



Sozialgerechte Bodennutzung in Kommunen des Wirtschaftsraums München

in Kooperation mit



Döring • Spieß
RECHTSANWÄLTE

Impressum

Herausgeber

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV)
v.i.S.d.P. Geschäftsführer Christian Breu
Arnulfstraße 60, 3. OG
80335 München
Telefon +49 (0)89 539802-0
E-Mail pvm@pv-muenchen.de
www.pv-muenchen.de

Autoren

Matthias Simon, Bayerischer Gemeindetag
Dr. jur. Gerhard Spieß, Döring Spieß Rechtsanwälte
Marc Wißmann, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV)

Lektorat

Gerhard Koch, Stadt Freising

Gestaltung und Satz

Sabine Baudisch, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV)

Druck

Hintermaier Druckerei und Verlag
Nailastraße 5
81737 München

Copyright Bilder

Titel: BV Berg, altengerechtes Wohnen. Verband Wohnen im Kreis Starnberg. Architekt und Fotos: Schinharl, Höss, Amberg
S. 7: GWG München, Fotograf Stefan Müller Naumann
S. 8: GWG München, Fotograf Stefan Müller Naumann
S. 27: Pöcking, Wohnanlage Ahornweg Lärchenweg. Verband Wohnen im Kreis Starnberg
S. 28: Pöcking, Wohnanlage Ahornweg Lärchenweg. Verband Wohnen im Kreis Starnberg
Rückseite: Wörthsee, Steinebach, Etterschlagerstrasse, altengerechtes Wohnen. Planung: Sommersberger GmbH
Architekten und Ingenieure. Fotos: Verband Wohnen im Kreis Starnberg.
Rückseite unten rechts: Wörthsee, Petra Dirscherl, pixelio.de

© 2017 Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV)

Hinweise

In der vorliegenden Publikation werden für alle personenbezogenen Begriffe die Formen des grammatischen Geschlechts verwendet.

Alle Angaben wurden sorgfältig zusammengestellt; für die Richtigkeit kann jedoch keine Haftung übernommen werden.

Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) wurde 1950 als kommunaler Zweckverband gegründet. Er ist ein freiwilliger, partnerschaftlicher Zusammenschluss von rund 150 Städten, Märkten und Gemeinden, acht Landkreisen und der Landeshauptstadt München. Die Verbandsgeschäftsstelle berät die Mitglieder in allen Fragen ihrer räumlichen Entwicklung und übernimmt für sie vielfältige Planungsaufgaben, von Bauleitplänen über Strukturgutachten bis hin zu Schulbedarfsanalysen. Ebenfalls engagiert sich der PV für die kommunale Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum München. Die Geschäftsstelle erstellt kommentierte Gemeinde-, Kreis- und Regionsstatistiken, informiert über Fachthemen und bietet den Mitgliedern eine Plattform für den Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

Inhalt

Vorwort	5
1. Was ist <i>Sozialgerechte Bodennutzung</i> ?	6
2. Staatliche Wohnraumförderung in Bayern	8
3. Grundstückseigentümer, Investor und Gemeinde	9
3.1 Gemeinde als Grundstückseigentümerin einer überplanten oder zu überplanenden Fläche	10
3.2 Gemeindlicher Zwischenerwerb und Zielbindungsvertrag	12
3.3 Exkurs: Sozialer Wohnungsbau und gemeindliches Vorkaufsrecht	13
3.4 Investor ist und bleibt Grundstückseigentümer einer zu überplanenden Fläche	13
4. <i>Sozialgerechte Bodennutzung</i> – städtebauliche Grundlagen und Rechtfertigung	14
4.1 Überblick und bisherige Erfahrungen	14
4.2 Städtebauliche Erforderlichkeit	15
5. Rechtliche Rahmenbedingungen	17
5.1 Grenzen für städtebauliche Verträge	17
5.2 Koppelungsverbot / städtebaulicher Zusammenhang	17
5.3 Grundsatz der Angemessenheit	19
5.4 Gleichbehandlungsgrundsatz	20
6. Folgekostenregelungen und deren besondere Anforderungen	21
6.1 Besondere Anforderungen an Folgekostenregelungen	21
6.2 Aufwendungsersatz	22
6.3 „Vorhaben“ des Vertragspartners	22
6.4 Bedarf durch mehrere Baugebiete verursacht	22
6.5 Strenges Kausalitätskriterium	23
7. Vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten und Sicherungsmittel	24
7.1 Vertragsstrafen	24
7.2 Wiederkaufs-/Ankaufsrechte	25
7.3 Beschränkt persönliche Dienstbarkeiten	25
7.4 Bauverpflichtung	25
7.5 Verwendung von Mitteln des sozialen Wohnungsbaus	26
7.6 Belegungsrechte	26
7.7 Höchstmietenvereinbarung	27
7.8 Veräußerungsbeschränkungen	27
8. Richtlinie / Grundsatzbeschluss oder Einzelfallanwendung?	28
9. Inhalt einer Richtlinie / eines Grundsatzbeschlusses und Vorgehensweise bei der Erstellung	29
10. Mögliche Inhalte eines Grundsatzbeschlusses	30
11. Quellenverzeichnis	31

Ansprechpartner

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum
München (PV)
Marc Wißmann
Arnulfstr. 60
80335 München
Telefon +49 (0)89 539 802-35
E-Mail m.wissmann@pv-muenchen.de

Bayerischer Gemeindetag
Matthias Simon
Dreschstraße 8
80805 München
Telefon +49 (0)89 360 009-14
E-Mail matthias.simon@bay-gemeindetag.de

Döring Spieß Rechtsanwälte
Dr. Gerhard Spieß
Montenstraße 3
80639 München
Telefon +49 (0)89 1433239-0
E-Mail spiess@doering-spiess.de

Staatliche Wohnraumförderung
Regierung von Oberbayern
SG Wohnungswesen
Roman Dienersberger
Maximilianstraße 39
80538 München
Telefon +49 (0)89 2176-2804
E-Mail roman.dienersberger@reg-ob.bayern.de

Vorwort

Steigende Preise für Wohnbauland, steigende Wohnmieten und ein wachsender Wohnraumbedarf haben das Thema *Sozialgerechte Bodennutzung* auf die politische Agenda vieler Städte und Gemeinden im Wirtschaftsraum München gehoben. Während die Landeshauptstadt München bereits seit den 1990er Jahren diese Möglichkeit intensiv genutzt hat, um Wohnraum zu schaffen, waren die Kommunen im Umland zurückhaltender. 2015 jedoch folgte u. a. die Stadt Erding und legte eine eigene Richtlinie auf, um im boomenden Umfeld des Flughafens das Wohnraumangebot für Gering- und Normalverdiener perspektivisch zu vergrößern.

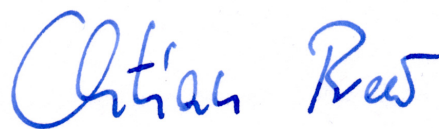
Im Vordergrund der Diskussionen in den Kommunen des Wirtschaftsraums München standen zunächst vor allem diese Fragen: Wie funktioniert das Modell der *Sozialgerechten Bodennutzung*? Macht die Anwendung des Modells in meiner Gemeinde Sinn? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein? Welche rechtlichen Rahmenbedingungen sind zu beachten? Was kann meine Gemeinde mit der Anwendung der *Sozialgerechten Bodennutzung* erreichen? Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) hat daher eine Reihe von Veranstaltungen zum Thema „Wohnen“ angeboten, in denen auch das Modell der *Sozialgerechten Bodennutzung* vorgestellt und diskutiert wurde. Die Veranstaltungen sind auf der [Website des PV](#) dokumentiert.

Um dem Wunsch vieler Mitglieder nach praxisbezogenen Informationen zur *Sozialgerechten Bodennutzung* nachzukommen, legt der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) nun diese

Handreichung vor, die in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Gemeindetag und der Kanzlei Döring Spieß Rechtsanwälte entstanden ist. Das Autorenteam Matthias Simon (Bayerischer Gemeindetag), Dr. Gerhard Spieß (Döring Spieß Rechtsanwälte) und Marc Wißmann (PV) ist der Auffassung, dass Regelungen zur *Sozialgerechten Bodennutzung* auf die konkreten örtlichen Verhältnisse abgestimmt werden müssen; formularhafte Vorlagen und Muster also nicht weiterhelfen. Dennoch enthält die Handreichung, die sich sowohl an kommunale Entscheidungsträger als auch die Fachleute in den Kommunalverwaltungen richtet, ganz konkrete, praxisbezogene Tipps und Hinweise.

Die Diskussion über die Anwendung entsprechender Grundsätze ist weit vorangeschritten. Dies zeigen Beschlüsse in den Gemeinden Planegg und Gauting sowie in den Städten Fürstenfeldbruck, Freising und Landsberg, um nur einige zu nennen.

Wir hoffen, dass diese Veröffentlichung bei der Vorbereitung und Umsetzung einer Vielzahl von Projekten im Wirtschaftsraum München hilfreich ist. Kritik, Erfahrungsberichte und Fragen sind jederzeit willkommen. Ziel ist es, die Handreichung in den kommenden Jahren zu aktualisieren und zu erweitern. Hierfür wird Ihr Feedback eine gute Grundlage sein.



Christian Breu, Geschäftsführer
Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum
München (PV)

1. Was ist Sozialgerechte Bodennutzung?

Der Begriff der *Sozialgerechten Bodennutzung* entstammt aus § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch, in dem verlangt wird, dass die kommunale Bauleitplanung u. a. auch eine „sozialgerechte Bodennutzung“ gewährleistet. Als *Sozialgerechte Bodennutzung* bezeichnet man neben der vorrangigen Schaffung bezahlbaren Wohnraums die Beteiligung planungsbegünstigter privater Grundstückseigentümer an den Kosten und Lasten, die durch kommunale Bauleitplanung ausgelöst werden. Hierzu gehören im Wesentlichen drei Bereiche:

- Erschließungskosten (Straßen, Wege, Regenwasserbeseitigungseinrichtungen, Lärmschutzmaßnahmen etc. nach § 123 ff. BauGB)
- Folgekosten für soziale Infrastruktur, insbesondere für Kinderbetreuungseinrichtungen
- Kosten für die Errichtung von sozialem, d. h. preisgünstigem Wohnungsbau, der erforderlich wird, um stabile Bewohnerstrukturen zu erhalten und die sozialen Bedürfnisse, z. B. von Familien, älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung, ausreichend zu berücksichtigen.

Während die Beteiligung der planungsbegünstigten Grundstückseigentümer an den Kosten für Erschließung und sozialer Infrastruktur von den Kommunen im Wirtschaftsraum München bereits häufig praktiziert wird, ist eine Beteiligung an der Errichtung von gefördertem Wohnraum noch die Ausnahme. Diese Handreichung fokussiert daher auf den Bereich der Schaffung von bezahlbarem, sozialem Wohnungsbau.

Voraussetzungen

Ein Grundstückseigentümer ist planungsbegünstigt, wenn die Kommune z. B. seine landwirtschaftliche Fläche mithilfe eines Bebauungsplans zu einem Wohngebiet aufwertet. Die baurechtlichen Bestimmungen ermöglichen es der Kommune, mit dem Grundstückseigentümer einen Vertrag zu schließen, in dem der Eigentümer sich gegenüber der Gemeinde verpflichtet, einen Teil der Wohnungen an Berechtigte günstiger zu

vermieten oder zu verkaufen. Die *Sozialgerechte Bodennutzung* führt nur dann zum Erfolg, wenn die Rahmenbedingungen hierfür geeignet sind. Dies ist zum einen der Fall, wenn es ausreichend Nachfrage nach Wohnraum gibt, dieser also knapp und ein begehrtes Gut ist.

Zum anderen muss die durch die Ausweisung von Wohnbaurecht erzeugte Bodenwertsteigerung so erheblich sein, dass sich das Projekt für den Grundstückseigentümer bzw. Investor finanziell auch dann lohnt, wenn ein Teil der Wohnungen aufgrund des Vertrages günstiger vermietet oder verkauft werden müssen. Außerdem müssen natürlich ausreichend Investoren bereit stehen, die Wohnimmobilien errichten wollen.

Diese Rahmenbedingungen sind im Wirtschaftsraum München wegen der bekannten hohen Wohnraumnachfrage sowie des großen Anteils der Grunderwerbskosten an den Gestehungskosten von Wohnimmobilien grundsätzlich gegeben. Die Anwendung der *Sozialgerechten Bodennutzung* wird zudem erleichtert, wenn keine weiteren besonderen Lasten die Baureifmachung von Grundstücken finanziell erschweren, wie z. B. die Beseitigung von Bodenverunreinigungen oder denkmalpflegerische Auflagen. Die Anwendung der Grundsätze der *Sozialgerechten Bodennutzung* führt bei einer fairen Vertragsgestaltung daher auch zu keiner Verhinderung von Wohnbauvorhaben. In der Regel gelingt es, Projekte so zu gestalten, dass die Interessen des Eigentümers und der Öffentlichkeit in einem angemessenen Ausgleich stehen.

Grundsatzbeschluss oder Einzelvertrag

Häufig legen sich Kommunen eigene Regeln auf, wie im Fall von Baurechtsausweisungen für Wohnnutzungen generell vorzugehen ist und welchen Bevölkerungsgruppen preisgünstiger Wohnraum zugutekommen soll. Diese Regeln werden dann z.B. als „Verfahrensgrundsätze zur sozialgerechten Bodennutzung“

(Landeshauptstadt München) oder als „Erdinger Modell zur Sozialgerechten Bodennutzung“ bezeichnet und haben eine rein interne Wirkung. Die Grundsätze zur *Sozialgerechten Bodennutzung* lassen sich aber auch in projektbezogenen Einzelverträgen umsetzen; Grundsatzbeschlüsse oder Verwaltungsrichtlinien können insbesondere in kleineren Kommunen entbehrlich sein.

Die Grundsätze zur *Sozialgerechten Bodennutzung* lassen sich auf unterschiedliche Wohnungsbautypolo-

gien anwenden. Streng genommen ist auch das sogenannte „Einheimischenmodell“, das für ein Angebot günstigerer Einfamilienhäuser in ländlichen Gemeinden sorgen soll, eine Form der *Sozialgerechten Bodennutzung*.

Im Fokus der Betrachtungen dieser Handreichung steht jedoch der Geschosswohnungsbau, der schon aufgrund des deutlich geringeren Baulandbedarfs und der deutlich geringeren Gestehungskosten vor allem für sozialen Wohnraum in Frage kommt.



2. Staatliche Wohnraumförderung in Bayern

Eine Anzahl von Förderprogrammen des Freistaats unterstützt die Wohnungswirtschaft und private Investoren bei ihren Bemühungen, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Hierzu zählt insbesondere das Programm der Einkommensorientierten Förderung (EOF), das Baukosten subventioniert (Objektförderung) und Mieter (Subjektförderung) je nach Bedürftigkeit finanziell unterstützt. Näheres zum Programm kann der Internetpräsenz des Staatsministeriums des Inneren, für Verkehr und Bau entnommen werden: www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/wohnen/iic1_uebersicht_wohnraumfoerderung.pdf.

Das Programm wird hier erwähnt, weil es sehr gut mit Verträgen zur *Sozialgerechten Bodennutzung* kombiniert werden kann. So können Gemeinde und Investor vereinbaren, dass ein Teil der geplanten Wohnungen als EOF-Wohnungen errichtet werden. Dies senkt den Eigenkapitalbedarf des Investors und sichert den Bau geförderter, günstiger Wohnungen.

Ein Vorteil insbesondere für kleinere Kommunen besteht darin, dass die Prüfung der Fördervoraussetzungen und die Überwachung durch die zuständige staatliche Förderstelle erfolgt und durch einen Förderbescheid abgesichert wird. Nähere Auskünfte zum Programm und der Umsetzung von Projekten erteilt gerne das Sachgebiet Wohnungswesen der Regierung von Oberbayern (Kontakt siehe S. 4).

Einen guten Überblick über die aktuellen staatlichen Förderprogramme gibt die jüngst erschienene Broschüre „Wohnraum fördern in Bayern“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, die online abgerufen werden kann: www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/2016-12-07_obb-iic1_anl_brosch%C3%BCre_wohnraum_f%C3%B6rdern_in_bayern.pdf



3. Grundstückseigentümer, Investor und Gemeinde

Bezahlbarer Wohnraum kann von den Gemeinden vor Ort auf unterschiedliche „Wege“ angestoßen, geschaffen und gesteuert werden. Die verschiedenen Modellvarianten beziehen sich hierbei auf die möglichen Grundstückseigentümer vor und nach Überplanung, auf den möglichen „Bauherren“ sowie die vertraglichen Bindungen zwischen diesen und der Gemeinde. Zwar konzentriert sich die vorliegende Handreichung auf den Weg der *Sozialgerechten Bodennutzung*, und da-

mit auf eine Gestaltungsvariante, in der ein **privater Investor der Gemeinde gegenüber als Grundstückseigentümer und Projektentwickler** auftritt. Um dem Ziel der vorliegenden Handreichung – Aufzeigen der unterschiedlichen kommunalen Handlungsmöglichkeiten, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen – gerecht zu werden, soll nicht versäumt werden, diese Gestaltungsvariante innerhalb der möglichen gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten zu verorten.



3.1 Gemeinde als Grundstückseigentümerin einer überplanten oder zu überplanenden Fläche

Zu Beginn einer gemeindlichen Wohnbauentwicklungsstrategie steht die Frage des Grundstückseigentums. Die Flächenverfügbarkeit sowie der Flächenzugang sind der Ausgangspunkt jeder zielführenden Baulandmobilisierung. Gemeinden, die in der Vergangenheit eine vorausblickende Bodenvorratspolitik betrieben haben, können **auf Grundlage eigenen Grundstückseigentums** Überlegungen anstellen, wie sie sozialen Wohnraum schaffen können. Hierfür bieten sich drei Wege an:

1. Gemeinden können selbst oder mithilfe einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft sozialen Wohnungsbau betreiben.
2. Sie können sich einen privaten Kooperationspartner suchen, dem sie das Grundstück unter bestimmten Bedingungen veräußern,
3. oder ein Erbbaurecht an eine private (soziale) Wohnungsbaugesellschaft vergeben.

Eine private Projektentwicklung auf Grundstückseigentum, welches bei der Gemeinde verbleibt, scheidet aufgrund der bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über das Verschmelzen von Gebäude- und Grundstückseigentum hingegen grundsätzlich aus.

Gemeinde baut selbst

Entschließt sich eine Gemeinde **auf einem eigenen Grundstück selbst als „Bauherrin“** tätig zu werden, bietet sich für sie zum einen die Möglichkeit, dies unmittelbar unter Trägerschaft ihrer Rechtspersönlichkeit als Körperschaft des Öffentlichen Rechts vorzunehmen. Das Wohnbauvorhaben wird dann, entsprechend eines gemeindlichen Schulgebäudes oder eines Feuerwehrhauses, im gemeindlichen Haushalt eingestellt.

Zur Entwicklung des Vorhabens bedient sich eine selbstprojektierende Gemeinde regelmäßig der Unterstützung von Architekten, Projektsteuerern, Bauunternehmen oder Generalunternehmen. Der Vorteil

eines solchen Vorgehens ist gegenwärtig vor allem in der staatlichen Förderung zu sehen, die der Freistaat Bayern mit dem **Kommunalen Wohnraumförderungsprogramm** (KommWPF) des Wohnungspaktes Bayern aufgelegt hat. Gemeinden erhalten hierüber – soweit sie selbst Grundstückseigentümer und Förderempfänger sind – bis zu 30 % der Gesamtinvestitionssumme als unmittelbaren Zuschuss und 60 % der Gesamtinvestitionssumme als zinsvergünstigtes Darlehen. Ausführliche Informationen zum Programm sind auf folgender Internetseite abrufbar: www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt/wohnraumfoerderung/index.php

Bau durch kommunale Wohnungsbaugesellschaft

Eine weitere Möglichkeit der Selbstprojektierung besteht in der **Auslagerung des Projekts an eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft**. Dieses Vorgehen bietet den Gemeinden den Vorteil, die Finanzierung des Projekts aus dem gemeindlichen Haushalt „auszulagern“ sowie ein strafferes, weil privatrechtlich durch eine Geschäftsführung organisiertes, Management des Projektes zu organisieren

Beide Vorgehensweisen erfordern jedoch Erfahrungswissen im Bereich der Projektentwicklung, eine sorgfältige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, eine intensive Auseinandersetzung mit vergabe- und bauvertragsrechtlichen Bestimmungen sowie einen langen Atem.

Kooperation mit privatem Investor

Für den Fall, dass eine Gemeinde ihr kommunalpolitisches Gestaltungsziel des sozialen Wohnungsbaus durch einen privaten Investor verwirklichen lassen möchte und diesem in einem Grundstückskaufvertrag bestimmte Bindungen und Verpflichtungen auferlegen möchte, stellen sich wiederum zahlreiche Rechtsfragen, die die Gemeinde einer sorgfältigen Prüfung unterziehen sollte.

Veräußert eine Gemeinde ein Grundstück, auf dem bereits ein bestimmtes Baurecht liegt, ohne dem Käufer bestimmte Bindungen aufzuerlegen, ist sie lediglich an die einschlägigen Grundsätze des Haushaltsrechtes, der Transparenz, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung gebunden.

Beabsichtigt eine Gemeinde jedoch ein **Grundstücksgeschäft mit bestimmten Bau- und Betriebsverpflichtungen** (einschließlich des Vorbehaltes möglicher Belegungsrechte) zu verbinden und erwägt sie hierbei – zur Erreichung wohnungspolitischer Zwecke – ggf. auch einen Unterwertverkauf, so gestaltet sich die Umsetzung mit Blick auf das **Vergabe-, Beihilfe- und Haushaltsrecht**, dem die Gemeinde unterliegt, deutlich komplexer.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat sich mit dieser Schnittstelle in seiner „Handreichung zur *Anwendung des Vergaberechts bei kommunalen Grundstücksgeschäften*“¹ aus dem Jahr 2010 sowie in seiner „Bekanntmachung zu *Veräußerungen und Vermietungen unter Wert durch Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen*“² aus dem Jahr 1992 – auf die hiermit ausdrücklich verwiesen wird – auseinandergesetzt.

Erbbaurecht

Schließlich bietet sich der Gemeinde die Möglichkeit, ihr Grundstückseigentum zu behalten und einem möglichen Investor oder einer Familie ein **Erbbaurecht an ihrem Grundstück** einzuräumen. Ein Erbbaurecht ist das Recht auf einem Grundstück ein Bauwerk zu errichten oder zu unterhalten. Errichtete Gebäude müssen nach Ablauf der vereinbarten Zeit nicht vom Grundstück entfernt werden. Vielmehr erhält der Bauherr vom Grundstückseigentümer eine Entschädigung

für den Gebäuderestwert. Eigentümer des Bauwerks ist während der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages der Erbbauberechtigte und nicht die Gemeinde.

Erlischt das Erbbaurecht, so wird das Bauwerk jedoch zum wesentlichen Bestandteil des Grundstücks, so dass dann die Gemeinde Eigentümerin des Bauwerks wird. Da ein Erbbaurechtsnehmer somit kein Volleigentum an Grundstück und Bauwerk erhält, liegt der Verkehrswert eines Erbbaurechts deutlich unter dem des Volleigentums.

Aufgrund der offenen gesetzgeberischen Vorgaben ist in der Praxis die Vereinbarung eines in Geld bestehenden **Erbbauzinses**, der als wiederkehrende Leistung über die gesamte Dauer des Erbbaurechts bezahlt wird, die Regel. Grundlage für die Berechnung des Erbbauzinses ist der Verkehrswert des Erbbaurechtsgrundstücks. Der marktübliche, jährliche Erbbauzins beträgt meist zwischen zwei und fünf Prozent des Verkehrswertes des Erbbaurechtsgrundstücks und sollte wegen der langen Laufzeit von Erbbaurechtsverträgen wertgesichert werden. Bei einer Erbbaurechtsbestellung im Rahmen eines Modells zur *Sozialgerechten Bodennutzung* wird der marktübliche Erbbauzins, welcher ggf. durch einen Sachverständigen zu bestimmen ist, um den ermittelten und festgelegten Modellabschlag (analog der Ausführungen zur Eigentumsveräußerung) reduziert.

Erbbaurechte bieten darum gerade **Gemeinden in Hochpreislagen** die Möglichkeit, Familien mit geringerem und mittlerem Einkommen das Bauen zu ermöglichen. Es kann im Einzelfall auch dazu geeignet sein, einer sozialen Wohnungsbaugesellschaft den vergünstigten Zugriff auf ein gemeindliches Grundstück zu ermöglichen.

¹ Online abrufbar unter: www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/buw/bauthemen/iiz5_vergabe_kommunal_rs_20101220.pdf

² Online abrufbar unter: www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96622/true

3.2 Gemeindlicher Zwischenerwerb und Zielbindungsvertrag

Ein weiteres Werkzeug der Baulandmobilisierung, dessen Ansatzpunkt sich zwischen dem originären Volleigentum der Gemeinde (siehe Kapitel 3.1.) und der vollständigen Projektantenverfügungsbefugnis über ein Grundstück (siehe Kapitel 3.4.) bewegt, ist die kooperative Baulandentwicklung zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer unter Zugrundelegung eines flankierenden städtebaulichen Vertrages (Kauf- und Zielbindungsvertrag).

Gerade in den von Zuzugsdruck geprägten Hochpreislagen des Wirtschaftsraums München sind (soziale) Wohnbaulandausweisungen für die betroffenen Gemeinden städtebaulich regelmäßig nur zielführend, wenn die planenden Gemeinden, zumindest bezüglich eines Teils der zu überplanenden Fläche, Grundstückseigentum besitzen.

So versetzt ein frühzeitiger (Teil-)Flächenerwerb die planende Gemeinde in die Lage, ihrem aus § 1 Abs. 5 BauGB erwachsendem städtebaulichen Auftrag, die mit der Planung ausgelöste Bodenwertsteigerung in eine *Sozialgerechte Bodennutzung* umzulenken, nachzukommen. Überdies wird die planende Gemeinde die **städtebaulichen Ziele** der §§ 1 Abs. 6 und 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB wesentlich besser steuern können, wenn sie die steuernde Hand eines Grundstückseigentümers über den Planungsumgriff legen kann. Ein weiterer zentraler Vorteil, der sich für die Gemeinde ergibt, die auf eigenem Grundstückseigentum plant,

besteht darin, dass sie die Sozialgebundenheit des zu errichtenden Wohnraums frei bestimmen kann. Bei einer reinen städtebaulichen Bindung eines Investors, der auf eigenem Grund plant und baut, ist hingegen eine zeitliche Befristung der sozialen Bindung zu vereinbaren, um die Angemessenheit des Modells zu gewährleisten.

Voraussetzungen

Allerdings ist im Zusammenhang mit gemeindlichen Flächenankäufen, die einen inneren Zusammenhang zu einer beabsichtigten Bauleitplanung aufweisen, zu berücksichtigen, dass das Baugesetzbuch an derartige Verträge einen engen rechtlichen Rahmen knüpft. So ist zum einen streng darauf zu achten, dass die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig ist, wenn dieser auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Zum anderen muss zwischen Leistung und Gegenleistung ein unmittelbarer sachlicher Zusammenhang bestehen.

Neben diesen beiden Ausprägungen des sogenannten **Koppelungsverbots** ist von zentraler Bedeutung, dass die planende Gemeinde eine von städtebaulichen Verträgen flankierte Bauleitplanung nicht mit Ziel der **Planungsgewinnabschöpfung** betreibt und sie beim Umgang mit ihrem Vertragspartner darauf achtet, dass der Vertragsinhalt sich insgesamt als angemessen darstellt. Die vorgenannten Prinzipien städtebaulicher Verträge werden in Kapitel 5 ausführlich dargestellt.

3.3 Exkurs: Sozialer Wohnungsbau und gemeindliches Vorkaufsrecht

Wie ausgeführt, stellt die Verfügungsbefugnis über Grund und Boden einen wesentlichen Hebel zur Umsetzung kommunalpolitischer Ziele auf dem Feld der Wohnraumgewinnung dar. Aus diesem Grund häufen sich – wiederum auch und gerade in den Hochpreislagen des Wirtschaftsraums München – gegenwärtig gemeindliche Diskussionen über die Möglichkeit der **Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts mit dem Ziel, die erworbene Fläche dem sozialen Wohnungsbau zuzuführen.**

Die §§ 24 und 25 BauGB, in denen zum einen konkrete Vorkaufsrechtstatbestände (allgemeines Vorkaufsrecht), zum anderen eine Satzungsbefugnis zur Begründung eines Satzungs-vorkaufsrechts an bestimmten Flächen (besonderes Vorkaufsrecht), geregelt sind, schaffen hierzu grundsätzlich die Möglichkeit. So besteht für die Gemeinde beispielsweise ein gesetzliches Vorkaufsrecht für Flächennutzungs-

plangebiete (auch im Außenbereich), in denen Wohnbauflächen dargestellt sind (§ 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) sowie an unbebauten Wohnbauflächen in sonstigen Gebieten (§ 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB).

Zu beachten ist jedoch, dass das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden kann, wenn das **Wohl der Allgemeinheit** diese Ausübung rechtfertigt. Auf der sogenannten Ausübungsebene ist demnach substantiiert darzustellen, dass in der Gemeinde ein nachweisbarer Mangel an günstigem Wohnraum besteht und die Gemeinde die Absicht hat, das betroffene Grundstück alsbald einer entsprechenden Nutzung zuzuführen.

Und noch ein Hinweis: Gemäß § 27a BauGB kann die Ausübung eines Vorkaufsrechts an einer potentiellen Wohnbaufläche auch zu Gunsten Dritter erfolgen, wenn sich diese verpflichten, sozialen Wohnungsbau zu betreiben!

3.4 Investor ist und bleibt Grundstückseigentümer einer zu überplanenden Fläche

Schließlich gelangt man bei der Darstellung der unterschiedlichen Akteurskonstellationen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu der – gerade in den Hochpreislagen des Wirtschaftsraums München anzutreffenden – Situation, in der ein privater Grundstückseigentümer/Projektant, Zugriff bzw. Volleigentum an einer potenziellen Wohnbaufläche besitzt, er jedoch die zuständige Gemeinde samt deren Planungshoheit benötigt, um seinem Vorhaben Gestalt zu geben.

Die Gemeinde wiederum sieht sich einem Wohnungsbaudruck ausgesetzt, der aus städtebaulichen Gründen danach verlangt, zukünftige Bauleitplanungen „sozialgerecht“ auszugestalten. Diese Situation ist Ausgangspunkt des **Modells der Sozialgerechten Bodennutzung** und Schwerpunkt der vorliegenden Handreichung. Inhalt und Rechtsrahmen des Modells der *Sozialgerechten Bodennutzung* werden auf den nächsten Seiten dargestellt.

4. Sozialgerechte Bodennutzung – städtebauliche Grundlagen und Rechtfertigung

4.1 Überblick und bisherige Erfahrungen

Bei der *Sozialgerechten Bodennutzung* handelt es sich um einen Grundsatz und ein **Ziel der Bauleitplanung** gem. § 1 Abs. 5 BauGB. Im Rahmen der städtebaulichen Erforderlichkeit von Bebauungsplänen (§ 1 Abs. 3 BauGB) spielen diese Planungsgrundsätze und Planungsziele eine entscheidende Rolle. Sie stellen insoweit Planungsaufträge für die Kommunen dar.

Der Begriff der *Sozialgerechten Bodennutzung* wurde mit der Baurechtsnovelle 1976 in das Gesetz eingeführt. Er nimmt in besonderer Weise auf die **Sozialbindung des Grundeigentums** Bezug. Grund und Boden sind nicht vermehrbar und der Gesetzgeber war der Auffassung, dass „die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maß zur Geltung zu bringen (sind) als bei anderen Vermögensgütern“.

Die Gemeinden müssen daher bei der Bauleitplanung in besonderer Weise auch die soziale Funktion des Städtebaurechts beachten.

SoBoN der Stadt München

Als Vorbild dient das Modell zur *Sozialgerechten Bodennutzung* in der **Stadt München (SoBoN)**. Es handelt sich dabei um ein Modell, das die Abfolge verschiedener städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen, die der Ausweisung von Wohnbauland dienen, zum Gegenstand hat. Erschließungsvertragliche Regelungen und ein Folgekostenvertrag sind integriert. Zu beachten ist, dass dieses Modell keineswegs ohne weiteres auf kleinere

Gemeinden übernommen werden kann. Während in der Stadt München größere Flächen, die eine einheitliche städtebauliche Bewertung erlauben, nach diesem Modell überplant werden können, sollte gerade bei kleineren Städten und Gemeinden eine Flexibilität aufrechterhalten bleiben, die es erlaubt, unterschiedlichen städtebaulichen Anforderungen Rechnung zu tragen. Diese können sich aus der Umgebungsbebauung, aus der Topografie, aus der Erschließungssituation oder aus sonstigen städtebaulichen Gegebenheiten ableiten.

Für kleinere und mittelgroße Kommunen

Auch in vielen **kleineren Gemeinden und mittelgroßen Städten** (insbesondere Kreisstädten) werden inzwischen Modelle *Sozialgerechter Bodennutzung* zur Förderung von sozialem Wohnraum angewandt. Insbesondere aufgrund der Erfahrungen mit der SoBoN in München lässt sich hier eine durchaus hohe Akzeptanz bei der Wohnungswirtschaft feststellen. Private Grundstückseigentümer müssen über den Inhalt und Hintergründe des Modells aufgeklärt werden.

Dabei ist insbesondere festzustellen, dass die Errichtung von Wohnungen für Bedürftige keineswegs notwendigerweise zu sozialen Problemlagen führt, wie dies häufig in den 1960er und 70er Jahren der Fall war. Eine Mischung verschiedener Wohnformen und Preissegmente sowie ein ansprechender Städtebau lassen lebendige Quartiere entstehen, wie viele aktuelle Beispiele z. B. in der Landeshauptstadt München zeigen.

4.2 Städtebauliche Erforderlichkeit

Greift die Kommune nicht zum kommunalen Zwischenerwerb, um dann auf eigenen Flächen ihre städtebaulichen Ziele zu verwirklichen, kann eine soziale Wohnraumförderung nur durch den Abschluss **städttebaulicher Verträge** umgesetzt werden. Städtebauliche Verträge sind zulässig, wenn sie städtebauliche Ziele zum Gegenstand haben und auf deren Umsetzung gerichtet sind (insbesondere Zielbindungsverträge gem. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB). Die rechtlichen Grundlagen dieser städtebaulichen Verträge stehen und fallen daher mit den städtebaulichen Zielen und der städtebaulichen Rechtfertigung, auf deren Umsetzung sie gerichtet sind.

Eine Wohnraumförderung auf der Grundlage einer *Sozialgerechten Bodennutzung* ist im Grenzbereich zwischen sozialen und städtebaulichen Aspekten angesiedelt. Bauleitplanerische Maßnahmen und insbesondere auch städtebauliche Verträge im Zusammenhang mit einer *Sozialgerechten Bodennutzung* müssen daher immer neben der sozialen Funktion auch einen **städttebaulichen Bezug** haben. Vertragliche Regelungen in diesem Zusammenhang sind keine Sozialförderung im weiteren Sinne, sondern dienen zur Umsetzung städtebaulicher Ziele. Für die Bauleitplanung werden diese allgemeinen Planungsgrundsätze in § 1 Abs. 6 BauGB konkretisiert. Maßgeblich sind:

- § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB: Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
- § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB: Die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen kostensparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,
- § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB: Die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten

und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung.

Aus diesen städtebaulichen Vorgaben in § 1 Abs. 6 BauGB lässt sich bereits ableiten, dass die **Einkommenssituation der wohnungssuchenden Bevölkerung** ein zentrales Kriterium ist.

In städtebaulicher Hinsicht kommt insbesondere dem Belang „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung, die Anforderung kostensparenden Bauens“ eine wichtige Bedeutung zu. Auch die Vermeidung von „Ghettobildungen“ und die insofern angestrebte städtebauliche Durchmischung unterschiedlicher Milieus und Schichten ist ein zentrales städtebauliches Anliegen zur „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“. Dies setzt ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse voraus. Auch eine Nutzungsmischung durch funktionale Zuordnung von Wohnbereichen zu Arbeitsplätzen und Infrastruktur ist ein städtebauliches Anliegen (vgl. § 6 Satz 1 Nr. 4 Wohnraumförderungsgesetz – WoFG).

Grundvoraussetzung für bauleitplanerische Festsetzungen und entsprechende städtebauliche Verträge ist es, städtebauliche Ziele zu verfolgen. Maßgeblich muss also der Plangeber etwa das Ziel verfolgen, die Verdrängung von Wohnbevölkerung zu unterbinden, Ghettobildungen vorzubeugen, einseitige Bevölkerungsstrukturen zu verhindern oder eine angemessene Nutzungsmischung zwischen Wohnen und Arbeiten zu erreichen. Unzulässig wäre es, allein darauf abzustellen, dass das Wohnraumangebot knapp ist oder dass die Mietpreise aus allgemeinen sozialpolitischen Erwägungen gesenkt werden sollen.

Daraus folgt, dass bei jeder Baulandausweisung, bei der die Gemeinde Grundsätze einer *Sozialgerechten Bodennutzung* auch durch städtebauliche Verträge umsetzen will, durch eine **Bestandsanalyse** bestehende städtebauliche Defizite ermittelt werden, zumindest aber dargelegt wird, dass die Gefahr einer negativen städtebaulichen Entwicklung besteht, aus der dann städtebaulicher Handlungsbedarf (§ 1 Abs. 3 BauGB, „sobald und soweit“) abgeleitet werden kann. Diese städtebauliche Bestandsanalyse bezieht sich daher auf die Sozialstruktur in der Gemeinde bzw. bestimmten Gemeindeteilen, die Einkommenssituation, die Durchmischung zwischen Arbeiten und Wohnen und muss zusätzlich die Nachfragesituationen in Bezug auf die Art von Wohnraum berücksichtigen, auf die sich die städtebaulichen Ziele beziehen.

Dieser Ermittlung des städtebaulichen Bezugs kommt auch eine entscheidende rechtliche Bedeutung zu. Nur dann, wenn städtebauliche Gründe vorliegen, können auch vertragliche Bindungen zulasten von Grundstückseigentümern gerechtfertigt werden. Ohne diesen städtebaulichen Bezug würde eine vertragliche Bindung zur Minimierung des Planungsgewinns auf eine unzulässige „Sonderabgabe“ bzw. auf eine unzulässige Planungsgewinnabschöpfung hinauslaufen. Die Nichtigkeit entsprechender Verträge kann die Konsequenz sein.

Voraussetzung für eine städtebauliche Rechtfertigung ist allerdings auch keine konkrete Bedarfsanalyse,

nach der übereinstimmende Wohnanzahlen ermitteln werden müssten. Im Rahmen der städtebaulichen Rechtfertigung besteht für die Kommune im Hinblick auf die Festlegung städtebaulicher Ziele ein weites Handlungsermessen.

Für die Gemeinden im Wirtschaftsraum München kann zur Rechtfertigung unter anderem auf die **Anlage zur bayerischen Durchführungsverordnung zum Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)** abgestellt werden. Dort sind Gemeinden aufgeführt, in denen grundsätzlich ein besonderer Wohnraumbedarf gesehen wird. Aufgabe der Gemeinde ist es, in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung der vergangenen Jahre, durch das zur Verfügung stehende Baulandangebot, die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung oder vergleichbare Kriterien diese allgemeine Feststellung zu konkretisieren und zu untermauern.

Wichtige Grundlagen für die Ermittlung des Bedarfs von Sozialwohnungen sind z. B. die Daten über die erteilten Wohnberechtigungsscheine, die Zahl der wiederbelegten Sozialwohnungen (soweit vorhanden) und die Wartezeit von der Erteilung des Wohnberechtigungsscheines bis zur Anmietung einer Sozialwohnung, die in der Regel beim zuständigen Wohnungsamt des Landkreises abgefragt werden können. Weitere Informationen zur Lage auf dem Markt für bezahlbaren Wohnraum können bei kommunalen Wohnungsbau-gesellschaften, den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden erfragt werden.

5. Rechtliche Rahmenbedingungen

5.1 Grenzen für städtebauliche Verträge

Wie bereits dargelegt, kommt den städtebaulichen Verträgen zur Umsetzung einer *Sozialgerechten Bodennutzung* eine zentrale Rolle zu. Es handelt sich dabei um städtebauliche Verträge, da sie darauf ausgerichtet sind, städtebauliche Ziele umzusetzen und deren Einhaltung sicherzustellen. Daraus folgt, dass auch Verträge zur Sicherung des sozialen Wohnungsbaus – wie alle städtebaulichen Verträge, unabhängig von ihrer Rechtsnatur – engeren Grenzen als rein zivilrechtliche Verträge unterliegen.

Diese folgen aus § 11 Abs. 2 BauGB sowie § 56 Vw-VfG. Bei der Ausgestaltung von Klauseln zur *Sozialgerechten Bodennutzung* muss die Leistung, zu der sich ein Grundstückseigentümer verpflichtet, in einem **sachlichen Zusammenhang** mit der Leistung der Behörde stehen (sogenanntes Koppelungsverbot, siehe Kapitel 5.2) Zudem muss die vom Grundstückseigentümer geforderte Leistung den gesamten Umständen nach **angemessen** sein (siehe Kapitel 5.3).

5.2 Koppelungsverbot / städtebaulicher Zusammenhang

§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB (Koppelungsverbot) verbietet die Vereinbarung von Leistungen zugunsten der Gemeinde, wenn der Grundstückseigentümer **einen Anspruch auf die Gegenleistung** hat. Daraus folgt in erster Linie, dass bei bestehendem Planungsrecht zusätzliche vertragliche Bindungen, die dieses Planungsrecht weiteren Verpflichtungen unterwerfen, unzulässig sind. Insbesondere bei bestehendem Baurecht nach § 34 BauGB oder im überplanten Bereich nach § 30 Abs. 1 und 2 BauGB sind daher städtebaulichen Verträgen enge Grenzen gesetzt. Besteht ein Anspruch auf Baugenehmigung, darf deren Erteilung – bzw. die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens – nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Grundstückseigentümer einen städtebaulichen Vertrag über Folgekosten oder etwa die Neuordnung von Grundstücken abschließt.

Daher ist insbesondere beim Abschluss von städtebaulichen Verträgen (Verträgen zur *Sozialgerechten Bodennutzung*) in **Innenbereichslagen** eine besondere Vorsicht geboten. So ist es denkbar, die Nachverdichtung, die durch Änderung oder Aufstellung eines Bebauungsplans erreicht wird, von (zusätzlichen) vertraglichen Bindungen abhängig zu machen. Dann muss aber im Rahmen der Angemessenheit berücksichtigt werden, dass bereits Baurecht bestand und lediglich für den „überschießenden“ Teil angemessene Regelungen gefunden werden können.

Auch der planungsrechtlichen Einordnung eines Grundstücks (z. B. Innenbereich oder Außenbereichsinsel) kommt eine besondere Bedeutung zu. Hier muss sich die Gemeinde in jedem Fall rechtlich absichern, schließlich führt ein Verstoß gegen das

Koppelungsverbot zur Nichtigkeit des gesamten Vertrages. Während für Innenbereichslagen eine zusätzliche städtebauliche Bindung des Baurechts nicht in Betracht kommt, ist bei der Bebauung größerer Außenbereichsinseln die Anwendung städtebaulicher Verträge möglich. § 35 BauGB gewährt insoweit kein Planungsrecht. Insbesondere dürfte der Grundsatz des Planungsbedürfnisses als öffentlicher Belang im Sinne von § 35 Abs. 3 BauGB einer Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben entgegenstehen.

Daraus ergibt sich als weitere Konsequenz, dass Verträge zur Sicherung der *Sozialgerechten Bodennutzung* in der Regel vor **Aufstellung des Bebauungsplans**, jedenfalls aber vor Entstehung der Planreife im Sinne von § 33 BauGB abgeschlossen werden müssen. Existiert erst ein Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung, kann diese nicht mehr zusätzlichen vertraglichen Bedingungen unterworfen werden.

Neben dem Aspekt des Koppelungsverbotes, nach dem kein Vertrag geschlossen werden kann, wenn bereits ein Anspruch auf Gegenleistung besteht, kommt im Rahmen des Koppelungsverbots ein weiteres Kriterium zum Tragen, nämlich das des **Sachzusammenhangs**. Das allgemeine Koppelungsverbot (§ 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG) fordert, dass die Leistung des Bürgers im sachlichen Zusammenhang mit der Leistung der Behörde stehen muss. Durch dieses Gebot soll sichergestellt werden, dass ein „Verkauf der Planungshoheit“ unterbleibt.

Der notwendige sachliche Zusammenhang fordert insoweit, dass die Gemeinde mit dem Abschluss des

Vertrages **städtebauliche Ziele** verfolgt (vgl. dazu Kapitel 5.2 oben). In diesem Fall steht die Leistung der Gemeinde (Baulandausweisung) mit der Leistung des Bürgers (zur Verfügungstellung von vergünstigtem Wohnraum) in sachlichem Zusammenhang. Beide sichern das städtebauliche Ziel einer sozialverträglichen städtebaulichen Entwicklung. In jedem Fall ist auch an dieser Stelle Vorsicht geboten, denn besteht dieser städtebauliche Zusammenhang nicht, führt der Verstoß gegen das Koppelungsverbot zur **Nichtigkeit** des Vertrages. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass das BauGB keine Rechtsgrundlage für allgemeine oder soziale Wohnungsbaubgaben enthält. Das heißt, dass Gegenstand städtebaulicher Vereinbarungen grundsätzlich nur die Förderung und Sicherung der Ziele des jeweiligen Baugebiets und zwar im Plangebiet sein darf. Nur dann ist der Sachzusammenhang zwischen Vertrag und Baugebiet sicher gewahrt.

An dieser Stelle soll auch darauf aufmerksam gemacht werden, dass bei der Frage des Sachzusammenhangs zwischen Leistung und Gegenleistung **keine strenge Kausalität** gilt, wie sie etwa bei Folgekostenverträgen gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB gefordert wird. Verträge bzw. Klauseln zur *Sozialgerechten Bodennutzung* sind Verträge nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB (sogenannte Zielsicherungs- oder Zielbindungsverträge), auf die das strikte Kausalitätskriterium von Folgekostenverträgen keine Anwendung findet. Voraussetzung ist allerdings, dass die vertragliche Leistung im Sachzusammenhang steht und damit grundsätzlich geeignet (und insoweit kausal) ist, um städtebauliche Missstände zu beheben bzw. Ziele zu erreichen.

5.3 Grundsatz der Angemessenheit

Die im städtebaulichen Vertrag vereinbarten Leistungen müssen „den gesamten Umständen nach“ angemessen sein. Dies ergibt sich aus § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB und § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG. Die Angemessenheit bestimmt sich letztlich nach dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**. Die von der Gemeinde zu erbringende Leistung muss dabei mit der vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung in einem angemessenen Verhältnis auch im Hinblick auf den Wert des Vorhabens stehen. Insoweit kommt es natürlich auf eine wirtschaftliche Betrachtung des Gesamtvorgangs an. Der Grundsatz der Angemessenheit fordert eine **wirtschaftliche Ausgewogenheit der Höhe von Leistung und Gegenleistung**.

Bei der Frage der Angemessenheit handelt es sich um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff, der der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Es kommt daher nicht auf die subjektive Einschätzung der Vertragsbeteiligten zur Angemessenheit an, sondern auf eine im Einzelfall festzustellende objektive Ausgewogenheit. Vor diesem Hintergrund sind auch sogenannte „Angemessenheitsklauseln“, mit denen sich die Vertragspartner gegenseitig bestätigen, dass die im Vertrag vereinbarten Leistungen „den gesamten Umständen nach angemessen sind“ nur von eingeschränktem Wert. Sie haben allenfalls Indizwirkung für eine objektive Rechtskontrolle durch Gerichte.

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Gesamtbelastung des konkreten Grundstückseigentümers berücksichtigt werden muss. Eine Beschränkung des Verkaufspreises (etwa bei einem Einheimischenmodell oder bei einem Modell der *Sozialgerechten Bodennutzung*) und die Pflicht zur Zahlung von Folgekosten müssen in Bezug zum verbleibenden Planungsgewinn für den Grundstückseigentümer gesetzt werden. Dies kann es etwa auch erfordern, konkrete grundstücksbezogene Einzellösungen zu finden (zum Grundsatz der Gleichbehandlung siehe Kapitel 5.4).

Als konkreter Maßstab zur Bewertung der Angemessenheit kann bei städtebaulichen Verträgen im Zusammenhang mit der Ausweisung von Bauland die **planungsbedingte Bodenwertsteigerung** als Maßstab herangezogen werden. Unumstritten ist dieser Ansatz allerdings nicht. Gerade im Zusammenhang mit dem Münchner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung gibt es hier zahlreiche unterschiedliche Stimmen.

Vergleicht man aber dazu sonstige Regelungen, etwa in der Umlegung, der städtebaulichen Sanierung etc., ist der Ansatz einer Berücksichtigung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung bei der Beurteilung der Angemessenheit in jedem Fall ein zutreffender Ansatz. An dieser Stelle soll aber noch einmal betont werden, dass auch Verträge, die unter Berücksichtigung einer planungsbedingten Bodenwertsteigerung geschlossen werden, kein Instrument der Planungsgewinnabschöpfung sind. § 11 BauGB lässt keine „Planungswertabgabe“ zu. In diesem Zusammenhang kann daher eine planungsbedingte Bodenwertsteigerung immer nur ein „Rechnungsposten“ bei der Beurteilung der Angemessenheit städtebaulicher Regelungen sein.

Vor diesem Hintergrund sollten es Kommunen stets vermeiden, von einer „Abschöpfung von Planungsgewinnen“ zu sprechen. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Betrachtung beim Gebot der Angemessenheit ist mithin eine Kostenermittlung durchzuführen, die einerseits die planungsbedingte Bodenwertsteigerung berücksichtigt und andererseits die Kosten für Planung (Planungsbüros, Gutachter, Beratungskosten im Übrigen, Erschließungsmaßnahmen und ggf. Leistungen für Folgekosten) einbezieht. Dabei kommt es maßgeblich wiederum darauf an, dass die angesetzten Kosten in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Planung stehen. Es ist aber ohne weiteres zulässig, dabei – auch aufgrund langjähriger Erfahrung – sachgerechte und nachvollziehbare Pauschalierungen, Kappungsgrenzen usw. vorzusehen.

5.4 Gleichbehandlungsgrundsatz

Wie bei allem staatlichen Handeln ist auch beim Abschluss städtebaulicher Verträge der Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. **Gleich gelagerte Sachverhalte müssen gleich behandelt werden.** Differenzierungen sind nur dann zulässig, wenn es dafür jeweils einen sachlichen Grund gibt.

Geht es darum, die Baulandausweisung vom Abschluss städtebaulicher Verträge mit dem Inhalt einer *Sozialgerechten Bodennutzung* durch Förderung entsprechender Wohnbebauung abhängig zu machen, ist die Frage, ob im Einzelfall eine Ungleichbehandlung vorliegt, anhand der städtebaulichen Rechtfertigung für die Anwendung einer vertraglichen Bindung zu beantworten. Wird die Anwendung der *Sozialgerechten Bodennutzung* mit Mietwohnungsmangel, Verdrängungstendenzen und insoweit drohenden städtebaulichen Missständen begründet, so sind vergleichbare Baugebiete, für die diese städtebauliche Rechtfertigung zutrifft, gleich zu behandeln. Hier ist im Einzelfall zu prüfen, ob es sachliche Differenzierungsgründe gibt.

Auch innerhalb eines Gemeindegebiets kann es unterschiedliche städtebauliche Voraussetzungen geben, so dass nicht per se im gesamten Gemeindegebiet jede Ausweisung von Wohnbauland vom Abschluss entsprechender städtebaulicher Verträge abhängig gemacht werden kann und muss. Maßgeblich ist – wie gesagt – die städtebauliche Rechtfertigung. Bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung ist zu beachten, dass die Baugebiete gleich zu behandeln sind, die jeweils eine Wohnbebauung zulassen. Dies gilt also auch für die Ausweisung von Mischgebieten sowie den im Zuge der aktuellen BauNVO-Novelle vorgesehenen Urbanen Gebieten.

Pro und Kontra Grundsatzbeschluss

Zum Teil gehen mittlere und größere Städte und Gemeinden davon aus, dass dem Grundsatz der Gleich-

behandlung am ehesten durch den Erlass von **Grundsatzbeschlüssen** Rechnung getragen werden kann, die gleichsam als Handlungsdirektive für jede Wohnbaulandausweisung im Gemeindegebiet heranzuziehen sind. Als vorbildlich wird hier immer wieder auf das SoBoN-Modell der Landeshauptstadt München verwiesen. Es bietet aufgrund seiner klaren und einheitlich praktizierten Vorgaben ausreichende Gewähr für eine Verlässlichkeit bei Investitionen und insoweit auch für eine Gleichbehandlung.

Gerade bei **kleineren Kommunen**, die in unregelmäßigen, zum Teil längeren Zeitabschnitten Wohnbauland entwickeln, kann der Erlass einer derartigen Richtlinie aber auch problematisch sein. Besonders in zeitlicher Hinsicht können sich die städtebaulichen Voraussetzungen innerhalb weniger Jahre auch deutlich ändern. Zudem kann bei möglichen städtebaulichen Missständen, z. B. bei einem Defizit an Mietwohnungen, in kleineren Gemeinden häufig schon mit einer Baulandausweisung dieses städtebauliche Defizit behoben werden. Dies kann den Erlass von Richtlinien, die auf längere Sicht die Baulandentwicklung steuern sollen, problematisch machen, da sie allenfalls eine Scheinverlässlichkeit bieten. Schließlich muss die Gemeinde auch ungleiche Sachverhalte ungleich behandeln, insbesondere wenn die städtebaulichen Grundlagen dafür nicht mehr vorliegen.

Mit dem Erlass von entsprechenden Grundsatzbeschlüssen ist daher durchaus vorsichtig und differenziert umzugehen. Hier wird man insbesondere die Baulandentwicklung in den nächsten 15 bis 20 Jahren in den Blick nehmen müssen und im Übrigen auch die städtebaulichen Zielvorstellungen, Missstände und Defizite. Ergibt sich, dass diese über einen längeren Prozess im Rahmen eines Gesamtkonzepts behoben werden sollen, kann sich natürlich auch für kleinere Gemeinden eine solche Richtlinie zur *Sozialgerechten Bodennutzung* anbieten.

6. Folgekostenregelungen und deren besondere Anforderungen

Folgekostenregelungen sind typischer Bestandteil von Baulandmodellen, wie dem Einheimischenmodell oder auch Modellen der *Sozialgerechten Bodennutzung*. Mit Folgekostenverträgen versuchen Gemeinden ihre Aufwendungen vor- oder rezufinanzieren, die ihnen als Folge neuer Ansiedlungen für Anlagen oder Einrichtungen des Gemeinbedarfs entstehen.

So ist auch die Vereinbarung von Folgekosten ein wesentlicher Bestandteil des SoBoN-Modells der Stadt München. Aufgrund der langen Anwendung in der Ent-

wicklung großer Baugebiete konnte die Stadt München dazu übergehen, diese Folgekosten pauschal zu berechnen und bestimmte Sätze festzulegen. Dies wird für **kleinere Städte und Gemeinden** kaum möglich sein. Grund dafür ist, dass Folgekosten nur dann wirksam vereinbart werden können, wenn sie kausal nachweisbar mit dem Baugebiet verbunden sind. Das ist in der Regel bei kleineren Baugebieten für sich gesehen nicht der Fall. Für die Vereinbarung von Folgekosten sind insbesondere nachfolgende Kriterien zu berücksichtigen.

6.1 Besondere Anforderungen an Folgekostenregelungen

Folgekostenverträge gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB müssen gegenüber Zielbindungs- und Ziel sicherungsverträgen gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB zusätzlichen Anforderungen genügen. Inmitten steht hier vor allem der **strenge Kausalitätsnachweis**. Nach dem Wortlaut der Regelung sind nur solche Kosten auf den Grundstückseigentümer übertragbar, die „Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind“.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass **beitragsfähige Erschließungsanlagen** davon nicht erfasst wer-

den. Es gilt hier nach wie vor eine Sperrwirkung des Erschließungsbeitragsrechts nach dem § 127 Abs. 1, § 133 Abs. 2 BauGB. Da die sachliche Beitragspflicht mit endgültiger Herstellung der Erschließungsanlagen kraft Gesetzes entsteht und die Gemeinde zur Beitragserhebung verpflichtet ist (§ 127 Abs. 1 BauGB), besteht kein Raum für eine diesbezügliche Folgekostenregelung. Auch in kompetenzrechtlicher Hinsicht ist fraglich, ob es bundesrechtlich zulässig ist, Erschließungsmaßnahmen als Folgekosten zu regeln. Solche Vereinbarungen greifen in die landesrechtliche Kompetenz zur Regelung der Abgabenhöhe ein.

6.2 Aufwendungsersatz

Aus der Formulierung „Übernahme von Kosten und Aufwendungen“ geht hervor, dass die Gemeinde nur die tatsächlich entstehenden oder entstandenen Kosten als Folgekosten an einen Vertragspartner übertragen kann. Zudem muss es sich um gemeindliche Aufwendungen handeln. Aufwendungen eines Dritten sind nicht im Rahmen von Folgekostenverträgen auf den begünstigten Grundstückseigentümer überwälzbar.

Bei der Ermittlung der Kosten müssen staatliche Zuwendungen in Ansatz gebracht werden. **Die entsprechenden Aufwendungen müssen der Gemeinde entstanden sein oder noch entstehen.** In Bezug auf das Entstehen der Aufwendungen sind nachvollziehbare Prognosen anzustellen, die dann Vertragsgrundlage werden.

6.3 „Vorhaben“ des Vertragspartners

Folgekostenregelungen setzen ein „geplantes Vorhaben des Vertragspartners“ voraus. Sie müssen aus Anlass der Ausführung eines bestimmten Vorhabens entstehen. Nicht einheitlich wird die Frage beantwortet, ob ein entsprechendes „Vorhaben“ auch die Gesamtheit aller zulässigen Bauvorhaben in einem Plangebiet

(bei verschiedenen Grundstückseigentümern) umfassen kann und die entsprechende Kausalität zu verneinen ist, wenn eine Angebotsbebauung vorliegt und einzelne Grundstückseigentümer vor dem Abschluss des Vertrages erklärt haben, nicht selbst bauen zu wollen.

6.4 Bedarf durch mehrere Baugebiete verursacht

Entgegen der alten Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2009 entschieden, dass der Bedarf für eine städtebauliche Maßnahme auch durch die Überplanung und Bebauung mehrerer Baugebiete verursacht werden kann.

Voraussetzung für einen baugebietsübergreifenden Folgekostenvertrag ist jedoch, dass die verschiedenen Baugebiete Teil einer **Gesamtkonzeption** einer Gemeinde sind. Im Rahmen dieser Gesamtkonzeption ist nachzuweisen, dass die vorhandenen Kapazitäten kommunaler Einrichtungen (etwa Schulen und Kindergärten) erschöpft sind. Städtebauliche Maßnahmen sind in diesem Fall die Folge des geplanten Vorhabens, wenn die Gemeinde durch die weitere Überplanung Investitionskosten für öffentliche Einrichtungen tragen müsste.

Voraussetzung für die Kostenübertragung ist aber auch, dass die Gemeinde von einer entsprechenden Überplanung absehen dürfte.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass ein Gesamtkonzept auch für Gebiete unterschiedlichen Charakters gelten kann und sich aus mehreren Gemeinderatsbeschlüssen zusammensetzen darf.

Insbesondere ist es über diese Rechtsprechung möglich, Folgekosten auch für kleinere Baugebiete auf begünstigte Grundstückseigentümer umzulegen. Die frühere Rechtsprechung, insbesondere des BayVGH setzte demgegenüber voraus, dass die Baugebietsausweisung zu einer „sprunghaften Entwicklung“ führte.

6.5 Strenges Kausalitätskriterium

Unabhängig von den vorstehend geschilderten Erleichterungen in der Rechtsprechung zu Folgelastenverträgen ist eine weitere Voraussetzung für die Wirksamkeit eines entsprechenden Vertrages, dass die Gemeinde die **kausale Verknüpfung zwischen Aufwendung und städtebaulicher Maßnahme belegen** kann. Anders als bei Zielbindungsverträgen reicht es nicht aus, wenn die städtebauliche Maßnahme „in sachlichem Zusammenhang“ mit den vertraglichen Verpflichtungen steht und den gesamten Umständen nach angemessen ist. Damit fällt insbesondere die Deckung des Nachholbedarfs für bereits zuvor verwirklichte Planungen aus dem Anwendungsbereich von Folgekostenverträgen heraus.

Besteht ein Gesamtkonzept für mehrere Baugebiete, lässt sich ein Zurechnungszusammenhang nur dann schaffen, wenn dieses Konzept vom Gemeinderat beschlossen und als solches von seiner Willensbildung gedeckt ist. Der Nachweis der Kausalität zwischen Vorhaben und Folgeeinrichtung und ihren Kosten setzt eine **methodisch einwandfreie Bedarfsermittlung** voraus. Sie kann in mehreren Schritten erfolgen. In einem ersten Schritt muss anhand nachvollziehbarer Prognosen dargelegt werden, mit welcher Bevölkerungszunahme gerechnet wird. Auf belegbare Erfahrungswerte darf die Gemeinde zurückgreifen. Maßstab für die Prognose ist die Anzahl der Wohneinheiten und deren Größe.

In einem zweiten Schritt ist abzuleiten, inwieweit aus dem prognostizierten Bevölkerungszuwachs zusätzlicher Bedarf an öffentlichen Anlagen und Einrichtungen hervorgerufen wird und welche Kosten der Gemeinde dabei entstehen. Auch hier ist das Zugrundelegen ortsüblicher Kostenansätze zulässig.

In einem dritten Schritt muss geprüft werden, ob und inwieweit dieser Bedarf durch die bereits vorhandenen gebietsnahen Einrichtungen gedeckt werden kann. Hier ist zu prüfen, ob **freie Kapazitäten** bestehen. Erst wenn nachgewiesen ist, dass dies nicht der Fall ist,

können Neubauten oder Erweiterungen, etwa von Kindergärten und Schulen, als unmittelbar kausale Folgekosten der städtebaulichen Maßnahmen dem begünstigten Grundstückseigentümer auferlegt werden.

In zeitlicher Hinsicht ist gerade bei unterschiedlichen Baugebieten eine zeitliche Nähe zum geplanten Vorhaben erforderlich. Entsteht eine Diskrepanz von Monaten, ist dies selbstverständlich unschädlich. Bei jahrelanger Diskrepanz wird die Kausalität indes fraglich.

Im Zusammenhang mit dem Kausalitätserfordernis ist klarzustellen, dass die Vereinbarung eines pauschalen – etwa jährlichen – Infrastrukturbeitrags ohne Anknüpfung an eine konkrete städtebauliche Maßnahme gegen das Kausalitätserfordernis des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB verstößt. Eine solche Abgabe, die etwa auf einem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats beruht, zusätzliches Wohnbauland stets von einem pauschalen Infrastrukturbeitrag abhängig zu machen, ist unzulässig. Auch im Münchner SoBoN-Modell ist ein konkreter Kostenansatz für die Herstellung sozialer Infrastruktur enthalten. Dieser beträgt gegenwärtig 66,47 € je Quadratmeter Geschossflächenmehrung. Zu beachten ist dabei allerdings, dass dieser Kostenansatz nur gilt, wenn eine konkrete Kausalitätsprüfung ergibt, dass soziale Einrichtungen als Folge des Vorhabens erst noch zu schaffen und nicht bereits vorhanden sind (vgl. Landeshauptstadt München, Seite 11).

Der **zeitliche Kausalzusammenhang** ist gegenüber der früheren Rechtsprechung zwischenzeitlich gelockert. Es reicht aus, dass die von der Gemeinde in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und in realistischer Weise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne einen weiteren Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen. In **räumlicher Hinsicht** ist es nicht erforderlich, dass Infrastruktureinrichtungen innerhalb des Plangebiets liegen. Eine Beschränkung auf das Plangebiet lässt sich dem Kausalitätskriterium in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB nicht entnehmen.

7. Vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten und Sicherungsmittel

Es wurde bereits dargelegt, dass die Grundsätze der *Sozialgerechten Bodennutzung* letztlich wirksam nur über **städtebauliche Verträge** umgesetzt werden können. Ausdrücklich benennt § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB in Nr. 2 „die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderem Wohnraumversorgungsproblemen“ als zulässigen Gegenstand zur Erreichung städtebaulicher Ziele durch vertragliche Regelung. Um das städtebauliche Ziel zu erreichen, kommen etwa **Bauverpflichtungen, Belegungsrechte, Regelungen zur Miethöhe oder Regelungen zum Verkaufspreis** in Betracht.

Es ist keine Voraussetzung für solche Verträge, die Umsetzung des sozialen Wohnungsbaus über staatliche Förderung zu realisieren. Auch rein privatfinanzierte

Vorhaben können Gegenstand derartiger vertraglicher Regelungen sein (und damit außerhalb des WoFG).

Die vertraglichen Verpflichtungen, wie sie vorstehend beschrieben sind, sind nur dann effektiv, wenn sie tatsächlich auch vertraglich abgesichert sind und durchgesetzt werden können. Gerade städtebauliche Verträge, deren Regelungen erst nach Realisierung der Baumaßnahmen umgesetzt werden können, bergen ein deutlich größeres Risiko, dass der Grundstückseigentümer die vertragliche Verpflichtung nicht erfüllt. Voraussetzung ist natürlich, dass die vertragliche Regelung ohnehin rechtmäßig ist und insbesondere dem Gebot der Angemessenheit genügt. Zur Sicherung der Vertragspflichten lassen sich folgende Regelungen umsetzen.

7.1 Vertragsstrafen

Zur Sicherung einer Vertragspflicht zur Umsetzung sozialen Wohnungsbaus kommt die Vereinbarung von Vertragsstrafen in Betracht. Der Grundstückseigentümer verpflichtet sich gegenüber der Gemeinde hierbei, im Falle der Verletzung der vertraglichen Verpflichtung für die Dauer des Verstoßes eine wiederkehrende Geldsumme zu zahlen. Eine solche Zahlungspflicht kann der sofortigen Zwangsvollstreckung über Art. 61 VwVfG unterworfen werden. Bei der Höhe der Vertragsstrafe ist allerdings die Angemessenheit zu berücksichtigen. Unverhältnismäßig hohe Vertragsstrafen können durch Urteil auf einen angemessenen Betrag herabgesetzt werden.

Eine Deckelung der Vertragsstrafe kann ebenso erforderlich sein. Auch hier gilt das Angemessenheitsgebot des § 11 Abs. 2 BauGB. Als Maßstab für die Zulässigkeit einer Vertragsstrafe wird man darauf abstellen können, welchen wirtschaftlichen Vorteil der Vertragspartner daraus zieht, dass er sich nicht an die vertragliche Verpflichtung hält. Es dürfte jedenfalls zulässig sein, die Vertragsstrafe um einiges höher festzulegen als der wirtschaftliche Vorteil, den ein Vertragsverstoß für den Vertragspartner mit sich brächte.

7.2 Wiederkaufs-/Ankaufsrechte

Wie auch zur Sicherung von Verkaufsverträgen mit Einheimischenbindung finden sich zur Durchsetzung von Vertragspflichten des sozialen Wohnungsbaus häufig befristete Wiederkaufs-, bzw. Ankaufsregelungen. Sie werden in der Regel durch eine Auflassungsvormerkung zugunsten der Gemeinde im Grundbuch

gesichert, welche anderweitigen Veräußerungsgeschäften als „Grundbuchsperrung“ gemäß §§ 883, 888 BGB entgegensteht. Bei der Vereinbarung der Rückwerbskonditionen ist die bisherige Laufzeit des Vertrages zu berücksichtigen.

7.3 Beschränkt persönliche Dienstbarkeiten

Belegungsrechte werden häufig durch beschränkt persönliche Dienstbarkeit gemäß § 1090 ff BGB abgesichert. Eine dingliche Absicherung ist hier in der Regel erforderlich, es sei denn die Gemeinde gibt sich mit Vertragsstrafen zufrieden. Damit würde ihr lediglich ein Sekundäranspruch zugebilligt werden, während der eigentliche Vertragszweck vereitelt bleibt.

Zu beachten ist, dass die Wirksamkeit einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit voraussetzt, dass sie einen rechtlich zulässigen Inhalt hat. Handlungspflichten können durch beschränkt persönliche Dienstbarkeiten nicht begründet werden. Außerdem muss darauf geachtet werden, dass die abgesicherte Unterlassungspflicht dabei keine Beschränkung der rechtlichen Verfügungsfreiheit des Eigentümers des belaste-

ten Grundstücks enthalten darf, sondern lediglich den tatsächlichen Gebrauch des Grundstücks beschränkt. Vor diesem Hintergrund kann eine Mietpreisbindung nicht durch eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit abgesichert werden, da sie keine Benutzung des Grundstücks in einer bestimmten einzelnen Beziehung als Ausfluss des Eigentumsrechts zum Gegenstand hat. Gleiches gilt für die Veräußerung einer Wohnung zu einem bestimmten Preis. Zulässig sind indes Beschränkungen in Bezug auf ein Wohnungsbesetzungsrecht.

Generell sind die vertraglichen Sicherungsmittel zur Beachtung des Angemessenheitsgebots auf die Zeitdauer der primären Vertragspflicht (15 bis 20 Jahre) zu beschränken.

7.4 Bauverpflichtung

Ein wesentliches Element der vertraglichen Verpflichtung in den verschiedensten Konstellationen ist die Verankerung einer Bauverpflichtung. Die städtebaulichen Ziele der Gemeinde lassen sich nur dann effektiv umsetzen, wenn auch in zeitlicher Hinsicht sichergestellt ist, dass der Eigentümer die Grundstücke zeitnah

mit Wohnraum bebaut und zur Verfügung stellt. Damit ist auch bei Bindungsverträgen zur Sicherung des sozialen Wohnungsbaus eine zu vereinbarende Bauverpflichtung zentrales Element eines städtebaulichen Vertrages.

7.5 Verwendung von Mitteln des sozialen Wohnungsbaus

Ergänzend zu städtebaulichen Festsetzungen im Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB kann vertraglich vereinbart werden, dass der Grundstückseigentümer verpflichtet ist, einen bestimmten Anteil der Wohnungen oder der Geschossfläche als Eigentums- oder Mietwohnungen im Standard und mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus zu errichten. Gegebenenfalls vorgenommene Festsetzungen im Bebauungsplan sind nicht ausreichend. Es bedarf dieser zusätzlichen städtebaulichen Verpflichtung. Der Grundstückseigentümer wird mit diesen Regelungen darauf verpflichtet, etwa die Förderung nach dem WoFG mit ihren entsprechenden Voraussetzungen und Bindungen in Anspruch zu nehmen.

Zu beachten ist, dass die Bindungen nach dem WoFG nicht über städtebauliche Verträge, sondern auch über die staatliche Förderzusage auferlegt werden können.

Die bloße Verpflichtung im städtebaulichen Vertrag, bestimmte Baugrundstücke im Standard und mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaues nach dem WoFG zu errichten, bietet für die Gemeinde eine einfache und relativ sichere Möglichkeit, ihr städtebauliches Ziel zu erreichen. Sie muss im städtebaulichen Vertrag lediglich diese Verpflichtung absichern, während die übrigen Verpflichtungen nach dem WoFG Teil der Förderzusage und des Förderbescheids sind. Damit sind die Durchsetzungsinstrumente sicherer und einfacher als beim städtebaulichen Vertrag.

Auf die einschlägigen Förderprogramme in Bayern ist in Kapitel 2 verwiesen. Insgesamt bietet es sich hier an, bei konkreten Bauvorhaben mit dem zuständigen Förderstellen Kontakt aufzunehmen, um frühzeitig die Förderbedingungen im Planungsprozess und der Gestaltung der Verträge berücksichtigen zu können.

7.6 Belegungsrechte

In städtebaulichen Verträgen zur Förderung von Wohnbauprojekten im Rahmen einer *Sozialgerechten Bodennutzung* werden häufig auch **Belegungs-, Besetzungs- oder Benennungsrechte** vereinbart. In diesem Fall ist vertraglich sicherzustellen, dass der Vorhabenträger/Grundstückseigentümer der Gemeinde unverzüglich anzeigt, wenn eine Wohnung frei oder bezugsfertig wird.

Bei einem Belegungsrecht dürfen diese Wohnungen an Wohnungssuchende mit einer Wohnberechtigungsbescheinigung der Gemeinde vergeben werden (vgl. § 27 i.V.m. § 9 Abs. 2 WoFG bzw. Art. 14 Abs. 1 BayWoFG). Bei Besetzungsrechten verpflichtet sich der Vorhabenträger, mit dem von der Gemeinde benannten Wohnungssuchenden einen Mietvertrag abzuschließen. Bei einem Benennungsrecht schlägt die Gemeinde dem Vorhabenträger mindestens drei Wohnungssuchende vor, aus denen der Vorhabenträger einen auswählen und mit ihm einen Mietvertrag abschließen muss.

7.7 Höchstmietenvereinbarung

Auch die Vereinbarung einer (zeitlich befristeten) Mietpreishöhe kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein. Dies gilt auch außerhalb der Regelungen des WoFG. Die Vereinbarung befristeter Höchstmieten muss aber im Ergebnis mit der Festlegung eines bestimmten Personenkreises einhergehen, um sicherzustellen, dass das städtebauliche Ziel, bestimmte Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversor-

gungsproblemen zu bedienen, sichergestellt werden kann. Ergänzt werden die Höchstmietenvereinbarungen in der Regel daher durch entsprechende Belegungsrechte der Gemeinde. Über § 61 Abs. 1 Satz 1 BauGB können auch im Rahmen einer freiwilligen oder gesetzlichen Umlegung bereits Mietverträge mit der Begrenzung der Höchstmiete abgeschlossen werden.

7.8 Veräußerungsbeschränkungen

Sollen Grundstücke oder Wohnungen als Wohneigentum veräußert werden, kann auch die Festlegung eines Höchstverkaufspreises Gegenstand städtebaulicher Regelungen sein. Bei Regelungen über Veräußerungsbeschränkungen wird für eine gewisse Anzahl der zu bauenden Wohneinheiten ein maximal zulässiger Verkaufspreis festgelegt, der einen bestimmten Prozentsatz unter dem Marktwert liegt. Die Höhe der Kaufpreisminderung ist im Rahmen der Angemessen-

heitsregelung festzulegen. Regelmäßig wird die Veräußerungsbeschränkung auch in Abhängigkeit von der Gegenleistung der Gemeinde befristet. Bei der Festlegung des üblichen Marktpreises kann sich die Gemeinde des Gutachterausschusses nach § 192 ff. BauGB bedienen oder es werden gemeinsam mit dem Vertragspartner Kriterien festgelegt, wie der Marktpreis zu ermitteln ist.



8. Richtlinie / Grundsatzbeschluss oder Einzelfallanwendung?

Ziel der Münchner SoBoN-Richtlinie war es, einerseits die Baulandausweisung grundsätzlich nach einem bestimmtem Vertragsschema ablaufen zu lassen und andererseits durch eine konkrete Vorgabe ein verlässliches Kalkulationsmodell für die Planungsbegünstigten bereitzustellen. Entscheidend ist hier allerdings, dass die Stadt München große Flächen nach diesem Modell überplanen konnte. Abgesehen von der fehlenden Übertragbarkeit des Münchner Modells auf kleinere Kommunen muss sich eine Kommune bei der Entscheidung, ob sie einen Grundsatzbeschluss oder eine Richtlinie aufstellt, in der Regel davon leiten lassen, ob sie mittel- bis langfristig größere Flächen für eine Wohnraumnutzung auszuweisen beabsichtigt. Hier kann ein Blick in den Flächennutzungsplan und das dort festgelegte städtebauliche Handlungsprogramm

in den nächsten 15 Jahren in der Regel weiterhelfen. Beschränkt sich die Baulandausweisung auf wenige Flächen, die überdies unterschiedliche städtebauliche Voraussetzungen haben, dürfte wenig Raum für eine Richtlinie oder ein Grundsatzbeschluss sein. Sind mittel- und langfristig größere Entwicklungsflächen geplant, bietet es sich an, die Handlungsweise durch einen Grundsatzbeschluss festzulegen. Die Bezeichnung als Grundsatzbeschluss oder Richtlinie ist völlig unerheblich. Die rechtliche Wirkung beschränkt sich in beiden Fällen auf eine „**Selbstverpflichtung**“ des kommunalen Gremiums, bei der zukünftigen Baulandausweisung bestimmte Vorgaben zu beachten. Keineswegs kommt einem solchen Grundsatzbeschluss (oder Richtlinie) rechtlich verbindlicher Charakter im Sinne einer Rechtsnorm zu.



9. Inhalt einer Richtlinie / eines Grundsatzbeschlusses und Vorgehensweise bei der Erstellung

Sollen in einem Grundsatzbeschluss zur Beschaffung bezahlbaren Wohnraums Verfahrensgrundsätze für die Bauleitplanung zur Ausweisung von Wohn- und Mischgebietsflächen erlassen werden, bietet sich folgende Vorgehensweise an.

In einem ersten Schritt ist auf Grundlage der beabsichtigten Bauleitplanung der kommenden Jahre festzulegen, welche **städtebaulichen Ziele** verfolgt werden sollen und wie diese hergeleitet werden. Insofern kann auf die Ausführungen in Kapitel 4 zur städtebaulichen Rechtfertigung und Definition der städtebaulichen Ziele verwiesen werden. Da sich diese Ziele in der Regel nur durch städtebauliche Verträge (oder dem Zwischenerwerb) erreichen lassen, ist in einem Grundsatzbeschluss auf die allgemeinen Zielrichtungen dieser städtebaulichen Verträge zu verweisen.

Darüber hinaus muss sich die Kommune Gedanken darüber machen, ab welcher **Baugebietsgröße** bzw. ab welcher zusätzlichen Wohngeschossfläche der Grundsatzbeschluss zur Anwendung kommt. Es hat sich hier bewährt, Bagatellgrenzen festzulegen – etwa 500 m² zulässige, neu entstehende Geschossfläche – um den Aufwand, der mit der Umsetzung einer sozialen Wohnraumförderung verbunden ist, in Grenzen zu halten. Diese Bagatellgrenze kann allerdings nicht willkürlich jeweils neu festgelegt werden, sondern sollte sich an einer einheitlichen Flächengröße ausrichten.

Ebenso hat sich herausgestellt, dass die **Nachverdichtung** kleinteiliger Wohngebiete nicht für die Anwendung der *Sozialgerechten Bodennutzung* geeignet ist. Allenfalls können hier private Grundstückseigentümer angehalten werden, staatliche Förderprogramme in Anspruch zu nehmen. Hierauf kann die Kommune z. B. im Rahmen der Bauberatung hinwirken.

Bei der Vorgehensweise wird zudem zu berücksichtigen sein, ob in der jeweiligen Kommune die Voraussetzungen für **Folgekostenverträge** gegeben sind. Dies muss im Einzelfall geprüft und ermittelt werden. Falls ja, bietet es sich an, Regelungen zu Folgekosten in einen Grundsatzbeschluss aufzunehmen. Es kann allerdings auch bei der allgemeinen Feststellung bleiben, dass in rechtlich zulässigem Rahmen auch Folgekosten von Planungsbegünstigten zu übernehmen sind. Damit ist festgelegt, dass im Einzelfall die rechtliche Zulässigkeit geprüft und in den vertraglichen Vereinbarungen Eingang finden muss.

Darüber hinaus sollte ein Grundsatzbeschluss stets darauf verweisen, dass eine Korrektur der festgelegten Vorgehensweise im Einzelfall notwendig ist, wenn sich aus rechtlichen Gründen – insbesondere aus Gründen der Angemessenheit – die vertraglichen Vereinbarungen nicht umsetzen lassen, da sie über einer festgelegten Grenze liegen, die dem Grundstückseigentümer als Belastung abverlangt werden kann.

10. Mögliche Inhalte eines Grundsatzbeschlusses

Vor diesem Hintergrund bietet sich die Gliederung eines Grundsatzbeschlusses etwa nach folgendem Schema an:

I. Anlass

- Bedarfsbegründung
- Wohnraumbedarf für bestimmte Bevölkerungsgruppen

II. Ziele

- Festlegung der Zielgruppe für soziale Wohnraumförderungen
- Verweis auf Verfahrensgrundsätze und Rechtsgrundlagen

III. Anwendungsvoraussetzungen

- Neuausweisung von Baugebieten
- Nicht bei Nachverdichtung kleinteiliger Wohnbebauung
- Festlegung einer Bagatellgrenze
- Einzelfallkorrektur bei fehlender Angemessenheit

IV. Leistungsverpflichtete

- Definition des Planungsbegünstigten (in der Regel Grundstückseigentümer bzw. Grundstückserwerber mit gesicherter Erwerbsposition)
- Regelung bei mehreren Planungsbegünstigten
- Rechtsnachfolgeregelungen

V. Verpflichtung des Planungsbegünstigten

- Kostenübernahme für Planungskosten, Gutachten und Beratungskosten
- Festlegung der Bindungen für geförderten Wohnungsbau: Anteil der Geschossfläche für geförderte Wohnnutzung (Aufteilung nach Miet- und Eigentumswohnraum); mögliche Angabe von Fördermodellen; baugebietsbezogene Festlegung der Fördermodelle; ggf. Berücksichtigung von Einheimischenbindungen; Anpassung der Richtlinie bei geänderten Förderbedingungen; Festlegung des Bindungszeitraums (ggf. differenziert zwischen Eigentumswohnraum und Mietwohnraum); Festlegung der Miethöhe für geförderten Wohnraum, orientiert an der Durchschnittsmiete mit einem entsprechenden Abschlag
- Festlegung einer Baupflicht
- ggfs. Übernahme von Folgekosten
- Berechnungsmodell für die Ermittlung der Angemessenheit (Anfangs- und Endwertbetrachtung)

VI. Darstellung des Verfahrensablaufs

Gestufter Abschluss von städtebaulichen Verträgen abhängig von den Planungsschritten im Bauleitplanverfahren. Städtebauliche Verträge gehen in der Regel voraus.

11. Quellenverzeichnis

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2017). Wohnraum fördern in Bayern. Online abrufbar unter: www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/2016-12-07_obb-iic1_anl_brosch%C3%BCre_wohnraum_f%C3%B6rdern_in_bayern.pdf

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2017). Kommunales Wohnraumförderungsprogramm – KommWFP. Online abrufbar unter: www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt/wohnraumfoerderung/index.php

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2010). Anwendung des Vergaberechts bei kommunalen Grundstücksgeschäften. Handreichung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern. Online abrufbar unter: www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/buw/bauthemen/iiz5_vergabe_kommunal_rs_20101220.pdf

Bayerisches Staatsministerium des Innern (1992). Kommunales Wohnungswesen; Veräußerungen und Vermietungen unter Wert durch Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern. Online anrufbar unter: www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96622>true

Landeshauptstadt München (2017). Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN). Der Münchner Weg. Online abrufbar unter: www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2016). Übersicht über die Wohnraumförderung in Bayern. Online abrufbar unter: www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/wohnen/iic1_uebersicht_wohnraumfoerderung.pdf

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) (2016). Bezahlbarer Wohnraum in der Region München – Informationen für Kommunen. Online abrufbar unter: www.pv-muenchen.de/index.php?id=0,341

Spieß, Gerhard (2015). Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Städtebauliche und rechtliche Rahmenbedingungen für die Beschaffung bezahlbaren Wohnraums. In: Bayerischer Gemeindetag, 5/2015.

