Lenz und Johlen

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

# Bauland mobilisieren
# Städtebauliche Verträge und Baulandmodelle

Stephan Helbig (LL.M.)

# Einleitung

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Für eine bedarfsorientierte und nachhaltige **Wohnungsbauentwicklung** bilden integrierte **Baulandstrategien** in Verbindung mit wohnungspolitischen Konzepten eine wichtige Grundlage. Diese bündeln das vorhandene Instrumentarium, um **ausreichend Bauland zu entwickeln** und für bezahlbaren Wohnungsbau verfügbar zu machen.

Das vorhandene Instrumentarium des BauGB und hier **vor allem der städtebauliche Vertrag** und die Instrumente des besonderen Städtebaurechts (Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Umlegung und Sanierungsmaßnahme) bieten bewährte Möglichkeiten, das **Wachstum zu steuern**, **Bauland bereitzustellen und Teile der Planungswertsteigerungen für die Finanzierung von Planungs-, Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten sowie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu nutzen.** Die Kommunen sollten für eine aktive und nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik dieses Instrumentarium **bedarfsorientiert und zielgenau** anwenden.

*Quelle: Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) Juli 2019*

# Einleitung

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Die Baulandmobilisierung hat verschiedene, miteinander verbundene Ziele. Hierzu gehören insbesondere:

- schnellere Ausweisung, Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland
- Beteiligung der Gemeinde an den planungs- und maßnahmebedingten Wertsteigerungen zur Finanzierung der Baulandbereitstellung und -mobilisierung
- Schaffung von Wohnraum für Familien und Einkommensschwache
- Entlastung der Gemeinde bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen
- Übernahme von Kosten und sonstigen gemeindlichen Aufwendungen für städtebauliche Planungen und Maßnahmen durch den Investor.

- Umsetzung durch Städtebauliche Verträge / Baulandmodelle

# Überblick

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## Teil 1:

- Einführung und Überblick städtebauliche Verträge
- Beispiele ausgewählter Baulandmodelle und deren Inhalte

## Teil 2:

- Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

# Voraussetzung

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- **Bauvorhaben setzt Schaffung von Baurecht voraus**
  - Keine Anwendung bei Vorhaben mit bereits bestehendem Baurecht
  - § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB: „Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte."
- daher: **Austauschverhältnis zwischen privatem Investor und öffentlicher Hand**
  - Entscheidende und wichtigste Voraussetzung aller städtebaulichen Verträge ist die Kooperationsbereitschaft des privaten Vertragspartners. Den städtebaulichen Verträgen ist die **Freiwilligkeit** und **Kooperationsbereitschaft** immanent. Eine derartige Kooperationsbereitschaft ist dann am besten gewährleistet, wenn neben der Gemeinde auch der private Vertragspartner von dem städtebaulichen **Vertrag profitiert**.

# Interessenlagen der Vertragsparteien

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

**Gemeinde**

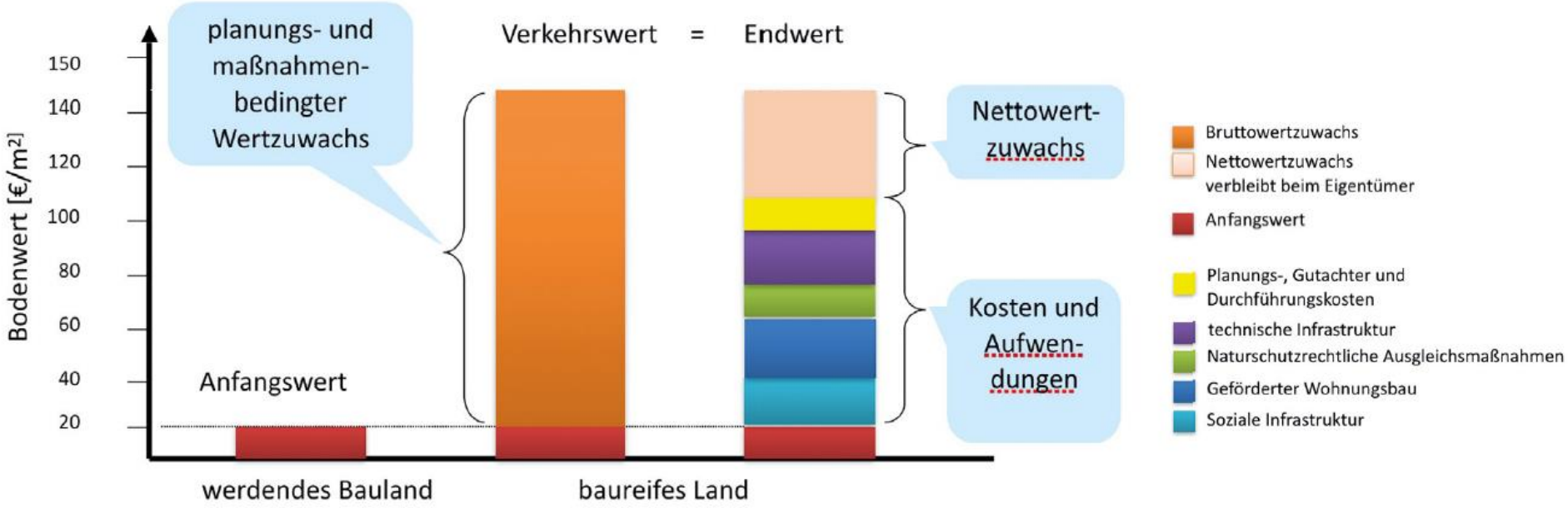
- Kostenneutrale Baulandentwicklung und Erschließung
- Kostenminimierung / Beteiligung des Investors an Folgekosten
- Boden- und Wohnungspolitische Ziele (Bezahlbarer Wohnraum)
- ökologische Ziele (Ausgleichsmaßnahmen)
- Akzeptanzsteigerung bei politisch umstrittenen Projekten

- Planungs- und Kalkulationssicherheit
- Beschleunigung
- Risikobegrenzung bei Scheitern des B-Plans
- Wirtschaftliche Interessen

**Vorhabenträger**

# Interessenlagen der Vertragsparteien

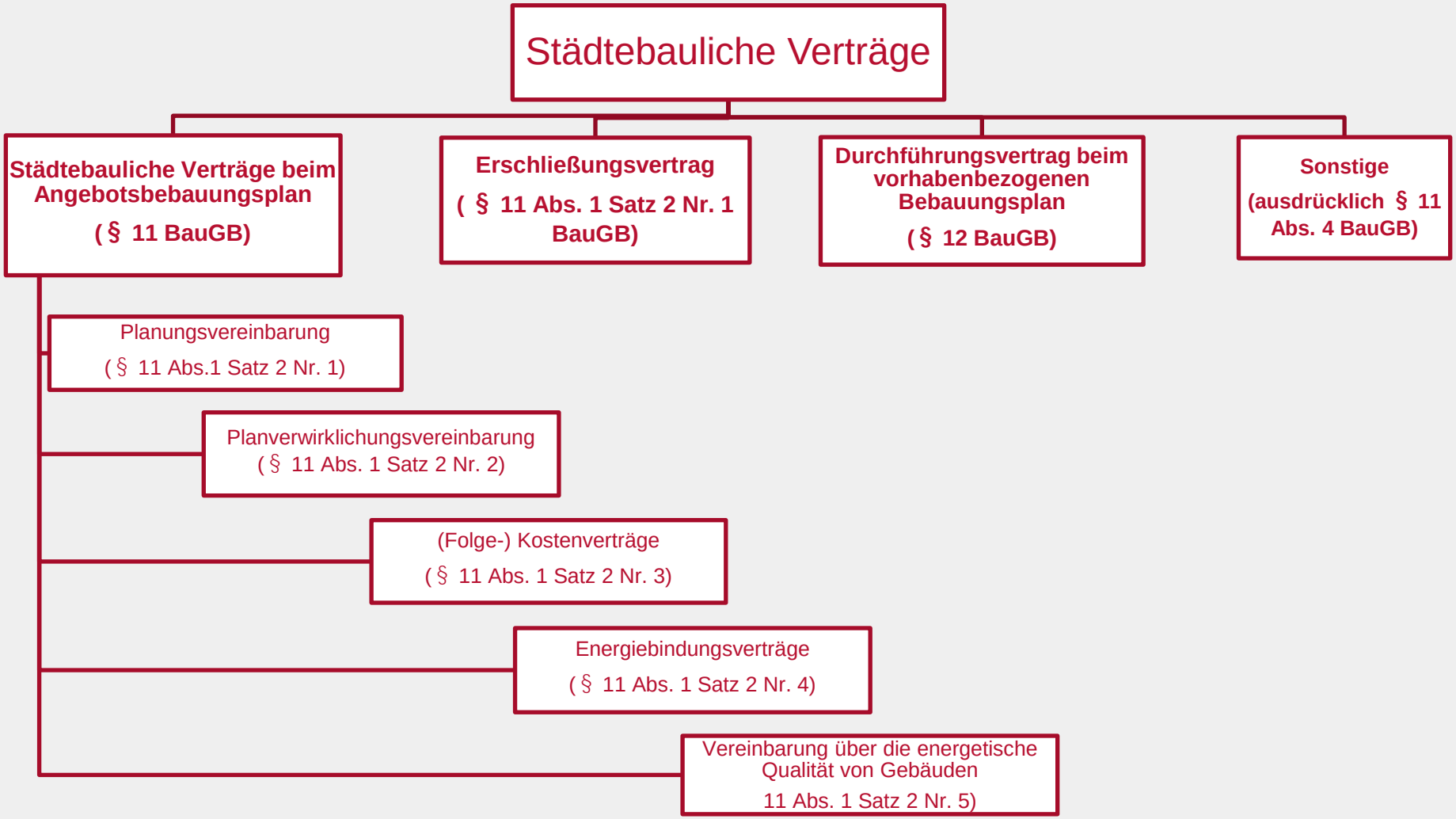
Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB




Quelle: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018, S. 153 «Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle?“

# Regelungsinhalt städtebaulicher Verträge

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB



# Planungsvereinbarung

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB:

*„Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein: die* ***Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten****; dazu gehören auch die* ***Neuordnung der Grundstücksverhältnisse****, die* ***Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen****, (die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen,) die* ***Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen*** *sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt“*

# Planverwirklichungsvereinbarung

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB

*„Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein (…) die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die* ***Grundstücksnutzung****, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die* ***Durchführung des Ausgleichs*** *im Sinne des § 1a Absatz 3, die* ***Berücksichtigung baukultureller Belange,*** *die* ***Deckung des Wohnbedarfs*** *von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der* ***Erwerb angemessenen Wohnraums*** *durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung.“*

# (Folge-) Kostenverträge

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

**§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB:**

„Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein: (…) die **Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen**, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen **entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge** des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken.“

# Erschließungsvertrag

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB:

„Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein: (…) **die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen** (…)“

# Modelle zur Baulandentwicklung

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Städtebaulicher Vertrag (Einzelfall)
- Zwischenerwerb
- Kommunale Baulandmodelle
  - regeln Baulandentwicklung im Gemeindegebiet
  - Zentrale, verbindliche Regelungen für alle Vorhabenplanungen
  - Umsetzung durch städtebauliche Verträge

„Das Bonner Baulandmodell regelt **einheitlich** und **verbindlich** für alle von ihm erfassten Wohnungsbauvorhaben, welche Leistungen ein Vorhabenträger im Sinne der Allgemeinheit zu erbringen hat. **Ein Anliegen des Modells ist es, für die Aushandlung von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB einen geregelten Rahmen zu schaffen und somit Transparenz und Sicherheit für alle an einer Planung beteiligten Akteure herzustellen**.“

# Kooperative Baulandmodelle

## Ausgewählte Beispiele und Regelungsinhalte

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

➢ Typische Regelungselemente:

- Anwendungskriterien
- Übernahme der Kosten für Planung und erforderliche Gutachten
- Übernahme von Folgekosten
- Durchführung der Erschließung durch den Vorhabenträger auf dessen Kosten oder Übernahme der Kosten der Erschließung
- Übernahme von Kosten/ Durchführung von Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen sowie Grün- und Freiflächen
- Anteile geförderter/ preisgedämpfter Wohnraum

# Kooperative Baulandmodelle

## Ausgewählte Beispiele und Regelungsinhalte

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- „Das Kooperative Baulandmodell Köln (2017plus)“
- „Bonner Baulandmodell“
- „Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt Düsseldorf“
- „Modell der sozialgerechten Bodennutzung in Münster“ (SoBo-Münster)
- „Königswinterer Baulandmodell“

# Kooperative Baulandmodelle

## Ausgewählte Beispiele und Regelungsinhalte

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

### Anwendungsvoraussetzung/ Bagatellgrenzen

- Köln: Planungsrecht für mind. 1.800 Quadratmeter Geschossfläche Wohnen
- Bonn: Planungsrecht für mehr als 24 Wohneinheiten oder 2.200 m² Bruttogrundfläche Wohnen
- Königswinter: Planungsrecht für alle Wohnbauvorhaben

# Kooperative Baulandmodelle

## Ausgewählte Beispiele und Regelungsinhalte

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Beispiele zur Regelung des Anteils geförderter/ preisgedämpfter Wohnungen

- Köln: 30 % öffentlich geförderte Geschossfläche
- Bonn: 40% der für Wohnzwecke geplanten Bruttogrundfläche
- Düsseldorf: 40%, davon mind. 20 % öffentlich gefördert, mind. 10 % preisgedämpft
- Münster: 30 % geförderter Wohnungsbau (MFH)
- Königswinter: 30 % der entstehenden Bruttogeschoßfläche (ab 20 WE)

# Kooperative Baulandmodelle

## Ausgewählte Beispiele und Regelungsinhalte

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

### Beispiele zur Regelung über Folgekosten/ weitere Inhalte

- Köln:
  - „ursächlichen Mehrbedarf im Bereich **Kindertagesstätte**“
  - „die ursächlichen **öffentlichen Spielflächen**“
  - „die ursächlichen öffentlichen beziehungsweise öffentlich zugänglichen **Grünflächen**“
- Bonn:
  - „Folgekosten für die **soziale und technische Infrastruktur** sowie weitere Kosten, die durch das Vorhaben ausgelöst werden (Ausgleichsmaßnahmen und naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen)…Soziale Infrastruktur sind Gemeinbedarfsflächen, zum Beispiel **Schulen**, **Kitas**, **Spielplätze** etc. Technische Infrastruktur sind beispielsweise **Erschließungsanlagen**, Flächen für **Versorgung** und **Entsorgung** etc.
- Königswinter:
  - neue Wohngebäude mindestens im Standard **KfW-Effizienzhaus 40** zu errichten,
  - eine **Photovoltaikanlage** auf jedem neuen Wohngebäude zu installieren,
  - die **Checkliste** der Stadt Königswinter zum **Klimaschutz** im Planverfahren abzuprüfen.

# Zusammenfassung

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Wo die Umsetzung eines Bauvorhabens die Schaffung von Baurecht voraussetzt, können städtebauliche Verträge zwischen Kommune und Vorhabenträger/ Grundstückeigentümer geschlossen werden.
- Inhalt dieser vertraglichen Regelungen sind regelmäßig die Beteiligung/ Übernahme von Kosten der Planung oder Folgekosten durch den Vorhabenträger („Plangewinnabschöpfung“) sowie die Schaffung von gefördertem/ preisgedämpften Wohnraum.
- Baulandmodelle bieten (transparente) Grundlage/ Rahmen für vertragliche Regelungen in städtebaulichen Verträgen.
- Viele Kommunen haben bereits politische Baulandbeschlüsse gefasst.

Lenz und Johlen

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

# Bauland mobilisieren
# Städtebauliche Verträge und Baulandmodelle

Dr. Michael Oerder
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

# Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Rechtsnatur der (vom Gemeinderat beschlossenen) Baulandmodelle (keine Normen – Selbstbindung der Verwaltung)

- Erforderlichkeit eines Vertrages: „Freiwilligkeit“

- Grenzen für städtebauliche Verträge: insbesondere:
  - Angemessenheit und Sachzusammenhang
  - Beachtung von gesetzlichen Verboten

- Rechtsfolgen unwirksamer Klauseln in städtebaulichen Verträgen

  - Leistungsverweigerungsrecht
  - Kondiktion erbrachter Leistungen (Verjährung)
  - Gesamt- oder Teilunwirksamkeit (laut Gesetz: im Zweifel Gesamtunwirksamkeit)
  - Treu und Glauben

# Vertragliche Regelungen bei Baulandmodellen (§ 11 BauGB)

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## ➢ Planungsvereinbarung (auch Anwendungsvereinbarung)

- **Zeitpunkt:** In der Regel am Anfang des Planungsprozesses
- **Inhalt:** Zustimmung zur Anwendung Baulandmodell/ Übernahme von Planungsleistungen durch Investor (Planungsbüro/ Gutachter)
- **Kritisch:** Übernahme von Kosten, die für die Bauleitplanung nicht erforderlich sind
- **Kritisch:** Übernahme von Kosten, die für die Überplanung von Drittgrundstücken, namentlich bei städtischen Grundstücken anfallen
- Ansonsten eher unproblematisch

# Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Zweiter Vertrag (i.d.R. erst **nach Offenlage der Planunterlagen** nach § 3 Abs. 2 BauGB)

- **Planverwirklichungsvereinbarung**
- **Z.B.:**
  - Herstellung und von **naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßflächen und/ oder Grünflächen je Einwohner)**
    - Dauerhafte (!) Bereitstellung!
    - dauerhafte Pflege von öffentl. Grünflächen und Straßenbegleitgrün? (OVG Lüneburg)

  - Verpflichtung zur Schaffung von **öffentlich gefördertem Wohnungsbau**
    - (Problem: neue Anforderungen des Landes NRW)
    - Zulässigkeit /Quote)
    - Sicherungsmittel

      Gewinnabschöpfung mit Sicherheitsleistung (bis zur Nutzungsaufnahme)

      Dingliche Sicherung bis zur Nutzungsaufnahme

      Danach: Überwachungsinstrumente der Wohnungsaufsicht

# Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## ➢ Folgekostenvereinbarung

- **Eigene Sach- und Personalkosten** der Gemeinde. Abwälzung zulässig (noch nicht in Köln)
- **Kosten für die Infrastruktur**, z.B. für die Errichtung einer Kindertagesstätte oder einer Grundschule
  - Veranlassung durch ein einziges Vorhaben, das eine Folgemaßnahme benötigt
    - Bedarfsermittlung
    - Nur Herstellungskosten /keine Unterhaltung
    - Schenkungsmodell? Fördermittel
    - Selbst errichten und vermieten (Vorhabenträger hat Wahlrecht)
  - Orientierung an gemeindeweitem Bedarf
    - BVerwG: Zulässig wenn
    - Transparenz
    - Gremienvorbehalt, d.h. Beschlussfassung durch den Gemeinderat.
  - **These:** Viele gemeindliche Modelle entsprechen diesen Anforderungen nicht

# Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## ➢ Erschließungsvertrag

- Erschließung durch Investor regelmäßiger Bestandteil der Baulandmodelle
- Zulässig: Nur die erforderliche Erschließung (**keine Luxuserschließung)**
- Thema: Ausschreibung
- Erschließung von Drittgrundstücken führt nicht automatisch zu Unangemessenheit (maßgebend Einzelfall)
- kostenlose Miterschließung eines gemeindlichen Grundstücks (in der Regel unzulässig). Die Gemeinde  muss sich beteiligen.

# Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Angemessenheit und Sachzusammenhang: Prüfung der **Einzelregelung** und der **Gesamtheit der ausgetauschten Leistungen**
- Literatur (vereinzelt): 50 % des Plangewinns müssen beim Eigentümer/Investor bleiben.
- Angemessenheitsprüfung ist im Kölner Baulandmodell nicht mehr vorgesehen (wird unterstellt).
- Angemessenheitsprüfung nach dem Bonner Baulandmodell (sehr komplex: Tragfähigkeit zweifelhaft)
- Bisher sind Baulandmodelle in NRW in der Rechtsprechung nicht an der Angemessenheit gescheitert.

# Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Städtebauliche Verträge regelmäßig zulässig bei der **Schaffung** von Planungsrecht
- Städtebauliche Verträge im **unbeplanten Innenbereich?**
  - Immer zulässig, wenn das Grundstück von der Gemeinde veräußert wird
  - § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB: Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen **Anspruch** auf die Gegenleistung hätte.
  - § 34 BauGB: **Genehmigungsanspruch** bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen
  - Gelegentlicher „Trick“ der Gemeinde: Aufstellungsbeschluss und Planungssicherungsinstrumente
  - Handlungsoption des Investors: BV und abwarten

# Zulässigkeit und Grenzen von Baulandmodellen

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## Baulandverträge ohne Baulandmodell (kritisch)

- **Beispiel:** Eine Gemeinde in der Nähe von Köln möchte in einem Einzelfall den Vorhabenträger verpflichten, geförderten Wohnungsbau zu errichten
  - Art 3 GG Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte
  - Gremienvorbehalt nach BVerwG

## Übergangsvorschriften

- Änderung der Bedingungen des Baulandmodells (z.B. Quote) zwischen Erwerb und Einleitung des Planverfahrens oder während des Planverfahrens
- Übergangsvorschriften nur in manchen Modellen geregelt (z.B. Köln): Stichtagsregelung
- Verfassungsrechtliches Rückwirkungsverbot? Nur bei abgeschlossenen Sachverhalten.
- Vertrauensschutz könnte Übergangsvorschriften erforderlich machen.
- Selbstbindung der Gemeinde bei ausdrücklicher Regelung im Modell

# Zusammenfassung und Ausblick

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Baulandmodelle sind grundsätzlich zulässig.
- Baulandmodelle müssen differenzierten rechtlichen Anforderungen entsprechen.
- Baulandmodelle verteuern Bauland und Immobilien: Steigende Baupreise und Finanzierungszinsen, Lieferkettenprobleme und fehlende Handwerker tragen ebenfalls dazu bei.
- In Zukunft wird es mehr Fälle geben, in denen gemeindliche Bauleitplanung aus wirtschaftlichen Gründen nicht umgesetzt wird. Dies wirft die Frage nach der Angemessenheit der Regelungen voraus, wenn sie dazu führen, dass sich der Investor über die Vorhaben nicht mehr sicher refinanzieren kann. In der Vergangenheit war eine ausreichende Refinanzierung in der Regel möglich. Der Nachweis der Unangemessenheit konnte daher regelmäßig nicht geführt werden. Mit einem Ausstieg aus dem Projekt wurde vielfach nur gedroht.
- Es bleibt dabei: Städtebauliche Verträge führen nur dann zum Erfolg, wenn Gemeinde **und** Vorhabenträger davon profizieren.