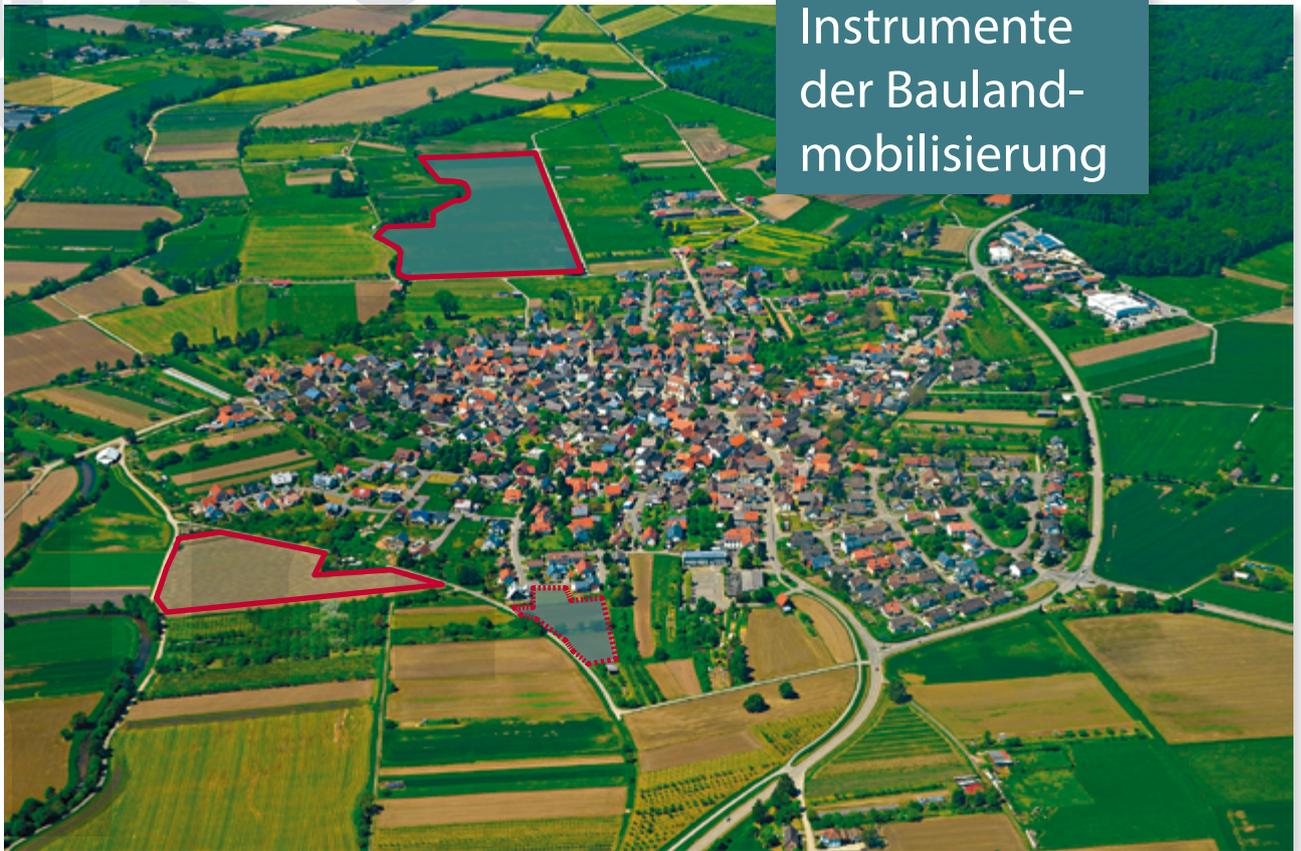


DStGB

DOKUMENTATION N° 147

## Bezahlbaren Wohnraum schaffen

Kommunale  
Instrumente  
der Bauland-  
mobilisierung



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)



**bbh**  
BECKER BÜTTNER HELD



FOTO: HBS

## IMPRESSUM

### **Herausgeber**

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB),  
Becker Büttner Held Rechtsanwälte Consulting,  
Bayerischer Gemeindetag

### **Autoren**

Norbert Portz, Beigeordneter beim  
Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Dr. Max Reicherzer, Rechtsanwalt und Fachanwalt  
für Verwaltungsrecht, Becker Büttner Held  
Matthias Simon, Referatsleiter beim  
Bayerischen Gemeindetag

## INHALT

Vorwort des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	4	<b>4 Kaufpreisbildung nach dem Angemessenheitsgebot bei Schaffung neuen Baurechts</b>	<b>18</b>
Vorwort der Partnerschaft Becker Büttner Held	5	4.1 Zeitpunkt der Bewertung	18
Vorwort des Bayerischen Gemeindetages	6	4.2 Deduktive Wertermittlung	19
<b>1 Sozialgerechte Bodennutzung: Ein kommunales Grundanliegen</b>	<b>7</b>	<b>5 Belastbare Berechnung von Infrastrukturfolgekosten als Grundlage von Folgekostenverträgen</b>	<b>20</b>
1.1 Tatsächliche Situation und Aussagen im Koalitionsvertrag	7	5.1 Infrastruktur und Folgekosten für Kindertagesstätten	21
1.2 Kommunale Baulandmodelle: Grundlage einer effizienten Steuerung	8	5.2 Berechnung von Infrastrukturfolgekosten für verkehrliche Einrichtungen	21
<b>2 Überblick über praxisrelevante Modelle der Baulandentwicklung</b>	<b>9</b>	5.3 Preisdämpfende Wirkung von Folgekostenkonzepten	22
2.1 Zwischenerwerbsmodelle	9	<b>6 Sicherung der Flächenverfügbarkeit durch gemeindliche Vorkaufsrechte</b>	<b>23</b>
2.1.1 Chancen und Risiken von Zwischenerwerbsmodellen	9	6.1 Gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinde	23
2.1.2 Koppelungsverbot und städtebauliche Rechtfertigung der Koppelung	10	6.2 Vorkaufsrecht auf der Grundlage einer gemeindlichen Satzung	24
2.1.3 Kaufpreisbildung und Angemessenheitsgebot	10	6.3 Erlass des Ausübungsbescheides	24
2.2 Modelle mit subsidiärem Ankaufsrecht ohne Grunderwerb der Kommune	11	<b>7 Gemeindliche Baulandvergabe in der Hochpreislage</b>	<b>24</b>
2.3 Erschließungsverträge	12	7.1 Bauen nur für Vermögende?	25
2.4 Folgekostenverträge zur Finanzierung von gemeindlichen Infrastruktureinrichtungen	13	7.2 Heimat tut gut	25
2.5 Jede Gemeinde ist anders – Kombination unterschiedlicher Modelle	14	7.3 Transparente und diskriminierungsfreie Vergaben	25
<b>3 Die Bedeutung von Grundsatzbeschlüssen zur sozialgerechten Baulandentwicklung</b>	<b>15</b>	7.4 Das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission	26
3.1 Typischer Regelungsgehalt eines Grundsatzbeschlusses	15	7.5 Der Kompromiss: Ein sozial ausgewogenes Einheimischenmodell	26
3.2 Gleichbehandlungsgrundsatz und Koppelungsverbot	15	<b>8 Auszug aus dem Mustereinführungserlass zum BauGBÄndG 2017</b>	<b>27</b>
3.3 Grundsatzbeschluss als Berechnungsgrundlage für Folgekosten	16		
3.4 Wirtschaftliche Bedeutung von Grundsatzbeschlüssen	16		
3.5 Verlässlichkeitsgrundlage für Bürger und Bauwirtschaft	17		

## Vorwort des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



*Dr. Gerd Landsberg,  
Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städte-  
und Gemeindebundes*

Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist stark gespalten: Während speziell in strukturschwachen Gebieten noch circa knapp zwei Millionen Wohnungen leer stehen, fehlen in attraktiven und stark nachgefragten Städten und Gemeinden insbesondere bezahlbare Wohnungen. Grund hierfür ist vor allem, dass in den letzten Jahren zu wenige Wohnungen gebaut wurden. Zwischen dem jährlichen Bedarf von rund 400 000 und den tatsächlich rund 300 000 gebauten Wohnungen besteht ein Saldo, insbesondere im bezahlbaren Segment, von circa 100 000 Wohnungen. Die Devise muss daher lauten: Bezahlbaren Wohnraum schaffen!

Dabei ist zunächst der Bund gefordert. Er muss den sozialen Wohnungsbau stärken und die Finanzmittel erhöhen. Der Koalitionsvertrag sieht insoweit den Bau von 1,5 Millionen Wohnungen und Eigenheimen in dieser Legislaturperiode vor. Dies ist zu unterstützen. Weiter nötig sind eine Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens, aber auch des selbstgenutzten Wohneigentums. Auch die Schaffung steuerlicher Investitionsanreize und ein Abbau überflüssiger Energie- und Baustandards sind zur Ankerbelugung des Wohnungsbaus erforderlich. Zudem benötigen wir Flexibilisierungen beim Bauplanungs- und Genehmigungsrecht. Hier sieht der Koalitionsvertrag die Schaffung eines „Planungsbeschleunigungsgesetzes“ vor.

In den Städten und Gemeinden bedarf es zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums der Mobilisierung von Bauland. Hier rücken für die Kommunen die verschiedenen Baulandinstrumente und Strategien in den Fokus. Dabei sind aber die Modelle der Großstädte nicht 1:1 auf kleine oder mittlere Städte und Gemeinden übertragbar.

Die vorliegende DStGB-Dokumentation gibt einen praxisnahen Überblick über die Modelle der kommunalen Baulandentwicklung. Dabei werden die Chancen und Risiken der einzelnen Modelle sowie auch eine Kombination unterschiedlicher Modelle erläutert. Auch werden die Bedeutung und die Inhalte von kommunalen Grundsatzbeschlüssen zur sozialen Baulandentwicklung sowie belastbare Berechnungen von Infrastrukturfolgekosten dargelegt. Insbesondere werden Wege aufgezeigt, wie und in welchem Umfang Städte und Gemeinden die erheblichen Kosten für ihre Aufwendungen bei der städtebaulichen Planung und deren Umsetzung auf Investoren übertragen können. Das Instrument des städtebaulichen Vertrages mit seinen rechtlichen Voraussetzungen der Kausalität und der Angemessenheit spielt daher eine besondere Rolle.

Insgesamt gibt die Dokumentation den Städten und Gemeinden durch das praxisnahe Aufzeigen der verschiedenen Modelle der Baulandmobilisierung Lösungen zur verbesserten Aktivierung von Bauland. Damit soll im Ergebnis dazu beigetragen werden, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Berlin, im März 2018

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G. Landsberg', written in a cursive style.

Dr. Gerd Landsberg

## Vorwort der Partnerschaft Becker Büttner Held

Bezahlbares Wohnen – was heißt das? Einsparen von Baukosten? Schnelle und effiziente Planungsprozesse? Kostengünstige Erschließung? Die Gesteungskosten für die bauliche Entwicklung von Flächen haben sicherlich entscheidende Bedeutung für die Ertrags Erwartungen von Investoren in der Wohnungswirtschaft. Werden Unternehmen mit der Frage befasst, wie bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann, stehen Überlegungen zum kostengünstigen Bauen und die Beschleunigung von Planungsverfahren im Vordergrund. Der Weg des Baugesetzbuches ist jedoch ein anderer. Analysiert man die Vorschriften zum Sanierungsgebiet oder zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme so wird deutlich:

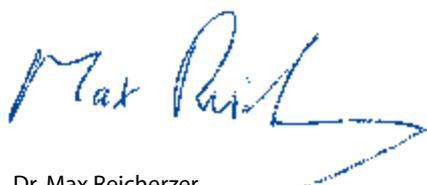
Bodenwertsteigerungen, die durch städtebauliche Entwicklungsprozesse ausgelöst werden, sollen zur Finanzierung der gemeinwohlorientierten Entwicklung fruchtbar gemacht werden. Es geht dabei nicht um die Abschöpfung von Planungsgewinnen für den allgemeinen Gemeindehaushalt, sondern darum, dass die Wertschöpfung der Baulandentwicklung ein Stück weit an das Umfeld eines wertvoller gewordenen Grundstücks zurückgegeben wird.

Auf vorgenannter Spurlinie bewegen sich die kommunalen Baulandentwicklungsmodelle, die in dieser Broschüre dargestellt werden. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie bei Schaffung von neuem Baurecht erreicht werden kann, dass die ausgewiesenen Flächen einer baulichen Nutzung zugeführt werden, die der Deckung des Wohnbedarf der niedrigeren und mittleren Einkommensbereiche dient. Die entstehenden Bodenwertsteigerungen sollen dazu genutzt werden, Teile der neu ausgewiesenen Flächen mit städtebaulichen Bindungen beispielsweise mit Miet- und Kaufpreisobergrenzen zu versehen. Denkbar sind auch Zwischenerwerbsmodelle, bei denen sich die Gemeinden vorab in das Plangebiet zum Bauerwartungslandpreis einkaufen, um die Flächen mit Förderbindungen weiter zu veräußern. Die verschiedenen Modelle werden nachfolgend dargestellt.

Jede Gemeinde ist anders. Manche leiden unter hohem Zuzug, andere unter Bevölkerungsrückgang. Einige kämpfen mit hohen Bodenpreisen, andere mit Brachflächen. Aus diesem Grund gibt es kein Patentrezept und kein für jede Gemeinde geltendes Baulandentwicklungsmodell. Vorliegende Broschüre soll gerade kleinen und mittleren Städten und Gemeinden helfen, das für sie passende, maßgeschneiderte Modell zu entwickeln. BBH unterstützt dabei gerne. Nehmen Sie Kontakt mit uns auf: [max.reicherzer@bbh-online.de](mailto:max.reicherzer@bbh-online.de)



*Dr. Max Reicherzer,  
Rechtsanwalt und  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht,  
Becker Büttner Held*



Dr. Max Reicherzer

## Vorwort des Bayerischen Gemeindetages



*Dr. Uwe Brandl,  
Präsident des Deutschen  
Städte- und Gemeinde-  
bundes sowie Präsident des  
Bayerischen Gemeindetages*

Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums gehört zu den großen innenpolitischen Herausforderungen der Gegenwart. Nicht ohne Grund spricht der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung von einer „Wohnraumoffensive“ und 1,5 Millionen Wohnungen und Eigenheimen, die in den kommenden Jahren geschaffen werden sollen.

Nur mit und durch die Städte und Gemeinden in unserem Land wird diese Aufgabe zu leisten sein. Als Träger der Planungshoheit ist es die Kommune, die durch gemeindliche Satzung in der Lage ist Baurecht zu schaffen. Und es ist die Kommune, an die § 1 Abs. 5 BauGB den Auftrag adressiert, im Rahmen der Bauleitplanung eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung im Auge zu behalten.

An dieser Planungsdirektive setzt die vorliegende Dokumentation an: Die planende Gemeinde kann das politische Gestaltungsziel der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zum einen dadurch erreichen, dass sie im Rahmen transparenter, angemessener und gleichbehandelnder Baulandentwicklungsmodelle Baugrund erwirbt, um dafür zu sorgen, dass auf diesem Grund und Boden Wohnraum für alle Teile der Bevölkerung entsteht. Die Gemeinde kann im Rahmen der Überplanung von Grund und Boden flankierende Zielbindungsverträge mit den Grundstückseigentümern schließen, um zumindest einen Anteil des entstehenden Wohnraums einer sozialgerechten Nutzung zuzuführen. Schließlich erlaubt es § 11 BauGB den Gemeinden auch, dem Planbegünstigten, im gesetzlichen Rahmen, die durch die Planung kausal entstehenden Folgekosten aufzuerlegen. Egal für welchen Weg sich die Gemeinde entscheidet, es handelt sich jeweils um komplexe, nicht zu unterschätzende Vertragsgestaltungen.

Die vorliegende Dokumentation möchte diese Komplexität fachlich-substantiiert und sprachlich nachvollziehbar entflechten und gestalterische Spielräume sowie deren rechtliche Grenzen aufzeigen. Und dies selbstverständlich mit einem starken Fokus auf die kommunale Praxis. Die Dokumentation erlaubt sich hierbei insbesondere auf die Erfahrungen zurückzugreifen, die in den vergangenen Jahren in den Wachstumsregionen Süddeutschlands gesammelt wurden. Wo kleinere und mittlere Städte und Gemeinden auf starken Zuzug, hohe Bodenwertpreise sowie einen stark umkämpften Grundstücksmarkt treffen, dort ist es notwendig, die Potentiale, welche die städtebaulichen Verträge des Baugesetzbuchs den Gemeinden anbieten, zu aktivieren.

Wir hoffen, dass wir hiermit einen Beitrag für die gegenwärtige Herausforderung der Schaffung bezahlbaren Wohnraums in unseren Städten und Gemeinden leisten.

München, im März 2018

Ihr

**Dr. Uwe Brandl**

Präsident des Bayerischen Gemeindetags  
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes  
Bürgermeister der Stadt Abensberg



# 1 Sozialgerechte Bodennutzung: Ein kommunales Grundanliegen

VON NORBERT PORTZ

Grund und Boden sind gerade in stark nachgefragten Städten und Gemeinden ein knappes und vor allem nicht vermehrbares Gut. Die normalen Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage gelten hier nur sehr eingeschränkt. Folge ist, dass die kommunale Baulandpolitik unter Berücksichtigung konkreter Bedarfsprognosen zielgerichteter Maßnahmen durch die Gemeinden in Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern und Investoren bedarf. Nur so kann auch bezahlbarer Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung geschaffen werden. Entsprechend enthält § 1 Abs. 5 BauGB für Städte und Gemeinden unter anderem folgenden Planungsgrundsatz:

*„Die Bauleitpläne sollen ... eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.“*

Noch konkreter und im Sinne des Allgemeinwohlgedankens weitergehender verhält sich Art. 161 Abs. 2 der Landesverfassung des Freistaats Bayern. Dort heißt es:

*„Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“*

Sowohl vor diesem rechtlichen Hintergrund als auch auf Basis der tatsächlichen Situation auf dem Wohnungsmarkt ist der bereits 1976 mit der Baurechtsnovelle eingeführte Begriff der „sozialgerechten Bodennutzung“ heute sehr aktuell. Er muss vorrangig durch die Städte und Gemeinden mit Leben gefüllt werden.

## 1.1 TATSÄCHLICHE SITUATION UND AUSSAGEN IM KOALITIONSVERTRAG

Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist stark gespalten: Erheblichen Leerständen von bis zu zwei Millionen Wohnungen, insbesondere in strukturschwachen und peripheren ländlichen Gebieten, steht ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum, insbesondere in attraktiven und stark nachgefragten Städten und Gemeinden gegenüber. Bis zum Jahr 2020 besteht in Deutschland ein Bedarf von 350 000 bis 400 000 Wohnungen pro Jahr. Demgegenüber sind im Jahr 2016 nur 278 000 Wohnungen fertiggestellt worden.

Zur Ausfüllung des damit bestehenden Saldo von circa 100 000 zu wenig gebauter Wohnungen jährlich sieht der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD unter anderem eine Wohnraumoffensive zum Bau von 1,5 Millionen Wohnungen und Eigenheimen sowohl im freifinanzierten als auch im öffentlich geförderten Wohnungsbau vor. Auch soll die Gewinnung von Bauland von Landwirten verbessert werden.

Dazu sollen

*„durch steuerlich wirksame Reinvestitionsmöglichkeiten in den Mietwohnungsbau nach einer verfassungsrechtlichen Prüfung erfolgen.“*

Auch will die neue Regierung

*„nach einer verfassungsrechtlichen Prüfung den Kommunen durch Schaffung der rechtlichen Grundlagen die Möglichkeit einräumen, die Baulandmobilisierung durch steuerliche Maßnahmen zu verbessern.“*

Hierzu plant die Koalition die Einführung einer Grundsteuer C, mit der den Städten und Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden soll, die Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke zu verbessern. Auch sollen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums die Kommunen unterstützt und „weitere Verbesserungen im Bauplanungsrecht“ angestrebt werden.

Unabhängig von künftigen Entwicklungen haben Städte und Gemeinden aber schon heute über die Umsetzung eigener Baulandmodelle und Baulandstrategien nicht nur die Möglichkeit, ihre politischen Vorstellungen zur späteren Nutzung der Grundstücke (Wohnungen, Kindertagesstätten, Grünflächen etc.) durchzusetzen; sie können auch in Abstimmung mit dem Grundstückseigentümer sowie dem Investor zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums beitragen.

## 1.2 KOMMUNALE BAULANDMODELLE: GRUNDLAGE EINER EFFIZIENTEN STEUERUNG

Kommunale Baulandmodelle unterstützen daher eine „sozialgerechte Bodennutzung“ sowie das Ziel, preiswerteren Wohnraum zu schaffen. Baulandmodelle und Baulandstrategien zeichnen sich dabei durch den zielgerichteten Einsatz der den Gemeinden nach dem BauGB zur Verfügung stehenden städtebaurechtlichen Instrumente sowie durch eine frühzeitige und dauerhafte Kooperation zwischen Kommunen und Privaten aus.

Mit derartigen Modellen und Strategien wird der Allgemeinwohl- und Sozialcharakter der Baulandentwicklung verstärkt betont und umgesetzt. Ein Modell unter vielen ist das sogenannte Münchener Modell. Hier besteht der Hauptzweck darin, dass der Investor durch die Kommune



Foto: IBS

bei der Baulandentwicklung verpflichtet wird, zumindest anteilig (Beispiel: 30 Prozent) im sozialen, also im öffentlich geförderten Wohnungsbau, zu schaffen. Bei den Baulandmodellen insgesamt ist im Übrigen in der Regel Grundlage, dass der Investor auf Basis des § 11 BauGB (Städtebaulicher Vertrag) und damit nach den dort zum Tragen kommenden Voraussetzungen der „Kausalität“ und der „Angemessenheit“ auch die Folgekosten der Baulandentwicklung übernimmt. Hierzu gehören etwa die Kosten für erforderliche Schulen, Kindergärten, aber auch für die Erschließung sowie die Einrichtungen der Versorgung sowie für nötige Ausgleichsmaßnahmen. Zusammengefasst verfolgen damit kommunale Baulandstrategien und Baulandmodelle folgende Ziele:

- Schnellere Ausweisung, Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland.
- Übernahme von Kosten und sonstigen gemeindlichen Aufwendungen für städtebauliche Planungen und Maßnahmen durch den Investor und damit Beteiligung des Investors an den planungs- und maßnahmenbedingten Wertsteigerungen zur Finanzierung der Baulandmobilisierung durch die Städte und Gemeinden.
- Entlastung der Städte und Gemeinden bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen.

Naturgemäß eignen sich für die Baulandmodelle am besten Grundstücke, bei denen durch Planungen und Maßnahmen der Gemeinden hohe Wertsteigerungen zu erwarten sind. Auch kommen Baulandmodelle in der Regel nur bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne in Frage und nicht dort, wo bereits alte Bebauungspläne existieren oder aber Grundstücke nach § 34 BauGB (Unbeplanter Innenbereich) zu beurteilen sind.

Baulandmodelle sind zudem „ein“ Instrument zur Entlastung des Wohnungsmarkts und zur Schaffung preiswerteren Wohnraums. Die Wohnungsmarktprobleme müssen insgesamt durch andere Maßnahmen gelöst werden. Hierzu gehören ein schneller und bedarfsgerechter Wohnungsneubau, steuerrechtliche Erleichterungen, eine Stärkung des sozialen, des genossenschaftlichen und auch des selbst genutzten Wohnungsbaus, eine Absenkung der (Energie-) Standards und eine Verringerung der Baukosten. Weiter müssen die Planungs- und Baugenehmigungsverfahren, auch durch eine Änderung der rechtlichen Grundlagen, beschleunigt werden.

## 2 Überblick über praxisrelevante Modelle der Baulandentwicklung

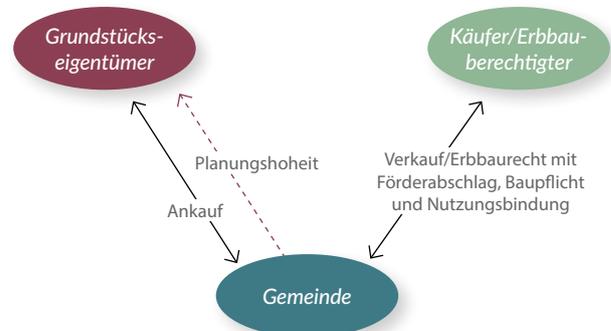
VON DR. MAX REICHERZER

Weist eine Gemeinde Flächen für die Wohnbebauung im Bebauungsplan aus, so führt dies bekanntermaßen nicht zwangsläufig dazu, dass auch wirklich gebaut und Wohnraum zur Verfügung gestellt wird. Die Ausweisung im Bebauungsplan stellt lediglich ein Bauangebots dar. Sie verpflichtet den Grundstückseigentümer jedoch nicht, selbst zu bauen oder an einen Bauwilligen zu verkaufen. Damit Wohnbauland tatsächlich dem Wohnbedarf der Bevölkerung zur Verfügung gestellt wird, bedarf es deshalb flankierender Instrumente. In der Praxis der kommunalen Baulandentwicklung kommt insoweit vor allem den städtebaulichen Verträgen (siehe § 11 BauGB) eine wichtige Funktion zu. Städtebauliche Verträge können dazu eingesetzt werden, rechtsverbindlich abzusichern, dass die Grundstücke nicht nur als Geldanlage oder als Spekulationsobjekt dienen, sondern dem Wohnbedarf tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. Je nach Zielsetzung der Kommune sind unterschiedliche Modelle der Vertragsgestaltung möglich. Die in der Praxis geläufigsten Modelle sollen nachfolgend in Grundzügen dargestellt werden.

### 2.1 ZWISCHENERWERBSMODELLE

Gehört der Gemeinde zumindest ein Teil der im Bebauungsplan als Wohnbauland ausgewiesenen Fläche, so hat sie es selbst in der Hand, die Vergabe der Bauparzellen an Bauwillige zu steuern. Sie kann die Kriterien der Grundstücksvergabe selbst definieren. Ferner kann sie den Kaufpreis oder den Erbbauzins festlegen. Durch vertragliche Vereinbarung einer Baupflicht oder durch die Verpflichtung, an Bauwillige zu veräußern, kann erreicht werden, dass die verkauften oder im Erbbaurecht vergebenen Grundstücke auch tatsächlich bebaut und dem Wohnbedarf zur Verfügung gestellt werden. Für den Fall der Weiterveräußerung können Vorgaben festgelegt werden, nach denen der Grundstückseigentümer die entstehenden Bauparzellen oder die entstehende Wohnfläche weiterveräußern oder weitervermieten muss. Neben Kaufpreisobergrenzen und Festlegungen für den Erbbauzins sind auch Mietobergrenzen möglich. Dadurch kann die „Bezahlbarkeit“ des Wohnraumes rechtsverbindlich sichergestellt werden. In den Hochpreislagen werden derartige Modelle nicht nur für den sozialen Wohnungsbau sondern auch für die mittleren Einkommensschichten eingesetzt. Ziel ist es, dabei zu erreichen, dass nicht mehr als 30 Prozent des verfügbaren Nettoeinkommens für Wohnen ausgegeben werden müssen.

Schaubild 1 – Zwischenerwerbsmodell



© BECKER BÜTTNER HELD

Im Zwischenerwerbsmodell macht die Gemeinde die Ausweisung neuen Baulandes davon abhängig, dass ein Teil der Fläche des Plangebiets zum Bauerwartungslandpreis an die Gemeinde vorab verkauft wird. Vor Baulandausweisung wird bei den Grundstückseigentümern abgefragt, ob sie bereit sind, vorab einen Teil der Fläche an die Gemeinde zu verkaufen. Die von der Gemeinde erworbenen Grundstücke können dann zielgerichtet dem Wohnungsbau nach kommunalen Vorgaben zur Verfügung gestellt werden.

#### 2.1.1 Chancen und Risiken von Zwischenerwerbsmodellen

Nachteil dieser Zwischenerwerbsmodelle ist jedoch, dass die Gemeinde sich vorab in das Planungsgebiet einkaufen muss, um Grundstückseigentum zu erwerben. So manche Gemeinde verfügt dafür nicht über die erforderlichen Finanzmittel. Nicht selten sind die Grundstückseigentümer zu einem Verkauf an die Gemeinde nicht zu bewegen. Weiter trägt die Gemeinde das Vorfinanzierungs- und Verwertungsrisiko, falls das Projekt scheitert und teuer wird. Je nach Region kann dieses Risiko als eher überschaubar oder als relativ groß zu bewerten sein. Zum einen besteht das Risiko, dass die Grundstücke nicht zum gewünschten Preis verkauft werden können. Zum anderen kann aber auch die Baulandentwicklung als solche ins Stocken geraten, wenn Hindernisse oder Schwierigkeiten im Bauleitplanverfahren auftauchen, wie zum Beispiel natur- oder artenschutzrechtliche Raumwiderstände, Nachbarklagen oder landesplanerische Vorgaben. Widerstände können auch auftreten, wenn nicht alle Grundstückseigentümer im Plangebiet bereit sind, an dem Baulandentwicklungsmodell auf vertraglicher Basis mitzuwirken. Vielen Gemeinden gelingt es jedoch,

ihre guten Kontakte zu den anderen Trägern öffentlicher Belange, zu den Flächeneigentümern und zu den Nachbarn dazu einzusetzen, dass eine zügige Projektrealisierung gelingt. Kommt die Gemeinde ohne größere Widerstände zum Ziel, kann es sogar sein, dass Entwicklungsüberschüsse bei der Gemeinde verbleiben, die zur Finanzierung von Folgekosten verwendet werden können. Letztlich hängt der Erfolg des Projektes davon ab, wie zügig es der Gemeinde gelingt, die unterschiedlichen Interessen und Belange zusammenzuführen.

### 2.1.2 Koppelungsverbot und städtebauliche Rechtfertigung der Koppelung

In rechtlicher Hinsicht gilt es zu beachten, dass das sogenannte Koppelungsverbot (Artikel 20 Absatz 3 GG, § 56 VwVfG, § 11 Absatz 2 Satz 2 BauGB) der Gemeinde verbietet, sich Gegenleistungen für die Ausweisung von Bauland gewähren zu lassen. Soll die von der Gemeinde zum Teil erworbene Fläche zeitnah einer Baulandausweisung zugeführt werden, so stellt diese Aussicht für den Grundstückseigentümer nicht selten die entscheidende Motivation dar, einen Teil der Fläche vorab an die Gemeinde zu verkaufen. Beim Zwischenerwerbsmodell tritt die Gemeinde an den Grundstückseigentümer mit der Maßgabe heran, dass eine Baulandausweisung dann nicht erfolgt, wenn nicht vorab ein Teil der Fläche an die Gemeinde verkauft wurde. Diese Verknüpfung von Baulandausweisung und Grunderwerb der Gemeinde kann einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot darstellen, wenn zwischen dem Verkauf an die Gemeinde und den planerischen Zielen der Baulandausweisung kein Sachzusammenhang besteht. In diesem Zusammenhang hat der Bundesgerichtshof (BGH) jedoch bereits am 2.10.1998 folgendes entschieden:

*„Verkauft ein Grundstückseigentümer einen Teil seines im Außenbereich liegenden Grundstücks für einen marktgerechten Preis (Bauerwartungsland) an die Gemeinde zur Beschaffung von Bauland im Rahmen eines Einheimischenmodells, und stellt sie dafür in Aussicht, sie werde das ganze Grundstück in den Bebauungsplan aufnehmen, so liegt darin kein unzulässiges Koppelungsgeschäft.“<sup>1</sup>*

Aus diesem Urteil kann abgeleitet werden, dass jedenfalls dann kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vorliegt, wenn die Gemeinde städtebauliche Ziele mit dem Grunderwerb verfolgt. Zur näheren Konkretisierung zulässiger städtebaulicher Ziele greift der BGH auf § 11 Absatz 1 Nr. 2 BauGB zurück.

1 BGH, Urteil vom 2.10.1998 – V ZR 45/98.

Dieser lautet wie folgt:

*„Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:*

*(...)*

*2. 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 des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung (...).<sup>2</sup>“*

Dient demnach der Zwischenerwerb dem sozialen Wohnungsbau (Versorgung von Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen) oder der Deckung des Wohnbedarfs der örtlichen Bevölkerung im Rahmen eines Fördermodells für die örtliche Bevölkerung, so wird damit ein städtebauliches Ziel im Sinne der vorgenannten Bestimmung verfolgt. Stellt dieses Ziel des städtebaulichen Vertrages eine Zielsetzung des konkreten Bebauungsplanes dar, kann von einem ausreichenden Sachzusammenhang ausgegangen werden, so dass ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot nicht anzunehmen ist.

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass das städtebauliche Ziel eines Bebauungsplanes, das durch einen Zwischenerwerb abgesichert werden soll, eine Verknüpfung von Grunderwerb und Baulandausweisung rechtfertigen kann. Lediglich fiskalische Zwecke der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen reichen allerdings nicht aus, um ein städtebauliches Ziel im Sinne des § 11 Absatz 1 Nr. 2 BauGB zu begründen.

#### Praxistipp

Steht ein Grunderwerb im Zusammenhang mit der Baulandausweisung, sollte die Gemeinde im Grunderwerbsvertrag ihre städtebauliche Zielsetzung substantiell darlegen und dokumentieren, um nicht gegen das Koppelungsverbot zu verstoßen.

### 2.1.3 Kaufpreisbildung und Angemessenheitsgebot

Neben dem Koppelungsverbot ist auch das Angemessenheitsgebot zu beachten, wonach der städtebauliche Vertrag den Gesamtumständen nach angemessen sein muss

2 S. auch § 1 und § 89 Abs. 2 WoBauG (WoBauG 2) und beispielsweise Art. 83 Abs. 1 BV (Verf BY).

(§ 11 Absatz 2 Satz 1 BauGB). Weicht der von der Gemeinde bezahlte Kaufpreis sehr stark vom Verkehrswert ab, so kann es auch zur Annahme einer Sittenwidrigkeit im Sinne von § 138 BGB kommen, mit der Folge, dass der Kaufvertrag unwirksam wäre. Auf die Angemessenheit des Kaufpreises ist besonders zu achten, weil sich der Grundstückseigentümer in einer Situation der Unterlegenheit befindet. Möchte der Private Baurecht auf der ihm verbleibenden Fläche erhalten, ist er von der Gemeinde abhängig. Diese strukturelle Disparität zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer wird durch das gesetzliche Angemessenheitsgebot nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB ausgeglichen, das Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist. Um hiergegen nicht zu verstoßen, sollten sich die Gemeinden beim Kaufpreis stets am Verkehrswert orientieren. Der Verkehrswert wird gemäß § 194 BauGB in Verbindung mit der Immobilienwertermittlungsverordnung ermittelt. Hierfür empfiehlt es sich, einen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen einzuschalten. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil die Grundstückseigentümer nicht selten vom Gutachten eines neutralen Dritten leichter zu überzeugen sind, als von hausinternen Berechnungen der Kommune.

### Praxistipp

Der angemessene Kaufpreis sollte durch Sachverständigengutachten eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für die Bewertung von Grundstücken oder durch den Gutachterausschuss (§ 192 BauGB) ermittelt werden.

Die vorgenannten rechtlichen Maßgaben – Koppelungsverbot und Angemessenheitsgebot – sind ernst zu nehmen, da Verstöße dazu führen, dass die Verträge wegen Nichtigkeit rückabgewickelt werden müssen. Dies ist besonders prekär, weil eine sogenannte asymmetrische Rückabwicklungslage entsteht. Das bedeutet, dass das entstandene Baurecht in der Regel kaum mehr rückführbar ist, wohingegen die Gemeinde die empfangene Leistung in Form von Baugrundstücken oder Werteinsatz zum Baulandpreis zurückerstatten beziehungsweise zurückübertragen muss. Ferner sind bei Verstößen gegen das Koppelungsverbot auch strafrechtliche Konsequenzen nicht auszuschließen (§§ 331 ff. StGB).<sup>3</sup> In manchen Fällen schlägt der Verstoß gegen das Koppelungsverbot auch auf den Bebauungsplan durch, so dass dieser infiziert und unwirksam wird.<sup>4</sup>

3 OLG München, Urteil vom 25.4.2006 – 18 U 3979/04.

4 BayVG, Urteil vom 12.5.2004 – 20 N 04.329.

Bei der Ermittlung des Verkehrswertes ist zu beachten, dass dieser mit fortschreitender Baulandentwicklung weiter ansteigt. Vor Änderung des Flächennutzungsplans und vor Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan ist der Verkehrswert noch deutlich niedriger, als wenn bereits die zweite Auslegung durchlaufen wurde oder sogar der Bebauungsplan als Satzung beschlossen worden ist. Aus diesem Grund empfiehlt es sich aus Sicht der Gemeinde, die Grundstücke möglichst früh im Rahmen von Zwischenerwerbsmodellen zu erwerben. Maßgeblich für die Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises ist der Zeitpunkt des Abschlusses des notariellen Kaufvertrages. Lässt sich eine Gemeinde lediglich die Option, einen Teil der Fläche zu erwerben, für den Fall einräumen, dass Bauland entsteht, so kann dies riskant sein, weil der Verkehrswert zum Zeitpunkt der Annahme des Kaufangebotes bereits in Höhe von baureifem Bauland liegt. Wird dennoch für den Fall der Annahme des Vertragsangebots ein niedrigerer Bauerwartungslandpreis vereinbart, begegnet der Vertrag dem Risiko der Unwirksamkeit.<sup>5</sup>

### Praxistipp

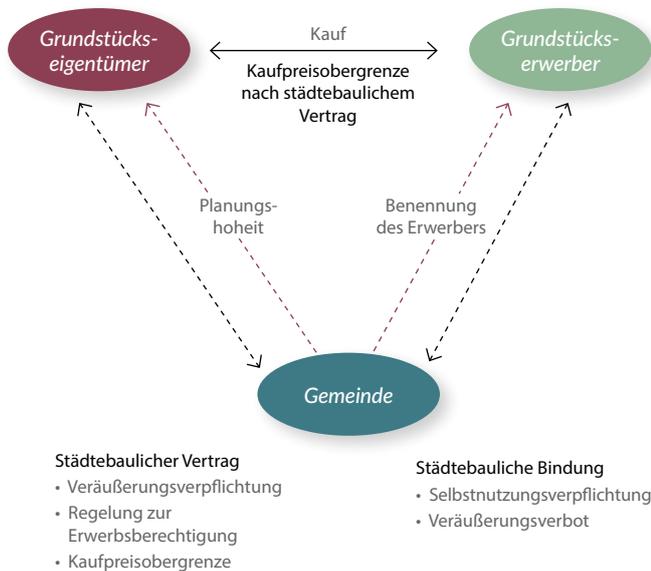
Der Zeitpunkt des Vertragsabschlusses des Grunderwerbsvertrages sollte beim Zwischenerwerbsmodell möglichst früh gelegt werden, da sich der Verkehrswert bei fortschreitender Bauleitplanung zunehmend erhöht.

## 2.2 MODELLE MIT SUBSIDIÄREM ANKAUFRECHT OHNE GRUNDERWERB DER KOMMUNE

Nicht selten möchten sich die Gemeinden aber nicht vorab in das Plangebiet einkaufen. Dies kann unterschiedliche Gründe haben. Beispielsweise kann ein niedriges Bodenpreisniveau zu einem erhöhten Vermarktungsrisiko führen, wenn die Erschließungskosten höher als erwartet ausfallen. Bisweilen möchten die Kommunen auch schlüsselfertige Wohnungen auf den Markt gebracht wissen. Dann wird der Bau entweder an eine kommunale Gesellschaft oder an ein privates Unternehmen vergeben, weil die üblichen mit jedem Bau verbundenen Probleme von Baumängeln in vielen Gemeinden personell nur schwer zu bewältigen sind. Statt eines Grunderwerbs durch die Stadt oder Gemeinde werden dem Grundstückseigentümer oder dem Grundstückserwerber dann im städtebaulichen Vertrag Maßgaben gesetzt, wie er mit dem neu gewonnenen Bauland umzugehen hat. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Baupflichten, Kaufpreis- und Erbbauzinsobergrenzen

5 OLG München, Urteil vom 12.4.1999 – 31 U 5443/98.

Schaubild 2 – subsidiäres Ankaufsrecht ohne Zwischenerwerb



© BECKER BÜTTNER HELD

sowie Vermietungsvorgaben denkbar. Damit kann ebenfalls das Ziel der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum erreicht werden, und zwar ohne dass die Gemeinde vorab Teilflächen oder Miteigentumsanteile erwirbt.

Die städtebaulichen Vorgaben können durch verschiedene vertraglich vereinbarte Instrumente abgesichert werden. Insoweit kommt vor allem ein im Grundbuch durch Vormerkung gesichertes Ankaufsrecht der Gemeinde in Betracht, falls keine Bebauung oder Veräußerung an Bauwillige erfolgt. Dann kann die Gemeinde die Grundstücke bei Vertragsverletzung durch die Privaten, eventuell zusammen mit den aufstehenden Gebäuden, erwerben und diese selbst dem städtebaulichen Ziel zuführen. Der Erwerb erfolgt also nur, wenn der vorrangig zuständige Private den Maßgaben des städtebaulichen Vertrages nicht nachgekommen ist. Neben dem vormerkungsgesicherten Ankaufsrecht sind auch Vertragsstrafen oder Absicherungen durch Dienstbarkeiten denkbar.

Vorteil dieses Modelles ist somit, dass die Gemeinde keine wirtschaftlichen Mittel zum Einkauf in das Plangebiet aufwenden muss. Diese Variante birgt dabei aber den Nachteil, dass für die Gemeinde ein nicht unwesentlicher Überwachungsaufwand entsteht, um die Erfüllung der städtebaulichen Vorgaben zu prüfen. Nicht selten sehen die Gemeinden daher davon ab, fremdes Handeln zu überwachen, und veräußern stattdessen lieber einen Teil der Fläche in Eigenregie, wenn sich letzteres im Sinne der städtebaulichen Zielsetzung als effizienter erweist.

### Praxistipp

Nach der jeweiligen örtlichen Situation ist zu entscheiden, ob die städtebaulichen Ziele zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums auch ohne Grunderwerb der Gemeinde erreichbar sind. Dies kommt vor allem dann in Betracht, wenn vor Ort leistungsfähige und erfahrene private Akteure auftreten, die zur Baulandentwicklung, aber auch zur Erstellung der Gebäude bereit und in der Lage sind. Dann kann sich die Gemeinde darauf beschränken, durch städtebaulichen Vertrag lediglich den Handlungsrahmen für die Privaten vorzugeben. In Betracht kommen auch kombinierte Modelle.

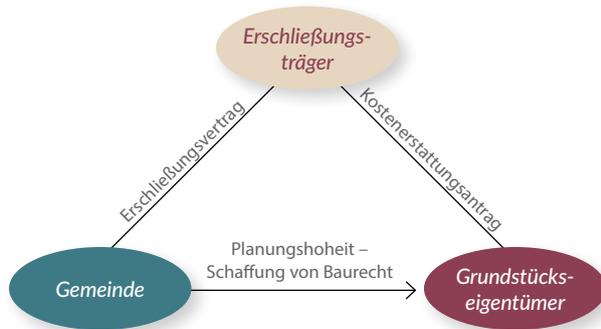
## 2.3 ERSCHLIEBUNGSVERTRÄGE

Baureifes Bauland entsteht erst, wenn die Erschließung gesichert ist. Dies bedeutet, dass eine ausreichende Zufahrt zu den Baugrundstücken ermöglicht sowie die Versorgung mit Wasser und die Entsorgung von Abwasser sichergestellt sein müssen. Weiterhin erfordert die gesicherte Erschließung, dass die Versorgung mit Strom und Heizungsenergie möglich ist. Nach dem BauGB stellt die Erschließung eine Aufgabe der Gemeinde dar. Für die verkehrliche Erschließung durch Straßen muss die Gemeinde den Straßengrund erwerben und die Straßen mit Verkehrsanlagen und Beleuchtungseinrichtungen herstellen. In den Straßengrund müssen die leitungsgebundenen Erschließungseinrichtungen eingelegt werden. Die Bauarbeiten für die Erschließung müssen in der Regel nach vergaberechtlichen Vorgaben ausgeschrieben und beauftragt werden müssen. Die Refinanzierung der Kosten erfolgt über das Erschließungsbeitragsrecht (§§ 127 ff. BauGB beziehungsweise Landeskommunalabgabengesetze).

Nicht selten stoßen Erschließungsbeiträge aber auf erheblichen Widerstand bei der zur Bezahlung herangezogenen Bevölkerung, da verschiedene Bestimmungen des Erschließungsbeitragsrechts mit dem Gerechtigkeitsgefühl der Bürger kollidieren. Zu nennen sind hier beispielsweise die Bezahlung erhöhter Erschließungsbeiträge bei mehrfacher Erschließung durch zwei Straßen oder die Heranziehung von Fremdanliegern, die am neuen Baugebiet kein Interesse haben. Jahrelange Rechtsstreitigkeiten über die Erschließungsbeiträge mit entsprechender personeller Belastung der kommunalen Verwaltungen sind die Folge. Aus diesem Grund erfreut es sich zunehmender Beliebtheit, die Erschließung nicht in Eigenregie durch die Gemeinde zu bewältigen, sondern einen Dritten (Erschließungsträger) mit der Erschließung zu beauftragen. Dieser verpflichtet sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag,

dem sogenannten Erschließungsvertrag, gegenüber der Gemeinde die Erschließungsanlagen herzustellen. Dabei refinanziert er seine Kosten entweder über den Verkauf von Baugrundstücken oder durch Kostenerstattungsverträge mit den planbegünstigten Grundstückseigentümern.

Schaubild 3 – Erschließungsvertrag



© BECKER BÜTTNER HELD

In diesem Modell ist es Aufgabe des Erschließungsträgers, die Refinanzierung der Erschließungsaufwendungen durch Grundstücksverkauf oder Kostenerstattungsverträge mit den Grundstückseigentümern selbst sicherzustellen. Vorteil dieses Modells ist, dass der Gemeinde in der Regel kein Erschließungsaufwand entsteht. Daher muss die Gemeinde auch keine Erschließungsbeitragsbescheide erlassen und abrechnen. Die Kostenerstattung wird auf vertraglichem Wege, also konsensual erreicht, was in der Regel zu weniger Rechtsstreitigkeiten führt. Nachteil der Abrechnung von Erschließungskosten über einen vertraglich gebundenen Erschließungsträger ist indessen, dass der Erschließungsbeitrag nicht als öffentliche Last auf dem Grundstück lastet (§ 134 Abs. 2 BauGB), damit nicht im Grundbuch abgesichert und somit auch nicht insolvenzfest ist. Gerät der Erschließungsträger in finanzielle Schwierigkeiten oder gar in Insolvenz, kann es sein, dass die Erschließungskosten bereits von den Wohnungs- oder Grundstückserwerbern als Bestandteil des Kaufpreises bezahlt wurden, ohne dass die Erschließungsanlagen überhaupt gebaut oder fertiggestellt wurden. Dann muss nicht selten die Gemeinde einspringen. Sie wird in diesem Fall erhebliche Schwierigkeiten haben, die Kosten über Erschließungsbeiträge von den Grundstückseigentümern zu refinanzieren, da diese nicht selten bereits gegenüber dem Erschließungsträger bezahlt haben. Deshalb ist es wichtig, die Verpflichtungen des Erschließungsträgers über entsprechende Sicherheiten – beispielsweise Bankbürgschaften – abzusichern.

### Praxistipp

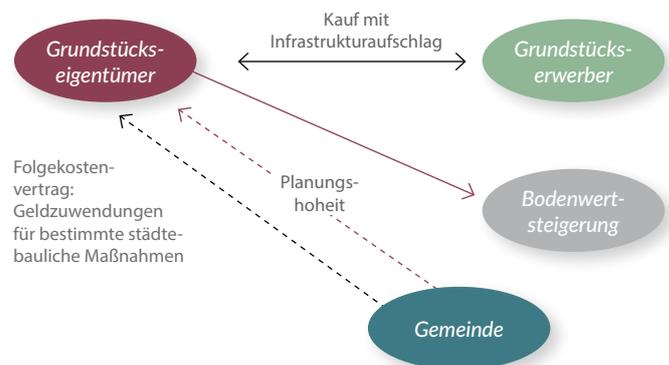
Die Erschließungsverpflichtung des privaten Erschließungsträgers sollte möglichst vollumfänglich über eine selbstschuldnerische Bankbürgschaft abgesichert werden, die der Erschließungsträger beizubringen hat.

## 2.4 FOLGEKOSTENVERTRÄGE ZUR FINANZIERUNG VON GEMEINDLICHEN INFRASTRUKTUREINRICHTUNGEN

Die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum führt nicht selten dazu, dass auch ein zusätzlicher Bedarf an Infrastruktureinrichtungen entsteht, der von der Gemeinde gedeckt werden muss. Neubaugebiete haben unter Umständen zur Folge, dass bestehende Kindertageseinrichtungen erweitert oder neue Einrichtungen gebaut werden müssen. Zusätzlicher Bedarf ergibt sich nicht selten auch im Bereich der Beschulung. Je nach landesrechtlicher Regelung sind hierfür auch die Städte und Gemeinden zuständig. Zudem können neue Baugebiete auch zur Folge haben, dass die verkehrliche Erschließung verbessert werden muss. Hierzu gehört der Ausbau des Straßennetzes, die zusätzliche Errichtung von Abbiegespuren, aber auch die Verbesserung der ÖPNV-Anbindung. Es entsteht bisweilen die Situation, dass die privaten Grundstückseigentümer bei der Veräußerung von neu ausgewiesenem Bauland erhebliche Bodenwertsteigerungen vereinnahmen können, wohingegen die Gemeinden für die Folgekosten der Neubebauung aufkommen müssen. Es liegt deshalb nahe, die Infrastrukturfolgekosten von denjenigen finanzieren zu lassen, die die Planungsgewinne bei der Veräußerung von Grundstücken vereinnahmen können. Dies kann durch Folgekostenverträge gemäß § 11 Absatz 1 Nr. 3 BauGB umgesetzt werden.

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB dürfen Gemeinden die Ausweisung von Bauland davon abhängig machen, dass der

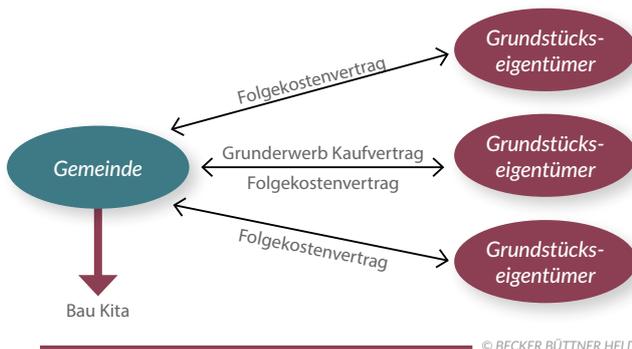
Schaubild 4 – Folgekostenvertrag



© BECKER BÜTTNER HELD

planungsbegünstigte Grundstückseigentümer die von der Planung voraussichtlich verursachten Infrastrukturkosten vertraglich übernimmt. Hinsichtlich des verlangten Ursächlichkeitsnachweises wird jedoch keine strenge Kausalität im Sinne eines naturwissenschaftlichen Nachweises verlangt. Vielmehr muss die Gemeinde zum Zeitpunkt des Abschlusses des städtebaulichen Vertrages plausible Kostenprognosen zum baugebietsbedingten Infrastrukturbedarf vorlegen können. Die Verknüpfung von Baulandausweisung und Verlangen der Gemeinde, einen Folgekostenvertrag zuvor abzuschließen, unterliegt der gerichtlichen Abwägungskontrolle.<sup>6</sup> Dabei dürfen auch Folgekosten aus unterschiedlichen Baugebieten auf der Grundlage eines Folgekostenkonzeptes summiert werden, wenn erst nach Addition ein Folgekostenbedarf ermittelbar ist, der zusätzliche infrastrukturelle Baumaßnahmen rechtfertigt (siehe hierzu im Einzelnen unten in Ziffer 5.).<sup>7</sup>

Schaubild 5 – Folgekostenvertrag, mehrere Plangebiete und Grundstückseigentümer



Beim Folgekostenvertrag werden mithin die planungsbegünstigten Grundstückseigentümer verpflichtet, zweckgebundene Mittel an die Gemeinde zur Finanzierung der vom neuen Baugebiet ausgelösten Infrastrukturfolgekosten zu bezahlen. Abzugrenzen sind diese Verträge von den Ablösevereinbarungen in Bezug auf beitragsfähige Einrichtungen. Für diese gelten hinsichtlich der beitragsfähigen Einrichtungen spezielle gesetzliche Anforderungen (siehe hierzu § 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB). Folglich betreffen Infrastrukturfolgekostenverträge vor allem Straßen, die nicht beitragsfähig sind (Staatsstraßen, Kreisstraßen, Bundesstraßen) und deren baugebietsbedingte Ausbaumaßnahmen, wie beispielsweise Abbiegespuren, Straßenverbreiterungen und Überquerungshilfen. Zudem kann der Grunderwerb und der Bau von kommunalen Gebäuden etwa für Kindertagesstätten oder Grundschulen vertraglich umgelegt werden.

6 BVerwG, Urteil vom 24.3.2011 – 4 C 11.10.G 4 C B11.10.  
7 BVerwG, Urteil vom 29.1.2009 – 4 C 15.07.

Infrastrukturfolgekostenverträge ermöglichen den Gemeinden, die Folgekosten zu finanzieren, ohne dass Planungsgewinne durch Grundstücksankauf und Grundstücksverkauf abgeschöpft werden müssen. Die Gemeinde geht mit dem Abschluss derartiger Verträge kein Refinanzierungs- oder Verwertungsrisiko ein. Die Verträge dürfen jedoch nur insoweit abgeschlossen werden, als noch kein Baurecht besteht (§ 11 Absatz 2 Satz 2 BauGB). Schwierigkeiten bereitet bisweilen der Ursächlichkeitsnachweis und die Erstellung einer hierfür belastbaren Kostenprognose (siehe hierzu Ziffer 5. unten), wenn bereits Baurecht besteht, dieses jedoch für das Vorhaben nicht ausreichend ist. In diesem Fall, kann der Vorhabenträger nur an den Kosten beteiligt werden, die sich aus dem Delta zwischen bereits vorhandenem und neu zu schaffendem Baurecht ergeben.

Folgekostenverträge vermögen allerdings nicht, die Vergabe der Grundstücke an bestimmte Personen zu bestimmten Konditionen zu steuern. Hierzu sind vielmehr ergänzende Modelle notwendig, wie sie zuvor unter Ziffer 2. vorgestellt wurden. Diese Modelle müssen zusätzlich zur Folgekostenvereinbarung in den städtebaulichen Vertrag integriert werden.

### Praxistipp

Folgekostenverträge können zur Refinanzierung von Bau- und Grunderwerbskosten für gemeindliche Infrastruktureinrichtungen abgeschlossen werden, soweit diese Einrichtungen Voraussetzung oder Folge der Ausweisung von zusätzlichem Baurecht sind. Hierfür ist eine nachvollziehbare Kostenprognose zu erstellen. Die Folgekostenprognose sollte dem Folgekostenvertrag in Anlage beigefügt werden, damit diese vom Vertragspartner geprüft werden kann.

## 2.5 JEDE GEMEINDE IST ANDERS – KOMBINATION UNTERSCHIEDLICHER MODELLE

Die unterschiedlichen Baulandentwicklungsmodelle dienen dazu, die im Angebotsbebauungsplan zur Verfügung gestellten Baugrundstücke einer Bebauung nach den städtebaulichen Zielen der Gemeinde zuzuführen. Sowohl das Zwischenerwerbsmodell, als auch das Modell mit subsidiärem Ankaufsrecht weisen spezifische Vor- und Nachteile auf. Hier ist bezogen auf die jeweilige Gemeinde zu ermitteln, welches Modell situations- und sachgerecht ist. Denkbar ist auch, in ein und derselben Gemeinde beide Modelle zu kombinieren. Ergänzend hierzu können Erschließungs- und Folgekostenverträge abgeschlossen werden.



FOTO: DOC RABE MEDIA/FOTOLIA.COM

### 3 Die Bedeutung von Grundsatzbeschlüssen zur sozialgerechten Baulandentwicklung

In einer zunehmenden Anzahl von Städten und Gemeinden wird bei der Wahl des sachgerechten Baulandentwicklungsmodelles und bei dessen Durchführung nach einer vorab beschlossenen Baulandentwicklungsstrategie vorgegangen. Dadurch wird nicht nur ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit, insbesondere im Hinblick auf den Gleichheitssatz und das Koppelungsverbot vermittelt. Vielmehr schaffen derartige Grundsatzbeschlüsse eine Verlässlichkeitsgrundlage für die privaten Grundstückseigentümer sowie für etwaige Investoren und Projektentwickler, die auf dem örtlichen Immobilienmarkt tätig sind. Die wirtschaftlichen Belastungen des jeweiligen Baulandmodelles können so vom jeweiligen Beteiligten bereits vor Beginn der Baulandentwicklung „eingepreist“ werden. Den Grundsatzbeschlüssen kommt damit rechtliche, aber auch wirtschaftliche Bedeutung zu.

#### 3.1 TYPISCHER REGELUNGSGEHALT EINES GRUNDSATZBESCHLUSSES

Grundsatzbeschlüsse regeln typischerweise, dass Grundstückseigentümer, deren Grundstücke im Bereich einer in Betracht gezogenen künftigen Baulandentwicklung liegen, an die Gemeinde einen bestimmten Flächenanteil vorab verkaufen müssen. Darüber hinaus finden sich im Grundsatzbeschluss Leitlinien, wie der Kaufpreis zu bemessen ist. Ferner wird zum Zeitpunkt des Grunderwerbs der Gemeinde Stellung genommen. Statt grunderwerbsbezogener Regelungen können auch Vorgaben zur Verwendung des Wohnbaurechts ohne gemeindlichen Grunderwerb vorgesehen werden, die durch städtebaulichen Vertrag abzusichern sind. Schließlich kann der Grundsatzbeschluss noch Regelungen zur Berechnung von Folgekosten enthalten.

Bisweilen enthalten Grundsatzbeschlüsse auch Übergangsregelungen sowie Regelungen, wie bei Mehrung von Baurecht (Erhöhung der GFZ) oder bei Umwidmungen, beispielsweise Umwandlung eines Gewerbegebiets in ein Wohngebiet, zu verfahren ist.

#### 3.2 GLEICHBEHANDLUNGSGRUNDSATZ UND KOPPELUNGSVERBOT

Die Gemeinden sind beim Abschluss städtebaulicher Verträge durch den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Absatz 1 GG gehalten, sämtliche Beteiligten gleich zu behandeln. Eine unterschiedliche Behandlung muss sachlich gerechtfertigt sein. Grundsatzbeschlüsse zur Baulandentwicklung haben zwar keinen rechtlich zwingenden Charakter. Sie stellen keine Rechtsnormen im eigentlichen Sinne dar, dennoch binden sie nach dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung. Dies bedeutet, dass die einzelnen in Betracht kommenden Baugebiete nach denselben Grundregeln behandelt werden müssen. Abweichungen oder Begünstigungen Einzelner müssen sachlich gerechtfertigt werden. Abweichungen vom Grundsatzbeschluss müssen ausdrücklich vom Stadt- oder Gemeinderat beschlossen und begründet werden. Beschließt beispielsweise eine Stadt oder Gemeinde, dass grundsätzlich vor Ausweisung von neuem Baurecht eine bestimmte Fläche oder ein bestimmter Flächenanteil an die Gemeinde zum Bauerwartungslandpreis zu verkaufen ist, so muss dies bei allen in Betracht kommenden Baugebieten gleich gehandhabt werden. Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass Baugebiete nicht verwirklicht werden können, weil einzelne Grundstückseigentümer zur Veräußerung nicht bereit sind.

Dennoch kann es Gründe für die Abweichung vom Grundsatzbeschluss geben. Solche können beispielsweise darin zu sehen sein, dass eher kleine Baugebiete einen zu hohen Entwicklungsaufwand bedeuten, so dass es sich für die Gemeinde nicht lohnt, sich vorab ins Plangebiet einzukaufen. Grund für ein Abweichen vom Grundsatzbeschluss kann auch sein, dass die Grundstückspreise für einzelne Grundstücke aufgrund ihrer besonderen Lage zu hoch ausfallen, um die städtebaulichen Ziele der Stadt zu erreichen. Ein sachlicher Abweichungsgrund kann ferner sein, dass der Gemeinde bereits eigene Grundstücke im Plangebiet gehören und dass deshalb ein erhöhtes Entwicklungsinteresse besteht, weshalb ein stärkeres Entgegenkommen der Gemeinde gegenüber den Grundstückseigentümern im Interesse der Kommune liegt und damit sachlich begründet, eine Abweichung vom Grundsatzbeschluss rechtfertigt.

Neben dieser Richtschnur, die der Grundsatzbeschluss im Hinblick auf den Gleichheitssatz darstellt, eignet er sich auch in besonderem Maße, die Gemeinde vor den rechtlichen Konsequenzen eines Verstoßes gegen das Koppelungsverbot zu schützen. Wie oben dargestellt (Ziffer 2.1.2) würde ein solcher Verstoß dazu führen, dass die städtebaulichen Verträge unwirksam sind und rückabgewickelt werden müssen. So wird im Grundsatzbeschluss die städtebauliche Zielsetzung der Gemeinde bezogen auf die konkrete örtliche Situation dargestellt und konkretisiert. Daraus leiten sich die Ziele ab, die die Gemeinde gemäß § 11 BauGB verfolgt. Dies ist für die Rechtfertigung der Koppelung von entscheidender Bedeutung, kommt es doch auf die städtebauliche Zielsetzung im Sinne des § 11 BauGB an, um Koppelungen zu rechtfertigen und einen Sachzusammenhang zwischen Baulandausweisung und Leistung an die Gemeinde darstellen zu können.

### **3.3 GRUNDSATZBESCHLUSS ALS BERECHNUNGSGRUNDLAGE FÜR FOLGEKOSTEN**

Grundsatzbeschlüsse haben für Folgekostenkonzepte wichtige Bedeutung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann die Gemeinde nur dann mehrere Baugebiete zur additiven Berechnung eines Folgekostenbedarfs heranziehen, wenn sie ein transparentes und nachvollziehbares Gesamtkonzept zur Kalkulation der Folgekosten bereits vor Baugebietsausweisung und vor Beginn der städtebaulichen Maßnahmen beschlossen hat. Wurde ein solches Konzept beispielsweise im Grundsatzbeschluss fixiert, können Folgekosten auch nach Bau der städtebaulichen Maßnahme noch über

einen städtebaulichen Vertrag abgerechnet werden. Demnach dienen Grundsatzbeschlüsse auch dazu, die notwendige Berechnungsgrundlage für Folgekostenkonzepte zu liefern.

### **3.4 WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG VON GRUNDSATZBESCHLÜSSEN**

Grundsatzbeschlüsse stellen insbesondere für professionelle Grundstücksinvestoren eine wirtschaftlich erhebliche Entscheidungsgrundlage dar. Bereits beim Einkauf in ein mögliches Baugebiet können Grundstückskäufer die wirtschaftlichen Belastungen einkalkulieren, die der Grundsatzbeschluss zur Erfüllung der städtebaulichen Ziele mit sich bringt. Verlangt beispielsweise eine Gemeinde vorab einen Verkauf von 40 Prozent der Fläche zum Bauerwartungslandpreis, so kann der Grundstückserwerber auf dieser Fläche keine Planungsgewinne realisieren. Dies wird er bei seinem Projekt von vornherein einpreisen. Grundsatzbeschlüsse führen dazu, dass zur Bebauung anstehende Grundstücke von vornherein mit den wirtschaftlichen Belastungen des Grundsatzbeschlusses belegt sind. Demnach können auch Reduzierungen des Planungsgewinnes, die sich daraus ergeben, dass der Grundsatzbeschluss Kaufpreis oder Mietobergrenzen vorsieht, bereits bei der Bewertung des Bauerwartungslandes, also beim Grundstückseinkauf berücksichtigt werden. Ohne einen solchen Grundsatzbeschluss besteht für Investoren hingegen keine verlässliche Grundlage, um das eigene Projekt wirtschaftlich verlässlich zu kalkulieren.

Gerade in stärker verdichteten Bereichen mit engen Baugrundstücken oder Geschosswohnungsbau kann die Zusammenarbeit mit professionellen Investoren unerlässlich sein, um wirtschaftlich effizient Wohnraum zu schaffen. Zumindest der Bau von Gemeinschaftsanlagen wie Tiefgaragen, Parkplätzen, Grünanlagen und Eigentümerwegen verlangt ein koordiniertes Vorgehen. Nicht selten entscheiden sich deshalb Gemeinden dazu, mit Investoren oder Bauträgern zusammenzuarbeiten, die die Entwicklung in die Hand nehmen. Denkbar ist aber auch, dass interessierte Bürger sich beispielsweise in Form von Baugenossenschaften zusammenschließen, um die Gemeinschaftseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen selbst herzustellen. Unabhängig von der Frage, ob die Gemeinde sich für die Selbstorganisation der Bürger oder für die Zusammenarbeit mit professionellen Unternehmen entscheidet: Die Kosten müssen immer rechtzeitig einkalkuliert werden, damit das Projekt gelingt. Durch Grundsatzbeschlüsse kann die Berechnungsgrundlage für alle Beteiligten verlässlicher gestaltet werden.

Bei der Ermittlung des Verkehrswertes von Bauerwartungsland werden üblicherweise von den Kosten des baureifen Baulandes die Kosten der Baulandentwicklung abgezogen. Hierzu gehören nicht nur die beitragsfähigen Erschließungskosten, sondern auch sonstige Baulandentwicklungskosten, wie zum Beispiel Kosten für Planungsbüros, Gutachter, Kosten für ökologische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Folgekosten für neue Kindertagesstätten, die vertraglich auf die planungsbegünstigten Grundstückseigentümer umgelegt werden. Verfügt die jeweilige Gemeinde über ein im Grundsatzbeschluss konkretisiertes Baulandentwicklungsmodell, so können auch die Folgekosten, die über Folgekostenverträge zu zahlen sein werden, entsprechend den Maßgaben des Grundsatzbeschlusses eingerechnet werden. Dies schafft auch eine transparente und nachvollziehbare Grundlage für die Ermittlung des Verkehrswertes von Bauerwartungsland. Die von der Gemeinde vertraglich üblicherweise eingeforderten Folgekosten können als Baulandentwicklungskosten im Rahmen der Bewertung von Bauerwartungsland abgezogen werden. Dies führt letztlich dazu, dass der von der Gemeinde als Kaufpreis zu zahlende Bauerwartungslandpreis geringer ausfällt.

### 3.5 VERLÄSSLICHKEITSGRUNDLAGE FÜR BÜRGER UND BAUWIRTSCHAFT

Grundsatzbeschlüsse zur Baulandentwicklung sind den Kommunen aus politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen zu empfehlen. Sie vermitteln das notwendige Vertrauen der am Entwicklungsprojekt Beteiligten und schaffen damit eine Verlässlichkeitsgrundlage, die für

ein kooperatives Baulandentwicklungsmodell politisch unabdingbar ist. Ferner erhöhen sie die Rationalität der deduktiven Bodenwertermittlung in Bezug auf die Kaufpreisbildung. Die von der Kommune oder Dritten gezahlten Kaufpreise können belastbarer gerechtfertigt werden. Weiter vermittelt der Grundsatzbeschluss eine rechtliche Grundlage, indem er den Sachzusammenhang zwischen Baulandausweisung und Leistungen an die Gemeinde dokumentiert sowie die städtebaulichen Ziele herausgearbeitet und konkretisiert werden. Zudem kann nach den Maßgaben des Grundsatzbeschlusses der Ursächlichkeitsnachweis für Folgekostenverträge geführt werden.

#### Praxistipp

In einen Grundsatzbeschluss zur kommunalen Baulandentwicklung sollten Bestimmungen zu folgenden Punkten aufgenommen werden:

- Konkrete Benennung des städtebaulichen Ziels
- Wahl des zielführenden Modells:  
frühzeitiger Einkauf der Gemeinde in das Gebiet oder Bindungen ohne Grunderwerb der Gemeinde, Kombination von Modellen
- Regelungen zum Anwendungsbereich des Modells:  
Wohnen, Gewerbe, Mischgebiete, Außenbereich, Flächenumwidmung, Nachverdichtung, bereits begonnene Bauleitplanverfahren, Ausnahmen für kleine Plangebiete
- Regelungen zur Grundstücksbewertung
- Regelungen zur Berechnung von Folgekosten

*Baubebauungspläne werden sinnvoller Weise durch städtebauliche Verträge begleitet, so kann erreicht werden, dass der Bebauungsplan nicht gerichtlich angefochten wird und dass die Verteilung der Baugrundstücke einvernehmlich erfolgt. Durch Umlegungsverfahren kann erreicht werden, dass alle Eigentümer entsprechend ihrer flächenmäßigen Beteiligung am Plangebiet auch für die öffentlichen Erschließungsflächen aufkommen müssen (Solidarprinzip innerhalb des Bebauungsplanumgriffs).*

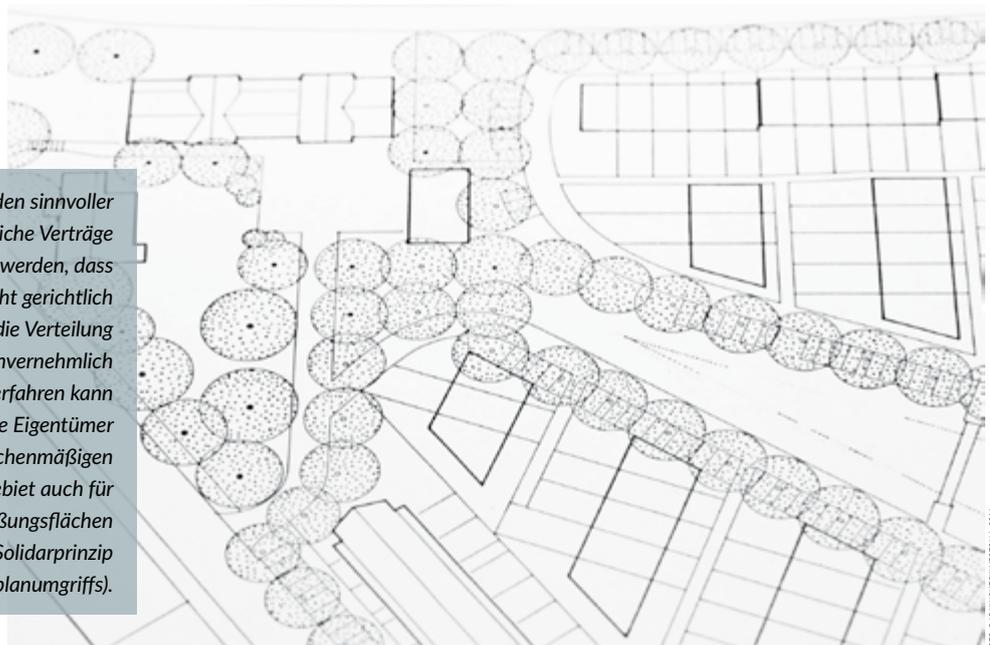


FOTO: DANIELHETSCH/PHOTOLIA.COM

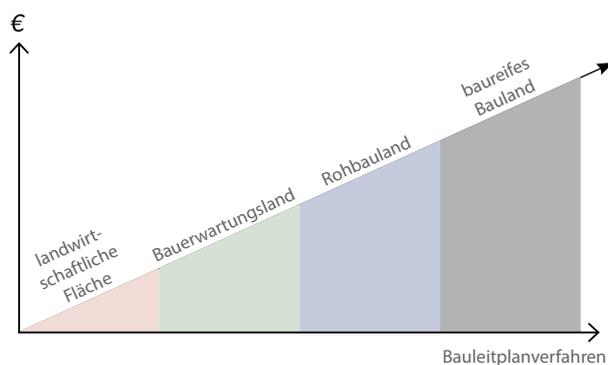
## 4 Kaufpreisbildung nach dem Angemessenheitsgebot bei Schaffung neuen Baurechts

Vor allem bei den Zwischenerwerbsmodellen kommt es darauf an, die Grundstückseigentümer davon zu überzeugen, dass das Kaufpreisangebot der Gemeinde fair und ausgewogen ist. In manchen Fällen sind Grundstückseigentümer auch bereit, Grundstücke sehr günstig an die Gemeinde zu verkaufen, um im Gegenzug Baurecht zu erhalten. In diesem Zusammenhang schützt das Angemessenheitsgebot des § 11 Absatz 2 Satz 1 BauGB den privaten Verkäufer. Das Angemessenheitsgebot verlangt, dass die von den Kommunen gezahlten Kaufpreise nach den Gesamtumständen objektiv angemessen sein müssen. Es stellt letztlich das notwendige Korrektiv des Gesetzgebers dar, weil sich der Grundstücksverkäufer, der Bauland beziehungsweise Baurecht erlangen möchte, in einer Situation der Unterlegenheit gegenüber der Gemeinde befinden kann. Das Angemessenheitsgebot ermöglicht eine rechtliche Kontrolle des Kaufpreises, unabhängig vom Parteiwillen.

### 4.1 ZEITPUNKT DER BEWERTUNG

Die Angemessenheit des Kaufpreises bemisst sich nach dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses, also der Annahme des Kaufangebotes. Bereits oben wurde dargestellt (Ziffer 2.1.3), dass zu empfehlen ist, ein Verkehrswertgutachten hinsichtlich des von der Kommune zu bezahlenden Kaufpreises einzuholen. Bei sogenannten Optionsmodellen wird der Vertragsabschluss erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden, wenn die Baulandentwicklung bereits weiter fortgeschritten ist, so dass von diesen Modellen abzuraten ist, wenn die Gemeinde zum günstigeren Bauerwartungslandpreis erwerben möchte.

Schaubild 6 – Wertentwicklung bei Fortschritt des Bauleitplanverfahrens



© BECKER BÜTTNER HELD



Eine Fläche, auf der bislang kein Baurecht besteht, durchläuft im Rahmen des Baulandproduktionsprozesses unterschiedlichste Entwicklungsstufen:

Die unterschiedlichen Entwicklungsstufen finden sich in § 5 der Immobilienwertermittlungsverordnung. Aus dem ursprünglichen Zustand der nicht bebaubaren Fläche entwickelt sich im Laufe eines Baulandentwicklungsprozesses zunächst Bauerwartungsland unterer Stufe. Nach der zweiten Auslegung im Bauleitplanverfahren kann bereits von Bauerwartungsland höherer Stufe gesprochen werden. Mit Planreife oder spätestens mit Satzungsbeschluss ist vom sog. Rohbauland auszugehen, das noch hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse und der Erschließung einer Baureifmachung bedarf. Nach Bodenordnung und Erschließung entsteht dann als Endstufe das baureife Bauland.

Wie oben bereits dargestellt, kommt es für den angemessenen Kaufpreis darauf an, wie hoch der Verkehrswert zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses anzusetzen ist. Je früher die Gemeinde sich also ins Gebiet einkauft, desto günstiger kann sie unter Beachtung des Angemessenheitsgebots erwerben. Dabei ist jedoch zu beachten, dass aufschiebende Bedingungen, die daran geknüpft werden, dass es zu einem Satzungsbeschluss oder zur Erschließung kommt oder Rücktrittsrechte der Gemeinde für den Fall, dass die Baulandentwicklung scheitert, dazu führen, dass der höhere Kaufpreis der höheren Entwicklungsstufe zu bezahlen ist, weil die Gemeinde das mit der günstigeren Entwicklungsstufe verbundene Entwicklungsrisiko nicht übernimmt.

## 4.2 DEDUKTIVE WERTERMITTLUNG

Die Ermittlung des Bauerwartungslandwertes erfolgt üblicherweise im Wege der sogenannten deduktiven Bodenwertermittlung:

Schaubild 7 – deduktive Bodenwertermittlung<sup>8</sup>

**Problem:**  
Repräsentativität des  
Bodenrichtwerts

Deduktive Bodenwertermittlung am Beispiel einer Entwicklungszeit von 5 Jahren bei einem Liegenschaftszins von 2,5 %

<b>Bodenwert, ebf.:</b>	... €/m <sup>2</sup>
abzgl. Entwicklungskosten	... €/m <sup>2</sup>
abzgl. Straßen- und Erschließungsfläche ... % von ... €/m <sup>2</sup>	... €/m <sup>2</sup>
abzgl. Realisierungsrisiko ... % von ... €/m <sup>2</sup>	... €/m <sup>2</sup>
<b>Wartezeit</b>	<b>Jahre</b>
Grunderwerb, Vorplanung	1
Bauleitplanung	2
Umlegung	1
Erschließung	1
<b>Baureife</b>	<b>5 Jahre</b>
<b>Abzinsung (5 Jahre, 2,5 %)</b>	<b>0,8839</b>
<b>Bauerwartungslandwert</b>	<b>... €/m<sup>2</sup> x 0,8839 = rd. ... €/m<sup>2</sup></b>

© BECKER BÜTTNER HELD

Zunächst sind vom Verkehrswert des baureifen Baulandes sämtliche Baulandentwicklungskosten, wie zum Beispiel Erschließungskosten, aber auch Kosten für die vertragliche Übernahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Kosten für Infrastrukturmaßnahmen abzuziehen. Anschließend ist der Erschließungsflächenanteil für die benötigten öffentlichen Erschließungsflächen im Sinne des § 55 Absatz 2 BauGB abzuziehen. Hierzu gehören insbesondere öffentliche Straßen sowie öffentliche Grünflächen. Aber auch baugebietsinterne Ausgleichs- und Ersatzflächen werden hier abgezogen. Weiter kann für den Fall, dass die Baulandentwicklung scheitert oder dass die Kosten der Baulandentwicklung höher werden, ein Risikoabschlag abgezogen werden. Da die Baulandentwicklung üblicherweise eine größere Zeitspanne von mindestens einem Jahr in Anspruch nimmt, ist auch eine Abzinsung zu einem angemessenen Liegenschaftszins sachgerecht.

Hat die Gemeinde den Kaufpreis für die von ihr vorab erworbene Fläche nach vorbenanntem Schema ermittelt, stellt dies eine transparente und sachgerechte Kaufpreisbildung dar, die bei methodengerechter Anwendung mit dem Angemessenheitsgebot vereinbar ist. Eine Unwirksamkeit des städtebaulichen Vertrages wegen Verstoßes gegen das Angemessenheitsgebot muss demnach in der Regel

<sup>8</sup> Nachfolgend kann nur eine vereinfachte Darstellung erfolgen. Zu den Einzelheiten wird auf die Literatur zur Verkehrswertermittlung von Grundstücken verwiesen. Siehe beispielsweise: Kleiber, Kleiber-digital, Teil IV, Ziffer 2, Abschnitt 3, Unterabschnitt 6.2. ff., Stand: 5.3.2018.

nicht befürchtet werden. Selbst wenn ein anderer Sachverständiger vor Gericht zu einem höheren Verkehrswert kommen sollte, was aufgrund der Bewertungsspielräume bei Bauerwartungsland nicht auszuschließen ist, ist nach den Gesamtumständen von Angemessenheit auszugehen, wenn die Gemeinde eine vertretbare Ermittlung und Bewertung durchgeführt hat.

Bisweilen ist es nicht einfach, einen sachgerechten Verkehrswert für das baureife Bauland festzusetzen. Zum Teil finden sich in den Kaufpreissammlungen zur Ermittlung der Bodenrichtwerte keine für den Grundstücksmarkt repräsentativen Wertangaben. Insbesondere dann, wenn sich die Gemeinde sehr früh in das Baugebiet einkauft, ist oftmals noch gar nicht klar, mit welcher baulichen Dichte bebaut werden soll. Ein Ansatzpunkt beim Erwerb zu einem sehr frühen Stadium kann sein, auf die Umgebungsbebauung bei der Bewertung abzustellen und deren bauliche Dichte zugrunde zu legen. Nicht immer findet sich jedoch in der Umgebung ein anwendbarer Maßstab, der für das in Betracht gezogenen Planungsgebiet ebenfalls naheliegen könnte. Dann bleibt den Gemeinden nichts anderes übrig, als bereits auf der Grundlage erster Planungsentwürfe eine Bewertung durchzuführen. Dies ist auch manchmal in den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern notwendig, weil diese erst bereit sind, mit der Gemeinde in Verhandlung zu treten, wenn erste Planungsentwürfe vorliegen.

### Praxistipp

Die Bewertung des Bauerwartungslandes sollte orientiert an der näheren Umgebung oder an Hand eines ersten Prüfungskonzeptes durchgeführt werden, um zu einer nachvollziehbaren Kaufpreisbildung zu gelangen.

Aufgrund der erheblichen Preissteigerungen am Grundstücksmarkt im Bereich der Ballungsräume in den letzten Jahren hat sich jedoch gezeigt, dass die städtebaulichen Ziele im Sinne des § 11 Absatz 1 Nr. 2 BauGB – insbesondere zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen oder zur Deckung des Wohnbedarfs der einkommensschwächeren und weniger begüterten örtlichen Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum – nicht mehr erreicht werden können, wenn sich die Kommunen bereits zu sehr hohen Bauerwartungslandpreisen in die Gebiete einkaufen müssen. Bezahlen Kommunen für den Erwerb von Flächen, auf denen Wohnungsbau mit sozialer Zielsetzung vorgesehen ist, den marktüblichen Verkehrswert, so lassen sich Baulandentwicklungsmodelle in Hochpreislagen oftmals nicht kostenneutral für den Gemeindehaushalt gestalten. Die Gemeinden müssen dann aus dem allgemeinen Haushalt die

Mittel zuschießen, um den Grunderwerb und die Entwicklung der Fläche vom Bauerwartungs- zum baureifen Bauland zu finanzieren. Dies erweist sich insbesondere in Gemeinden mit knappen Finanzmitteln als prekär. In den Hochpreislagen kommt es nicht selten vor, dass die Grundstücke teuer sind und im Gemeindehaushalt keine entsprechenden Mittel zum Einkauf in künftige Plangebiete vorhanden sind. Daran scheidet bisweilen das kommunale Engagement in der Baulandentwicklung mit sozialer Zielsetzung.

Deshalb ist in den Hochpreisregionen zu empfehlen, dass die Gemeinde zunächst die Zielgruppen definieren, die mit Wohnbauland versorgt werden sollen. Deren Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind näher zu eruieren und ein verträglicher Kaufpreis beziehungsweise eine verträgliche Miete ist im politischen Entscheidungsprozess zu konkretisieren. Der als verträglich eingestufte Kaufpreis beziehungsweise die bezahlbare Miete stellt den politisch erwünschten Zielpreis dar. Von diesem Zielpreis ausgehend kann dann im Residualverfahren ein angemessener Kaufpreis ermittelt werden, zu dem sich die Gemeinde selbst

oder ein Entwicklungsträger in das Gebiet einkauft. Diese Methodik der Kaufpreisermittlung über das Residualverfahren dürfte mit dem Angemessenheitsgebot vereinbar sein, da die Kommune städtebauliche und keine fiskalischen Ziele verfolgt und weil sie letztlich keine Planungsgewinne zielgerichtet abschöpft. Nur wer günstig einkauft, wird auch günstig verkaufen und vermieten können.

### Praxistipp

Fallen die Bauwartungslandpreise so hoch aus, dass die Gemeinde ohne Zuschüsse aus dem Gemeindehaushalt kein bezahlbares Wohnen ermöglichen kann, sollten die Grunderwerbspreise nach dem Residualverfahren so berechnet werden, dass die verringerten Verkaufserlöse oder Mietertragerwartungen im Kaufpreis abgebildet werden. Die Gemeinde darf ihre Planungshoheit dazu einsetzen, diese residualen Kaufpreise durchzusetzen, sofern dies erforderlich ist, um die städtebaulichen Ziele zu erreichen.

## 5 Belastbare Berechnung von Infrastrukturfolgekosten als Grundlage von Folgekostenverträgen

§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB gestattet den Gemeinden, sich Zahlungen für die Finanzierung von Infrastrukturfolgekosten im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages gewähren zu lassen, wenn die vertragsgegenständliche Bauleitplanung die jeweiligen Infrastrukturfolgekosten ursächlich auslösen wird oder wenn die Errichtung der Infrastruktureinrichtung Voraussetzung für die Bauleitplanung ist. Hinsichtlich der Frage, welche Infrastruktureinrichtungen die Gemeinde für zweckmäßig erachtet, steht der Gemeinde indessen ein Abwägungsspielraum zu, den es zu nutzen gilt. Die Gemeinde darf beispielsweise definieren, welche Kitagröße sie für sinnvoll erachtet, von welcher Deckungsquote sie ausgeht und wie sie sich sachgerechte Verkehrsplanung vorstellt.

Der Folgekostenvertrag stellt allerdings kein Instrument dar, mit dem die Gemeinde Mittel für städtebauliche Maßnahmen finanzieren darf, die auch ohne die Bauleitplanung sachlich geboten wären. Ohnehin erforderliche Maßnahmen dürfen nicht zum Gegenstand eines Infrastrukturfolgekostenvertrages werden. Sowieso-Kosten der gemeindlichen Infrastruktur dürfen nicht durch städtebaulichen Vertrag auf die Begünstigten der Bauleitplanung umgelegt werden.

Die über Folgekostenverträge zu finanzierenden Maßnahmen sollten im Folgekostenvertrag möglichst konkret

benannt werden. Es ist nicht zulässig, wenn sich Gemeinden lediglich auf Vorrat eine Art „Polster“ zur Finanzierung etwaiger späterer Kosten zulegen. Demnach setzt ein Infrastrukturfolgekostenvertrag zum einen eine Ursächlichkeitsberechnung, zum anderen aber auch eine konkret kalkulationsfähige städtebauliche Maßnahme voraus. Sind dafür ausreichende Bemessungsgrundlagen vorhanden, darf die Gemeinde ohne Verstoß gegen das Koppelungsverbot Baulandausweisungen davon abhängig machen, dass der Folgekostenvertrag zu einer bestimmten Summe zustande kommt.

In diesem Rahmen haben Gemeinden die Ausweisung neuer Baugebiete davon abhängig gemacht, dass entsprechende Mittel über Folgekostenverträge zur Finanzierung neuer Kita-Gruppen eingenommen werden können. In anderen Fällen wurden die Kosten für verkehrliche Anlagen (nicht beitragsfähige externe Erschließungsanlagen) über Folgekosten finanziert. Die Ausweisung künftiger Gewerbeflächen wurde davon abhängig gemacht, dass die Finanzierung der zusätzlich notwendigen Erschließungsmaßnahmen über Folgekostenverträge rechtsverbindlich gesichert werden konnte.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Siehe hierzu BVerwG, Urteil vom 24.3.2011 – 4 C B 11.10.

## 5.1 INFRASTRUKTUR UND FOLGEKOSTEN FÜR KINDERTAGESSTÄTTEN

Kernstück des Folgekostenvertrages ist die Berechnung der vom künftigen Baugebiet ausgehenden voraussichtlichen Infrastrukturfolgekosten. Für eine fachgerechte und realitätsnahe Prognose des Infrastrukturbedarfs bei Kindertagesstätten empfiehlt es sich, auf ein Referenzbaugebiet abzustellen, das die Gemeinde in den letzten zehn Jahren verwirklicht hat. Wird demgegenüber auf die allgemeine Bevölkerungsstatistik abgestellt, ergibt sich nicht selten ein Zerrbild, weil die Zuwächse an Kindern, die in eine Kita gehen, im Gemeindealtbestand deutlich geringer sind, als in Neubaugebieten. Es ist deshalb sachgerecht zu ermitteln, wie viele Kinder in einem Referenzneubaugebiet in den Jahren nach dessen Errichtung gelebt haben. Bezogen auf die Wohneinheiten ergibt sich dann ein Referenzfaktor. Dieser Referenzfaktor kann anschließend für die Prognose der Kinder im Neubaugebiet herangezogen werden. Demnach ergibt sich folgende Berechnungsformel:

Schaubild 8 – Berechnungsformel für Kita-Folgekostenkonzepte



© BECKER BÜTTNER HELD

Die Berechnungsformel kann an folgendem Beispiel veranschaulicht werden:

Die Gemeinde hat vor etwa sieben Jahren ein Baugebiet in einem Bebauungsplan festgesetzt. In den Jahren nach Erschließung des Baugebietes und dessen Bebauung gab es, verteilt auf 20 Einfamilienhäuser, acht Kinder im Alter von null bis drei Jahren. Dies ergibt einen Referenzfaktor von 0,4 Kinder pro Bauplatz. Überträgt man diesen Referenzfaktor auf das zur Planung anstehende Neubaugebiet mit voraussichtlich 40 Bauplätzen, so ergeben sich prognostiziert 16 Kinder. Möchte die Gemeinde zeitnah ein weiteres Baugebiet ähnlicher Größenordnung realisieren, kann demnach vom Bedarf einer neuen Gruppe (zum Beispiel 20 Kinder) ausgegangen werden. Vom jeweiligen Grundstückseigentümer, der die baureifen Bauparzellen im Rahmen der Baulandentwicklung hält, können deshalb Infrastrukturfolgekosten in Höhe von 0,4 Kind pro Bauplatz x Baukosten pro Kind verlangt werden. Die Baukosten sollten möglichst auf der Basis einer konkreten

Kostenschätzung berechnet werden. Vorstehende Berechnung geht allerdings von einer Deckungsquote von 100 Prozent aus. Demnach soll für jedes Kind ein Krippenplatz zur Verfügung gestellt werden. Hier kann die Gemeinde nach eigenem kommunalpolitischem Ermessen auch von einer niedrigeren Deckungsquote ausgehen. Dabei sollte sich die Gemeinde an der bisherigen Besuchsquote orientieren, die oftmals nur 30 bis 50 Prozent beträgt.

Wichtig ist, dass das Referenzbaugebiet mit dem künftig geplanten Baugebiet vergleichbar ist. Insoweit kommt es zum einen auf das Maß der baulichen Nutzung aber auch auf die Art der baulichen Nutzung an. Gebiete mit Geschoßwohnungsbau und eher kleinen Wohnungen eignen sich beispielsweise weniger für die Prognose des Kita-Bedarfes von Einfamilienhausgebieten.

### Praxistipp

Der Kita-Folgekostenbedarf eines Neubaugebietes sollte an Hand eines vergleichbaren Referenzbaugebietes der letzten Jahre ermittelt werden. Der Kostenschätzung sollte ein möglichst konkretes Baukonzept zu Grunde gelegt werden. Im Folgekostenvertrag sollte der Verwendungszweck angegeben und die Berechnungsgrundlage offengelegt werden. Folgekostenverträge kommen insbesondere auch dann in Betracht, wenn nachverdichtet wird und sich die Gemeinde nicht ins Plangebiet vorab einkaufen möchte.

## 5.2 BERECHNUNG VON INFRASTRUKTURFOLGEKOSTEN FÜR VERKEHRSLICHE EINRICHTUNGEN

Die Gemeinden können auch die Kosten für verkehrliche Einrichtungen über Infrastrukturfolgekostenverträge umlegen. Dies ist vor allem dann von Bedeutung, wenn die entsprechenden verkehrlichen Anlagen nicht über Beiträge gemäß §§ 127 ff. BauGB zu finanzieren sind. Beispiele für nicht beitragsfähige Einrichtungen sind zum Beispiel Abbiegespuren von Staats- beziehungsweise Landesstraßen oder Bundesstraßen oder baugebietsexterne Erschließungsstraßen. Bezogen auf die genannten Straßen ist der Straßenbaulastträger mit entsprechenden verkehrlichen Erweiterungen, wie zum Beispiel einer Abbiegespur oftmals nur einverstanden ist, wenn die Gemeinde die Kosten übernimmt. Die Kosten werden dann seitens der Gemeinde auf den planbegünstigten Grundstückseigentümer über Folgekostenverträge umgelegt.

Zum Nachweis der Ursächlichkeit der Bauleitplanung für die zusätzliche verkehrliche Maßnahme empfiehlt es sich, ein Verkehrsgutachten einzuholen, in dem die Notwendigkeit

der verkehrsverbessernden Maßnahme mit der Ausweisung des neuen Baugebietes begründet wird. Der Gutachter muss belegen, dass das neue Baugebiet dazu führt, dass die zusätzliche verkehrliche Maßnahme erforderlich oder zweckmäßig wird. Lässt sich also im Rahmen einer ordnungsgemäßen Abwägung begründen, dass die Gemeinde von der Bauleitplanung ohne Verwirklichung der zusätzlichen verkehrlichen Maßnahme absehen darf, dann lässt sich damit ein sachgerechter Ursächlichkeitsnachweis begründen. War hingegen die verkehrliche Maßnahme auch ohne die Bauleitplanung ohnehin notwendig, wird der Ursächlichkeitsnachweis nicht rechtlich belastbar gelingen. Selbst dann, wenn die Bauleitplanung auch ohne die verkehrliche Maßnahme möglich gewesen wäre, ist die Umlage von Folgekosten über einen Folgekostenvertrag rechtlich machbar, wenn es zumindest im Rahmen der Abwägung vertretbar ist, die zusätzliche verkehrliche Maßnahme wegen des neuen Baugebiets durchzuführen. Wenn indessen bereits verkehrliche Defizite durch Staubildung oder Gefährdungen der Verkehrssicherheit bestehen, sollte der Bau der zusätzlichen Verkehrseinrichtung insoweit dem Neubaugebiet nicht zugerechnet werden, als bereits auf die bestehende Problematik Verkehrsanteile entfallen. Die Plausibilisierung und Zuordnung der Verkehrsmengen auf den Altbestand einerseits und das Neubaugebiet andererseits erfolgt durch Gutachten zur Verkehrsprognose.

Die Gemeinde muss aber nicht schon deshalb von einem Folgekostenvertrag absehen, weil in der Vergangenheit sämtliche zusätzlichen Verkehrseinrichtungen ohne Heranziehung der Grundstückseigentümer von der Gemeinde selbst bezahlt worden sind. Ein Wechsel in der Baulandpolitik ist der Gemeinde gestattet und begründet keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Gerade das Ziel einer aktiven Bodenpolitik, die der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum dient, führt manchmal dazu, dass neue Wege der Finanzierung beschritten werden müssen.

### Praxistipp

Sollen über den Folgekostenvertrag Maßnahmen der verkehrlichen Infrastruktur umgelegt werden, ist in komplexeren Fällen die Einholung eines Verkehrsplanungsgutachtens zu empfehlen, das die Verkehrszunahme prognostiziert und dem Neubaugebiet sowie eventuell auch der sonstigen Umgebung zuordnet. Von den planbegünstigten Grundstückseigentümern im Neubaugebiet<sup>10</sup> sollten nur die vom Neubaugebiet ausgelösten Kosten verkehrlicher Maßnahmen verlangt werden.

### 5.3 PREISDÄMPFENDE WIRKUNG VON FOLGEKOSTENKONZEPTEN

Mit belastbarem Ursächlichkeitsnachweis können die Kosten für Kindertagesstätten oder für zusätzliche verkehrliche Maßnahmen durch städtebauliche Verträge finanziert werden. Im Rahmen von Folgekostenverträgen werden die planbegünstigten Grundstückseigentümer verpflichtet, Infrastrukturfolgekosten an die Gemeinde zu bezahlen. Das Infrastrukturfolgekostenkonzept führt auch dazu, dass im Rahmen der Verkehrswertermittlung von Bauerwartungsland Infrastrukturfolgekosten als Baulandentwicklungskosten abgezogen werden können. Demnach führt das Folgekostenkonzept zu einer preisdämpfenden Wirkung in Bezug auf die Bauerwartungslandpreise.

<sup>10</sup> Gemeint sind hier nicht die Erwerber von Bauland im Plangebiet, die ein Eigenheim errichten wollen, sondern die Grundstückseigentümer vor Baulandausweisung, die beim Verkauf den Planungsgewinn realisieren können. Ziel ist, die Folgekosten von denjenigen zu verlangen, die den Planungsgewinn vereinnahmen.



## 6 Sicherung der Flächenverfügbarkeit durch gemeindliche Vorkaufsrechte

Projekte zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sind in Regionen mit hohen Bodenpreisen in der Regel nur möglich, wenn die Gemeinde die Möglichkeit hat, über die Verfügbarkeit der Flächen mitzuentcheiden. Gelingt es nicht über einen städtebaulichen Vertrag im Rahmen einer Bauausweisung Einfluss auf die Flächenverwertung zu erlangen, kommt es auf die im BauGB vorgesehenen hoheitlichen Instrumente an. Hier spielt vor allem das in §§ 24 ff. BauGB geregelte Vorkaufsrecht eine wichtige Rolle.

### 6.1 GESETZLICHES VORKAUFSRECHT DER GEMEINDE

Nach § 24 Abs. 1 BauGB steht der Gemeinde in folgenden Fällen ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu:

1. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 festgesetzt ist,
2. in einem Umlegungsgebiet,
3. in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich,
4. im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung,
5. im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist,
6. in Gebieten, die nach § 30, 33 oder 34 Abs. 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind, sowie
7. in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.“

Liegt eine der vorbeschriebenen Fallgestaltungen vor, ist die Gemeinde grundsätzlich zum Vorkauf berechtigt. Zudem muss jedoch das Grundstück verkauft werden (Vorkaufsfall). Erst wenn das Grundstück im Rahmen eines solchen Vorkaufsfalles auf den Markt kommt, kann die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht durch Vorkaufsrechtsbescheid ausüben. Der Vorkaufsrechtsbescheid ist dann dem Käufer und dem Verkäufer zuzustellen. Diese können den Bescheid vor den Verwaltungs- beziehungsweise vor den Baulandkammern der

ordentlichen Gerichte binnen Monatsfrist anfechten. Die Gemeinde muss den Bescheid innerhalb von zwei Monaten ab Mitteilung der vollständigen Kaufvertragsurkunde durch den Notar ausüben. Nach fristgerechter Ausübung kommt dann ein mit dem Kaufvertrag des Vorkaufsfalles im Wesentlichen inhaltsgleiches Schuldverhältnis zwischen der Gemeinde und dem Verkäufer zustande.

In vielen Fällen stehen die Gemeinden vor dem Problem, dass innerhalb der gesetzlichen Zwei-Monats-Frist eine Entscheidung über den Grunderwerb nur unter großen Schwierigkeiten und mit entsprechenden Risiken möglich ist. Der Erwerb von Grundstücken und Gebäuden bedarf nicht selten einer genaueren Untersuchung der Bestandsimmobilie und des Grund und Bodens. Nicht selten ist mit dem Erwerb ein Risiko hinsichtlich Altlasten und Bodenkontaminationen verbunden. Auch Entsorgungskosten für Gebäudeabriss, eventuell mit erhöhten Entsorgungskosten wegen Gebäudekontamination, müssen berücksichtigt werden. Ferner ist es nicht selten schwierig, die im Rahmen des Grunderwerbs übernommenen vertraglichen Bindungen und öffentlich-rechtlichen Auflagen innerhalb von zwei Monaten abschließend zu prüfen.

Wegen vorgenannter zeitlicher Knappheit empfiehlt es sich für die Gemeinden, frühzeitig ein Grunderwerbskonzept aufzustellen, um die Grundstücke zu definieren, an denen Erwerbsinteresse besteht. Dann können, das Einverständnis des potenziellen Verkäufers vorausgesetzt, entsprechende Untersuchungen des möglichen Kaufobjekts frühzeitig eingeleitet werden. Auf dieser Grundlage ist dann eine sachgerechte Entscheidung im Stadt- beziehungsweise Gemeinderat möglich. Kommt es nicht zum freihändigen Erwerb, kann dann als ultima ratio das Vorkaufsrecht ausgeübt werden.

#### Praxistipp

Die Gemeinde sollte möglichst frühzeitig in einem Grunderwerbsplan definieren, an welchen Grundstücken im Gemeindegebiet ein strategisches Erwerbsinteresse besteht. Dann können Erwerbsverhandlungen frühzeitig beginnen, in deren Rahmen eine nähere Untersuchung der Immobilie möglich ist. Scheitern die Verhandlungen kann die Gemeinde dann innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Kaufurkunde ihr Vorkaufsrecht auf der Grundlage einer belastbaren Voruntersuchung ausüben.

## 6.2 VORKAUFRECHT AUF DER GRUNDLAGE EINER GEMEINDLICHEN SATZUNG

Kommt keines der gesetzlich geregelten Vorkaufsrechte in Betracht, ist zu prüfen, ob die Gemeinde durch Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung ein entsprechendes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB begründen kann. Auch hier ist wichtig, dass die Gemeinde frühzeitig eine derartige Satzung erlässt. Diese muss bereits beschlossen und öffentlich bekannt gemacht worden sein, bevor der Vorkaufsfall eintritt. Der Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung bedarf keines einem Bauleitplanverfahren vergleichbaren Verfahrens. Es genügt ein entsprechender Gemeinderatsbeschluss mit entsprechender Begründung für den Erlass der Vorkaufsrechtssatzung sowie deren öffentlicher Bekanntmachung.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung sind in § 25 BauGB geregelt. Von besonderer Bedeutung in der Praxis ist vor allem die Vorkaufsrechtssatzung für den Fall, dass die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht. Hier kommt beispielsweise ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in Betracht. Die Gemeinde muss ihre planerischen Vorstellungen konkretisieren, um die Satzung entsprechend begründen zu können. Demnach sollten die Vorkaufsrechtssatzungen, die eine Gemeinde erlässt, auf ein frühzeitig entwickeltes städtebauliches Konzept der Gemeinde aufbauen, damit die Gemeinde im Fall eines Verkaufsfalles mit einem entsprechenden Vorkaufsrecht ausgestattet ist.

### Praxistipp

Für die strategisch wichtigen Grundstücke gemäß Flächennutzungsplan sollte die Gemeinde frühzeitig den Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung prüfen. Zur Begründung kann es sinnvoll sein, auf ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) zurückzugreifen. Die Satzung muss in Kraft getreten sein, bevor das jeweilige Grundstück verkauft wird.

## 6.3 ERLASS DES AUSÜBUNGSBESCHIDES

Sowohl im Fall des gesetzlichen Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB als auch im Fall eines Satzungs-vorkaufsrechts nach § 25 BauGB muss die Gemeinde einen entsprechenden Ausübungsbescheid erlassen. Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für den Bescheid ist, dass die Gemeinde Gründe des Wohls der Allgemeinheit darlegt, die den Erlass des Ausübungsbescheides rechtfertigen (§ 24 Abs. 3 BauGB). Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum stellt einen derartigen Grund dar, der die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen kann.

Es ist jedoch dem Grundstückskäufer möglich, die Ausübung des Vorkaufsrechts dadurch abzuwenden, dass er darlegt, dass er selbst bereit und in der Lage ist, entsprechend bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die Gemeinde kann dem wiederum entgegenreten, indem sie darlegt, dass die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch die Gemeinde einen wirksameren Weg der Zielerreichung darstellt. Letztlich muss im Einzelfall geprüft werden, ob die Gemeinde bei entsprechender Abwendungserklärung des Käufers am Vorkaufsrecht festhält.

Problematisch am Vorkaufsrecht ist, dass die Gemeinde immer denjenigen Kaufpreis bezahlen muss, der im Kaufvertrag zwischen Verkäufer und Erstkäufer festgelegt wurde. Nicht selten ist diese Kaufpreishöhe nicht geeignet, um Immobilienentwicklungen für bezahlbaren Wohnraum durchzuführen. Zwar kann die Gemeinde bei extrem hohen Kaufpreisen das Vorkaufsrecht als sog. limitiertes Vorkaufsrecht ausüben (§ 28 Abs. 3 BauGB). Dies bedeutet aber lediglich, dass die Gemeinde nicht den deutlich erhöhten Kaufpreis, sondern lediglich den Verkehrswert bezahlen muss. Oftmals ist der Verkehrswert jedoch für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ebenfalls zu hoch, so dass das Vorkaufsrecht weniger für den günstigen Erwerb von Wohnbaulandentwicklungsflächen als vielmehr für den Erwerb von strategischen Grundstücken zum Beispiel für wichtige Verkehrsachsen oder öffentliche Einrichtungen in Betracht kommt.

### Praxistipp

Im Ausübungsbescheid sind die Gründe des Wohls der Allgemeinheit mitzuteilen, die die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen. Ferner ist der Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben, um dem Käufer Gelegenheit zur Abwendung des Vorkaufsrechts zu geben.



FOTO: SHUTTERSTOCK.COM

## 7 Gemeindliche Baulandvergabe in der Hochpreislage

### *Deutschland und die Kommission der Europäischen Union erzielen Kompromiss zur Sicherung der sogenannten Einheimischenmodelle*

VON MATTHIAS SIMON

#### **7.1 BAUEN NUR FÜR VERMÖGENDE?**

Reizvolle Landschaften, Vollbeschäftigung, wirtschaftliche Prosperität, hoher Zuzugsdruck und eine angespannte Flächenverfügbarkeitssituation. Wenn all diese Faktoren in einer Gemeinde zusammentreffen, dann wird es für ortsansässige junge Familien häufig sehr schwer, sich den Traum vom Eigenheim zu erfüllen. Denn die aus den genannten Faktoren resultierenden extremen Baulandpreise machen es „Normalverdienern“ dann regelmäßig unmöglich, auch nur ein bescheidenes Häuschen in der eigenen Heimat zu errichten. So ist es beispielsweise in vielen Gemeinde Oberbayerns keine Seltenheit, dass auch im ländlichen Raum deutlich mehr als 500 Euro für einen erschließungsbeitragsfreien Quadratmeter Bauland aufgerufen werden. Um den in § 1 Abs. 6 BauGB formulierten Zielen der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen sowie der Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung gerecht zu werden, sind Gemeinden in manchen Regionen Deutschlands darum bereits vor Jahrzehnten dazu übergegangen, Bauland vergünstigt an bestimmte Personengruppen der ortsansässigen Bevölkerung zu vergeben, um diesen das Bauen und den Verbleib in ihrer Heimat zu ermöglichen.

#### **7.2 HEIMAT TUT GUT**

Bei der Vergabe von Grundstücken im Rahmen eines Einheimischenmodells handelt es sich demnach um eine mittelbare Förderung bestimmter Personengruppen (so zum Beispiel junge, kinderreiche und ortsansässige Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen), um diesen einerseits den (vergünstigten) Erwerb von Grund und Boden in ihrer Heimatgemeinde zu ermöglichen und sie andererseits in der Gemeinde zu halten, um ein strukturelles Ausbluten gerade von ländlichen Gegenden und dem Stadt-Umland-Bereich zu verhindern. Denn für den Erhalt stabiler Bewohnerstrukturen, zur Aufrechterhaltung des Vereinslebens sowie zur Gewährleistung eines vertrauensvollen Miteinanders, zum Beispiel im Rahmen einer funktionierenden Nachbarschaftshilfe, ist es schlichtweg notwendig, dass sich Menschen dort niederlassen können, wo sie aufgewachsen und verwurzelt sind.

#### **7.3 TRANSPARENTE UND DISKRIMINIERUNGS-FREIE VERGABEN**

Die Vergabe des Baulands erfolgt dabei seit jeher im Wege pflichtgemäßer Ermessensausübung unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, der Transparenz, der Diskriminierungsfreiheit sowie der Bestimmtheit. Um ihr Vergabeermessen zu konkretisieren,

stellen Gemeinden regelmäßig Vergaberichtlinien auf. Dies ist in der Rechtsordnung und der Rechtsprechung allgemein anerkannt und wurde in diesen Grundzügen auch nicht von der Kommission der Europäischen Union in Zweifel gezogen.

#### **7.4 DAS VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN DER KOMMISSION**

Die EU-Kommission hat aufgrund der vorgenannten Praxis einiger deutscher Städte und Gemeinden, Ortsansässige beim vergünstigten Grunderwerb zu bevorzugen, seit dem Jahr 2007 gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren geführt. Zwischenzeitlich hat der Europäische Gerichtshof im flämischen Grundstücks- und Immobiliendekret am 8. Mai 2013 die Vereinbarkeit von Einheimischenmodellen mit europäischen Grundfreiheiten – insbesondere mit dem Recht auf Freizügigkeit – unter bestimmten Voraussetzungen bestätigt.<sup>11</sup>

Auf Grundlage dieser Entscheidung haben sich die EU-Kommission und die Bundesregierung unter Mitwirkung der Bayerischen Staatsregierung sowie der kommunalen Spitzenverbände im Februar 2017 nach langjährigen Verhandlungen auf Rahmenvorgaben einigen können, bei deren Anwendung die EU-Kommission keine Einwände mehr gegen die in Deutschland praktizierten Einheimischen- oder Sozialmodelle erhebt.

#### **7.5 DER KOMPROMISS: EIN SOZIAL AUSGEWOGENES EINHEIMISCHENMODELL**

Zwischenzeitlich veröffentlichte „Leitlinien“ dienen hierbei der europarechtskonformen Ausgestaltung städtebaulicher und sonstiger Verträge<sup>12</sup>, soweit die Gemeinde Einheimischenmodelle nutzt. Unter Berücksichtigung des Rechts auf Freizügigkeit sowie der vom Europäischen Gerichtshof formulierten Grundsätze dienen Einheimischenmodelle

demnach dazu, einkommensschwächeren und weniger begüterten Personen der örtlichen Bevölkerung den Erwerb angemessenen Wohnraums zu ermöglichen. Ein vollständiger Ausschluss von nichtortsansässigen EU-Bürgern von der Bewerbungsmöglichkeit um Grundstück darf hierbei allerdings nicht vorgenommen werden.

Für das nunmehr vorliegende, nach Auffassung der Kommission europarechtskonforme, Modell kommen demnach Bewerber in Betracht, deren Vermögen und Einkommen bestimmte Obergrenzen nicht überschreitet. Bei der anschließenden Punkteverteilung kann dem Kriterium der „Ortsgebundenheit“ bis zu 50 Prozent Gewichtung beigegeben werden. Die Ortsgebundenheit bleibt demnach ein wesentlicher Eckpfeiler bei der Verteilung von Grundstücken im Rahmen von Einheimischenmodellen. Dies ist zu begrüßen und anerkennt das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung.

Der geschilderte Kompromiss hat auch Eingang in die BauGB-Novelle des Jahres 2017 gefunden. So wurde § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB um die Formulierung ergänzt, dass städtebaulichen Verträge geschlossen werden dürfen zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung den Erwerb angemessenen Wohnraums zu ermöglichen.

11 Siehe hierzu: EuGH, 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11.

12 Vgl. § 11 Absatz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs – BauGB.

## 8 Auszug aus dem Mustereinführungserlass zum BauGBÄndG 2017

Auf den folgenden vier Seiten ist ein Auszug abgedruckt.

### 5 Einheimischenmodelle (§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB)

Die Europäische Kommission hat im Februar 2017 nach langjährigen Verhandlungen die zwischen Bayern und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit abgestimmten Leitlinien zur Ausgestaltung von Einheimischenmodellen akzeptiert. Mit der Änderung des § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB wurde dessen Wortlaut an die Leitlinien angepasst. Im Folgenden werden die Leitlinien abschnittsweise wiedergegeben und erläutert.

#### ***Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells***

*Die Leitlinien dienen der europarechtskonformen Ausgestaltung städtebaulicher und sonstiger Verträge (vgl. § 11 Absatz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs – BauGB), soweit die Gemeinde Einheimischenmodelle nutzt. Unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Freizügigkeit dienen Einheimischenmodelle dazu, einkommensschwächeren und weniger begüterten Personen der örtlichen Bevölkerung den Erwerb angemessenen Wohnraums zu ermöglichen.*

Die Leitlinien zeichnen die Linie nach, in deren Rahmen ein Einheimischenmodell europarechtlich zulässig ist: Es stellte einen Verstoß gegen europäisches Recht dar, wenn bereits die Teilnahme am Auswahlverfahren zum Einheimischenmodell den Wohnsitz am Ort voraussetzen oder der Wohnsitz am Ort als das primär maßgebliche Auswahlkriterium ausgestaltet würde. Keine europarechtlichen Bedenken bestehen jedoch, wenn die Ortsansässigkeit bei der Auswahlentscheidung in Kombination mit dem Ziel, ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache und andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherzustellen, berücksichtigt wird. Damit ist dem Einheimischenmodell das Ziel immanent, dem weniger begüterten und einkommensschwächeren Teil der örtlichen Bevölkerung den Erwerb einer Immobilie, sei es ein Einfamilienwohnhaus oder eine Eigentumswohnung, zu ermöglichen. Das bedeutet aber auch, dass ein Überschreiten der durch die Leitlinien vorgezogenen Begrenzungen gegen Europarecht verstößt. Der die neuen Leitlinien tragende Grundgedanke kommt auch in der Präambel zum Ausdruck.

Die Leitlinien dienen den betroffenen Städten und Gemeinden zur rechts- und damit auch planungssicheren Aufstellung von Einheimischenmodellen. Sie geben zwingend zu beachtende Rahmenbedingungen für die Zulässigkeit von Einheimischenmodellen vor, gewähren aber innerhalb dieser Vorgaben ein großes Maß an Gestaltungsspielraum für die Kommunen.

## **1. Einhaltung von Vermögens- und Einkommensobergrenzen**

*Für die vergünstigte Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen eines Einheimischenmodells kommen nur Bewerber in Betracht, deren Vermögen und Einkommen (kumulativ) die jeweils von der Gemeinde vorab öffentlich bekannt gemachten Obergrenzen nicht überschreiten. Hierbei gelten folgende Maßgaben:*

### **1.1 Vermögensobergrenze**

- *Der Bewerber darf maximal über ein Vermögen in Höhe des Grundstückswertes verfügen.*
- *Der Bewerber darf nicht Eigentümer eines bebaubaren Grundstücks in der betreffenden Gemeinde sein. Immobilieneigentum außerhalb der betreffenden Gemeinde wird als Vermögen angerechnet.*

### **1.2 Einkommensobergrenze**

- *Der Bewerber darf maximal ein Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte) in Höhe des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Steuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde<sup>1)</sup> erzielen. Erfolgt der Erwerb durch ein Paar, erfolgt die Berechnung auf Basis der addierten Einkommen und in Relation zum doppelten Durchschnittseinkommen.*
- *Wenn in der Gemeinde das durchschnittliche Jahreseinkommen von 51.000 EUR überschritten wird, gilt für einen Bewerber eine Einkommensobergrenze von 51.000 EUR<sup>2)</sup>. Bei einem Paar als Bewerber dürfen die addierten Einkommen die doppelte Obergrenze nicht übersteigen.*
- *Zur Obergrenze ist ein Freibetrag in Höhe von 7.000 EUR<sup>3)</sup> je unterhaltspflichtigem Kind hinzuzurechnen.*

<sup>1)</sup> Grundlage sind die jeweils aktuellen Daten des Statistischen Bundesamts bzw. des Statistischen Landesamts.

<sup>2)</sup> Der Betrag wird jährlich entsprechend der Entwicklung des bundesweiten Durchschnittseinkommens angepasst.

<sup>3)</sup> Der Betrag orientiert sich an der steuerrechtlichen Größe des Kinderfreibetrages in Deutschland. Dieser gilt bundesweit und wird regelmäßig angepasst.

Als allgemeine Zugangsvoraussetzung werden allein die Kriterien „Einkommen“ und „Vermögen“ angesetzt. Ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH, kann hinsichtlich des Kriteriums „Einkommen“ als Maximum das Durchschnittseinkommen in der Gemeinde – dies wird z. B. vom Bayerischen Landesamt für Statistik für jede Gemeinde als Gesamtbetrag der Einkünfte angegeben – angesetzt werden. Das Kriterium der Ortsansässigkeit spielt für die Bewerbungsberechtigung keine Rolle mit der Folge, dass auch Ortsfremde am Einheimischenmodell teilnehmen können. Die Punktevergabe muss auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen. Die Vergabeentscheidung ist schlussendlich gerichtlich überprüfbar.

## **2. Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung**

*Für die Auswahl aus mehreren im Sinne der Nummer 1 berechtigten Bewerbern sind die in Nummer 2.1 bis 2.3 genannten Auswahlkriterien nach Maßgabe der Nummer 2.4 anzuwenden und zu gewichten.*

### **2.1 Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen**

*Je mehr die Vermögens- und Einkommensobergrenzen nach Nummer 1 unterschritten werden, desto mehr Punkte gibt es.*

### **2.2 Bedürftigkeit nach weiteren sozialen Kriterien**

*Die Punktevergabe erfolgt aufgrund individueller Merkmale und Belastungen, wie z. B. Zahl der Kinder, pflegebedürftige Angehörige, Behinderung.*

### **2.3 Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt**

*Die Punktevergabe erfolgt in Abhängigkeit von der verstrichenen Zeitdauer*

- seit Begründung des Erstwohnsitzes und/oder*
- seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit*

*in der Gemeinde.*

*Im Rahmen der Zeitdauer kann die Ausübung eines Ehrenamts berücksichtigt werden.*

### **2.4 Maßgaben**

- Die Auswahl erfolgt in einem offenen und transparenten Verfahren.*
- Grundlage ist eine punktebasierte Bewertung der bei den Bewerbern vorliegenden Merkmale zu den Auswahlkriterien nach Nummer 2.1 bis 2.3.*
- Die Auswahlkriterien nach Nummer 2.1 bis 2.3 und der jeweilige Bewertungsmaßstab sind von der Gemeinde vorab zu konkretisieren und bekannt zu machen.*

– Für das Auswahlkriterium nach Nummer 2.3 gelten ergänzend folgende Maßgaben:

- o Das Auswahlkriterium nach Nummer 2.3 darf zu höchstens 50% in die Gesamtbewertung einfließen. (Beispiel: Wenn insgesamt 100 Punkte zu vergeben sind, darf es für das Kriterium der Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt höchstens 50 Punkte geben.). Umgekehrt steht es den Gemeinden frei, die Kriterien nach 2.1 und 2.2 höher zu gewichten als den Aspekt der Zeitdauer, z. B. im Verhältnis 60 : 40.
- o Die höchste zu erreichende Punktzahl ist bei einer Zeitdauer von maximal 5 Jahren erreicht.
- o Die Gemeinde kann die Ausübung eines Ehrenamts im Rahmen der Zeitdauer berücksichtigen (Nummer 2.3). Die Punkte für die verstrichene Zeitdauer seit Begründung des Erstwohnsitzes und/oder seit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind entsprechend zu mindern.

### **3. Sicherung des Förderzwecks**

*Wenn der Begünstigte nach dem geförderten Erwerb des Grundstücks seinen Erstwohnsitz für weniger als zehn Jahre auf diesem Grundstück hat, soll der Begünstigte einen angemessenen Teil der Vergünstigung zurückerstatten. Dieser prozentuale Anteil errechnet sich in der Regel aus dem Zeitraum, der bis zu einer Nutzung von zehn Jahren fehlt (bei einem Verkauf nach acht Jahren z. B. 20 %).*

Erst bei der anschließenden Auswahlentscheidung findet die Punktevergabe für die Bewerber statt. Dabei können die Kriterien der Ortsgebundenheit mit (maximal) 50% der Gesamtpunkte gewichtet werden, während die sozialen Kriterien mit (mindestens) 50% der Gesamtpunkte zu gewichten sind. Ein Ehrenamt kann im Rahmen des Kriteriums der Ortsgebundenheit mit berücksichtigt werden; bei 10 % der Gesamtpunkte für das Ehrenamt können dann noch 40 % der Gesamtpunkte für das Kriterium Ortsgebundenheit verwendet werden. Welche und wie viele Punkte innerhalb dieses Rahmens vergeben werden, liegt allein in der Entscheidungshoheit der Gemeinde.

## BISHER IN DIESER REIHE ERSCHIENEN

No. 146	Genossenschaften und Kommunen – Erfolgreiche Partnerschaften	1/2018
No. 145	Elektromobilität bei kommunalen Nutzfahrzeugen – Einsatzfelder, Anwendungsbeispiele und vergaberechtliche Anforderungen	11/2017
No. 144	Auslaufende Konzessionsverträge – Ein Leitfaden für die kommunale Praxis – 3. Auflage	10/2017
No. 143	Kommunale Beleuchtung – wirtschaftliche, technische und rechtliche Rahmenbedingungen	9/2017
No. 142	Perspektiven des Breitbandausbaus – Ziele, Strategie, Technik	6/2017
No. 141	Veranstaltungen sicher machen – Kultur und Freizeit vor Ort schützen	6/2017
No. 140	WIR schaffen das! KOMMUNEN gestalten Integration Rahmenbedingungen verbessern, Überforderung vermeiden Bilanz 2016 und Ausblick 2017 der deutschen Städte und Gemeinden	1/2017
No. 139	Wasser, Abwasser, Energie – Übergreifende Lösungen und Modellvorhaben zur Integration der Infrastrukturen	11/2016
No. 138	Bundeswehr und Kommunen	11/2016
No. 137	Förderung des Radverkehrs in Städten und Gemeinden Neuauflage 2016	6/2016
No. 136	Deutschland umbauen: Reformen umsetzen, Integration gestalten – Bilanz 2015 und Ausblick 2016 der deutschen Städte und Gemeinden	1-2/2016
No. 135	Kommunale Entwicklungszusammenarbeit	12/2015
No. 134	Szenario-Management für Städte und Gemeinden Leitfaden und Anwendungsbeispiele	11-12/2015
No. 133	Starkregen und Hitzewellen: Die Stadt im Klimawandel fordert die kommunale Wasserwirtschaft heraus	11-12/2015
No. 132	Gemeinden mit Aussicht	6/2015
No. 131	Mit starken Kommunen die Energiewende zum Erfolg führen!	5/2015
No. 130	Kommunen entlasten, Reformen umsetzen, Infrastruktur-offensive starten – Bilanz 2014 und Ausblick 2015 der deutschen Städte und Gemeinden	1-2/2015
No. 129	Kommunale Impulse generationenübergreifender Arbeit – Hintergründe und Einblicke aus dem Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser	12/2014
No. 128	Erlass der Grundsteuer nach § 33 GrStG	10/2014
No. 127	Städte und Gemeinden bringen Bürger in Bewegung – Bewegungsparcours im öffentlichen Raum	9/2014
No. 126	Windenergieanlagen auf kommunalem Boden – zwischen Ausschreibung und Vergaberechtsfreiheit	9/2014
No. 125	Auslaufende Konzessionsverträge – Ein Leitfaden für die kommunale Praxis – 2. Auflage	7-8/2014
No. 124	Förderung des Radverkehrs in Städten und Gemeinden	6/2014
No. 123	Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden	6/2014

Die Dokumentationen stellt der DStGB im Internet unter [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de) > Publikationen zum Download zur Verfügung.



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Marienstraße 6 · 12207 Berlin  
Telefon 030 77307-0  
Telefax 030 77307-200  
[dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)

Konzeption und Druck:  
Verlag WINKLER & STENZEL GmbH · Postfach 1207 · 30928 Burgwedel  
Telefon 05139 8999-0 · Telefax 05139 8999-50  
[info@winkler-stenzel.de](mailto:info@winkler-stenzel.de) · [www.winkler-stenzel.de](http://www.winkler-stenzel.de)

© 2018 – ein Produkt der DStGB Dienstleistungs GmbH