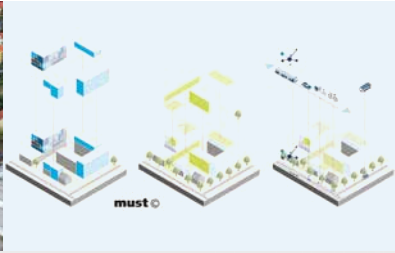




LAND  
BRANDENBURG

Ministerium für Infrastruktur  
und Landesplanung



# Arbeitshilfe

## Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)  
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit  
Henning-von-Tresckow-Straße 2-8  
14467 Potsdam  
oeffentlichkeitsarbeit@mil.brandenburg.de  
www.mil.brandenburg.de

### **Fachliche Betreuung**

MIL Referat 23 Wohnen, Städtebaurecht

### **Autoren / Bearbeitung**

Prof. Dr. Theo Kötter  
Dipl.-Geogr. Frauke Rehorst  
Dr. Dominik Weiß

Stand: Juli 2020

### **Satz und Layout**

LGB (Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg)

Veröffentlichungen, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

### **Titelfoto**

Graustufenfoto: fotolia

### **Hinweis**

Die Arbeitshilfe wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung herausgegeben. Sie darf nicht während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags- Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

# Vorwort



Bereits seit Jahren ist auf den Wohnungs- und Baulandmärkten im Land Brandenburg eine sehr dynamische Entwicklung zu beobachten, die mit zum Teil gravierenden Veränderungen einhergeht. Der Wohnungspolitische Kompass 2019 verdeutlicht, dass es hierbei erhebliche regionale Unterschiede gibt. Im Berliner Umland steigt der Wohnraumbedarf kontinuierlich. Die Folgen sind insbesondere Baulandmangel sowie steigende Bauland- und Mietpreise. Im weiteren Metropolenraum stagniert die Entwicklung hingegen oder ist sogar rückläufig.

Eine der zentralen Voraussetzungen für ein bedarfsgerechtes Wohnungsangebot ist die ausreichende Verfügbarkeit geeigneten Baulands. Dieses bereitzustellen ist eine wichtige Aufgabe der Kommunen. Eine reine Angebotsplanung, bei der sich die Gemeinden auf die Aufstellung von Bebauungsplänen beschränken, wird hierbei vielfach nicht ausreichen. Das Planungs-, Bau- und Bodenrecht bietet jedoch zahlreiche geeignete Instrumente für die Baulandentwicklung. Sie können zu gemeindeeigenen Baulandstrategien zusammengefügt werden, um eine wirksame und transparente Grundlage für die weitere Entwicklung zu schaffen.

Diese Erkenntnisse waren bereits der Ausgangspunkt für die Erstellung der Arbeitshilfe „Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch Bauleitplanung, städtebauliche Verträge und Zwischenerwerbsmodelle“ aus dem Jahr 2017. Sie sind heute relevanter denn je. Der handlungsorientierte Leitfaden für ein effizientes Flächenmanagement zur Bewältigung von Bauland- und Wohnraumengpässen ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund zunehmend angespannter Wohnungsmärkte auf große Resonanz gestoßen. Jedoch hat sich gezeigt, dass die Darstellung der verschiedenen städtebaulichen Instrumente der Baulandentwicklung, um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, den Anforderungen insbesondere kleinerer und mittlerer Kommunen im Land Brandenburg nicht vollumfänglich gerecht wird. Grund genug, den Leitfaden zu einer noch stärker auf die spezifischen Strukturen, Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends Brandenburger Kommunen ausgerichteten Arbeitshilfe weiterzuentwickeln.

Vor diesem Hintergrund wurde auf der Grundlage von Untersuchungen in mehreren Pilotkommunen ein modulares Baukastensystem entwickelt. Es stellt verschiedene Bausteine eines kommunalen Baulandmodells dar und beinhaltet eine Handlungsanleitung für die Entwicklung eines eigenen, speziell auf die Bedürfnisse der jeweilige Kommune zugeschnittenen Baulandmodells. Die aktuelle Arbeitshilfe legt den Fokus auf die im Land Brandenburg besonders relevanten Baulandstrategien und wird durch zahlreiche Praxisbeispiele und Anwendungshinweise angereichert. Damit bietet sie den Brandenburger Gemeinden eine wertvolle und praxisnahe Hilfestellung für die Entwicklung eines eigenen ortsspezifischen „**Baulandmodells im Brandenburger Maßstab**“.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Guido Beermann', with a long horizontal flourish extending to the right.

Guido Beermann  
Minister für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>4</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>8</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Entwicklung der Wohnungs- und Wohnbaulandmärkte in Brandenburg</b> .....	<b>12</b>
2.1. Allgemeine Entwicklungen .....	12
2.2. Wohnbaulandmärkte .....	13
2.3. Wohnungsmärkte .....	16
<b>3. Fallstudien in ausgewählten Pilotgemeinden</b> .....	<b>19</b>
3.1. Kommunalbefragungen und Analysen .....	19
3.2. Kommunalprofile: Herausforderungen und Baulandstrategien .....	20
3.2.1. Ahrensfelde .....	21
3.2.2. Falkensee .....	23
3.2.3. Großbeeren .....	24
3.2.4. Ludwigsfelde .....	26
3.2.5. Wandlitz.....	28
3.2.6. Werneuchen .....	29
3.2.7. Lauchhammer .....	31
3.2.8. Spremberg.....	33
3.3. Demografie und Wohnungsmarkt: Eine zusammenfassende Analyse .....	35
3.4. Strategische Handlungsfelder und Handlungsbedarfe im Wohnungsbau.....	37
3.4.1. Öffentlich geförderter Wohnungsbau .....	38
3.4.2. Mietpreisgedämpfter Wohnungsbau .....	40
3.4.3. Freifinanzierter Wohnungsbau .....	41
3.5. Strategische Handlungsfelder für die künftige Baulandentwicklung .....	42
3.5.1. Handlungsfeld Innenentwicklung.....	42
3.5.2. Handlungsfeld Außenentwicklung .....	45
<b>4. Baukasten mit Instrumenten für die Baulandentwicklung in Brandenburg</b> .....	<b>49</b>
4.1. Modelle und Instrumente der Baulandentwicklung im Überblick.....	49
4.1.1. Angebotsplanung .....	49
4.1.2. Kommunales Zwischenerwerbsmodell.....	51
4.1.3. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme .....	51
4.1.4. Kooperationsmodell der Baulandentwicklung .....	52
4.1.5. Kommunale Grundsatzbeschlüsse zur Baulandentwicklung.....	53

4.2.	Grundlagen für die Baulandentwicklung.....	53
4.2.1.	Wohnungsnachfrage: Bevölkerungs- und Haushaltsprognose .....	55
4.2.2.	Wohnungsangebot: Wohnungsmarktmonitoring .....	55
4.2.3.	Baulandpotenziale: Baulandkataster.....	56
<b>5.</b>	<b>Strategie der Angebotsplanung.....</b>	<b>58</b>
5.1.	Baulandumlegung, Bodenordnung und Erschließung.....	58
5.2.	Baulandbereitstellung durch Baulandumlegung.....	59
5.2.1.	Grundlagen und Ziele.....	59
5.2.2.	Ablauf der Umlegung.....	61
5.2.3.	Möglichkeiten der Flächenbereitstellung und der Folgekostenfinanzierung .....	65
5.2.4.	Organisation der Umlegung: Umlegungsausschuss und Geschäftsstelle .....	66
<b>6.</b>	<b>Kommunale Zwischenerwerbsstrategie.....</b>	<b>67</b>
6.1.	Zwischenerwerb, Bauleitplanung, Erschließung und Vermarktung .....	67
6.2.	Flächenbeschaffung durch freihändigen und hoheitlichen Grunderwerb .....	68
6.3.	Langfristige Bodenbevorratung .....	69
6.4.	Projektbezogener Zwischenerwerb .....	71
6.5.	Vorkaufsrechte §§ 24 ff. BauGB.....	73
6.5.1.	Allgemeines Vorkaufsrecht.....	74
6.5.2.	Besonderes Vorkaufsrecht .....	74
6.5.3.	Ausübung des Vorkaufsrechtes.....	75
6.5.4.	Kaufpreis bei Ausübung des Vorkaufsrechtes.....	75
<b>7.</b>	<b>Kooperative Baulandstrategie .....</b>	<b>77</b>
7.1.	Grundzüge und Prinzipien einer kooperativen Baulandstrategie .....	77
7.2.	Materielle Anforderungen an städtebauliche Verträge .....	78
7.2.1.	Grundsätzliche Einordnung .....	78
7.2.2.	Prüfung der Angemessenheit .....	81
7.3.	Typen und Anwendungsformen städtebaulicher Verträge.....	83
7.3.1.	Ausarbeitung städtebaulicher Planungen § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB .....	83
7.3.2.	Erschließungsvertrag .....	84
7.3.3.	Vertrag zur Neuordnung der Grundstücksverhältnisse § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB.....	88
7.3.4.	Gezielter Flächenerwerb für den geförderten Wohnungsbau durch die Gemeinde .....	91
7.3.5.	Zielbindungs- und Baurealisierungsvertrag für den geförderten Wohnungsbau § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB.....	93
7.3.6.	Folgekostenverträge § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB .....	96
7.4.	Typen von Erschließungsträgern für die kooperative Baulandentwicklung .....	100
<b>8.</b>	<b>Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....</b>	<b>103</b>
8.1.	Ziele und Grundprinzipien .....	103
8.2.	Anwendungsvoraussetzungen .....	104
8.3.	Verfahren und Durchführung.....	105
<b>9.</b>	<b>Querschnittsaspekte für die Baulandstrategien .....</b>	<b>109</b>
9.1.	Anforderungen an die planerische Steuerung.....	109

9.1.1. Flächennutzungsplan §§ 5 ff. BauGB.....	110
9.1.2. Bebauungsplan §§ 8 ff. BauGB.....	110
9.1.3. Zulässigkeit von Vorhaben des Wohnungsbaus in den Baugebieten der BauNVO .....	113
9.2. Grundstücksvergabe .....	115
9.2.1. Rechtliche Grundlagen der Grundstücksvergabe .....	117
9.2.2. Markterhebung und Interessenbekundungsverfahren .....	119
9.2.3. Konzeptvergabe .....	120
9.2.4. Anhandgabe .....	124
9.2.5. Erbbaurechtsvergabe .....	124
9.2.6. Zielgruppenspezifische Grundstücks-direktvergabe .....	126
9.3. Durchsetzung der Baurechte.....	126
9.3.1. Vertragliche Bauverpflichtungen und Nutzungsbindungen .....	127
9.3.2. Umsetzung und Sicherung einer Bauverpflichtung .....	128
9.3.3. Baugebot § 176 BauGB .....	130
9.4. Kosten und Finanzierung der kommunalen Baulandentwicklung .....	131
9.4.1. Finanzierung über kommunalen Haushalt.....	131
9.4.2. Treuhandkonto .....	132
9.4.3. Bodenfonds .....	133
9.4.4. Sicherung der Finanzierung durch Bankbürgschaften .....	134
9.4.5. Städtebauliche Kalkulation .....	134
9.4.6. Steuerliche Aspekte bei der Umlegung und bei Erschließungsverträgen .....	138
<b>10. Der Weg zu einem Baulandmodell im Brandenburger Maßstab .....</b>	<b>141</b>
10.1 Zum Begriff „kommunales Baulandmodell“ .....	141
10.2 Arbeitsschritte für die Entwicklung eines Baulandmodells im Brandenburger Maßstab.....	142
10.3 Die Auswahl der Strategien und Instrumente für ein Baulandmodell im Brandenburger Maßstab .....	146
10.4 Textbausteine für ein Baulandmodell im Brandenburger Maßstab .....	149
<b>11. Ein Fazit.....</b>	<b>152</b>
<b>12. Praxisbeispiele .....</b>	<b>153</b>
12.1. Baulandstrategien in kleinen Städten und Gemeinden .....	153
12.2. Beispiele städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen .....	157
<b>13. Literatur.....</b>	<b>160</b>
13.1. Fachliteratur .....	160
13.2. Normative Grundlagen .....	166



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bevölkerungsentwicklung 1991 – 2018 in Brandenburg (Quelle: Leibniz-Institut für Länderkunde 2019).....	13
Abbildung 2:	Bodenpreisniveau in den Umlandgemeinden Berlins (Quelle: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg 2019) .....	14
Abbildung 3:	Entwicklung des Wohnungsbestandes im Land Brandenburg (Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg) .....	17
Abbildung 4:	Differenz Vergleichs- und Angebotsmieten 2014 (Quelle: Forschung + Beratung 2019) .....	17
Abbildung 5:	Pilotgemeinden im Brandenburger Umland .....	19
Abbildung 6:	Ahrensfelde – Lage in Brandenburg .....	21
Abbildung 7:	Falkensee – Lage in Brandenburg .....	23
Abbildung 8:	Großbeeren – Lage in Brandenburg .....	24
Abbildung 9:	Ludwigsfelde – Lage in Brandenburg .....	26
Abbildung 10:	Wandlitz – Lage in Brandenburg .....	28
Abbildung 11:	Werneuchen – Lage in Brandenburg .....	30
Abbildung 12:	Lauchhammer – Lage in Brandenburg .....	31
Abbildung 13:	Spremberg – Lage in Brandenburg .....	33
Abbildung 14:	Das Prinzip der dreifachen Innenentwicklung nach MUST (Quelle: MUST Städtebau GmbH) .....	43
Abbildung 15:	Typische Innenentwicklungspotenziale in der Stadt Ludwigsfelde (Quelle: Stadt Ludwigsfelde) .....	44
Abbildung 16:	Bausteine der städtebaulichen Innenentwicklung (© Kötter) .....	45
Abbildung 17:	Praxisrelevante kommunale Baulandstrategien im Überblick (© Kötter) .....	50
Abbildung 18:	Modell zur Prognose des Wohnungsmarktes (Quelle: verändert nach Ivanow 2018) .....	54
Abbildung 19:	Modell der Angebotsplanung mit Baulandumlegung (© Kötter) .....	58
Abbildung 20:	Beispiel einer Umlegung zur Innenentwicklung (Quelle: Stadt Bornheim 2019) .....	62
Abbildung 21:	Die vier Arbeitsschritte der Umlegung (© Kötter) .....	63
Abbildung 22:	Der formelle Ablauf der Baulandumlegung nach § 45 ff. BauGB und Koor- dination von Umlegung und Bebauungsplanung (Parallelverfahren) (© Kötter) .....	64
Abbildung 23:	Kommunales Zwischenerwerbsmodell (© Kötter) .....	68
Abbildung 24:	Kostenstruktur der Baulandentwicklung und Prüfung der bodenwirt- schaftlichen Angemessenheit für ein Beispiel, Modell I (© Kötter) .....	82
Abbildung 25:	Kooperationsmodell mit Bauleitplanung und städtebaulichen Verträgen zur Ausarbeitung städtebaulicher Planungen, zur Erschließung und zur Kostenübertragung (© Kötter) .....	84
Abbildung 26:	„Doppelverpflichtungsmodell“ mit unechtem Erschließungsvertrag (Vorfinanzierungsvertrag) und Erschließungsvertrag mit BGB-Gesellschaft der Eigentümer im Rahmen einer freiwilligen Umlegung, Erschließungsträger ist nicht Eigentümer des Erschließungsgebietes (© Kötter) .....	86
Abbildung 27:	Arbeitsschritte für eine Gesamtkonzeption Gemeinbedarf, Beispiel KiTa .....	98
Abbildung 28:	Bodenwertentwicklung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (© Kötter) .....	103
Abbildung 29:	Ablauf einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (© Kötter) .....	106

# Tabellenverzeichnis

Abbildung 30:	Prüfschema zur Vergabepflicht (Quelle: bearbeitet nach Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.), 2017).....	119
Abbildung 31:	Beispielhafter Verfahrensablauf einer Konzeptvergabe (Quelle: bearbeitet nach Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019) .....	121
Abbildung 32:	Kostenstruktur der Baulandentwicklung und korrespondierende Bodenwerte.....	135
Abbildung 33:	Kalkulationsmodell zur Ermittlung des wirtschaftlich tragfähigen Ankaufswertes beim Zwischenerwerbsmodell (© Kötter) .....	136
Abbildung 34:	Beispielkalkulation des rentierlichen Ankaufswertes durch die Gemeinde (© Kötter) .....	137
Abbildung 35:	Benutzeroberfläche des Infrastruktur-Folgekosten-Schätzers (Quelle: MIL 2017) .....	138
Abbildung 36:	Bausteine eines Kooperativen Baulandmodells (© Kötter).....	142
Abbildung 37:	Prozess und Arbeitsschritte der Baulandentwicklung (© Kötter).....	144
Abbildung 38:	Ablauf der kooperative Baulandentwicklung im Brandenburger Maßstab (© Kötter) .....	146

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Bodenpreise in Brandenburg (Quelle: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg 2019) .....	14
Tabelle 2:	Preise für werdendes Bauland in Brandenburg im Verhältnis zu baureifem Land (Quelle: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg 2019).....	15
Tabelle 3:	Überschlägige Bodenwertsteigerung durch Baulandentwicklung (Datengrundlage: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg, eigene Berechnungen).....	16
Tabelle 4:	Segmentspezifische Handlungsfelder und Zielgruppen im Wohnungs- markt des Berliner Umlandes (eigene Darstellung) .....	37
Tabelle 5:	Aktuelle Regelungen der Mietwohnungsneubauförderung im Berliner Umland (eigene Darstellung) .....	39
Tabelle 6:	Landesplanerische Empfehlungen für die bauliche Dichte in Abhängigkeit von der räumlichen Lage und der Zentralität (Quelle: Begründung zum LEP HR).....	46
Tabelle 7:	Grundlagen der Wohnbaulandbedarfsermittlung .....	53
Tabelle 8:	Typen städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB .....	78
Tabelle 9:	Kenndaten und Kosten für ein Beispiel zur Baulandentwicklung im Brandenburger Maßstab .....	81
Tabelle 10:	Probleme und Leistungsstörungen sowie mögliche Lösungen.....	87
Tabelle 11:	Wesentliche Regelungen zu Mietpreis- und Belegungsbindungen.....	94
Tabelle 12:	Vorteile und Nachteile sowie Risiken einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme .....	108
Tabelle 13:	Zulässigkeit von Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus in den Gebietstypen der BauNVO .....	114
Tabelle 14:	Beispielhafte Kriterien zur Beurteilung der Konzeptqualität.....	123
Tabelle 15:	Checkliste zur Instrumentenauswahl .....	147



# Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BBU	Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BHKW	Blockheizkraftwerk
B-Plan	Bebauungsplan
BGF	Bruttogeschossfläche
BRW	Bodenrichtwert
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
EFH	Einfamilienhaus
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FNP	Flächennutzungsplan
GF	Geschossfläche
GG	Grundgesetz
GrESTG	Grunderwerbsteuergesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KonzVgV	Verordnung über die Vergabe von Konzessionen
i.d.R.	in der Regel
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LEP HR	Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg
MFH	Mehrfamilienhaus
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg
OLG	Oberlandesgericht
OT	Ortsteil
ÖbVI	Öffentlich bestellter Vermessungsingenieur
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RH	Reihenhaus
Rn.	Randnummer
SEM	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VU	Vorbereitende Untersuchung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBS	Wohnberechtigungsschein
WE	Wohneinheit
WUS	Wohnungspolitische Umsetzungsstrategie
ZFH	Zweifamilienhaus

# 1. Einleitung

Die Entwicklung der Wohnungs- und Baulandmärkte im Land Brandenburg ist seit Jahren durch eine starke Dynamik mit unterschiedlichen Trends und Ausprägungen in allen Teilräumen des Landes gekennzeichnet. Die Gemeinden im Berliner Umland weisen vor allem aufgrund des zuzugsbedingten Bevölkerungs- und Haushaltswachstums einen rasant steigenden Bedarf an Wohnraum und den erforderlichen Gemeinbedarfseinrichtungen auf. Im weiteren Metropolenraum ist hingegen eine stagnierende bis rückläufige Entwicklung zu beobachten. Auswirkungen der Entwicklung in zahlreichen Umlandgemeinden sind der Baulandmangel und erheblich steigende Boden- und Mietpreise. Infolgedessen steigt der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum, insbesondere an sozialem Wohnungsbau.

Die Schaffung bezahlbarer Wohnungen und die Sicherung der städtebaulichen Qualität in den Gemeinden ist eine kommunale Aufgabe von wachsender Bedeutung, die die Konzeption effizienter kommunaler Baulandstrategien erfordert. Das bestehende Planungs-, Bau- und Bodenrecht bietet eine Vielzahl an geeigneten Instrumenten für die Baulandentwicklung. Die Instrumente müssen indessen gebündelt und zu transparenten und wirksamen Baulandstrategien zusammengefügt und innerhalb der Gemeinden verankert werden. Um eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung und Infrastrukturausstattung in den Gemeinden zu erreichen, sind ortspezifische kommunale Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab, das heißt unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse in den Städten und Gemeinden, unverzichtbar.

Baulandstrategien und letztlich auch Baulandmodelle sind effektive Vorgehensweisen der Städte und Gemeinden, die sich in der Praxis unter dem Druck der rasant zunehmenden Probleme und Anspannungen der Bauland- und Immobilienmärkte entwickelt haben. Erheblich steigende Erschließungs- und Infra-

strukturfolgekosten für die Gemeinde sowie steigende Mieten und ein wachsender Mangel an bezahlbarem Wohnraum waren und sind bis heute die wesentlichen Anlässe für ein kommunales Baulandmodell. Es handelt sich dabei um eine kommunalspezifische Festlegung auf eine oder mehrere bestimmte Strategien der Baulandentwicklung, die im Regelfall anzuwenden sind. Dabei wird die Schaffung von Baurecht zumeist durch Aufstellung eines B-Plans mit einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB mit vielfältigen Regelungen vor allem zu Kostentragungen, Bindungen für den Wohnungsbau sowie zur Errichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen kombiniert. Die Gemeinde setzt ihre kommunale Planungshoheit zielgerichtet ein und stellt einen B-Plan nur unter der Voraussetzung auf, dass die Planungsbegünstigten und Vorhabenträger zum Abschluss eines derartigen Vertrages bereit sind und sich verpflichten, entsprechende Leistungen zu übernehmen. Demnach handelt es sich bei einem Baulandmodell um ein für die Gemeinden effektives und risikoarmes Instrument für die Baulandentwicklung, das ihnen die volle Steuerungsfähigkeit für alle Entwicklungsphasen von der Planung bis zur Baurechtsnutzung, einschließlich der Herstellung der technischen und sozialen Infrastruktur sichert.

Das strategische Ziel eines Modells besteht darin, für das Aushandeln von städtebaulichen Verträgen für die Entwicklung von neuem Bauland einen generellen und klaren Rahmen zu schaffen, der Transparenz, Gleichbehandlung und Sicherheit für alle an einer Planung beteiligte Akteure herstellt und zusichert. Der kommunale Baulandbeschluss bindet die Verwaltung und die Politik langfristig bezüglich ihres bodenpolitischen Handelns, so dass die Beteiligten von einer verlässlichen Grundlage ausgehen können und damit das Modell die gewünschten Wirkungen auf dem Bauland- und Immobilienmarkt entfalten kann.

Für die Entwicklung eines solchen Baulandmodells für die kleineren Städte und Gemeinden in Brandenburg sind deren spezifische Strukturen, Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends zu berücksichtigen. Deswegen können bereits vorhandene Baulandmodelle größerer Städte, denen andere Anforderungen und Ziele zugrunde liegen, nicht eins zu eins auf diese übertragen werden.

Die vorliegende Arbeitshilfe will den Gemeinden eine Hilfestellung für die Entwicklung einer ortsspezifischen Baulandstrategie und letztlich eines Baulandmodells geben und gliedert sich hierzu in drei Teile. Zunächst erfolgt eine Analyse von acht ausgewählten Gemeinden in Brandenburg, im Umland von Berlin und im südlichen Brandenburg. Im Rahmen dieser Fallstudien werden die jeweiligen demografischen Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends analysiert und daraus Handlungsbedarfe für die Bauland- und Wohnungsentwicklung identifiziert. Daran schließt sich eine ausführliche Darstellung der für die Praxis der Brandenburgischen Gemeinden relevanten grundsätzlichen Baulandstrategien an. Dieser Teil geht auf die örtlichen Belange ein und enthält zahlreiche Praxisbeispiele und Formulierungsvorschläge. Den abschließenden Teil bildet ein Vorschlag zur Entwicklung eines „Baulandmodells im Brandenburger Maßstab“. Dazu werden das methodische Vorgehen mit den einzelnen Arbeitsschritten für die Gemeinden vorgeschlagen und Textbausteine für einen Grundsatzbeschluss zu einem Baulandmodell zur Verfügung gestellt.

Die vorliegende Arbeitshilfe soll die Gemeinden Brandenburgs insgesamt dabei unterstützen, die für ihre jeweiligen Problemlagen, Bedarfe und städtebaulichen Entwicklungsziele passenden Baulandstrategien zu entwickeln und auf dieser Basis ein kommunales Baulandmodell zu erarbeiten und erfolgreich anzuwenden.

## 2. Entwicklung der Wohnungs- und Wohnbaulandmärkte in Brandenburg

### 2.1. Allgemeine Entwicklungen

Die Entwicklung der Wohnungs- und Baulandmärkte im Land Brandenburg ist seit Jahren durch eine starke Dynamik mit unterschiedlichen Trends und Ausprägungen in allen Teilräumen des Landes gekennzeichnet. Die Gemeinden im Berliner Umland weisen vor allem aufgrund des zuzugsbedingten Bevölkerungs- und Haushaltswachstums einen rasant steigenden Bedarf an Wohnraum und den erforderlichen Gemeinbedarfseinrichtungen auf, während im weiteren Metropolenraum eine stagnierende bis rückläufige Entwicklung zu beobachten ist. In zahlreichen Städten und Gemeinden des engeren Berliner Umlands herrscht Baulandmangel und in der Folge sind die Bodenpreise stark angestiegen. Die höheren Bodenpreise schlagen auf die Mietpreise auch in den kleineren Städten und Gemeinden durch, so dass der Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum, insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus wächst. Treiber dieser Entwicklung sind die demografische Entwicklung sowie die Dynamik der Wohnungsmärkte in Berlin und der Landeshauptstadt Potsdam. Die Ausstrahlungskraft dieser Märkte prägt die Entwicklungen im engeren Verflechtungsraum um Berlin.

Die mittleren angebotenen Mietpreise stiegen in Berlin zwischen 2011 und 2018 um rund 65 Prozent.<sup>112</sup> Mit Mittelwerten von über 10 Euro pro Quadratmeter bei Angebotsmieten und Angebotskaufpreisen von über 5.000 Euro pro Quadratmeter im Segment Neubau liegt Berlin mittlerweile auf dem Niveau westdeutscher Großstädte wie Hamburg und Köln.<sup>113</sup>

Etwas moderater fallen die von großen Wohnungsunternehmen angegebenen Neuer-

tragsmieten aus, aber auch hier ist ein deutliches Gefälle von der Hauptstadtregion Berlin zu den Rändern des Landes Brandenburg zu verzeichnen. Die durchschnittliche Nettokaltmiete bei Neuvertragsabschlüssen bei den Mitgliedsunternehmen des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU) liegt bei 7,80 Euro pro Quadratmeter in Berlin. Neuvertragsmieten im Berliner Umland sind deutlich geringer. Sie liegen im Mittel bei 6,74 €/m<sup>2</sup>. In den Städten und Gemeinden des weiteren Metropolenraumes liegt die Neuvertragsmiete bei durchschnittlich 5,34 Euro pro Quadratmeter.<sup>114</sup>

In Brandenburger Städten und Gemeinden außerhalb der näheren Hauptstadtregion steigt auch der Wohnungsleerstand weiter an. Trotz der Zuzugsgewinne aus dem Ausland und Wohnungsrückbau konnte dieser Trend nicht aufgehalten werden.<sup>115</sup> Allerdings weisen auch im weiteren Metropolenraum in den letzten Jahren einige Städte und Gemeinden wie beispielsweise die Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel, Lübben, Angermünde oder Perleberg eine positive Einwohnerentwicklung auf.<sup>116</sup>

Abbildung 1 zeigt die aggregierte Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg, die die signifikanten Zuwanderungsgewinne im Berliner Umland erkennen lässt.

Dass die radial auf Berlin ausgerichteten Landkreise meist sowohl stark wachsende als auch schrumpfende Gemeinden umfassen, stellt eine besondere Herausforderung für die Regionalentwicklung und die Wohnungspolitik dar. Die Kommunen in Brandenburg sehen sich auch in Bezug auf die Baulandentwicklung höchst verschiedenen Rahmenbedin-

<sup>112</sup> Vgl. Investitionsbank Berlin 2019, 61.

<sup>113</sup> Vgl. Investitionsbank Berlin 2019, 5.

<sup>114</sup> Vgl. Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen 2019, Anlagenband.

<sup>115</sup> Vgl. Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen 2019, 152 f.

<sup>116</sup> Vgl. Bodelschwingh et al. 2019, 17 f.

## Berlin-Brandenburg Bevölkerungsentwicklung 1991-2018 nach Stadtbezirken und Gemeinden

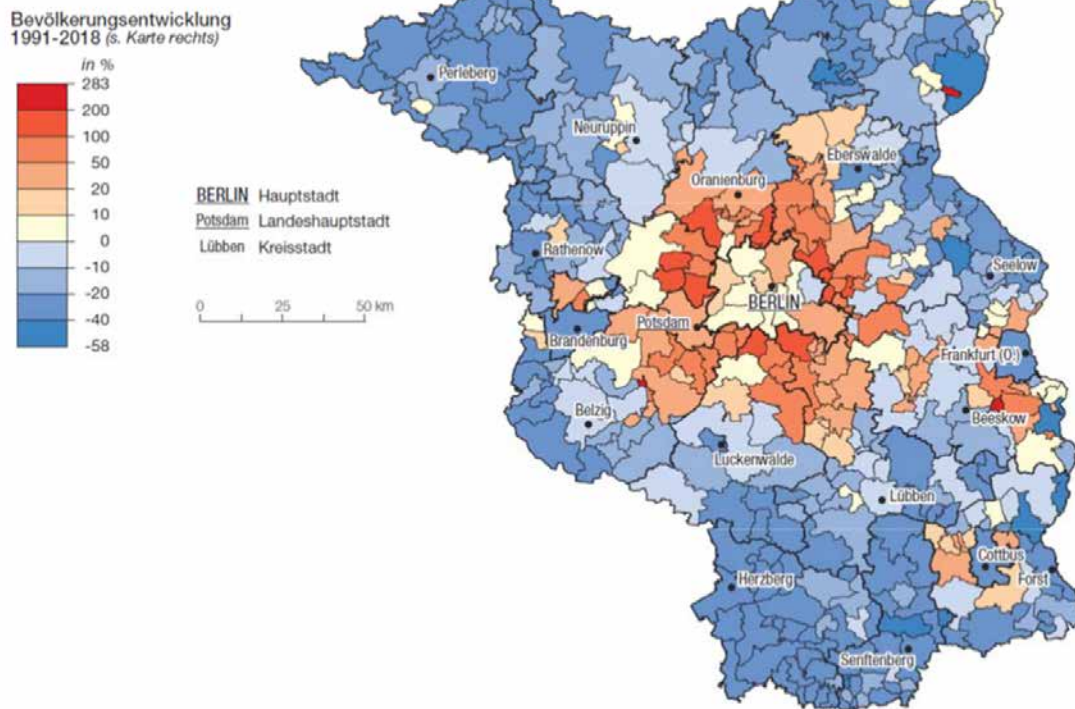


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 1991 – 2018 in Brandenburg (Quelle: Leibniz-Institut für Länderkunde 2019)

gungen mit spezifischen Herausforderungen gegenüber. Während im Berliner Umland Baulandstrategien für eine weiterhin steigende Nachfrage nach Wohnraum entwickelt werden müssen, stellen in anderen Landesteilen Wohnungsübergänge und strukturelle Wohnungsleerstände sowie die wirtschaftliche Tragfähigkeit von technischen und sozialen Infrastrukturen ein Problem dar. Entsprechende Handlungsfelder und Handlungsbedarfe zeigt der Wohnungspolitische Kompass für das Land Brandenburg auf.<sup>117</sup>

Mit Blick auf die Strategien der Wohnbaulandausweisung, die vor allem im Berliner Umland zur Deckung der anhaltenden Nachfrage erforderlich sind, werden im Folgenden die Entwicklungen der Wohnbaulandmärkte und der

Wohnungsmärkte dargestellt.

### 2.2. Wohnbaulandmärkte

Der aktuelle Nachfragefokus des Wohnungsmarktes auf Potsdam und das Berliner Umland lässt sich an den Preisen für Bauland für den Wohnungsbau deutlich ablesen. Diese liegen hier um ein Vielfaches höher als in den peripheren ländlichen Gebieten und den übrigen kreisfreien Städten in Brandenburg (vgl. Abbildung 2).

Der im ganzen Land vorhandene und im Berliner Umland sogar sprunghafte Anstieg der Preise für baureifes Land (vgl. Tabelle 1) unterstreicht zum einen den Handlungsbedarf für die Kommunen, mit passenden Bauland-

<sup>117</sup> Vgl. Bodelschwingh et al. 2019.

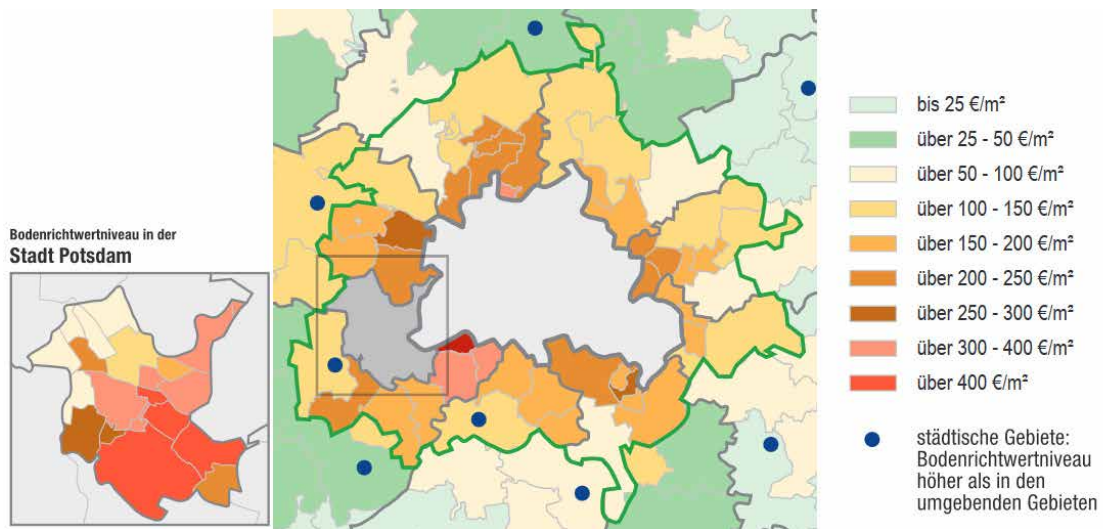


Abbildung 2: Bodenpreisniveau in den Umlandgemeinden Berlins (Quelle: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg 2019)

strategien dafür zu sorgen, dass das Wohnen für alle Teile der Bevölkerung bezahlbar bleibt. Zum anderen zeigt diese Entwicklung auch das große Potenzial, die Bodenwertsteigerungen durch die Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen in Bauland für

die Finanzierung der Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten zu nutzen.

Die durchschnittlichen Preise für landwirtschaftliche Flächen liegen im Land Brandenburg bei ca. 1,00 Euro pro Quadratmeter, und

Tabelle 1: Entwicklung der Bodenpreise in Brandenburg (Quelle: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg 2019)

Lage und Teilmarkt	Bodenwert baureifes Land [€/m <sup>2</sup> ]				2016-2018
	2016	2017	2018	2019 (1. Hj.)	
<b>Individueller Wohnungsbau</b>					
Berliner Umland (ohne Potsdam)	121	158	198	220	63,6 Prozent
Potsdam	319	361	416		30,4 Prozent
Weiterer Metropolitanraum (ohne kreisfreie Städte)	40	48	57	58	42,5 Prozent
Kreisfreie Städte (ohne Potsdam)	63	68	69		9,5 Prozent
<b>Geschosswohnungsbau</b>					
Berliner Umland (ohne Potsdam)	140	231	282	389	101,4 Prozent
Potsdam	356	637	884		248,3 Prozent
Weiterer Metropolitanraum (ohne kreisfreie Städte)	36	48	47	41	30,6 Prozent
Kreisfreie Städte (ohne Potsdam)	80	112	110		37,5 Prozent



*Tabelle 2: Preise in Euro für werdendes Bauland in Brandenburg im Verhältnis zu baureifem Land (Quelle: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg 2019)*

werdendes Wohnbauland 2014 – 2018				
Räume		nicht qualifizierte Bauerwartung	qualifizierte Bauer- wartung	Rohbauland
Berliner Umland	Anzahl Kaufverträge	45	124	213
	Ø Prozent vom BRW	16	29	54
	Spanne Prozent vom BRW	2 – 76	1 – 178	1 – 148
weiterer Metropolraum	Anzahl Kaufverträge	53	134	191
	Ø Prozent vom BRW	22	32	50
	Spanne Prozent vom BRW	2 – 91	3 – 183	1 – 231

bei 1,27 Euro pro Quadratmeter im Berliner Umland ohne Potsdam. Hier sind allerdings in erster Linie landwirtschaftliche Erträge und nicht die Bauerwartung preisbildend.

Für die Wirtschaftlichkeit der Baulandentwicklung ist es entscheidend, zu welchen Preisen die Kommunen oder Investoren die Flächen für künftiges oder werdendes Bauland erwerben können. Der Obere Gutachterausschuss im Land Brandenburg hat in einer Untersuchung von Kaufpreisen für werdendes Bauland festgestellt, dass je nach Entwicklungsstufe und Lage durchschnittlich zwischen 16 Prozent und 54 Prozent des Bodenrichtwertes für baureifes Land bezahlt wurden.

Dabei wird neben dem Rohbauland (B-Plan rechtsverbindlich, Bodenordnung und Erschließung noch nicht durchgeführt) unterschieden nach qualifizierter Bauerwartung (Darstellung als Baufläche im Flächennutzungsplan oder Vorliegen eines Bebauungsplanentwurfs) und nicht qualifizierter Bauerwartung (Abstellen auf den allgemeinen Geschäftsverkehr bei Agrarland).<sup>118</sup>

Diese Analyse ermöglicht eine grobe Abschätzung der Wertsteigerung im Rahmen der Baulandentwicklung durch Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließung. Die Boden-

wertsteigerungen können für die Finanzierung der Entwicklungskosten sowie der städtebaulichen Folgekosten einschließlich der Abgabe von Baugrundstücken zu wirtschaftlich tragfähigen Preisen für den geförderten Wohnungsbau (unterhalb des Verkehrswertes für freifinanzierten Wohnungsbau) sowie für die Herstellung sozialer Infrastruktur genutzt werden.

In Tabelle 3 sind diese Werte überschlägig für die Entwicklungsstufe der qualifizierten Bauerwartung berechnet worden, da hier davon auszugehen ist, dass die Gemeinde den Prozess der Baulandentwicklung zuverlässig abschätzen und die verschiedenen Vereinbarungen zur Kostenüberwälzung auf die Planungsbegünstigten durch einen Folgekostenvertrag steuern kann. Angenommen werden für diese Berechnung die Bodenwerte für baureifes Land im 1. Hj. 2019 aus Tabelle 1 und ein Verhältnis von Netto- zu Bruttobauland von 75 Prozent, so dass ein Flächenabzug für die Erschließung von 25 Prozent angenommen wird. Die Wartezeit vom Erwerb bis zur Baureife wurde bei der überschlägigen Abschätzung mit den Durchschnittswerten nicht berücksichtigt (vgl. dazu Abschnitt 9.4.5).

Die Überschlagsrechnung verdeutlicht, dass besonders in den dynamischen Bodenmärkten des Berliner Umlands ein erhebliches Po-

<sup>118</sup> Vgl. Oberer Gutachterausschuss 2019, 35.

Tabelle 3: Überschlägige Bodenwertsteigerung durch Baulandentwicklung (Datengrundlage: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg, eigene Berechnungen)

<b>Individueller Wohnungsbau</b>	
Berliner Umland	$220 \text{ €/m}^2 \times 0,75 \times 0,71 = 117 \text{ €/m}^2$
Weiterer Metropolitanraum	$58 \text{ €/m}^2 \times 0,75 \times 0,68 = 30 \text{ €/m}^2$
<b>Geschosswohnungsbau</b>	
Berliner Umland	$389 \text{ €/m}^2 \times 0,75 \times 0,71 = 207 \text{ €/m}^2$
Weiterer Metropolitanraum	$41 \text{ €/m}^2 \times 0,75 \times 0,68 = 21 \text{ €/m}^2$
Erläuterungen: Durchschnittlicher Bodenrichtwert je m <sup>2</sup> Nettobauland Verhältnis Nettobauland/Bruttobauland Prozent - Anteil des durchschnittlichen Preises für Bauerwartungsland am Bodenrichtwert für Nettobauland Entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerung je m <sup>2</sup> Bruttobauland	

tenzial für die Finanzierung städtebaulicher Entwicklungs- und Folgekosten durch Abschöpfung bzw. Nutzung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen besteht.

Die vorliegende Arbeitshilfe beschreibt u.a. anhand von vier praxisrelevanten Strategien der Baulandentwicklung das „Handwerkszeug“ zur Abschöpfung dieser planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen für die Finanzierung der städtebaulichen Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten, die andernfalls von den Gemeinden zu tragen wären.

### 2.3. Wohnungsmärkte

Das Land Brandenburg verzeichnet insgesamt einen anhaltenden Zuwachs an Wohnungen. Die Zunahme beträgt zwischen 2010 und 2018 ca. 4,5 Prozent. Stärker noch als die Anzahl der Wohnungen nimmt die Wohnfläche zu (vgl. Abbildung 3), die zwischen 2010 und 2018 um 6,6 Prozent gewachsen ist. Dies spiegelt die Nachfrage nach größeren Wohnungen und vor allem nach EFH und ZFH wider.

Der Wohnungsmarkt weist ebenso wie der Wohnbaulandmarkt eine ausgeprägte regionale Differenzierung von Angebot und Nachfrage auf. Während in zentralen Orten vor allem im Berliner Umland zunehmend Geschosswohnungsbau realisiert wird, dominiert in den nicht zentralen Orten der Gebäudetyp EFH.<sup>119</sup> Auch das Mietpreisgefüge auf dem Wohnungsmarkt ist analog zu den Bodenpreisen sehr heterogen. Angebotsmieten (nettokalt) nehmen von durchschnittlich über 8 Euro pro Quadratmeter im direkten Berliner Umland etwa konzentrisch und entlang der Entwicklungsachsen bis unter 5 Euro pro Quadratmeter ab.<sup>120</sup> Die Differenz von Angebotsmieten und Vergleichsmieten stellt einen Indikator für die Dynamik des Mietmarktes dar (vgl. Abbildung 4). Die Abbildung verdeutlicht den erheblichen Anstieg der Mieten im Berliner Umland.

Die Schaffung von gefördertem Wohnraum für Haushalte mit Wohnberechtigungsschein (WBS) ist aufgrund der auslaufenden Preis- und Belegungsbindungen vor allem in den hochpreisigen Regionen aufgrund dieser Entwicklung eine wichtige Daueraufgabe, die im Rahmen von Baulandstrategien bewältigt werden muss. Demgegenüber liegen in

<sup>119</sup> Vgl. Bodelschwingh et al. 2019, 46.

<sup>120</sup> Vgl. Bodelschwingh et al. 2019, 56.

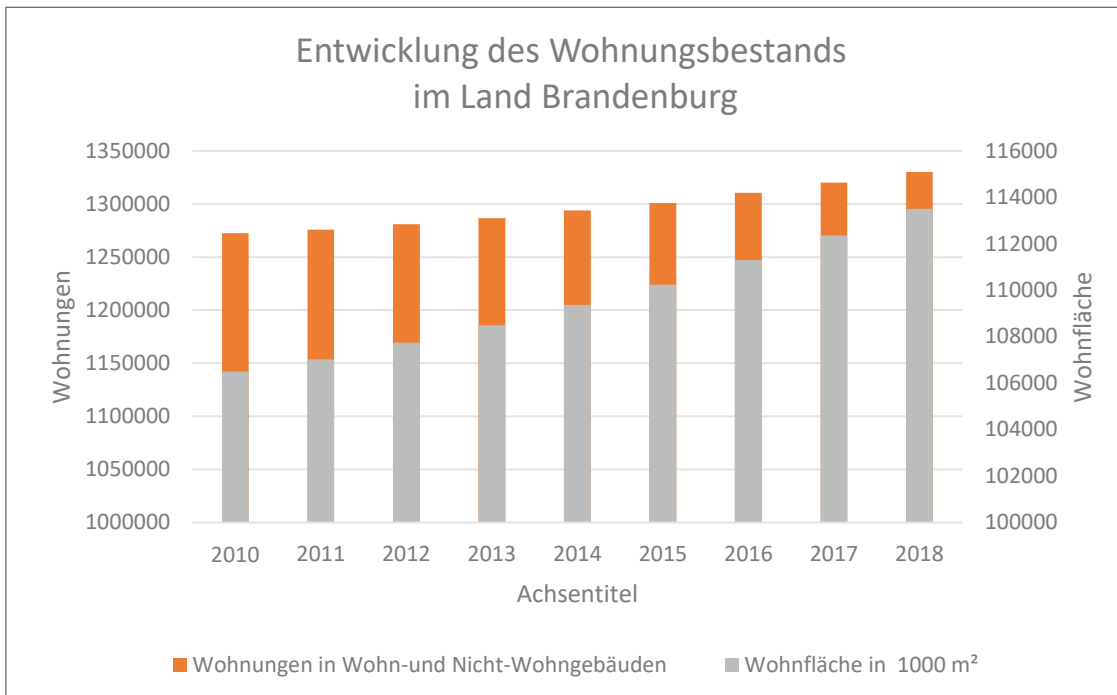


Abbildung 3: Entwicklung des Wohnungsbestandes im Land Brandenburg (Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg)

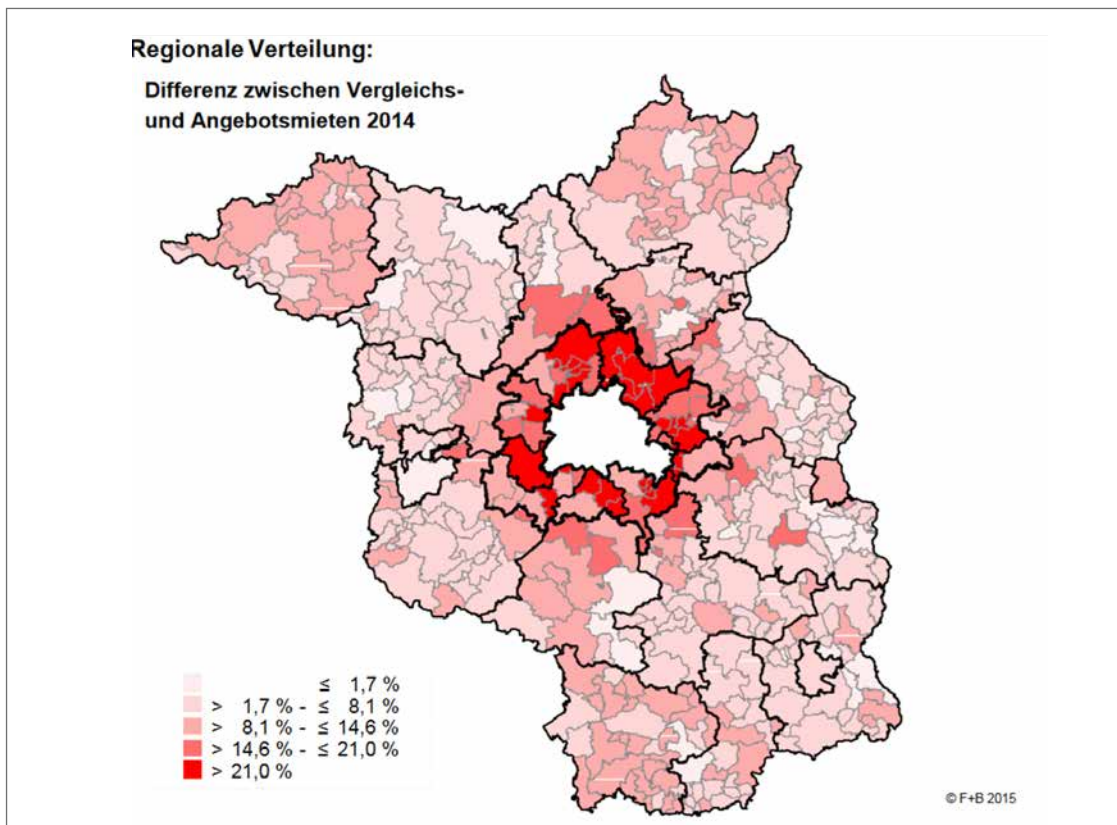


Abbildung 4: Differenz Vergleichs- und Angebotsmieten 2014 (Quelle: Forschung + Beratung 2019)

manchen Kommunen des weiteren Metropolenraums die Marktmieten nahe bzw. unter den Preisgrenzen für den geförderten Wohnungsbau.

Ein weiterer spezifischer Handlungsbedarf besteht aufgrund der demografischen Alterung vieler Gemeinden in der Schaffung eines ausreichenden Angebotes an altersgerechten Wohnungen. Insgesamt sollten die Kommunen die Wohnwünsche und nachgefragte Qualitäten für verschiedene Zielgruppen wie

Familien oder junge mobile Haushalte im Rahmen von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) oder Wohnungspolitischen Umsetzungsstrategien (WUS) systematisch ermitteln und in ihren Bauland- und Wohnungsbaustrategien aufgreifen. Die vorliegende Arbeitshilfe zeigt für die vier Modelle der Baulandentwicklung die Möglichkeiten und Grenzen auf, wie die benötigten Wohnungsmarktsegmente erfolgreich geschaffen und in neue Baugebiete integriert werden können.

# Fallstudien in ausgewählten Pilotgemeinden

3.

## 3.1. Kommunalbefragungen und Analysen

Zur Entwicklung von ortsspezifischen Baulandstrategien – Baulandstrategien im „Brandenburger Maßstab“ – wurde die Situation der Bauland- und Wohnungsmärkte in Brandenburg anhand von acht unterschiedlichen Kommunen (vgl. Abbildung 5) systematisch erfasst und analysiert (Fallstudienanalyse).

Fallstudien eignen sich dazu, komplexe Strategien, Instrumente und Prozesse anhand ihrer praktischen Umsetzung zu beschreiben und hieraus resultierende Chancen, Risiken und Anwendungshemmnisse abzuleiten. Aus methodischer Sicht basiert die Untersuchung

der Fallstudien auf einer Kombination aus leitfadengestützten Expert\*innen-Interviews, einer ergänzenden schriftlichen Befragung und einer Analyse von ausgewählten Projekten und Vorhaben der kommunalen Wohnbaulandentwicklung („Good-Practice-Beispiele“). Leitfadengestützte Interviews sind ihrerseits eine geeignete Methode zur Erhebung von Expert\*innen-Wissen. Die standardisierte schriftliche Befragung richtete sich hingegen auf die Erhebung von quantitativen Daten, mittels derer die Informationen aus den Expert\*innen-Interviews in den jeweiligen Kontext der kommunalen Bauland- und Wohnungsmärkte eingeordnet wurden. Die Vorstellung der „Good-Practice-Beispiele“ fand im Rahmen eines Workshops statt.

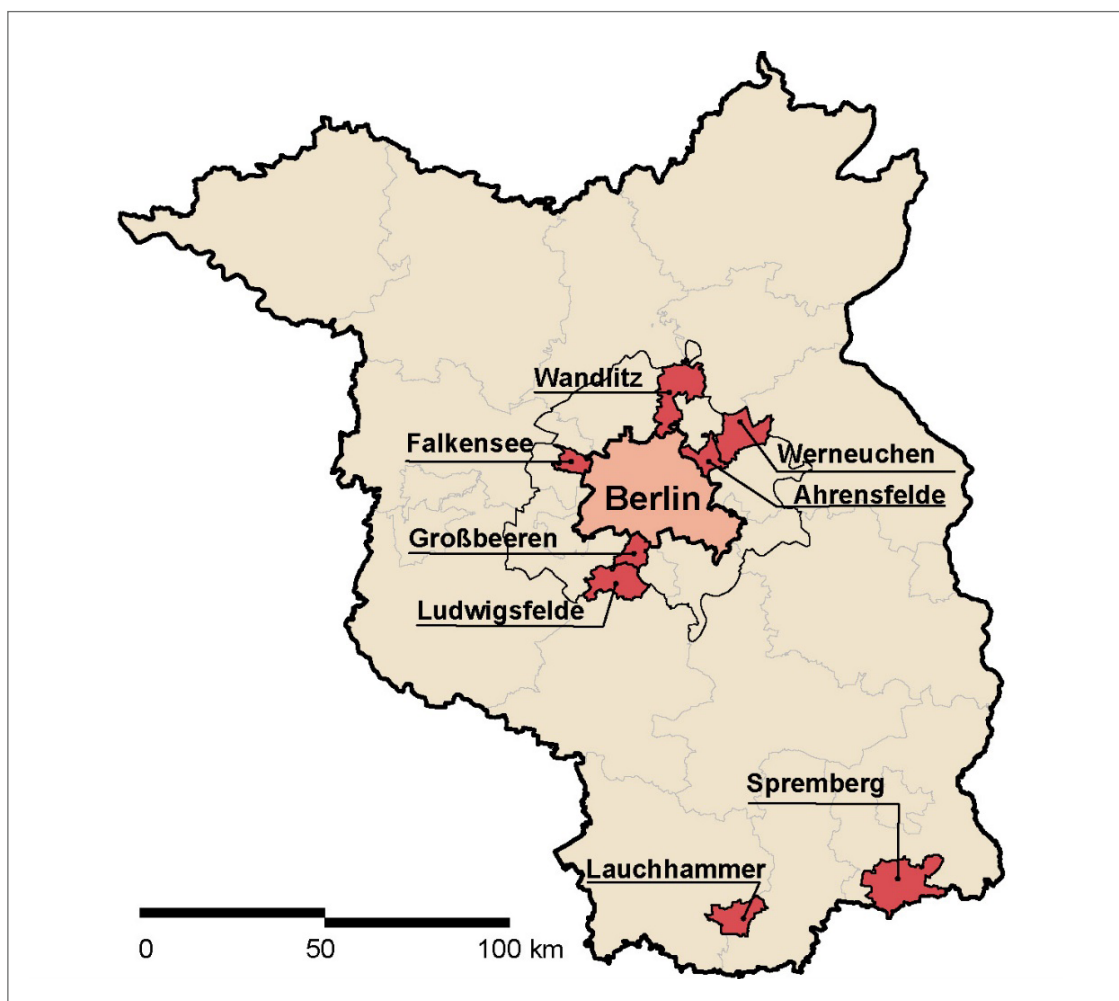


Abbildung 5: Pilotgemeinden im Brandenburger Umland

### Leitfadengestützte Expert\*innen Interviews

Als Expert\*innen und gleichsam Zielgruppe der Arbeitshilfe wurden die mit der Baulandentwicklung betrauten Akteure in der kommunalen Verwaltung (aus den Bereichen Stadtplanung, Bauleitplanung, Liegenschaften sowie der Rechtsabteilung) ausgewählt und befragt. Um die Bandbreite der Entwicklung in den Kommunen Brandenburgs durch die Interviews abbilden zu können und vorschnelle Verallgemeinerungen zu vermeiden, wurden Städte und Gemeinden unterschiedlicher Größe (Einwohnerzahl) und mit unterschiedlichen Lagequalitäten (Entfernung nach Berlin und Potsdam, verkehrliche Anbindung, Infrastrukturausstattung usw.) ausgewählt. Neben sechs Kommunen aus dem nahen Berliner Umland wurden zwei Kommunen aus dem berlinfernen Raum untersucht. Die konkrete Auswahl der Pilotkommunen erfolgte durch das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL). Der Fokus der Arbeitshilfe liegt entsprechend der inhaltlichen Zielsetzung auf der Situation der Bauland- und Wohnungsmärkte in den Berliner Umlandgemeinden, die sich derzeit insgesamt eher durch wachsende als durch schrumpfende Wohnungsmärkte auszeichnen. Der Interviewleitfaden enthält 39 eher offen gestellte Fragen zu verschiedenen Themenbereichen (u.a. Planungsstand, Baulandstrategien, Grundstücksvergabe, Organisation und Akteure, Folgekosten und Finanzierung).

### Grundlagenerhebung

Die schriftliche Befragung diente der Erfassung der jeweiligen Rahmenbedingungen, Ausgangssituationen und Entwicklungsperspektiven der kommunalen Bauland- und Wohnungsmärkte. Mittels eines standardisierten Steckbriefs wurden generelle Grundlagen für die Bauland- und Wohnungsmarktentwicklung (u.a. Demografie und Haushaltsentwicklung, Siedlungsstruktur und Baulandpotenziale) abgefragt, deren strategische Bedeutung für die Arbeit in den Kommunen in Kapitel 4.2 erläutert wird.

### Auswertung und Verwendung der Ergebnisse

Die Interviews und die Ergebnisse der schriftlichen Kommunalbefragung wurden ausgewertet und einerseits kommunalspezifisch und andererseits Frage für Frage betrachtet. Hierdurch konnten sowohl die ortsbezogenen Eigenarten der kommunalen Bauland- und Wohnungsmarktsituation erfasst als auch kommunenübergreifende Querschnittsthemen identifiziert werden.

Die Auswertung und Interpretation der Interviewergebnisse wurden im Rahmen eines eintägigen Workshops mit den Kommunen diskutiert und hierdurch in einem Prozess der kommunikativen Validierung in Hinblick auf ihre Richtigkeit überprüft und im Bedarfsfalle angepasst. Als Ergebnis der kommunalspezifischen Einzelfallanalysen werden die Kommunalprofile abgeleitet (Kapitel 3.2). Die Ergebnisse der thematischen Querschnittsanalyse hingegen finden sich in Kapitel 3.3, 3.4 und Kapitel 3.5. Sie liefern die Basis für die in Kapitel 4 ff. vorgeschlagenen Instrumente und Strategien zur Entwicklung von Baulandstrategien im „Brandenburger Maßstab“.

### 3.2. Kommunalprofile: Herausforderungen und Baulandstrategien

Die Kommunalprofile fassen die qualitativen Informationen aus den Expert\*innen-Interviews und die Ergebnisse der schriftlichen Befragungen zusammen. Die Beantwortung des Fragebogens wurde von den Kommunen i.d.R. und sofern verfügbar auf Basis von integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK), Wohnungspolitischen Umsetzungsstrategien (WUS) oder Wohnungsentwicklungsplänen (WEP) ausgefüllt. Diese Dokumente enthalten wichtige Grundlagen für die Baulandentwicklung und sind gleichsam Voraussetzung für die Festlegung von Fördergebietskulissen und damit für die Inanspruchnahme von Fördermitteln im Sinne der aktuellen Mietwohnungsbauförderungsrichtlinie.



Die Kommunalprofile geben die jeweilige ortspezifische Situation und die künftigen Handlungsfelder für die Bauland- und Wohnungsentwicklung zusammengefasst wieder und bilden in ihrer Bandbreite die Situation Brandenburgs ab (Brandenburger Maßstab). Abhängig von den jeweils verfügbaren Informationen beschreiben sie die raumstrukturelle Lage und Infrastrukturausstattung der Kommunen, sowie gegenwärtige und zukünftige Trends der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung und die daraus resultierende Wohnungsnachfrage. Hinzu kommen wesentliche Informationen zum Wohnungsbestand und zu den Wohnungsbauflächenpotenzialen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis der Baulandentwicklung werden abschließend Vorschläge für ortspezifische Zukunftsaufgaben der Wohnbaulandentwicklung beschrieben.

Um die Übertragbarkeit der Ergebnisse aus den Kommunalprofilen auf die generellen Entwicklungen in Brandenburg und speziell im Berliner Umland sicherzustellen, wurde ein Abgleich mit weiteren fachspezifischen Untersuchungen und Berichte zur Demografie, zum Grundstücks- und Immobilienmarkt und zum Wohnungsmarkt vorgenommen.<sup>112</sup> Jahresaktuelle Informationen zur Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung lagen zum Zeitpunkt der Erhebung nicht für alle Kommunen vor. Zudem weichen die kommunalen Prognosen häufig nicht unerheblich von den Bevölkerungsvorausrechnungen des LBV oder den tatsächlichen Entwicklungen ab, was besonders bei der Abschätzung der Wohnungsnachfrage zu einer gewissen Unschärfe führt.

### 3.2.1. Ahrensfelde

#### Die Gemeinde im Überblick

Ahrensfelde liegt nordöstlich von Berlin und grenzt u.a. an den Stadtbezirk Marzahn mit seinen hochverdichteten Großwohnsied-

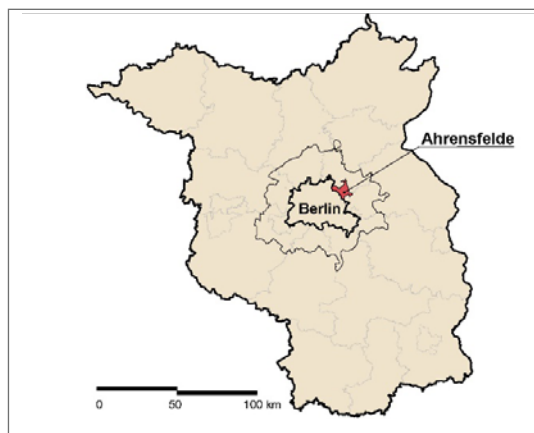


Abbildung 6: Ahrensfelde - Lage in Brandenburg

lungen. Das Gemeindegebiet hat einen Anschluss an die Autobahn A 10 und ist mit mehreren Bahnhöfen an das regionale Schienennetz angebunden (S 7 und RB 25). Der Berliner Hauptbahnhof ist mit dem SPNV in ca. 35 Minuten zu erreichen. Die aktuell 13.703 Einwohner (2019) leben in fünf Ortsteilen, die sich auf rund 58 Quadratkilometer Gemeindefläche verteilen (236 Einwohner pro Quadratkilometer). An Bildungsinfrastruktur bietet Ahrensfelde vier Kitas, eine Grundschule und eine Privatschule. Eine weitere Schule ist in Planung. Hinzu kommen Sport-, Freizeit- und Einkaufsmöglichkeiten. Rund 90 Prozent der Beschäftigten sind Ein- oder Auspendler, bei einem für das Berliner Umland typischen Auspendlerüberschuss von rund 12 Prozent.

#### Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Der Anstieg der Bevölkerungszahl verläuft in Ahrensfelde bislang noch moderat mit durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von + 0,75 Prozent seit dem Jahr 2005. Allerdings wird aufgrund der hohen Nachfrage nach Wohnraum und der Erschließung mehrerer neuer Baugebiete ein Bevölkerungswachstum von ca. 24 Prozent in den nächsten vier Jahren prognostiziert. Die Bevölkerungszunahme resultiert vor allem aus dem starken Zuzug

<sup>112</sup> ifl 2019, LBV 2017, Bertelsmann Stiftung 2020, Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte 2019.

aus Berlin. Etwa 10 Prozent der Bevölkerung sind jünger als 20 Jahre, 28,5 Prozent sind hingegen über 60 Jahre alt. Aufgrund der erwarteten Zuwanderung wird die Gemeinde „demografisch“ jünger.

### Wohnungsmarkt

Die 6.118 Wohneinheiten (2018) der Gemeinde Ahrensfelde befinden sich zu rund 93 Prozent im Eigentum von Privatpersonen. Rund 7 Prozent sind genossenschaftliche Wohnungen, kommunale Wohnungen oder Wohnungen in sonstigen Eigentumsformen. Nur rund 3 Prozent des Wohngebäudebestandes sind Mehrfamilienhäuser mit drei und mehr Wohnungen. Der Mietwohnungsmarkt spielt demnach in Ahrensfelde kaum eine Rolle, was mit der räumlichen Nähe zu den großen Mietwohnungsbeständen in den angrenzenden Berliner Stadtbezirken zu erklären ist. Im kommunalen Bestand (66 Wohnungen) liegt die Miete durchschnittlich bei 5,64 Euro pro Quadratmeter. Mietpreis- oder belegungsgebundene Wohnungen gibt es derzeit nicht.

### Wohnbauflächenbedarf und -potenziale

Der zukünftige Einwohnerzuwachs verursacht einen Bedarf an neuen Wohneinheiten. Nach Einschätzung der Gemeinde besteht dabei derzeit sowie zukünftig die höchste Nachfrage nach Eigenheimen. Die Prognose für die nächsten 10 Jahre sieht 1.200 Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern und 400 Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern vor. Im FNP sind noch gewisse Wohnbauflächenpotenziale vorhanden: 6,6 Hektar sollen im Ortskern Lindenberg zu einem neuen Wohngebiet entwickelt werden. Zwei weitere Wohnbauflächenpotenziale befinden sich im OT Blumberg (3,3 Hektar und 8,6 Hektar). Derzeit wird der B-Plan „Kirschenallee“ (ca. 12 Hektar) umgesetzt. Hier entstehen zwischen 310 und 370 Wohneinheiten (davon 210 bis 270 Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern) und eine Kita. Auf Grund der darüber hinaus gehenden Nachfrage nach Bauland sind FNP-Änderungen zu Gunsten des Wohnungsbaus erforderlich.

### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Vor dem Hintergrund weitgehend erschöpfter Flächenpotenziale im Innenbereich besteht die größte Herausforderung in der nachfragegerechten Entwicklung der Wohnbauflächenpotenziale des FNP. Um dabei die Attraktivität als Wohnstandort in direkter Nachbarschaft zu Berlin weiterhin gewährleisten zu können, ist ein bedarfsgerechter Ausbau der technischen (v.a. ÖPNV und Landesstraßen) und sozialen Infrastruktur (v.a. Kita und Schulen) unerlässlich. Die Neuentwicklung von Wohnstandorten sollte an verkehrsgünstigen und vor allem durch den SPNV erschlossenen Standorten erfolgen. Zudem gilt es, durch integrierte Lagen der Neubaugebiete eine Schwächung der bestehenden Ortsteile zu vermeiden.

### Baulandentwicklung

Der Großteil der Baulandentwicklung für den Wohnungsbau fand in den letzten Jahren im Außenbereich statt, weniger als 20 Prozent des benötigten Wohnbaulands konnte im Innenbereich mobilisiert werden. Baurecht wird hierbei i.d.R. durch eine Kombination von B-Plan und städtebaulichem Vertrag geschaffen. Zwischenerwerbsmodelle wurden bislang nur für kleine Projekte (Kita und altersgerechtes Wohnen) angewendet. Um die Siedlungsentwicklung zu steuern, wird außerdem gemeinsam mit der Gemeinde Werneuchen und dem MIL ein gemeindeübergreifendes Achsenentwicklungskonzept erarbeitet. Die interkommunale Zusammenarbeit umfasst u.a. die Handlungsfelder Mobilität, Zentrenentwicklung sowie Baulandmobilisierung und flächensparende Siedlungsentwicklung.

### Strategische Zukunftsaufgaben

- Zwischenerwerb, Konzeptvergabe, Vergabe von Erbbaurechten
- Revolvierender Bodenfonds
- Baulandmodell: Grundsatzregelungen für Finanzierung der Baulandentwicklung
- Förderung der wohnbaulichen Nutzungsoptimierung im Bestand

## Quellen

- Fragebogen zur Grundlagenerhebung
- Kommunalinterview am 20.06.2019
- Bertelsmann Stiftung:  
[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019):  
[www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de)
- Gemeinde Ahrensfelde: [www.ahrensfelde.de](http://www.ahrensfelde.de)

### 3.2.2. Falkensee

#### Die Stadt im Überblick

Die Mittelstadt Falkensee ist mit 45.500 Einwohnern die größte Stadt im Landkreis Havelland und grenzt unmittelbar an den Berliner Bezirk Spandau. Falkensee hat keinen eigenen Autobahnanschluss, nächstgelegener Anschluss besteht über die L 202 an die A 10. Die Stadt hat drei Bahnhöfe, die Fahrtzeit zum Berliner Hauptbahnhof mit der RB 14 beträgt rund 30 Minuten. Der Flughafen Tegel ist ebenfalls in 30 Minuten erreichbar. Das Mittelzentrum verfügt über regional bedeutsame Infrastruktur für Bildung, Kultur und Sport. Die Bevölkerungsdichte ist mit ca. 1.050 Einwohnern pro Quadratkilometer in Falkensee relativ hoch, obwohl der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche lediglich bei ca. 18 Prozent liegt. In direkter Nachbarschaft Berlins ist der Pendlersaldo negativ.



Abbildung 7: Falkensee – Lage in Brandenburg

## Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Die Einwohnerzahl hat sich seit der Wiedervereinigung mehr als verdoppelt. Bis 2030 wird vor allem durch den Zuzug von Familien ein weiteres Bevölkerungswachstum auf 51.000 Einwohner erwartet. In Hinblick auf die Haushaltsstruktur wird ein überproportionaler Anstieg der älteren Ein- bis Zwei-Personen-Haushalte (33,7 Prozent) prognostiziert, während die Zahl der Familien und der jüngeren Ein- bis Zwei-Personen-Haushalte voraussichtlich in geringerem Ausmaß ansteigen wird.

## Wohnungsmarkt

Im Wohnungsbestand überwiegen mit 69 Prozent die Ein- und Zweifamilienhäuser. Der Neubau der letzten Jahre wurde ebenfalls zu 80 Prozent in Form dieser beiden Haustypen realisiert. Im Mietwohnungssegment sind zwei größere Anbieter, die kommunale Gesellschaft für Gebäudewirtschaft Falkensee mbH (GeGeFa) und die Wohnungsgenossenschaft Falkenhorst e.G. (WGF), vertreten. Beide zusammen verwalten indessen lediglich etwa 10 Prozent des Mietwohnungsbestandes, so dass sich rund 90 Prozent im Eigentum von Kleineigentümern befinden. Der Durchschnitt der Angebotsmieten ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt derzeit bei 9,20 Euro pro Quadratmeter. In Falkensee gibt es derzeit 582 geförderte Wohnungen.

## Wohnbauflächenbedarf und -potenziale

Der Wohnraumbedarf bis 2030 beträgt 3.980 Wohneinheiten, davon 2.160 in Ein- und Zweifamilienhäusern und 1.820 in Mehrfamilienhäusern. Der FNP weist hierfür Flächenpotenziale von etwa 170 Hektar (als Wohnbauflächen oder gemischte Bauflächen) aus. Neben Familien fragen zunehmend jüngere Paare und Senioren größere Wohnflächen im Einfamilienhaus-Segment nach. Im Segment der Mehrfamilienhäuser werden vorwiegend mittlere und kleine Wohnungen nachgefragt. Angesichts steigender Mieten und auslaufender Belegungsbindungen wird ebenfalls von einem steigenden Bedarf an gefördertem und preisgedämpftem Wohnraum ausgegangen.

### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Die bestehende Baustruktur im Innenbereich von Falkensee lässt i.d.R. hinsichtlich des Maßes der Nutzung den Bau von Mehrfamilienhäusern nicht zu. Eine konsequente Überplanung dieser Gebiete mit B-Plänen ist aufgrund fehlender personeller Kapazitäten nicht möglich. Die bauliche Außenentwicklung wird hingegen wesentlich durch großflächige Landschafts- und Naturschutzgebiete sowie durch die räumliche Nähe zu Berlin erheblich eingeschränkt. Weitere Hemmnisse für die wohnbauliche Entwicklung bestehen in der bereits ausgelasteten Verkehrsinfrastruktur (starker Pendlerverkehr), in dem geringen kommunalen Grundstücksbesitz sowie in den bestehenden politischen Verhältnissen („Bestandhalter-Orientierung“) und in den Ängsten der örtlichen Bevölkerung vor starkem Zuzug neuer Bewohnergruppen. Um der steigenden und sich wandelnden Nachfrage zu begegnen, gilt es, ein im Bestand und im Neubau differenziertes Angebot an Mietwohnungen zu schaffen. Die Sicherung der Qualität als Wohnstandort wird zukünftig außerdem stark von einer Verbesserung der Erreichbarkeit Falkensees für Berufspendler abhängen.

### Baulandentwicklung

Die Baulandentwicklung erfolgt derzeit bei Grundstücken in privater Hand vorwiegend angebotsorientiert. Kommunale Grundstücke werden hingegen häufig zunächst mittels Interessensbekundungsverfahren ausgeschrieben. Die Vergabe von Erbbaurechten spielt nur eine untergeordnete Rolle. Für die Bodenordnung wird häufig das Instrument der Baulandumlegung eingesetzt. Für die Innenentwicklung stehen erhebliche Nachverdichtungspotenziale auf den historisch bedingt großen Grundstücken im Innenbereich zur Verfügung, wobei eine entsprechende Entwicklung bereits zunehmend stattfindet.

### Strategische Zukunftsaufgaben

- Baulandmodell mit Quoten für geförderten Wohnungsbau und Regelungen zu Aus-

gleichsmaßnahmen

- Kommunaler Zwischenerwerb und Konzeptvergabe
- Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit
- GeGeFa als Anbieter geförderten Wohnraums
- Initiierung von Umzugsketten für potenzielle „Empty-Nest-Wanderer“ durch die Schaffung barrierefreier und kleinerer Wohneinheiten

### Quellen

- Fragebogen zur Grundlagenerhebung
- Kommunalinterview am 20.06.2019
- LBV (2018): [www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt\\_wohnen/RB\\_BVS\\_2017\\_BIS\\_2030.pdf](http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/RB_BVS_2017_BIS_2030.pdf)
- Bertelsmann Stiftung: [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019): [www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de)

### 3.2.3. Großbeeren

#### Die Gemeinde im Überblick

Großbeeren grenzt unmittelbar an den südlichen Berliner Stadtteil Marienfelde, Bezirk Tempelhof-Schöneberg. Der Berliner Hauptbahnhof ist in etwa 20 Minuten mit dem Regionalexpress zu erreichen. Anschluss an die

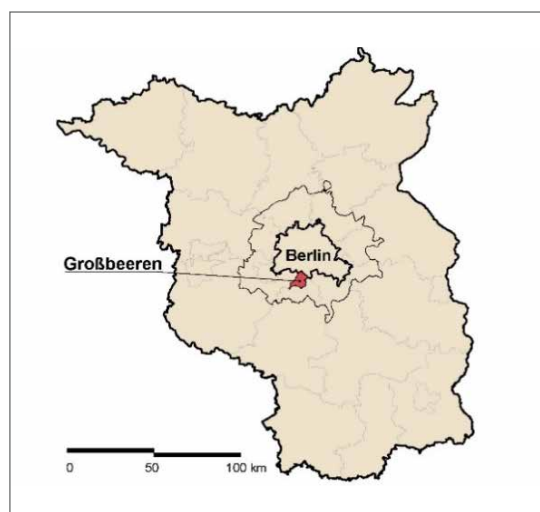


Abbildung 8: Großbeeren – Lage in Brandenburg

Autobahn besteht über die B 101 (A 10) und die L 40 (A 115). Die 8.894 Einwohner (Mai 2019) verteilen sich neben dem Hauptort Großbeeren auf drei weitere Ortsteile. Das Güterverkehrszentrum mit derzeit ca. 6.000 Beschäftigten am Ort, die unmittelbare Nähe zu Berlin und die gute Verkehrsanbindung gehen mit einem hohen Pendleraufkommen einher. Großbeeren nimmt die Funktion eines Grundzentrums mit entsprechender Ausstattung wahr.

#### Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Die Bevölkerung von Großbeeren hat sich seit Mitte der 1990er Jahre mit jährlichen Wachstumsraten von 2,5 Prozent, mehr als verdoppelt. Auch der natürliche Bevölkerungssaldo ist positiv. Beide Salden werden maßgeblich vom Zuzug junger Familien getragen. Bis 2030 erwartet Großbeeren ein Wachstum auf 10.700 Einwohner. Die hohe durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,4 Personen wird aufgrund demografischer Prozesse voraussichtlich aber abnehmen und zu veränderten Wohnungsbedarfen führen. Bei Annahme einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,0 Personen werden bis 2030 über 1.000 neue Wohnungen infolge des Zuzugs und etwa 500 Wohnungen aufgrund gemeindeinterner Entwicklungen (Eigen- und Ersatzbedarf, Fluktuationsreserve) benötigt.

#### Wohnungsmarkt

Der Wohnungsbestand in Großbeeren setzt sich zu etwa 2/3 aus Ein- und Zweifamilienhäusern und zu etwa 1/3 aus Wohnungen in Mehrfamilienhäusern zusammen. Die kommunale Wohnungsbaugesellschaft mbH Großbeeren verfügt über 416 Mietwohnungen. Die Miete im kommunalen Wohnungsbaubestand liegt zwischen 3,19 Euro pro Quadratmeter und 8,60 Euro pro Quadratmeter, die der privaten Anbieter i.d.R. höher. Leerstand ist faktisch nicht vorhanden. Da die Belegungsbindungen im Mietwohnungsbau weitgehend ausgelaufen sind, plant die Wohnungsbaugesellschaft Großbee-

ren derzeit die Errichtung von neuen geförderten Wohnungen. Der Suburbanisierungsdruck aus Berlin erhöht vor allem die Nachfrage nach Einfamilienhäusern, geht aber zunehmend auch von Bevölkerungsgruppen aus, die aufgrund der steigenden Mieten in Berlin im Umland bezahlbare Mietwohnungen nachfragen. Die Preise für Bauland (BRW für WA in 2019) steigen und liegen in der Ortslage Großbeeren bei 210 Euro pro Quadratmeter bis 300 Euro pro Quadratmeter. In den kleineren Ortslagen liegen die Preise zwischen 140 und 250 Euro pro Quadratmeter.

#### Wohnbauflächenbedarf und -potenziale

Laut Wohnungsentwicklungsplan werden bis 2030 zwischen 1.417 und 1.673 zusätzliche Wohneinheiten gebraucht. Bedarf besteht vor allem an Mietwohnraum für Haushalte mit niedrigen oder mittleren Einkommen sowie insbesondere für Familien, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen. Im FNP sind größere Wohnbauflächenpotenziale vorhanden, die sich grundsätzlich für eine Bebauung mit Mehrfamilienhäusern eignen. In bestehenden B-Plänen oder im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) sind noch Einzelgrundstücke für insgesamt ca. 500 Wohneinheiten vorhanden.

#### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Die im FNP enthaltenen Wohnbauflächenpotenziale sind größtenteils Flächen privater Eigentümer und stehen häufig unter Landschaftsschutz. Einzelne Ortsteile in Großbeeren haben darüber hinaus auf Grund rechtlicher Beschränkungen (u.a. durch Fluglärm oder fehlenden Bahnanschluss) keine Möglichkeit zur Siedlungserweiterung. Die Arrondierung der Ortslagen und vorhandener Innenbereiche mittels Innenbereichssatzung nach § 34 BauGB ist derzeit wegen begrenzter personeller Verwaltungskapazitäten kaum möglich. Herausforderungen bei der Außenentwicklung bestehen auch in den damit verbundenen hohen Infrastrukturfolgekosten. In Hinblick auf



die notwendige Bereitstellung von gefördertem Wohnungsbau werden die aktuellen Fördermodalitäten als ein strukturelles Hemmnis empfunden, da sich die Inanspruchnahme von Fördermitteln i.d.R. erst bei der Realisierung von großen Wohnungsbauvorhaben lohnt.

#### Baulandentwicklung

Baulandentwicklung erfolgt in Großbeeren derzeit vor allem auf kooperativem Wege (Kombination B-Plan und städtebaulicher Vertrag oder Vorhabenbezogene B-Pläne). Gegenstände der städtebaulichen Verträge sind i.d.R. Erschließungsmaßnahmen und entstehende Folgekosten. (Zwischen-) Erwerb von Flächen für den Wohnungsbau erfolgt einzeln und in kleinerem Maßstab durch die örtliche Wohnungsbaugesellschaft. Gemeinbedarfseinrichtungen werden vorwiegend auf kommunalen Flächen errichtet und geförderter Wohnungsbau wiederum durch die örtliche Wohnungsbaugesellschaft bereitgestellt.

#### Strategische Zukunftsaufgaben

- Baulandmodell mit Quoten für den geförderten Wohnungsbau und Grundsatzregelungen zur Finanzierung der Baulandentwicklung
- Stärkung der örtlichen Wohnungsbaugesellschaft als Anbieter von bezahlbarem Wohnraum
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme für großflächige Entwicklungen
- Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale: Beratung, Baugebot
- Sicherung der Attraktivität als Wohnstandort durch entsprechenden Infrastrukturausbau

#### Quellen

- Fragebogen zur Grundlagenerhebung
- Kommunalinterview am 15.07.2019
- Bertelsmann Stiftung:  
[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019):  
<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de>

### 3.2.4. Ludwigsfelde

#### Die Stadt im Überblick

Ludwigsfelde liegt ca. 11 Kilometer südlich von Berlin an der Autobahn A 10 und ist über die Schiene mit dem Regionalexpress und der Regionalbahn gut an Berlin angebunden. Der Berliner Hauptbahnhof ist von den drei Bahnhöfen der Stadt in etwa 30 Minuten zu erreichen. Die 26.816 Einwohner (2019) verteilen sich auf die Kernstadt und zehn Ortsteile. Für den Landkreis Teltow-Fläming bildet die Stadt ein Mittelzentrum mit regional bedeutsamen Bildungs-, Sport- und Freizeiteinrichtungen. Ludwigsfelde weist einen Einpendlerüberschuss auf.



Abbildung 9: Ludwigsfelde – Lage in Brandenburg

#### Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Ludwigsfelde weist seit 2010 eine mäßig starke Bevölkerungsentwicklung auf, wobei die Zuwanderung die leicht negative natürliche Bevölkerungsentwicklung kompensiert. Für die Zukunft geht die Stadt von einem Bevölkerungswachstum auf 31.211 Einwohner im Jahr 2030 aus. Die Zahl der Haushalte wird dann voraussichtlich von 15.760 (2017) auf 17.860 (2030) anwachsen. Die durchschnittliche Haushaltsgröße würde bei dieser Entwicklung von 1,67 Personen (2017) auf 1,75 Personen (2030) ansteigen.



### Wohnungsmarkt

Der Wohnungsbestand in Ludwigsfelde setzt sich zu etwa 1/3 aus Ein- und Zweifamilienhäusern und zu etwa 2/3 aus Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau (Ø-Mieten: 7 Euro pro Quadratmeter) zusammen. Die kommunale Wohnungsgesellschaft Ludwigsfelde mbH Märkische Heimat, die Ludwigsfelder Wohnungsgenossenschaft eG (3.000 WE) sowie private Eigentümer und Wohnungsunternehmen halten etwa gleiche Anteile am Mietwohnungsbestand. Der geförderte Wohnraum im kommunalen Bestand spielt mit 121 Wohnungen mit Mietpreisbindung derzeit eine untergeordnete Rolle.

### Wohnbauflächenbedarf und -potenziale

Bis 2030 plant Ludwigsfelde, 60 Hektar Wohnbaufläche für EFH und 7,25 Hektar für MFH zu entwickeln. Dem stehen Wohnbauflächenpotenziale von 40 Hektar in bestehenden B-Plänen, 10,7 Hektar im Innenbereich nach § 34 BauGB und 16,5 Hektar als unbeplante Reserveflächen im FNP gegenüber. Im Rahmen der wohnungspolitischen Umsetzungsstrategie hat die Stadt zusätzlich 170 Hektar an Flächenpotenzialen im Außenbereich identifiziert. Zurzeit wird das Baugebiet „Ahrensdorfer Heide“ mit vorwiegend Einfamilienhäusern entwickelt. Laut Wohnungsbedarfsanalyse besteht bis 2030 ein Bedarf an etwa 2.000 zusätzlichen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und an 600 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, hier besonders an kleineren und barrierefreien Mietwohnungen. Bis 2040 werden insgesamt 5.000 zusätzliche WE benötigt (vgl. INSEK (2017), S. 48).

### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Eine zentrale Herausforderung für die Wohnbauentwicklung im Außenbereich stellt v.a. die Flächenkonkurrenz mit Gewerbe, Industrie, Landwirtschaft und Forstwirtschaft sowie mit Verkehrsinfrastruktur dar. Der Schaffung zusätzlichen Wohnraums im Innenbereich stehen hingegen baurechtliche

Anforderungen für Stellplätze und die Eigentumsverhältnisse der Grundstücke entgegen. Es handelt sich meist um private Eigentümer oder Genossenschaften, die wenig Interesse an einer Nachverdichtung haben. Hemmnisse bestehen in beiden Gebietskulissen aufgrund der nicht ausreichenden technischen und sozialen Infrastrukturausstattung (besonders Kitas) sowie aufgrund von Personalmangel in der Verwaltung.

### Baulandentwicklung

Die Baulandentwicklung in Ludwigsfelde unterliegt einem Wandel von einer angebotsorientierten Baulandentwicklung in den 1990er Jahren zu einer kooperativen und umsetzungsorientierten Baulandentwicklung durch eine Kombination von B-Plan und städtebaulichen Verträgen mit Vereinbarungen zur Übernahme von Erschließungsmaßnahmen und Folgekosten sowie zur Durchführung und Finanzierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Gemeinbedarfseinrichtungen werden vorwiegend durch die Gemeinde auf kommunalen Flächen errichtet. Die Bereitstellung von gefördertem Wohnungsbau erfolgt von kommunaler Seite durch die Wohnungsbaugesellschaft.

### Strategische Zukunftsaufgaben

- Zwischenerwerb und Konzeptvergaben, Vorgaben für Wohnungsgrößen
- Kostenübertragung für soziale Infrastruktur
- Mobilisierung und Qualifizierung der Innenentwicklungspotenziale: Beratung und Baugesamt
- Anpassung des Wohnungsangebots an die veränderte Nachfrage

### Quellen

- Fragebogen zur Grundlagenerhebung
- Kommunalinterview am 16.07.2019
- Bertelsmann Stiftung:  
[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019):  
<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de>

### 3.2.5. Wandlitz

#### Die Gemeinde im Überblick

Die Gemeinde Wandlitz liegt im Landkreis Barnim und grenzt an den nördlichen Berliner Bezirk Pankow. Die knapp 23.000 Einwohner (2018) verteilen sich auf neun Ortsteile, 16 Wohnplätze und eine Fläche von rund 163 Quadratkilometer (143 Einwohner pro Quadratkilometer). Der Berliner Hauptbahnhof ist über die Schiene nicht ohne Umstiege zu erreichen. Die RB 27 (Heidekrautbahn) endet in Berlin Karow mit weiterem Anschluss an das Berliner S-Bahn-Netz. Zentrale Verkehrsachsen sind die B 109 und die B 273, die eine Anbindung an die A 10 und A 11 ermöglichen. Wandlitz ist als Wohnstandort mit den entsprechenden Wohnfolgeeinrichtungen (Kita, Horteinrichtungen sowie drei Grundschulen, ein Gymnasium und eine Oberschule) ausgestattet. Als Wohnstandort ist die Zahl der Beschäftigten am Wohnort gering und es besteht ein deutlicher Auspendlerüberschuss von 33,5 Prozent. Die Gemeinde bietet mit zahlreichen Freizeit- und Erholungsangeboten (Seen mit Strandbädern, Naturpark Barnim, Rad- und Wanderwege, Golfplatz, Museen) außerdem ein großes touristisches Potenzial. Die Mittelzentren Oranienburg und Bernau liegen in direkter Nachbarschaft. Wandlitz selbst bedient keine zentralörtlichen Funktionen. Ein

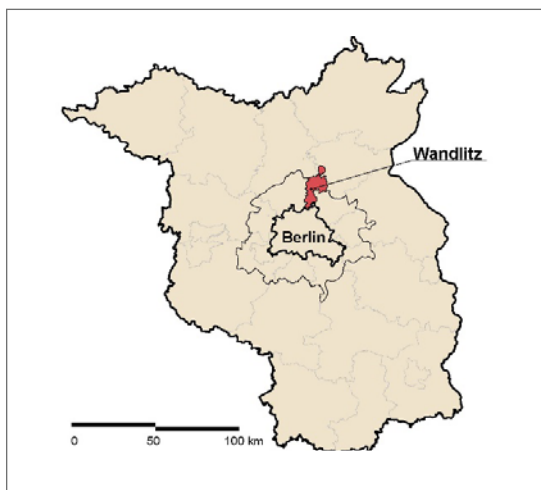


Abbildung 10: Wandlitz – Lage in Brandenburg

Großteil der Gemeinde liegt außerhalb des „Gestaltungsraum Siedlung“ im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR). Eine Entwicklungsachse im LEP HR reicht vom Ortsteil Schönerlinde bis nach Klosterfelde.

#### Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Wandlitz wächst vor allem durch Zuwanderung aus Berlin. Seit 1990 hat die Bevölkerungszahl um mehr als 50 Prozent bei einem jährlichen Zuwachs von etwa 1,2 Prozent zugenommen. Eine Fortsetzung des bisherigen Trends wird auch für die Zukunft angenommen. Bis 2030 wird die Bevölkerung nach aktuellen Prognosen des LBV auf etwa 26.000 Einwohner anwachsen. Über die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung der Haushalte als Nachfrager am Wohnungsmarkt liegen keine aktuellen Zahlen vor. Infolge der anhaltenden Zuwanderung aus dem angespannten Berliner Mietwohnungsmarkt und aufgrund Demografie bedingter endogener Bedarfe durch „Nestflüchter“ und „Empty-Nest-Wanderer“ ist von einem wachsenden Bedarf an Mietwohnungen unterschiedlicher Größe auszugehen.

#### Wohnungsmarkt

Rund 75 Prozent des Wohnungsbestandes sind Ein- und Zweifamilienhäuser, so dass es insgesamt nur einen geringen Bestand an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern gibt. Die Gemeinde Wandlitz verfügt über 506 Wohnungen (2016), die unmittelbar von der Gemeinde bewirtschaftet und für durchschnittlich 4,14 Euro pro Quadratmeter vermietet werden.

#### Wohnbauflächenbedarf und -potenziale

Eine aktuelle Quantifizierung des Wohnbauflächenbedarfs und entsprechender Wohnbauflächenpotenziale liegt nicht vor. Derzeit werden in den „Basdorfer Gärten“ u.a. durch die eigens hierfür geschaffene Basdorf Entwicklungsgesellschaft mbH (BEG) zwei ehemalige Kasernengebäude zu Wohnungen unter Inanspruchnahme der Mietwohnungs-

bauförderung umgebaut. Die kommunale Entwicklungsgesellschaft plant eine Vermietung für 6,50 Euro pro Quadratmeter. Weitere Flächenpotenziale für den Geschosswohnungsbau befinden sich in Klosterfelde Zentrum (ca. 30 Hektar), am ehemaligen Güterbahnhof in Wandlitz (15 Hektar) und „Am Wiesenrand“ in Schönerlinde. Bei der Entwicklung verfolgt Wandlitz das Ziel, bezahlbaren Wohnraum für unterschiedliche Zielgruppen zu schaffen. Wandlitz verfügt darüber hinaus mit ca. 87,2 Hektar über große Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich.

#### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Herausforderungen für die Baulandentwicklung im Innenbereich bestehen vor allem in der Mobilisierung der erheblichen Innenentwicklungspotenziale für den Mietwohnungsbau unter gleichzeitiger Wahrung und Aufwertung des Ortsbildes. Die Entwicklung von Wohnbauland im Außenbereich wird hingegen durch die Festsetzungen des LEP HR begrenzt. Insgesamt steht Wandlitz vor der Herausforderung, zukünftig ein differenziertes Angebot an bezahlbarem Mietwohnraum an verkehrlich gut angeschlossenen Standorten mit entsprechenden Wohnfolgeeinrichtungen zu entwickeln. Eine Herausforderung in allen Bereichen der Gemeinde- und Baulandentwicklung besteht darüber hinaus in den begrenzten personellen Kapazitäten der kommunalen Verwaltung.

#### Baulandentwicklung

Baulandentwicklung erfolgt derzeit einerseits auf kooperativem Wege (B-Pläne i.d.R. in Kombination mit Folgekostenverträgen) und andererseits mit Hilfe des kommunalen Zwischenerwerbs. Der Zwischenerwerb von Grundstücken wird dabei sowohl zur strategischen Bodenbevorratung als auch als projektbezogener Flächenankauf genutzt und die Grundstücke werden dann vorzugsweise im Erbbaurecht vergeben. Zur Steuerung der städtebaulichen Innenentwicklung erfolgt eine systematische Überplanung der unbeplanten

Innenbereiche mit B-Plänen. Anfang 2012 ist die Basdorfer Entwicklungsgesellschaft mbH (BEG) gegründet worden, um die Entwicklung, Erschließung und Verwaltung des Geländes sowie den Umbau der ehemaligen Landespolizeischule zu übernehmen.

#### Strategische Zukunftsaufgaben

- Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale: Beratung, Baugesbot
- Schaffung von bezahlbarem Mietwohnraum mittels Konzeptvergaben
- Entwicklung von Gewerbeflächen zur Realisierung von wohnortnahen Arbeitsplätzen
- Baulandmodell mit Quoten für den geförderten Wohnungsbau und Grundsatzregelungen zur Finanzierung der Baulandentwicklung

#### Quellen:

- Fragebogen zur Grundlagenerhebung
- Kommunalinterview am 15.07.2019
- Bertelsmann Stiftung:  
[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019):  
[www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de)
- Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP HR)
- Gemeinde Wandlitz (2016): FNP-Entwurf

#### 3.2.6. Werneuchen

##### Die Stadt im Überblick

Werneuchen liegt im nordöstlichen Umland von Berlin und bildet mit Ahrensfelde eine vom Land Brandenburg für die Hauptstadtregion geplante Entwicklungsachse. Der LEP HR weist die Stadt als „Gestaltungsraum Siedlung“ aus. Werneuchen verfügt über zwei Bahnhöfe, die eine SPNV-Anbindung an das Berliner Stadtgebiet ermöglichen. Mit einmaligem Umstieg ist der Berliner Hauptbahnhof in einer knappen Stunde zu erreichen. Der nächste Anschluss an die Autobahn A 10 besteht über die B 158. In Werneuchen leben rund 9.000 Einwohner (2018) auf 117 Quadratkilometer (77 Einwohner pro Quadratkilometer).



Abbildung 11: Werneuchen – Lage in Brandenburg

Der Großteil der sozialen Infrastruktur (Kitas, Grundschule, Europaschule, Bibliothek usw.) konzentriert sich auf die einwohnerstärksten Ortsteile Werneuchen (5.156 Einwohner) und Seefeld (1.367 Einwohner).

#### Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Die Zahl der Einwohner ist zwischen 2011 und 2017 um 11,6 Prozent wanderungsbedingt gewachsen. Zuwanderer sind vor allem Familien und Haushaltsgründer zwischen 25 und 40 Jahren. Diese Wohnsuburbanisierung wird auch für die Zukunft erwartet, so dass die Kommune je nach Prognose-Variante um zusätzlich 1.500 bis 2.400 Einwohner bis zum Jahr 2030 wachsen wird. Die zusätzlichen Haushalte werden sich, so die Erwartung der Stadt, aus den folgenden Haushaltstypen zusammensetzen:

- Familienwanderer, Bildungswanderer und insbesondere Berufswanderer durch die Nähe zu und gute Anbindung nach Berlin
- „Nestflüchter“, junge Erwachsene, die von zuhause aus- und in ihre erste eigene Wohnung einziehen
- „Empty-Nest-Wanderer“ sowie Ruhestandswanderer, die es ins Berliner Umland zieht bzw. die innerhalb der Stadt Werneuchen eine kleinere Wohnung beziehen möchten.

#### Wohnungsmarkt

Etwa ein Drittel des Wohnungsbestandes befindet sich in MFH mit drei und mehr Wohnungen. Rund 54 Prozent sind Einfamilienhäuser und rund 11 Prozent Zweifamilienhäuser. Als Vermieter bewirtschaftet die kommunale Wohnungsgesellschaft (WBG) 530 Wohneinheiten. Es gibt zwei weitere größere private Vermieter. Der Geschosswohnungsbau konzentriert sich dabei auf fünf Standorte. Für 76 Wohneinheiten im Bestand der WBG (18 Prozent) besteht eine Belegungsbindung. Im Bestand der WBG liegt die Durchschnittsmiete bei 4,85 Euro pro Quadratmeter, im Neubau bzw. in sanierten Beständen liegen Angebotsmieten bei ca. 10 Euro pro Quadratmeter.

#### Wohnbauflächenbedarf und –potenziale

Werneuchen hat ein aktuelles Potenzial an Wohnbauflächen für ca. 870 Wohneinheiten ermittelt. Davon können 600 Wohneinheiten durch Neubau und 270 Wohneinheiten durch Umbau von Kasernen errichtet werden. Die Flächenpotenziale für den Neubau befinden sich zu 90 Prozent in privatem Eigentum und sind zwischen ein und fünf Hektar groß. Es handelt sich hierbei sowohl um Arrondierungsflächen als auch um Potenziale im Innenbereich. Aktuelle Prognosen zum zukünftigen Wohnbauflächenbedarf liegen zurzeit nicht vor. Die Preise für baureifes Land liegen in den Hauptorten Werneuchen und Seefeld bei 110 Euro pro Quadratmeter bzw. 90 Euro pro Quadratmeter. In den zum Teil sehr ländlichen Ortsteilen sind die Preise mit 30 bis 50 Euro pro Quadratmeter deutlich niedriger.

#### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Herausforderungen für den Wohnungsmarkt und im Zusammenhang damit auch für die Baulandentwicklung bestehen u.a. in der notwendigen Diversifizierung des Wohnungsangebotes und in der Bereitstellung und Finanzierung notwendiger sozialer Infrastruktur. Im Hinblick auf die Entwicklung der Angebotsmieten wird ebenfalls die Versorgung mit

bezahlbaren Mietwohnungen in Werneuchen an Bedeutung gewinnen. Auf Grund der demografischen Entwicklungen und im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gilt es, auch den erhaltenswerten Wohnungsbestand an die sich ändernden Haushalts- und Altersstrukturen anzupassen. Werneuchen ist vorwiegend Wohnstandort und wird daher auch in Zukunft auf ein bedarfsgerechtes und tragfähiges Angebot an sozialer Infrastruktur angewiesen sein.

#### Baulandentwicklung

Nach Angaben der Stadt fand der Großteil der Wohnbaulandentwicklung in den letzten 15 Jahren im Innenbereich statt, während sich die Außenentwicklung auf die Bereiche zwischen den einzelnen Ortsteilen konzentriert. Bei der strategischen Baulandentwicklung weist der FNP eine zentrale Rolle auf. B-Pläne werden lediglich auf den Flächen entwickelt, für die die Stadt mit dem Planungsbegünstigten vor dem Aufstellungsbeschluss einen städtebaulichen Vertrag abgeschlossen hat. Zu den üblichen vertraglichen Vereinbarungen gehört die Übernahme der Kosten für Planung, verkehrliche und technische Erschließung sowie für Ausgleichsmaßnahmen.

Derzeit soll im Ortsteil Seefeld ein kommunales Grundstück zu Wohnbauzwecken vergeben werden. Potenzielle Bieter müssen hierzu ein sozialverträgliches städtebauliches Bebauungskonzept vorlegen, das Grundstücke zur Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern und Mehrgenerationenhäusern vorsieht. Die Bebauung soll sich in die bestehende, umgebende Bebauung einordnen. Zudem wird zurzeit eine Richtlinie erarbeitet, die eine einheitliche Übertragung von baugebietsbezogenen Folgekosten für soziale Infrastruktureinrichtungen für alle künftigen Baugebiete regelt.

#### Strategische Zukunftsaufgaben

- Schaffung von bezahlbarem Mietwohnraum z.B. mittels Konzeptvergaben

- Baulandstrategie mit Quoten für den geförderten Wohnungsbau und Grundsatzregelungen zur Finanzierung der Baulandentwicklung
- Stärkung der kommunalen Wohnungsbau-gesellschaft als Anbieter von bezahlbarem Wohnraum

#### Quellen

- Fragebogen zur Grundlagenerhebung
- Kommunalinterview am 20.06.2019
- Bertelsmann Stiftung:  
[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019):  
[www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de)
- Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP HR)
- Stadt Werneuchen:  
[www.werneuchen-barnim.de](http://www.werneuchen-barnim.de)

#### 3.2.7. Lauchhammer

##### Die Stadt im Überblick

Lauchhammer hat ca. 14.600 Einwohner (2018) und liegt im äußersten Süden Brandenburgs, in einer durch Braunkohleabbau und Strukturwandel geprägten Region. Das Stadtgebiet ist über die B 169 an die A 13 (Berlin-Dresden) an das überörtliche Verkehrsnetz angebunden. Vom Bahnhof Lauchhammer aus bestehen Direktverbindungen nach Leip-

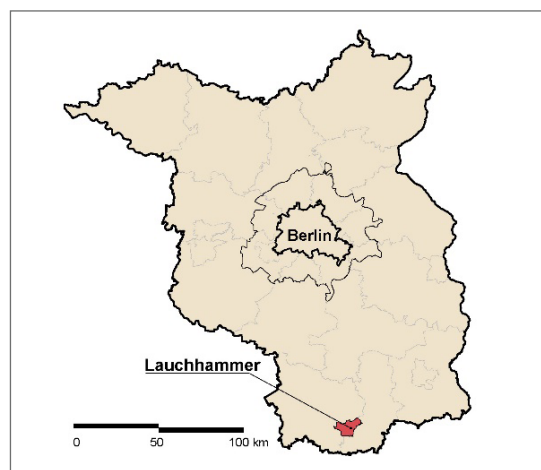


Abbildung 12: Lauchhammer – Lage in Brandenburg



zig, Falkenberg, Elsterwerda, Cottbus, Senftenberg und Hoyerswerda. In den Gewerbe- und Industriegebieten haben sich seit dem Strukturwandel sowohl kleine als auch mittlere und große Unternehmen aus den Bereichen Industrie, Dienstleistung, Handwerk und Handel angesiedelt. Moderne und innovative Unternehmen aus den Branchen Energieerzeugung, Metall und Logistik bestimmen die Wirtschaftsstruktur. Dennoch ist ein Auspendlerüberschuss vorhanden.

#### Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Seit 1990 hat die Stadt Lauchhammer trotz einiger Eingemeindungen ca. 8.000 Einwohner verloren und weist heute rund 14.600 Einwohner auf. Seit wenigen Jahren reduziert sich die Schrumpfrate und 2018 war wieder ein leichter Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. Diese Konsolidierung ist nach aktuellen Prognosen jedoch nur vorübergehend, denn bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerungszahl voraussichtlich auf ca. 12.450 Einwohner absinken.

#### Wohnungsmarkt

Von den bestehenden 9.000 Wohneinheiten befindet sich derzeit (2018) noch fast die Hälfte in Mehrfamilienhäusern. Durch das Stadumbauprogramm erfolgt jedoch ein Rückbau von etwa 1.100 Wohneinheiten in den durch strukturellen Leerstand geprägten Mehrfamilienhausbeständen. Die Anpassung der Siedlungs- und Infrastruktur in Lauchhammer erfolgt mit Mitteln des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau“. Neben dem Rückbau von Wohnungsüberhängen stellt die Aufwertung des Stadtzentrums ein wesentliches Ziel dar. Grundsätzlich besteht in Lauchhammer kein Bedarf an neuem Wohnraum, sondern es gilt, den Wohnungsbestand durch Modernisierung im Hinblick auf den demografischen Wandel zu qualifizieren und aufzuwerten. Die wesentlichen Akteure am Wohnungsmarkt sind zwei Genossenschaften (mit jeweils rund 1.000 Wohneinheiten) und die ehemals kommunale Wohnungsbaugesellschaft, deren Bestände im Rahmen des Insolvenzver-

fahrens (2013) von einem privaten Investor erworben wurden. Die beiden Genossenschaften sind aufgrund wirtschaftlicher Probleme derzeit nur bedingt handlungsfähig.

#### Wohnbauflächenbedarf und -potenziale

Quantitativ ist in Lauchhammer genug Wohnraum vorhanden. Dieser ist aber vielfach qualitativ unzureichend und wegen des Modernisierungsbedarfs auch nicht verfügbar, denn es besteht vor allem eine Nachfrage nach hochwertigen und modernisierten Wohnungen. Hinzu kommt der Ersatzbedarf für Umsiedlungen von Standorten im Tagebaugbiet, die durch Hangrutschungen gefährdet sind.

#### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Herausforderungen für die Baulandentwicklung und den kommunalen Wohnungsmarkt bestehen vor allem in der Aufwertung des Wohnungsbestandes, der aus verschiedenen Gründen von den großen Bestandhaltern nicht zeitnah umgesetzt werden kann. Hier bestehen Hemmnisse, wie der Denkmalschutz oder die geringe Finanzkraft der großen Eigentümer. Besonders in der Stadtmitte ist der Konflikt zwischen Beseitigung des strukturellen Leerstands und dem Erhaltungsgebot der Denkmalpflege im MFH-Bestand besonders ausgeprägt. In den anderen Ortsteilen könnte weiterer Rückbau stattfinden, allerdings sind die Förderbeträge dafür nach Angaben der Kommune wirtschaftlich nicht ausreichend, so dass zunächst nur einige Gebäude abgerissen werden können. Die Inwertsetzung von Brachflächen durch Revitalisierung und Neuentwicklung für Einfamilienhausgebiete erweist sich ebenfalls als komplex, da zahlreiche Flächen in einem gesetzlichen Überschwemmungsgebiet oder auf nicht stand-sicheren Haldenstandorten im ehemaligen Tagebaugbiet liegen.

#### Baulandentwicklung

Die Stadtverwaltung verfolgt mit dem Rückbau von außen nach innen konsequent einen



nachhaltigen Ansatz für die Stadtentwicklung. Auf den bereits rückgebauten und erschlossenen Flächen in der Neustadt sollen zuerst Ein- und Zweifamilienhäuser errichtet werden. Derzeit scheitern diese Vorhaben an der wirtschaftlichen Situation der Genossenschaft als Eigentümerin bzw. an der fehlenden Veräußerungsbereitschaft der bisherigen Eigentümer.

### Strategische Zukunftsaufgaben

- Ausbau der strategischen Zusammenarbeit mit den großen Wohnungsmarktakteuren (Genossenschaften)
- Mobilisierung der Flächen- und Wohnraumpotenziale im Rahmen des Stadtumbaus
- Nachverdichtung der älteren Einfamilienhausgebiete
- Qualitative Aufwertung und Anpassung des Wohnungsbestandes

### Quellen

- Kommunalinterview am 16.07.2019
- Bertelsmann Stiftung:  
[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019):  
[www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de)

### 3.2.8. Spremberg

#### Die Stadt im Überblick

Die Stadt Spremberg liegt etwa 20 Kilometer südlich von Cottbus an der Grenze zum sächsischen Landkreis Bautzen. Die etwa 22.400 Einwohner leben in 14 Ortsteilen auf einer Fläche von 202 Quadratkilometer (110 Einwohner pro Quadratkilometer). Die regionale und überregionale Verkehrsanbindung erfolgt über die B 97 (mit Anschluss an die A 15) und die B 156. Direkte Bahnverbindungen mit Regionalzügen bestehen nach Cottbus und Görlitz. Im Stadtgebiet liegt das Gelände des ehemaligen Gaskombinats Schwarze Pumpe, das in der Vergangenheit zu einem Industriepark umgebaut wurde. Daraus resultiert ein Überschuss an Einpendlern. Viele der im Industriepark Beschäftigten leben im benachbarten Hoyerswerda.



Abbildung 13: Spremberg – Lage in Brandenburg

### Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Spremberg verlief in der Vergangenheit deutlich negativ (2005 – 2017: - 17 Prozent), was sich entsprechend der Prognosen auch in der Zukunft weiter fortsetzen wird. Nach einer aktuellen Prognose wird die Bevölkerungszahl bis zum Jahre 2040 um 5.200 Personen auf ca. 17.200 Einwohner sinken. Der Rückgang der Bevölkerung resultiert vor allem aus einer zunehmenden Abwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter, die mit einer „demografischen“ Alterung einhergeht. Der Altenquotient (Verhältnis der Personen im Rentenalter (über 65-Jährige) zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20- bis unter 65-Jährige)) beträgt aktuell 43. Parallel zum Bevölkerungsrückgang verändert sich auch die Haushaltsstruktur. Die Zahl der Haushalte wird entsprechend der Prognosen von etwa 11.700 Haushalten (2017) auf rund 9.400 (2040) zurückgehen.

### Wohnungsmarkt

Angesichts dieser demografischen Entwicklung ist der Wohnungsmarkt in Spremberg weitgehend entspannt. Der Wohnungsbestand besteht aus rund 12.700 Wohnungen (2015) und weist eine hohe Leerstandsquote von gegenwärtig etwa 15 Prozent (2019) auf. Seit dem Jahr 2000 nimmt Spremberg am

Bund-Länder-Programm „Stadtumbau“ teil und bislang sind über 1.600 Wohnungen zurückgebaut worden. Derzeit findet sich über die Hälfte der Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau. Die größte Nachfrage besteht allerdings im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser, die sowohl von örtlichen Haushalten im Mietwohnungsbestand als auch von rückkehrenden Familien nachgefragt werden. Die Stadt führt gezielt Werbekampagnen für Rückkehrer durch. Dadurch kann sie wegen vergleichsweise niedriger Bodenpreise und Lebenshaltungskosten einen Bevölkerungszuzug und eine gewisse Neubau-Nachfrage generieren. Im Geschosswohnungsbau werden größtenteils Eigentumswohnungen nachgefragt, vielfach durch Rentner aus dem ehemaligen Bergbau. Die durchschnittliche Miete beträgt ca. 5,35 Euro pro Quadratmeter. Nach Aussage der Stadtverwaltung besteht angesichts dieses Mietpreisniveaus derzeit kein Bedarf nach gefördertem Wohnungsbau, jedoch nach altersgerechtem Mietwohnungsbau.

#### Wohnbauflächenbedarf und -potenziale

Der Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung für Spremberg liegt auf der Innenentwicklung. Lediglich kleinere Arrondierungen oder bisher nur einseitig bebaute Straßenzüge werden entwickelt. Die Stadt steuert diese Entwicklungen durch Abrundungssatzungen nach § 34 BauGB. Der Bedarf an hochwertigen Mietwohnungen wird von den Wohnungsunternehmen durch Modernisierung von Bestandswohnungen gedeckt, so dass keine zusätzlichen Bauflächen benötigt werden. Auf Grund des geringen Entwicklungsdrucks und des vorhandenen Bestands an Wohnungen und potenziellen Wohnbauflächen wird kein Bedarf für größere Wohnbauflächenausweisungen gesehen. Flächen im Außenbereich werden gegenwärtig vielfach für die Erzeugung erneuerbarer Energien (v.a. Solar- und Windenergie) in Anspruch genommen.

#### Herausforderungen für die Baulandentwicklung

Da ein großes Überangebot auf dem Wohnungsmarkt herrscht, führt jedes Neubaugebiet zu einem entsprechenden Abriss von Bestandsquartieren. Wesentliche Herausforderungen bestehen also in der Anpassung des Wohnungsbestandes an die Qualität der Nachfrage und in der Mobilisierung der vorhandenen Flächenpotenziale im Innenbereich.

#### Baulandentwicklung

Bei der Entwicklung von Wohnbauland ist generell ein zweistufiges kooperatives Vorgehen üblich. Im ersten städtebaulichen Vertrag verpflichtet sich die Stadt zu einem Aufstellungsbeschluss für einen B-Plan und der Investor zur Erarbeitung der Planung einschließlich Übernahme der Kosten. Im nachfolgenden Erschließungsvertrag nach Rechtskraft des B-Plans verpflichtet sich der Investor zur Übernahme der Kosten der gesamten technischen Erschließung. Ein Umlegungsverfahren ist wegen der Eigentumsverhältnisse nicht erforderlich. Bei Bedarf werden Tausch und Verkauf von Grundstücken individuell verhandelt. Derzeit wird ein Plangebiet mit 5,5 Hektar entwickelt und zu einem Baulandpreis von 65 Euro pro Quadratmeter erschließungsbeitragsfrei für den lokalen Bedarf in Spremberg vermarktet. Die Entwicklung erfolgt über einen Zwischenerwerb durch einen privaten Entwickler.

#### Strategische Zukunftsaufgaben

- Mobilisierung der Flächen- und Wohnungspotenziale im Rahmen des Stadtumbaus
- Qualitative Anpassung des Wohnungsbestands

#### Quellen:

- Telefoninterview am 05.09.2019
- Integriertes Stadtentwicklungskonzept Stadt
- Spremberg, 3. Fortschreibung (2019)
- Bertelsmann Stiftung:  
[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2019):  
[www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de)

- Verband Berlin-Brandenburger Wohnungsunternehmen e.V. (2017): <https://bbu.de/themen/wettbewerbe/gewohnt-gut/46398>

### 3.3. Demografie und Wohnungsmarkt: Eine zusammenfassende Analyse

Die sechs untersuchten Kommunen im Berliner Umland verzeichnen gegenwärtig eine durchweg positive Bevölkerungsentwicklung. Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung in den meisten Kommunen stabil bis leicht negativ ist, sind die starken Zuwanderungen aus Berlin für das örtliche Bevölkerungswachstum und die damit einhergehende steigende Nachfrage nach Wohnraum verantwortlich. Gleichzeitig steigt in allen Kommunen die Anzahl der Personen in den Altersgruppen über 45 Jahre stark an. Wie die Kommunalprofile zeigen, verlaufen die demografischen Entwicklungen in den Kommunen sehr unterschiedlich. Maßgeblich hierfür sind vor allem die Lage zu Berlin und Potsdam, das kommunale Arbeitsplatzangebot und die ortsspezifische Qualität als Wohnstandort.

Die beiden untersuchten Kommunen Lauchhammer und Spremberg aus dem strukturschwachen südlichen Brandenburg sind durch gegenläufige Entwicklungstrends gekennzeichnet. Der Rückgang der Bevölkerungszahl schwächt sich gegenwärtig zwar ab, ist jedoch seit Jahren vorherrschendes Thema der Stadtentwicklung. Ursächlich für die sich verlangsamenden Schrumpfungsprozesse ist derzeit vor allem die selektive Zuwanderung durch Ruhestands- und Familienwanderer. Ebenso wie im Berliner Umland ist der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung auch im Süden Brandenburgs überdurchschnittlich hoch.

Relevante Eingangsgrößen für wohnungsmarktbezogene Prognosen sind neben den Daten zur Bevölkerungsentwicklung vor allem die Entwicklung der Haushalte als Nachfrager am Wohnungsmarkt. Die durchschnittli-

che Haushaltsgröße (Personen pro Haushalt) im Berliner Umland, die Rückschlüsse auf die quantitative und qualitative Wohnungsnachfrage ermöglicht, variiert von 1,63 in Ludwigsfelde (2017) bis zu 2,3 (2015) in Falkensee. Die durchschnittliche Haushaltsgröße im Land Brandenburg liegt laut der Angaben des Amtes für Statistik Berlin Brandenburg bei 2,0 (2018). Beide Städte (Ludwigsfelde und Falkensee) liegen in direkter Nachbarschaft zu Berlin und weisen ähnliche Lage- und Erreichbarkeitsqualitäten auf, unterscheiden sich jedoch offenkundig hinsichtlich Struktur- und Zusammensetzung der Haushalte. Während in Falkensee mehr als 35 Prozent der Haushalte drei oder mehr Personen beheimaten, sind es in Ludwigsfelde nur 25 Prozent. Dies spiegelt sich auch im örtlichen Wohnungsbestand wider. So befinden sich in Falkensee über 2/3 (69 Prozent) der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und nur 1/3 der Häuser mit mehr als zwei Wohneinheiten. In Ludwigsfelde ist es genau umgekehrt. Nur 1/3 (32 Prozent) der Wohnungen befindet sich in Ein- und Zweifamilienhäusern und über 2/3 (68 Prozent) in Mehrfamilienhäusern.

In allen untersuchten Kommunen im Umland von Berlin wird derzeit das Angebot an Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment knapp. Dies liegt nicht nur an der zunehmenden Nachfrage, sondern auch an einer geringen Neubaurate in diesen Segmenten und daran, dass die Bindungen für den geförderten Wohnungsbau zunehmend auslaufen. Seit 2019 ist in Brandenburg im Hinblick auf den Neubau geförderter Wohnungen jedoch eine deutliche Trendwende zu erkennen. Durch die Verbesserung der Förderprogramme und die Aufstockung der entsprechenden Fördermittel gewinnt die Soziale Wohnraumförderung wieder zunehmend an Bedeutung. Der Schwerpunkt der Förderung liegt derzeit im Mietwohnungsbau.

Hinsichtlich der Strategien für die zukünftige Siedlungsentwicklung ist der Grundsatz „In-

nen- vor Außenentwicklung“ in allen Kommunen erklärtes Ziel. Allerdings sind für die Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale erhebliche Hemmnisse zu konstatieren:

- Fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer,
- kleinteilige Eigentumsstrukturen bzw. komplexe Nachbarschafts- und Grundstücksverhältnisse,
- begrenzte Kapazität der vorhandenen technischen und sozialen Infrastruktur,
- rechtliche Hemmnisse (z.B. durch Vorgaben zu Stellplätzen),
- fehlende Möglichkeiten der Kostenüberwälzung auf die Planungsbegünstigten bei vorhandenem Planungsrecht und
- aufwändige Planungsverfahren und begrenzte Personalkapazitäten in den Kommunen.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund des erheblichen und dringenden Flächenbedarfs für den Wohnungsbau wird in den untersuchten Kommunen eine Entwicklung von Wohnbauland im bisherigen Außenbereich wohl unvermeidbar sein. Hierbei werden vor allem die Abrundung der Ortsteile durch Satzungen nach § 34 BauGB und die Entwicklung von Außenbereichsflächen zwischen den Ortsteilen angestrebt. In den FNP der untersuchten Gemeinden sind Wohnbauflächenpotenziale in unterschiedlichem Umfang vorhanden. Als Hemmnisse für die Entwicklung dieser Flächen wurden in den Expert\*innen-Interviews genannt:

- Überlastung der bestehenden technischen und sozialen Infrastruktur,
- fehlende Finanzierungsmöglichkeiten der erforderlichen neuen technischen und sozialen Infrastruktur,
- Vorgaben des LEP HR,
- bestehende Schutzgebietsausweisungen aufgrund des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege Brandenburg (abgelöst durch das Brandenburgische Naturschutzausführungsgesetz),

- bestehende Eigentumsstrukturen bzw. fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer,
- fehlende Personalkapazitäten in den Verwaltungen.

#### Quantitative Wohnungsnachfrage

Für die Zukunft (Prognosehorizont i.d.R. 2030) ist in allen Kommunen des Berliner Umlandes wegen des Bevölkerungswachstums und der fortschreitenden Haushaltsverkleinerung von einer Zunahme der Haushaltszahlen und einer damit einhergehenden steigenden Nachfrage nach Wohnungen auszugehen. Die Entwicklung der Struktur und Anzahl der Haushalte konnten auf Grund fehlender Daten nicht für alle Kommunen systematisch und aktuell ausgewertet werden.

#### Qualitative Wohnungsnachfrage

Erwartete Zielgruppen der Wohnungsnachfrage sind in allen Pilotkommunen des Berliner Umlandes vor allem junge Familien (i.d.R. mit ein oder zwei Kindern), Auszubildende, Studierende („Starter“ als Einpersonenhaushalte und Wohngemeinschaften) oder allein bzw. zu zweit wohnende Senioren („Empty-Nest-Wanderer“). Einen wesentlichen Einfluss auf die qualitative Wohnungsnachfrage haben neben den allgemeinen demografischen Entwicklungen auch die Zuwanderungen aus Berlin und Potsdam wegen der angespannten Situationen der dortigen Wohnungsmärkte.

Die Wohnungsmarktlagen in den Pilotgemeinden sind insgesamt differenziert zu bewerten. Laut der ausgewerteten Prognosen und der Einschätzung der befragten Expert\*innen besteht in allen Kommunen ein Bedarf an zusätzlichen Wohnungen und deshalb auch an neuen Wohnbauflächen. Unterschiede gibt es jedoch hinsichtlich des quantitativen Umfangs sowie der Wohnformen, Eigentumsformen und Zielgruppen (Ein- und Zweifamilienhäuser zu Eigentum, Wohnungen in Mehrfamilienhäusern zu Eigentum oder Miete, Mietpreisniveau,

Tabelle 4: Segmentspezifische Handlungsfelder und Zielgruppen im Wohnungsmarkt des Berliner Umlandes (eigene Darstellung)

	öffentlich geförderter Wohnungsbau		mietpreisgedämpfter Wohnungsbau	freifinanzierter Wohnungsbau
	1. Einkommensgrenze	2. Einkommensgrenze		
<b>Mietpreisobergrenze</b>	5,50 €/m <sup>2</sup>	7,00 €/m <sup>2</sup>	ortspezifisch zu bestimmen	zu beachten u.a. Kapp-GrenzV & MietbegrenzV
<b>Einkommensgrenze (Bereinigtes Jahresnettoeinkommen eines Einpersonenhaushalts)</b>	15.600 €	1. Einkommensgrenze + 20 Prozent	z.B. 2. Einkommensgrenze + 20 Prozent	keine Beschränkung

Baugemeinschaften, Generationenwohnen, Wohngemeinschaften, altersgerechtes Wohnen usw.) des zukünftigen Wohnungsbedarfs und der daraus resultierenden Anforderungen an die Baulandentwicklung.

In allen Kommunen wird jedoch der Bedarf vor allem an einem differenzierten Angebot an Mietwohnungen höher eingeschätzt als an Eigentumsimmobilien. Vier Kommunen haben im Rahmen der Interviews konkreten Bedarf an gefördertem und damit möglichst preisgünstigem Mietwohnraum geäußert. Zwei Kommunen sehen hingegen, auf Grund ihrer räumlichen Lage Handlungsschwerpunkte in den Marktsegmenten der Ein- und Zweifamilienhäuser sowie im Wohnungsbau mit barrierefreien, kleineren und mietpreisgedämpften Mietwohnungen. Hinsichtlich des Handlungsbedarfs bei Ein- und Zweifamilienhäusern sei auf das Förderprogramm „Wohneigentum – Erwerb, Neubau, Ausbau“ der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) verwiesen. Die wachsende und sich qualitativ wandelnde Nachfrage wird zukünftig dort, wo ein Wohnungsbestand mit geringer Fluktuationsreserve und ein geringes Baulandangebot bestehen, zu steigenden Boden-, Immobilien- und Mietpreisen führen, wie die aktuellen Trends bereits erkennen lassen.

Diese Veränderungen der Wohnungsnachfrage im Berliner Umland führen im Zusam-

menspiel mit der Struktur der örtlichen Bauland- und Wohnungsmärkte zu erheblichen und differenzierten Handlungsbedarfen für die kommunale Wohnungs- und Baulandpolitik. Diese werden im folgenden Kapitel 3.4 dargestellt.

### 3.4. Strategische Handlungsfelder und Handlungsbedarfe im Wohnungsbau

Auf Grund der Zuwanderungen und Haushaltsentwicklungen und der damit korrespondierenden Wohnungsnachfrage und der bestehenden Strukturen und Rahmenbedingungen des Wohnungsangebotes im Berliner Umland lassen sich für die unterschiedlichen Preissegmente des Wohnungsmarktes verschiedene Handlungsbedarfe ableiten. Eine Übersicht über die Teilwohnungsmärkte und ihre potenziellen Zielgruppen findet sich in Tabelle 4.

Für eine bedarfsgerechte kommunale Wohnraumversorgung muss neben der Ermittlung der Quantität (wohnungsbaupolitisches Mengenziel) auch die Qualität der Wohnungsnachfrage durch entsprechende Wohnungsmarktprognosen abgeschätzt und den Potenzialen des Wohnungsbestandes gegenübergestellt werden. Für eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung sollte die erwartete Nachfrage für die einzelnen Wohnungsteilmärkte abgeschätzt werden.

### 3.4.1. Öffentlich geförderter Wohnungsbau

Eine zentrale Steuerungswirkung für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum übernimmt die soziale Wohnraumförderung. Im Gegensatz zur Subjektförderung durch Wohngeld stellt die soziale Wohnraumförderung eine Objektförderung dar, die unmittelbar bei Wohnungsbaumaßnahmen zum Einsatz kommen kann. Die mit Auflagen vergebenen Fördermittel richten sich an potenzielle private und kommunale Wohnungsunternehmen. Im Gegenzug hierzu verpflichten sich die Fördermittelnehmer dazu, den errichteten Wohnraum zu bestimmten Mietpreisen und an bestimmte Zielgruppen mit Wohnberechtigungsschein zu vermieten (Mietpreis- und Belegungsbindungen).

Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der sozialen Wohnraumförderung mit dem Förderschwerpunkt Mietwohnungsneubau lassen sich für Brandenburg wie folgt zusammenfassen:

- Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (**BbgWoFG**) in der Fassung vom 05.06.2019,
- Richtlinie zur Förderung der generationsgerechten und barrierefreien Anpassung von Mietwohngebäuden durch Modernisierung und Instandsetzung und des Mietwohnungsneubaus (**MietwohnungsbauförderungsR**) in der Fassung vom 01.10.2019.

#### Zielgruppen und Zuwendungsempfänger

Das BbgWoFG regelt die Förderung der Wohnraumversorgung mit Mietwohnraum und selbst genutztem Wohneigentum. Als Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung von Miet- und Genossenschaftswohnraum gelten gemäß § 2 Abs. 1 und 4 BbgWoFG vor allem Haushalte mit geringem Einkommen – namentlich Haushalte mit Kindern, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Personen in sozialen Notlagen sowie Studierende und Auszubildende. Förderberechtigt gemäß MietwohnungsbauförderungsR sind Eigentümer und Erbbauberechtigte von Grundstü-

cken sowie Verfügungsberechtigte von Mietwohngebäuden.

#### Gegenstand der Förderung und Förderungsart

Gefördert werden der Mietwohnungsneubau, die Wiederherstellung und Erweiterung, der generationsgerechte und barrierefreie Um- und Ausbau von bestehenden Mietwohngebäuden, die Modernisierung und Instandsetzung sowie die Umnutzung zu Wohnzwecken von bisher nicht zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden. Wesentliche Inhalte der MietwohnungsbauförderungsR für die Neubauförderung sind:

- Der Anteil der Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen muss im geförderten Mietwohnungsneubau 75 Prozent betragen. Belegungsbindungen sind hier gemäß § 13 BbgWoFG als Oberbegriff für allgemeine Belegungsrechte sowie Benennungs- und Besetzungsrechte definiert.
- Mietpreisobergrenze für gebundenen Wohnraum: Für Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein innerhalb der ersten Einkommensgrenze liegt die Mietpreisgrenze im Berliner Umland bei 5,50 Euro pro Quadratmeter und im berlinfernen Raum bei 4,90 Euro pro Quadratmeter. Die erste Einkommensgrenze liegt gemäß § 22 BbgWoFG bei 15.600 Euro Jahreseinkommen für einen Einpersonenhaushalt (22.000 Euro für einen Zweipersonenhaushalt, für jede weitere zum Haushalt rechnende Person + 4.900 Euro).
- Für Einkommensbezieher, deren Einkünfte die erste Einkommensgrenze für einen Wohnberechtigungsschein um bis zu 20 Prozent übersteigen (zweite Einkommensgrenze), besteht ebenfalls eine Anspruchsberechtigung auf eine geförderte Wohnung. Für das Berliner Umland liegt die Höchstmiete dann bei 7,00 Euro pro Quadratmeter und im berlinfernen Raum bei 6,00 Euro pro Quadratmeter (vgl. Nr. 4.6 MietwohnungsbauförderungsR). Zielgruppen bezüglich der zweiten Einkommensgrenze sind vor allem Familien mit Kindern, Senioren und Menschen mit Behinderung.



*Tabelle 5: Aktuelle Regelungen der Mietwohnungsneubauförderung im Berliner Umland (eigene Darstellung)*

<b>Förderart</b>	Projektförderung
<b>Form der Förderung</b>	Darlehen und Zuschüsse
<b>Förderhöhe</b>	Zuschüsse: 350 €/m <sup>2</sup> Wohnfläche zusätzliche Baudarlehen: bis 2.150 €/m <sup>2</sup> Wohnfläche
<b>Höchstmieten für geförderten Wohnraum</b>	für Haushalte innerhalb der ersten Einkommensgrenze (Einkommensgrenze: 15.600 €, Zweipersonenhaushalte: 22.000 €): 5,50 €/m <sup>2</sup> Wohnfläche für Haushalte innerhalb der zweiten Einkommensgrenze (d. h. 20 Prozent über erster Einkommensgrenze): 7,00 €/m <sup>2</sup> Wohnfläche
<b>Belegungsbindungen</b>	Insgesamt 75 Prozent, davon mindestens die Hälfte der gebundenen Wohnungen für Haushalte innerhalb der ersten Einkommensgrenze Rest für Haushalte innerhalb der zweiten Einkommensgrenze
<b>Zweckbindung</b>	20 Jahre oder 25 Jahre (zinslos)
<b>Tilgungssatz</b>	Mindestens 2 Prozent jährlich (mit Differenzierungsmöglichkeiten)

- Die Belegungsbindungen des Wohnraums bestehen für mindestens 20 bzw. 25 Jahre nach Fertigstellung (Nr. 4.5 MietwohnungsbauförderungsR).
- Gemäß Nr. 5.4.3 MietwohnungsbauförderungsR können für den Mietwohnungsneubau im Berliner Umland maximal 2.500 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche gewährt werden (350 Euro pro Quadratmeter als Zuschüsse, zusätzliche Baudarlehen bis 2.150 Euro pro Quadratmeter), sofern ein Zweckbindungszeitraum von 25 Jahren vereinbart wird. Maßgeblich für die Höhe der gewährten Förderung ist die jeweils zu ermittelnde Objektwirtschaftlichkeit. Mit Hilfe des „Förderrechners Mietwohnungsbauförderung“ auf der Internetseite der ILB lässt sich ein möglicher Förderbetrag errechnen.
- der Beitrag des genossenschaftlichen Wohnens zur Erreichung der Ziele der Wohnraumförderung,
- die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen,
- die Schaffung und Erhaltung ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse,
- die funktional sinnvolle Zuordnung der Wohnbereiche zu den Arbeitsplätzen und der Infrastruktur sowie die ausreichende Anbindung des zu fördernden Wohnraums an den öffentlichen Personennahverkehr,
- die Nutzung des Wohnungs- und Gebäudebestandes,
- der Einsatz kostensparender, energieeffizienter, insbesondere ökologischer und ressourcenschonender Bauweisen.

#### Städtebauliche Fördervoraussetzungen

Entsprechend § 5 BbgWoFG sind folgende Fördergrundsätze im Rahmen der Förderung des Mietwohnungsbaus zu beachten:

- die örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse,
- die besonderen Anforderungen des zu versorgenden Personenkreises, insbesondere die des barrierefreien Bauens,

In Bezugnahme auf Nr. 1.1 MietwohnungsbauförderungsR ist besonders die Schaffung bzw. Erhaltung sozial stabiler Bewohner- und ausgewogener Siedlungsstrukturen zu berücksichtigen.

Die Förderung des Mietwohnungsneubaus ist in den Kommunen des Berliner Umlandes

zudem nur in bestimmten planerischen Gebietskulissen möglich. Sofern die Förderung nicht innerhalb der innerstädtischen förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebiete stattfindet, sollen innerstädtische „Vorranggebiete Wohnen“ sowie „Konsolidierungsgebiete der Wohnraumförderung“ als Fördergebietskulissen ausgewiesen werden:

- Die „Vorranggebiete Wohnen“ sollen über Sanierungs- und Entwicklungsgebiete hinausgehen und dauerhaft stabil sein.
- Als „Konsolidierungsgebiete der Wohnraumförderung“ sollen Stadtquartiere mit sanierungsbedürftigem Mietwohnraum oder Gebiete mit Potenzialen zur Mietwohnraumbeschaffung ausgewiesen werden.

Diese Gebiete müssen sich aus den INSEK oder WUS ergeben. Die Benennung und Abgrenzung der o. g. Gebiete erfolgt in Abstimmung mit dem LBV. Hierbei sind außerdem die raumordnerischen Festlegungen der Landes- und Regionalplanung zur Konzentration von Wohnsiedlungsentwicklung zu berücksichtigen. Weitere Informationen, zu den technischen, baulichen und sonstigen Anforderungen an den förderfähigen Wohnraum sind der MietwohnungsbauförderungsR zu entnehmen.

#### Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen zur Wohnraumförderung des Landes Brandenburg:

- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL): Allgemeine Informationen zur Wohnraumförderung, Arbeitshilfen usw.: <https://mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.141406.de>
- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL): Gute Beispiele aus der Praxis der Wohnungsbauförderung in Brandenburg: [https://mil.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Wohnungspolitische%20Kompass%2026-06-2019%20-%20PM-Anlage%20Beispielliste.16627849.pdf](https://mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Wohnungspolitische%20Kompass%2026-06-2019%20-%20PM-Anlage%20Beispielliste.16627849.pdf)

- Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV): MietwohnungsbauförderungsR und weitere Informationen zur Städtebauförderung: <https://lbv.brandenburg.de/323.htm>
- Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB): Informationen zu den Fördergebietskulissen, „Förderrechner Mietwohnungsbau“ u.a. Themen: <https://www.ilb.de/de/wohnungsbau/darlehen/mietwohnungsbau-neubau/>

#### 3.4.2. Mietpreisgedämpfter Wohnungsbau

Auf Grund von steigenden Neu- und Wiedervermietungsmieten haben zunehmend auch Bezieher von mittleren Einkommen, die über die zweite Einkommensgrenze der Wohnraumförderung hinausgehen, Probleme im Berliner Umland, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Die adäquate Wohnraumversorgung dieser Haushalte erfordert einen mietpreisgedämpften Wohnungsbau mit Mieten unterhalb der Mietpreise im freifinanzierten Wohnungsbau. Für die Festlegung des preisgedämpften Mietpreises sollte neben den entsprechenden Regelungen des BbgWoFG und der MietwohnungsbauförderungsR die etablierte Faustformel zur Bezahlbarkeit von Wohnraum maßgeblich sein.<sup>113</sup> Danach sollte ein Haushalt nicht mehr als etwa 30 Prozent seines Nettoeinkommens für die Mietkosten ausgeben. Maßgeblich für das Niveau der preisgedämpften Mieten sind folglich auch die örtlichen Einkommensverhältnisse.

In der Praxis wird für preisgedämpfte Mieten häufig ein Mittelwert zwischen den Mietpreisen im geförderten und im freifinanzierten Wohnungsbau gewählt. Ein mietpreisgedämpftes Wohnungsmarktsegment wurde inzwischen vor allem in zahlreichen Großstädten wie Düsseldorf, Stuttgart, München, Köln oder Hamburg eingeführt, in denen der Unterschied zwischen den Mieten im geförderten und freifinanzierten Wohnungsbau erheblich ist und weiter steigt.

113 Vgl. z.B. Deutscher Bundestag 2017.

Angesichts der aktuellen Preisentwicklungen am Wohnungsmarkt ist dieses Segment auch für kleinere und mittlere Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten empfehlenswert. Beispielfhaft sei auf das Düsseldorfer Modell verwiesen, bei dem 40 Prozent der Wohneinheiten bei Neubauvorhaben preisgedämpft oder öffentlich gefördert realisiert werden müssen (20 Prozent bis 30 Prozent öffentlich geförderte Wohnungen und 10 Prozent bis 20 Prozent preisgedämpfte Wohnungen).<sup>114</sup> Zielgruppen sind Haushalte, die die Einkommensgrenze des öffentlich geförderten Wohnungsbaus in Nordrhein-Westfalen um maximal 60 Prozent überschreiten.

Für die Anpassung der preisgedämpften Startmieten haben sich in der Praxis Modelle etabliert, die z.B. für einen Zeitraum von 20 Jahren ab Bezugsfertigkeit der Wohnung eine Anpassung des Mietzinses lediglich gemäß der Veränderung des Lebenshaltungsindex vorsehen, wobei eine erstmalige Erhöhung z.B. frühestens nach fünf Jahren mittels Indexmietverträgen nach § 557 b BGB zulässig ist. Entsprechende Regelungen können mittels städtebaulichem Vertrag umgesetzt werden.

Die Bereitstellung von mietpreisgedämpften Wohnungen kann mittels vertraglich festgelegter Quoten im Zuge der Baulandentwicklung durch städtebaulichen Vertrag bzw. durch Konzeptvergaben geregelt werden (vgl. Kapitel 7.3.5 und 9.2.3). Insgesamt sollte dabei immer sichergestellt werden, dass Investoren die in Bezug auf die Marktmiete entstehenden „Verluste“ im preisgedämpften Mietwohnungsbau nicht über eine Steigerung der Mieten im freifinanzierten Segment wieder ausgleichen. Das Modell des mietpreisgedämpften Wohnungsbaus ist analog auch im Bereich der Wohneigentumsförderung möglich.

Die Festlegungen der Quote, des Mietpreises, der Anpassungsmechanismen sowie der

rechtlichen Umsetzung des Marktsegmentes „preisgedämpfter Wohnungsbau“ sollten ortspezifisch unter Einbeziehung der wesentlichen Wohnungsmarkttakteure erfolgen.

#### **Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen:**

Genauere Regelungsmöglichkeiten und Erfahrungsberichte zum Thema preisgebundener Wohnungsbau können u.a. hier nachgelesen werden:

- Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.) (2013): Zukunft Wohnen Düsseldorf – Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt. Düsseldorf.

#### **3.4.3. Freifinanzierter Wohnungsbau**

Die Ausweitung des Angebots an freifinanzierten Miet- und Eigentumswohnungen dient nicht nur der Wohnraumversorgung entsprechend zahlungsfähiger Haushalte, sondern kann zugleich durch Mengeneffekte zur Entlastung der übrigen Wohnungsteilmärkte für Haushalte mit geringerem Einkommen beitragen. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass auch für die Vermietung von freifinanzierten Wohnungen Beschränkungen der Mieten in Brandenburg gelten (u.a. KappGrenzV und MietbegrenzV).

Eine weiterhin nachgefragte Wohnform des freifinanzierten Wohnungsbaus wird auf Grund der Lage im suburbanen Raum in vielen Kommunen auch in Zukunft das klassische Einfamilienhaus (realisiert als Einzel-, Doppel- oder Reihenhauses) sein. Im Sinne einer nachhaltigen und flächensparenden Siedlungsentwicklung gilt es dabei auch, über Alternativen zum klassischen Einfamilienhaus nachzudenken. Auf Grund der zunehmenden demografischen Alterung der Kommunen ist ebenfalls von einem zunehmenden Bedarf an barrierefreien und altengerechten Wohnungen für z.B. „Empty-Nest-Wanderer“ auszugehen.

<sup>114</sup> Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf 2013.

Ein entsprechendes Wohnungsangebot kann auf kommunaler Ebene Umzugsketten auslösen und dadurch sowohl die Abwanderung von älteren Bevölkerungsgruppen verhindern als auch den Zuzug jüngerer Familien in die Einfamilienhausbestandsgebiete fördern<sup>115</sup>.

### Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen:

#### Weiterführende Informationen zur Mietpreisbegrenzung im freifinanzierten Wohnungsbau:

- Seit dem 1.9.2019 bis zum 31.12.2020 gilt für 30 Kommunen eine neue reduzierte Kappungsgrenze. Für weitere Informationen siehe: Kappungsgrenzenverordnung (KappGrenzV) vom 28.8.2019.
- Bereits seit dem 1.1.2016 gilt befristet bis zum 31.12.2020 in 31 Kommunen eine Mietpreisbremse. Für weitere Informationen siehe: Mietpreisbegrenzungsverordnung (MietpreisbegrenzV).

### 3.5. Strategische Handlungsfelder für die künftige Baulandentwicklung

Eine Ausrichtung des Wohnungsbaus auf die gemeindespezifischen Wohnungsteilmärkte erfordert eine passende Strategie zur Baulandentwicklung. Aus den Handlungsbedarfen des Wohnungsbaus lassen sich konkrete Handlungsfelder für die kommunale Baulandentwicklung ableiten, die je nach örtlichen Rahmenbedingungen und kommunaler Zielsetzung auszugestalten sind.

#### 3.5.1. Handlungsfeld Innenentwicklung

Angesichts der vielfältigen nachteiligen städtebaulichen, ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Siedlungsflächen-

wachstums durch städtebauliche Außenentwicklung sind im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung als dem aktuellen stadtentwicklungspolitischen Leitbild, vorrangig die Möglichkeiten der Wohnraumbereitstellung im Innenbereich in den Fokus der kommunalen Baulandentwicklung zu stellen (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB). Potenziale für den Wohnungsbau im Innenbereich sind vor allem Brachflächen, Baulücken, mindergenutzte Flächen (wie z.B. Parkplätze oder Garagenhöfe) und Nachverdichtungsmöglichkeiten in bestehenden Siedlungen (Bauen in „zweiter Reihe“ und Aufstockungen). Auch die optimierte Nutzung der Bestandswohngebäude in älteren Einfamilienhausgebieten durch die Initiierung von Umzugsketten gegen die Mindernutzung von Einfamilienhäusern stellt eine wichtige Maßnahme der Innenentwicklung dar.

Der Vorrang der Innenentwicklung sollte in den Kommunen im Berliner Umland aufgrund der Zentralität der Orte und des Siedlungsdrucks erfolgen. Zugleich muss die Innenentwicklung neben der baulich optimierten Nutzung von Flächen- und Gebäudepotenzialen auch die Qualifizierung der Verkehrsinfrastruktur sowie der öffentlichen Grünräume mit umfassen.<sup>116</sup> Eine solche Form der Innenentwicklung entspricht dem Konzept der „dreifachen Innenentwicklung“ von MUST Städtebau GmbH (vgl. Abbildung 14).

Der konzeptionelle Ansatz der „dreifachen Innenentwicklung“ umfasst drei zentrale städtebauliche Maßnahmenbereiche:

1. Erhöhung der Nutzungsdichte und -vielfalt, durch z.B. Baulückenschließung, Dachaufstockungen und Nutzungsmischung.

<sup>115</sup> Zu Weiterentwicklungsmöglichkeiten von demografisch alternden Einfamilienhausgebieten vgl. Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2012): Die Zukunft von Einfamilienhausgebieten aus den 1950er bis 1970er Jahren. Ludwigsburg und Kötter, T.; Weiß, D. (2016): Einfamilienhausgebiete der Nachkriegszeit – Governanceansätze zur Stabilisierung, Anpassung und Entwicklung. In: fub, 3/2016, S. 119-127

<sup>116</sup> Vgl. LEP HR, u.a. G 5.1 und Handlungsempfehlungen des Wohnungspolitischen Kompass 2019 für das Land Brandenburg.

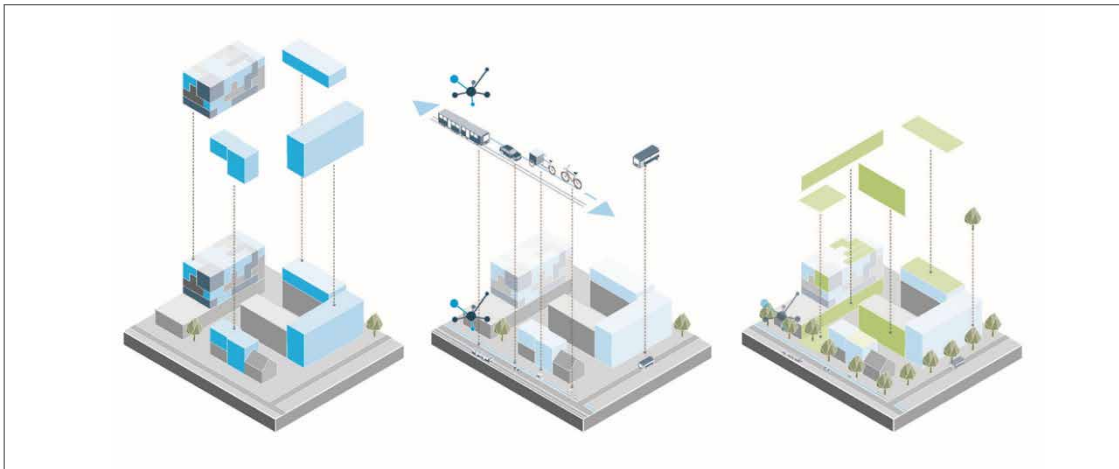


Abbildung 14: Das Prinzip der dreifachen Innenentwicklung nach MUST (Quelle: MUST Städtebau GmbH)

2. Verbesserung des Mobilitätsangebotes durch Schaffung von mehr Fahrradstellplätzen, Radwegenetzausbau, Car-Sharing, Ladestationen für E-Fahrzeuge und durch ein optimiertes Angebot des ÖPNV.
3. Qualifizierung des innerstädtischen Grüns durch entsprechende Dach- und Fassadenbegrünung, die Aufwertung von Straßenbegleitgrün und multifunktionale öffentliche Grünflächen.

Die Möglichkeiten der Innenentwicklung sind einerseits abhängig von der Quantität und Qualität der verfügbaren Innenentwicklungspotenziale und werden andererseits durch verschiedene ortsspezifische Hemmnisse erschwert. Im Rahmen der in Kapitel 3 erläuterten Expert\*innen-Interviews nannte lediglich eine Kommune das Fehlen von Innenentwicklungspotenzialen als zentrales Hemmnis der Innenentwicklung. Die anderen Kommunen gaben an, dass eine gezielte Innenentwicklung derzeit eher an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer\*innen oder/und an planungs- und bauordnungsrechtlichen Hindernissen scheitert.

Hieran anknüpfend wird deutlich, dass es für die effektive und konsequente Umsetzung der Innenentwicklung einer durchsetzungsstarken kommunalspezifischen Strategie bedarf. Dazu gehört zunächst eine systematische Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeiten, die Mobilisierungsmöglichkeiten. Die Akzeptanz in der Bevölkerung sowie die Interessenlagen und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer sind ebenfalls wesentliche Parameter für eine Innenentwicklungsstrategie.

Zu einem effizienten Innenentwicklungsmanagement gehören folgende Arbeitsschritte:<sup>117</sup>

1. Erfassung, Bewertung und Priorisierung der Innenentwicklungspotenziale,
2. Überprüfung der Innenentwicklungspotenziale auf grundstücksbezogene Nutzungsoptionen und Hemmnisse,
3. Erstellung von Testplanungen zur Ermittlung und Illustration möglicher Entwicklungsoptionen,
4. Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale durch Kooperation mit den Grundstückseigentümern,

<sup>117</sup> Vgl. auch BBSR 2018a, 4 f sowie Kötter et al. 2009.





Abbildung 15: Typische Innenentwicklungspotenziale in der Stadt Ludwigsfelde (Quelle: Stadt Ludwigsfelde)

5. Unterstützung der Grundstückseigentümer bei der Investorensuche,
6. Beratung und Hilfe bei Planungs- und Baufragen, die von der Verwaltung angeboten wird. („Verwaltungslotse“).

Die Stadt Ludwigsfelde hat als Pilotkommune im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Aktivierung von Innentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“ teilgenommen und im Zeitraum 2017 bis 2019 den Einsatz eines sogenannten „Innenentwicklungsmangers“ erprobt. Durch die Mobilisierung der örtlichen Innenentwicklungspotenziale (43 Flächen) verfolgt die Stadt nicht nur das Flächensparziel, sondern auch die Verbesserung der Infrastrukturausstattung, die Aufwertung des Stadtbildes sowie die Umsetzung von umwelt- und generationsgerechten Wohnungsbauvorhaben. Exemplarische Innenentwicklungspotenziale der Stadt Ludwigsfelde zeigt Abbildung 15.

Aus instrumenteller Sicht setzt die Stadt Ludwigsfelde nicht nur auf ein qualifiziertes Innenentwicklungskataster, das sowohl Auskunft über grundstücksbezogene Hemmnisse als auch Nutzungspotenziale gibt, sondern auch auf neue Methoden der Eigentümeranspra-

che. So werden beispielsweise unter Beteiligung der Eigentümer und Anwohner in Kooperation mit der Stadt erste städtebauliche Ideen für konkrete Flächen entwickelt.

Die Bausteine einer Innenentwicklungsstrategie einschließlich der Instrumente zeigt Abbildung 16. Von besonderer Bedeutung für die Innenentwicklung haben sich kommunale Förderprogramme erwiesen, die ausschließlich von den Kommunen aufgelegt und finanziert werden und aufgrund der hohen Nachfrage äußerst positive städtebauliche, soziale und fiskalische Effekte für die Gemeinde bewirken.<sup>118</sup> Der Fokus der Programme liegt auf der Förderung des Erwerbs älterer leerstehender Gebäude in den historischen Ortskernen.

Ein erhebliches Problem der Innenentwicklung stellt die Kostentragung der Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten dar. Sofern bereits Baurecht nach § 34 BauGB oder aufgrund vorhandener B-Pläne besteht, können keine Folgekostenverträge zur Überwälzung dieser Kosten mehr mit den Eigentümern abgeschlossen werden (Koppelungsverbot).

**Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen zum Thema:**

<sup>118</sup> Vgl. z.B. Gemeinde Wallmerod, Das Wallmeroder Modell: <https://www.dorfboerse.de/das-wallmeroder-modell.html> sowie Gemeinde Hiddenhausen, Programm „Jung kauft Alt“: <https://www.hiddenhausen.de/Wohnen/Jung-kauft-Alt>.





Abbildung 16: Bausteine der städtebaulichen Innenentwicklung (© Kötter)

### Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen zum Thema Innenentwicklung als umfassende Managementaufgabe:

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ (Laufzeit: 2017 – 2019)

### Weiterführende Informationen zum Ansatz der „Dreifache Innenentwicklung“:

- MUST – Planungsbüro für Stadt-, Freiraum- und Infrastrukturplanung:  
<https://www.must.nl/de/>

### 3.5.2. Handlungsfeld Außenentwicklung

Die Wohnungsbaupotenziale im Innenbereich werden für die wachsenden Gemeinden nicht ausreichen, um der erwarteten Wohnungsnachfrage nachzukommen. Infolgedessen sind Siedlungserweiterungen und damit die

Bereitstellung von zusätzlichem Bauland im bisherigen Außenbereich erforderlich. Die Herausforderungen und Ansprüche an die Wohnbaulandentwicklung im Außenbereich unterscheiden sich zum Teil von denen des Innenbereichs und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### Standortwahl

Standorte für den zukünftigen Wohnungsbau müssen grundsätzlich entsprechend der im LEP HR formulierten Ziele zur Siedlungsentwicklung (v.a. Z. 5.2 ff.) und damit im Rahmen der raumordnerisch festgelegten Siedlungsbereiche und Zentralen Orte gewählt werden. Zudem hat eine Anpassung an die Festlegungen der jeweiligen Regionalplanung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB zu erfolgen. Für das Berliner Umland stellt der „Gestaltungsraum Siedlung“ die Schwerpunkte für die Siedlungsentwicklung dar, die über eine leistungsfähige Schienenanbindung verfügen.<sup>119</sup> Die Festlegungen in den Zielen Z 5.2, Z 5.3 und Z 5.4 des LEP HR, die auf eine Beschränkung der Außenent-

<sup>119</sup> Vgl. LEP HR, Z 5.6.

wicklung in anderen Landesteilen abzielen, gelten hier nicht. Weitere Informationen zu den landesplanerischen Anforderungen an die Standorte des Wohnungsbaus sind dem LEP HR zu entnehmen. Für die Standorte des geförderten Wohnungsbaus sind zusätzlich die Fördergrundsätze und planerischen Gebietskulissen der MietwohnungsbauförderungsR zu beachten (siehe auch Kapitel 3.4.1).

Auch bei der Außenentwicklung wird die Mobilisierung konkreter Flächen häufig durch verschiedene standortbezogene Hemmnisse erschwert, die im Rahmen der Abwägung des Standortes und bei der Wahl der Baulandstrategie zu beachten sind. Neben der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer sind dies häufig rechtliche Hemmnisse (v.a. des Umwelt- und Naturschutzrechts) sowie Flächenkonkurrenzen mit landwirtschaftlichen oder gewerblichen und industriellen Nutzungen.

#### Mobilität und Daseinsvorsorge

Herausforderungen für die Wohnbaulandentwicklung ergeben sich häufig durch die Aus-

oder Überlastung der bestehenden verkehrlichen und sozialen Infrastruktur. Zusätzliche Einwohner in Neubaugebieten verursachen neue Infrastrukturbedarfe.

Potenzielle Wohnstandorte müssen in Hinblick auf ihre siedlungsstrukturelle Einbindung und die Erreichbarkeit von sozialen Infrastruktur- und Nahversorgungseinrichtungen geprüft werden. Besonders geeignet sind Wohnbauflächenpotenziale in Gemeinden, die an den schie-nengebundenen Personennahverkehr (SPNV) angebunden sind und deren Kapazitäten im Bereich der sozialen Infrastruktureinrichtungen noch nicht ausgelastet sind.<sup>120</sup> Landesplanerische Vorgaben für eine nachhaltige Infrastrukturentwicklung des LEP HR sind zu beachten.<sup>121</sup> Um ein nachhaltiges Mobilitätsverhalten innerhalb neuer Wohnquartiere zu ermöglichen, sollten diese verkehrsberuhigt oder autofrei geplant werden. Die Nahmobilität ist durch ein effektives Netz an Fuß- und Radwegen zu stärken. Im Sinne einer „Stadt der kurzen Wege“ sollte darüber hinaus auf eine angemessene Funktionsmischung geachtet werden.<sup>122</sup>

*Tabelle 6: Landesplanerische Empfehlungen für die bauliche Dichte in Abhängigkeit von der räumlichen Lage und der Zentralität (Quelle: Begründung zum LEP HR)*

Strukturraum	Lage/Gemeindefunktion	empfohlene Baudichte (WE/ha)
<b>Berlin</b>	Gestaltungsraum Siedlung	50
	Achsenzwischenraum	35
<b>Berliner Umland</b>	Gestaltungsraum Siedlung	40
	Achsenzwischenraum	30
<b>Weiterer Metropolraum</b>	Zentrale Orte	30
	Nicht-Zentrale Orte (in grundfunktionalen Schwerpunkten)	20 (25)

<sup>120</sup> Vgl. Begründung zum LEP HR, 59.

<sup>121</sup> Vgl. LEP HR, G 7.4 sowie die Festlegungen zu Zentralen Orten und zur Grundversorgung in Z 3.1 ff und G 3.2 ff.

<sup>122</sup> Vgl. LEP HR, G 5.1.

### Flächensparendes Bauen

Als zentrale Anforderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gilt auch das flächensparende und damit verdichtete Bauen. Eine aus ökologischer und ökonomischer Sicht sinnvolle Flächeneinsparung kann bei der Neuentwicklung von Wohnbauland durch die Festsetzung geeigneter Dichten realisiert werden. Für die Wohnungs- und Baudichten in neuen Baugebieten gibt die Begründung zum LEP HR in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Bedeutung Empfehlungen, die im Sinne von Mindestwerten interpretiert werden können (siehe Tabelle 6).

Als weitere Faktoren sind bei der Wahl angemessener Baudichten auf kommunaler Ebene folgende Kriterien zu beachten:<sup>123</sup>

- Siedlungsstruktur der Umgebung,
- städtebauliche und architektonische Eigenschaften der Neuplanung,
- ökologische, topographische und kleinklimatische Rahmenbedingungen sowie
- spezifische Bedarfe und Nutzungsanforderungen.

Gebäudetypen mit hoher Wohnungsdichte sind vor allem Blockrandbebauungen, Reihenhäuser, Stadthäuser und als Mehrfamilienhäuser realisierte Punkthäuser. Dichte Siedlungsstrukturen sind nicht nur wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Raumentwicklung, sondern auch unerlässlich für die Tragfähigkeit von Infrastrukturen und für die Einbindung von Wohnstandorten in das ÖPNV-Netz.

### Soziale Mischung im Wohnungsbau

Eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung setzt voraus, dass das Bauland zu wirtschaftlich tragfähigen Preisen bereitgestellt wird. Baulandpreise sind derzeit ein wesentlicher Treiber der Immobilien- und Mietpreisentwicklung. Für

die drei Wohnungsteilmärkte des freifinanzierten, mietpreisgedämpften und sozialen Wohnungsbaus bedarf es jeweils besonderer Strategien, um die Grundstücke zu angemessenen Preisen zu entwickeln. Die Veräußerung und Nutzungsüberlassung von kommunalen Grundstücken an einen privaten Vorhabenträger zum Zweck der sozialen Wohnraumförderung ist zu Preisen möglich, die unterhalb der Bodenpreise für freifinanzierten Wohnungsbau liegen.<sup>124</sup> Die Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte kann durch die Einbindung von kommunalen und gemeinwohlorientierten Wohnungsmarktakteuren unterstützt werden (so z. B. Genossenschaften und kommunale Wohnungsbaugesellschaften).

Zur Vermeidung von räumlicher Segregation sollte auf Ebene des Quartiers für ein gemischtes Angebot an Wohnformen und Mietpreissegmenten gesorgt werden.

### Grün- und Freiflächen

Einhergehend mit veränderten Bau- und Wohnformen müssen auch Umfang und Gestaltung von Grün- und Freiflächen in zukünftigen Wohngebieten überdacht werden. Neben privaten Gärten sollten vor allem bei hoher baulicher Dichte qualitätsvolle und multifunktionale öffentliche und halböffentliche Grün- und Freiflächen geplant werden, die neben ökologischen und klimatischen Funktionen auch verschiedene soziale Funktionen (z.B. Ort der Begegnung, Sport- und Freizeitnutzung, Urban-Gardening) im Gebiet übernehmen können. Im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist ebenfalls abzuwägen, ob der Grünflächenanteil im Gebiet reduziert werden kann, wenn eine gute Erreichbarkeit des umliegenden Freiraums oder bestehender großer siedlungsbezogener Freiflächen gegeben ist.

<sup>123</sup> Vgl. Begründung zum LEP HR, 60.

<sup>124</sup> Vgl. § 79 Abs. 3 BbgKVerf i.V.m. der Verordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften der Gemeinden vom 4. Oktober 2019 (GVBl. II/19, [Nr. 83]).

### Finanzierbarkeit

Ein zentrales Handlungsfeld im Rahmen der kommunalen Wohnbaulandentwicklung stellt die Finanzierung der anfallenden Entwicklungskosten und Infrastrukturfolgekosten dar. Durch eine verursachergerechte und angemessene Kostenüberwälzung auf die Planungsbegünstigten oder durch Zwischenerwerbsstrategien können der kommunale Haushalt entlastet und die Baulandentwicklung finanziert werden.

### Akzeptanz und Beteiligung

Ohne die entsprechende Akzeptanz in politischen Gremien, bei Grundstückseigentümern und in der örtlichen Bevölkerung lassen sich viele der genannten Anforderungen an die Baulandentwicklung nicht umsetzen. Bei Grundstückseigentümern und der örtlichen Bevölkerung wirken frühzeitige Beteiligungsformate und die Kommunikation mit guten und verständlichen Beispielen akzeptanzfördernd (z.B. in Hinblick auf neue Wohnformen und Gebäudetypen). Dazu tragen auch die Grundsatzregelungen zur Baulandentwicklung in den Gemeinden durch Kostenklarheit, Transparenz und Gleichbehandlung aller Planungsbegünstigten bei.

### Fazit

Insgesamt sollte die kommunale Steuerung der Siedlungsentwicklung auf möglichst flächensparende, durch den SPNV erschlossene und sozial wie funktional durchmischte neue Siedlungen hinwirken. Auf Grund der vielfältigen Anforderungen an die Wohnbaulandentwicklung im Außenbereich bedarf es hierfür, ebenso wie für die Innenentwicklung, einer konsequenten Baulandstrategie, die die bedarfsgerechte Wohnraumversorgung bereits mit der Flächenmobilisierung regelt.

Eine in quantitativer und qualitativer Hinsicht bedarfsgerechte Baulandentwicklung in der Innen- und Außenentwicklung ist mittels der verfügbaren Instrumente des geltenden Planungs-, Bau- und Bodenrechts möglich. Die

Handlungsspielräume hängen von den örtlichen Rahmenbedingungen (u.a. Flächenpotenziale, Wohnungsbestand, Quantität und Qualität der Nachfrage), politischen Zielsetzungen (Innen- vor Außenentwicklung, Zielgruppen, Konzentration der Siedlungsentwicklung auf bestimmte Ortsteile usw.) und der kommunalen Finanzsituation ab. Auswahl und strategischer Einsatz der Instrumente sollen durch die praxispflichten und anschaulichen Erläuterungen der folgenden Kapitel unterstützt werden.

### Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen zum Thema:

**Weiterführende Informationen zu den landesplanerischen Vorgaben für die Siedlungsentwicklung:**

- Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg mit Begründung. Abrufbar über: [www.landesrecht.brandenburg.de](http://www.landesrecht.brandenburg.de)

**Weiterführende Informationen und gute Beispiele für verdichtetes Bauen und Wohnen:**

- Verband Region Stuttgart (2019): Vorbildlich Wohnen – Gute Beispiele für verdichtetes Bauen aus der Region Stuttgart und darüber hinaus. Stuttgart.

**Weiterführende Informationen zum Thema Folgekosten sowie das Programm „FolgekostenSchätzer 6.0“:**

- Abrufbar über: [www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.392600.de](http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.392600.de)

**Weiterführende Informationen zu den Potenzialen und Handlungsfeldern gemeinwohlorientierter Wohnungsmarkakteure:**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019a): Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik – Stiftungen und weitere gemeinwohlorientierte Akteure: Handlungsfelder, Potenziale und gute Beispiele. Bonn. Abrufbar über: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/gemeinwohlorientierte-wohnungspolitik-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/gemeinwohlorientierte-wohnungspolitik-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

# Baukasten mit Instrumenten für die Baulandentwicklung in Brandenburg

4.

## 4.1. Modelle und Instrumente der Baulandentwicklung im Überblick

Zu dem kommunalen Grundanliegen der sozialgerechten Bodennutzung gemäß § 1 Abs. 5 BauGB können und sollen Baulandmodelle einen erheblichen Beitrag leisten. Bei der bedarfsgerechten Versorgung mit Bauland handelt es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe. Das Städtebaurecht bietet eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente der Baulandentwicklung, die von den Kommunen angewendet und zu Strategien zusammengestellt werden können (Baulandmodelle). Bundesweit sind inzwischen zahlreiche und vielfältige Modelle entwickelt worden, die sich indessen nicht eins zu eins auf die Verhältnisse und Handlungserfordernisse der Gemeinden in Brandenburg übertragen lassen. Auf Grundlage der empirischen Recherchen in den Brandenburgischen Pilotgemeinden werden nachfolgend die für den „Brandenburger Maßstab“ relevanten Baulandstrategien zunächst im Überblick vorgestellt (Abbildung 17). Dabei werden die Strategien hinsichtlich der unterschiedlichen Steuerungsmöglichkeiten durch die Gemeinde, der Verwirklichung der städtebaulichen Ziele und der Finanzierungsmöglichkeiten der städtebaulichen Maßnahmen vergleichend gegenübergestellt. In diesen Punkten unterscheiden sich die Strategien erheblich, so dass sie für die Wahl der passenden Baulandstrategie von wesentlicher Bedeutung sind.

### 4.1.1. Angebotsplanung

Die sogenannte Angebotsplanung ist in der Vergangenheit häufig angewendet worden. Der Ansatz hat indessen heute vor allem wegen der eingeschränkten Möglichkeiten der Steuerung der zeitlichen Umsetzung der Baurechte und der Finanzierung der entwicklungsbedingten Kosten an Bedeutung verloren. Die Gemeinde beschränkt sich auf die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben:

1. Schaffung von Baurechten durch Bebauungspläne oder sonstige Baurechtssatzungen,
2. hoheitliche Bodenordnung, soweit erforderlich, um den B-Plan zu realisieren, z.B. durch eine freiwillige oder hoheitliche Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB,
3. Herstellung der Erschließung nach §§ 123 ff. BauGB.

Die Bauleitplanung stellt ein Angebot zur Verwirklichung konkreter Bauvorhaben dar und setzt lediglich den hierbei einzuhaltenden Rahmen. Die Baurechtsnutzung als solche ist hingegen in das Belieben der Grundstückseigentümer als Planungsbegünstigte gestellt. Aus spekulativen Gründen und zur privaten Bodenbevorratung erfolgt eine Bebauung häufig nicht unmittelbar nach der Herstellung der Baureife. In der Folge weisen zahlreiche Baugebiete, die mit dieser Strategie entwickelt wurden, auch nach Jahren noch zahlreiche Baulücken auf.

Da die bauliche Nutzung von Grundstücken als wesentlicher Bestandteil der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) zuvorderst in der Verantwortung der Grundstückseigentümer liegt, kann eine reine Angebotsstrategie als verfassungsgemäßes Standardmodell der Baulandentwicklung angesehen werden.

Die Verwirklichung der durch einen Bebauungsplan grundsätzlich unabhängig von Grundstücksgrenzen begründeten Baurechte kann von einer Neuordnung der Eigentumsverhältnisse abhängen, um einen für die Bebauung zweckmäßigen Zuschnitt der Grundstücke zu erreichen oder die Erschließung des Baugebiets zu ermöglichen. Erst wenn es hier zu keiner privatautonomen (d. h. freiwilligen) Lösung durch Einigung zwischen den entsprechenden Grundstückseigentümern kommt, besteht Regulierungsbedarf für die Gemeinde in Gestalt einer Baulandumlegung (§§ 45 ff. BauGB).<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 - 1 BvR 1512/97.

## Praxisrelevante kommunale Baulandstrategien

Strategie Angebotsplanung mit/ohne Baulandumlegung	Kommunale Zwischenerwerbsstrategie	Kooperative Baulandstrategie Kommune - Investor	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
<b>Steuerung durch Gemeinde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauleitplanung</li> <li>• Bodenordnung durch freiwillige oder hoheitliche Baulandumlegung</li> <li>• Erschließung</li> </ul>	<b>Steuerung durch Gemeinde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Freihändiger Grunderwerb</li> <li>• Bauleitplanung</li> <li>• Erschließung</li> <li>• Vermarktung</li> <li>• Konzeptvergabe</li> </ul>	<b>Steuerung durch Gemeinde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauleitplanung</li> <li>• Städtebauliche Verträge mit Investor</li> </ul>	<b>Steuerung durch Gemeinde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Freihändiger Grunderwerb</li> <li>• ggf. Enteignung</li> <li>• Bauleitplanung</li> <li>• Erschließung</li> <li>• Reprivatisierung</li> <li>• Konzeptvergabe</li> </ul>
<b>Verwirklichung städtebaulicher Ziele</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte B-Plan</li> <li>• Zeitpunkt der Baurechtsnutzung im Belieben der Eigentümer</li> </ul>	<b>Verwirklichung städtebaulicher Ziele</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte B-Plan</li> <li>• Inhalte Kaufvertrag</li> <li>• Bauverpflichtung für Erwerber</li> </ul>	<b>Verwirklichung Städtebaulicher Ziele</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte B-Plan</li> <li>• Baurealisierungsvertrag</li> <li>• Sozialer Wohnungsbau</li> </ul>	<b>Verwirklichung Städtebaulicher Ziele</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte B-Plan</li> <li>• Inhalte Kaufvertrag:</li> <li>• Bauverpflichtung für Erwerber</li> <li>• Sozialer Wohnungsbau</li> </ul>
<b>Voraussetzungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normaler Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten</li> <li>• Hohe Anzahl von Eigentümern</li> </ul>	<b>Voraussetzungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normaler Bedarf</li> <li>• Verkaufsbereite Eigentümer</li> </ul>	<b>Voraussetzungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normaler Bedarf</li> <li>• Kein bestehendes Planungsrecht</li> <li>• Kooperationsbereiter Investor</li> </ul>	<b>Voraussetzungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhter Bedarf</li> <li>• Brachflächen</li> <li>• Wohl der Allgemeinheit</li> </ul>

Abbildung 17: Praxisrelevante kommunale Baulandstrategien im Überblick (© Kötter)

Durch eine Baulandumlegung mit anschließender Erschließung kann die Verwirklichung der Planung erheblich gefördert werden. Voraussetzung ist, dass es sich um Gebiete mit kleinteiliger Eigentumsstruktur handelt und die Eigentümer sich nicht auf eine private Lösung einigen können, so dass eine hoheitliche Bodenordnung nach §§ 45 ff., ggf. auch in vereinfachter Form nach §§ 80 ff. BauGB, zur Verwirklichung der Planungsziele bzw.

zur Bereitstellung von baureifem Land erforderlich ist, an die sich die Erschließung nach §§ 123 ff. BauGB anschließen kann.

Aus diesem Grund wird die Angebotsplanung dort von Bedeutung bleiben, wo Flächen in privatem Eigentum, verteilt auf mehrere, nicht verkaufsbereite Eigentümer, entwickelt werden sollen.



#### 4.1.2. Kommunales Zwischenerwerbsmodell

Die nach wie vor effektivste Baulandstrategie stellt der Zwischenerwerb der zu entwickelnden Flächen durch die Gemeinde und deren spätere Weiterveräußerung an einen Vorhabenträger dar. Durch den Zwischenerwerb ergeben sich umfassende Steuerungsmöglichkeiten für die Gemeinde, die im Rahmen des späteren Grundstückskaufvertrags festgelegt werden können. Dies ermöglicht der Kommune eine zielgruppenorientierte Vermarktung der Grundstücke. Der Kaufvertrag kann beispielsweise mit einer zeitlichen und inhaltlichen Bauverpflichtung versehen werden, so dass für die durch den Erwerber zu errichtenden Wohnungen neben einer Frist auch ein bestimmter Anteil an Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen festgelegt werden kann.

Ein Risiko besteht bei diesem Typ indessen darin, dass die Grundstücke aufgrund der Marktentwicklungen überhaupt nicht oder nicht zu einem wirtschaftlich tragfähigen Preis veräußert werden können. Zur Finanzierung können die Bodenwertänderungen zwischen Ankaufspreis und Verkaufspreis zugunsten der Gemeinde abgeschöpft und für die Entwicklung genutzt werden.

Das größte Problem des Zwischenerwerbsmodells stellt der Erwerb von Flächen durch die Gemeinde dar. Die Möglichkeiten einer langfristigen Flächenbeschaffung im Rahmen einer Bodenvorratspolitik einerseits oder einer projektbezogenen Flächenbeschaffung im Vorfeld eines konkreten Bebauungsplans andererseits werden in Abschnitt 6.1 erläutert.

Für die Umsetzung des Zwischenerwerbsmodells kommen drei Organisationsmodelle in Betracht:

1. Durchführung des Zwischenerwerbs, einschließlich der Erschließung, der Vermarktung der Grundstücke und der Finanzie-

rung durch die Gemeinde mit finanzieller Abwicklung über den kommunalen Haushalt. Die Aufgaben können auch einer kommunal dominierten Eigengesellschaft oder einem Geschäftsbesorger auf Honorarbasis übertragen werden.

2. Beauftragung eines privaten, treuhänderisch tätigen Erschließungsträgers, der im eigenen Namen und auf Rechnung der Gemeinde den Flächenerwerb, die Erschließung, die Vermarktung der Baugrundstücke und die Finanzierung mittels Treuhandkonto übernimmt. Die Gemeinde hat in diesem Fall das wirtschaftliche Risiko zu tragen, da sie den Saldo der Maßnahme nach Beendigung des Vertrags zu übernehmen hat.
3. Beauftragung eines unternehmerisch tätigen Erschließungsträgers, der den Flächenerwerb, die Erschließung, die Vermarktung der Baugrundstücke und die Finanzierung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung übernimmt. Die Gemeinde hat in diesem Fall kein wirtschaftliches Risiko zu tragen.

Insgesamt sind die Zwischenerwerbsstrategien aufgrund der weitreichenden Steuerungs- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Gemeinde vorteilhaft. Insbesondere lässt sich im Rahmen dessen durch entsprechende Vertragsgestaltung auch das Ziel der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum realisieren.

#### 4.1.3. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) steht den Gemeinden ein äußerst umsetzungsstarkes Verfahren zur Baulandentwicklung zur Verfügung. Zu den wesentlichen Voraussetzungen für die Anwendung einer SEM gehören, dass ein erhöhter Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten besteht oder die Wiedernutzung einer Brachfläche vorgesehen ist. Das Wohl der Allgemeinheit muss die Maßnahme insgesamt erfordern. Aufgrund

der hohen Anforderungen handelt es sich daher nicht um ein Instrument für den städtebaulichen „Alltagsfall“ der Baulandentwicklung. Die SEM gilt vielmehr als „schärfstes Schwert“ des Städtebaurechts und verlangt, dass ihre Erforderlichkeit detailliert und rechtssicher nachgewiesen wird.

Die Durchsetzungsfähigkeit beruht auf dem obligatorischen, transitorischen Grunderwerb (Durchgangserwerb) zum sogenannten entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert durch die Gemeinde. Dieser Erwerb kann bei nicht veräußerungsbereiten Eigentümern durch Enteignung vollzogen werden.

Die Gemeinde trägt die Gesamtverantwortung für die Maßnahme und führt im Entwicklungsbereich auf Grundlage einer flächendeckenden Bebauungsplanung die Ordnungs- und Erschließungsmaßnahmen durch, errichtet die erforderlichen Gemeinbedarfseinrichtungen und reprivatisiert alle Baugrundstücke nach diesen Maßnahmen zu einem Wert, der sich nach tatsächlicher und rechtlicher Neuordnung ergibt.

Damit kann die planungs- und maßnahmenbedingte Bodenwertsteigerung von der Gemeinde abgeschöpft und zur Finanzierung der gesamten Entwicklungskosten genutzt werden. Weiterhin bietet das Instrument sämtliche Vorteile eines kommunalen Zwischenerwerbsmodells.

#### **4.1.4. Kooperationsmodell der Baulandentwicklung**

Das hier vorgestellte und in der Praxis weit verbreitete Modell der kooperativen Baulandentwicklung basiert auf dem Ansatz, dass sich die zu entwickelnde Fläche im Eigentum eines entwicklungsbereiten Investors befindet, der die Erschließung und Bebauung seiner Fläche durchzuführen beabsichtigt. Der Gemeinde fällt die Aufgabe zu, für die Entwicklung das grundsätzlich erforderliche Baurecht

zu schaffen. Es handelt sich demnach i.d.R. um die Kombination eines B-Plans mit städtebaulichen Verträgen.

Die Möglichkeiten vertraglicher Vereinbarungen und Regelungsinhalte mit städtebaulichen Zielsetzungen sind beispielhaft in § 11 BauGB aufgelistet. Dazu gehören ausdrücklich die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen, die Bodenordnung, die Erschließung und die Übernahme der Entwicklungskosten, so dass eine effiziente Steuerung des geförderten Wohnungsbaus möglich ist. Städtebauliche Verträge mit den Grundstückseigentümern sind grundsätzlich vor der Schaffung des Baurechts abzuschließen. Die inhaltliche Steuerungsfähigkeit für die Gemeinde ergibt sich dadurch, dass die Schaffung von Baurecht durch Aufstellung eines B-Plans für die Fläche lediglich unter der Voraussetzung erfolgt, dass der Investor grundsätzlich kooperationsbereit ist und die Bedingungen der Gemeinde akzeptiert. Aus diesem Grund kann das Modell nur dort angewendet werden, wo neues Planungsrecht geschaffen wird.

In der Praxis der untersuchten Berliner Umlandgemeinden hat sich ein zweistufiges Vorgehen etabliert, bei dem zunächst zwischen Gemeinde und entwicklungsbereitem Eigentümer ein Planungsvertrag abgeschlossen und erst später, aber noch vor dem Satzungsbeschluss des B-Plans, weitere Verträge zur Übertragung der Erschließungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie zur Kostenübernahme usw. vereinbart werden.

Insgesamt haben sich diese kooperativen Formen der Baulandentwicklung für die Schaffung preisgünstigen Wohnraums in der Praxis als besonders relevant erwiesen.

#### 4.1.5. Kommunale Grundsatzbeschlüsse zur Baulandentwicklung

Mit einem kommunalen Grundsatzbeschluss kann eine Gemeinde ein ortsspezifisches Baulandmodell im Sinne einer grundsätzlichen Strategie mit Verfahren sowie Instrumenten für die Baulandentwicklung und für das Flächenmanagement festlegen. Im einfachsten Fall basieren Baulandmodelle auf einer Kombination aus Baurechtschaffung durch die Gemeinde und städtebaulichen Verträgen zwischen Gemeinde und einem entwicklungsreifen Flächeneigentümer nach § 11 BauGB (vgl. 4.1.4 Kooperationsmodell der Baulandentwicklung).

Angesichts der aktuellen Herausforderungen des Bauland- und Immobilienmarktes umfassen Baulandbeschlüsse grundsätzlich Regelungen zu den folgenden Bereichen:

1. **Wohnungsbau:** Quote für einen Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen, z.B. sozialer und mietpreisgedämpfter Wohnungsbau
2. **Kostenüberwälzung:** Übertragung der Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten auf die Planungsbegünstigten
3. **Planungsverfahren:** z.B. Erfordernis eines städtebaulichen Wettbewerbs als Grundlage für einen B-Plan oder eine Konzeptvergabe der einzelnen Baufelder mit

dem Ziel der weiteren Qualifizierung und Umsetzung der Inhalte des B-Plans.

Die grundsätzlichen Festlegungen in kommunalen Grundsatzbeschlüssen der Gemeinde ersetzen „Fall-zu-Fall-Entscheidungen“ unter Beachtung der einzelfallspezifischen Anforderungen und bieten damit einen verlässlichen Rahmen für das baulandpolitische Handeln der Verwaltung und zur Orientierung der Akteure der Baulandentwicklung.

#### 4.2. Grundlagen für die Baulandentwicklung

Für die Konzeption einer ortsspezifischen kommunalen Baulandstrategie werden sowohl Daten zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung als auch zum örtlichen Wohnungs- und Baulandangebot benötigt. Erst aus der Gegenüberstellung von Bestand (wohnungsmarktbezogene Bestandsaufnahme) und konkretem Bedarf lässt sich eine Abwägungs- und Entscheidungsgrundlage für die Baulandentwicklung ableiten. Aus methodischer Sicht müssen sachgerechte und verlässliche Ansätze zur Erfassung und Analyse der Bestandsituation und zur Prognose gefunden werden. Durch Abgleich von Bestand und künftiger Nachfrage sind entsprechende Wohnbauflächenbedarfe zu ermitteln und Handlungsoptionen für die Baulandentwicklung abzuleiten (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Grundlagen der Wohnbaulandbedarfsermittlung

Wohnungsnachfrage	Wohnungsangebot	Baulandangebot
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bevölkerung</li> <li>▪ Haushalte</li> <li>▪ Wohnformen</li> <li>▪ Eigentumsformen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wohnungsbestand</li> <li>▪ Wohnungsteilmärkte: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einfamilienhäuser</li> <li>▪ Mehrfamilienhäuser</li> <li>▪ Eigentumswohnungen</li> </ul> </li> <li>▪ Bautätigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wohnbaulandpotenziale</li> <li>▪ Werdendes Bauland: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ im Regionalplan</li> <li>▪ im FNP</li> <li>▪ in B-Plänen (in Aufstellung)</li> <li>▪ B-Plan, aber fehlende Bodenordnung und Erschließung</li> </ul> </li> <li>▪ Baureifes Land <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ in B-Plänen (rechtskräftig)</li> <li>▪ Innenbereich nach § 34 BauGB</li> </ul> </li> </ul>
Prognosen	Monitoring	Monitoring/Kataster
<b>Wohnbauflächenbedarf</b>		

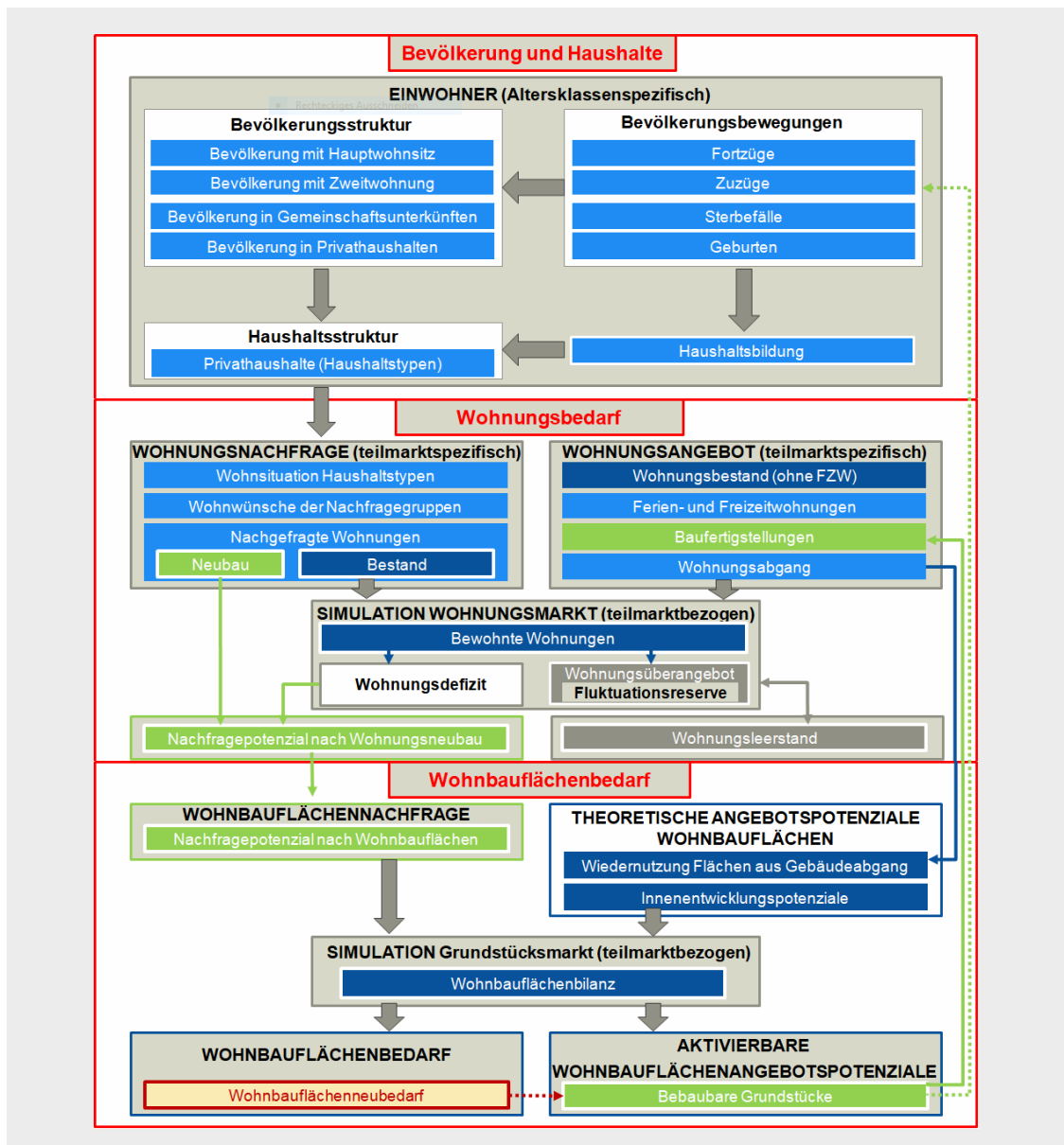


Abbildung 18: Modell zur Prognose des Wohnungsmarktes (Quelle: verändert nach Ivanow 2018)

Diese Aufgabe übernehmen in Brandenburg i.d.R. INSEK und WUS. Während die INSEK als gesamtstädtische und fachübergreifende Planungsinstrumente fungieren, dienen die WUS vor allem als Grundlage für die Wohnraumförderung in Kommunen mit dringendem Wohnraumbedarf.<sup>113</sup> Die genannten Methoden der Grundlagenermittlung werden

an dieser Stelle daher nur kurz beschrieben. Die erforderlichen Arbeitsschritte zur Ableitung des Wohnbauflächenbedarfs werden in Abbildung 18 veranschaulicht. Nähere Informationen hierzu sind den entsprechenden Arbeitshilfen des MIL zu entnehmen (siehe unten).

<sup>113</sup> Die an INSEK und WUS zu stellenden Anforderungen werden derzeit überarbeitet.

### Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen zum Thema:

- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) (2012): Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK). Potsdam. Abrufbar unter: <https://mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.141406.de>
- Landesamt für Bauen und Verkehr (2015): Rundschreiben LBV Nr. 3/09/2015. Abrufbar unter: <https://lbv.brandenburg.de/4546.htm>

#### 4.2.1. Wohnungsnachfrage: Bevölkerungs- und Haushaltsprognose

Die Bevölkerungsentwicklung ist eine Basisgröße für die Haushaltsentwicklung, die wiederum die Nachfrage am Wohnungsmarkt darstellt. Zusätzlich zu den absoluten Zahlen der Bevölkerungsentwicklung liefern **Bevölkerungsstrukturdaten** wichtige Informationen über weitere demografische und wohnungsmarktrelevante Entwicklungen:

- Altersstruktur
- Natürliche Bevölkerungsentwicklung
- Wanderungsbewegungen
- Sozioökonomische Merkmale

Die genannten Punkte sind wichtige Anhaltspunkte für die Ermittlung der zukünftigen Zielgruppen der Wohnungsnachfrage, die im Rahmen der Haushaltsprognose weiter konkretisiert werden kann.

Neben eigenen Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung können Kommunen in Brandenburg auch auf die Prognosen des LBV oder anderer Anbieter zurückgreifen. Grundsätzlich ist aber die Erstellung einer eigenen kommunalen Bevölkerungsprognose empfehlenswert, da diese i.d.R. auf Basis aktueller und kleinräumigerer Daten angefertigt werden kann. Zudem lassen sich ortsbezogene Fragestellungen, etwa bei der Entwick-

lung von Szenarien, besser berücksichtigen. Hierdurch lassen sich validere Prognosen und alternative Szenarien für die künftige Bevölkerungsentwicklung erstellen. Die Validität von Bevölkerungsprognosen kann durch einen Abgleich mit den tatsächlichen Bevölkerungszahlen überprüft werden. Private Haushalte bilden die Hauptnachfrager am Wohnungsmarkt. Folglich ist zur Ermittlung der Wohnungsnachfrage eine **Haushaltsprognose** notwendig.

Von entscheidender Bedeutung für die Zuverlässigkeit einer Prognose sind der **Prognosezeitraum** und die **Größe der räumlichen Bezugseinheit**. Allgemein gilt, dass die Unsicherheiten von Prognosen zunehmen, je größer der Prognosezeitraum bemessen ist.<sup>114</sup> In Anlehnung an den Planungshorizont für einen FNP ist für die Haushalts- und Bevölkerungsprognose ein Prognosezeitraum von  $\geq 15$  Jahren empfehlenswert, zumal die demografischen Prozesse der Bevölkerungsentwicklung und Haushaltsentwicklung häufig erst über einen längeren Zeitraum sichtbar werden.<sup>115</sup> Um auch kurzfristig eintretende Entwicklungen in der Wohn- und Wohnflächenbedarfsberechnung berücksichtigen zu können, empfehlen sich rechnerische Fünfjahresschritte. Die Wahl der räumlichen Bezugseinheit (Gemeinde- oder Ortsteilebene) wird letztlich durch die Datenverfügbarkeit bestimmt.

#### 4.2.2. Wohnungsangebot: Wohnungsmarktmonitoring

Im Sinne einer nachhaltigen kommunalen Wohnungs- und Baulandpolitik ist die prognostizierte Wohnungsnachfrage hinsichtlich Menge und Wohnungsteilmärkten dem Wohnungsangebot gegenüberzustellen. Das kommunale Wohnungsangebot ist hierzu in Hinblick auf die folgenden strukturellen Aspekte zu untersuchen:

<sup>114</sup> Vgl. Bähr 2004, 236.

<sup>115</sup> Vgl. Stiens 1996, 11.

- Mietwohnungsbestand (Anteil am Gesamtwohnungsbestand, Gebäudealter, Wohnungsgrößen u.a.)
- Selbstgenutztes Eigentum (Wohneigentum oder Eigenheime, Gebäudealter u.a.)
- Anteil öffentlich geförderter und mietpreisgedämpfter Wohnungen
- Immobilienpreise (Kaufpreise und Mieten)
- Eigentümer- bzw. Anbieterstruktur
- Leerstand

Neben der Erfassung der „Ist-Situation“ des Wohnungsangebotes, sind außerdem wichtige Trends und raumzeitliche Muster der Bautätigkeit zu erfassen, um die Entwicklung des örtlichen Wohnungsangebotes abzubilden. Auf dieser Basis lassen sich zeitliche und räumliche Schwerpunkte für den künftigen Wohnungsbau ermitteln.

Erst durch die Gegenüberstellung von Haushaltsprognose und Wohnungsangebot lässt sich eine qualifizierte, d.h. zielgruppen- und segmentspezifische, Wohnungsbedarfsprognose durchführen. Im Hinblick auf die Baulandentwicklung sollte die Wohnungsbedarfsprognose nach Ersatz- und Neubaubedarf aufgrund der Haushaltsentwicklung aufgeschlüsselt und eine Fluktuationsreserve von ca. 3 bis 4 Prozent berücksichtigt werden.

#### Weiterführende Informationen zum Thema:

- Das MIL ist derzeit zusammen mit dem LBV damit befasst, ein solches „Wohnungsmarktbeobachtungssystem“ für das Land Brandenburg aufzubauen, um zukünftige Trends und Bedarfe rechtzeitig zu erkennen. Mit ersten Ergebnissen ist Ende 2020 zu rechnen. Eine Weiterentwicklung aufgrund erster Ergebnisse wird dann Schritt für Schritt im Jahr 2021 umgesetzt werden.

#### 4.2.3. Baulandpotenziale: Baulandkataster

Aus dem prognostizierten Wohnungsbedarf lässt sich der gesamte Wohnbauflächenbedarf ableiten (vgl. Abbildung 18). Für den

tatsächlichen Bedarf sind die vorhandenen Potenziale nach ihrem Entwicklungsstand hinsichtlich Planungsrecht, Bodenordnung und Erschließung sowie vor allem nach ihrer Mobilisierungsfähigkeit zu beurteilen (vgl. Tabelle 7). Von besonderer Bedeutung sind dabei die Flächenpotenziale im FNP (Wohnbaufläche und Gemischte Baufläche) sowie das bereits baureife Land in Gebieten nach § 34 BauGB und in B-Plan-Gebieten. Letztgenannte sind im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements (Innen- vor Außenentwicklung) prioritär zu mobilisieren und einer baulichen Nutzung zuzuführen.

Zur systematischen Erfassung und Mobilisierung von Wohnbaulandpotenzialen sollten die Gemeinden Baulandkataster nach § 200 Abs. 3 BauGB aufstellen. Darin sind baureife Grundstücke aufzunehmen, die im Geltungsbereich eines B-Plans, eines sonstigen Satzungsgebietes oder innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils nach § 34 BauGB liegen, nach Lage, Form und Größe für eine Bebauung geeignet und ordnungsgemäß erschlossen sind, so dass „sofortige“ Bebaubarkeit besteht. Ebenfalls aufgenommen werden sollten beispielsweise mindergenutzte Flächen, Gebäude mit Aufstockungsmöglichkeiten oder Leerstände.

Baulandkataster bilden eine Handlungsgrundlage für die Verwaltung wie auch für an Baugrundstücken Interessierte. Im Hinblick auf diese Anwenderkreise sollte ein Baulandkataster folgende grundstücksbezogenen Informationen enthalten:

- Lage (Flur, Flurstücksnummer, Straßenna-me)
- Größe
- Eigentümer (privat oder öffentlich)
- Aktuelle Nutzung
- Erschließungszustand
- Planungszustand
- Vorgesehene Nutzung
- Bodenwert (Euro pro Quadratmeter)



Baulandkataster liefern auch eine Möglichkeit, im Rahmen der Flächennutzungsplanaufstellung gegenüber der Genehmigungsbehörde den erforderlichen Nachweis der Bestandsflächen und die Begründung für die erforderliche Neuausweisung von Wohnbauflächen zu erbringen. Die praktische Mobilisierbarkeit der ermittelten Baulandpotenziale ist dabei auf Basis kommunaler Erfahrungswerte zu beurteilen.

#### Weiterführende Informationen zum Thema:

- Das MIL plant in Zusammenarbeit mit dem LBV sowie dem LGB, ab dem Jahr 2021 als Bestandteil des „Planungsportal Brandenburg“ eine kostenlose Webanwendung „Baulückenkataster“ für Kommunen bereitzustellen. Dieses Baulückenkataster soll den Kommunen im Land durch die Auswertung vorhandener Geobasisdaten und hieraus automatisiert berechneter Brachflächen, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale die Möglichkeit einer weiteren Plausibilisierung ihrer Innenentwicklungspotenziale geben. Nach der entsprechenden Qualifikation/Plausibilitätsprüfung der Daten durch die jeweils zuständige Gemeinde steht es dieser frei, die Informationen im Planungsportal über bereitgestellte Dienste (WMS) der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und mit dem vorhandenen Planungsrecht zu „verschneiden“.

## 5. Strategie der Angebotsplanung

### 5.1. Baulandumlegung, Bodenordnung und Erschließung

Das klassische Angebotsmodell mit Bebauungsplan, Bodenordnung und Erschließung durch die Gemeinde gehörte bislang zu den häufig eingesetzten Strategien der Kommunen für die Baulandentwicklung (vgl. Abbildung 19). Die Angebotsplanung erfolgt aufgrund einer allgemeinen Bedarfsprognose in der Gemeinde, zumeist aber ohne konkreten Vorhabenbezug. Dabei übernimmt die Gemeinde nicht nur die hoheitliche Pflichtaufgabe der verbindlichen Bauleitplanung, sondern führt auch die ggf. notwendige Bodenordnung durch Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB sowie die Erschließung nach BauGB und Landesbauordnung durch. Zudem errichtet sie die erforderlichen Gemeinbedarfseinrichtungen. Dieser Strategietyp weist aus kommunaler Sicht einige gravierende Nachteile auf:

- Der kommunale Haushalt wird durch die

Vorfinanzierung der Baulandbereitstellung erheblich belastet.

- Die Refinanzierung der beitragsfähigen Erschließungsanlagen nach § 127 BauGB ist auf 90 Prozent beschränkt, da die Gemeinde einen Anteil von mindestens 10 Prozent zu tragen hat.
- Die erforderlichen Gemeinbedarfseinrichtungen müssen aus Steuermitteln der Gemeinde finanziert werden.
- Den Zeitpunkt der Baurechtsnutzung durch die privaten Grundstückseigentümer kann die Gemeinde nicht wirksam beeinflussen, so dass zahlreiche eigentlich baureife Grundstücke zumindest kurz- und mittelfristig oft nicht genutzt werden.
- Die Errichtung von Wohnungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen kann lediglich mit den Möglichkeiten des Planungsrechts gesteuert werden (vgl. Kapitel 9.1).

Ohne eigene Baugrundstücke können Gemeinden mit diesem Strategietyp das Ange-

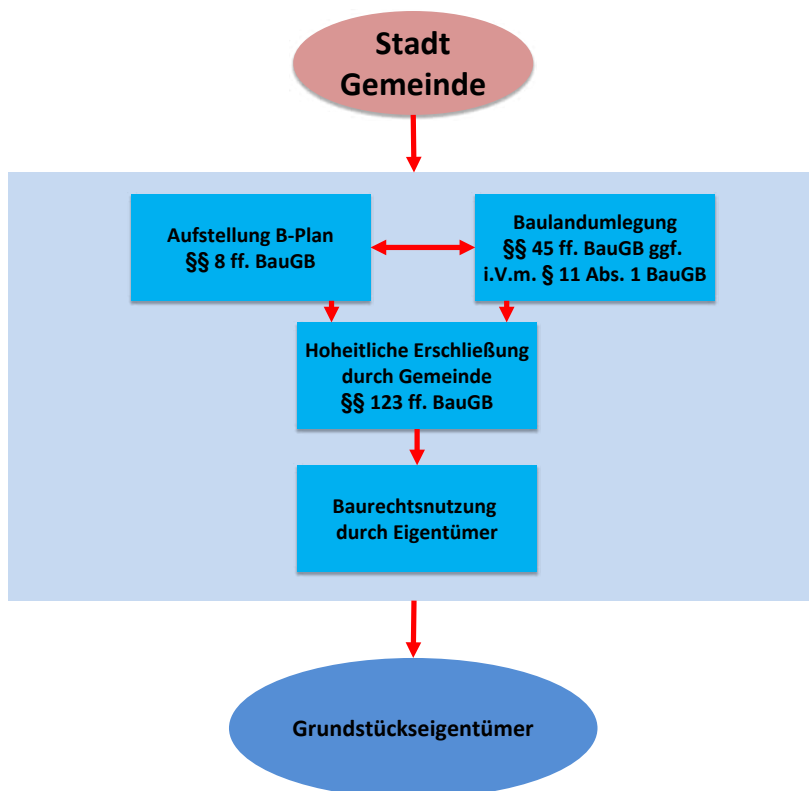


Abbildung 19: Modell der Angebotsplanung mit Baulandumlegung (© Kötter)

bot an bezahlbarem Wohnraum nur insofern indirekt beeinflussen, als durch die quantitative Ausweitung des Bauland- und Wohnungsangebots Mietpreisdämpfungen zu erwarten sind. Direkte Möglichkeiten zur Errichtung von sozialem Wohnungsbau bestehen dabei nicht.

Das Modell der Angebotsplanung ist indessen von erheblicher Bedeutung, wo sich das künftige Baugebiet auf eine Vielzahl von Eigentümern verteilt oder es an der Mitwirkungs- bzw. Verkaufsbereitschaft der vorhandenen Eigentümer fehlt, so dass weder das Zwischenerwerbsmodell noch das kooperative Modell angewendet werden können. Unter diesen Bedingungen ist der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags mit allen Eigentümern nicht zu erwarten. Für diesen Fall stellt der nachfolgend erläuterte Weg unter Anwendung der hoheitlichen Baulandumlegung ein ziel führendes Verfahren der Baulandentwicklung dar.

## 5.2. Baulandbereitstellung durch Baulandumlegung

### 5.2.1. Grundlagen und Ziele

Die Bereitstellung und Mobilisierung von Baulandgrundstücken auch für den geförderten Wohnungsbau sowie die Finanzierung der mit der Baulandbereitstellung verbundenen Kosten können durch die Baulandumlegung nach §§ 45 ff. bzw. §§ 80 ff. BauGB im Rahmen des Angebotsmodells erheblich unterstützt werden.<sup>112</sup> Neben der klassischen Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) und der vereinfachten Umlegung (§§ 80 ff. BauGB) als hoheitliche Bodenordnungsinstrumente steht das Instrument der freiwilligen Umlegung mittels städtebaulicher Verträge (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB) als kooperatives Instrument zur Verfügung.

Eine bauliche oder sonstige Nutzung auf den Grundstücken entsprechend den Festsetzun-

gen eines Bebauungsplanes oder entsprechend der Eigenart der näheren Umgebung im unbeplanten Innenbereich kann oftmals deswegen nicht verwirklicht werden, weil der Zuschnitt der Grundstücke oder die vorhandenen Eigentumsverhältnisse dem entgegenstehen und es an der Erschließung fehlt. Die Umlegung als gesetzlich geregeltes Grundstückstauschverfahren verfolgt folgende Ziele und Zwecke:

- Bereitstellung von Grundstücken für die bauliche oder sonstige Nutzung, die nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestaltet sind, d.h. dass eine Bebauung ohne Befreiungen auf Grundlage des B-Plans erfolgen kann.
- Bereitstellung der für die Erschließung erforderlichen Verkehrs-, Grün-, Ausgleichs- und Immissionschutzflächen für die Gemeinde.
- Bereitstellung von Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen gegen geeignetes Ersatzland, das auch außerhalb des Umlegungsgebietes liegen kann.

Durch eine Umlegung können sowohl eine erstmalige Baureifmachung von Bauland (Erschließungsumlegung) als auch eine Neuordnung und städtebauliche Optimierung in bereits bebauten Gebieten (Neugestaltungsumlegung) erfolgen. Daher stellt das Instrument für die Innenentwicklung eine wesentliche Handhabe dar.

Auch in der Umlegung bleibt es in das Belieben der Eigentümer gestellt, zu welchem Zeitpunkt das zugeteilte Grundstück bebaut wird. Eine Bauverpflichtung kann allerdings durch den Umlegungsplan festgelegt werden.

### Anwendungsvoraussetzungen

Die Neuordnung der Grundstücke ist in erster Linie eine Aufgabe der Grundstückseigentümer und erst dann, wenn eine Einigung auf

<sup>112</sup> Vgl. Kötter 2010, 469-561.

eine freiwillige Neuordnung durch einfachen Grundstückstausch usw. nicht zustande kommt, wird eine hoheitliche Umlegung zulässig. Diese Voraussetzung ist regelmäßig bei einer hohen Anzahl von Eigentümern oder bei komplexen Verhältnissen erfüllt. Eine hoheitliche Umlegung liegt im öffentlichen Interesse, um zeitnah zur Deckung des Wohnungsbedarfs usw. eine plangerechte und zweckmäßige Bebauung sowie sonstige Nutzung zu ermöglichen. Mit der Sozialbindung des Eigentums nach Artikel 14 Abs. 2 GG und der Unvermehrbarkeit von Grund und Boden ist es nicht vereinbar, die Nutzung von Baurechten vollständig dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen zu überlassen. Die Baulandumlegung ist im Gegensatz zu einer Enteignung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums einzuordnen. Das Instrument dient in erster Linie dem Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer in der Weise, dass grundsätzlich alle Eigentümer für ihr Rohbauland voll erschlossene baureife Grundstücke von mindestens dem gleichen Wert erhalten. Die Umlegung schafft daher auch in den Fällen Baugrundstücke, in denen sich nicht alle Eigentümer auf die notwendige Neuordnung der Eigentumsverhältnisse einigen können.<sup>113</sup>

#### ■ Praxistipp:

Zur Absicherung einer freiwilligen Umlegung empfiehlt es sich, von den Eigentümern vor Beginn der Umlegung zum Nachweis ihrer Kooperationsbereitschaft eine notariell beurkundete Vereinbarung vorlegen zu lassen, in der alter und neuer Zustand der Grundstücksverhältnisse sowie die Umlegungsprinzipien dokumentiert sind.

#### Räumlicher Anwendungsbereich

Nach § 45 BauGB ist eine Umlegung zum einen im Geltungsbereich eines Bebauungspla-

nes im Sinne des § 30 BauGB zulässig, zum anderen aber auch innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB. Einschränkend gilt in letzterem Fall, dass sich aus der Eigenart der näheren Umgebung (ggf. ergänzt durch die Festsetzungen eines einfachen Bebauungsplans) hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben müssen. Anhand von Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbauter Grundstücksfläche muss klar ablesbar sein, was im Umlegungsgebiet zulässig ist.<sup>114</sup>

#### Hohe Akzeptanz der Umlegung bei Eigentümern

Die hohe Akzeptanz in der Praxis resultiert aus den transparenten Regeln, der Gleichbehandlung aller Eigentümer und der Tatsache, dass die aus städtebaulichen Gründen erfolgten Ungleichbehandlungen mittels Festsetzungen im B-Plan durch die Umlegung ausgeglichen werden können. Die wesentlichen Grundsätze und Prinzipien sind:

#### Wichtige Prinzipien für eine Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB

Verhältnismäßigkeitsgebot	Die hoheitliche (amtliche) Umlegung ist erst dann anwendbar, wenn keine private Bodenordnung, z.B. durch Grundstückstausch oder eine freiwillige Umlegung, zustande kommt.
Anwendungsbereich	Eine Umlegung ist zulässig im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 BauGB sowie innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB.
Privatnützigkeitsgebot	Die Umlegung muss privatnützlich sein und dem Ausgleich privater Interessen dienen. In der Umlegung hat jeder Eigentümer einen Anspruch auf ein neues Grundstück mit mindestens dem gleichen Wert wie sein altes Grundstück.

<sup>113</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 – 1 BvR 1512/97.

<sup>114</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 45 BauGB, Rn. 3.

Solidaritätsprinzip	Alle Eigentümer werden unabhängig von den Festsetzungen des B-Plans gleichbehandelt. Alle alten privaten Grundstücke werden grundsätzlich als Rohbauland bewertet.
---------------------	--

### 5.2.2. Ablauf der Umlegung

Den Ablauf eines klassischen Umlegungsverfahrens mit den wesentlichen Arbeitsschritten zeigt Abbildung 21 (Umlegungsmethodik). Ein typisches Beispiel für ein Umlegungsverfahren veranschaulicht Abbildung 20.

Da es sich um ein hoheitlich gesteuertes Grundstückstauschverfahren auf Grundlage der Vorschriften der §§ 45 ff. BauGB handelt, dessen Schritte und Ergebnisse durch Verwaltungsakte umgesetzt werden, ist der formelle Ablauf gesetzlich geregelt (vgl. Abbildung 22). Um ein effizientes Verfahren zu erreichen, kommt es auf eine optimale Koordination sowohl mit dem Verfahren zur Aufstellung des B-Plans als auch mit der Erschließung an.

#### Abgrenzung des Umlegungsgebietes

Das Umlegungsgebiet ist nach § 52 BauGB so zu begrenzen, dass die Umlegung zweckmäßig durchführbar ist. Was konkret als zweckmäßig erachtet wird, ist von der Umlegungsstelle zu bestimmen, wird jedoch auch durch verschiedene Vorschriften begrenzt. So darf ein Umlegungsgebiet zwar beispielsweise nicht über den Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hinausreichen, aber durchaus nur eine Teilfläche dessen umfassen. In jedem Fall müssen die genannten Grundsätze und Prinzipien eingehalten werden können. Nicht erforderlich ist es nach § 52 Abs. 1 BauGB, dass das Umlegungsgebiet aus einem zusammenhängenden Bereich besteht.

#### Ermittlung aller Eigentümer und Rechte an Grundstücken

Nach zweckmäßiger Abgrenzung des Umlegungsgebietes ist nach § 53 BauGB eine Bestandskarte der Grundstücke im Umlegungsgebiet und ein Bestandsverzeichnis aller Eigentümer anzufertigen. Der Umlegungsbeschluss wird öffentlich bekannt gemacht gemeinsam mit der Aufforderung zur Anmeldung der aus dem Grundbuch nicht ersichtlichen Rechte innerhalb eines Monats.

#### Bereitstellung der Erschließungsflächen

Alle Flurstücke werden sodann rein rechnerisch im Umlegungsgebiet zu der Umlegungsmasse zusammengefasst. Von der Umlegungsmasse werden die Erschließungsflächen für örtliche Zwecke abgezogen (Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB), die der Gemeinde zugeteilt werden. Darüber hinaus können Flächen für sonstige öffentliche Zwecke nach § 55 Abs. 2 BauGB abgezogen werden, sofern geeignetes Ersatzland innerhalb oder außerhalb des Umlegungsgebietes zur Verfügung steht.

#### Verteilung der neuen Grundstücke

Die verbleibenden Flächen werden als Verteilungsmasse bezeichnet (§ 55 Abs. 4 BauGB), die nach der sachgerechten Wahl eines geeigneten Verteilungsmaßstabes an die ursprünglichen Grundstückseigentümer zu verteilen sind. Dazu ist der jeweilige Sollanspruch (Rechtsanspruch an der Verteilungsmasse) der Grundstückseigentümer zu ermitteln. Für die Verteilung der neuen Grundstücke stehen mit dem Wertmaßstab nach § 57 BauGB und dem Flächenmaßstab nach § 58 BauGB zwei Verteilungsmaßstäbe zur Verfügung.

#### Umlegungsvorteile für die Eigentümer

Die Umlegung schafft für die Eigentümer erhebliche Vorteile:

- Zuteilung erschließungsflächenbeitragsfreier Grundstücke (Erschließungsvorteil),
- Zuteilung von Grundstücken, die nach Lage, Form und Größe bebauungsfähig



sind (Gestaltungsvorteil),

- Verkürzung der Wartezeit bis zur Baureife gegenüber einem freiwilligen Einigungsprozess (Zeitvorteil),
- Einsparung von Kosten, da weder Grunderwerbssteuer, Notargebühren, Kosten für Gutachten und Vermessung noch Kataster- und Grundbuchgebühren für die Eigentümer anfallen (Kostenvorteil).

Dieser Umlegungsvorteil resultiert ausschließlich aus der Umlegung und nicht aus der Bebauungsplanung und ist durch die Kommune abzuschöpfen. Je nach Verteilungsmaßstab erfolgt die Abschöpfung entweder in Geld (Wertmaßstab) oder in Fläche und Geld (Flächenmaßstab). Der abgeschöpfte Geldbetrag kann von der Gemeinde ohne Zweckbindung in den kommunalen Haushalt eingestellt werden.

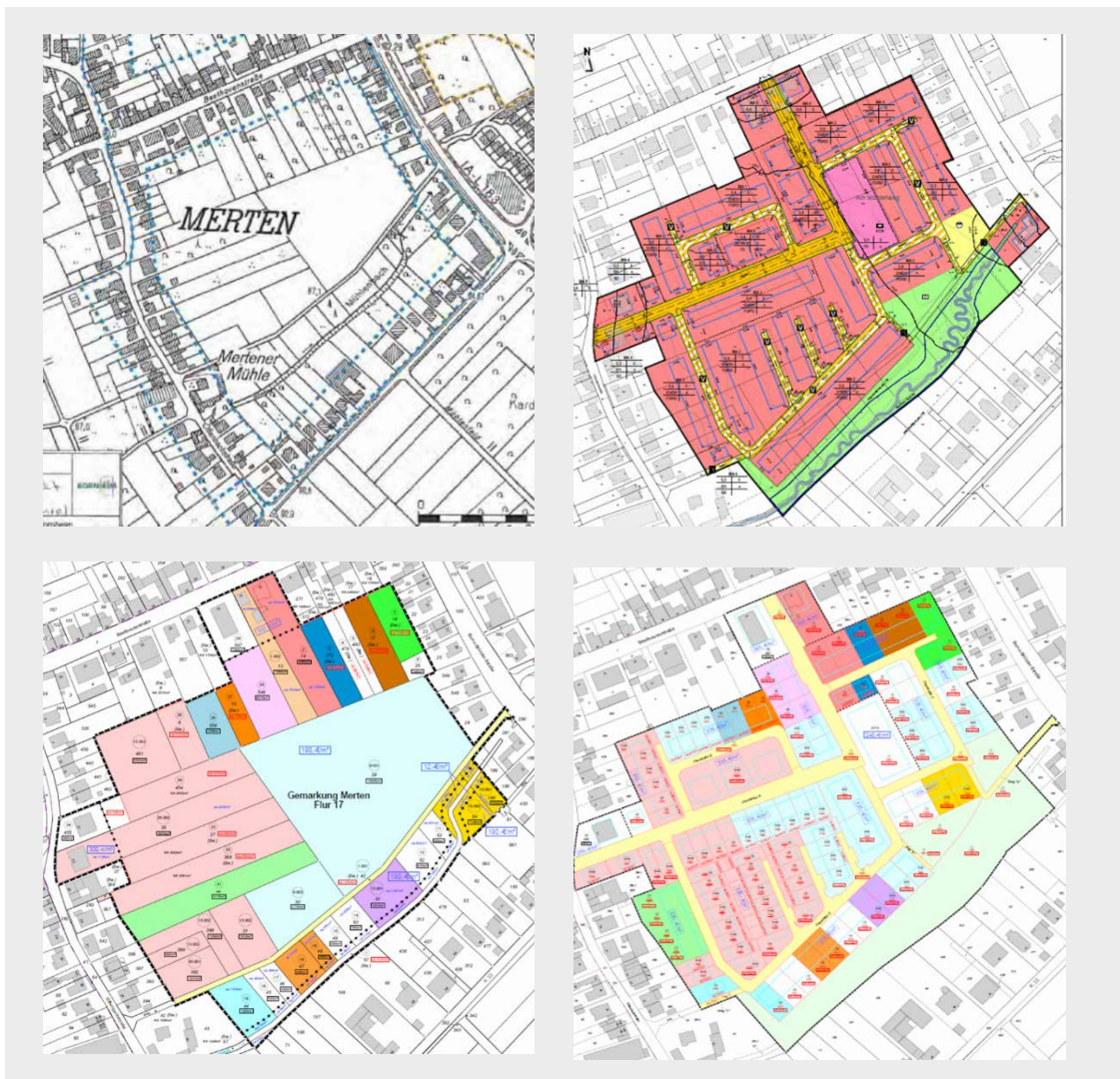


Abbildung 20: Beispiel einer Umlegung zur Innenentwicklung (Quelle: Stadt Bornheim 2019)



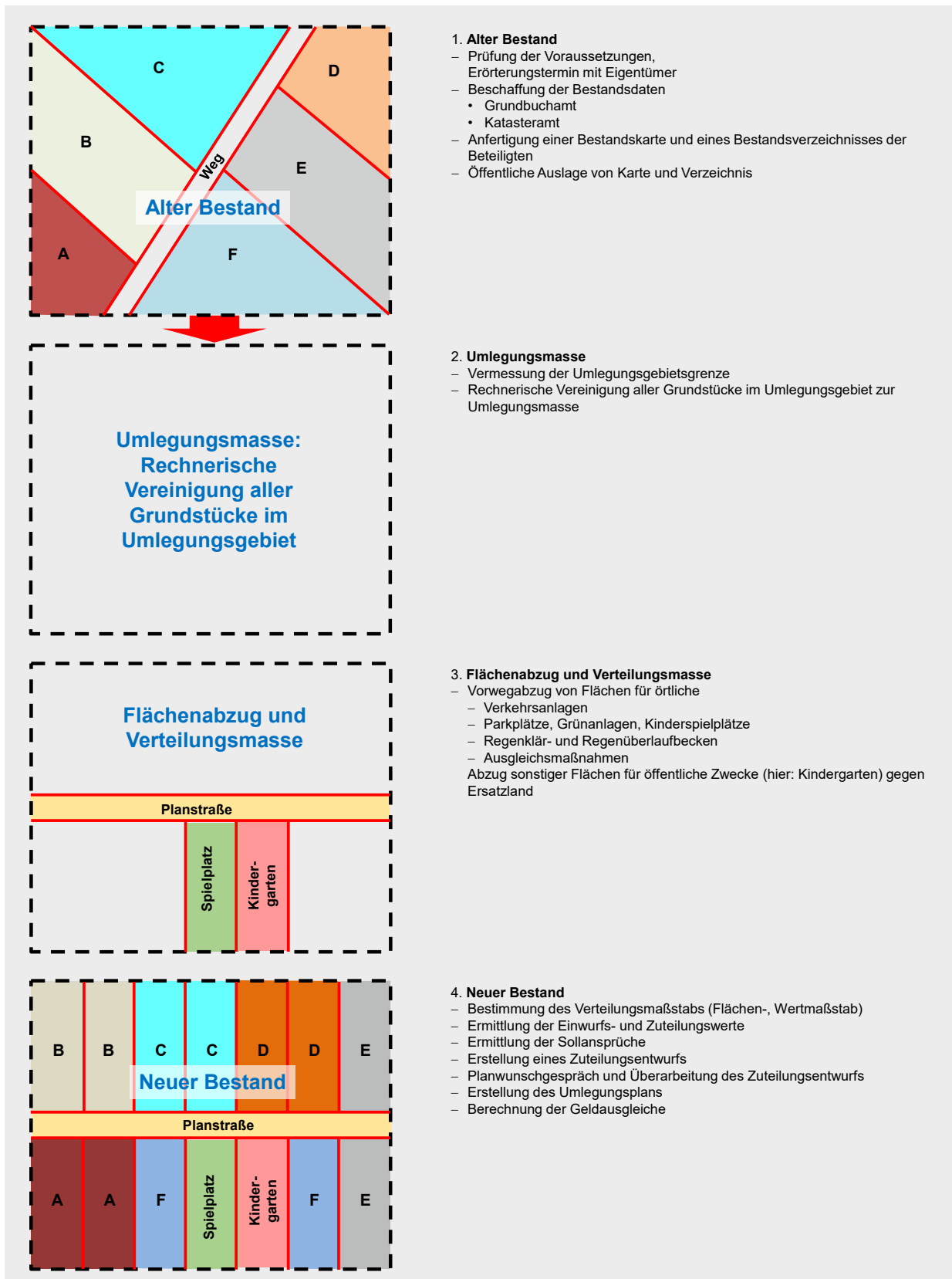


Abbildung 21: Die vier Arbeitsschritte der Umlegung (© Kötter)

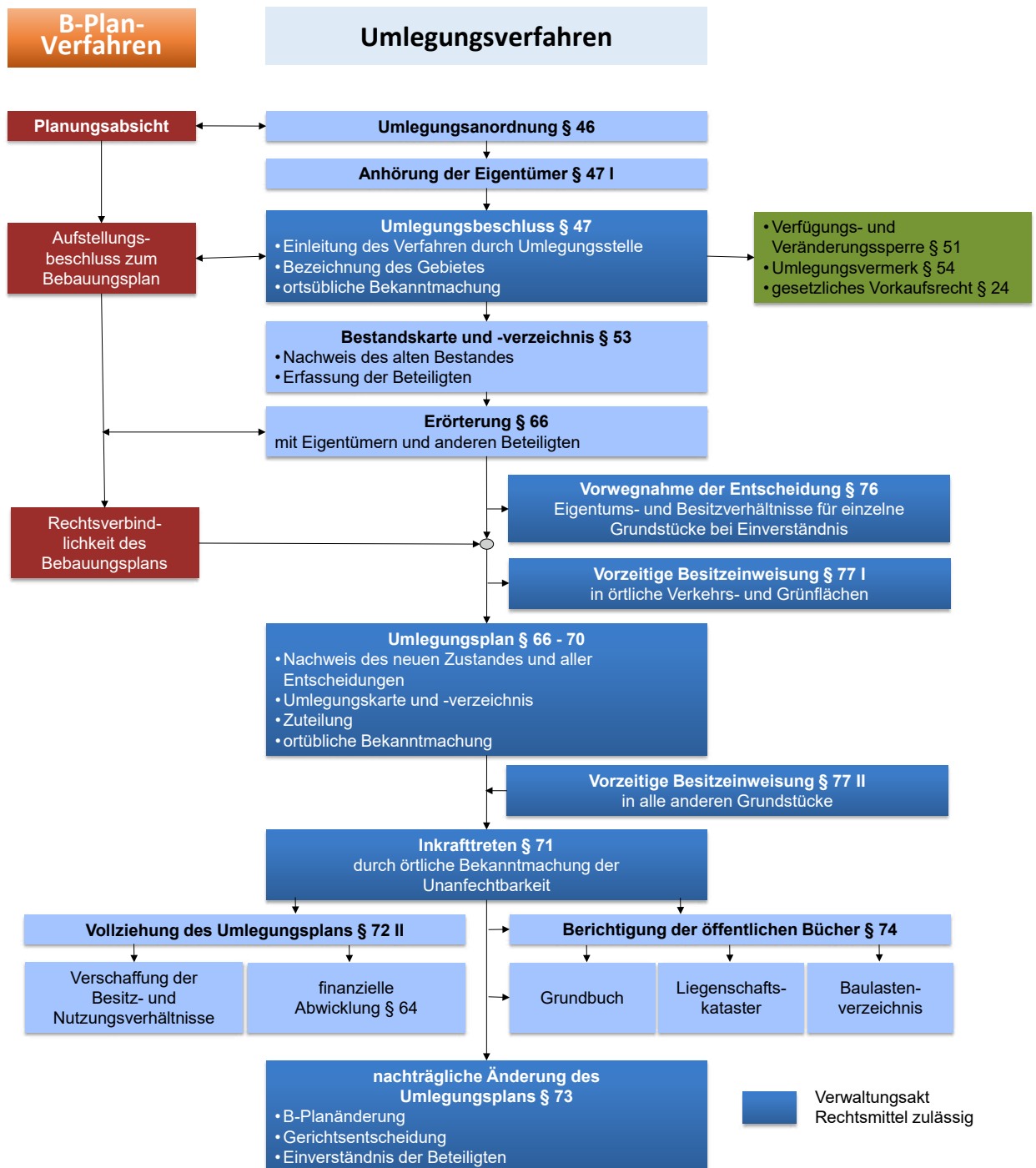


Abbildung 22: Der formelle Ablauf der Baulandumlegung nach § 45 ff. BauGB und Koordination von Umliegung und Bebauungsplanung (Parallelverfahren) (© Kötter)

### 5.2.3. Möglichkeiten der Flächenbereitstellung und der Folgekostenfinanzierung

Im Rahmen der Umlegung können Flächen für den geförderten Wohnungsbau lediglich in sehr begrenztem Umfang bereitgestellt werden. Ein Vorwegabzug nach § 55 Abs. 5 BauGB gegen die Bereitstellung von geeignetem Ersatzland ist nicht zulässig. Lediglich bei Verkaufsbereitschaft von Eigentümern lassen sich entsprechende Grundstücke dann im Rahmen der Umlegung auf Grundlage des B-Plans zweckmäßig gestalten.

Insgesamt bietet die Umlegung folgende Möglichkeiten zur Flächenbereitstellung für den geförderten Wohnungsbau:

- Die Abschöpfung des Umlegungsvorteils durch den Flächenbeitrag von bis zu 30 Prozent der eingeworfenen Fläche beim Flächenmaßstab nach § 58 BauGB kann von den Kommunen für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden.
- Einem Vorhabenträger, der geeignete Flächen außerhalb des Umlegungsgebietes zur Verfügung stellt, können im Rahmen der Umlegung Flächen für den sozialen Wohnungsbau innerhalb des Umlegungsgebietes bereitgestellt werden, sofern sich Eigentümer in der Umlegung mit einem solchen Tausch einverstanden erklären.
- Die Abschöpfung des Umlegungsvorteils in Geld beim Wertmaßstab nach § 57 BauGB ermöglicht der Gemeinde, Flächen im Umlegungsgebiet von verkaufsbereiten Eigentümern zu erwerben.
- Im Modell der vereinbarten amtlichen Umlegung (Kombination der amtlichen Umlegung mit einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB) kann ein zusätzlicher Flächenbeitrag für den sozialen Wohnungsbau vereinbart werden („Sozialbeitrag“).<sup>115</sup>

Wegen der Anforderungen und Inhalte städtebaulicher Verträge vgl. Abschnitt 8. Kooperatives Baulandmodell. Das Stuttgarter Modell ist für die Gemeinde äußerst vorteilhaft, weil damit die Umsetzung der städtebaulichen Ziele und die Refinanzierung der Entwicklungs- und Folgekosten erreicht werden können.

#### ■ Praxisbeispiel: Erweitertes Stuttgarter Modell der Baulandumlegung<sup>31</sup>

Das sog. „Erweiterte Stuttgarter Modell“ der Baulandumlegung verbindet die hoheitliche Umlegung mit einem städtebaulichen Vertrag mit umfangreichen Regelungen zu folgenden Aspekten:

**Flächenbeitrag:** Die Eigentümer leisten einen unentgeltlichen Flächenbeitrag von 30 Prozent ihrer Einwurfsfläche.

**Sozialbeitrag:** Die Eigentümer leisten zusätzlich einen entgeltlichen „Sozialbeitrag“ in Höhe von 20 Prozent ihrer Einwurfsfläche zu einem Preis, der noch geförderten Mietwohnungsbau ermöglicht. Dieser Sozialbeitrag ist für geförderten Wohnungsbau, das städtische Sonderprogramm „Preiswertes Wohneigentum“ oder für Flächen des Gemeinbedarfs zu verwenden.

**Verfahrenskosten:** Die Eigentümer übernehmen die Kosten der städtischen Planung und Vermessung sowie - sofern erforderlich - das Honorar des Maßnahmeträgers.

**Folgekosten:** Die Eigentümer übernehmen einen Teil der für das Gebiet anfallenden Kosten für die soziale Infrastruktur.

**Ausgleichsmaßnahmen:** Die Eigentümer übernehmen die Kosten für die externen naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen.

**Energiekonzept:** Die Eigentümer verpflichten sich, mit ihren Bauvorhaben die aktuell geltende Energieeinsparverordnung zu unterschreiten.

<sup>115</sup> Vgl. Dieterich 2006, 350 f.

<sup>116</sup> Vgl. Stadt Stuttgart, <https://www.stuttgart.de/item/show/352920/1>.

**Bauverpflichtung:** Die Eigentümer verpflichten sich, ihre Grundstücke innerhalb einer Frist von 5 Jahren zu bebauen.

**Erschließung:** Die Eigentümer übernehmen 100 Prozent der Erschließungskosten für das Neubaugebiet. Die Stadt schließt hierzu einen Erschließungsvertrag mit einem Erschließungsträger nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB. Die Eigentümer verpflichten sich mittels Kostenvereinbarungen gegenüber dem Erschließungsträger zur Übernahme ihrer anteiligen Kosten.

Wegen der erheblichen zusätzlichen, spezialisierten und lediglich temporären Aufgaben ist eine solche Übertragung für kleinere Städte und Gemeinden sinnvoll. Die Gemeinde trägt die Kosten für die Geschäftsstelle und kann diese über die Abschöpfung des Umlegungsvorteils vollständig refinanzieren.

Auch für die Durchführung einer freiwilligen Umlegung nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB empfiehlt sich die Übertragung der Aufgaben auf eine geeignete Stelle (Katasterbehörde oder ÖbVI). Desweiteren kann auch das MIL in Umlegungsfragen konsultiert werden.

#### **5.2.4. Organisation der Umlegung: Umlegungsausschuss und Geschäftsstelle**

Für die praktische Durchführung einer hoheitlichen Umlegung hat die Gemeinde nach brandenburgischer Umlegungsausschussverordnung – UmlAussV – vom 23.2.2009 (GVBl. II/09, [Nr. 07], S. 101) einen Umlegungsausschuss zu bilden. Für die Durchführung einer vereinfachten Umlegung ist die Bildung eines Umlegungsausschusses nicht erforderlich. Mehrere Gemeinden können durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung einen gemeinsamen Umlegungsausschuss bilden. Eine amtsangehörige Gemeinde kann die Bildung des Umlegungsausschusses nach § 135 Abs. 5 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) auf das Amt übertragen.

Die Vorbereitung der in einem Umlegungsverfahren zu treffenden Entscheidungen sowie alle mit der Durchführung verbundenen administrativen Aufgaben sind durch eine Geschäftsstelle vorzunehmen. Diese Aufgaben der Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses kann die Gemeinde bzw. das Amt übertragen auf:

1. die räumlich zuständige Katasterbehörde,
2. eine andere Katasterbehörde oder
3. eine Öffentlich bestellte Vermessungsingenieurin oder einen Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur (ÖbVI).

### 6.1. Zwischenerwerb, Bauleitplanung, Erschließung und Vermarktung

Verfügt eine Gemeinde über eigene Flächen, so kann sie Einfluss auf die sozialpolitischen, städtebaulichen, ökologischen und fiskalischen Ziele der Gemeindeentwicklung nehmen. Angesichts rasant steigender Bodenpreise und der hohen Kosten der Baulandentwicklung hat sich das kommunale Zwischenerwerbsmodell in vielen Kommunen als eine wesentliche Baulandstrategie etabliert. Der grundsätzliche Ablauf ist in Abbildung 23 dargestellt. Für den preisgünstigen Erwerb und zur Sicherung einer optimalen Verhandlungsposition ist es entscheidend, dass die Flächen von der Kommune erworben werden, bevor diese als Bauflächen im FNP dargestellt oder als Baugebiete im B-Plan festgesetzt werden. Derartige Darstellungen und Festsetzungen führen grundsätzlich zu einem Anstieg des jeweiligen Verkehrswertes der Flächen und damit zu einem erhöhten Ankaufspreis (vgl. Abschnitt 9.1).

Als eine wesentliche Voraussetzung für die kommunale Zwischenerwerbsstrategie müssen geeignete Grundstücke sowie die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer vorhanden sein. Nicht zuletzt zur Verbesserung ihrer Verhandlungsposition gegenüber den Eigentümern sollte die Gemeinde für diese Strategie auf gleichwertige Flächenalternativen zurückgreifen können, um bei fehlender Verkaufsbereitschaft der Eigentümer oder unangemessenen Preisvorstellungen auf diese Flächen ausweichen zu können.

Ein wirtschaftlich tragfähiger Ankaufspreis, der eine rentierliche, d.h. mindestens kostendeckende Entwicklung und Vermarktung der Grundstücke ermöglicht, ist von wesentlicher Bedeutung (vgl. Abschnitt 9.4). Darüber hinaus muss die Finanzierung des Zwischenerwerbs sichergestellt sein. Je nach Modell kann der Zwischenerwerb durch die Gemeinde mit Haushaltsmitteln oder durch einen beauftragten Treuhänder außerhalb des Haushaltes erfolgen.

Beim Zwischenerwerbsmodell können die beiden Optionen „Zwischenerwerb im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik“ oder „Projektbezogener Zwischenerwerb“ unterschieden werden.

Bei einer langfristigen Bodenvorratspolitik erwirbt die Kommune kontinuierlich und frühzeitig Flächen, die nicht nur potenzielle Bauflächen umfassen, sondern auch Flächen für Ausgleichsmaßnahmen und Gemeinbedarfseinrichtungen sowie landwirtschaftliche Tauschflächen. Die langfristige Bodenvorratspolitik erfordert i.d.R. zwar eine lange Vorhaltezeit, die indessen aufgrund steigender Bodenwerte und äußerst niedriger Kommunalkreditzinssätze durchaus wirtschaftlich ist. Außerdem lässt der frühe Erwerbszeitpunkt einen niedrigeren Ankaufspreis erwarten. Das Risiko der Kommune, dass keine Entwicklung zu Bauland erfolgen kann, ist begrenzt, zumal die Kommunen über die Planungshoheit verfügen und die Flächen ggf. auch als Ausgleichsflächen oder als landwirtschaftliche Tauschflächen verwendet werden können.

Beim projektbezogenen Flächenerwerb sollte der Erwerb noch vor der Änderung des FNP und Aufstellung eines B-Plans erfolgen. Bereits wegen der kürzeren Wartezeit bis zur Baureife ist der Ankaufspreis indessen höher als bei einem frühzeitigen, projektunabhängigen Ankauf.

Ein in der Gemeinde durch politischen Beschluss etabliertes kommunales Zwischenerwerbsmodell wird die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer erhöhen, wenn der Zwischenerwerb der künftigen Bauflächen in Gänze oder in Teilen als Voraussetzung für die Aufstellung eines B-Plans erfüllt sein muss, die Eigentümer an der Vermarktung der Flächen vorzugsweise beteiligt werden oder an der Wertsteigerung durch eine Nachzahlung der Gemeinde partizipieren.

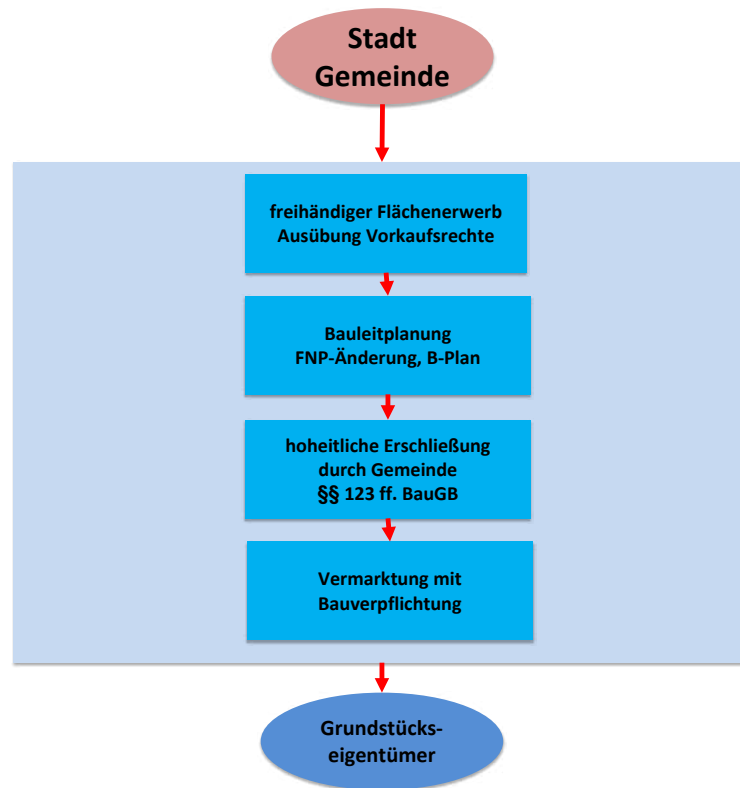


Abbildung 23: Kommunales Zwischenerwerbsmodell (© Kötter)

Als weitere im Rahmen des Zwischenerwerbsmodells durchzuführende Aufgaben sind die Erschließung auf den gemeindeeigenen Flächen sowie die zielorientierte Vermarktung der Grundstücke durch die Gemeinde zu benennen. Die Herstellung der Erschließungsanlagen kann die Gemeinde auch einem gewerblichen Unternehmer übertragen. Im Rahmen der Vermarktung kann die Gemeinde die wesentlichen Vorteile und die weitreichenden Möglichkeiten des Zwischenerwerbsmodells nutzen, um die zeitliche und inhaltliche Umsetzung der städtebaulichen Ziele zu steuern. Dafür kann sie entsprechende Vergabeverfahren einsetzen (vgl. Abschnitt 9.2).

## 6.2. Flächenbeschaffung durch freihändigen und hoheitlichen Grunderwerb

Eine aktive Liegenschaftspolitik, also die Sicherung der (kurz-, mittel- oder langfristigen) Verfügbarkeit eigener Grundstücke durch ho-

heitlichen Grunderwerb ist ein Schlüsselinstrument der kommunalen Baulandentwicklung. Hierbei erwirbt die Kommune entwicklungs-fähige Flächen oder Tauschflächen für den Aufbau und die Erhaltung eines für die gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung nutzbaren Liegenschaftsportfolios. Voraussetzung ist der Veräußerungswille der Grundstückseigentümer.

In Kombination mit planungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten ist eine Kommune damit in der Lage, auf die Flächenentwicklung und Baurechtsnutzung sowie auf den örtlichen Grundstücksmarkt gezielt Einfluss zu nehmen. Kommunen können mit eigenen Grundstücken eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und die Flächenbereitstellung für geförderten und mietpreisgedämpften Wohnraum zielorientiert steuern. Mit kommunalen Zwischenerwerbsmodellen lassen sich wesentliche wohnungspolitische Ziele verfolgen:



- **Städtebauliche Ziele:** Steuerung der Gemeindeentwicklung durch Bereitstellung von geeigneten Grundstücken für den geförderten und mietpreisgedämpften Wohnungsbau sowie Verwirklichung der mit Festsetzungen des B-Plans verfolgten diesbezüglichen Ziele.
- **Ökonomische Ziele:** Dämpfung der Grundstückspreise und Finanzierung der Infrastrukturkosten durch die Bodenwertsteigerung.
- **Sozialpolitische Ziele:** Wohnraumbereitstellung für einkommensschwächere Gruppen sowie die Förderung der Eigentumsbildung für breite Schichten der Bevölkerung.
- **Ökologische Ziele:** Aufbau eines Flächenpools für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, Sicherung relevanter Grün- und Freiflächen.
- **Baukulturelle Ziele und Innovation:** Durch Konzeptvergabeverfahren können innovative Nutzungskonzepte sowie die Qualität und die Baustandards erzielt werden.

Eine ausreichende Flächenreserve im kommunalen Eigentum eröffnet Gestaltungsoptionen und schafft die Basis für die schnelle, kostengünstige Baulandbereitstellung für eine gemeinwohlorientierte Gemeindeentwicklung.<sup>112</sup> Der Erwerb ist eine Grundvoraussetzung für die gezielte Vergabe der Grundstücke nach städtebaulichen und sozialen Vergabekriterien. Auf kommunalen Grundstücken können von den Kommunen Erbbaurechte bestellt und dadurch sogar sehr langfristige Optionen für die Stadtentwicklung generiert und gesichert werden.

Der gemeindliche Grunderwerb von zu entwickelnden Flächen lässt sich je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Kommunen und der konjunkturellen Situation auf dem Bodenmarkt in unterschiedlichen Strategien umsetzen.

<sup>112</sup> Vgl. ebd.

<sup>113</sup> Vgl. Hengstermann 2019, 313 f.

<sup>114</sup> Vgl. Ruff 2004, 26 f.

<sup>115</sup> Vgl. Fuchs 2018.

### 6.3. Langfristige Bodenbevorratung

Im Falle einer langfristigen Bodenvorratspolitik kauft die öffentliche Hand frühzeitig und kontinuierlich. Der Ankauf wird nicht am absehbaren Bedarf, sondern an den sich bietenden Kaufgelegenheiten orientiert. Da zum Zeitpunkt des Ankaufs noch keine konkrete Planung vorliegt und die künftige Nutzung als Bauland noch weitgehend offen ist, kann der Erwerb vielfach zum Agrarlandpreis erfolgen.<sup>113</sup>

Die Bodenbevorratung durch Ankauf von bisher nicht als Wohnbauland erschlossenen und genutzten Flächen zu günstigen Preisen ist der hergebrachte Weg, den Gemeinden gehen können, um Einfluss auf die Baulandpreise zu nehmen. Nach längerfristiger Bodenbevorratung ggf. kombiniert mit aktuellem Zuerwerb können zusammenhängende Flächen als Baugebiete ausgewiesen werden. Der kommunale Bodenvorrat kann aber auch als Tauschmasse eingesetzt werden, denn vielfach sind beispielsweise Landwirte nur dann zum Verkauf von Grundstücken an die Gemeinde bereit, wenn sie im Gegenzug an anderer Stelle ein Grundstück bekommen.<sup>114</sup>

#### ■ Anwendungsbeispiel Ulm (ca. 126.200 Einwohner)

Seit über 125 Jahren kauft die Stadt Ulm oft auf Jahrzehnte im Voraus Flächen auf, um diese gezielt als Tauschflächen, als Bauflächen für eigene Projekte oder zur Entwicklung von Gewerbe- oder Wohngebieten einzusetzen. Im Jahr 2017 investierte die Stadt Ulm 33 Millionen Euro in den Ankauf neuer Grundstücke. In 16 künftigen Wohngebieten wurde so viel zusammenhängendes Bauland aufgekauft, dass die Baulandausweisung auf den eigenen Flächen folgen kann.<sup>115</sup> Der umfangreiche Grundbesitz der Stadt Ulm

erlaubt es, die für Bebauungspläne erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen stets auf eigenen Flächen durchzuführen. Dazu dienen auch Grundstücke außerhalb der Stadt Ulm im Einvernehmen mit den Nachbargemeinden.

Die Spekulation mit unbebauten Grundstücken soll unterbunden werden, indem durch das bereits seit 1890 verwendete „Ulmer Wiederkaufsrecht“ verhindert wird, dass noch unbebaute Grundstücke vom Erwerber an private Dritte weiterverkauft werden. Dies wird durch eine Auflassungsvormerkung zugunsten der Stadt Ulm im Grundbuch gesichert. Dieses Wiederkaufsrecht wird erst dann gelöscht, wenn durch den privaten Grundstückserwerber der verfolgte Zweck verwirklicht ist, also z.B. ein Wohnhaus bezugsfertig errichtet und 10 Jahre selbst bewohnt wurde oder ein Gewerbeobjekt bezugsfertig errichtet ist.<sup>116</sup>

Gegenwärtig hat die langfristige Bodenvorratspolitik aufgrund der kritischen Haushalts-situation zahlreicher Kommunen an Bedeutung verloren. Zugleich ist eine abnehmende Verkaufsbereitschaft von Grundstückseigentümern zu verzeichnen.<sup>117</sup> Aus diesem Grund ist in den wenigsten Fällen davon auszugehen, dass die Kommune die Flächen tatsächlich zum Agrarlandpreis erwerben kann. Verfahren der städtebaulichen Kalkulation (vgl. Kapitel 9.4) ermöglichen jedoch eine Abschätzung des für die Kommune tragfähigen Ankaufswertes von werdendem Bauland. Die Baulandkommission empfiehlt eine stärkere kommunale Bodenbevorratung.<sup>118</sup>

Dem dargestellten allgemeinen Befund entspricht auch die Situation in den untersuchten Kommunen in Brandenburg: Von den befragten Kommunen betreibt die Gemeinde Wandlitz seit etwa fünf Jahren eine langfristige Bo-

denvorratspolitik. Ziel ist in erster Linie der Kauf von Tauschflächen für den naturschutzrechtlichen Ausgleich, aber auch für zukünftig geplante Standorte für den öffentlichen Bedarf (z.B. Schulen). Verkäufer ist häufig die Bodenverwertungs- und Verwaltungs-GmbH, die seit ihrem Gründungsjahr 1992 den gesetzlichen Auftrag hat, ehemals volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen zu privatisieren. Bei Bedarf wird im Rahmen der Kaufverhandlungen und Bieterverfahren eine Nachzahlungsverpflichtung für den Fall vereinbart, dass die Fläche als Bauland entwickelt wird. Bei den Grundstückserwerben konkurriert die Gemeinde mit anderen Investoren.

In den anderen Kommunen wird Bodenbevorratung aufgrund fehlender kommunaler Haushaltsmittel nicht betrieben. Zugleich werden jedoch die Chancen und Potenziale in fast allen Kommunen erkannt und positiv bewertet.

Eine wesentliche Voraussetzung für den freihändigen Grunderwerb im Rahmen einer langfristigen Baulandbevorratung sind ausreichende Finanzmittel im kommunalen Haushalt und eine strategisch kommunale Entwicklungsplanung, damit die Flächenankäufe zielorientiert stattfinden können.

Gerade in kleineren Gemeinden sind die personellen und finanziellen Kapazitäten für eine eigenständige Bodenbevorratung vielfach nicht ausreichend. Deshalb rücken zunehmend interkommunale Ansätze in den Fokus, zu denen auch das für 2021 geplante Landesförderprogramm „Gemeinsame Flächennutzungspläne“ in Brandenburg gehört. Unter den befragten Kommunen in Brandenburg wird die Möglichkeit interkommunaler Bodenfonds bislang allerdings nicht genutzt. Zu einer erfolgreichen Etablierung fehlen aus gemeindlicher Sicht

116 Vgl. Stadt Ulm 2020.

117 Vgl. DVW 2014, 122 f.

118 Vgl. Baulandkommission 2019, 54 ff.

rechtlich verbindliche Vorgaben, da offensichtlich die Bereitschaft für eine freiwillige Zusammenarbeit lediglich gering ausgeprägt ist.

#### 6.4. Projektbezogener Zwischenerwerb

##### Zwischenerwerb ohne Beteiligung der Eigentümer an der Wertschöpfung

Verbreiteter als eine langfristige Bodenvorratspolitik sind projektorientierte Zwischenerwerbe für konkrete Vorhaben (KiTa, altersgerechtes Wohnen usw.). Vier der untersuchten Kommunen haben Erfahrung mit diesem Instrument.

Auf den kurzfristigen projektbezogenen Zwischenerwerb folgen i. d. R. die Aufstellung eines Bebauungsplans, die Erschließung, die Parzellierung und die Vermarktung der baureifen Grundstücke zeitnah durch die Gemeinde. Als Ankaufspreis für die Flächen kann häufig der Wert für Agrarland angesetzt werden, so dass alle planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen von der Gemeinde durch den Zwischenerwerb und nachfolgende Veräußerung zum Verkehrswert für baureifes Land abgeschöpft und zur Finanzierung ihrer Aufwendungen verwendet werden können. Die Alteigentümer werden hierbei nicht an den planungsbedingten Bodenwertsteigerungen beteiligt. Im Übrigen besteht auch keine Verpflichtung der Gemeinde, die Alteigentümer an der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung partizipieren zu lassen. Allerdings wird die Verkaufsbereitschaft in diesem Modell äußerst gering sein.

##### ■ Anwendungsbeispiel

Eine Gemeinde kauft noch zu entwickelnde Bauflächen vor Darstellung im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen. Am Markt haben sich noch keine Bauerwartungen gebildet und der Ankaufspreis ist daher niedrig. Die Kosten für die erforderliche Planung (FNP-Änderung und B-Plan aufstellung) sowie

Baureifmachung durch Bodenordnung und ErschließungskönnendurchdenhöherenWiederverkaufswert als baureifes Land gedeckt werden. Verbleibende Planungsgewinne können zur Subventionierung von Grundstücken des sozialen Wohnungsbaus genutzt werden.<sup>119</sup>

##### Zwischenerwerb mit Beteiligung der Eigentümer an der Wertschöpfung

Bei diesem Modell erwirbt die Kommune die Flächen im Bereich des Plangebietes zu einem Ankaufswert, der durch kostenbasierte Kalkulation des wirtschaftlich tragfähigen Wertes ermittelt wird. Dabei werden ausgehend vom Wert für baureifes Land die Entwicklungskosten (Planungskosten, Infrastrukturkosten usw.), der Flächenaufwand für die Erschließung, die grundstücksbezogenen Kosten des geförderten Wohnungsbaus sowie die Entwicklungszeit bis zur Baureife berücksichtigt. Die voll entwickelten Baugrundstücke werden nach Erschließung und Parzellierung zu tragfähigen Preisen für den sozialen Wohnungsbau veräußert. Die Alteigentümer partizipieren damit an den planungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Diese können ihnen in Form von Bauflächen oder mittels Planungsgewinnbeteiligung an den Wertsteigerungen überlassen werden. Durch die Beteiligung an der Wertschöpfung wirkt sich diese Zwischenerwerbsform positiv auf die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer aus, so dass sie eine besonders effektive Form der Baulandbereitstellung darstellt. Eine Nachzahlungsverpflichtung greift, wenn die tatsächlich realisierten Nutzungen von Flächen höherwertig sind, als bei der Kaufpreisermittlung angenommen.

##### Zwischenerwerb im Rahmen einer vereinbarten amtlichen Umlegung

Die Baulandbereitstellung für den geförderten Wohnungsbau durch kommunalen Zwischenerwerb kann auch im Rahmen der vereinbarten amtlichen Umlegung nach §§ 45 ff. i.V.m.

119 Vgl. z.B. Baulandmodell der Stadt Kerpen 2016.

§ 11 BauGB erfolgen. Die Kommune kann durch Erhöhung des obligatorischen Flächenbeitrags zum Ausgleich der umlegungsbedingten Vorteile für den geförderten Wohnungsbau geeignete Baugrundstücke erhalten und an einen Vorhabenträger mit der vertraglichen Verpflichtung veräußern, auf diesen Flächen geförderten Wohnungsbau zu errichten und für eine bestimmte Bindungsfrist zu landesrechtlichen Konditionen zu vermieten.

#### Zwischenerwerb im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Ein kurzfristiger projektorientierter und zudem flächendeckender kommunaler Zwischenerwerb erfolgt auch im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB unter den gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen und kann – soweit erforderlich – durch Enteignung vorgenommen werden (vgl. Kapitel 4.2). Ankaufs- und Veräußerungswerte sind gesetzlich standardisiert. Der Ankauf muss zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert ohne Aussicht auf Entwicklung vorgenommen werden, der Verkauf hingegen zum Endwert nach tatsächlicher und rechtlicher Durchführung der Maßnahme (vgl. § 169 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 153 BauGB). Soweit bei der Finanzierung der Maßnahme

ein Überschuss verbleibt, ist dieser an die vor-maligen Grundstückseigentümer auszukehren. Die Bodenwertabschöpfung hat insofern abgabenrechtlichen Charakter und darf nur insoweit vorgenommen werden, als dies zur Finanzierung der Maßnahme erforderlich ist. Die Eigentümer werden mithin grundsätzlich nicht an der Wertschöpfung beteiligt.<sup>120</sup>

#### Zugriff auf Flächen durch privatrechtliche Ankaufoptionen

Eine wesentliche Hürde für den Zwischenerwerb sind die Finanzierungskosten für den Ankauf der Grundstücke und die Übernahme des vollen Entwicklungsrisikos durch die Gemeinde. Als Alternative zum Erwerb einer Fläche bietet sich die Sicherung durch eine privatrechtliche Ankaufoption an. Dadurch kann die Gemeinde ihre finanzielle Belastung senken und wirtschaftliche Risiken vermeiden.

Notarielle Kaufangebote des Eigentümers dienen einer Minimierung der Zwischenfinanzierungskosten durch Verkürzung des Zeitraumes der Vorhaltung von Flächen (vom Ankauf über die Entwicklung bis zum Verkauf). Außerdem werden Kosten vermieden, falls sich herausstellt, dass kein Baurecht geschaffen werden kann.<sup>121</sup>

Wichtige Anwendungsaspekte für Zwischenerwerbsmodelle	
Finanzierbarkeit	Im kommunalen Finanzhaushalt sollten ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden.
Flächenverfügbarkeit	Grundstückseigentümer müssen bereit sein, die benötigten Flächen zum tragfähigen Preis und zum richtigen Zeitpunkt zu veräußern.
Vergaberecht	Bei der Vermarktung der Grundstücke unter bestimmten Zielvorgaben ist die vergaberechtliche Relevanz zu prüfen.
Baulandbeschluss	Empfehlenswert ist die generelle Festlegung der Zwischenerwerbsmodalitäten durch Baulandbeschluss, damit diese nicht in jedem Einzelfall neu entwickelt und verhandelt werden müssen.

<sup>120</sup> Vgl. z.B. Baulandmodell der Stadt Kerpen 2016.

<sup>121</sup> Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 13 f.

Die Kommune sichert sich die Flächenverfügbarkeit, nimmt das Kaufangebot jedoch erst an, wenn die Planung gesichert ist. Das Modell wird auch als subsidiäres Ankaufsrecht ohne Zwischenerwerb bezeichnet. Zu beachten ist hierbei, dass ein solches Kaufangebot nicht erst nach Rechtskraft des B-Plans angenommen werden darf, wenn ein Bauerwartungslandpreis vereinbart wurde, denn die Kommune ist zur Zahlung des Verkehrswertes verpflichtet. Maßgeblich für den Verkehrswert ist der Zeitpunkt der Annahme des notariellen Kaufangebotes. Neben den Rücktrittsklauseln kann in den notariellen Kaufangeboten auch eine variable Gestaltung des Ankaufspreises nach Offenlegung von Kostenkalkulationen für die Baureifmachung vereinbart werden. Mit einer kostenorientierten Ermittlung des Ankaufswertes zeigt die Kommune, dass sie keine Gewinne beabsichtigt, sondern lediglich ihre Kosten refinanzieren möchte, was die Bereitschaft zum Verkauf fördert und sich damit gleichzeitig positiv auf die Finanzierbarkeit der Baulandbereitstellung auswirken kann.

Wenn der Ankauf der Flächen im Vorfeld der Maßnahme zur Erreichung der städtebaulichen Ziele nicht erforderlich ist und mit dem privaten Eigentümer Vereinbarungen in einem städtebaulichen Vertrag oder im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplans getroffen werden, kommt zur Sicherung dieser Verpflichtungen ein im Grundbuch durch Vormerkung gesichertes Ankaufsrecht oder Rückkaufsrecht der Gemeinde in Betracht (vgl. hierzu dingliche Sicherung in Abschnitt 9.3).<sup>122</sup> Der Grundstückseigentümer kann insbesondere verpflichtet werden, entweder das Grundstück innerhalb einer Frist baulich selbst zu nutzen (Bauverpflichtung), Grundstücksteile an von der Gemeinde bestimmte Zielgruppen zu einem ermäßigten Preis zu veräußern

oder für einen Teil der neu errichteten Wohnungen Mietpreis- und Belegungsbindungen einzugehen. Vertragsverletzungen kann die Gemeinde dadurch sanktionieren, dass ihr ein vertragliches Ankaufsrecht eingeräumt wird und sie die Grundstücke dann selbst den städtebaulichen Zielen zuführt. Bei bereits bebauten Grundstücken kann das Ankaufsrecht zugunsten einer kommunalen Wohnungsgesellschaft ausgeübt werden. Vorteil dieses Modells ist es, dass die Gemeinde (zunächst) keine finanziellen Mittel zum Flächenankauf im Plangebiet aufwenden muss. Diese Variante birgt indessen den Nachteil, dass für die Gemeinde ein nicht unwesentlicher Überwachungsaufwand entsteht, um die Erfüllung der städtebaulichen Vorgaben zu prüfen.<sup>123</sup>

#### 6.5. Vorkaufsrechte §§ 24 ff. BauGB

Die Gemeinden können, sofern Grundstücke zwischen Privaten gehandelt werden, Vorkaufsrechte ausüben, um in entsprechende Kaufverträge einzutreten und die betreffenden Grundstücke für die zulässigen städtebaulichen Ziele nutzen zu können. Das Vorkaufsrecht kann auch zugunsten Dritter ausgeübt werden, die in der Lage und gewillt sind, die städtebaulichen Ziele umzusetzen. Da das Vorkaufsrecht aber nur greift, sofern ein Eigentümer sein Grundstück veräußern will und die Ausübung immer an konkrete städtebauliche Ziele bzw. beabsichtigte städtebauliche Entwicklungen geknüpft sein muss, sind kommunale Vorkaufsrechte nach §§ 24 ff. BauGB kein Mittel zur allgemeinen Bodenbevorratung.<sup>124</sup>

Jedoch kann dieses Instrument unter Umständen z.B. in den folgenden Situationen ergänzend genutzt werden:

- Verhandlungen über einen freihändigen Er-

<sup>122</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, Rn. 46 und 51.

<sup>123</sup> Vgl. Portz et al. 2018, 11 f.

<sup>124</sup> Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 37.

werb oder eine privatrechtliche Ankaufoption sind gescheitert.

- Es sollen Weiterverkäufe über dem aktuellen Verkehrswert, die eine spekulative Bodenwertsteigerung verursachen können, verhindert werden.

### 6.5.1. Allgemeines Vorkaufsrecht

In § 24 Abs. 1 BauGB sind konkrete Fälle enumerativ benannt, in denen der Gemeinde ein allgemeines Vorkaufsrecht zusteht:

#### ■ Anwendungsfälle des allgemeinen Vorkaufsrechtes der Gemeinde nach § 24 BauGB

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

Im Fall einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht zwar ohnehin eine flächendeckende Grunderwerbsverpflichtung für die Kommune. Mit dem Vorkaufsrecht

kann eine Gemeinde indessen in den privaten Grundstücksverkehr eingreifen und spekulative Grundstücksgeschäfte verhindern.

Das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Nr. 5 BauGB erstreckt sich auf unbebaute Flächen im Außenbereich, soweit sie im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt sind. Auch für unbebaute Grundstücke, die nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, kann die Kommune ein allgemeines Vorkaufsrecht geltend machen, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert.<sup>125</sup> Insgesamt ist das Vorkaufsrecht vorwiegend auf die Flächenbeschaffung durch die Gemeinde für den Wohnungsbau ausgerichtet.

### 6.5.2. Besonderes Vorkaufsrecht

Das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB ermöglicht die Begründung eines Vorkaufsrechtes durch Satzung. Diese muss bereits beschlossen und öffentlich bekannt gemacht worden sein, bevor das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann.

§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ermächtigt die Gemeinde, das besondere Vorkaufsrecht im Unterschied zum allgemeinen Vorkaufsrecht an allen unbebauten Grundstücken zu begründen, die im Bereich eines Bebauungsplanes liegen. Das städtebauliche Interesse zur Begründung und Ausübung dieses Vorkaufsrechtes liegt vor, wenn diese Grundstücke baulichen Nutzungen entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zugeführt werden sollen.

Die Anwendung des besonderen Vorkaufsrechtes nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist vorgesehen für bebaute und unbebaute Grundstücke, die in Gebieten liegen, für die die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in

<sup>125</sup> Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 37.



Betracht zieht.<sup>126</sup> Dieses Satzungsverkaufsrecht ist zweckmäßig vor Satzungsbeschluss bei städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen oder B-Plänen, bevor dort das gesetzliche Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB greifen kann. Spekulativer Grundstückshandel kann auf diese Weise verhindert werden. Als Grundlage für eine Satzung nach § 25 BauGB kommt auch ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in Betracht, denn die Gemeinde kann damit ihre planerischen Vorstellungen konkretisieren, um die Satzung entsprechend zu begründen.<sup>127</sup>

### 6.5.3. Ausübung des Vorkaufsrechtes

Die Verfahrensanforderungen für die Ausübung eines Vorkaufsrechtes sind vergleichsweise hoch. Sowohl im Fall des gesetzlichen Vorkaufsrechtes nach § 24 BauGB als auch im Fall eines Satzungsverkaufsrechtes nach § 25 BauGB muss die Gemeinde binnen zwei Monaten nach Mitteilung des vollständigen Kaufvertrags einen entsprechenden Ausübungsbescheid gegenüber dem Verkäufer erlassen.

Dabei muss die Gemeinde für den konkreten Fall die Gründe darlegen, die den Erlass des Ausübungsbescheides zum Wohl der Allgemeinheit rechtfertigen. Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum stellt einen Grund dar, der die Ausübung des Vorkaufsrechtes rechtfertigen kann. Das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt auch beim Erwerb von Austausch- und Ersatzland regelmäßig eine Ausübung des Vorkaufsrechtes.<sup>128</sup>

Bei der Ausübung des Vorkaufsrechtes ist der Verwendungszweck des Grundstücks anzu-

geben. Der Käufer erhält dadurch die Gelegenheit, gegenüber der Gemeinde zu erklären, diesen Verwendungszweck zu erfüllen und damit das Vorkaufsrecht abzuwenden. Der Käufer kann mithin die Ausübung des Vorkaufsrechtes dann abwenden, wenn er sich verpflichtet und in der Lage ist, das Grundstück nach den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme umzusetzen.

### 6.5.4. Kaufpreis bei Ausübung des Vorkaufsrechtes

Grundsätzlich tritt die Gemeinde mit Ausübung des Vorkaufsrechtes in den zwischen Käufer und Verkäufer ausgehandelten Vertrag einschließlich der Preiskonditionen ein. Haben Käufer und Verkäufer jedoch einen den Verkehrswert in erkennbarer Weise deutlich überschreitenden Kaufpreis vereinbart, kann das Vorkaufsrecht als sog. preislimitierendes Vorkaufsrecht ausgeübt werden (§ 28 Abs. 3 BauGB). Dies bedeutet, dass die Gemeinde nicht den deutlich überhöhten Kaufpreis, sondern lediglich den Verkehrswert bezahlen muss.<sup>129</sup> Eine deutliche Überschreitung in diesem Sinne wird in Rechtsprechung und Literatur dann angenommen, wenn die Abweichung im Bereich zwischen 20 und 30 Prozent liegt.<sup>130</sup> Im Fall der Ausübung des preislimitierenden Vorkaufsrechtes nach § 28 Abs. 3 BauGB hat der Verkäufer die Möglichkeit, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts über die Ausübung des Vorkaufsrechtes von dem Vertrag zurückzutreten.

Da sich der Verkehrswert nicht an spekulativen Zukunftserwartungen orientiert, kann ein spekulativer Grundstücksverkehr mit erhebli-

<sup>126</sup> Vgl. Sommer 2016.

<sup>127</sup> Vgl. Portz et al. 2018, 23 f.

<sup>128</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, Rn. 23.

<sup>129</sup> Vgl. Portz et al. 2018, 23 f.

<sup>130</sup> Vgl. Stock, in: EZBK 2019, § 28 BauGB, Rn. 56 sowie LG Berlin, Urt. v. 26.04.2017 - O 2/15 Baul - (Überschreitung von mindestens 25 Prozent).

chen Preissteigerungen eingedämmt werden. Aber auch der Erwerb zum Verkehrswert kann bedeuten, dass die Grundstücksbeschaffung über den Weg der Vorkaufsrechte im Vergleich zu einer langfristigen Bodenbevorratung zu hohen Ankaufspreisen führt und das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, nicht in allen Fällen erreicht werden kann.

#### ■ Praxistipp strategischer Grunderwerbsplan

Für den zielorientierten Grunderwerb sollte die Gemeinde einen internen, nicht öffentlichen strategischen Grunderwerbsplan erstellen und festlegen, welche Grundstücke sie erwerben und für welche Grundstücke sie im Verkaufsfall ggf. ein Vorkaufsrecht ausüben will.

Eine solche Grundlage ist hilfreich, um die ggf. notwendige Entscheidung der Gemeindevertretung über die Ausübung des Vorkaufsrechts zeitnah zu erreichen.

## 7.1. Grundzüge und Prinzipien einer kooperativen Baulandstrategie

Unter dem kooperativen Baulandmodell wird die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit und einem Investor und zugleich Flächeneigentümer mittels städtebaulichem Vertrag nach § 11 BauGB mit dem Ziel verstanden, Bauland zu entwickeln. Das in der kommunalen Praxis weit verbreitete Modell der kooperativen Baulandentwicklung basiert auf dem Ansatz, dass sich die zu entwickelnde Fläche im Eigentum eines mitwirkungsbereiten Investors befindet, der beabsichtigt, diese nach Maßgabe der städtebaulichen Ziele der Gemeinde zu entwickeln und zu erschließen, um anschließend die baureifen Grundstücke zu vermarkten bzw. selbst bebauen zu können. Der Gemeinde fällt dabei die Aufgabe zu, für die Fläche das erforderliche Baurecht auf Basis ihrer städtebaulichen Ziele zu schaffen. Der Vorhabenträger verpflichtet sich im Gegenzug vertraglich beispielsweise dazu, die Flächen zügig zu erschließen und ggf. selbst zu bebauen oder zu vermarkten, die Planungs- und Entwicklungskosten zu übernehmen und/ oder die Kosten für die technische Erschließung und für Gemeinbedarfseinrichtungen zu tragen. Eine weitere optionale vertragliche Verpflichtung betrifft die Errichtung von Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen.

Die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit Privaten bei der Baulandentwicklung sind vielfältig. Wesentliche für eine Kooperation sprechende Gründe sind:

- Die Baulandentwicklung kann für die Gemeinde mit geringem Risiko und geringen Kosten erfolgen, da ein privater Dritter mit seinem Know-how als Vorhabenträger oder Erschließungsträger die Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen übernimmt.
- Der Prozess der Baulandmobilisierung von der Planung bis zur Realisierung der Baurechte kann als Gesamtmaßnahme mit

Steuerung der Gemeinde durch einen Vorhabenträger bzw. eine Entwicklungsgesellschaft durchgeführt werden.

- Der kommunale Haushalt wird nicht belastet und das Risiko der Grundstücksvermarktung liegt beim privaten Kooperationspartner.
- Der Verwaltungsaufwand der Gemeindeverwaltung kann reduziert werden.
- Die Umsetzung der städtebaulichen Ziele kann vertraglich gesichert werden.

Mögliche Regelungsinhalte städtebaulicher Verträge werden in Tabelle 8 aufgelistet.

### Rechtsgrundlagen

Die vielfältigen Möglichkeiten vertraglicher Vereinbarungen und Regelungsinhalte städtebaulicher Verträge sind beispielhaft in § 11 BauGB aufgeführt.

Mit diesem Spektrum möglicher Regelungsinhalte kann eine umsetzungs- und zugleich zielorientierte Baulandentwicklung erfolgen. Dem Vorhabenträger kann mit Ausnahme der hoheitlichen Aufgaben das gesamte Spektrum der Maßnahmen für die Baugebietsentwicklung (Baureifmachung, Bodenordnung, Erschließung, Hochbau) durch städtebauliche Verträge übertragen werden. Dabei können sich die Kommunen bestimmte Leistungen von Privaten zusichern lassen.

In der Praxis der untersuchten Berliner Umlandgemeinden hat sich ein zweistufiges Vorgehen etabliert, bei dem zunächst zwischen Gemeinde und entwicklungsbereitem Eigentümer ein Planungsvertrag abgeschlossen und erst vor dem Satzungsbeschluss des B-Plans weitere Verträge zur Übertragung der Erschließungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie zur Kostenübernahme usw. vereinbart werden.

Insgesamt haben sich diese kooperativen Formen der Baulandentwicklung für die Schaf-

Tabelle 8: Typen städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB

§ 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB	Vertragstyp	Mögliche Regelungsinhalte
Nr. 1	Bauplanungs- und Baureifmachungsverträge	Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen, u.a. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Neuordnung der Grundstücke, freiwillige Umlegung</li> <li>▪ Bodensanierung und sonstige Maßnahmen der Vorbereitung</li> <li>▪ Erschließung</li> <li>▪ städtebauliche Planungen</li> <li>▪ sonstige Maßnahmen</li> </ul>
Nr. 2	Baurealisierungs- bzw. Zielbindungsverträge	Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grundstücksnutzung</li> <li>▪ Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 1a Abs. 3 BauGB</li> <li>▪ Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen</li> <li>▪ Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung</li> </ul>
Nr. 3	Folgekostenverträge	Übernahme von Kosten und Aufwendungen, die <b>Voraussetzung</b> oder <b>Folge</b> einer städtebaulichen Maßnahme sind, z.B. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grundstücksbereitstellung</li> <li>▪ Anpassung von Straßen und Wegen</li> <li>▪ Abwasserbeseitigung</li> <li>▪ soziale Infrastruktur</li> <li>▪ ÖPNV-Anlagen</li> </ul>
Nr. 4	Energienutzungsverträge	Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur zentralen und dezentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung und Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung
Nr. 5	Energetische Anforderungen an Gebäude	Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden

fung preisgünstigen Wohnraums in der Praxis als besonders relevant erwiesen.

## 7.2. Materielle Anforderungen an städtebauliche Verträge

### 7.2.1. Grundsätzliche Einordnung

Die Baulandentwicklung in den Gemeinden hat plangemäß auf Grundlage der Bauleitpläne zu erfolgen und städtebauliche Verträge können diese nicht ersetzen. Die kommunale Planungshoheit kann nicht auf Dritte übertragen werden, sehr wohl hingegen die Ausarbeitung der Pläne und die damit einhergehenden Arbeiten. Die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren einschließlich der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange bleibt hiervon

jedoch unberührt. Gleiches gilt hinsichtlich erforderlicher hoheitlicher Beschlüsse, die originäre Aufgaben der Gemeinde sind.

Mit städtebaulichen Verträgen lassen sich städtebauliche Ziele und Maßnahmen zur Ergänzung eines Bebauungsplans oder einer anderen Baurechtssatzung regeln, die hoheitlich nicht festgesetzt und nicht geregelt werden können. § 11 BauGB enthält eine beispielhafte und daher nicht abschließende Aufzählung möglicher Vertragsgegenstände.

Durch die Kombination von Planungshoheit (Bauleitplanung) und städtebaulichen Verträgen (Bodenordnung, Erschließung, Kostentragung, geförderter Wohnungsbau, Bauverpflichtung usw.) verfügt die Gemeinde über

ein effektives Steuerungsinstrument, das sie entsprechend ihrer städtebaulichen Ziele und Aufgaben zu einem ortsspezifischen kommunalen Baulandmodell ausgestalten und als solches beschließen kann.

Unabhängig vom Charakter städtebaulicher Verträge (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) müssen diese die Verfassung und die geltenden Gesetze einhalten. Insofern gilt keine Vertragsfreiheit. Bei städtebaulichen Verträgen mit vorwiegend privatrechtlichem Charakter müssen die Regelungen des BGB über die Gestaltung rechtsgeschäftlicher Schuldverhältnisse durch Allgemeine Geschäftsbedingungen (§§ 305-310 BGB) beachtet werden.<sup>112</sup> Ferner gilt es, neben dem Vergaberecht des Bundes die Vergaberichtlinien der Europäischen Union zu beachten (vgl. hierzu Kapitel 9.2). Kommunen können sich beim Abschluss städtebaulicher Verträge nicht auf das Prinzip der Vertragsfreiheit berufen, sondern haben insbesondere mit dem Kausalitäts- und Kopplungsverbot sowie dem Angemessenheitsgebot wichtige Prinzipien zu beachten, die sich aus dem VwVfG sowie § 11 Abs. 2 BauGB ergeben und inzwischen durch höchstrichterliche Rechtsprechung konkretisiert worden sind.

### (1) Kausalitätsgebot

Das Kausalitätsgebot ist vor allem im Zusammenhang mit der Überwälzung von Kosten eine wesentliche Anforderung an städtebauliche Verträge. Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB ist die Voraussetzung für die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, dass die Kosten der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und Voraussetzung oder Folge des ge-

planten Vorhabens sind.<sup>113</sup> Ein Kostenübernahmevertrag muss sich auf das beschränken, was von einem bestimmten Vorhaben an Folgen ausgelöst wird oder Voraussetzung für seine Verwirklichung ist. Dazu gehören vor allem Erschließungsmaßnahmen nach §§ 123 ff. BauGB oder Straßenausbaumaßnahmen sowie Maßnahmen für die soziale Infrastruktur.<sup>114</sup>

Das Gebot der Ursächlichkeit erfordert es, dass die vereinbarten Beträge durch den Vertrag in bestimmter Höhe bestimmten Maßnahmen zugeordnet werden.<sup>115</sup> Neben dem sachlichen Bezug muss auch ein eindeutiger zeitlicher Zusammenhang gegeben sein. Ein bloßer allgemeiner Bezug zu den gemeindlichen Aufgaben reicht nicht aus. Nicht zulässig ist deswegen beispielsweise die Deckung eines Nachholbedarfs für bereits zuvor verwirklichte Planungen oder andererseits das Bilden eines Kontos für noch nicht absehbare Bedarfe und Planungen.<sup>116</sup> Die überwälzten Kosten und Leistungen müssen Voraussetzung oder Folge der jeweiligen Baulandentwicklung sein und in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der konkret vereinbarten Maßnahme stehen.<sup>117</sup>

### (2) Kopplungsverbot

Städtebauliche Verträge mit den Grundstückseigentümern sind grundsätzlich vor Schaffung von Baurecht abzuschließen. Die inhaltliche Steuerungs-fähigkeit für die Gemeinde ergibt sich dadurch, dass die Baurechtschaffung insbesondere mittels Aufstellung eines B-Plans für die Fläche, lediglich unter der Voraussetzung erfolgt, dass der Investor grundsätzlich kooperationsbereit ist und die Bedingungen der Gemeinde akzeptiert. Aus diesem Grund kann das Modell nur dort zielführend ange-

<sup>112</sup> Vgl. Bunzel et al. 2013, 41.

<sup>113</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 - BVerwG 4 C 15/07 - ; BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 - 4 C 11/10 -.

<sup>114</sup> Vgl. EZBK 2019, § 11 BauGB, Rn. 164.

<sup>115</sup> Vgl. bereits BVerwG, Urt. v. 6.7.1973 - IV C 22.72 -.

<sup>116</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -.

<sup>117</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 11 BauGB, Rn. 73-74.

wendet werden, wo neues Planungsrecht geschaffen wird.

Nach dem Kopplungsverbot darf eine hoheitliche Leistung (wie z.B. die Aufstellung eines B-Plans) nicht ohne rechtliche Grundlage von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden.<sup>118</sup> Danach sind vertragliche Vereinbarungen unzulässig, die den Vertragspartner zur Erbringung von Leistungen verpflichten, auf die er auch ohne die Vereinbarung ein Anrecht hätte. Für Vorhaben, die bereits nach § 34 BauGB zulässig sind, kann kein städtebaulicher Folgekostenvertrag mehr abgeschlossen werden.

Hinzu kommt, dass mit städtebaulichen Verträgen grundsätzlich lediglich städtebauliche Ziele verfolgt werden können. Die soziale Wohnraumversorgung ist nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB ein bedeutsames städtebauliches Ziel der Bauleitplanung und damit legitimer Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags. Deshalb können die Verpflichtung zum Bau geförderten Wohnraums, zur Inanspruchnahme von Fördermitteln sowie zu Mietpreis- und Belegungsbindungen Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein.

Auch das Erforderlichkeitsgebot der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 BauGB, wonach die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“, kann einem Abschluss städtebaulicher Verträge zu den vorgenannten Zwecken nicht entgeggehalten werden. Der Zeitpunkt und der räumliche Umfang der Bauleitplanung richten sich nach § 2 Abs. 3 BauGB, wonach alle Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, zu ermitteln und zu bewerten sind. Die

Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ist eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung von preisgünstigem und gefördertem Wohnraum und für die Finanzierung der infrastrukturellen Folgekosten. Deshalb können die Gemeinden ihre Planungshoheit nutzen und Bauleitpläne lediglich für die Flächen aufstellen bzw. entsprechend ändern, deren Eigentümer im Sinne der damit verfolgten städtebaulichen Ziele mitwirkungsbereit sind. Die Mitwirkungsbereitschaft ist daher ein wesentlicher Belang in der Abwägung, und daher ist ein derartiges Vorgehen beim Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan aufgrund eines kommunalen Baulandmodells nicht zu beanstanden.<sup>119</sup>

### (3) Angemessenheitsgebot

Das Gebot der Angemessenheit leitet sich aus dem Übermaßverbot als wesentliche Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips ab, das den Einzelnen vor unverhältnismäßigen Belastungen durch den Staat schützen soll. Die vertraglich vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Angemessen ist eine Gegenleistung dann, wenn sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, d.h. die Leistung der Gemeinde und die erwarteten Gegenleistungen des Planungsbegünstigten in einem (wirtschaftlich) ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen. Für die Beurteilung, ob die Angemessenheit gewahrt ist, bedarf es einer Gesamtbetrachtung aller vertraglich vereinbarten Leistungen, im Rahmen derer es nicht auf die Angemessenheit jeder einzelnen Regelung ankommt.<sup>120</sup> Die Abbildung 24 zeigt die Kostenstruktur der Baulandentwicklung und die Möglichkeit, durch eine bodenwirtschaftliche Betrachtung die Angemessenheit der Vereinbarungen zu überprüfen.

<sup>118</sup> Vgl. Bunzel et al. 2013, 41 f.

<sup>119</sup> Zu dieser Grundsatzproblematik vgl. BVerwG, Urte. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 - (zur Zulässigkeit des so genannten Weilheimer Modells).

<sup>120</sup> Vgl. BVerwG, Urte. v. 24.03.2011 - 4 C 11.10 -; Battis, Krautberger, Löhr 2019, § 11 BauGB, Rn. 75-76.



So können zur Beurteilung der Angemessenheit die Gesamtumstände eines Vorhabens berücksichtigt werden, also nicht nur die durch die Planung bedingten Bodenwertsteigerungen, sondern darüber hinaus beispielsweise auch die Erträge aus der Vermietung eines Gebäudes, das auf Grundlage eines B-Plans errichtet werden kann.

Eine Eigenbeteiligung der Gemeinde im Sinne eines gemeindlichen Selbstbehalts ist zur Wahrung der Angemessenheit im Rahmen städtebaulicher Verträge nicht zwingend erforderlich.<sup>121</sup> Die Kostenbeteiligungen der Planungsbegünstigten haben den Charakter von Abgaben, denn diese dienen dem Aufwendersatz der Gemeinde für die ihr entstandenen Kosten der kommunalen Infrastruktur, die sie anderweitig nicht decken kann. Insofern kann theoretisch eine vertragliche Kostenüberwälzung bis zur gesamten Höhe der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen erfolgen. Darüber hinaus kann auch eine Einbeziehung der Erträge aus der Grundstücksnutzung erfolgen.

Für die Beurteilung der Angemessenheit von Vereinbarungen zur kooperativen Umsetzung des geförderten Wohnungsbaus sind die Kos-

tenübernahmen für die Infrastruktur, die mitunter verbilligte Bereitstellung von Baugrundstücken für den geförderten Wohnungsbau sowie Belegungs- und Mietpreisbindungen hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen durch Mindereinnahmen zu prüfen. In jedem Fall muss eine angemessene Rendite für den Vorhabenträger verbleiben.

#### ■ Hinweise

Für den rechtssicheren Abschluss städtebaulicher Folgekostenverträge ist die Überprüfung und Beurteilung hinsichtlich der Angemessenheit durch eine städtebauliche Kalkulation unverzichtbar. Weiterhin ist zur Beurteilung der Angemessenheit die nach dem Gleichheitsgrundsatz gebotene Lastengleichheit zu prüfen. Eine durch kommunalen Grundsatzbeschluss gemeindeweit einheitlich festgelegte Quote für den geförderten Wohnungsbau würde diese Anforderung erfüllen. Innerhalb der Grenzen der „Angemessenheit“ herrscht insofern Vertragsfreiheit.

### 7.2.2. Prüfung der Angemessenheit

#### Bodenwirtschaftliches Modell

Modellannahmen zur Prüfung der Angemessenheit:

*Tabelle 9: Kenndaten und Kosten für ein Beispiel zur Baulandentwicklung im Brandenburger Maßstab*

Flächenbilanz	Kenndaten	Anteile
▪ Bruttobauland	40.851 m <sup>2</sup>	100,0 Prozent
▪ Verkehr	8.790 m <sup>2</sup>	21,5 Prozent
▪ Nettobauland	32.061 m <sup>2</sup>	78,5 Prozent
Ø GFZ	0,93	
BGF	29.832,0 m <sup>2</sup>	
Wohnfläche (75 Prozent der BGF)	22.371 m <sup>2</sup>	
Ø Wohnungsgröße	90,0 m <sup>2</sup>	
Anzahl der Wohneinheiten	250	
Bedarf Kita-Plätze	186	

<sup>121</sup> Vgl. Batts, Krautzberger, Löhr 2019, § 11 BauGB, Rn. 36-37.

Kosten	Gesamtkosten	Kosten je m <sup>2</sup> Nettobauwand
Planungs- und Gutachterkosten	350.000 €	10,90 €
Technische Infrastruktur ▪ Straße: 170 €/m <sup>2</sup> ▪ Weg: 70 €/m <sup>2</sup>	1.479.600 €	46,10 €
Naturschutzrechtlicher Ausgleich ▪ Externer Ausgleich, ▪ Flächenbedarf 1 : 1	96.000 €	3,00 €
Soziale Infrastruktur ▪ Kita: 22.000 €/Platz	2.800.000 €	87,20 €
<b>Gesamtkosten</b>		<b>147,00 €</b>

**Modell I:** Kappungsgrenze 2/3, Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten ca. 100 Euro pro Quadratmeter, Anteil der Gemeinde 47 Euro pro Quadratmeter, bei den Planungsbegünstigten verbleibender Anteil der Bodenwertsteigerung 50 Euro pro Quadratmeter (vgl. Abbildung 24)

**Modell II:** keine Kappungsgrenze, Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten ca. 147 Euro pro Quadratmeter, Anteil der Gemeinde 0 Euro pro Quadratmeter, bei den Planungsbegünstigten verbleibender Anteil der Bodenwertsteigerung 2,80 Euro pro Quadratmeter

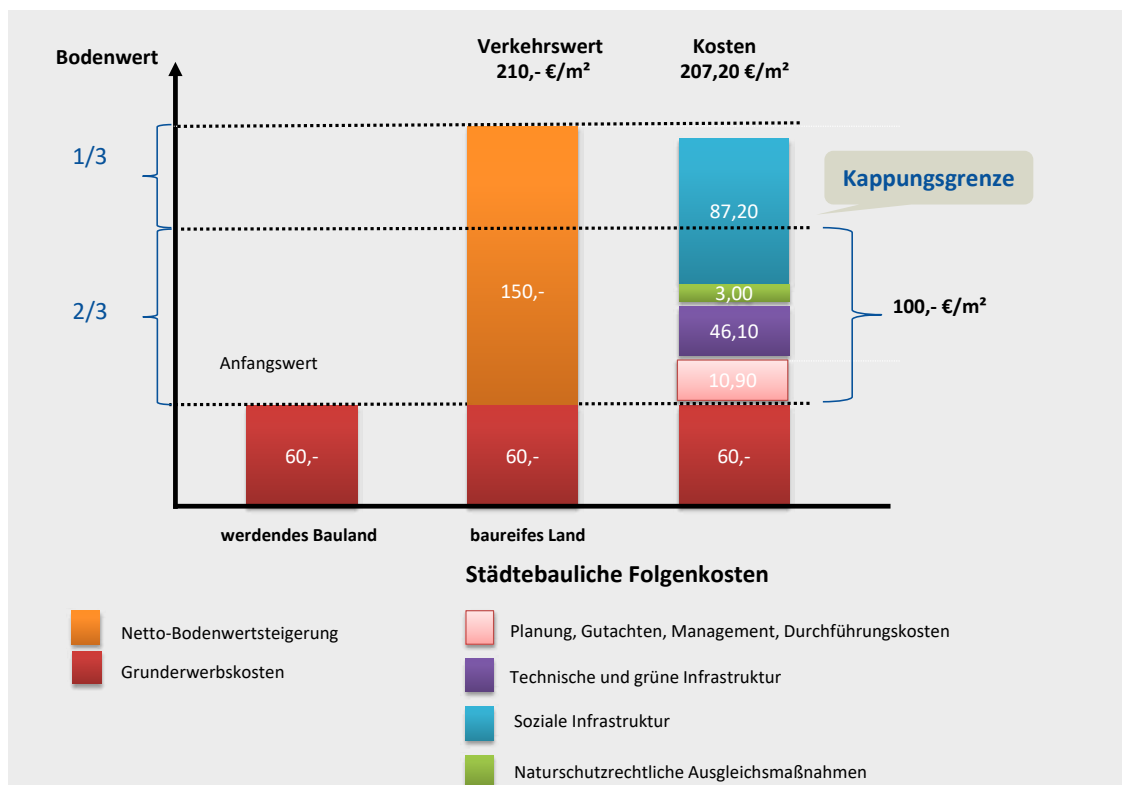


Abbildung 24: Kostenstruktur der Baulandentwicklung und Prüfung der bodenwirtschaftlichen Angemessenheit für ein Beispiel, Modell I (© Kötter)

In dem Beispiel Modell I hat die Gemeinde noch 47 Euro pro Quadratmeter Nettobauland von den Entwicklungs- und Folgekosten der Baulandentwicklung zu tragen, im Modell II kommen auf die Gemeinde keine Folgekosten zu. In beiden Modellen wird das Gebot der Angemessenheit gewahrt. Es ist indessen davon auszugehen, dass die Mitwirkungsbereitschaft der Planungsbegünstigten aufgrund einer Beteiligung an der Bodenwertsteigerung im Modell I sehr viel höher sein wird als im Modell II.

### Ertragswirtschaftliches Modell

Bei der Entwicklung von Grundstücken im städtebaulichen Innenbereich, die meistens auch vorgenutzt sind, setzt die Entwicklung bereits bei vergleichsweise hohen Anfangswerten an, während die Endwerte nach der vollständigen rechtlichen und tatsächlichen Entwicklung durch den Markt gedeckelt sind. Bei einer ausschließlich bodenwirtschaftlichen Beurteilung der Angemessenheit wäre die Höhe der Kosten für die Entwicklung und die erforderliche Infrastruktur, der auf die Planungsbegünstigten übergewälzt werden könnte, wegen der geringen planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen ebenfalls gering.

Deshalb bietet es sich an, die gesamten Umstände des Einzelfalls zu würdigen und auch die Erträge aus der baulichen Nutzung des Grundstücks als Vorteile für den Planungsbegünstigten mit in die Angemessenheitsprüfungen einzubeziehen.

### Grundzüge des Modells

- Der Ertrag bildet die Basis zur Beurteilung der Angemessenheit.
- Vereinbarte Leistungen gelten als angemessen, wenn sie 30 Prozent eines standardisiert errechneten Ertrags aus einem auf dem Grundstück planungsrechtlich möglichen Vorhaben nicht übersteigen.

- Der Ertrag wird für einen an dem Standort ermittelten pauschalisierten Gesamtertrag für freifinanzierten Mietwohnungsbau (Kapitalwert) für 20 Jahre berechnet und umfasst sowohl die Erträge aus dem Umsatz (laufende Einnahmen und Ausgaben) als auch die Vermögenserträge.
- Der Berechnung zugrundeliegende Annahmen (z.B. Baukosten, Anfangsmieten, Zinsniveaus) werden jährlich durch die Stadt aktualisiert.

Als Vorteile der ertragswertorientierten Methode sind vor allem die erweiterten Möglichkeiten der Kostenüberwälzung, die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und die Standardisierung zu benennen. Insbesondere letztere erlaubt es auch Investoren, auf dieser Grundlage, die Effekte frühzeitig im Sinne von Kostentransparenz abschätzen und ggf. auf den Grundstückspreis aufschlagen zu können.

Als Nachteile sind die Widersprüche zur Wohnungswirtschaft, die noch fehlende gerichtliche Überprüfung und das Fehlen von etablierten Orientierungswerten für die Angemessenheitsgrenze anzuführen.<sup>122</sup>

## 7.3. Typen und Anwendungsformen städtebaulicher Verträge

### 7.3.1. Ausarbeitung städtebaulicher Planungen § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB

Die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein. Inhaltlich können sich entsprechende Verträge auf Bebauungspläne einschließlich Umweltbericht ebenso beziehen wie auf für die gemeindliche Entwicklung zweckmäßige Konzepte und Pläne i.S.d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Die Beauftragungsmöglichkeit bezieht sich lediglich auf die Ausarbeitung entsprechender Planungen. Die

<sup>122</sup> Vgl. Faller, Beyer 2019, 18 ff.

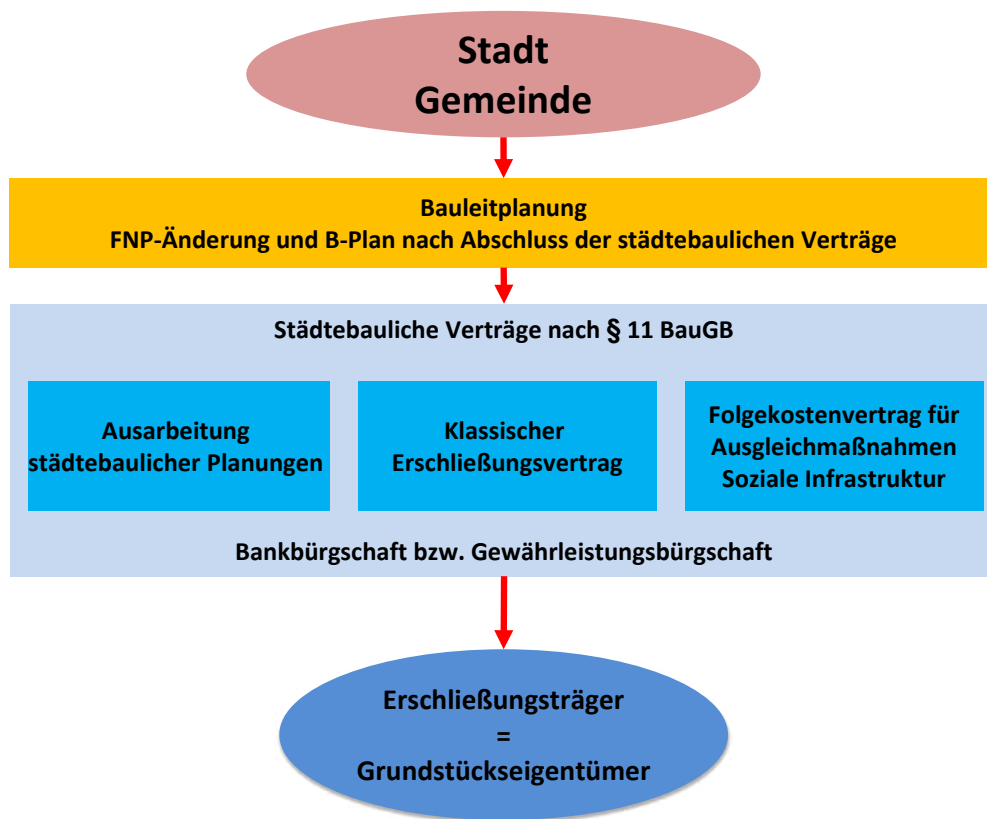


Abbildung 25: Kooperationsmodell mit Bauleitplanung und städtebaulichen Verträgen zur Ausarbeitung städtebaulicher Planungen, zur Erschließung und zur Kostenübertragung (© Kötter)

Gemeinde muss sich in jedem Fall mit den Ergebnissen der betreffenden Ausarbeitungen kritisch befassen und die Letztverantwortung übernehmen.<sup>123</sup>

Die Gemeinde kann die Planungen selbst beauftragen und mit dem Vorhabenträger eine Kostenerstattung vereinbaren. Dies unterstreicht die steuernde Rolle der Gemeinde als Herrin des Verfahrens und erweitert die Kontrollmöglichkeiten gegenüber den beauftragten Planern und Fachgutachtern. Diesbezügliche Verträge werden zumeist bereits zu Beginn eines Planverfahrens abgeschlossen. Weitere Verträge im Verlauf des Verfahrens, z.B. zu Folgekosten oder zur Absicherung

von gemeindlichen Planungszielen, sind nicht ausgeschlossen, sondern häufig die Regel.

### 7.3.2. Erschließungsvertrag

Im Rahmen eines Erschließungsvertrages überträgt die Gemeinde die ihr obliegende Erschließung, d.h. die Herstellung von Erschließungsanlagen einschließlich Kostentragung und Finanzierung, durch Vertrag auf einen Dritten als Erfüllungsgehilfen. Im Umfang der vertraglich vereinbarten Kostenübernahme hat die Gemeinde keinen eigenen Aufwand, so dass diesbezüglich die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ausscheidet, da eine solche ausweislich § 127 Abs. 1 BauGB der

<sup>123</sup> Vgl. Reidt, in: Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 11 BauGB, Rn. 43, 44.

Deckung des anderweitig nicht gedeckten Aufwandes der Gemeinde dient.<sup>124</sup> Die Erschließung ist grundsätzlich eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinde, so dass lediglich die Durchführung der Erschließung auf einen privaten Dritten übertragen werden kann.

Hinsichtlich der Rolle des Erschließungsunternehmens lassen sich zwei Vertragstypen unterscheiden:

#### Echter Erschließungsvertrag § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB

Der Erschließungsträger ist zugleich Grundstückseigentümer im Erschließungsgebiet und erstellt daher die Erschließungsanlagen auf seinem eigenen Grundstück. Charakteristisch für einen derartigen Vertrag ist, dass der Erschließungsträger die Erschließung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung durchführt, ohne dass später eine Abrechnung durch die Gemeinde erfolgt. Er stellt die Erschließungsanlagen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung her. Die Übertragung der Erschließungsflächen auf die Gemeinde erfordert immer eine notarielle Beurkundung des Erschließungsvertrags.

#### Unechter Erschließungsvertrag (Vorfinanzierungsvertrag)

In diesem Fall schaltet die Gemeinde ein Erschließungsunternehmen, das weder Eigentümer des Erschließungsgebietes noch der Erschließungsfläche ist, lediglich als Zwischenfinanzierer ein. Das Unternehmen erstellt die Anlagen beispielsweise beim Zwischenerwerbsmodell auf den gemeindlichen Flächen oder beim Angebotsmodell mit Umlegung auf den der Gemeinde vorab zugeteilten Erschließungsflächen, und zwar jeweils im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Die Vorfinanzierung erfolgt indessen nur tem-

porär, bis die Gemeinde bzw. die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke die Kosten erstatten.

Ein unechter Erschließungsvertrag wird häufig im Rahmen eines sog. Doppelverpflichtungsmodells verwendet (vgl. Abbildung 26). Es handelt sich hierbei um die Kombination folgender Vertragswerke:

- **Unechter Erschließungsvertrag** zwischen Gemeinde und Unternehmer über die Herstellung der Erschließungsanlagen und zur Vorfinanzierung der Kosten
- **Erschließungsvertrag** nach § 11 BauGB zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümern zur Durchführung der Erschließung durch Beauftragung eines geeigneten Erschließungsunternehmens und zur Übernahme der Kosten
- **Werkvertrag** nach § 631 BGB zwischen Grundstückseigentümer und Unternehmer zur Herstellung der Erschließungsanlagen gegen Übernahme der dafür anfallenden Kosten.

Dieses Modell kann analog auch dann angewendet werden, wenn beim echten Erschließungsvertrag noch weitere private Dritte Grundstücke im Erschließungsgebiet haben, aufgrund derer sie sich an den Kosten der Erschließung zu beteiligen haben.

Auch ein Wohnungsunternehmen, das sich zur Errichtung von gefördertem Wohnraum verpflichtet, kann mit der Erschließung beauftragt werden. Entsprechend § 13 Abs. 2 Satz 2 WoFG sind die städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB auch zur Schaffung von gefördertem Wohnungsbau anwendbar.<sup>125</sup>

Für die Durchführung eines Erschließungsvertrages muss ein Bebauungsplan vorliegen.

<sup>124</sup> Gritzwotz, in: EZBK 2019, § 11 BauGB, Rn. 308-310.

<sup>125</sup> Vgl. Bunzel et al. 2013, 138.

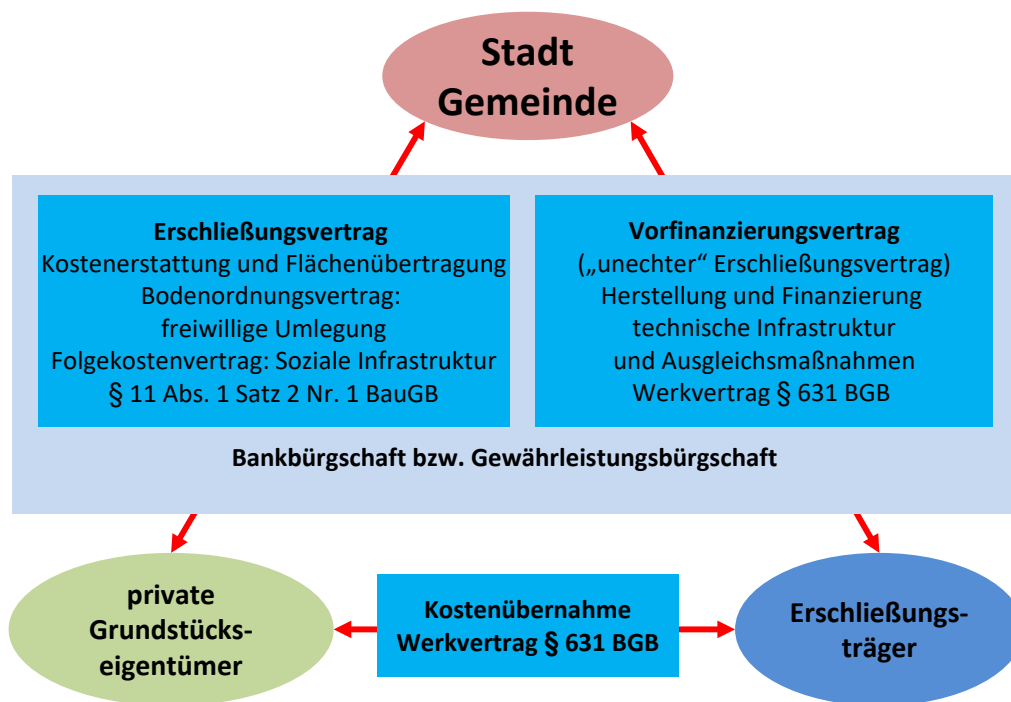


Abbildung 26: „Doppelverpflichtungsmodell“ mit unechtem Erschließungsvertrag (Vorfinanzierungsvertrag) und Erschließungsvertrag mit BGB-Gesellschaft der Eigentümer im Rahmen einer freiwilligen Umlegung, Erschließungsträger ist nicht Eigentümer des Erschließungsgebietes (© Kötter)

Der Vertrag kann jedoch vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans dergestalt abgeschlossen werden, dass die Vertragspartner die Erfüllung der Herstellungspflicht für den Fall des Inkrafttretens des Bebauungsplans vorsehen.<sup>126</sup> Beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan für ein neues Wohngebiet muss der Vorhabenträger grundsätzlich über das Eigentum der Flächen verfügen, so dass keine Bodenordnung erforderlich ist. Diese Fallgestaltung wird daher im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Die Erschließungslast der Gemeinde kann sich zu einer Erschließungspflicht verdichten, wenn ein zumutbares Angebot eines Erschließungsträgers für einen B-Plan i.S.d. § 30 Abs. 1 BauGB abgelehnt wird (§ 124 BauGB). Als zumutbar gilt ein Angebot dann, wenn die pla-

nungsrechtlich festgesetzten Anlagen nach den gemeindeüblichen Standards erstellt und der Gemeinde einschließlich der Erschließungsflächen unentgeltlich übertragen werden sollen. Eine Erschließungspflicht kann für die Gemeinde auch nach Durchführung einer Baulandumlegung entstehen, falls die öffentlichen Erschließungsflächen auf die Gemeinde übertragen worden sind (Anspruch auf Erschließung der Beteiligten).

Gegenstände eines Erschließungsvertrages können sein:

- Beitragsfähige technische Erschließungsanlagen nach Bundesrecht (§ 127 Abs. 2 BauGB: z.B. Straßen, Wege und Plätze, Parkflächen, Immissionsschutzanlagen) und Landesrecht (Abwasserkanal, Wasserversorgung, Nahwärme)

<sup>126</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.1996 - 8 C 17/94 -.



- Nicht beitragsfähige technische Erschließungsanlagen (z.B. Kinderspielflächen, Brücken, Tunnel, Unterführungen)

Es empfiehlt sich, die Erschließungsarbeiten zum Festpreis zu vereinbaren, um das Erschließungsrisiko (Unwägbarkeiten des Baugrunds usw.) und das Kostenrisiko (konjunkturelle Kostensteigerungen, Bauzeitenverzögerungen usw.) für die Kommunen zu minimieren. Insgesamt ergeben sich folgende Vorteile für die Kommunen:

- Haushaltsentlastung durch
  - Vermeidung von kommunalen Vorfinanzierungen
  - vollständige Abwälzung von Erschließungskosten
- Möglichkeit staatlicher Förderung für Trägerkosten
- Entlastung der Verwaltung von speziellen temporären Aufgaben, keine Belastungsspitzen
- Rechtssicherheit, da keine Erschließungsbeiträge durch hoheitlichen Bescheid erhoben werden
- Nutzung von Geschäftsverbindungen von Trägern zu Investoren für die Vermarktung und Bebauung

Wesentliche Inhalte eines Erschließungsvertrags sind:

- Erschließungsgebiet (muss nicht identisch mit Bebauungsplangebiet sein)
- herzustellende Erschließungsanlagen
- Ausbaustandards
- Verfahren der Planung, Ausschreibung und Herstellung
- Abnahme und Mängelbeseitigung

Trotz Einschaltung eines Erschließungsträgers bleibt die hoheitliche Erschließungsaufgabe bei der Gemeinde. Daher sind der Unternehmer oder die Eigentümergemeinschaft lediglich Erfüllungsgehilfen für diese Aufgabe. Bei Leistungsstörungen und insbesondere bei einem Totalausfall des Erschließungsträgers fällt die Erschließungslast daher an die Gemeinde zurück. Die damit einhergehenden Probleme sind bereits bei der Vertragsgestaltung zu beachten und mittels entsprechender Lösungsmöglichkeiten vorsorglich zu regeln (vgl. Tabelle 10). Die Gemeinde hat die Erschließung weiterzuführen, wenn der Erschließungsträger die Arbeiten vertragswidrig oder nicht (vollständig) durchführt. Die ihr dadurch entstehenden Aufwendungen muss sie zunächst gegenüber dem Erschließungsträger

*Tabelle 10: Probleme und Leistungsstörungen sowie mögliche Lösungen*

Ausfall des Planungsrechts	Vertragliche Regelungen zum Scheitern oder zu Änderungen des Bebauungsplans
Erschließungsträger beginnt nicht mit Erschließung	Fristsetzung, Vertragsrücktritt, Schadensersatzforderung, Gemeinde muss Erschließung durchführen
Erschließungsträger beendet Erschließungsarbeiten nicht	Fertigstellungsbürgschaft, Fristsetzung; Vertragsrücktritt; Schadensersatzforderung, Gemeinde muss Erschließung zu Ende führen
Doppelbelastung der Eigentümer	Überweisung der Beiträge auf Treuhandkonto, leistungsgerechte Auszahlung an Unternehmer
Leistung wurde nicht vertragsgemäß erbracht	Fertigstellungsbürgschaft, Frist zur Mängelbeseitigung, danach kann Gemeinde Mängel selbst beseitigen und Kosten geltend machen
Schäden innerhalb der Gewährleistungsfrist	Gewährleistungsbürgschaft, Frist zur Mängelbeseitigung, danach kann Gemeinde Mängel selbst beseitigen und Kosten geltend machen
Verhältnisse ändern sich nach Vertragsabschluss erheblich	Vertragsanpassung oder Kündigung nach § 60 VwVfG

geltend machen. Scheitert dies beispielsweise wegen dessen Zahlungsunfähigkeit, muss die Gemeinde von den Grundstückseigentümern Beiträge erheben. Dadurch können in folgenden Fällen Doppelbelastungen entstehen:

Die Grundstückseigentümer haben

- bereits Vorauszahlungen an den Träger geleistet oder
- von ihm ein voll erschlossenes Grundstück zum Preis für baureifes Land erworben.

In diesen Fällen zahlen die Grundstückseigentümer die Kosten der Erschließungsanlagen später nochmals an die Gemeinde im Rahmen der hoheitlichen Beitragserhebung.

Bei der Entscheidung, ein voll erschlossenes Grundstück zu erwerben, liegt die Doppelzahlung grundsätzlich im Risikobereich des Grundstückseigentümers. Die Gemeinde bzw. die Eigentümer können durch entsprechende Gestaltung der Zahlungsweise und durch Fertigstellungsbürgschaften eine Doppelbelastung vermeiden. Verzichtet die Gemeinde jedoch von vornherein auf jegliche Sicherheiten gegenüber dem Erschließungsunternehmen oder entlässt sie dieses nachträglich aus den vertraglich vereinbarten Verpflichtungen (z.B. Herstellungsverpflichtung, Kostentragungspflicht hinsichtlich der Erschließungsanlagen), kann es ihr verwehrt sein, Beiträge zu erheben.<sup>127</sup> Aufgrund des abgabenrechtlichen Hintergrunds der Erschließungsverträge nach § 11 BauGB gelten besonders strenge Maßstäbe bei der Vertragsgestaltung.

Soweit durch Erschließungsanlagen des Erschließungsträgers Grundstücke erschlossen

werden, die im Eigentum dritter Personen stehen, kann dieser mit den betreffenden Eigentümern privatrechtliche Kostenerstattungsvereinbarungen treffen. Kommen die Vereinbarungen nicht zustande, stehen dem Erschließungsträger grundsätzlich keine Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung oder Geschäftsführung ohne Auftrag zu.<sup>128</sup> Auch die Gemeinde kann nicht, sofern dies bei Abschluss des Erschließungsvertrags versäumt wurde, die Fremdanlieger später zum Erschließungsbeitrag heranziehen und dem Erschließungsunternehmer die Beiträge erstatten.<sup>129</sup> Vielmehr muss bei Vereinbarung des Erschließungsvertrages von Anfang an das Problem der Drittanlieger berücksichtigt werden. Dies kann dadurch geschehen, dass sich die Gemeinde dem Erschließungsunternehmer gegenüber verpflichtet, die gesamten für die betreffende Erschließungsanlage entstehenden beitragsfähigen Aufwendungen in einer bestimmten Höhe zu erstatten; um hinsichtlich eigener Grundstücke des Erschließungsunternehmers wechselseitige Zahlungen zu vermeiden, kann diesbezüglich eine Verrechnung erfolgen.<sup>130</sup>

### **7.3.3. Vertrag zur Neuordnung der Grundstücksverhältnisse § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB**

Eine Bodenordnung durch Vertrag, bei dem sich Grundstückseigentümer und Gemeinde u.a. über die Einwurfs- und Zuteilungsgrundstücke, die Einwurfs- und Zuteilungswerte, die öffentlichen Flächen, die Kostentragung einigen, ersetzt das gesetzliche Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff. BauGB. Bei diesem Vertrag über eine freiwillige Umlegung ist

127 Vgl. Grziwotz, in: EZBK 2019, § 11 BauGB, Rn. 424 sowie BVerwG, Urt. v. 09.11.1984 - 8 C 77/83 -, DVBl. 1985, 297 = BauR 1985, 675. Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 18.09.1981 - 8 C 21/81 -, DVBl. 1982, 79.

128 Vgl. BGH, Urt. v. 08.11.1973 - VII ZR 246/72 -, BVerwG, Beschl. v. 13.02.1992 - 8 B 1/92 -, vgl. aber auch BGH, Urt. v. 08.11.2001 - III ZR 294/00 -.

129 Im Fall der Durchführung der Erschließungsmaßnahmen durch einen Dritten auf eigene Kosten kann die Gemeinde aufgrund anderweitiger Kostendeckung keine Erschließungsbeiträge erheben; vgl. BVerwG, Urt. v. 18.09.1981 - 8 C 21/81 -, DVBl. 1982, 79.

130 Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.1996 - 8 C 17/94 -.

die Gemeinde regelmäßig Vertragspartnerin, denn sie übernimmt die Erschließungsflächen einschließlich der erstellten Anlagen.

Je nach der Verfahrensträgerschaft lassen sich verschiedene Typen der freiwilligen Umlegung unterscheiden:

- Klassische „private Umlegung“: privatrechtlicher Grundstückstausch, Veräußerung und Erwerb von Teilflächen auf Grundlage notarieller Grundstückskaufverträge
- Private Verfahrensträgerschaft (z.B. in Kombination mit Erschließungsträgerschaft):
  - Treuhänderische Trägerschaft eines privaten Unternehmens mit Zwischenerwerb der gesamten Flächen und Rückübertragungsverpflichtung an die ehemaligen Eigentümer.
  - Eigentümergemeinschaft als BGB-Gesellschaft: Alle Flächen werden der BGB-Gesellschaft übertragen, so dass jeder Eigentümer entsprechend seiner eingebrachten Fläche Miteigentümer am Umlegungsgebiet ist. Die Gesellschaft überträgt die neuen Grundstücke (unmittelbar) an die Eigentümer zurück und die neuen Verkehrsflächen an die Gemeinde. Diese Konstellation bietet vor allem grunderwerbsteuerliche Vorteile.
- Gemeindliche Trägerschaft mit treuhänderischem Zwischenerwerb der gesamten Flächen durch die Gemeinde und Reprivatisierungsverpflichtung.

Auch mit einer freiwilligen Umlegung verfolgt die an dieser mitwirkenden Gemeinde städtebauliche Ziele und Zwecke, so dass die entsprechenden Vereinbarungen als öffentlich-rechtliche Verträge zu qualifizieren sind.<sup>131</sup>

Im Hinblick auf das Verhältnis der freiwilligen zur gesetzlichen Umlegung kommt ersterer

der Vorrang zu. Danach ist jeder selbständigen privatautonomen Regelung in Gestalt einer Einigung der Grundstückseigentümer zur plankonformen Neuordnung der Grundstücke ebenso wie jeder einvernehmlichen Regelung innerhalb eines gesetzlichen Verfahrens grundsätzlich der Vorzug gegenüber den gesetzlichen Regelungen eines grundrechtsbeschränkenden hoheitlichen Verfahrens zu geben.<sup>132</sup> Die Anhörung der Eigentümer vor dem Umlegungsbeschluss dient auch dazu, die Möglichkeiten einer privaten Einigung zu klären. Der Vorrang ist allerdings nicht in der Weise zu verstehen, dass erst eine freiwillige Umlegung gescheitert sein muss, bevor ein gesetzliches Verfahren begonnen werden darf oder, dass bei einer Einigung der Eigentümer in jedem Fall eine gesetzliche Umlegung ausscheidet.<sup>133</sup> Es soll vielmehr verdeutlicht werden, dass unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit besonderes Augenmerk auf die Frage zu legen ist, ob durch eine freiwillige Umlegung das gesetzliche Verfahren der hoheitlichen Umlegung vermieden werden kann. Um der freiwilligen Umlegung den Vorrang einräumen zu können, müssen zunächst folgende Anforderungen geklärt werden:

- **Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer:** Die Eigentümer müssen bereit und in der Lage sein, eine dem Bebauungsplan entsprechende Neuordnung der Grundstücke herbeizuführen
- **Einigung:** Als zentrale Voraussetzung muss die Einigung der Beteiligten hinsichtlich der Abfindung und Zuteilung vorliegen. Nach § 311b BGB muss eine Einigung notariell beurkundet werden, um rechtsgültig zu werden.
- **Mitwirkungsbereitschaft der Gemeinde:** Die Gemeinde muss dem Vertrag hinsichtlich ihrer alten Straßen und Wege und ihrer

131 Vgl. BVerwG, Urt. v. 06.07.1984 - 4 C 24/80 -.

132 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 - 1 BvR 1512/97, 1 BvR 1677/97 -.

133 Vgl. Spannowsky 2004, 40.

sonstigen Grundstücke sowie hinsichtlich der Übernahme der künftigen öffentlichen Flächen zustimmen.<sup>134</sup> Sollte ein privatautonomes Verfahren allerdings nur zustande kommen, wenn die Gemeinde die Verfahrensträgerschaft übernimmt, ist offensichtlich keine Einvernehmlichkeit zwischen den Eigentümern erreicht und es fehlt an der zentralen Voraussetzung für die freiwillige Umlegung. Die Gemeinde ist in diesem Fall nicht gezwungen, die Verfahrensträgerschaft beispielsweise durch Zwischenerwerb aller Flächen zu übernehmen. Die Gemeinde kann die Beteiligung an einer freiwilligen Umlegung aber nicht allein deswegen ablehnen, weil sie im Rahmen der amtlichen Umlegung den gesamten Umlegungsvorteil in Geld und/oder in Fläche (max. 30 Prozent) abschöpfen könnte.<sup>135</sup> Entscheidend ist, dass die städtebaulichen Ziele in gleicher Weise erreicht werden können wie mit einer hoheitlichen Umlegung.

- **Mitwirkungsbereitschaft der Träger:** Die Träger der im Grundbuch eingetragenen Rechte an den Grundstücken müssen zustimmen.
- **Zumutbares Angebot:** Die Eigentümer müssen der Gemeinde zumutbare Konditionen für die Durchführung der Bodenordnung vorschlagen. Ein zumutbares Angebot an die Gemeinde beinhaltet neben dem Nachweis des Einvernehmens zur Neuordnung ihrer Grundstücke auch die Bereitschaft, die erforderlichen Flächen für Zwecke nach § 55 Abs. 2 BauGB unentgeltlich an die Gemeinde zu übertragen. Der Gemeinde ist es unter diesen Voraussetzungen zuzumuten, sich an einer freiwilligen Umlegung zu beteiligen, so dass eine hoheitliche Umlegung nicht erforderlich ist.<sup>136</sup>

- **Gleichwertigkeit des Neuordnungsergebnisses:** Die notwendige Neuordnung der Eigentumsverhältnisse muss ohne größere rechtliche oder wirtschaftliche Schwierigkeiten auch vertraglich „gleichwertig“ erreicht werden können.
- **Gleichbehandlung aller Eigentümer:** Im Umlegungsgebiet muss eine Gleichbehandlung aller Eigentümer gewährleistet sein. Es darf daher keine Übervorteilung einzelner Grundstückseigentümer, insbesondere keine Majorisierung von Eigentümern kleiner Grundstücke erfolgen.
- **Planungsrecht:** Es müssen ein rechtsverbindlicher B-Plan oder sonstige geeignete planungsrechtliche Grundlagen vorliegen. Ein Parallelverfahren birgt für eine freiwillige Umlegung zu viele Unwägbarkeiten, so dass von Beginn des Verfahrens an ein rechtsverbindlicher B-Plan zu fordern ist.

Die Einigung der Eigentümer kann auch die Vereinbarung umfassen, dass die Grundstücksneuordnung im formellen Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens stattfinden bzw. dadurch abgeschlossen werden soll, um in den Genuss der Vorteile des Verfahrens zu kommen:

- Rechtsübergang außerhalb des Grundbuchs und
- Befreiung von der Grunderwerbssteuer.

Da kein Anspruch auf Durchführung einer Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB besteht (§ 46 Abs. 3 BauGB), hat hierüber jedoch die Gemeinde als Umlegungsstelle zu entscheiden.

#### Kriterien für die Verfahrenswahl

Auch unter der Voraussetzung, dass eine Einigung aller Grundstückseigentümer vorliegt und eine Mitwirkungsbereitschaft aller sonstigen Beteiligten an der freiwilligen Umlegung

<sup>134</sup> Vgl. Birk 2014, 215 f.

<sup>135</sup> Vgl. BGH, Urt. v. 02.04.1981 - III ZR 131/79 -.

<sup>136</sup> Vgl. BGH Urt. v. 02.04.1981 - III ZR 131/79 -.

gegeben ist, bleibt die Verfahrenswahl eine Entscheidung der Gemeinde. Dabei sind alle öffentlichen und privaten Belange sachgerecht zu berücksichtigen:

- Abschöpfung und Verwendung des Umlegungsvorteils
- Anzahl der beteiligten Grundstückseigentümer
- Komplexität der Grundstücksverhältnisse
- Kosten des Verfahrens; differenziert zu beurteilen, wegen Einfluss der verschiedenen Gebührenordnungen
  - Vermessung
  - Notargebühren
  - Grundbuchkosten
  - Katastergebühren
  - Grunderwerbsteuer
- Übernahme von Erwerb und Vermarktung freier Grundstücke durch Erschließungsträger
- Rechtssicherheit zu einem einheitlichen Zeitpunkt aufgrund Rechtsmittelverzichts
- Eigentumsübergang erst mit Eintragung ins Grundbuch.

Eine freiwillige Umlegung kann sowohl vom Umlegungsausschuss als auch von einem ÖbVI betreut werden.

#### **7.3.4. Gezielter Flächenerwerb für den geförderten Wohnungsbau durch die Gemeinde**

Die Beschaffung und Bereitstellung von Flächen, die in quantitativer und qualitativer Hinsicht für den geförderten Wohnungsbau geeignet sind, stellt eine zentrale Aufgabe für Gemeinden zur Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum dar. Als eine wesentliche Option ist daher der freihändige Grunderwerb in Betracht zu ziehen. Sofern die Flächen nicht bereits im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik erworben worden sind, ist eine projektbezogene Flächenbeschaffung erforderlich. Dies kann auf

zwei Arten erfolgen:

1. Die Gemeinde erwirbt einen entsprechenden Anteil an den künftigen Bauflächen, der für den geförderten Wohnungsbau vorgesehen ist, z.B. 30 Prozent, und überträgt die Flächen an eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft oder einen geeigneten Träger mit der Verpflichtung zur Errichtung geförderter Wohnungen.
2. Die Gemeinde vereinbart mit dem Grundstückseigentümer, den entsprechenden Flächenanteil seines Grundstücks direkt an einen geeigneten Träger für den geförderten Wohnungsbau zu veräußern, der ggf. von der Gemeinde benannt wird.

Die erforderliche Verkaufsbereitschaft des Eigentümers kann die Gemeinde dadurch fördern, dass sie bereits die Änderung des FNP zur Umwidmung von Agrarland in Wohnbauland bzw. die Aufstellung eines B-Plans zur Festsetzung eines Wohngebietes für die gesamten Flächen einschließlich der im Eigentum des Eigentümers verbleibenden Flächen von der Veräußerung des Flächenanteils abhängig macht. Die Gemeinde kann dafür ihre kommunale Planungshoheit für die Erreichung wohnungspolitischer Ziele einsetzen.<sup>137</sup>

Beim Erwerb der Flächen für den geförderten Wohnungsbau spielt auch der Preis eine zentrale Rolle, denn wegen der gedeckelten Bewilligungsmieten ist pro Quadratmeter Wohnfläche lediglich ein maximaler Bodenanteil wirtschaftlich tragfähig. Dieser tragfähige Erwerbspreis für die Grundstücke kann mit einem deduktiven Verfahren, das u.a. von den Bewilligungsmieten ausgeht, sachgerecht ermittelt werden. Hinsichtlich des Kaufpreises der Grundstücke ist eine objektiv nachvollziehbare städtebauliche Kalkulation zum Nachweis der Angemessenheit notwendig. Dabei sind die relevanten Ansätze der Zweiten

<sup>137</sup> Eine solche Gestaltung hat das BVerwG im Zusammenhang mit Einheimischenmodellen bereits 1993 erstmals als zulässig akzeptiert, vgl. BVerwG, Urteil v. 11.2.1993 - 4C 18.91 -.

Berechnungsverordnung (II. BV) heranzuziehen. Der Kaufpreis muss so angesetzt werden, dass die geplanten Wohnungen für die Wohnungsbaugesellschaft kostendeckend zu den förderrechtlich festgelegten Mieten an Berechtigte vermietet werden können.<sup>138</sup> Die Gemeinde darf als Gegenleistung für die Schaffung von Baurecht indessen nicht verlangen, dass der Eigentümer die Fläche unentgeltlich abtritt.

In einem Vertrag zur entgeltlichen Flächenabtretung ist zu regeln, dass

1. der Grundstückseigentümer sich verpflichtet, der Gemeinde, einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft oder einem sonstigen geeigneten Träger einen Flächenanteil an dem zu entwickelnden Grundstück zu einem wirtschaftlich tragfähigen Preis zu überlassen und
2. die Gemeinde sich verpflichtet, die Grundstücke für die Errichtung von Sozialwohnungen zu verwenden.

Der Abschluss eines solchen Vertrages kann auch im Rahmen einer amtlichen vereinbarten Umlegung nach §§ 45 ff. i.V.m. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB oder einer freiwilligen Umlegung nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB erfolgen.

#### ■ Hinweis

##### Preisreduziertes Kaufangebot

„Der Eigentümer verpflichtet sich, gegenüber der Gemeinde ein notariell beurkundetes Kaufangebot über die im Einzelnen noch zu vermessen den Grundstücksteilflächen (40 Prozent der Fläche der Baugrundstücke) zum Preis von ... Euro abzugeben.“<sup>139</sup>

Erwirbt die Gemeinde die Fläche zu einem im Vergleich zu einem Grundstück für den

freifinanzierten Wohnungsbau geringeren Preis, hat sie die Fläche zum Zweck des sozialen Wohnungsbaus mit dem Preisabschluss wieder zu veräußern und die damit verfolgten Ziele durch einen städtebaulichen Vertrag abzusichern. Dies kann durch einen ergänzenden Kooperationsvertrag nach § 12 BbgWoFG mit privaten Wohnungsbaugesellschaften zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine unbefristete Mietpreis- und Belegungsbindung nach der aktuellen Rechtsprechung des BGH aus dem Jahr 2019 nicht möglich ist.<sup>140</sup>

Mit dem städtebaulichen Vertrag kann der Vertragspartner zusätzlich verpflichtet werden, Mittel des sozialen Wohnungsbaus zu beantragen und auf bestimmten Flächen für Sozialwohnungen mit den entsprechenden Mietpreisbindungen einzusetzen. Die Verpflichtung kann sich auch auf die Errichtung familiengerechter oder altersgerechter Wohnungen sowie auf Wohnungen für Studierende oder auf betreutes Wohnen beziehen.<sup>141</sup>

#### ■ Hinweis

##### Verpflichtung zur Mittelbeantragung für geförderten Wohnungsbau

Die Gemeinde kann einen Grundstückseigentümer mit einem städtebaulichen Vertrag verpflichten, Mittel des sozialen Wohnungsbaus zu beantragen und auf bestimmten Flächen für Sozialwohnungen mit dem entsprechenden Mietpreis und Belegungsbindungen einzusetzen.

In Abweichung zur grundsätzlichen Vorgabe einer Veräußerung kommunaler Grundstücke nur zum vollen Wert (§ 79 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf), ist insbesondere zu Zwecken der sozialen Wohnraumförderung eine verbilligte

138 Vgl. Burmeister 2013, 157.

139 Vgl. Bunzel et al. 2013, 137.

140 Vgl. BGH, Urteil vom 08.02.2019 - V ZR 176/17-.

141 Vgl. Stürer 2015a, § 9 BauGB, Rn 2236.



Veräußerung und Nutzungsüberlassung an Vorhabenträger möglich.<sup>142</sup>

Bei einer verbilligten Abgabe hat die Gemeinde eine Sicherung der zweckentsprechenden Verwendung der veräußerten Grundstücke vorzunehmen, die regelmäßig vertraglich zu erfolgen hat, denn dies kann weder durch einen Bebauungsplan (§ 9 BauGB) noch durch ein Baugebot (§ 176 BauGB) erreicht werden.<sup>143</sup>

Das geeignete Instrument zur Durchsetzung der Bauverpflichtung ist ein Rück- oder Wiederkaufsrecht, das durch eine Rückauflassungsvormerkung in Abteilung II des Grundbuchs zu sichern ist. Damit kann die Gemeinde das Grundstück bis zur Verwirklichung des Gebäudes wieder zurückerlangen, falls der Bauverpflichtung nicht in der vereinbarten Frist nachgekommen wird.

Nach der Fertigstellung des Gebäudes muss die Gemeinde die Möglichkeit haben, bei Verstoß gegen die Nutzungsverpflichtung den gewährten Nachlass auf den Grundstückspreis sowie die Fördermittel zurückzufordern. Zur Sicherung der Nach- bzw. Aufzahlungspflicht ist die Rückauflassungsvormerkung durch eine „Restkaufpreishypothek“ in Abteilung III des Grundbuchs zu ersetzen.

### **7.3.5. Zielbindungs- und Baurealisierungsvertrag für den geförderten Wohnungsbau § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB**

Die Gemeinde kann einen Vorhabenträger durch städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB dazu verpflichten, einen bestimmten Anteil der neuen Wohnungen bzw. der zu realisierenden Geschossfläche im

Standard des sozialen Wohnungsbaus zu errichten. Als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Förderungen kann der Vorhabenträger zu folgenden Maßnahmen verpflichtet werden:

- Errichtung von Wohnungen im Standard und mit den Mitteln des sozialen Wohnungsbaus,
- Einräumung von Belegungsrechten zugunsten der Gemeinde (mit bestimmten Bindungsfristen) nach §§ 13 ff. BbgWoFG und Nr. 4.5 der MietwohnungsbauförderR,
- Einhaltung der maximalen Mietpreisobergrenzen durch Mietpreisbindungen nach § 15 Abs. 1 BbgWoFG und Nr. 4.6 MietwohnungsbauförderR sowie
- Veräußerungsbeschränkungen nach § 19 Abs. 3 BbgWoFG und Nr. 4.5 MietwohnungsbauförderR.

#### **■ Hinweise**

##### **Sicherung der Mietpreis- und Belegungsbindungen**

Zur Sicherung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus sowie zur Sicherung der Belegungsrechte über den Bindungszeitraum kann eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit in Abteilung II des Grundbuchs eingetragen werden.

Zur Sicherung des Förderdarlehens besteht die Verpflichtung, ein Grundpfandrecht (Grundschuld oder Hypothek) in Abteilung III ins Grundbuch des jeweiligen Grundstücks an rangbereiter Stelle einzutragen zu lassen.

Die „Deckung eines dringenden Wohnbedarfs einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen“ stellt ein legitimes kommunalpolitisches Ziel dar, das ohne städtebaulichen Vertrag vielfach kaum erreichbar wäre.<sup>144</sup>

142 Vgl. § 79 Abs. 3 BbgKVerf; Runderlass III Nr. 85/1994 vom 14.11.1994; Genehmigungsfreistellungsverordnung vom 11.10.2019 (GVBl. II/19, [Nr. 83]).

143 Vgl. Grziwotz 2007, 295 ff und BGH, Urt. v.13.10.2006 – V ZR 33/06 -.

144 Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.1992 – 4 N 2/91 -.

**Tabelle 11: Wesentliche Regelungen zu Mietpreis- und Belegungsbindungen**

<p><b>Allgemeines Belegungsrecht</b> §§ 3 Abs. 9, 13 BbgWoFG, Nr. 4.5. MietwohnungsbauförderR</p>	<p>Die geförderte Wohnung darf nur an Personen mit einem Wohnberechtigungsschein abgegeben werden.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mindestens die Hälfte der gebundenen Wohnungen ist Berechtigten zu überlassen, die die Einkommensgrenzen nach § 22 Abs. 2 bis 4 BbgWoFG einhalten (erste Einkommensgrenze) und dies durch einen entsprechenden Wohnberechtigungsschein nachweisen können.</li> <li>2. Die danach verbleibenden gebundenen Wohnungen sind Berechtigten zu überlassen, die die Einkommensgrenze des § 22 Abs. 2 bis 4 BbgWoFG gemäß § 22 Abs. 5 BbgWoFG i.V.m. § 1 der Wohnraumförderungseinkommensgrenzenverordnung (BbgWoFEGV) um maximal 20 Prozent überschreiten (zweite Einkommensgrenze) und dies durch einen entsprechenden Wohnberechtigungsschein nachweisen.</li> </ol>
<p><b>Benennungsrecht</b> § 3 Abs. 11 BbgWoFG, Nr. 4.5. MietwohnungsbauförderR</p>	<p>Die zuständige Stelle hat das Recht, dem Verfügungsberechtigten für die Vermietung einer bestimmten belegungsgebundenen Wohnung mindestens drei Wohnungssuchende zur Auswahl zu stellen.</p>
<p><b>Besetzungsrecht</b> § 3 Abs. 12 BbgWoFG, Nr. 4.5. MietwohnungsbauförderR</p>	<p>Die zuständige Stelle hat das Recht, einen Wohnungssuchenden zu bestimmen, dem der Verfügungsberechtigte eine bestimmte belegungsgebundene Wohnung zu überlassen hat.</p>
<p><b>Höchstzulässige Miete</b> § 15 Abs. 1 BbgWoFG, Nr. 4.6. MietwohnungsbauförderR</p>	<p>Mit der Mietpreisbindung verpflichtet sich der Verfügungsberechtigte, keine höhere als die nach Vertrag festgeschriebene Miete zu verlangen.</p> <p>Höchstzulässige Nettokaltmiete je m<sup>2</sup> Wohnfläche</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ im Berliner Umland: 5,50 € (erste Einkommensgrenze) und 7,00 € (zweite Einkommensgrenze)</li> <li>▪ in den übrigen Gemeinden: 4,90 € (erste Einkommensgrenze) und 6,00 € (zweite Einkommensgrenze)</li> </ul>

**■ Hinweise**

**Belegungsrechte im Mietwohnungsneubau**

1. Zweckbindung besteht zunächst für 20 bzw. 25 Jahre nach Fertigstellung der Maßnahme
2. Der Anteil der Mietpreis- und Belegungsbindungen muss im Mietwohnungsneubau nach Nr. 4.5 MietwohnungsbauförderR mindestens 75 Prozent der geförderten Wohnungen betragen.

Zur Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Strukturen können Belegungsrechte auch an anderen Wohnungen begründet werden (mittelbare Belegung). Der Anteil der mittelbar gebundenen Wohnungen darf 50 Prozent der geförderten Wohnungen und deren Wohnfläche nicht überschreiten (vgl. Nr. 4.5 MietwohnungsbauförderR).

Formulierungsvorschläge für die Schaffung von preisgünstigem und gefördertem Mietwohnungsneubau finden sich in der nachfolgenden Aufstellung:

**■ Formulierungsvorschläge<sup>145</sup>**

- (A) Der Vorhabenträger verpflichtet sich, ... Prozent der gemäß den Festsetzungen des Bebauungsplans XY zulässigen Geschossfläche auf den Grundstücken (genaue Bezeichnungen der Grundstücke erforderlich) als Mietwohnungen im Rahmen des Wohnraumförderprogramms (Bezeichnung des jeweiligen Programms erforderlich) innerhalb einer Frist von ... Jahren seit Inkrafttreten des Bebauungsplans oder der Erteilung einer Genehmigung auf der Grundlage von § 33 BauGB bezugsfertig zu errichten.

<sup>145</sup> Vgl. Bunzel et al 2013, 137 und Burmeister 2013, 155.

- (B) Der Vorhabenträger verpflichtet sich, die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung zu errichtenden Wohneinheiten so kostengünstig zu errichten, dass diese förderfähig sind. Die jeweiligen Baugrundstücke sind im Finanzierungsplan mit einem Wertansatz von ... Euro pro Quadratmeter erzielbarer Geschossfläche einzusetzen. ... Prozent der Gesamtkosten des Wohnungsbauvorhabens sind als Eigenkapital zu ... Prozent jährlich aufzuwenden.
- (C) Während der Laufzeit der öffentlichen Wohnraumförderung besteht zugunsten der Stadt ein Belegungsrecht nach den Bestimmungen des § 3 Abs. 9 BbgWoFG und der MietwohnungsbauförderR. Die Wohnungen dürfen während dieses Zeitraums nicht gegen eine höhere, als die in der Förderzusage bestimmte höchstzulässige Miete zum Gebrauch überlassen werden. Die in der Förderzusage enthaltenen Bestimmungen über die höchstzulässige Miete und das Bindungsende sind in den jeweiligen Mietverträgen anzugeben.
- (D) Der Erwerber räumt der Stadt ein Belegungsrecht nach § 3 Abs. 9 BbgWoFG und Nr. 4.5 der MietwohnungsbauförderR ein. Das Belegungsrecht ist im Grundbuch einzutragen. Der Erwerber bewilligt und die Stadt beantragt die Eintragung dieser beschränkt persönlichen Dienstbarkeit in Abt. II des Grundbuchs (...).
- (E) Der Vorhabenträger wird sämtliche Wohnungen des geplanten Bauobjektes nur an die von der Gemeinde bezeichneten Personen überlassen, indem er mit den jeweils benannten Wohnungssuchenden einen Mietvertrag zu den ortsüblichen Bedingungen abschließt. Er bewilligt und beantragt die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit (Belegungsrecht) zugunsten der Gemeinde auf sämtlichen in § 1 angegebenen Parzellen im neu anzulegenden Grundbuch, und zwar an rangbereiter Stelle.

### Kooperationsverträge nach dem BbgWoFG

Gemäß § 12 BbgWoFG können die Gemeinden in Brandenburg die soziale Wohnraumförderung stärker mitgestalten und Kooperationsverträge schließen.

§ 12 BbgWoFG benennt Gemeinden, Gemeindeverbände und die verfügungsberechtigte Person als Vertragspartner von Kooperationsverträgen. Weitere öffentliche und private Partner können beteiligt werden. Ziel dieser Verträge ist die Verbesserung der Wohnraumversorgung, des Wohnumfelds und des Wohnquartiers. Mithilfe von Kooperationsverträgen kann auch der vorhandene Wohnungsbestand stärker in die Wohnraumversorgung einbezogen werden. Gegenstände von Kooperationsverträgen können nach § 12 Abs. 2 Satz 2 BbgWoFG sein:

- die Fördergegenstände nach § 8 BbgWoFG,
- die Begründung oder Verlängerung von Belegungs- und Mietbindungen an Wohnraum nach § 3 Abs. 9 bis 12, §§ 13, 15 und 16 BbgWoFG,
- weitere Vertragsgegenstände, soweit sie den Zielen der Wohnraumförderung in § 2 BbgWoFG entsprechen.

#### ■ Hinweise

Als Grundlage für Kooperationsverträge zwischen Gemeinde und Wohnungsunternehmen ist ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept empfehlenswert.<sup>146</sup>

Die Kooperationsverträge sind nicht an eine Förderzusage der sozialen Wohnraumförderung gebunden, können aber eine Förderung in Aussicht stellen, die letztlich indessen immer unter einem Haushaltsvorbehalt steht. Darüber hinaus können sie als „selbstständige Vereinbarung“ neben einem städtebaulichen Vertrag stehen.

146 Vgl. Bunzel et al. 2013, 146.

### Ablösung von Belegungsbindungen

Eine Freistellung und Änderung von Belegungsbindungen nach § 17 BbgWoFG durch Zahlung eines dem wirtschaftlichen Wert der Bindung entsprechenden Geldbetrags ist im Einzelfall bei Vorliegen der gesetzlich bestimmten Voraussetzungen möglich. Die genaueren Modalitäten der Ablösungsvereinbarung unterliegen zwar nicht der strikten Kausalitätsanforderung der Kostenerstattungsverträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB, sehr wohl aber den allgemeinen Anforderungen städtebaulicher Verträge. Im Besonderen ist das Kopplungsverbot relevant.<sup>147</sup> Von der Möglichkeit, Ablösevereinbarungen abzuschließen, sollte allenfalls aus besonderen, einzelfallbezogenen Gründen Gebrauch gemacht werden oder wenn zugleich die Mittel in anderen Baugebieten wiedereingesetzt werden.

### Belegungsrechte und Mietpreisbindungen außerhalb der sozialen Wohnraumförderung durch städtebaulichen Vertrag

Die Anwendung von § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB ist nicht zwingend an den Einsatz von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gebunden. Auch bei freifinanzierten Vorhaben ist es grundsätzlich möglich, Vereinbarungen zu Belegungsrechten und Mietpreisbindungen zu treffen. Hierbei ist jedoch die Angemessenheit der Vereinbarung sorgfältig zu prüfen, da die bindungsbedingten Mindereinnahmen nicht durch öffentliche Fördermittel ausgeglichen werden (Angemessenheitsgebot).

Bei den Vereinbarungen ist die Angemessenheit der gesamten vertraglichen Regelungen zu prüfen. Die Vereinbarungen zur Mietpreisbindung sind dann unzulässig, wenn die zulässige Miete unwirtschaftlich, das heißt nicht mindestens kostendeckend ist. Bei der Beurteilung der Angemessenheit ist nicht jede einzelne vereinbarte Verpflichtung gesondert zu

betrachten, sondern die Summe der sich aus dem Vertrag insgesamt ergebenden Vor- und Nachteile.<sup>148</sup>

### 7.3.6. Folgekostenverträge § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB

Zu den in der Praxis wichtigsten städtebaulichen Verträgen für die Baulandentwicklung gehören die Folgekostenverträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB. Die überwälzten Kosten müssen dabei für Maßnahmen entstehen oder entstanden sein, die als Folge oder Voraussetzung für das Baugebiet zu betrachten sind. Die Maßnahmen müssen daher dem Baugebiet sachlich zurechenbar sein, das heißt in einem kausalen Zusammenhang mit dem Gebiet stehen. In räumlicher Hinsicht ist es nicht erforderlich, dass beispielsweise der neue Kindergarten, der zugleich den zusätzlichen Bedarf des neuen Baugebietes decken soll, in dem betreffenden Gebiet selbst errichtet wird. In zeitlicher Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass auch eine zeitnahe Nutzung durch die Bewohner des neuen Gebietes erfolgt. Eine Bevorratung von Infrastrukturen und Maßnahmen über einen längeren Zeitraum erfüllt diese Anforderungen des zeitlichen Zusammenhangs nicht.

Auch die Kosten für die Ausarbeitung von Planungen sowie für die Herstellung der Erschließungsanlagen lassen sich im Rahmen von Folgekostenverträgen auf die Planungsbegünstigten überwälzen. Nachfolgend werden weitere relevante Maßnahmen und deren Kostenüberwälzung erläutert.

### Verwaltungsinterne Kosten

In einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB darf vereinbart werden, dass die Planungsbegünstigten auch die verwaltungsinternen Kosten (Personal- und Sachkosten) zu tragen haben, die durch die

<sup>147</sup> Vgl. EZBK 2019, § 11 BauGB, Rn. 22-1.

<sup>148</sup> Vgl. Bunzel et al. 2013, 41 f.

gebietsbezogene städtebauliche Planung einer Gemeinde entstehen und daher zurechenbar sind. Ausgenommen hiervon sind indessen Kosten für Aufgaben, die die Gemeinde nicht an Dritte übertragen darf, sondern durch eigenes Personal wahrnehmen muss.<sup>149</sup> Dazu gehören die hoheitlichen Aufgaben im Rahmen der Bauleitplanung, die neben der Erarbeitung der Planungsgrundlagen und der alternativen Plankonzepte wahrzunehmen sind.

### Soziale Infrastruktur

Neben der technischen Erschließung werden die erforderlichen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie Kitas und Grundschulen die größte Position bei den Folgekosten darstellen. Hier stellt sich bei kleinen Baugebieten in Brandenburg regelmäßig die Frage der Zurechenbarkeit und der Angemessenheit dieser Kosten. Die Rechtsprechung hat inzwischen die diesbezüglichen Kriterien und Beurteilungsmaßstäbe weiterentwickelt und folgende Aspekte bestätigt und herausgestellt:<sup>150</sup>

- Die überwälzten Kosten müssen Folge oder Voraussetzung eines geplanten Vorhabens sein.
- Die überwälzten Kosten müssen der Finanzierung konkreter städtebaulicher Infrastruktureinrichtungen dienen und nicht nur einem allgemeinen Infrastrukturbedarf Rechnung tragen.
- Es darf keine allgemeine „Zuzugsabgabe“ erhoben werden, sondern die Kosten sollen Ersatz für konkret getätigte oder noch entstehende Aufwendungen sein.
- Pauschalzahlungen ohne eine nachvollziehbare rechnerische Ableitung mit konkretem Bedarfsnachweis sind nicht zulässig.
- Folgekostenverträge sind auch dann zulässig, wenn die Aufwendungen bereits entstanden sind. Auch zeitlich zuvor entstande-

ne Kosten für städtebauliche Maßnahmen können überwältzt werden, wenn diese Voraussetzung für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens sind und damit die Kausalität nachgewiesen werden kann.<sup>151</sup>

- Nicht zulässig sind indessen Folgekostenverträge zur Deckung von Kosten bereits verwirklichter Planungen (Nachholbedarf) und das Bilden eines finanziellen Polsters für gegenwärtig noch nicht absehbare Planungen, weil es hier am Nachweis der Kausalität fehlt.
- Es besteht keine räumliche Beschränkung der die Folgekosten auslösenden Maßnahmen auf das Bebauungsplangebiet, sondern die Einrichtungen können auch außerhalb errichtet werden.
- Folgekostenverträge sind auch bei Baugebieten mit zahlreichen Eigentümern zulässig z.B. bei einer gesetzlichen oder freiwilligen Umlegung.
- Ein Folgekostenvertrag ist auch dann mit § 11 BauGB vereinbar, wenn der Bedarf für eine städtebauliche Maßnahme - beispielsweise für ein Schulgebäude - durch die Überplanung und Bebauung mehrerer Bebauungsplangebiete bzw. Gebiete nach § 34 Abs. 4 BauGB verursacht wird. Es ist daher nicht erforderlich, B-Pläne mit möglichst großem Geltungsbereich zu erlassen, um damit die Notwendigkeit der Errichtung von Infrastruktureinrichtungen besser begründen zu können.
- Auch die Schaffung kleinerer Baugebiete oder die Umstrukturierung vorhandener Siedlungsgebiete begründen mitunter einen Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur.<sup>152</sup>

### Gesamtkonzeption Gemeinbedarf

Bei einer Mehrzahl von kleinen Baugebieten, die jeweils für sich genommen keine vollstän-

<sup>149</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 25.11.2005 - 4 C 15.04 -.

<sup>150</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 - 4 C 11.10 - BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 - 4 C 15.07 -.

<sup>151</sup> Vgl. BT-Drs. 13/6392, 50.

<sup>152</sup> Vgl. EZBK 2019, § 11 BauGB, Rn. 164a.

dige neue soziale Infrastruktureinrichtung erfordern, bedarf es nach der aktuellen Rechtsprechung einer Gesamtkonzeption für den Gemeinbedarf. Damit kann eine Gemeinde nachweisen, dass eine neue Gemeinbedarfs-einrichtung eine erforderliche städtebauliche Folgeeinrichtung mehrerer neu ausgewiesener Baugebiete ist.<sup>153</sup>

Ein derartiges Gesamtkonzept erfüllt nur dann die gesetzlichen Anforderungen, wenn die Gemeinde transparent, nachvollziehbar und damit kontrollierbar belegen kann, dass die von ihr in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und verwirklichungsfähigen B-Pläne einen (weiteren) Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen. Zur Bedarfsermittlung für das räumliche Konzept siehe Abbildung 27.

Ein derartiges Konzept muss von der Gemeindevertretung beschlossen und damit von deren planerischer und gestaltender Willensbildung gedeckt sein.

#### ■ Hinweis

Für kleine wachsende Gemeinden, die in zeitlicher Abfolge aufgrund einer anhaltenden Wohnraumnachfrage mehrere kleine Baugebiete entwickeln, ist die Erstellung einer „**Gesamtkonzeption Gemeinbedarf**“ erforderlich, um die zusätzlichen sozialen Infrastruktureinrichtungen, die den Bedarf mehrerer Baugebiete decken, kausal den jeweiligen Baugebieten anteilig zurechnen zu können.

Der Infrastrukturbedarf und die Kosten können anhand von Erfahrungswerten ermittelt werden.

Die Gemeindevertretung hat das Konzept als Ausdruck ihres Gestaltungswillens zu beschließen.

Das Konzept kann mit einer Änderung des FNP einhergehen, der die Entwicklung mehrerer neuer Baugebiete durch nachfolgende B-Pläne vorbereitet. Das systematische Vorgehen der Gemeinde auf der Ebene der gesamten Gemeinde muss sich auf nachvollziehbare und realistische Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung beziehen. Daraus ist abzuleiten und anhand

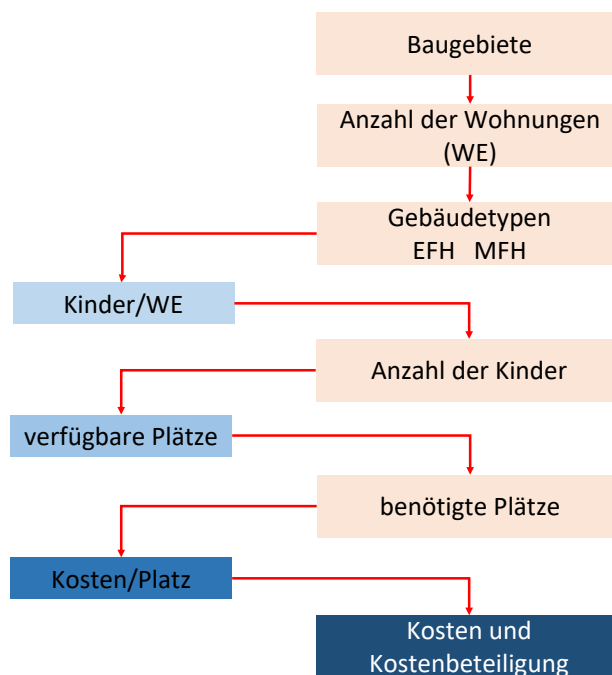


Abbildung 27: Arbeitsschritte für eine Gesamtkonzeption Gemeinbedarf, Beispiel KiTa

153 Vgl. zur Gesamtkonzeption und den diesbezüglichen Anforderungen: BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 - 4 C 15/07 -.



■ **Infrastrukturkonzept Hannover** (ca. 536.000 Einwohner)

Das Infrastrukturkonzept der Stadt Hannover stellt die Grundlage dar, um anfallende Kosten für Infrastrukturfolgeeinrichtungen, deren Bedarf sich nicht auf ein einziges Baugebiet, sondern auf eine Vielzahl von kleineren Baugebieten oder Bauvorhaben bezieht, anteilig über städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB oder Durchführungsverträge nach § 12 BauGB zu übertragen.

Erfassung der tatsächlichen Investitionskosten:

Projekt	Anzahl der Gruppen				Anzahl der Plätze				Investitionen	
	Krippe	Kiga	Hort	ges.	Krippe	Kiga	Hort	ges.	Baukosten [€]	Baukosten/Gruppe [€]
<b>In den Sieben Stücken</b>	3	3		<b>6</b>	45	75		120	4.220.000	703.333
<b>Herrenhäuser Kirchweg</b>	2	3	1	<b>6</b>	30	75	20	125	4.140.000	690.000
<b>Butjerbrunnenplatz</b>	2	2		<b>4</b>	30	50		80	3.364.000	841.000
Baukosten/Gruppe im Durchschnitt									744.778 €	
Baukosten/Gruppe im Durchschnitt gerundet									<b>750.000 €</b>	

Quelle: Stadt Hannover 2016

**Kostenstandards:** Aus der Ermittlung tatsächlicher Kosten für KITA-Einrichtungen in Hannover entstehen für Krippen- und Kindergartenkinder die folgenden anzulegenden Kostenanteile je Kind bzw. Platz:

- Für 1- und 2-jährige Krippenkinder (**U3-Kinder**): 750.000,- Euro pro Gruppe bei 15 Plätzen/Gruppe: 50.000,- Euro pro U3-Kind
- Für 3-bis 5-jährige Kindergartenkinder (**Ü3-Kinder**): 750.000,- Euro pro Gruppe bei 25 Plätzen/Gruppe: 30.000,- Euro pro Ü3-Kind

Der Ablösebetrag der Investoren wird um Zuschüsse Dritter (z.B. Städtebauförderung, Landesprogramme) und zusätzlich um einen pauschalen Nachlass von 10 Prozent reduziert.<sup>94</sup>

■ **Infrastrukturkonzept Germering** (ca. 41.400 Einwohner)

Die große Kreisstadt Germering hat in der Studie „Gesamtkonzept soziale Infrastruktur und Folgekosten“ auf der Basis einer Bevölkerungsprojektion den zu erwartenden Ausbaubedarf für die soziale Infrastruktur für die Stadt beziffert und damit die Grundlagen für eine Übertragung der Folgekosten auf die einzelnen Vorhabenträger der Wohnbaulandentwicklung geschaffen.

Auf der Grundlage von vier aktuellen Baugebieten wurde ein pauschaler Folgekostenbetrag ermittelt. Die übertragbaren Folgekosten wurden der Geschossfläche für die Wohnnutzung zugeordnet.

In den vier Bauvorhaben werden 94.447 Quadratmeter Geschossfläche (Wohnen) realisiert und 7,7 Millionen Euro Folgekosten ermittelt. Die Umlage der Folgekosten auf die geplante Geschossfläche (Wohnen) der vier Gebiete ergibt einen pauschalen Folgekostenbetrag von 81,56 Euro pro Quadratmeter GF.

Dieser Betrag wurde in den Grundsatzbeschluss „Verfahrensgrundsätze bei der Baulandausweisung und der Schaffung von Wohnraum“ der Stadt Germering aufgenommen: „[...] Die Kostenbeteiligung für die ursächliche soziale Infrastruktur soll indessen künftig bei der Schaffung neuer Baurechte in Form einer Pauschale pro Quadratmeter Geschossfläche für Wohnen i.S.v. § 20 Abs. 3 und Abs. 4 BauNVO erfolgen. Von den Planbegünstigten ist dabei eine Folgekostenpauschale in Höhe von Euro 81,56 brutto zu entrichten. Diese Kostenpauschale berücksichtigt die kausal zuordenbaren Kosten für den Ausbau der Kindertagesbetreuung, der Grund- und Mittelschulen sowie der quartiersbezogenen Sport- und Freizeittflächen.“<sup>95</sup>

154 Vgl. Stadt Hannover 2016.

155 Vgl. Stadt Germering 2019.

von Erfahrungswerten zu belegen, welcher Bedarf an öffentlichen Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, dadurch hervorgerufen wird und welche Kosten in dessen Folge (nach Abzug von Zuschüssen usw.) auf die Gemeinde zukommen.

Ein solches Folgekostenkonzept erlaubt plausible Prognosen der Kostenbelastung in Abhängigkeit von Stadtentwicklungsszenarien vor dem Hintergrund der erwarteten demografischen Entwicklung und darauf aufbauend die Kalkulation „gerichtsformer Preise“ für die Verwendung in Baulandmodellen und städtebaulichen Verträgen.

#### **Weiterführende Informationen und Handlungsempfehlungen:**

- Beispiele und Möglichkeiten der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturfolgekosten enthält die Studie des DIFU.<sup>156</sup>

#### **Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen**

Naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können in vollem Umfang dem Vertragspartner auferlegt werden. Das BauGB geht von einer vollen Kostenübernahme durch den Investor aus. Festgesetzte Ausgleichsmaßnahmen i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB sind nach § 135a Abs. 1 BauGB grundsätzlich vom Vorhabenträger durchzuführen. Soweit jedoch Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle den Grundstücken nach § 9 Abs. 1a BauGB zugeordnet sind, soll die Gemeinde diese anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Grundstückseigentümer durchführen und auch die hierfür erforderlichen Flächen bereitstellen (§ 135a Abs. 2 BauGB). Zur Deckung ihres Aufwands für entsprechende Ausgleichsmaßnahmen einschließlich der Flächenbereitstellung wiederum erhebt sie einen Kostenerstattungsbeitrag (§ 135a Abs. 3 BauGB).

#### **7.4. Typen von Erschließungsträgern für die kooperative Baulandentwicklung**

Die Gemeinde kann die Erschließung eines Baugebietes nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB auf einen Dritten übertragen. Die Beauftragung eines Erschließungsträgers empfiehlt sich bei größeren Gebieten, die neben dem geförderten Wohnungsbau auch weitere Bauvorhaben Dritter vorsehen, um die Realisierung der Erschließung des Gesamtgebietes „aus einem Guss“ zu gewährleisten. In den meisten Fällen ist der Erschließungsträger zugleich auch Eigentümer aller Grundstücke im Erschließungsgebiet. Der (unternehmerische) Erschließungsträger übernimmt vertraglich 100 Prozent der Erschließungskosten nach Bundes- und Landesrecht und überträgt der Gemeinde unentgeltlich die fertiggestellten Erschließungsanlagen.

Mit der Einbindung eines Erschließungsträgers entstehen folgende Vorteile:

- Die Erschließungskosten werden zu 100 Prozent durch den Erschließungsträger übernommen. So kann die Maßnahme auch realisiert werden, wenn die finanziellen Spielräume im kommunalen Haushalt begrenzt sind.
- Die Gemeinde hat nicht den obligatorischen Eigenanteil von 10 Prozent im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Erschließung zu tragen.
- Die Gemeinde wird in personeller Hinsicht entlastet, da die technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Aufgaben der Erschließung durch den Erschließungsträger durchgeführt werden. Die Kommune kann sich auf die hoheitlichen Aufgaben, wie beispielsweise die Schaffung des Planungsrechtes, beschränken.
- Im städtebaulichen Vertrag mit dem Erschließungsträger können auch Leistungen, die über die Erstellung der technischen Infrastruktur hinausgehen, vereinbart wer-

<sup>156</sup> Vgl. Bunzel et al. 2012.

den, soweit dies den gesamten Umständen nach angemessen ist.

Im Folgenden werden drei Organisationsmodelle vorgestellt, bei denen der Einfluss der Kommune auf die ausführende Gesellschaft durch eine direkte Beteiligung oder über das Verhältnis als Auftraggeber erhalten bleibt.

### Kommunale Eigengesellschaft

Die Gemeinde kann für die Erschließung eines Baugebietes eine Eigengesellschaft gründen, die zu 100 Prozent im kommunalen Eigentum steht. Als Rechtsform wird zumeist eine GmbH in Betracht kommen. Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB wird die Erschließung auf diese Gesellschaft übertragen. Mit dem Aufbau einer solchen kommunalen Eigengesellschaft wird Know-how für alle Stadtentwicklungsprojekte der Gemeinde in einer wirtschaftlich selbstständigen Einheit gebündelt, die kommunale Ziele verfolgt. Die Konstellation bietet mehrere Vorteile. Eine kommunale Eigengesellschaft, deren Zweck nicht in der Gewinnerzielung liegt, kann die Erschließung und Baulandbereitstellung im Vergleich zu einer externen Gesellschaft häufig wirtschaftlicher durchführen und die Veräußerung der Grundstücke nach Maßgabe der Kommune zu Preisen vornehmen, die die Errichtung von bezahlbarem Wohnraum ermöglichen. Dies vereinfacht die Bereitstellung von Grundstücken für geförderten und preisgepfligten Wohnungsbau.

Die Eigengesellschaft kann unter bestimmten Voraussetzungen von der Kommune regelmäßig ohne Beachtung des Vergaberechts mit Erschließungsmaßnahmen beauftragt werden (Inhouse-Vergabe, § 108 GWB).<sup>157</sup> Voraussetzungen sind die juristische Selbständigkeit und die zivilrechtliche Sachherrschaft über

die zu erschließenden Grundstücke.<sup>158</sup> Eine Eigengesellschaft kann wie eine sonstige private Erschließungsgesellschaft 100 Prozent der Erschließungskosten auf die Eigentümer bzw. Käufer der im Erschließungsgebiet gelegenen Grundstücke zur Refinanzierung ihres Aufwands überwälzen.<sup>159</sup>

### Privater Erschließungsträger

Die Gemeinde kann auch einen unternehmerischen Erschließungsträger mit der Erschließung eines Baugebietes beauftragen, um das fachspezifische Know-how für eine erfolgreiche Baulandentwicklung projektbezogen zu nutzen und das Risiko der Entwicklung für die Gemeinde zu minimieren. Schließlich sind auch Projektgesellschaften zumeist mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung (mindestens 51 Prozent) möglich, um die Vorteile von Modellen Öffentlich-Privater Partnerschaften zu nutzen. Durch die mehrheitliche Beteiligung bleibt einerseits der gemeindliche Einfluss auf die Entwicklung bei privatwirtschaftlicher Durchführung gesichert, andererseits kann die Maßnahme außerhalb des kommunalen Haushaltes durchgeführt werden.<sup>160</sup>

Ein Erschließungsträger kann in drei Fallgestaltungen für die Gemeinde tätig werden:

1. Der **Erschließungsträger** ist ganz oder zumindest teilweise **Eigentümer** der Flächen im Erschließungsgebiet.
2. Der **Erschließungsträger** ist **nicht Eigentümer** von Grundstücken im Erschließungsgebiet.
3. Der Erschließungsträger führt die Erschließung als **Treuhänder** im eigenen Namen auf Rechnung der Gemeinde durch.

Er steuert, überwacht und optimiert den zeitlichen Ablauf aller Erschließungsmaßnahmen

<sup>157</sup> Vgl. <https://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de/da/service/glossar/inhouse-vergabe/>.

<sup>158</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt, Weyrauch, Zempke 2019, 273 und Birk 2011, 334.

<sup>159</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.12. 2010 – 9C 8.09 –.

<sup>160</sup> Vgl. Schulte 2005, 810.

wie Bodenordnung, Finanzierung, Bau und Abrechnung und ggf. die Vermarktung. Er operiert dabei im eigenen Namen, aber auf Rechnung der Gemeinde. Je nach Situation der planerischen Vorleistungen durch die Gemeinde und der Eigentumsituation sind diese Verträge flexibel gestaltbar und können neben der Erschließung auch die Koordination der Planung und Umlegung umfassen. Die Schaffung des Baurechts bleibt Aufgabe der Gemeinde im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit.

#### Treuhänderischer Erschließungsträger

In diesem Fall beauftragt die Gemeinde ein geeignetes privates Unternehmen als Treuhänder der Gemeinde, um die Baulandentwicklung durchzuführen. Der Treuhänder kann im Auftrag der Gemeinde sowohl die Erschließung durchführen als auch den Erwerb von Flächen im Erschließungsgebiet betreiben, die dann auf Basis eines B-Plans der Gemeinde entwickelt und vermarktet werden. Der Treuhänder arbeitet im eigenen Namen und auf Honorarbasis ggf. mit Erfolgsbeteiligung, grundsätzlich auf Rechnung der Gemeinde. Das wirtschaftliche Risiko der Gesamtmaßnahme bleibt damit zwar bei der Gemeinde, diese kann jedoch zunächst außerhalb des kommunalen Haushaltes durchgeführt werden. Die hoheitlichen Aufgaben, wie die Schaffung von Planungsrecht, verbleiben immer bei der Kommune. Der Treuhänder erwirbt die Grundstücke für die Kommune und bereitet alle notwendigen Schritte zur Baureifmachung vor. Um die doppelte Grunderwerbsteuer zu vermeiden, ist ein formaler Erwerb durch die Kommune zweckmäßig, damit die wirtschaftliche und rechtliche Verfügungsgewalt nicht voneinander getrennt sind. Die Entwicklungskosten und sonstige wirtschaftliche Vorleistungen der Bodenordnung und Erschließung werden durch die Verkaufserlöse refinanziert. Während der Entwicklung ist der Haushalt der Kommune durch die Abwicklung im Treuhandkonto entlastet. Ebenso wird der

administrative Aufwand für die Planungsverwaltung zu großen Teilen auf den Treuhänder verlagert. Dennoch ist die Gemeinde Trägerin des vollen wirtschaftlichen Risikos der Baulandentwicklung, denn nach Abschluss und Auflösung des Treuhandkontos hat sie ein ggf. negatives Saldo auszugleichen.

## 8.1. Ziele und Grundprinzipien

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) kann für zwei Gebietskulissen eingesetzt werden:

- Erstmalige Entwicklung eines Ortsteils oder eines anderen Teils des Gemeindegebiets.
- Städtebauliche Neuordnung von Brachflächen oder mindergenutzten Gebieten im Innenbereich.

Als Entwicklungsbereich kann demnach auch ein Gebiet mit vorhandener Bebauung festgesetzt werden, sofern die Bebauung beseitigt oder grundlegend geändert werden soll. Mit der SEM verfügen die Gemeinden über ein Instrument zur zügigen Durchführung komplexer städtebaulicher Maßnahmen und damit zur Beschleunigung der Baulandmobilisierung oder Umnutzung bereits städtebaulich vorgenutzter Flächen. Eine SEM ist als Gesamtmaßnahme darauf angelegt, ein bestimmtes Gebiet koordiniert zu entwickeln, um einen erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen decken oder eine Brachfläche wiedernutzen zu können.

Die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung müssen im öffentlichen Interesse liegen. Die Steuerungsmöglichkeiten für die Entwicklung und Umsetzung ergeben sich aus dem Zugriff auf alle Grundstücke im Entwicklungsbereich durch die grundsätzlich flächendeckende Grunderwerbspflicht der Gemeinde (§ 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB), die bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gegebenenfalls durch Enteignung durchgesetzt werden kann (vgl. § 169 Abs. 3 BauGB).<sup>112</sup> Der Erwerbspflicht korrespondiert eine Reprivatisierungspflicht dergestalt, dass die erworbenen Grundstücke nach Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen grundsätzlich wieder zu veräußern sind (§ 169 Abs. 5 Satz 1 BauGB).

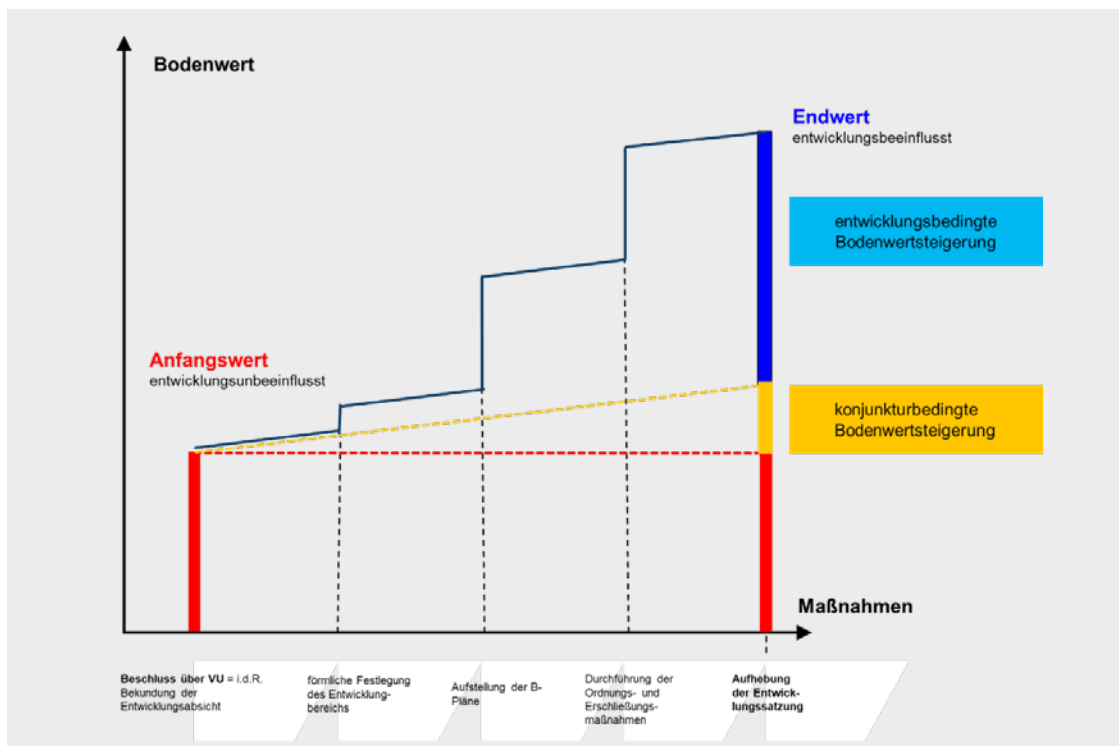


Abbildung 28: Bodenwertentwicklung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (© Kötter)

112 Vgl. BVerwG, Urt. v. 03.07.1998 - 4 CN 5/97 -.

Zur Finanzierung aller Kosten der SEM lässt das besondere Bodenrecht die Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen zu (vgl. Abbildung 28).

Die SEM ist an spezifische Anwendungsvoraussetzungen geknüpft (§ 165 BauGB). Vor der förmlichen Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs mittels Entwicklungssatzung muss durch vorbereitende Untersuchungen (§ 165 Abs. 4 BauGB) nachgewiesen werden, dass die Festlegungsvoraussetzungen des § 165 Abs. 3 BauGB erfüllt sind und damit der Einsatz dieses besonderen rechtlichen Instrumentariums gerechtfertigt ist.

Die qualitativen Anforderungen der Neuentwicklung bzw. Neuordnung beschreibt § 166 Abs. 2 BauGB. Demnach ist es Aufgabe der Gemeinde, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ein funktionsfähiger Bereich entsteht, der nach seinem wirtschaftlichen Gefüge und hinsichtlich der sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung den Zielen und Zwecken der SEM entspricht und in dem eine ordnungsgemäße und zweckentsprechende Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt ist. Dies werden regelmäßig sozial- und funktionsgemischte Quartiere sein.

Die Gemeinde muss alle zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahme erworbenen Grundstücke, die nicht für die Erschließung und Gemeinbedarfszwecke verwendet werden sollen, reprivatisieren. Dabei ist nach § 169 Abs. 7 BauGB sicherzustellen, dass die Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme auch tatsächlich erreicht werden.<sup>113</sup>

## 8.2. Anwendungsvoraussetzungen

Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen sind die folgenden materiell-rechtlichen Vor-

aussetzungen für die Festlegung eines Entwicklungsbereiches gemäß § 165 Abs. 3 BauGB zu überprüfen. Danach muss die Maßnahme

1. den Zielen und Zwecken einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Abs. 2 BauGB entsprechen (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB), d.h.
  - a) der erstmaligen Entwicklung eines Ortsteils oder der städtebaulichen Neuordnung dienen und
  - b) eine quantitative und/oder qualitative Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde aufweisen.
2. zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich sein, insbesondere
  - zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- oder Arbeitsstätten,
  - zur Wiedernutzung brachliegender Flächen oder
  - zur Verwirklichung erforderlicher Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB),
3. die *Ultima Ratio* darstellen, d.h., die angestrebten Ziele und Zwecke der SEM dürfen sich nicht mit weniger einschneidenden Instrumenten des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts (z.B. städtebauliche Verträge oder freihändigen Grunderwerb unter Berücksichtigung der Preisbegrenzung auf den Anfangswert) erreichen lassen (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB), und
4. innerhalb eines absehbaren Zeitraums zügig durchführbar sein, was die Finanzierbarkeit der Maßnahme einschließt (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB).

Bei der Gesamtabwägung zur Entwicklungssatzung weisen die folgenden Aspekte eine zentrale Bedeutung auf:

### Erhöhter Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten

Ein „erhöhter“ Bedarf unterscheidet sich von einem „normalen“ Bedarf dadurch, dass die

<sup>113</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Lohr 2019, § 169 BauGB, Rn. 17 ff.



Nachfrage längerfristig erheblich über dem Baulandangebot liegt, das mit den Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts bereitgestellt werden kann.<sup>114</sup> Die Bedarfssituation muss durch eine methodisch nachvollziehbare Prognose belegt werden und es gilt zu prüfen, ob im Gemeindegebiet bereits ausreichend Bauland zur Verfügung steht.

#### Verhältnismäßigkeitsgebot

Das Verhältnismäßigkeitsgebot fordert für die Anwendung einer SEM, dass die Ziele der zeitnahen Bedarfsdeckung auch durch Bauleitplanung in Verbindung mit Baulandumlegung und Erschließung oder städtebaulichen Verträgen oder freihändigem Erwerb usw. nicht erreicht werden können (vgl. Abbildung 26). Eine SEM scheidet auch dann aus, wenn die Gemeinde alle Grundstücke im Entwicklungsbereich zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert freihändig erwerben kann<sup>115</sup>

#### Zügigkeit der Durchführung

Hinsichtlich des Durchführungszeitraums enthält das Entwicklungsrecht anders als das Sanierungsrecht keine zeitliche Vorgabe.<sup>116</sup> Ob eine zügige Durchführung möglich ist, kann immer nur bezogen auf den Einzelfall beurteilt und unter den Aspekten vor allem der Komplexität der Maßnahme, der Anzahl der betroffenen Eigentümer und der Gebietsgröße eingeschätzt werden. Auch wenn sich danach die Angabe eines pauschalen Zeithorizonts verbietet, dürften jedenfalls 10 – 15 Jahre regelmäßig als angemessen zu betrachten sein.<sup>117</sup>

Es empfiehlt sich, bereits im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen für die Beschlussfassung über die Entwicklungssatzung eine Kosten- und Finanzierungsübersicht nach § 149 i.V.m. § 171 Abs. 2 BauGB zu erstellen, um die Finanzierbarkeit und damit die Durchführbarkeit der Maßnahme als Grundlage für eine rechtssichere Abwägung der Entwicklungssatzung nachzuweisen.<sup>118</sup> Dabei können ggf. auch Fördermittel und kommunale Eigenanteile berücksichtigt werden, sofern die entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerung zur Refinanzierung der gesamten Maßnahme nicht ausreichen sollte.

### 8.3. Verfahren und Durchführung

Vorbereitung und Durchführung einer SEM sind nach § 166 Abs. 1 BauGB Aufgaben der Gemeinde, die die Gesamtverantwortung zu übernehmen hat. Für kleine Städte und Gemeinden mit begrenzter Personalkapazität ist die Einschaltung eines Entwicklungsträgers als Treuhänder zu empfehlen. Die einzelnen Arbeits- und Verfahrensschritte stellt Abbildung 29 dar. Für die Durchführung sind die folgenden Aspekte in Betracht zu ziehen:

#### Abwendungs- und Entwicklungsvereinbarung

Ein vor dem Hintergrund des Erforderlichkeitsgrundsatzes wesentliches Instrument der Steuerung und kooperativen Durchführung einer SEM stellt die Abwendungsvereinbarung nach § 166 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 BauGB dar. Auf deren Grundlage kann auf den Zwischenerwerb eines Grundstücks verzichtet werden, wenn der Eigentümer die städtebaulichen Ziele der Maßnahme in gleicher Weise realisieren kann.

114 Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, Rn. 20 u. 21.

115 Vgl. Friesecke 2019, 154.

116 Vgl. § 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB, wonach die in der Sanierungssatzung festzulegende Frist für die Durchführung der Sanierung 15 Jahre nicht überschreiten soll.

117 Vgl. BVerwG, Urt. v. 03.07.1998 - 4 CN 5/97 -.

118 Vgl. zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen: BVerwG, Urt. v. 10.04.2018 - 4 CN 2/17 -.

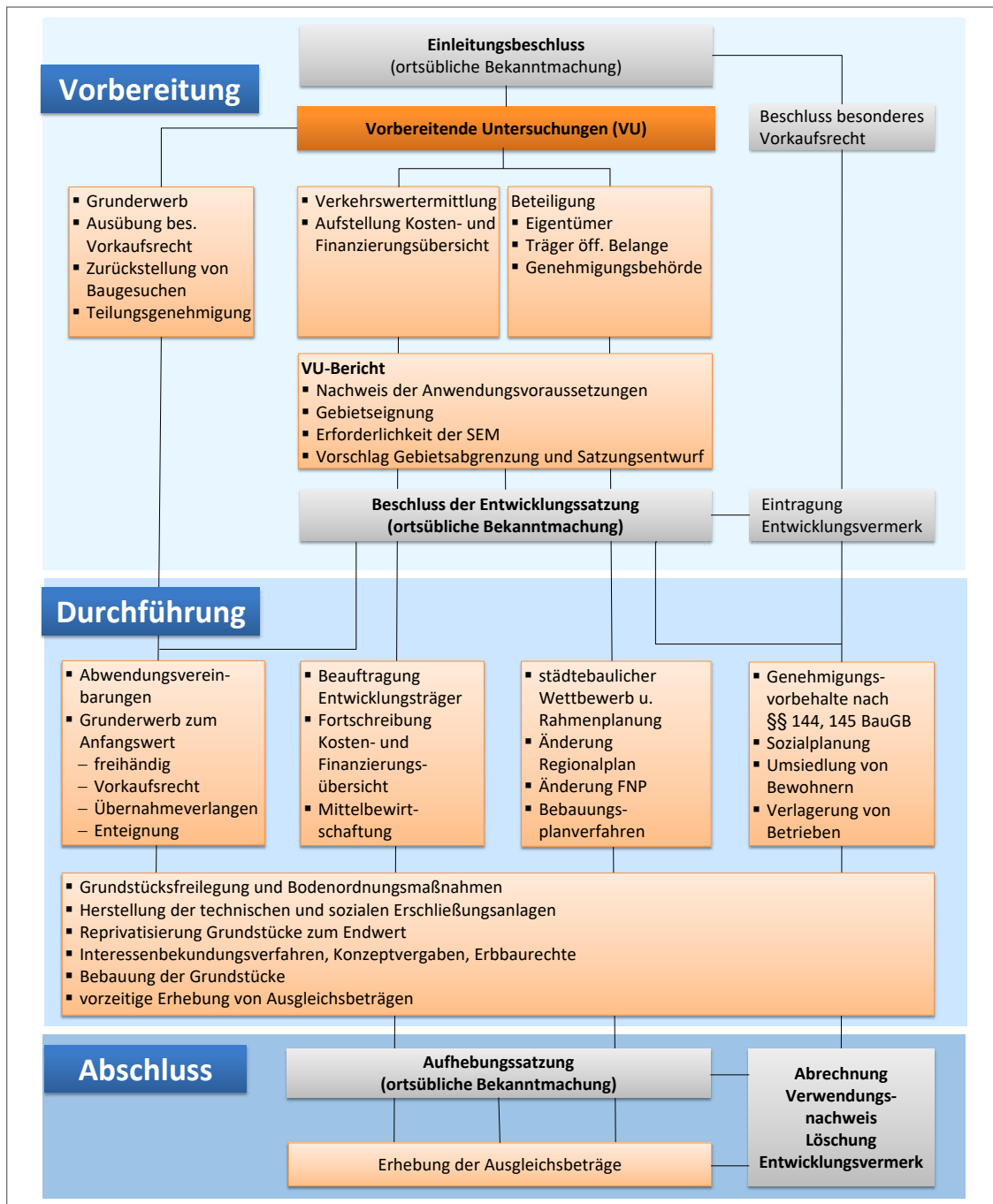


Abbildung 29: Ablauf einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (© Kötter)

### Beauftragung eines treuhänderischen Entwicklungsträgers

Vorbereitung und Durchführung einer SEM erfordern ein hohes maßnahmenspezifisches Know-how in rechtlicher, administrativer, wirtschaftlicher und technischer Hinsicht. Deshalb empfiehlt sich für kleinere Gemein-

den mit begrenzter Verwaltungskapazität die Übertragung dieser Aufgaben - soweit es sich nicht um hoheitliche Maßnahmen handelt - auf ein rechtlich geeignetes, fachkompetentes und erfahrenes Unternehmen, das nach § 167 BauGB treuhänderisch für die Gemeinde tätig wird.

Der Treuhänder handelt grundsätzlich im eigenen Namen und auf Rechnung der Gemeinde. Auch bei dieser Konstellation trägt die Gemeinde die Gesamtverantwortung einschließlich des wirtschaftlichen Risikos der Maßnahme. Der Treuhänder muss für die Durchführung der Maßnahme ein Treuhandvermögen bilden, das alle Einnahmen und Ausgaben sowie die erworbenen Grundstücke umfasst. Die gesamte SEM wird über dieses Treuhandkonto außerhalb des kommunalen Haushaltes abgewickelt und gewährleistet so eine entsprechende Flexibilität bei der Maßnahmendurchführung. Das Treuhandkonto wird nach Abschluss der Maßnahme aufgelöst, wobei die Gemeinde den Abschlussaldo zu übernehmen hat.

#### Einsatz der SEM zur Schaffung von Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbindung

Nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB können SEM zur Deckung eines „erhöhten Bedarfs an Wohnstätten“ durchgeführt werden. Der erhöhte Bedarf kann sich in qualitativer Hinsicht auch auf einzelne Teilmärkte, beispielsweise Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbindungen, beziehen, denn die Gemeinden haben die Verpflichtung einer bedarfsgerechten Wohnraumversorgung für alle Bevölkerungsgruppen. Ferner müssen strukturelle Gründe und regionale Besonderheiten wie beispielsweise ein hoher Siedlungsdruck für den erhöhten Bedarf vorliegen. Bundesdurchschnittlich vorherrschende Entwicklungen und Marktsituationen rechtfertigen hingegen keine Anwendung einer SEM.<sup>119</sup>

Die Errichtung von gefördertem Wohnungsbau im Rahmen einer SEM ist für Kommunen über die ohnehin verpflichtende Reprivatisierung der durch Zwischenerwerb erworbenen Flächen an geeignete Bedarfsträger erreichbar. Im Rahmen einer Konzeptvergabe kann beispielsweise

se verlangt werden, dass eine bestimmte Quote (z.B. 30 Prozent) als Wohnungen für den sozialen Wohnungsbau zu errichten und an die entsprechenden Zielgruppen mit Wohnberechtigungsschein zu vermieten ist.

Zu bedenken ist indessen, dass bei privaten Wohnungsbaugesellschaften lediglich eine befristete Sozialbindung möglich ist. Eine unbefristete Bindung ist allenfalls bei 100prozentigen Tochtergesellschaften der Gemeinde denkbar. Bei privaten Unternehmen widersprechen zeitlich unbefristete Bindungen nach der aktuellen Rechtsprechung des BGH der Systematik der Wohnungsbauförderung und stellen daher einen unzumutbaren Eingriff in das Eigentum dar.<sup>120</sup> Grundsätzlich müssen die Dauer und der Umfang der Bindung an die gewährten Förderungen und Zuschüsse gekoppelt sein.

Ergänzend zu den Festsetzungen des B-Plans können Kommunen durch die Grundstücksverträge im Zuge der Reprivatisierung sicherstellen, dass die Grundstücke im Entwicklungsbereich entsprechend den formulierten Zielen und Zwecken der Maßnahme genutzt werden (Mietpreis- und Belegungsbindungen). Zu möglichen Vertragsklauseln in Grundstückskaufverträgen und der Eintragung von beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten ins Grundbuch siehe Abschnitt 9.3. Darüber hinaus können die im Rahmen der Maßnahme entstehenden entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen durch Zwischenerwerb, Ablösevereinbarungen oder Ausgleichsbeträge abgeschöpft und für Preisreduzierungen der Grundstücke für den geförderten Wohnungsbau verwendet werden.

#### Bauleitplanung

Es empfiehlt sich, die Bauleitplanung erst nach Beschluss über die vorbereitenden Un-

<sup>119</sup> Vgl. EZBK 2019, § 165 BauGB, Rn. 15-16.1.

<sup>120</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 08.02.2019 - V ZR 176/17.

tersuchungen voranzutreiben, um die Gefahr zu vermeiden, dass bereits vorher Bodenwertsteigerungen generiert werden, die nicht durch Ausgleichsbeträge bzw. Ablösevereinbarungen abgeschöpft werden können. Demzufolge sollten die erforderlichen Änderungen des FNP sowie städtebauliche Wettbewerbe und städtebauliche Rahmenplanungen erst nach dem Beschluss erfolgen.

Spätestens nach Satzungsbeschluss besteht die Pflicht der Gemeinde, flächendeckend Bebauungspläne für den gesamten städtebaulichen Entwicklungsbereich aufzustellen bzw. entsprechend der Ziele der SEM zu ändern. Auch dies sollte aus den vorgenannten Gründen erst nach dem Einleitungsbeschluss oder dem Satzungsbeschluss vorgenommen

werden, damit die hiermit bewirkte planungsbedingte Bodenwertsteigerung abgeschöpft und für die Finanzierung der Maßnahme einschließlich der Flächenbereitstellung für den preisgünstigen Wohnungsbau genutzt werden kann.<sup>121</sup>

Hinsichtlich weiterführender Informationen zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sei auf die entsprechende Arbeitshilfe des MIL verwiesen.<sup>122</sup>

Vor- und Nachteile sowie Risiken, die mit einer SEM im Vergleich zu Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts (Bauleitplanung usw.) für eine Gemeinde entstehen können, sind in der Tabelle 12 dargestellt.

*Tabelle 12: Vorteile und Nachteile sowie Risiken einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme*

Vorteile	Nachteile	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Durchsetzungsstarkes Instrument aufgrund des flächendeckenden Grunderwerbs, der ggf. mittels Enteignung vollzogen werden kann</li> <li>▪ Vollständige Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung der SEM möglich</li> <li>▪ Finanzierung der Gesamtmaßnahme einschließlich der nicht beitragsfähigen sozialen Infrastruktur möglich</li> <li>▪ Flächendeckende Entwicklung eines neuen Ortsteils mit vollständiger städtebaulicher Infrastruktur möglich</li> <li>▪ Vollständige Revitalisierung einer Brachfläche möglich</li> <li>▪ Vollständige und zielorientierte Mobilisierung des neuen Baulands möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erheblicher formaler Vorbereitungs- und Verfahrensaufwand, den kleine Gemeinden nicht leisten können</li> <li>▪ Hohe fachliche Anforderungen an Verfahrenssteuerung in rechtlicher, wirtschaftlicher und organisatorischer Hinsicht</li> <li>▪ Kein Instrument für den „Alltagsfall“ der Baulandentwicklung</li> <li>▪ Hohe materiell-rechtliche Anwendungsvoraussetzungen (erhöhter Bedarf, zügige Durchführbarkeit, neuer Stadt- oder Ortsteil usw.)</li> <li>▪ Wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung sind an die Entwicklungssatzung hohe rechtliche Anforderungen zu stellen</li> <li>▪ Starker Eingriff ins Eigentum; Verhältnismäßigkeitsgebot beachten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Akzeptanzprobleme bei Grundstückseigentümern wegen der vollständigen Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung</li> <li>▪ Wirtschaftlichkeit der Maßnahme bei konjunkturbedingten Kostensteigerungen oder Nachfragerückgang gefährdet</li> <li>▪ Kontinuität der politischen Unterstützung über die gesamten Durchführungsdauer von 10-15 Jahren erforderlich, d.h. über mehrere Kommunalwahlperioden</li> <li>▪ Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft einzelner Eigentümer ist eine Enteignung zum Erwerb dieser Grundstücke erforderlich, so dass Anträge auf Normenkontrolle zu erwarten sind</li> </ul>

121 Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 166 BauGB, Rn. 2 u. 4-6.

122 Arbeitshilfe des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach den §§ 165 bis 171 des Baugesetzbuches vom 02.08.2000 (ABI./00, [Nr. 37], S. 570), abrufbar unter <https://bravors.brandenburg.de/de/verwaltungsvorschriften-216703>.

### 9.1. Anforderungen an die planerische Steuerung

Die allgemeinen und besonderen Wohnbedürfnisse der Bevölkerung spielen in der Bauleitplanung eine zentrale Rolle. Wichtige Grundlage hierfür stellen die Planungsleitlinien und –belange des § 1 BauGB dar. So formuliert § 1 Abs. 5 BauGB übergeordnete Planungsziele, die im Rahmen der Bauleitplanung grundsätzlich zu beachten sind. Die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung der Gemeinde muss u.a. eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung ermöglichen, die die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt. § 1 Abs. 6 BauGB enthält eine – nicht abschließende – Auflistung der für die bauleitplanerische Abwägung relevanten Belangen, von denen im Hinblick auf die Wohnraumversorgung insbesondere die folgenden zu berücksichtigen sind:

#### 1. Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB)

Für die Bauleitplanung ergibt sich hieraus die grundlegende Aufgabe, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen bzw. dem Entstehen städtebaulicher und sozialer Missstände vorzubeugen. Zur Konkretisierung des Begriffs „gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ liefert § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB beispielhafte Beurteilungsmaßstäbe.<sup>112</sup> Herausforderungen aus diesem Belang ergeben sich besonders in städtebaulichen Gemengelage.

#### 2. Die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern

die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen, die Eigentumsbil-

dung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen kostensparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB)

Dieser Abwägungsbelang fordert Kommunen nicht nur dazu auf, in quantitativer Hinsicht ausreichend Wohnbauflächen bereitzustellen (Mengenziel).<sup>113</sup> Im Rahmen der Bauleitplanung müssen auch die qualitativen Wohnraum- und Infrastrukturbedarfe berücksichtigt werden. Mit der BauGB-Novelle 2017 wurden diesbezüglich besonders die qualitativen Wohnbedürfnisse von Familien mit Kindern hervorgehoben. Die Wohnbedürfnisse einkommensschwacher bzw. einkommensschwächerer Haushalte, die im Hinblick auf die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums relevant sind, werden an dieser Stelle zwar nicht explizit genannt, sind jedoch gleichwohl zu berücksichtigen.

Darüber hinaus fordert diese Planungsleitlinie die Schaffung und Erhaltung von sozial stabilen Bevölkerungsstrukturen. Durch planerische Festsetzungen (z.B. § 9 Abs. 1 Nr. 6 – 8 BauGB) und bestimmte Instrumente des besonderen Städtebaurechts (z.B. sog. Milieuschutzsatzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) kann die Bevölkerungsstruktur in Wohngebieten gesteuert bzw. erhalten und damit eventuellen städtebaulichen Nachteilen vorbeugt werden.

#### 3. Die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB)

Diese Planungsleitlinie steht in einem engen Zusammenhang mit den Planungsleitlinien nach Nr. 2 und damit mit den Wohnbedürfnis-

<sup>112</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 1 BauGB, Rn. 52-54.

<sup>113</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 1 BauGB, Rn. 55-56.

sen der Bevölkerung.<sup>114</sup> Mit den sozialen und kulturellen Bedürfnissen ist aus kommunaler Sicht die bedarfsgerechte Bereitstellung von Flächen für die medizinische, soziale und kulturelle Infrastruktur gemeint.

Die Bauleitplanung stellt das zentrale Instrument zur Steuerung der Bodennutzung einer Gemeinde dar und ist damit maßgeblich für den Wohnungsbau. Die Möglichkeiten von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und anderer qualitativer Wohnraumtypen sind in dessen begrenzt.

#### **9.1.1. Flächennutzungsplan §§ 5 ff. BauGB**

Der FNP als vorbereitender Bauleitplan hat nach § 5 Abs. 1 BauGB die Aufgabe, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Der FNP hat somit eine „Programmierungsfunktion“ für die städtebauliche Entwicklung von Gemeinden und bildet im Regelfall die Grundlage für die Aufstellung von B-Plänen.

Aufgrund von § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB haben Gemeinden in Vorbereitung des FNP sorgfältige Prognosen über die künftige Entwicklung zu erstellen und entsprechende Planungsziele zu entwickeln (Planungshorizont: 10 – 15 Jahre). Die Steuerung der Bodennutzung hat sich neben den städtebaulichen Zielen auch an den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde zu orientieren. Dies umfasst auch die Aufgabe, den zukünftigen Bedarf an Wohnraum in geeigneter Weise zu ermitteln bzw. sachgerecht abzuschätzen.

Der FNP hat durch seine grundlegenden Festlegungen zur Bodennutzung eine strategische

Bedeutung für die Gemeinde im Hinblick auf die Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung und folgt insgesamt einem integrierten Ansatz. Dieser erfordert die frühzeitige Einbindung der Interessen und Bedürfnisse von Bevölkerung, Trägern öffentlicher Belange, Wirtschaft, Umweltverbänden und anderen Anspruchsgruppen („Koordinierungsfunktion“ des FNP). Der beschlossene und von der Kommunalaufsicht genehmigte FNP hat im Regelfall lediglich verwaltungsinterne Wirkung und stellt damit für private Bauherren keine verbindliche Rechtsnorm dar.<sup>115</sup>

Im FNP können nach § 1 Abs. 1, Abs. 2 BauNVO sowohl Bauflächen (Wohnbauflächen, Gemischte Bauflächen, Gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen) als auch Baugebiete dargestellt werden. Da Baugebietsdarstellungen den Entwicklungsspielraum für die Bebauungsplanung hinsichtlich der Art der Nutzung einschränken, sollten diese nur aus besonderen städtebaulichen Gründen erfolgen.<sup>116</sup> Eine Konkretisierung der Wohnbauflächen bzw. der Wohngebiete in Hinblick auf den geförderten Wohnungsbau oder andere zielgruppenspezifische Wohnraumbedarfe ist im FNP zwar möglich, hat aber nur deklaratorische Wirkung.

#### **■ Hinweis**

Der FNP muss nach § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Landes- und Regionalplanung angepasst werden. Eine wichtige Koordinierungsfunktion hinsichtlich der Wohnsiedlungsflächenentwicklung übernimmt der LEP HR. Die Ziele und Grundsätze des LEP HR zur Siedlungsentwicklung werden in Kapitel 3 auszugsweise wiedergegeben.

#### **9.1.2. Bebauungsplan §§ 8 ff. BauGB**

Durch B-Pläne als verbindliche Bauleitpläne kann die Wohnsiedlungsflächenentwicklung

114 Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 1 BauGB, Rn. 57-59.

115 Vgl. Schröder, Müller 2016, 32 f.

116 Vgl. EZBK 2019, § 1 BauNVO, Rn. 1-7.



auf den bereits durch den FNP dargestellten Standorten vor allem hinsichtlich Art und Maß der baulichen und sonstigen Nutzung und im Hinblick auf bestimmte Aspekte des Wohnungsbaus konkretisiert werden. Zur Steuerung der Wohnraumentwicklung bestehen insbesondere folgende Festsetzungsmöglichkeiten eines B-Plans:

- Bebauungsdichten (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. §§ 16 ff. BauNVO)
- maximale Grundstücksgrößen für Wohnbaugrundstücke (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)
- höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden (§ 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB)
- Wohnungen in Kerngebieten (§ 7 BauNVO)
- Flächen für Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB)
- Flächen für Wohngebäude für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf (§ 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB)

Die Handlungsspielräume des § 9 BauGB zur zielgruppen- und damit bedarfsgerechten Wohnraumversorgung sind auf die beiden letztgenannten Punkte beschränkt. Darüber hinausgehende Konkretisierungen und detaillierte Festsetzungen für bestimmte Bedarfsgruppen können auf Grundlage des geltenden Planungsrechts nicht erfolgen, da der Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB abschließend ist.<sup>117</sup> Die genannten Festsetzungen sind nur aus städtebaulichen Gründen möglich.

#### Flächen für die soziale Wohnraumförderung § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB können in Bebauungsplänen Flächen festgesetzt werden, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen städtebaulicher Gründe, wie

beispielsweise die Schaffung sozial gemischter Quartiere und die Deckung des Bedarfs an Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbindung. Im Hinblick auf eine aus städtebaulicher Sicht gewünschte sozial durchmischte und stabile Quartiersstruktur (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB) sollten lediglich für kleine Teilbereiche eines Wohngebietes entsprechende Festsetzungen erfolgen.

Zu beachten ist, dass mit den bauplanungsrechtlichen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB nicht sichergestellt werden kann, dass die betreffenden Wohnungen auch tatsächlich an Haushalte mit Wohnberechtigungsschein vermietet werden. Die Festsetzung zielt vielmehr auf die baulichen Merkmale des zulässigen Wohnungsbauvorhabens ab. Auf den festgesetzten Flächen sind demnach alle baulichen Vorhaben zulässig, die den gebäudebezogenen Zuwendungsvoraussetzungen entsprechen und damit zumindest theoretisch mit den Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten.<sup>118</sup> Eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB schafft also lediglich die notwendige wohnraumbezogene Förderfähigkeit. Hinsichtlich der städtebaulichen Fördervoraussetzungen muss u.a. die Lage des Plangebiets in einer Gebietskulisse der Sozialen Wohnraumförderung beachtet werden (siehe hierzu auch Kapitel 3.4.1).

Die angestrebten Mietpreis- und Belegungsbindungen resultieren erst aus einem entsprechenden Fördervertrag und können nicht im Bebauungsplan verankert werden. Die Verpflichtung zur Errichtung entsprechender Wohnungen bedarf daher der Regelung in einem ergänzenden städtebaulichen Vertrag gemäß § 11 BauGB (siehe hierzu auch Kapitel 7).

<sup>117</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 - 4 C 18/91 -.

<sup>118</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Lohr 2019, § 9 BauGB, Rn. 46.

### Weiterführende Informationen zum Thema:

- Weitere Informationen zu den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB enthält die Arbeitshilfe Bebauungsplanung des MIL (Neuaufgabe 2020), Kapitel B 7 (Flächen für die soziale Wohnraumförderung).
- Mit der für 2020 vorgesehenen BauGB-Novelle 2020 (Baulandmobilisierungsgesetz) ist nach jetzigem Stand die Einführung eines neuen Typs des sektoralen B-Plans (neuer § 9 Absatz 2 d BauGB) für den unbeplanten Innenbereich vorgesehen.

#### ■ Hinweise zu den Anwendungsvoraussetzungen

Angewendet werden darf die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB nur, wenn dies aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Im BauGB ist der Begriff der städtebaulichen Gründe nicht klar definiert. Unter Zugrundelegung des im BauGB geregelten Städtebaurechts ist daher zu klären, was im Einzelfall unter städtebaulichen Gründen im Sinne von § 9 Abs. 1 BauGB zu verstehen ist. Mit Bebauungsplänen und den hierin jeweils möglichen Festsetzungen sollen die von der Kommune festgelegten Ziele im Sinne der §§ 1, 1a BauGB erreicht werden. Welche städtebaulichen Ziele sich die Kommunen im Einzelnen setzen, liegt dabei in ihrem jeweiligen planerischen Ermessen.<sup>119</sup> Als städtebaulicher Grund lässt sich im Zusammenhang mit § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB z.B. der nachweisliche Bedarf an sozialem Wohnungsbau zur Deckung des örtlichen Bedarfs (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 2 und 3 BauGB) anführen. Der ermittelte Bedarf und die planerische Umsetzung im B-Plan sind im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.<sup>120</sup>

#### ■ Festsetzungsbeispiele<sup>121</sup>

- „Im allgemeinen Wohngebiet dürfen nur Wohngebäude errichtet werden, die mit den Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten.“
- „Im Wohngebietsteil WA 2 dürfen nur Wohngebäude errichtet werden, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten.“
- „Auf der Fläche XY im Wohngebietsteil WA 2 dürfen nur Wohngebäude errichtet werden, bei denen ein Anteil von mindestens 30 Prozent der in den Gebäuden realisierten Wohnungen mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten.“

#### ■ Hinweise zu den Anwendungsvoraussetzungen

Vor dem Hintergrund des Planungsleitsatzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB, sozial stabile Bevölkerungs- und Wohnstrukturen herbeizuführen, sind kleinteilige Festsetzungen zur Gewährleistung einer Durchmischung vorzuziehen (zweites und drittes Festsetzungsbeispiel). Zahlreiche Baulandmodelle in Städten und Gemeinden fordern eine feste Quote (z.B. 20 oder 30 Prozent der realisierten Geschossfläche (GF) oder der neu entstehenden Wohnfläche) für den geförderten Mietwohnungsbau.<sup>122</sup> Eine solche Quote ist ebenfalls für Mietwohnungen im preisgedämpften Marktsegment möglich.

#### Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB können in Bebauungsplänen einzelne Flächen festgesetzt werden, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind. Der besondere Wohn-

<sup>119</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 1 BauGB, Rn. 26.

<sup>120</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 1 BauGB, Rn. 26.

<sup>121</sup> Vgl. Festsetzungsbeispiele der Arbeitshilfe Bebauungsplanung des MIL (Neuaufgabe 2020), Kapitel B 7.

<sup>122</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. vom 17.12.1992 – 4 N 2/91 -.

bedarf einer Personengruppe muss dabei in bestimmten gruppenspezifischen Anforderungen an die bauliche und sonstige Gestaltung der Wohngebäude zum Ausdruck kommen, z.B. in der Zugänglichkeit, in den Wohnungsgrößen oder der Aufteilung.

Als Personen mit besonderem Wohnbedarf gelten Senioren, Studierende oder Menschen mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen. So erfordert der besondere Wohnbedarf Studierender ein Angebot an kleinen Wohneinheiten und Gemeinschaftsräumen (Studierendenwohnheime), während Wohnungen für Senioren barrierefrei und rollstuhlgerecht ausgebaut sein sollten. Ein geringes Einkommen allein begründet keinen besonderen Wohnraumbedarf im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB.<sup>123</sup> Die Festsetzung von Flächen für geförderten Wohnungsbau ist hiermit also nicht ohne weiteres möglich. Die Festsetzung kann jedoch zur Versorgung auch einkommensschwächerer Haushalte beitragen, sofern diese zugleich einer Personengruppe mit besonderem Wohnbedarf zuzurechnen sind, und insofern bedingt zu einer Entlastung des Wohnungsmarktes im unteren und mittleren Preissegment beitragen.

Im Gegensatz zur Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB darf sich eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB nur auf einzelne Flächen erstrecken. Hierdurch soll die Wohnintegration der genannten Personengruppen gefördert werden. Grundsätzlich kommen solche Festsetzungen besonders für Baugebiete mit überwiegender Wohnnutzung (reine und allgemeine Wohngebiete), aber auch Mischgebiete, urbane Gebiete und Sondergebiete mit Sonderwohnformen in Frage. Zur Sicherung einer solchen Festsetzung bieten sich u.U. flankierende Vereinbarungen in städtebaulichen Verträgen an.

<sup>123</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. vom 17.12.1992 – 4 N 2/91 –.

<sup>124</sup> Vgl. Arbeitshilfe Bebauungsplanung des MIL (Neuaufgabe 2020), Kapitel B 8.

<sup>125</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.10.2017 - 4 C 5/16.

#### Weiterführende Informationen zum Thema:

- Weitere Informationen zu den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB auf die „Arbeitshilfe Bebauungsplanung“ des MIL (Neuaufgabe 2020), Kapitel B 8 (Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf) verwiesen.

#### ■ Festsetzungsbeispiele<sup>124</sup>

- „Auf der Fläche XY im allgemeinen Wohngebiet sind nur Wohngebäude zulässig, die ausschließlich Mietwohnungen für Studenten und Auszubildende aufweisen.“
- „Im allgemeinen Wohngebiet ist je Wohngebäude mindestens eine Wohnung für ältere Menschen oder Menschen mit Behinderung herzustellen und zu verwenden.“

#### ■ Anwendungsempfehlung

Um eine soziale und räumliche Integration zu fördern und negativen Konzentrationsfolgen vorzubeugen, sollten Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB nur für kleine Bereiche und nur für bestimmte Personengruppen getroffen werden. Zu bevorzugen ist in jedem Fall eine Festsetzung mit lediglich anteiliger Wohnraumbindung für die definierte Personengruppe.

### 9.1.3. Zulässigkeit von Vorhaben des Wohnungsbaus in den Baugebieten der BauNVO

Der gesetzlich nicht definierte planungsrechtliche Begriff des „Wohnens“ ist nach allgemeiner Auffassung durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie die Freiwilligkeit des Aufenthaltes gekennzeichnet.<sup>125</sup> Dem Wohnen in diesem Sinne dienen sowohl Wohngebäude als auch Wohnungen. Während jedoch ein Wohngebäude eine selbstständig nutzbare bauliche Anlage darstellt, handelt es sich bei einer Wohnung um eine selbstständige einzelne Wohneinheit. Wohnnut-

zungen sind in den einzelnen in der BauNVO definierten Baugebieten in unterschiedlichem Umfang zulässig. Während sie in den Baugebieten der §§ 2 bis 7 BauNVO grundsätzlich zu den allgemein zulässigen Nutzungen gehören, können sie in den Baugebieten der §§ 8 bis 9 BauNVO – unter sehr engen Voraussetzungen – allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden. Hiervon unberührt bleibt die in jedem Fall erforderliche Prüfung der Gebietsverträglichkeit eines Vorhabens nach § 15 Satz 1 BauNVO.

Auch die Zulässigkeit von Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus in Gebieten mit B-Plan

orientiert sich an den baugebietsspezifischen Regelungen der §§ 2 bis 9 BauNVO. Einschränkungen können sich hierbei aus den objektbezogenen Fördervoraussetzungen (vgl. u.a. Kapitel 2 sowie Nr. 4.3 und Nr. 4.4 MietwohnungsbauförderR) ergeben, aufgrund derer geförderte Mietwohnungsbauprojekte bestimmte bauliche Standards erfüllen müssen (z.B. mindestens drei Mietwohnungen je Gebäude). Dies kann sich auf die Zulässigkeit innerhalb Wohnnutzungen grundsätzlich zulassender Gebietskategorien der BauNVO auswirken. Die Einschränkungen sind in Tabelle 13 überblicksartig dargestellt

*Tabelle 13: Zulässigkeit von Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus in den Gebietstypen der BauNVO (rot = nicht zulässig, gelb = ausnahmsweise oder bedingt zulässig, grün = allgemein zulässig)*

<b>Kleinsiedlungsgebiete</b> § 2 BauNVO	<b>nicht zulässig nach Abs. 2 Nr. 1</b>  <i>Die allgemeine Zulässigkeit von Wohngebäuden bezieht sich auf kleinsiedlungsgemäße Nutzungen.</i>  <b>ausnahmsweise zulässig nach Abs. 3 Nr. 1</b>  <i>Sonstige Wohngebäude (die nicht die Voraussetzungen des Abs. 2 Nr. 1 erfüllen) mit nicht mehr als zwei Wohnungen sind ausnahmsweise zulässig. Entsprechend sind (größere) Vorhaben des geförderten Mietwohnungsbaus in Kleinsiedlungsgebieten faktisch nicht umsetzbar.</i>
<b>Reine Wohngebiete</b> § 3 BauNVO	<b>allgemein zulässig</b>
<b>Allgemeine Wohngebiete</b> § 4 BauNVO	<b>allgemein zulässig</b>
<b>Besondere Wohngebiete</b> § 4a BauNVO	<b>allgemein zulässig</b>  <i>Besondere Wohngebiete dienen v.a. der Erhaltung und Entwicklung der Wohnnutzung in einem Gebiet und sind daher generell für die Unterbringung von sozial gefördertem Wohnraum geeignet.</i>
<b>Dorfgebiete</b> § 5 BauNVO	<b>nicht zulässig nach Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2</b>  <i>Die allgemeine Zulässigkeit von Wohngebäuden bezieht sich auf land- oder forstwirtschaftlichen Betrieben zugeordnete bzw. kleinsiedlungsgemäße Nutzungen.</i>  <b>allgemein zulässig nach Abs. 2 Nr. 3</b>  <i>Mit Blick auf die planerische Funktion von festgesetzten Dorfgebieten scheinen größere Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus hier jedoch eher ungeeignet: So soll die Festsetzung von Dorfgebieten, vorrangig die Belange der dort ansässigen Land- und Forstwirtschaft sichern und innerhalb eines Gemeindegebiets den „harmonischen Übergang von Baugebieten mit städtischem Charakter zum Außenbereich“ gewährleisten.<sup>126</sup></i>

<sup>126</sup> Vgl. Stürer 2015a, § 5 BauNVO, Rn. 307-308.

<b>Mischgebiete</b> § 6 BauNVO	<b>allgemein zulässig</b>  Zu beachten ist dabei jedoch das dem Mischgebiet eignende gleichgewichtige Mischungsverhältnis zwischen gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung.
<b>Urbane Gebiete</b> § 6a BauNVO	<b>allgemein zulässig</b>  <i>Das Mischungsverhältnis zwischen gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung muss nicht gleichgewichtig sein. Es darf jedoch keine der beiden genannten Hauptnutzungsarten völlig verdrängt werden.</i>
<b>Kerngebiete</b> § 7 BauNVO	<b>allgemein zulässig nach Abs. 2 Nr. 7 nach Maßgabe der Festsetzungen des Bebauungsplans</b>  <i>Hierbei besteht auch die Möglichkeit von Festsetzungen nach § 7 Abs. 4 BauNVO.</i>  <b>ausnahmsweise zulässig nach § 7 Abs. 3 Nr. 2</b>
<b>Gewerbegebiete</b> § 8 BauNVO	<b>nicht zulässig</b>
<b>Industriegebiete</b> § 9 BauNVO	<b>nicht zulässig</b>
<b>Sondergebiete</b> §§ 10 und 11 BauNVO	<b>nicht zulässig</b>

#### ■ Steuerungsempfehlungen für den Einsatz von FNP und B-Plänen nach Strategietyp:

**Strategie der Angebotsplanung:** Die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde sind hierbei auf die Darstellungsmöglichkeiten des § 5 BauGB und die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB beschränkt. Weitergehende Steuerungs- und Finanzierungsmöglichkeiten ergeben sich beispielsweise, wenn entsprechender Bodenordnungsbedarf besteht und eine Baulandumlegung zum Einsatz kommt.

**Kommunale Zwischenerwerbsstrategie:** Optimale Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich durch den Ankauf von im FNP als „Fläche für die Landwirtschaft“ dargestellten Landwirtschaftsflächen. Um diese in absehbarer Zeit zu Bauland entwickeln zu können, sollte sich der Ankauf auf die für die Siedlungsflächen vorgesehenen Bereiche der Regionalplanung beziehen. Nach anschließender FNP-Änderung (Wohnbaufläche oder Gemischte Baufläche) und der B-Plan-Aufstellung können im Zuge der Grundstücksveräußerung durch Kaufverträge städtebauliche Ziele ergänzend zu den Planinhalten einschließlich Bauverpflichtung durchgesetzt werden. Zudem kann die Kommune in diesem Modell die planungsbedingten Bodenwertsteigerungen abschöpfen und für die Finanzierung der Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten nutzen.

**Kooperative Baulandstrategie (Vertrag Kommune – Investor):** Der FNP stellt die entsprechenden Grundstücke hierbei i.d.R. bereits als Wohnbaufläche oder Gemischte Baufläche dar. Durch städtebauliche Verträge vor Rechtskraft des B-Plans können Bauverpflichtungen, Kostentragungen und weitere städtebauliche Ziele durchgesetzt werden. Die Prinzipien städtebaulicher Verträge (Kopplungsverbot, Kausalität und Angemessenheit) sind dabei strikt zu beachten.

**Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme:** Die Bauleitplanung sollte erst nach Abschluss der VU und nach Satzungsbeschluss der SEM vorangetrieben werden, damit der entwicklungsunbeeinflusste Anfangswert nicht bereits planungsbedingt vor der Maßnahme steigt und damit der Finanzierungsspielraum der SEM verringert wird.

## 9.2. Grundstücksvergabe

Die Veräußerung von Vermögensgegenständen der Gemeinde, einschließlich kommunaler Grundstücke, regelt § 79 BbgKVerf. Hiernach ist eine Veräußerung von Grundstücken i.d.R. zulässig, wenn die Gemeinden diese in absehbarer Zeit nicht benötigen und ein Verkauf zum Verkehrswert erfolgt. Ausnahmen

vom Verkehrswert sind indessen möglich und werden im Zusammenhang mit der Preisgestaltung für bestimmte Nutzungen bzw. Zielgruppen in der Praxis häufig angewendet. Grundsätzlich können kommunale Verfahren der freien und gebundenen Grundstücksvergabe unterschieden werden.

(1) **Freie Grundstücksvergabe:** Die freie Vergabe von Grundstücken umfasst das Bieter- bzw. Höchstgebotsverfahren und die Direktvergabe und erfolgt ohne besondere und zuvor festgelegte qualitative Kriterien zur Grundstücksnutzung.<sup>127</sup> Bestimmte Zielvorgaben für die Entwicklungen der Grundstücke können aber im Kaufvertrag festgehalten werden.<sup>128</sup> Die freie Grundstücksvergabe ist grundsätzlich dazu geeignet, das Baulandangebot für bestimmte Zielgruppen allgemein zu erhöhen und die Refinanzierung von Zwischenerwerbskosten und sonstigen Entwicklungs- und Folgekosten sicherzustellen. Beim Bieterverfahren wird der Zuschlag auf das höchste Kaufpreisangebot erteilt. Im Rahmen der Direktvergabe erfolgt die Veräußerung mindestens zum Verkehrswert und wird immer dann angewendet, wenn die Vergabe zum Höchstgebot nicht zielführend ist oder der Kaufinteressent über ein im Hinblick auf die Grundstücksentwicklung relevantes Alleinstellungsmerkmal verfügt.<sup>129</sup> Für das Bieterverfahren muss die Gemeinde Verfahrensregeln aufstellen, die die Transparenz der Vergabe herstellen (z.B. Vergabe über Wartelisten, Losverfahren oder mittels spezifischer Auswahlkriterien in Hinblick auf die Kaufinteressenten).<sup>130</sup> Im Rahmen der freien Grundstücksvergabe bestehen lediglich eingeschränkte Möglichkeiten zur Förderung von mietpreisgünstigem Woh-

nungsbau als qualitatives Ziel der Baulandentwicklung. Grundsätzlich führt auch eine freie Grundstücksvergabe bei entsprechender Menge an Grundstücken über die Ausweitung des Angebots an Bauland zu einer Bodenpreisdämpfung und damit zu einer positiven Wirkung auf Wohnkosten und Wohnraumversorgung.

(2) **Gebundene Grundstücksvergabe:** Im Gegensatz zur freien Grundstücksvergabe kann die Gemeinde durch die gebundene Vergabe von Grundstücken auf Basis kommunaler Richtlinien mit objektiven Vergabekriterien qualitative Ziele der Stadtentwicklung und Wohnungspolitik wirksam umsetzen. Das Verfahren wird immer dann notwendig, wenn nicht die Höhe des Preises das zentrale Vergabekriterium darstellt, sondern die Erfüllung städtebaulicher, wohnungspolitischer, ökologischer und sonstiger Anforderungen, die mit der Grundstücksvergabe verwirklicht werden sollen. Dabei kann der Verkaufspreis auch unterhalb des Verkehrswerts für Grundstücke des freifinanzierten Wohnungsbaus liegen. Bei diesen Verfahren ist wegen der inhaltlichen Vorgaben für den Erwerber immer zu prüfen, in welchen Fällen die Vergabe kommunaler Grundstücke im Rahmen des geltenden Vergaberechts abzuwickeln ist. Dies hängt von der Frage ab, ob die Grundstücksvergabe unter den Begriff des öffentlichen Bauauftrags fällt, und wird im Kapitel 9.2.1 in den Grundzügen behandelt.

In der kommunalen Praxis haben sich folgende Ansätze für Vorbereitung und Verfahren zur Durchführung der gebundenen Grundstücksvergabe bewährt:

127 Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 18 f.

128 Vgl. Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019, 7 ff.

129 Vgl. Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019, 8.

130 Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 18.



- Markterhebung und Interessenbekundungsverfahren (Kapitel 9.2.2),
- Konzeptvergabe (Kapitel 9.2.3),
- Konzeptvergabe mit Anhandgabeverfahren (Kapitel 9.2.4),
- Erbbaurechtsvergabe (Kapitel 9.2.5) und
- zielgruppenspezifische Direktvergabe (Kapitel 9.2.6).

#### ■ Anwendungshinweis

Grundsätzlich muss die Vergabe kommunaler Grundstücke transparent, gerecht, haushaltsrechtskonform und objektiv nachvollziehbar erfolgen. Aus rechtlicher Sicht ist zudem wichtig, dass Kommunen sich frühzeitig auf eine Verfahrensart festlegen und diese entsprechend kommunizieren. Ein Verfahrenswechsel im laufenden Prozess birgt rechtliche Unsicherheiten und Akzeptanzprobleme.<sup>131</sup>

### 9.2.1. Rechtliche Grundlagen der Grundstücksvergabe

Bei der Veräußerung kommunaler Grundstücke mit einer Bauverpflichtung für den Erwerber (gebundene Vergabe) stellt sich die Frage, ob und wie das geltende nationale oder Europäische Vergaberecht anzuwenden ist und, ob eine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung besteht. Diese Frage soll und kann an dieser Stelle nur in Grundzügen beantwortet werden, da die vergaberechtlichen Anforderungen äußerst komplex und juristisch geprägt sind.

#### Überblick über die rechtlichen Grundlagen

Das Recht zur Vergabe von Grundstücken und die damit ggf. entstehenden Verpflichtungen dienen dem Schutz des freien Wettbewerbs. In Deutschland basiert das Vergaberecht für öffentliche Bauaufträge u.a. auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Richtlinie 2014/24/ EU des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Teil 4 (§§ 97 ff.)
- Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV)
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A)
- Landesvergabegesetze (hier: Brandenburgisches Vergabegesetz – BbgVergG)

Soll eine Grundstücksvergabe zu einem Preis unterhalb des Verkehrswertes erfolgen, ist u.U. auch das Europäische Beihilferecht<sup>132</sup> zu beachten, da die verbilligte Veräußerung kommunaler Grundstücke i.d.R. als Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren ist. Erfolgt die verbilligte Veräußerung und Nutzungsüberlassung von kommunalen Grundstücken jedoch an einen privaten Vorhabenträger zum Zweck der sozialen Wohnraumförderung, greift das Europäische Beihilferecht i.d.R. nicht,<sup>133</sup> da die eingeräumten Mietpreis- und Belegungsbindungen hierbei sowohl als angemessene (im Sinne von marktübliche) Gegenleistung, als auch als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeordnet werden und somit eine Vereinbarkeit mit dem Europäischen Beihilferecht hergestellt wird.<sup>134</sup>

#### Prüfung der Ausschreibungspflicht

Bei der Vergabe von kommunalen Grundstücken gilt es, die Ausschreibungspflicht in jedem Einzelfall zu überprüfen. In Bezug auf die Anforderungen des GWB und in Anlehnung an das in Abbildung 30 (Seite 119) dargestellte Schema sind folgende Aspekte zu prüfen:

<sup>131</sup> Vgl. Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019, 13.

<sup>132</sup> Art. 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

<sup>133</sup> Eine derartige Vergabe erfolgt beispielsweise im Rahmen der „Sozialgerechte Bodennutzung“ der Stadt München.

<sup>134</sup> Vgl. u.a. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, 18 f & 49.

1. Öffentlicher Auftraggeber (§§ 98 ff. GWB)
2. Öffentlicher Auftrag (§ 103 GWB) oder Konzession (§ 105 GWB)
3. Schwellenwert (§ 106 GWB)
4. Allgemeine Ausnahmen (§§ 107 ff. GWB)

Eine Ausschreibungspflicht für kommunale Grundstücksveräußerungen besteht insbesondere, wenn es sich um einen öffentlichen Bauauftrag im Sinne des § 103 Abs. 3 GWB handelt. Dies ist dann der Fall, wenn die folgenden drei Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

1. die Kommune verfolgt ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse mit der Bauleistung,
2. dem Investor wird eine vertragliche Bauverpflichtung auferlegt und
3. die Kommune nimmt einen maßgeblichen Einfluss auf die Konzeption des Bauwerks.<sup>135</sup>

Erfolgt der Verkauf kommunaler Grundstücke hingegen, ohne dass alle drei genannten Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind, so handelt es sich nicht um einen öffentlichen Bauauftrag und die Grundstücksvergabe kann frei gestaltet werden. Grundsätzlich gilt, dass die Wahrscheinlichkeit einer Ausschreibungspflicht mit zunehmender Einflussnahme der Kommune auf Art und Maß der Grundstücksnutzung, die zu errichtenden Gebäude und baulichen Anlagen (z.B. durch Einflussnahme auf die Nutzung und

Konzeption, auf den Zeitpunkt der Errichtung, Mietpreis- und Belegungsbindungen) zunimmt.<sup>136</sup>

Ein öffentlicher Bauauftrag nach § 103 Abs. 3 GWB ist von einer Baukonzession nach § 105 Abs. 1 GWB abzugrenzen. Baukonzessionen sind eine besondere Form der Vergabe und als solche seit April 2016 nach KonzVgV zu behandeln. Unter Konzessionen sind im Unterschied zum öffentlichen Auftrag Vereinbarungen zu verstehen, bei denen der Konzessionsnehmer Verantwortlichkeiten und Risiken übernimmt, die ansonsten dem Konzessionsgeber obliegen.

Über das anzuwendende Vergaberecht entscheiden im Weiteren bestimmte Schwellenwerte, die in den einschlägigen Europäischen Richtlinien<sup>137</sup> geregelt sind und regelmäßig angepasst werden.<sup>138</sup> Wird der EU-Schwellenwert von derzeit 5.350.000 Euro (netto ohne MwSt.) unterschritten, unterliegt die Vergabe dem nationalen Vergaberecht und damit der VOB/A (Vergabe im Unterschwellenbereich). Wird der genannte Schwellenwert hingegen überschritten, gilt Europäisches Vergaberecht, umgesetzt in Teil 4 des GWB (Vergabe im Oberschwellenbereich). Konkretisiert werden die Bestimmungen des GWB durch die VgV.

Wie in Abbildung 30 dargestellt, ergeben sich im Zusammenhang mit der Prüfung der Ver-

<sup>135</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 25.03.2010 - C-451/08 -, die Entscheidung des EuGH konkretisiert die Vorgaben, unter denen kommunale Grundstücksveräußerungen als öffentliche Bauaufträge zu klassifizieren sind und entschärft zugleich die frühere Rechtsprechung des OLG Düsseldorf, Beschl. v. 13.06.2007 - VII-Verg 2/07 - „Alhorn“, die den Anwendungsbereich des Vergaberechts in diesem Bereich erheblich ausgeweitet hatte.

<sup>136</sup> Vgl. Herten-Koch 2013.

<sup>137</sup> Für Bauaufträge: Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG; Für Konzessionsvergaben: Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe.

<sup>138</sup> Zuletzt durch die Delegierte Verordnung (EU) 2019/1828 der Kommission vom 30. Oktober 2019 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie Wettbewerbe.

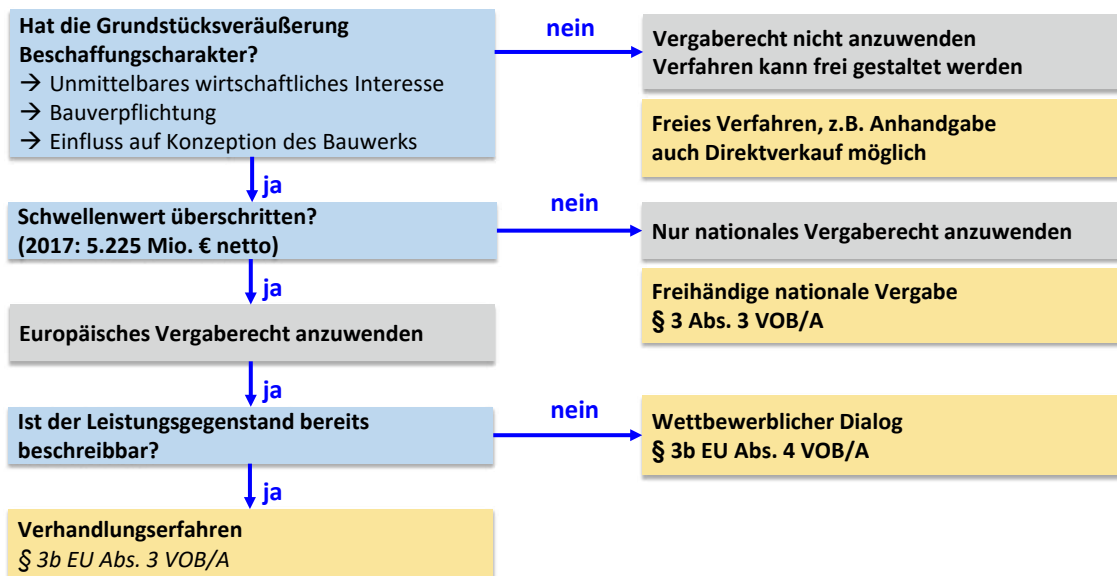


Abbildung 30: Prüfschema zur Vergabepflicht (Quelle: bearbeitet nach Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.), 2017)

gabepflicht verschiedene Verfahrensarten. Informationen über die vergaberechtlich relevanten Verfahrensarten enthält die VgV.

### Weiterführende Informationen zum Vergaberecht und zu den Verfahren der Grundstücksvergabe:

- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2017): Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten – Verfahren und Praxisbeispiele. Wiesbaden. [https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/konzeptvergabe\\_bf.pdf](https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/konzeptvergabe_bf.pdf)

#### ■ Anwendungsbeispiel: B-Plan-Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB

Aus einer Festsetzung im B-Plan zum sozialen Wohnungsbau nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB folgt keine konkrete Verpflichtung, Fördermittel tatsächlich in Anspruch zu nehmen, den errichteten Wohnraum also als geförderte Wohnung dem Markt zur Verfügung zu stellen und sich damit Mietpreis- und Belegungsbindungen zu unterwerfen. Hieraus folgt lediglich die Verpflichtung, die geplanten Wohnungen so zu errichten, dass diese

den gebäudebezogenen Fördervoraussetzungen entsprechen. Allein hieraus lässt sich daher keine Vergaberelevanz ableiten.

#### ■ Anwendungsbeispiel: Veräußerung kommunaler Grundstücke für den sozialen Wohnungsbau auf Basis städtebaulicher Verträge

Kommunale Grundstücke sollen zur Bereitstellung von gefördertem Wohnungsbau veräußert werden. Zur Sicherstellung der Planungsziele wird ein städtebaulicher Vertrag mit entsprechenden Bindungen und Verpflichtungen für den Erwerber abgeschlossen. Eine entgeltliche vertragliche Beziehung zwischen öffentlichem Auftraggeber und Unternehmer ist nach § 103 Abs. 1 GWB eine Grundvoraussetzung für die Annahme eines öffentlichen Bauauftrags. Demnach ist eine Vergaberelevanz der Grundstücksveräußerung für den geförderten Wohnungsbau auf Basis städtebaulicher Verträge unter Berücksichtigung der monetären Schwellenwerte unbedingt zu prüfen.

### 9.2.2. Markterhebung und Interessenbekundungsverfahren

Im Rahmen einer sog. **Markterhebung** können Kommunen das allgemeine Interesse von Akteuren an Baugrundstücken der Gemeinde

durch eine unverbindliche Aufforderung zur Abgabe einer Interessenbekundung erheben. Eine solche Markterhebung (Interessenbekundung) stellt kein formelles Vergabeverfahren dar und wird i.d.R. vor Einleitung eines Vergabeverfahrens durchgeführt. Das Verfahren dient der Ermittlung eines möglichen Kaufpreisniveaus und kann zur Unterrichtung potenzieller Bewerber bzw. Bieter hinsichtlich der geplanten Grundstücksvergabe genutzt werden (vgl. § 28 Abs. 1 VgV). Ein Vergabeverfahren, das lediglich zur Markterhebung durchgeführt wird, ist rechtlich unzulässig (vgl. § 28 Abs. 2 VgV). Von der unverbindlichen Aufforderung zur Interessenbekundung ist das Interessenbekundungsverfahren zu unterscheiden.

Sofern mit der Markterhebung eine entsprechende Nachfrage ermittelt wurde, kann ein eigenständiges **Interessenbekundungsverfahren** durchgeführt werden. Die Anforderungen an das Verfahren können Kommunen selbst festlegen.<sup>139</sup> In der Praxis wird das Interessensbekundungsverfahren häufig in Anlehnung an das formelle Verhandlungsverfahren für öffentliche Aufträge nach § 17 Abs. 1 VgV durchgeführt.<sup>140</sup> Hierbei werden Interessenten zur Abgabe eines Angebots mit Konzept aufgefordert.

Die Bewertung und Auswahl der Konzepte erfolgt i.d.R. durch einen Vergabebeirat und auf Basis von sachgerechten und für das Vorhaben spezifisch zusammengestellten Kriterien. Diese Kriterien können sich wie bei der Konzeptvergabe (vgl. Kapitel 9.2.3) auf das Nutzungskonzept der Gebäude, die bauliche Gestaltung, die Zielgruppen (z.B. Wohnraum für besondere Personengruppen), die Anfangsmiete usw. beziehen. Im Gegensatz zur Konzeptvergabe sind die kommunalen Anforderungen bei einem Interessenbekun-

dungsverfahren weniger ausdifferenziert. Die Interessenten sollen eigene Ideen in das Verfahren einbringen, die später in das Bauungskonzept integriert werden. Ausgewählt wird das Konzept, das die Kriterien am besten erfüllt und im Rahmen von Verhandlungen wird anschließend in Kooperation zwischen Stadt und Bewerber das Bauungs- und Nutzungskonzept weiterentwickelt und festgelegt. Die Sicherung der städtebaulichen Ziele und Konzepte kann durch einen städtebaulichen Vertrag und durch den Grundstückskaufvertrag erfolgen.

#### Anwendungsempfehlung

Ein Interessensbekundungsverfahren bietet sich an, wenn hinsichtlich Nachfrage und Marktfähigkeit des Grundstücks größere Unsicherheiten bestehen und die Kommune noch keine genauen Vorstellungen zur Bebauung und Nutzung des Grundstücks hat.

#### 9.2.3. Konzeptvergabe

Bei Konzeptvergabeverfahren als eine mögliche Form zur Vergabe kommunaler Grundstücke handelt es sich um ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren für Bauträger in Gemeinschaft mit Architekten, die für konkrete kommunale Grundstücke sowohl ein genehmigungsfähiges Bauungs- und Nutzungskonzept als auch ein Kaufpreisangebot vorlegen müssen. Die Auswahl bzw. Bewertung der eingereichten Konzepte erfolgt auf Basis von kommunalen Richtlinien und anhand eines abschließenden Katalogs mit gewichteten Einzelkriterien. Im Vordergrund steht bei Konzeptvergaben weniger der erzielbare Grundstückspreis als vielmehr die Qualität der zukünftigen Grundstücksnutzung und Grundstücksbebauung.

#### Grundsätze und Verfahrensablauf

Kommunen müssen bei der Durchführung von Konzeptvergaben neben dem Kommunalrecht

<sup>139</sup> Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, 28.

<sup>140</sup> Vgl. z.B. Interessensbekundungsverfahren der Städte Falkensee und Montabaur sowie der Gemeinde Heek.



Abbildung 31: Beispielhafter Verfahrensablauf einer Konzeptvergabe (Quelle: bearbeitet nach Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019)

auch vergaberechtliche Vorschriften beachten (vgl. Abschnitt 9.2.1). Hierdurch ergeben sich je nach maßgeblicher gesetzlicher Grundlage unterschiedliche Anforderungen an die Gestaltung und den Ablauf des Verfahrens.<sup>141</sup> Wesentliche Verfahrensschritte, die von Kommunen im Rahmen einer Konzeptvergabe zu beachten sind, zeigt Abbildung 31.

Vor Festlegung und Beschluss über das Verfahren ist es i.d.R. nötig, den Verkehrswert

des betroffenen Grundstücks gutachterlich zu ermitteln. Der Verkehrswert bildet entweder den Fest- oder den Mindestpreis. Nach der Auswahl und Bekanntgabe des „Siegerkonzeptes“ und vor Abschluss des Kaufvertrages ist es möglich, dass Kommunen das Grundstück dem Bieter zunächst „anhand geben“ (vgl. 9.2.4.). Hierdurch erhält der Bieter die Möglichkeit, wichtige Finanzierungsfragen zu klären und ggf. notwendige bauplanungs- oder bauordnungsrechtliche Konkretisierungen

<sup>141</sup> Bei öffentlichen Grundstücksvergaben im Sinne des Vergaberechts sind die Vorgaben zum wettbewerblichen Dialog nach § 18 VgV zu beachten.

gen vorzunehmen, bevor der Kaufvertrag geschlossen wird.<sup>142</sup> Konzeptvergaben können auch mit der Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht kombiniert werden.

Zentrale Anforderungen an eine erfolgreiche Konzeptvergabe sind:<sup>143</sup>

- Klare Aufgabenstellung und verständliche Ausschreibungsunterlagen,
- Kommunikation aller maßgeblichen Qualitätskriterien und Bewertungsregeln mit der Bekanntmachung,
- Gleichbehandlung aller Bewerber, u.a. durch Auswahl der Bewerber anhand von Eignungskriterien,
- Ernennung einer fachlich geeigneten und allgemein anerkannten Jury bzw. eines Vergabebeirates,
- transparente Auswahlentscheidung.

#### Kriterien der Konzeptvergabe

Im Rahmen von Konzeptvergaben für kommunale Grundstücke sind für die Erteilung des Zuschlags folgende Kriterien zu unterscheiden:

- (1) **Eignungskriterien** werden in der Praxis auch Zulassungs- oder Ausschlusskriterien genannt. Sie werden benötigt, um vorab über die formale Eignung der Bewerber und damit über die Zulassung zum eigentlichen Wettbewerbsverfahren zu entscheiden. Wer die Eignungskriterien nicht erfüllt, wird nicht zum Verfahren zugelassen. Eignungskriterien beziehen sich auf folgende Aspekte:<sup>144</sup>
  - nachweisliche Befähigung zur Berufsausübung,
  - fachliche Anforderungen an Architekten, Stadtplaner usw.,

- wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der Bewerber,
- technische und berufliche Leistungsfähigkeit der Bewerber,
- Vollständigkeit der geforderten Unterlagen.

Je nachdem, ob das formale Vergaberecht zu beachten ist, ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an den Eignungsnachweis.<sup>145</sup> Für weitere Informationen sei auf die untenstehenden Arbeitshilfen für Konzeptvergaben verwiesen.

- (2) **Qualitätskriterien** dienen der Bewertung der eingereichten Konzepte. Durch geeignete Kriterien können bei der Konzeptvergabe wichtige städtebauliche und sozialpolitische Ziele, wie z.B. das flächensparende Bauen oder die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum, umgesetzt werden. Zur Aufstellung der Qualitätskriterien ist es demnach erforderlich, dass Kommunen sich über die städtebaulichen Ziele klarwerden und diese entsprechend formulieren. Die kommunalen Zielsetzungen müssen anschließend durch Kriterien und individuelle Gewichtungen operationalisiert werden. Beispielhafte Kriterien zur Bewertung der Qualität von städtebaulichen Konzepten für Wohngebiete finden sich in Tabelle 14. Die hier benannten Kriterien können durch die Kommune je nach Zielrichtung und städtebaulicher Ausrichtung beliebig um weitere Faktoren (z.B. Klimaschutz oder Nachhaltigkeitskriterien etc.) ergänzt werden.

- (3) **Angebotspreis:** Neben den Qualitätskriterien kann auch der Kaufpreis als

142 Vgl. Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019, 20.

143 Vgl. Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019, 17.

144 Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, 75 ff.

145 Als Rechtsgrundlagen bei nationalen Vergaben gelten § 6a VOB/A und bei Europäischen Vergaben §§ 6, 6a und 6b i.v.M. § 12 KonzVgV.



Tabelle 14: Beispielhafte Kriterien zur Beurteilung der Konzeptqualität

<b>Städtebauliche Kriterien</b>	Wohnungs- bzw. Baudichten
	Versiegelungsgrad
	Nahmobilitätskonzept
	Nutzungsmischung
	Einbindung in die Umgebung
	Energetische Anforderungen
	...
<b>Gestalterische Kriterien</b>	Architektonische Qualität
	Gestaltung von Grün-, Wasser- und Freiflächen
	Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange
	...
<b>Soziale Kriterien</b>	Anteil geförderter/preisgedämpfter/barrierefreier Wohnungen
	Niedrigste Startmiete
	Verteilung der genannten Wohnformen im Gebiet
	Bedarfsgerechte Infrastruktur
	...

Wertungskriterium herangezogen werden. Je nach Gewichtung des Preises ergeben sich zwei grundsätzliche Konzeptvergabevarianten:<sup>146</sup>

- **Variante 1:** Der Festpreis ist grundlegende Voraussetzung für den Erwerb und die Qualitätskriterien bekommen eine Gewichtung von insgesamt 100 Prozent.
- **Variante 2:** Neben den Qualitätskriterien wird auch dem Angebotspreis (Festsetzung eines Mindestpreises empfehlenswert) eine Gewichtung zugewiesen. Der Kaufpreis wird im Gegensatz zur Variante 1 als Wertungskriterium mitberücksichtigt.

Die Bewertung der eingereichten Konzepte erfolgt entsprechend des Erfüllungsgrades der Kriterien und sollte in einer übersichtlichen Bewertungsmatrix aufbereitet werden.<sup>147</sup>

Auch bei der Bewertung von Konzepten in Vergabeverfahren, die nicht dem formalen Vergaberecht unterliegen, ist zu beachten, dass eine diskriminierungsfreie Auswahl der Bewertungskriterien und eine frühzeitige und transparente Kommunikation der Kriterien und Bewertungsregeln erfolgen müssen.

Die Qualitätskriterien definieren die Zielsetzungen, die mit der Ausschreibung verfolgt werden, und sollten daher gemeinsam mit den verfahrensrelevanten Details und den Eignungskriterien in einer Projektbeschreibung zusammengefasst werden. Die Projektbeschreibung ist das zentrale Dokument einer Konzeptvergabe.<sup>148</sup> Die Gewichtung der einzelnen Kriterien spiegelt die Priorität der Ziele und der inhaltlichen Schwerpunkte der Ausschreibung wider.

<sup>146</sup> Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019, 7.

<sup>147</sup> Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, 34 f.

<sup>148</sup> Weitere Details und Anforderungen an die Projektbeschreibung: Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, 30 ff.



das Erbbaurecht ein besonderes Grundbuchblatt angelegt (Erbbaugrundbuch). Während der Vertragslaufzeit ist zumeist eine vertragliche Anpassung des anfänglich vereinbarten Erbbauzinses vorgesehen, ansonsten gelten die gesetzlichen Anpassungsmöglichkeiten. Der derzeit geringe Kapitalmarktzinssatz wirkt sich auf die Erbbauzinssatz aus und führt vielerorts dazu, dass Kommunen als Erbbaurechtsgeber auf einen Erbbauzins zumindest in den Anfangsjahren verzichten, um die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu fördern.

Seit einigen Jahren ist eine Renaissance des Erbbaurechts zu beobachten und immer mehr Kommunen in Deutschland setzen es in der Praxis ein, wenngleich das Instrument immer noch ein Nischendasein führt. Die Kommunen schätzen inzwischen die stadtentwicklungspolitischen sowie die sozialpolitischen Vorteile des Instruments: Zum einen bleiben sie Eigentümer der Grundstücke und können nach Ablauf des Erbbaurechts wieder darüber verfügen. Zum anderen leistet das Instrument einen erheblichen Beitrag zur sozialen Absicherung in Zeiten sprunghafter Preisentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt. Deshalb gewinnt es in Städten und Gemeinden mit angespannten und dynamischen Immobilienmärkten an Bedeutung. Mit der Trennung zwischen dem Eigentum am Grundstück (z.B. Kommune, Kirche, Stiftung, privater Grundstückseigentümer) und dem Eigentum an dem darauf stehenden Gebäude bzw. der darauf errichteten Wohnung (Eigentum eines privaten Einzeleigentümers, einer Wohnungsbaugesellschaft oder einer Genossenschaft usw.) kann das Erbbaurecht auch Haushalten mit geringem Einkommen Wohneigentum ermöglichen und Bodenspekulationen und deren nachteilige Auswirkungen verhindern. Das Konzept des Erbbaurechts ist deshalb heute angesichts steigender Mieten und Kaufpreise äußerst relevant.

Beim Wohnungsneubau entfaltet das Erbbaurecht zahlreiche Vorteile. Der insbesondere in Ballungsräumen mittlerweile zu einem wesentlichen Treiber für höhere Mieten und Immobilienpreise gewordene Kostenblock „Grundstückspreise“ entfällt im Fall der Vergabe des Grundstücks im Erbbaurecht mit einem angemessenen Erbbauzins. Ein finanzieller Vorteil für die Erbbaurechtsnehmer gegenüber dem Volleigentum entsteht allerdings nur, wenn der Erbbauzinssatz niedriger als der Kapitalmarktzinssatz liegt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuell anhaltenden Niedrigzinsphase verzichten zahlreiche Städte bei Erbbaugrundstücken in den ersten Jahren vollständig auf einen Zins. Ungeachtet dessen stellt sich die Vergabe aus kommunaler Sicht auch wirtschaftlich als zweckmäßig dar, denn die Bodenwertsteigerung fließt der Gemeinde als Erbbaurechtsgeberin und Grundstückseigentümerin zu.

Auch die private Immobilienwirtschaft setzt sich verstärkt mit Erbbaurechten auseinander. Die erzielbare Rendite kann höher sein, weil kein Grundstück erworben werden muss. Somit wird für die Nutzung kein Kapital gebunden. Bei vermieteten Objekten kann zudem der Erbbauzins steuerlich als Aufwand abgesetzt werden, während Investitionen in Grundstücke nicht steuerlich geltend gemacht werden können.

Mit der Vergabe von Erbbaurechten können Kommunen in Regionen mit hohen Grundstückswerten nicht nur in Zeiten hoher Hypothekenzinssätze zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum beitragen. Hierzu empfiehlt es sich, die Erbbaurechtsvergabe von Grundstücken an Wohnungsunternehmen oder Wohnungsbaugenossenschaften mit der Vereinbarung von Mietpreis- und Belegungsbindungen zu verbinden. Das Erbbaurecht eröffnet bei entsprechender Gestaltung der Verträge weitergehende und langfristige

re Steuerungsmöglichkeiten als die soziale Wohnraumförderung.<sup>149</sup>

Auch wenn das Interesse an Erbbaurechten aufgrund des historisch niedrigen Hypothekenzinsniveaus auf Seiten etwaiger Vorhabenträger derzeit gering sein wird, erlangt die Vergabe bei kommunalen Grundstücken aus Sicht der Städte und Gemeinden zunehmend an Bedeutung. So können die Gemeinden mit dem Erbbaurechtsvertrag nicht nur eine umfassende Steuerung der Grundstücksnutzung vornehmen. Sie bleiben überdies Grundstückseigentümer, so dass sie nach Ablauf des Erbbaurechts (Heimfall) über das Grundstück wieder neu verfügen können.

#### Praxisbeispiele

Erbbaurechtsvergaben für den Wohnungsbau weisen in den Niederlanden, z.B. in Amsterdam und in Deutschland, z.B. in Hamburg, Frankfurt, Wolfsburg, Lübeck, Krefeld oder Köln usw. eine lange Tradition auf, die wieder erheblich an Bedeutung gewinnt.

#### Weiterführende Informationen zum Erbbaurecht:

- Stiftung Trias (Hrsg. (2016): Das Erbbaurecht - ein anderer Umgang mit Grund und Boden. Hattingen. [https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/publikationen/2016\\_trias\\_Erbbaurecht\\_Extrakt.pdf](https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/publikationen/2016_trias_Erbbaurecht_Extrakt.pdf)

#### 9.2.6. Zielgruppenspezifische Grundstücksdirektvergabe

Kommunen können Grundstücke auch direkt an ausgewählte Personengruppen (Privatpersonen) vergeben, die sich am Wohnungsmarkt nicht angemessen mit Wohnraum

versorgen können und deren Versorgung mit Wohnraum daher aus sozialpolitischen Gründen bedeutsam ist.<sup>150</sup> Die Kriterien für die Vergabe sind in kommunalen Vergaberichtlinien transparent und nachvollziehbar aufzuführen. Eine Anwendung von Vergaberichtlinien ist bei einem Nachfrageüberhang in angespannten Grundstücksmärkten zweckmäßig. Klassische Vorläufer finden sich bei den sogenannten „Einheimischenmodellen“ aus Süddeutschland aus den 1990er Jahren.

#### ■ Anwendungsempfehlungen

Wohnungspolitische Kriterien zur Vergabe von Grundstücken an Privatpersonen zur Eigentumsförderung breiter Gesellschaftsschichten können beispielsweise sein:

- Höhe des Einkommens
- Allgemeine Vermögensverhältnisse (z.B. Eigentum)
- Haushaltsgröße und/oder Kinderzahl
- Wohnort (Hauptsitz in der entsprechenden Gemeinde)

#### 9.3. Durchsetzung der Baurechte

Die zeitnahe Verwirklichung der nach § 30, 33 und 34 BauGB bestehenden Baurechte gehört zu einem umsetzungsorientierten Baulandmodell und liegt im öffentlichen Interesse. Durch eine zügige Umsetzung der Planung können Baulücken vermieden und der benötigte Wohnraum geschaffen werden.

Instrumente und Strategien, mit denen die Eigentümer von baureifem Land verpflichtet werden, ihre Grundstücke nach Maßgabe des

149 Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH, Urt. v. 08.02.2019 - V ZR 176/17) sind zeitlich unbefristete städtische Belegungsrechte in der Förderung des sozialen Wohnungsbaus im sogenannten dritten Förderweg auch dann unwirksam, wenn die Kommune dem Investor dafür zuvor kostengünstiges Bauland überlassen hat.

150 Vgl. BMUB 2015, 13 f.

bestehenden Baurechts zu bebauen, weisen vielfältige positive Wirkungen auf:

- **Ökonomische Wirkungen:** Die durch kommunale Vorleistungen geschaffenen Bodenwerte und Baupotenziale werden in Wert gesetzt und die bereits erstellte technische und soziale Infrastruktur wird wirtschaftlich ausgelastet.
- **Städtebauliche Wirkungen:** Bauverpflichtungen leisten einen essenziellen Beitrag zur städtebaulichen Innenentwicklung und kompakten Siedlungsstrukturen, denn durch die konsequente Nutzung der Baurechte im Bestand in Gebieten nach § 30, 33 und 34 BauGB kann die Ausweisung weiterer Neubaugebiete vermieden werden, die zu einer weiteren Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen führen.
- **Ökologische Wirkungen:** Die bauliche Nutzung der Bestandspotenziale mindert die Inanspruchnahme von Freiraum und landwirtschaftlicher Nutzfläche und greift daher weitaus geringer in die Umwelt ein.
- **Sozialpolitische Wirkungen:** Die Nichtbebauung von baureifem Land erfolgt häufig mit der Absicht spekulativer Bodenbevorratung. Dadurch kommt es zu einer weiteren Verknappung von Bauland mit der Folge weiterer Preissteigerungen, die auch auf die Wohnkosten durchschlagen. Deshalb ist durch die Mobilisierung von Baurechten eine bodenpreis- und damit auch wohnkostendämpfende Wirkung zu erwarten.

Die Verwirklichung der Baurechte im Bestand ist daher in angespannten Bauland- und Wohnungsmärkten als ein Allgemeinwohlbelang zu qualifizieren. Deshalb sind die privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der Baurechte von zentraler Bedeutung. In Abhängigkeit vom jeweiligen Baulandmodell bieten sich die nachfolgend dargestellten Möglichkeiten an, um Einfluss auf die Verwirklichung geschaffener Baurechte zu nehmen.

### 9.3.1. Vertragliche Bauverpflichtungen und Nutzungsbindungen

Beim Zwischenerwerbsmodell kann die Gemeinde mit der Veräußerung der Grundstücke bestimmte städtebauliche Ziele verfolgen und im Kaufvertrag verbindlich vereinbaren. Dazu können in den Gemeinden Brandenburgs die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung gehören. Zur Erreichung dieser Ziele ist angesichts des inzwischen bestehenden Bodenpreisniveaus eine Abgabe unterhalb des Verkehrswertes für Grundstücke für den freifinanzierten Wohnungsbau an die Zielgruppen bzw. Träger des Wohnungsbaus zweckmäßig. Diese Verbilligung wird die Gemeinde daher mit der Realisierung der städtebaulichen Ziele als „Gegenleistungen“ der Käufer verknüpfen.

Dazu gehören in diesen Fällen eine zeitnahe Bebauung des Grundstücks sowie eine Sicherung der Nutzung der Grundstücke z.B. für die Selbstnutzung des Käufers der zu errichtenden Wohneinheit als Hauptwohnsitz in der Gemeinde für eine bestimmte festgelegte Dauer. Zur Umsetzung und Sicherung dieser Ziele sollten im Kaufvertrag sowohl eine Bauverpflichtung als auch eine Nutzungsbindung mit dem Käufer vereinbart werden. Aufgrund dieser öffentlich-rechtlichen Regelungen handelt es sich dann bei dem Kaufvertrag um einen Baurealisierungsvertrag gemäß § 11 Abs. Satz 2 Nr. 2 BauGB. Die damit verfolgten Ziele können nicht durch einen B-Plan (§ 9 BauGB) festgesetzt werden und ein Baugebot (§ 176 BauGB) wäre angesichts dieser Steuerungsmöglichkeit zur Durchsetzung der Bebauung nicht angemessen und auch nicht erforderlich.

Zur Durchsetzung der Bauverpflichtung sind differenzierte angemessene Fristen, wie z.B. für (1) die Stellung eines genehmigungsfähigen

gen Bauantrags, (2) den Beginn der Baumaßnahmen und (3) die Fertigstellung des Bauvorhabens sowie Sanktionierungsoptionen zweckmäßig. So kann bei Nichterfüllung der Bauverpflichtung oder Nichteinhaltung der Fristen zugunsten der Gemeinde als Verkäuferin letztlich die Rückübertragung des Grundstücks gegen Erstattung des Kaufpreises vereinbart werden.

### Bauverpflichtung

Ein geeignetes Instrument zur Durchsetzung der Bauverpflichtung stellt das dingliche Rück- oder Wiederkaufsrecht dar, das durch eine Rückauffassungsvormerkung in Abteilung II des Grundbuchs zu sichern ist. Damit kann die Gemeinde das Grundstück bis zur Verwirklichung des Gebäudes wieder zurück-erlangen, falls die Bauverpflichtung nicht oder nicht in der vereinbarten Frist erfüllt wird.

#### ■ Textbaustein: Bauverpflichtung

„Der Käufer verpflichtet sich, auf dem erworbenen Grundstück ein Eigenheim zu errichten und mit dem Bauvorhaben innerhalb von drei Jahren zu beginnen (mindestens Herstellung der Bodenplatte) sowie dasselbe innerhalb von zwei weiteren Jahren fertigzustellen und zu beziehen. Die Bebauungsfrist beginnt mit dem Tag der Unterzeichnung des Grundstückskaufvertrages.“<sup>151</sup>

Rechtsdogmatisch handelt es sich hierbei um ein Wiederkaufsrecht zugunsten der Gemeinde im Sinne der §§ 456 ff. BGB. Der Wiederkaufspreis entspricht meistens dem ursprünglichen Kaufpreis ohne Zinsen und Auslagen. Auch ein Ausgleich von Geldwertänderungen findet i.d.R. nicht statt. Die Sicherung des schuldrechtlichen Rückerwerbsrechtes kann durch die Eintragung einer Rückauffassungsvormerkung erfolgen.<sup>152</sup>

151 Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 127.

152 Vgl. Grziwotz 1993, 214 ff. Als Beispiel für den Einsatz einer Rückauffassungsvormerkung im Zusammenhang mit einer zweckgebundenen Grundstücksvergabe siehe Stadt Ibbenbüren (Hrsg.) 2016.

153 Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 127.

### Nutzungsbindung

Mit der Nutzungsbindung kann z.B. sichergestellt werden, dass der Erwerber das Grundstück vertragsgemäß selbst nutzt und nicht weiterverkauft.

#### ■ Textbaustein: Nutzungsbindung

„Der Käufer darf das Vertragsgrundstück vor bezugsfertiger Bebauung weder ganz noch teilweise veräußern, im Erbbaurecht vergeben oder einem Dritten am Grundstück eine eigentümerähnliche Stellung verschaffen. Der Käufer hat mindestens eine Wohneinheit des zu errichtenden Gebäudes auf die Dauer von fünf Jahren ab Bezugsfertigkeit der Hauptwohnung als Haupt- und Dauerwohnsitz (= Mittelpunkt der Lebensführung) selbst zu nutzen.“<sup>153</sup>

Zur Sicherung der Nutzungsbindung und zur Sanktionierung von Verstößen kommen regelmäßig Vertragsstrafen in Betracht. So muss es der Gemeinde nach der Fertigstellung des Gebäudes möglich sein, bei Verstoß gegen die Nutzungsbindung beispielsweise den gewährten Nachlass auf den Grundstückspreis zurückzufordern. Zur Sicherung dieser Nach- und Rückzahlungspflicht ist die Rückauffassungsvormerkung durch eine „Restkaufpreis-hypothek“ in Abteilung III des Grundbuchs zu ersetzen.

### 9.3.2. Umsetzung und Sicherung einer Bauverpflichtung

#### Fristen für die Bauverpflichtung

Die Bauverpflichtungen und Nutzungsbindungen müssen gegenüber dem Grundstückseigentümer wirksam durchgesetzt werden können. Dafür sind adäquate und abgestufte Fristen mit prüfaren Umsetzungsstufen vorzusehen, die je nach Umfang und Komplexität des Bauvorhabens wie folgt variieren können:



- (1) Frist bis zur Einreichung eines genehmigungsfähigen Bauantrages (ca. 1 – 2 Jahre)
- (2) Frist bis zum Baubeginn (ca. 0,5 – 1 Jahr)
- (3) Frist bis zur Fertigstellung des Bauvorhabens (ca. 2 - 3 Jahre)

Durch derartige mehrstufige Fristen besteht die Möglichkeit, Vertragsverletzungen frühzeitig zu erkennen, Sanktionen (z.B. Vertragsstrafen) zu verhängen und ggf. den Kaufvertrag rückabzuwickeln. Im Einzelfall sollte die Gemeinde auch Fristverlängerungen ermöglichen, damit unverschuldete Verzögerungen nicht zum Scheitern des Vorhabens führen. Im Kaufvertrag sind neben den Fristen auch Kriterien für die Feststellung der Vertragsverletzung sowie deren Folgen und Sanktionierung festzulegen. Dazu zählen insbesondere die Höhe der Vertragsstrafen, die Rückkaufrechte der Gemeinde und Nachzahlungsklauseln.

### Vertragsstrafen

Unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit empfiehlt es sich, im Kaufvertrag als erstes wesentliches Instrument zur Durchsetzung von Bauverpflichtungen und Nutzungsbindungen Vertragsstrafen für den Fall der Fristüberschreitung bzw. Nichteinhaltung der Nutzungsbindung zu regeln. Die Höhe der Vertragsstrafe muss dabei in einem angemessenen wirtschaftlichen Verhältnis zum Kaufpreis des Grundstücks und zum Bauvorhaben stehen. So ist bei der Höhe der Vertragsstrafe zu berücksichtigen, in welchem Umfang beim Verkauf Abschläge vom Verkehrswert für Grundstücke ohne Verpflichtungen und Bindungen gewährt wurden. Die Vertragsstrafe sollte nicht höher sein als die „Ersparnis“ des Käufers beim Grundstückskauf, um eine Angemessenheit der Vertragsstrafe zu gewährleisten.<sup>154</sup> Gegenüber einer Rückübertragung des Grundstücks an

die Gemeinde im Falle der Nichterfüllung der Bauverpflichtung stellt eine Vertragsstrafe das mildere Mittel dar.

### Rück- oder Wiederkaufsrecht

Das Rück- oder Wiederkaufsrecht ist im Kaufvertrag festzulegen und sollte darüber hinaus durch die Eintragung einer Rückkaufsvormerkung im Grundbuch gesichert werden. Dabei muss nicht nur das Rückkaufsrecht an sich, sondern auch der Rückkaufspreis geregelt werden. Der Bodenpreis sollte im Falle des Rückkaufes dem ursprünglichen Kaufpreis entsprechen. Im Falle einer begonnenen Bebauung ist der Verkehrswert des Grundstücks mit den baulichen Anlagen zu Grunde zu legen.

#### ■ Textbaustein: Sicherung eines Wiederkaufsrechts durch Vormerkung im Grundbuch

Wiederkaufsrecht: Die Gemeinde kann die lastenfreie Rückübertragung des Grundstücks verlangen, wenn

- der Erwerber es nicht innerhalb einer Frist von drei Jahren, gerechnet ab dem Zeitpunkt, zu dem ein Wohnhaus baurechtlich genehmigt werden kann, mit einem bezugsfertigen Wohngebäude entsprechend der Festsetzungen des Bebauungsplans bebaut, oder
- der Erwerber das bezugsfertige Gebäude nicht auf die Dauer von ... Jahren, gerechnet ab heute, selbst bewohnt oder
- der Erwerber das Grundstück innerhalb einer Frist von ... Jahren, gerechnet ab heute (oder vor Erfüllung der Bauverpflichtung), veräußert (...).<sup>155</sup>

### Nachzahlungsklauseln

Eine Nachzahlungsklausel im Kaufvertrag ist dann zweckmäßig, wenn die Kommune das Grundstück unter dem Verkehrswert von vergleichbaren Grundstücken allerdings ohne Bauverpflichtung und Nutzungsbindungen verkauft, um damit sozialpolitische Ziele zu errei-

<sup>154</sup> Vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 72.

<sup>155</sup> Vgl. Grziwotz 1993, 217.

chen. Sofern ein Verstoß gegen eine Eigennutzungsverpflichtung oder ein vertragswidriger Verkauf des Grundstückes zum Verkehrswert erfolgt, sichert eine Nachzahlungsklausel der Gemeinde das Recht, den gewährten Abschlag vom Kaufpreis einschließlich Zinsen vom Käufer einzufordern. Nachzahlungsklauseln sind für die Gemeinde fiskalisch vorteilhaft, weil ein Rückkaufsrecht als alternatives Sicherungsinstrument den Haushalt belasten und die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde unter Umständen übersteigen würde. Im Übrigen wäre ein Rückkaufsrecht in diesen Fällen wohl nicht angemessen.

### 9.3.3. Baugebot § 176 BauGB

Rasant steigende Baulandpreise fördern die spekulative Bodenbevorratung. In Brandenburg ist nach Untersuchungen des Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR) der Anteil des im Bestand vorhandenen baureifen Landes als wichtiges Innenentwicklungspotenzial besonders hoch und liegt bei über 30 Quadratmeter je Einwohner.<sup>156</sup> Untergenutzte und spekulativ vorgehaltene freie Baugrundstücke verschärfen die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten und bereits mit kommunalen Vorleistungen versehenes Bauland einer bestimmungsgemäßen Nutzung zuzuführen, kann das Instrument des Baugebotes verstärkt angewendet werden.

Durch das Baugebot nach § 176 BauGB kann die Gemeinde den Eigentümer im Geltungsbereich eines Bebauungsplans verpflichten, innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Das Baugebot kann mit städtebaulicher Begründung auch für Grundstücke innerhalb der

im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) angeordnet werden.

Aufgrund des Eingriffs in das Eigentum sind die Anwendungsvoraussetzungen für das Baugebot hoch. Die Gemeinde muss vor Erlass eines Baugebotes versuchen, eine freiwillige Bebauung des Grundstücks bzw. deren Anpassung zu erreichen. Ein Baugebot darf nur dann vollzogen werden, wenn andere mildere Mittel, wie beispielsweise die intensive Beratung des Eigentümers, zur Erreichung des Zwecks nicht erfolgreich waren.

In der kommunalen Praxis spielt das Baugebot angesichts der hohen Anforderungen an die Anwendung nur eine geringe Rolle, zumal auch die Durchsetzung mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist. Das Baugebot ist nur aus städtebaulichen Gründen zulässig. Dazu gehört u.a. ein dringender Wohnbedarf, der nachvollziehbar zu belegen ist. Weiterhin muss die Bebauung dem Eigentümer objektiv zumutbar sein. Dies setzt eine Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens insbesondere dergestalt voraus, dass die zu erwartenden Einnahmen aus Nutzung und Vermietung die Finanzierung des Vorhabens ermöglichen.

#### ■ Anwendungsbeispiel Tübingen (ca. 90.500 Einwohner)

Ansatz: Die Stadt Tübingen hat angesichts des angespannten Wohnungsmarktes und der erheblich gestiegenen Baulandpreise im Frühjahr 2019 alle Eigentümer von Baulücken in ihrem Stadtgebiet angeschrieben, um die Bereitschaft abzufragen, die Flächen innerhalb der nächsten vier Jahre zu bebauen. Eine vergleichbare Initiative hat die Stadt bereits vor 12 Jahren durchgeführt mit dem Erfolg, dass seitdem auf einem Viertel der Flächen zusätzlicher Wohnraum geschaffen wurde. In den aktuellen Schreiben verweist die Stadt auf das Baugebot nach § 176 BauGB.

<sup>156</sup> Vgl. Blum, Schiller, 2014.

**Bisherige Bilanz:** Bis November 2019 hat ca. ein Drittel der angeschriebenen Eigentümer eine Bebauung zugesichert bzw. den Eintritt in Gespräche über Verkauf oder Bebauung signalisiert. Ebenfalls ca. ein Drittel der Befragten hat eine Bebauung abgelehnt und ein weiteres Drittel benötigt mehr Bedenkzeit oder hat nicht geantwortet.

**Weiteres Vorgehen:** Die Tübinger Verwaltung geht davon aus, dass viele Eigentümer kooperativ und zu einer Bebauung oder zur Veräußerung des Grundstücks an einen Bauwilligen bereit sind, wenn die Stadt hinreichend deutlich macht, dass sie die vorhandenen Instrumente des BauGB tatsächlich einsetzen wird. Um die unterschiedliche Mitwirkungsbereitschaft zu berücksichtigen, ist ein gestuftes Vorgehen vorgesehen und die Gründe der bisherigen Ablehnung und der Zustand des Grundstücks sollen explizit berücksichtigt werden. So will die Stadt mit flexiblen Angeboten auf die unterschiedlichen Interessenlagen der Eigentümer eingehen und auch einen Grundstückstausch oder die Bestellung eines Erbbaurechts an einem Grundstück anbieten, so dass das Grundstück trotz Bebauung durch einen Dritten beim ursprünglichen Eigentümer verbleiben kann.<sup>157</sup>

Nach § 176 Abs. 4 BauGB kann der Eigentümer von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er glaubhaft macht, dass ihm persönlich die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist (z.B. Alter, persönliche Lebenssituation, Vermögenssituation usw.). Dadurch besteht für die Gemeinde das Risiko der Übernahmeverpflichtung zum Verkehrswert. Zur Durchsetzung des Baugebots steht der Gemeinde auch die Möglichkeit der Enteignung zu, falls alle rechtlichen Voraussetzungen zur Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB vorliegen und die Versuche einer kooperativen Umsetzung gescheitert sind. Wie bei der Übernahmeverpflichtung hat die

Gemeinde das Grundstück in diesem Fall an einen bauwilligen Dritten zu veräußern.<sup>158</sup> Das Baugebot als ein Baustein im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Mobilisierung baureifer Grundstücke im Bestand bei dringendem Wohnraumbedarf sollte auch vor diesem Hintergrund lediglich als ultima ratio eingesetzt werden. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgebot muss einer Anwendung stets ein intensiver Informations- und Beratungsprozess vorausgehen.

#### 9.4. Kosten und Finanzierung der kommunalen Baulandentwicklung

Die Entwicklung von Bauland ist grundsätzlich mit erheblichen Aufwendungen für Planung, Gutachten, Grunderwerb, Bodenordnung, Erschließung durch technische und soziale Infrastruktur sowie für den ökologischen Ausgleich verbunden. Bei Baulandentwicklungen durch die Kommune sind die Möglichkeiten der Vorfinanzierung dieser Maßnahmen sowie die Möglichkeiten der Refinanzierung durch Beiträge oder Kostenüberwälzungen sorgfältig zu prüfen. Dazu stehen unterschiedliche Ansätze zur Verfügung, die aus kommunaler Sicht zu entsprechenden finanziellen Belastungen führen und Risiken aufweisen können. Die grundsätzlichen Möglichkeiten werden nachfolgend unter Berücksichtigung des klassischen kommunalen Angebotsmodells, des Zwischenerwerbsmodells und des kooperativen Baulandmodells erläutert.

##### 9.4.1. Finanzierung über kommunalen Haushalt

Die größten finanziellen Aufwendungen für die Baulandentwicklung hat die Gemeinde beim Zwischenerwerbsmodell zu tragen. Bei einer Finanzierung über den kommunalen Haushalt sind neben den Kosten für die planerischen und gutachterlichen Vorleistungen sowie für

<sup>157</sup> Vgl. Shirvani 2019 und Universitätsstadt Tübingen 2019.

<sup>158</sup> Vgl. Schröder 2007, 234.

die Erschließung vor allem auch die Kosten für den erforderlichen Grunderwerb zu decken. Darüber hinaus hat sie langfristig die weiteren Folgekosten für den Betrieb und die Unterhaltung der technischen und sozialen Infrastruktur zu finanzieren.

Für Vorleistungen und Zwischenerwerb bedarf es einer mittelfristigen Finanzplanung, denn i.d.R. müssen dafür Kredite aufgenommen werden, sofern keine kommunalen Rücklagen aus Gewerbesteuern oder sonstigen kommunalen Einnahmen zur Verfügung stehen. Hierbei kann die Kommune von dem aktuell sehr niedrigen Zinsniveau profitieren. Beim Angebotsmodell ist zu konstatieren, dass durch die hoheitlichen Beitragsbescheide für die Erschließung lediglich maximal 90 Prozent der Erschließungskosten für die Maßnahmen nach § 127 BauGB sowie 100 Prozent der Ausgleichsmaßnahmen durch Kostenerstattungsbeträge nach § 135a BauGB refinanziert werden können. Die Anlagen der äußeren Erschließung sowie vor allem die soziale Infrastruktur müssen aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Gemeinde finanziert werden. Bei der Durchführung einer Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB kann durch die Abschöpfung des Umlegungsvorteils ein entsprechend höherer Kostenanteil gedeckt werden.

Beim Zwischenerwerbsmodell können je nach Differenz von Ankaufspreis und Veräußerungspreis theoretisch alle Kosten der technischen und sozialen Infrastruktur gedeckt werden. Allerdings trägt die Gemeinde dabei das Kostenrisiko bei geringen Bodenwertsteigerungen und bei konjunkturbedingter rückläufiger Baulandnachfrage.

Soweit die gesamte Baulandentwicklung oder lediglich die Erschließungsmaßnahmen durch Vertrag übertragen werden, entfallen sowohl die Vorfinanzierung durch die Gemeinde als auch die Refinanzierung über die klassische Form der Erhebung von Beiträgen, da bei der

Gemeinde kein Erschließungsaufwand entsteht.

Letztlich ist zu beachten, dass Mittel, die während der Entwicklung für die städtebauliche Maßnahme gebunden sind, nicht für andere Investitionen zur Verfügung stehen und der Kreditrahmen einer Kommune mit Blick auf die Begrenzungen des Haushaltsrechtes nicht beliebig erweitert werden kann. Bei hoher Verschuldung kann die Kommunalaufsicht den Kommunen zusätzliche freiwillige Leistungen, zu denen auch die Baulandentwicklung zählt, untersagen, um den Haushalt zu konsolidieren. Da Grundstücksgeschäfte und die Vergabe von Erschließungsmaßnahmen Geschäfte von erheblicher Bedeutung für die Kommune sind, bedürfen sie i.d.R. eines Beschlusses durch die Gemeindevertretung. Die turnusmäßige Terminierung der Sitzungen kann die Geschäftstätigkeit der Verwaltung einschränken. Daher sind Lösungen, die die Finanzierung und Abwicklung außerhalb des kommunalen Haushalts ermöglichen, oftmals flexibler und können zu Zeit- und Kostenersparnissen führen.

#### **9.4.2. Treuhandkonto**

Treuhandkonto handelnde Erschließungsträger, Tochtergesellschaften von Landesbanken und anderen Kreditinstituten sowie Bausparkassen bieten den Kommunen die Durchführung und Finanzierung von Baulandentwicklungen einschließlich Grunderwerb, Erschließung und Vermarktung über ein Treuhandkonto an. Vertragsgegenstand ist die zeitliche Vor- bzw. Zwischenfinanzierung geplanter Erschließungsprojekte, die mangels eigener Finanzkraft der Kommunen nicht im Haushalt realisiert werden können. Die Abrechnung des Vertrags und des auf dem Treuhandkonto aufgelaufenen Kreditbetrags mit der Gemeinde erfolgt erst nach einer vertraglich bestimmten Zeit. Den Finanzierungsmodellen liegt die Erwartung zugrunde, dass die vom Kreditinstitut zu erbringenden Vorleistun-

gen durch die Veräußerung der erschlossenen Grundstücke refinanziert werden können.

Wichtig ist, dass nicht das finanzierende Kreditinstitut bzw. deren Erschließungsträger, sondern die Gemeinde „Herrin des Verfahrens“ bleibt, da sie grundbuchmäßige Eigentümerin der Grundstücke wird. Zudem ist ein effizientes Controlling des Erschließungsträgers sicherzustellen, denn die Gemeinde trägt letztlich das wirtschaftliche Risiko der Maßnahmen und muss daher den Saldo des Treuhandkontos am Ende der Maßnahme übernehmen. Der Vorteil dieser Sonderfinanzierung liegt darin, dass eine Belastung des kommunalen Haushaltes für den Zeitraum des Zwischenerwerbs vermieden, die haushälterischen Möglichkeiten für andere Aufgaben der Gemeinde nicht eingeschränkt werden und die Durchführung der Maßnahme durch den privaten Träger flexibler erfolgen kann.<sup>159</sup>

#### 9.4.3. Bodenfonds

Ein revolving kommunaler Bodenfonds bündelt alle Grunderwerbe für die Baulandentwicklung in einer vom kommunalen Haushalt getrennten Einheit. Mit einem Sondervermögen von Wohnungsbauflächen und Gewerbeflächen können Spielräume für die Stadtentwicklung geschaffen und langfristig gesichert werden. Grunderwerbe und die Baureifmachung (einschließlich Zwischenfinanzierung, Planung, Vermarktung usw.) werden vom Fonds finanziert. Revolving bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Erlöse aus der Baulandentwicklung oder anderweitigen Grundstücksverkäufen zweckgerichtet für neue Grundstückskäufe verwendet werden.<sup>160</sup> Durch die Gründung eines Eigenbetriebs, einer Beteiligungsgesellschaft oder einer Eigengesellschaft kann die Finanzierung des Bodenfonds außerhalb des kommunalen Haushaltes erfolgen. Dadurch wird der

allgemeine Haushalt mit der Finanzierung des Grunderwerbs nicht belastet.

Als Schwierigkeiten bei der Auflegung eines kommunalen Bodenfonds werden vielfach die Höhe der Anfangsinvestition, rechtliche Fragen und das oft nicht verfügbare personelle Know-how genannt.

Insbesondere in kleinen Kommunen ist aus Effizienzgründen auch die Einrichtung eines interkommunalen Bodenfonds als Beteiligungsgesellschaft denkbar. In den untersuchten Kommunen in Brandenburg werden aber derzeit weder kommunale noch interkommunale Bodenfonds betrieben. Als Gründe wurden genannt, dass rechtlich verbindliche Grundlagen zur erfolgreichen Etablierung fehlen.

Gleichwohl existieren bereits Ansätze und Ideen für interkommunale bzw. regionale Bodenfondslösungen, die auch in Brandenburg adaptiert werden könnten:

#### ■ Anwendungsbeispiel Interkommunaler Innenentwicklungsfonds (KIF)

Im Modellprojekt „KIF“ (Kommunaler Innenentwicklungsfonds) haben die niedersächsischen Kreise Nienburg/Weser und Gifhorn die Einführung eines interkommunalen Fonds erprobt. Auch wenn Ziel und Zweck des Fonds die Stärkung der Innenentwicklung zu Erhalt, Sanierung, Abriss und Neubau von Gebäuden in der zentralen Ortslage war, lassen sich die Erfahrungen aus der Entwicklung jedenfalls teilweise auch auf die Herausforderungen bei der Einrichtung interkommunaler Baulandfonds übertragen. In beiden Fällen geht es um einen Verhandlungsprozess, der die Einlagen aus kommunalen Finanzmitteln und Grundvermögen und die Art der Verwendung für Baulandprojekte regelt.

Der KIF wurde in fünf Schritten zielorientiert verwirklicht:  
1. Verständnis für Probleme und Bedarfe klären

<sup>159</sup> Vgl. Ruff 2004, 40ff.

<sup>160</sup> Vgl. Spars 2018.

2. Fondsmodell passgenau entwickeln
3. Konsens zum Fondsmodell erreichen und Projektideen entwickeln
4. Fondsmodell auf Praxistauglichkeit erproben
5. Umsetzungsprozess einleiten

Grundsätzlich empfiehlt es sich, das entwickelte Verfahren in einem geschützten Raum zu erproben. Hierfür eignet sich beispielsweise die Durchführung eines Planspiels oder Workshops, in dem die Teilnehmer die Methodik und Struktur einer solchen Fondslösung erarbeiten. Die Ein- und Auszahlungsmodalitäten des Instruments können erprobt und damit besser nachvollzogen und bei Bedarf nachjustiert werden.

#### **9.4.4. Sicherung der Finanzierung durch Bankbürgschaften**

Sofern die Kommune die Erschließung oder andere Maßnahmen der Baulandentwicklung auf private Dritte überträgt, besteht grundsätzlich das Risiko, dass der Vertragspartner seinen baulichen und wirtschaftlichen Verpflichtungen nicht nachkommt.

Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn der Erschließungsträger insolvent wird und infolgedessen die Erschließungsmaßnahme nicht fertigstellen oder die nach der Fertigstellung auftretenden Baumängel nicht mehr beheben kann. Als Folge einer Insolvenz muss die Gemeinde als Trägerin der Erschließungslast die unfertigen Anlagen übernehmen und auf eigene Kosten fertigstellen. Dies kann zu einer Doppelbelastung der Grundstückseigentümer führen, wenn diese bereits Vorauszahlungen für die Erschließungsanlagen an den Erschließungsträger gezahlt haben und die Gemeinde nach deren Fertigstellung Erschließungsbeiträge in Höhe von bis zu 90 Prozent der ihr entstandenen Kosten erhebt.

Um diese Risiken aus dem Erschließungsvertrag zu begrenzen, muss die Kommune sich vom Unternehmer eine Vertragserfüllungsbürgschaft sowie nach Fertigstellung der Anlagen eine Gewährleistungsbürgschaft vorlegen lassen. Kreditinstitute stellen Vertragserfüllungsbürgschaften/-garantien im Rahmen des Avalkredits aus, Versicherungen im Rahmen der Kautionsversicherung.

Bei umfangreichen Erschließungsmaßnahmen kann die Fertigstellungsbürgschaft Zug um Zug mit der Fertigstellung der Erschließungsanlagen für das Wohngebiet angepasst und die Bürgschaftssumme entsprechend vermindert werden. Zudem kann die Fertigstellungsbürgschaft nach Abschluss der Baumaßnahmen in eine Gewährleistungsbürgschaft zur Beseitigung eventueller Baumängel umgewandelt werden.

Auch die Zahlungsverpflichtungen der Grundstückseigentümer beispielsweise gegenüber dem Erschließungsträger können durch Bürgschaften abgesichert werden.

#### **9.4.5. Städtebauliche Kalkulation**

Die Methode der städtebaulichen Kalkulation ist für eine wirtschaftlich verantwortungsvolle Baulandentwicklung unverzichtbar. Zu den wichtigsten Aufgaben gehören:

- Ermittlung der Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher potenzieller Wohnstandorte sowie Ableitung von Prioritäten für deren Verwirklichung auf der Ebene FNP,
- Optimierung städtebaulicher Konzepte während des Planungsprozesses in wirtschaftlicher Hinsicht auf der Ebene B-Plan,
- Ermittlung des wirtschaftlich tragfähigen Grunderwerbspreises für alle Zwischenerwerbsmodelle,
- Überprüfung der Angemessenheit von städtebaulichen Folgekostenverträgen,



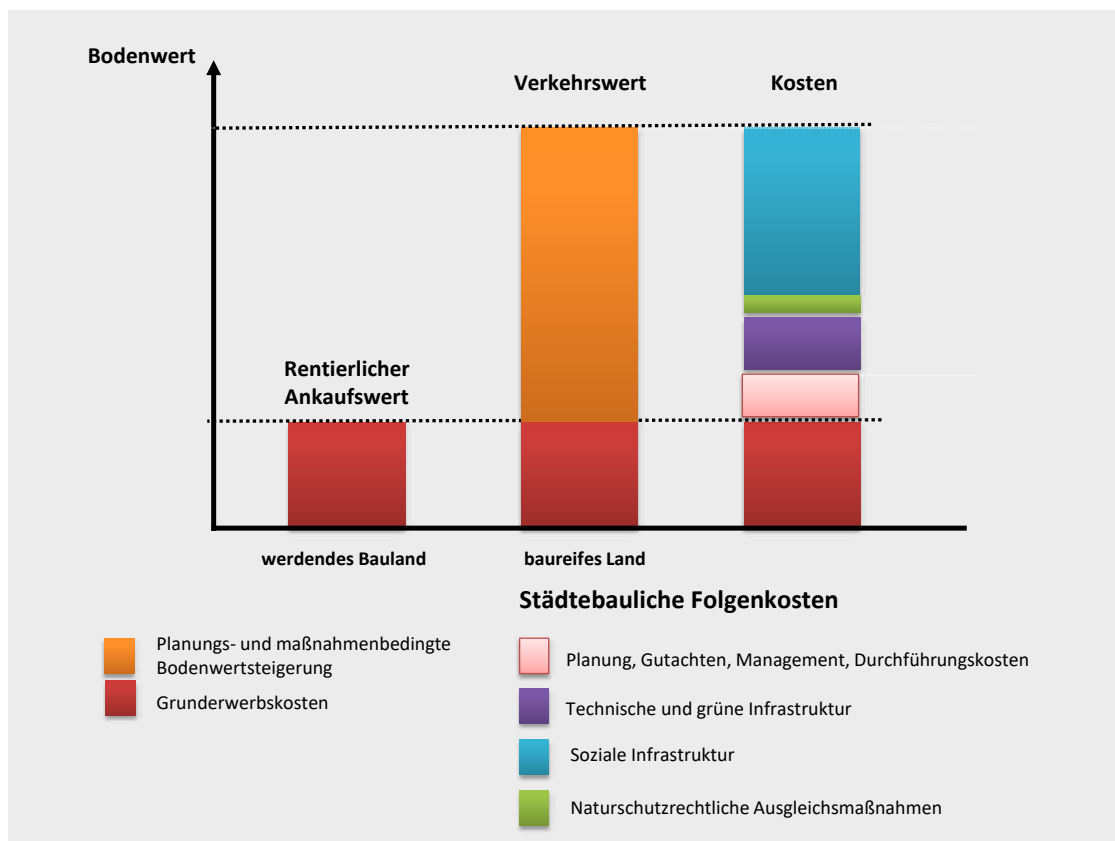


Abbildung 32: Kostenstruktur der Baulandentwicklung und korrespondierende Bodenwerte

- Ermittlung der kommunalwirtschaftlichen Folgen und frühzeitige Identifizierung ökonomischer Risiken von Wohnbauflächenentwicklungen.<sup>161</sup>

Die Zusammenhänge zwischen den Maßnahmen der Baulandentwicklung und deren Kosten sowie die Entwicklung des Bodenwertes zeigt Abbildung 32.

Beim Zwischenerwerbsmodell spielt die Ermittlung des Ankaufswertes eine zentrale Rolle für die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Ansatzes (vgl. Abschnitt 6). Es ist für diese Strategie ein Ankaufswert zu ermitteln, der unter Berücksichtigung der gesamten noch zu finanzierenden Entwicklungskosten, des Flächenbedarfs für öffentliche technische, soziale und grüne Infrastruktur sowie der Entwick-

lungszeit bis zur Baureife nach Herstellung der Erschließungsanlagen wirtschaftlich tragfähig ist. Die Abbildung 33 veranschaulicht das Modell, mit dem der wirtschaftlich tragfähige Anfangswert (rentierlicher Ankaufswert) zuverlässig ermittelt werden kann. Abbildung 34 zeigt ein Beispiel für die Ermittlung des rentierlichen Ankaufswertes durch die Gemeinde.

Beim Abschluss städtebaulicher Verträge ist die Angemessenheit der vom Planungsbegeisterten erwarteten Leistungen zu überprüfen. Daher sind entweder durch eine bodenwirtschaftliche Betrachtung oder durch eine ertragswirtschaftliche Betrachtung die kosten- und wertmäßigen Auswirkungen der vertraglichen Regelungen zu ermitteln (vgl. Abschnitt 8.3.6 Folgekostenverträge). Nicht angemessene Vertragsregelungen können eine Nich-

161 Vgl. Kötter, Frielinghaus 2012.

$$B_{wt, n} = (B_{ebfr} - E) * \frac{(1 - f)}{(1 + p)^n}$$

**(1) Bodenwert baureifes Land, erschließungsbeitragsfrei ( $B_{ebfr}$ )**

-

**(2) Entwicklungskosten ( $E$ )**

- 2.1 Planungs- und Gutachterkosten
- 2.2 Technische Infrastruktur: Verkehr, Ver- und Entsorgung
- 2.3 Soziale Infrastruktur: Kita, Kindergarten
- 2.4 Grüne Infrastruktur: Kinderspielplatz, Quartierspark
- 2.5 Herstellungs- und Grunderwerbskosten für (externe) Ausgleichsmaßnahmen (§ 135 BauGB)
- 2.6 Grundstücksaufbereitung: Freilegung, Altlastenbeseitigung
- 2.7 Geförderter Wohnungsbau: verbilligte Grundstücksabgabe
- 2.8 Grunderwerbsteuern
- 2.9 Gebühren: Vermessung, Notar, Katasterübernahme, Grundbucheintragung
- 2.10 Vorfinanzierung
- 2.11 Projektmanagement
- 2.12 Risiko und Unternehmensgewinn

x

**(3) Flächenbedarf ( $f$  in [%/100]) für technische, soziale und grüne Infrastruktur**  
**( $1 - f$ )**

/

**(4) Entwicklungszeit ( $n$ ) bis zur Baureife, **Liegenschaftszinssatz ( $p$ )****  
**( $1 + p$ ) <sup>$n$</sup>**

=

**(5) Bodenwert ( $B_{wt, n}$ )**  
wirtschaftlich tragfähiger Ankaufspreis bei einer Entwicklungszeit  $n$

Abbildung 33: Kalkulationsmodell zur Ermittlung des wirtschaftlich tragfähigen Ankaufswertes beim Zwischenerwerbsmodell (© Kötter)

	Kosten	Betrag [€]	Bodenwert [€]
1	Bodenwert für baureifes Land, erschließungsbeitragsfrei $B_{ebfr}$		180,00
2	Entwicklungskosten E [€/m <sup>2</sup> ]	90,94	89,06
2.1	• Planungs- und Gutachterkosten [€/m <sup>2</sup> ]	3,00	
2.2	• Technische Infrastruktur [€/m <sup>2</sup> ]	40,00	
2.3	• Soziale Infrastruktur (Pauschale) [€/m <sup>2</sup> ]	20,00	
2.4	• Grüne Infrastruktur [€/m <sup>2</sup> ]	4,00	
2.5	• Naturschutzrechtliche Ausgleichmaßnahmen (extern) [€/m <sup>2</sup> ]	2,00	
2.6	• Grundstücksaufbereitung [€/m <sup>2</sup> ]	1,00	
2.7	• geförderter Wohnungsbau, verbilligte Grundstücksabgabe	10,00	
2.8	• Grunderwerbssteuern 6,5 % von $B_{wtB,n}$	7,54	
2.9	• Gebühren 3,5 % von $B_{wtB,n}$	4,06	
2.10	• Vorfinanzierung: Ansatz 1/3 der Entwicklungskosten, $p = 0,5 \%$	0,85	
2.11	• Projektmanagement 3 % von $B_{ebfr}$	0,00	
2.12	• Risiko und Unternehmensgewinn 10 % von $B_{ebfr}$	0,00	
3	Flächenbedarf für Infrastruktur $f = 28 \%$ * $(1 - f/100)$		64,12
4	Entwicklungszeit $n = 4$ ; Liegenschaftszinssatz $p = 4,5$ * $\frac{1}{(1+p)^n}$		53,77
5	Wirtschaftlich tragfähiger Ankaufswert $B_{wt,4}$		53,-

Abbildung 34: Beispielkalkulation des rentierlichen Ankaufswertes durch die Gemeinde (© Kötter)

tigkeit des Vertrags zur Folge haben und ggf. zu Regressansprüchen des Vertragspartners führen.

Mit dem städtebaulichen Vertrag kann der Vertragspartner zusätzlich verpflichtet werden, Mittel des sozialen Wohnungsbaus zu beantragen und auf bestimmten Flächen für Sozialwohnungen mit den entsprechenden Mietpreisbindungen einzusetzen. Die Verpflichtung kann sich auch auf die Errichtung familiengerechter oder altersgerechter Wohnungen sowie auf Wohnungen für Studierende oder auf betreutes Wohnen beziehen (vgl. Abschnitt 7).

Zum Zweck der Überprüfung der langfristigen Auswirkungen neuer Baugebiete auf die kommunalen Finanzen sind darüber hinaus Kalkulationen erforderlich, die nicht nur die Investitionskosten, sondern auch die Betriebs- und Folgekosten der neu geschaffenen Infrastruk-

turen berücksichtigen. Das Land Brandenburg hat zu diesem Zweck bereits 2015 einen Folgekostenschätzer als Werkzeug für die Kommunen zur Verfügung gestellt, der nunmehr in der weiterentwickelten Version FolgekostenSchätzer 6.0 im Internet heruntergeladen werden kann.<sup>162</sup>

Dieser bietet die Möglichkeit, die Kosten und Folgekosten der Bebauung alternativer Flächen für identische Nutzungen, aber auch alternativer Planungen auf demselben Grundstück einzuschätzen (vgl. Abbildung 35). Die Ergebnisse machen deutlich, welchen Einfluss die städtebauliche Planung auf die Folgekosten für die Bereiche der technischen Infrastruktur sowie der Grünflächen hat. Die Erfahrungen in der kommunalen Praxis und die Anwendungsbeispiele aus Brandenburg unterstreichen die Relevanz für Planungs- und Entscheidungsprozesse.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Vgl. <https://mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.392600.de>.

<sup>163</sup> Vgl. MIL 2017.

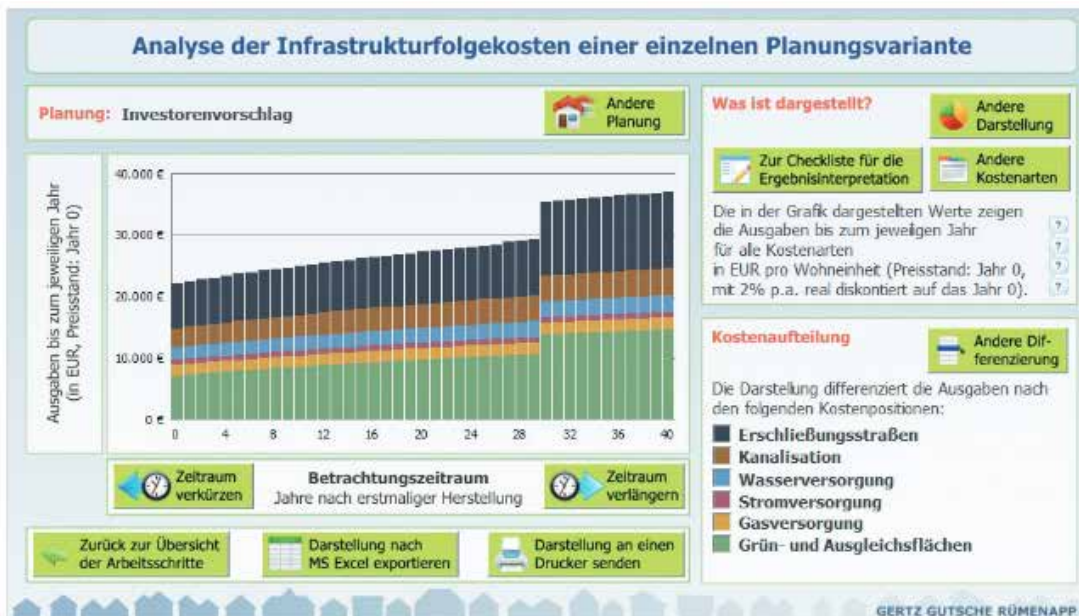


Abbildung 35: Benutzeroberfläche des Infrastruktur-Folgekosten-Schätzers (Quelle: MIL 2017)

#### 9.4.6. Steuerliche Aspekte bei der Umlegung und bei Erschließungsverträgen

Im Hinblick auf die Kostenstruktur unterscheiden sich die Baulandmodelle erheblich, da sich die Grundstückstransaktionen in steuerlicher Hinsicht auf die Kosten auswirken. Während beim Zwischenerwerbsmodell die Steu-

erpflichtigkeit relativ transparent ist, gestaltet sich die Situation insbesondere bei der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch hoheitliche und freiwillige Umlegung durchaus komplexer, insbesondere dann, wenn ein Erschließungsträger einschaltet wird. Die Steueratbestände für diese Fälle werden nachfolgend in den Grundzügen dargelegt.

### Grunderwerbsteuer

Nach § 1 Abs.1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG ist der Übergang des Eigentums im Umlegungsverfahren nach dem BauGB in seiner jeweils geltenden Fassung von der Besteuerung ausgenommen, wenn der neue Eigentümer in diesem Verfahren als Eigentümer eines im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücks Beteiligter ist. Auch städtebaulich notwendige Mehrzuteilungen sind nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes (BFH) nicht Grunderwerbsteuerpflichtig.<sup>164</sup> Für jeden sonstigen Grunderwerb ist hingegen Grunderwerbsteuer zu entrichten.

Beim Modell der freiwilligen Umlegung durch einfachen Grundstückstausch fällt für die jeweils erworbenen Teilflächen Grunderwerbsteuer an, denn bei einem Grundstückstausch liegen zwei steuerbare Erwerbsvorgänge vor, auch wenn der Grundstückstausch nur in einer Vertragsurkunde vereinbart wird.<sup>165</sup> Die unterschiedliche Grunderwerbsteuerliche Behandlung der gesetzlichen und der freiwilligen Baulandumlegung ist mit dem Gleichheitssatz nach Artikel 3 Absatz 1 GG vereinbar.<sup>166</sup>

Beim Gesellschaftsmodell übertragen die Eigentümer ihr gesamtes Grundeigentum als Einlage an eine Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (GbR) gemäß § 705 ff. BGB (sog. Sekundengesellschaft). Die Grundstücke werden auf die Gesellschaft aufgelassen, also grundbuchlich vereinigt und katasterteknisch zum Massegrundstück verschmolzen. Anschließend werden die Baugrundstücke durch Zerlegung und Teilung gebildet und anschließend auf die beteiligten Eigentümer zurück übertragen. Die örtlichen Flächen für öffentliche Zwecke werden der Gemeinde übertragen. Es fallen demnach bei dieser Form der auf-

gelassenen GbR zwei Erwerbsvorgänge an, die jeweils grundsätzlich Grunderwerbsteuerpflichtig sind. Dieses Verfahren bietet sich bei umfangreichen Gebieten mit zahlreichen Eigentümern und zersplittertem Grundbesitz, z.B. in Realteilungsgebieten, in besonderer Weise an.<sup>167</sup>

### Umsatzsteuer

Soweit bei der Erschließung die eingeschaltete Erschließungsgesellschaft im Rahmen eines echten Erschließungsvertrags die Erschließungsgrundstücke mit den Erschließungsanlagen unentgeltlich an die Gemeinde überträgt, ist die Übertragung nicht steuerbar. Auch ist der Erschließungsträger seinerseits nicht Vorsteuerabzugsberechtigt für die Aufwendungen für die Erschließungsanlagen.

Bei der Veräußerung voll erschlossener Grundstücke an Bauwillige kann der Erschließungsträger die Umsatzsteuer in der Rechnung an den Grundstückserwerber offen ausweisen.

Im Rahmen eines unechten Erschließungsvertrags erbringt eine eingeschaltete Erschließungsgesellschaft steuerpflichtige Werkleistungen. Die Umsatzsteuer kann bei der Rechnungsstellung gegenüber der Gemeinde ausgewiesen werden. Verpflichten sich die Grundstückseigentümer zur anteiligen Kostenübernahme, kann der Erschließungsträger die Umsatzsteuer nicht gesondert ausweisen.

Die Gemeinde ist hinsichtlich der Erschließung hoheitlich tätig. Sie ist daher für die an sie erbrachten Leistungen der Erschließungsträgerschaft nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt. Bleibt der Erschließungsträger Eigentümer der Erschließungsanlagen, ist er für die

<sup>164</sup> Vgl. BFH, Urt. vom 28.7.1999 – II R 25/98 –, BFHE 190, 225 = BStBl II 2000, 206 = EzGuG 1.65b.

<sup>165</sup> Vgl. BFH, Beschl. v. 6.9.1988 – II B 98/88, BB 1988, S. 2236 und Weilbach 2017.

<sup>166</sup> Vgl. BVerfG-Beschl. v. 24.3.2015, 1 BvR 2880/11, BStBl II 2015 S. 622.

<sup>167</sup> Vgl. Weilbach 2017.

Aufwendungen vorsteuerabzugsberechtigt, wenn auf dem Grundstück ebenfalls umsatzsteuerpflichtige Umsätze ausgeführt werden. Werden die Erschließungsanlagen öffentlich gewidmet, sind sie dem Betriebsvermögen entzogen und damit entfällt der Vorsteuerabzug.

#### Gewerbesteuer

Bei Einschaltung eines Erschließungsträgers als Eigentümer des Erschließungsgebietes, der die Neuordnung, Erschließung und Veräußerung der Baugrundstücke übernimmt, liegt grundsätzlich dann ein steuerpflichtiger, gewerblicher Grundstückshandel in Abgrenzung von der privaten Vermögensverwaltung vor, wenn innerhalb von fünf Jahren mindestens vier Objekte veräußert werden.<sup>168</sup> Dies gilt auch für einzelne Grundstückseigentümer, die ihre bisherigen Grundstücke entsprechend aufteilen und veräußern.

---

<sup>168</sup> Vgl. BFH, Urt. v. 18.9.1991 – XI R 23/90 –.



### 10.1 Zum Begriff „kommunales Baulandmodell“

Baulandmodelle sind eine Erfindung der Städte und Gemeinden, die vor allem unter dem Druck der rasant zunehmenden Probleme und Spannungen auf den Bauland- und Immobilienmärkten entwickelt wurden. Erheblich steigende Erschließungs- und Infrastrukturfolgekosten für die Gemeinde sowie steigende Mieten und ein wachsender Mangel an bezahlbarem Wohnraum waren und sind bis heute die wesentlichen Anlässe für die Entwicklung eines kommunalen Baulandmodells. Es handelt sich dabei um eine kommunalspezifische Festlegung auf eine oder mehrere bestimmte Strategien der Baulandentwicklung, die im Regelfall anzuwenden sind. Dabei wird die Schaffung von Baurecht zumeist durch Aufstellung eines B-Plans mit einem mehr oder weniger umfangreichen Bündel an städtebaulichen Verträgen vor allem nach § 11 BauGB kombiniert. Mit den vertraglichen Regelungen soll vor allem eine Kostenbeteiligung der Eigentümer der überplanten Grundstücke als Planbegünstigte als Gegenleistung für das geschaffene Baurecht erreicht werden.

Die Steuerungsfähigkeit im Rahmen des Baulandmodells und damit die Durchsetzungsfähigkeit der städtebaulichen Ziele resultiert aus der kommunalen Planungshoheit, denn die Gemeinde macht die Schaffung von Planungsrecht vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrags abhängig. Die Position einer Gemeinde wird dann besonders gestärkt sein, wenn alternative Flächen unterschiedlicher Grundstückseigentümer zur Verfügung stehen, die für die städtebaulichen Ziele und Entwicklung der Gemeinde in gleicher Weise geeignet sind. In diesem Fall kann sie verschiedenen Handlungsoptionen bei den Vertragsverhandlungen im Vorfeld der Bauleitplanung ausüben.

Der Begriff „kommunales Baulandmodell“ wird weder im § 11 BauGB erwähnt, noch gibt es in

der Fachliteratur dafür eine allgemeingültige Definition. Die Bezeichnung hat sich jedoch mittlerweile zur Beschreibung einer durch Beschluss der Gemeindevertretung abgesicherten, im Wesentlichen kooperativen Form der Baulandentwicklung durchgesetzt. Im Rahmen der Arbeitshilfe wird von folgender Definition ausgegangen:

Ein kommunales Baulandmodell bezeichnet die grundsätzliche Vorgehensweise einer Gemeinde zur Entwicklung von Bauland. Die Basis bildet ein kommunalpolitischer Grundsatzbeschluss, in dem die Gemeinde einheitliche und verbindliche Regelungen mindestens für folgende Aspekte der Baulandentwicklung trifft:

- Anwendungsvoraussetzungen sowie sachlicher und räumlicher Anwendungsbereich
- Aufgaben und Leistungen der Gemeinde
- Kostentragungen und Maßnahmen des Grundstückseigentümers bzw. Vorhabenträgers
- Regelungen zum Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen
- Bau- und Kostenstandards für die technische und soziale Infrastruktur
- Instrumente der Planung und Bodenordnung
- Konzept zur Prüfung von Angemessenheit und Kausalität
- Verfahrensablauf zur Koordination von Bauleitplanung und Abschluss städtebaulicher Verträge

Das strategische Ziel eines Modells besteht darin, für das Aushandeln von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB zur Entwicklung neuen Baulands einen generellen und klaren Rahmen zu schaffen, um Transparenz, Gleichbehandlung und Sicherheit für alle an einer Planung beteiligte Akteure herzustellen und zu sichern. Der kommunale Baulandbeschluss bindet die Verwaltung und die Politik langfristig bezüglich ihres bodenpolitischen Handelns, so dass die Beteiligten von einer

verlässlichen Grundlage ausgehen können und damit das Modell die gewünschten Wirkungen auf dem Bauland- und Immobilienmarkt entfalten kann.

Für die Entwicklung eines Baulandmodells für kleinere Städte und Gemeinden im Land Brandenburg sind deren spezifische Strukturen, Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends zu berücksichtigen. Deswegen können bereits vorhandene Baulandmodelle größerer Städte, denen andere Anforderungen und Ziele zugrunde liegen, nicht 1:1 übertragen werden.

### 10.2 Arbeitsschritte für die Entwicklung eines Baulandmodells im Brandenburger Maßstab

Die Erarbeitung eines Baulandmodells kann sich an der Beantwortung der folgenden 10 Fragen orientieren:

1. Welche Probleme sollen mit dem Baulandmodell bewältigt werden?
2. Welche Ziele sollen erreicht werden?
3. Welche Anwendungsvoraussetzungen müssen erfüllt sein?
4. Wie hoch ist das Potenzial einer Kostenüberwälzung auf die Planungsbegünstigten?
5. Wie soll die Angemessenheit der vertraglichen Regelungen überprüft werden?
6. Wie sollen die Prioritäten hinsichtlich der übertragbaren Kosten und Maßnahmen gesetzt werden?
7. Welche Instrumente, Verfahren und Regelungen sollen eingesetzt werden?
8. Wer soll am Prozess der Entwicklung eines Baulandmodells beteiligt werden?
9. Wie kann das Modell organisatorisch in der Praxis umgesetzt werden?
10. Wie und wann soll eine Evaluierung der Wirkungen des Modells erfolgen?



Abbildung 36: Bausteine eines Kooperativen Baulandmodells (© Kötter)

Die Arbeitsschritte zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen werden nachfolgend erläutert. Da alle 10 Schritte der Baulandentwicklung mit jeweils unterschiedlichen Handlungsoptionen bei der Modellentwicklung zu berücksichtigen sind, empfiehlt sich eine systematische Vorgehensweise. Die wesentlichen Handlungsoptionen sind in der Abbildung 33 plakativ zusammengestellt.

### (1) Anlässe und Problemlagen

Die Grundlage für die Erarbeitung eines Baulandmodells sollte eine sorgfältige Analyse des Bauland- und Wohnungsmarktes sowie eine langfristige Prognose für die nächsten Jahre sein. Dadurch können die Probleme klar identifiziert und das Baulandmodell zielorientiert auf deren Bewältigung ausgerichtet werden. Die Befragungen der Brandenburgischen Pilotgemeinden haben gezeigt, dass vor allem die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die Kosten für Erschließung und Ausgleichsmaßnahmen sowie die Errichtung bedarfsgerechter sozialer Infrastruktur zentrale Gründe für die Entwicklung eines Baulandmodells darstellen.

### (2) Ziele

Angesichts der identifizierten Problemlagen und Handlungsbedarfe sollten die Ziele des Baulandmodells klar beschrieben und formuliert werden. Die konkreten Ziele, z.B. Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten, Quote für den sozialen Wohnungsbau, sollten realistisch, auch vor dem Hintergrund der bestehenden sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen zweckmäßig und tatsächlich erreichbar sein. Die Ziele haben sich an der strategischen Ausrichtung der Gemeindeentwicklung zu orientieren, insbesondere an den Fragen, in welchem Verhältnis Außen- und Innenentwicklung zueinander stehen sollen und welche Kooperationsmöglichkeiten in der Baulandentwicklung und der Daseinsvorsorge mit benachbarten Gemeinden es gibt. Schließlich ist für die kleineren Gemeinden

mit Baugebieten geringen Umfangs ein „Gesamtkonzept Gemeinbedarf“ erforderlich, um eine rechtssichere kausale Zuordnung von neuen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zu gewährleisten. Die Zielformulierung ist Aufgabe der Politik im Rahmen ihres Gestaltungsauftrags.

### (3) Anwendungsvoraussetzungen

Baulandmodelle sind lediglich dort anwendbar, wo neues Baurecht geschaffen wird. Das wird i.d.R. im Außenbereich der Fall sein, der neu überplant wird. Demzufolge ist zu prüfen, in welchem Umfang dies tatsächlich in den nächsten Jahren noch stattfinden wird oder ob die bestehenden Potenziale im Innenbereich oder aufgrund bereits bestehender B-Pläne den Bedarf mittel- bis langfristig decken können. In Gebieten im Sinne des § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich) ist ein kooperatives Baulandmodell nur bei einer Überplanung mit einer signifikanten Erhöhung des Maßes der baulichen Nutzung anwendbar.

Weiterhin sind für jedes neue Baugebiet die unteren Grenzen für die Anwendbarkeit des Modells durch konkrete Angaben zur Anzahl der neuen WE oder der GF festzulegen (Bagatellgrenze).

### (4) Potenzial der Kostenüberwälzung

Eine wesentliche Anforderung an ein Baulandmodell ergibt sich aus den örtlichen ökonomischen Rahmenbedingungen des Bauland- und Wohnungsmarktes. Da die Vorteile durch das neu geschaffene Baurecht für den Planungsbegünstigten und die von ihm zu erbringenden Leistungen bzw. zu tragenden Kosten in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen, gilt es, zu prüfen, welche Wertentwicklungen beim Boden und/oder welche Erträge aus der planmäßigen baulichen Nutzung der Grundstücke resultieren. Lediglich im Umfang dieser planungs- und maßnahmenbedingten Wertsteigerungen ist eine Überwälzung von Kosten möglich. Zu diesem Zweck sind städtebauli-

che Kalkulationen mit den Daten des örtlichen Grundstücks- und Immobilienmarktes durchzuführen, um das Potenzial für Kostenüberwälzungen als Grundlage für die weiteren Überlegungen zur Ausgestaltung des Baulandmodells verlässlich zu ermitteln.

#### (5) Prüfung der Angemessenheit

Im Baulandmodell muss die Methode, anhand derer die Angemessenheit der zu vereinbarenden städtebaulichen Verträge in jedem Einzelfall überprüft wird, bestimmt werden. Wie in Kapitel 7 bereits ausführlich dargelegt, können dafür der bodenwirtschaftliche Ansatz (Bodenwertsteigerung) oder der ertragswirtschaftliche Ansatz (zusätzlich Erträge aus der Vermietung der Immobilie) verwendet werden. Aufgrund des Bodenwertniveaus und des Mietpreisniveaus der Pilotgemeinden sind beide Ansätze grundsätzlich anwendbar, wenngleich die Potenziale unterschiedlich ausfallen. Letztlich ist eine Entscheidung für die Methode zur Prüfung der Angemessenheit nicht nur aus fachlicher Sicht, sondern auch aus strategischer Sicht zu treffen.

#### (6) Prioritätensetzung

Die Gemeinde muss angesichts der begrenzten Möglichkeiten der Kostenüberwälzung unter dem Gesichtspunkt des strikt einzuhaltenden Angemessenheitsgebots entscheiden, welche Maßnahmen und welche Kosten an den Planungsbegünstigten übertragen werden können. In den kleineren Gemeinden mit niedrigem Bodenwertniveau für Bauland werden die Planungskosten, die Kosten der technischen Erschließung sowie die Ausgleichsmaßnahmen die erste Priorität der übertragbaren Positionen darstellen. Die weiteren Folgekosten für soziale Infrastruktur können als zweite Priorität festgelegt und ggf. anteilig auf Grundlage einer langfristigen „Konzeption Gemeinbedarf“ für das gesamte Gemeindegebiet übertragen werden. Auch kann berücksichtigt werden, ob Einrichtungen in interkommunaler Kooperation errichtet und damit effizienter erstellt werden können.

#### (7) Instrumente

Die möglichen Instrumente haben sich an dem Prozess und die Arbeitsschritte der Baulandentwicklung zu orientieren (vgl. Abbildung 37). Ein Baulandmodell sollte eine geschlossene Gesamtstrategie dergestalt darstellen, dass der gesamte Baulandentwicklungsprozess von der Planung bis zur Nutzung der geschaffenen Baurechte von der Gemeinde gesteuert werden kann.

Die Instrumente des privaten und öffentlichen Planungs-, Bau- und Bodenrechts weisen hinsichtlich ihrer Anwendungsvoraussetzungen, Durchsetzungsmöglichkeiten und Eingriffsintensität in das Eigentum erhebliche Unterschiede auf. Deshalb kann für die Auswahl geeigneter Instrumente zur Durchsetzung des B-Plans eine Analyse und Bewertung im Hinblick auf die Ziele des vorliegenden B-Plans und die Handlungserfordernisse anhand der folgenden Kriterien erfolgen:

#### Rechtmäßigkeit

- Zulässigkeit: Sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Instruments erfüllt?

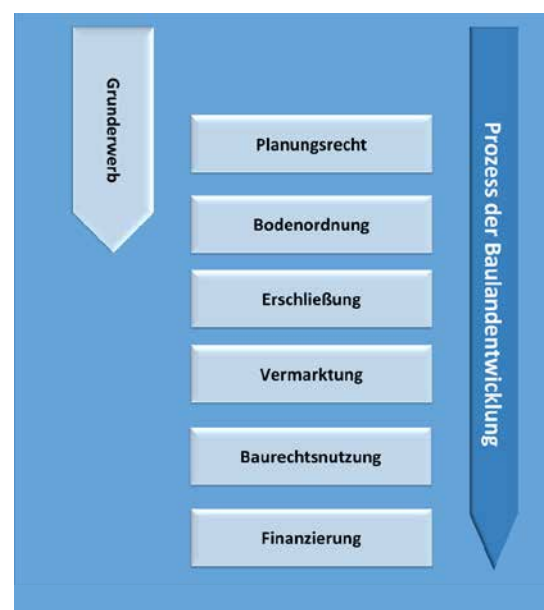


Abbildung 37: Prozess und Arbeitsschritte der Baulandentwicklung (© Kötter)

- **Erforderlichkeit:** Ist der Einsatz des Instruments zur Erreichung der städtebaulichen Ziele erforderlich?
- **Verhältnismäßigkeit:** Sind die Eingriffe in das Eigentum mit dem Instrument aufgrund der städtebaulichen Ziele gerechtfertigt oder lassen sich die Ziele auch mit einem milderen Mittel erreichen?

### **Zweckmäßigkeit**

- **Effektivität:** Lassen sich die im B-Plan festgesetzten Planungsziele mit dem Instrument tatsächlich erreichen?
- **Effizienz:** Stehen Aufwand und Nutzen des Instrumenteneinsatzes in einem vertretbaren Verhältnis?
- **Praktikabilität:** Lassen sich die Instrumente unter den gegebenen Rahmenbedingungen einsetzen?

Für ein Baulandmodell sind beispielsweise die Ansätze für den Grunderwerb (freihändiger Grunderwerb gemäß BGB oder Vorkaufrechte gemäß § 24 oder 25 BauGB) in rechtlicher Hinsicht im Einzelfall zu prüfen und deren Anwendungsmöglichkeiten im Baulandmodell jedenfalls grundsätzlich in Betracht zu ziehen. Analog gilt dies für die hoheitliche Baulandumlegung (§ 45 ff. BauGB) und die freiwillige Umlegung durch Vertrag (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB), soweit eine derartige Bodenordnung bei den typischen Eigentumsstrukturen der Gemeinden überhaupt relevant ist.

Die Anwendungsvoraussetzungen, die typischen Anwendungsfälle sowie auch die Vor- und Nachteile der Instrumente werden in den Kapiteln 5 bis 9 dieser Arbeitshilfe jeweils ausführlich behandelt. Die Prüfung und Auswahl der Instrumente können daher anhand der genannten Kriterien erfolgen, um die für die jeweilige Baulandstrategie erforderlichen und sachgerechten Instrumente abzuleiten. Grundsätzlich führt bereits das Vorhandensein und die potenzielle Anwendbarkeit hoheitlicher Instrumente in den Verhandlungen

mit den Grundstückseigentümern häufig zu den gewünschten Verhandlungslösungen.

### **(8) Beteiligung**

Nachhaltige Wirkungen eines Baulandmodells sind lediglich dann zu erwarten, wenn es langfristig in Kraft gesetzt und angewendet wird. Deshalb sind ein breiter Konsens in Politik und Verwaltung sowie eine Abstimmung mit den Akteuren der Bau- und Wohnungswirtschaft erforderlich. Erst eine umfassende Abstimmung sichert eine fraktionsübergreifende Zustimmung und einen Beschluss mit breiter politischer Mehrheit, so dass das Modell auch bei sich ändernden politischen Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung Bestand haben wird. Dies ist für die Innen- und Außenwirkung von entscheidender Bedeutung und wird die Akzeptanz bei den weiteren Akteuren erhöhen.

### **(9) Organisatorische Umsetzung**

Für die Umsetzung von Baulandmodellen hat sich in der Praxis eine ämterübergreifende Projektgruppe bewährt, damit die Auslegung und Anwendung der Regelungen der Baulandrichtlinie konsistent erfolgen kann. Außerdem führt die Projektorganisation zu effizienten Beratungen mit den Planungsbegünstigten und damit zur Implementierung des Modells. Da die Standardisierung und Angleichung der städtebaulichen Verträge zu einer Vereinfachung für deren Anwendung führen, ist nach der Einführungsphase des Modells mit einer Entlastung der Verwaltung zu rechnen.

Wie in Abbildung 38 dargestellt, müssen die Aufstellung des B-Plans und der Abschluss der städtebaulichen Verträge sorgfältig aufeinander abgestimmt werden. In einigen Brandenburger Pilotgemeinden hat sich eine zweistufige Vorgehensweise bewährt, im Rahmen derer zunächst ein Vertrag über die Ausarbeitung des B-Plans und später ein Erschließungs-, Baurealisierungs- und Folgekostenvertrag geschlossen wird. Dieser gestufte

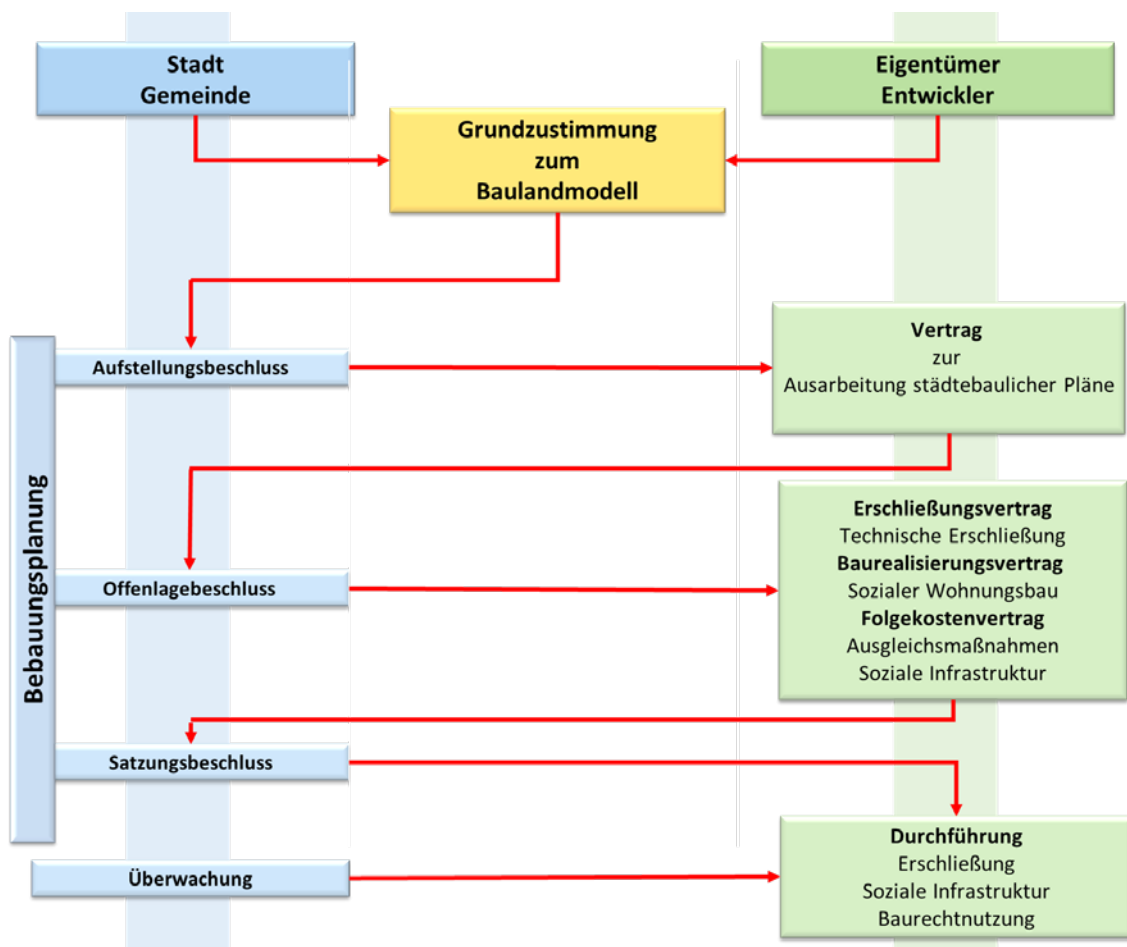


Abbildung 38: Ablauf der kooperativen Baulandentwicklung im Brandenburger Maßstab (© Kötter)

Ansatz, ergänzt um eine Grundzustimmung des Planungsbegünstigten zum örtlichen Baulandmodell, lässt sich auch auf anderen Gemeinden im Land Brandenburg übertragen.

#### (10) Evaluierung und Weiterentwicklung

Die Anwendung des Modells kann möglicherweise zu unbeabsichtigten Effekten oder Nebenwirkungen führen, die die gewünschte Zielerreichung beeinträchtigen. Zudem können sich wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen für den Bauland- und Wohnungsmarkt im Laufe der Zeit ändern. Deshalb ist eine kontinuierliche Evaluierung des Baulandmodells erforderlich und zweckmäßig, um Defizite frühzeitig zu erkennen und ggf. eine Anpassung vornehmen zu können.

Mit den vorgenannten Arbeitsschritten kann in den Brandenburger Städten und Gemeinden ein ortsspezifisches und funktionierendes Baulandmodell entwickelt werden.

#### 10.3 Die Auswahl der Strategien und Instrumente für ein Baulandmodell im Brandenburger Maßstab

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die formalen Arbeitsschritte zur Entwicklung eines Baulandmodells im Brandenburger Maßstab beschrieben worden sind, wird nachfolgend die Frage behandelt, anhand welcher Kriterien die passenden bauleitplanerischen Strategien und bodenrechtlichen Instrumente in der jeweiligen Kommune zielgerichtet für ein kommunales Baulandmodell ausgewählt werden



können. Dabei sind einerseits die örtlichen Problemlagen und Herausforderungen des Wohnbaulandmarktes sowie andererseits die kommunalen Ziele für die Baulandentwicklung zu berücksichtigen.

Bei der Wahl der einzusetzenden Instrumente gilt zunächst der Grundsatz, dass es für jede bodenpolitische Aufgabe nur eine sachgerechte Option gibt. Es besteht keine freie Wahlmöglichkeit zwischen den dargestellten Alternativen, vielmehr hat bei der Ermessensentscheidung eine schlüssige Abwägung unter Beachtung rechtlicher Gesichtspunkte stattzufinden. Die wesentlichen Kriterien hierfür liefert das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das beim hoheitlichen Handeln einer Gemeinde strikt zu beachten ist. Danach ist eine Baulandstrategie verhältnismäßig, wenn

- damit ein legitimer Zweck verfolgt wird (z.B. Schaffung von Bauland für Haushalte mit geringem Einkommen bzw. von gefördertem Wohnraum),
- diese zur Erreichung des Zwecks grundsätzlich geeignet ist (z.B. die Baulandumlegung für die Schaffung von nach Lage,

Form und Größe geeigneten Grundstücken bei mehreren Eigentümern und kleinteiliger Eigentumsstruktur),


- diese zur Zielerreichung erforderlich ist und dasselbe Ziel nicht mit einem milderen Mittel erreicht werden kann (z.B., wenn keine Einigung der beteiligten Eigentümer vorliegt und eine freiwillige Bodenordnung deshalb ausscheidet) und wenn
- diese für den angestrebten Zweck auch angemessen ist, Aufwand und Nutzen also in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen (wenn z.B. durch die Abschöpfung des Umlegungsvorteils die mit der Bodenordnung verbundenen Aufwendungen refinanziert und nachfragegerechte Grundstücke in ausreichender Zahl und Qualität zur Verfügung gestellt werden können).

Zur Nachvollziehbarkeit der Auswahl kann folgendes Prüfschema (Tabelle 15 ) verwendet werden, mit dem sich die sachgerechte Strategie für die jeweilige zu entwickelnde Fläche ermitteln lässt. Dabei wird je nach Einzelfall auch eine Kombination von Instrumenten zur Baulandbereitstellung sinnvoll sein.

Tabelle 15: Checkliste zur Instrumentenauswahl

Kriterien	Merkmale der Ausgangssituation	Handlungsoptionen
Planungsrechtliche Entwicklungsstufe (§ 5 ImmoWertV)	Agrarland	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prüffragen vor FNP-Änderung:</li> <li>▪ Voraussetzungen für SEM gegeben?</li> <li>▪ Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gegeben?</li> <li>▪ Zwischenerwerb möglich, erforderlich und wirtschaftlich tragfähig?</li> </ul>
	Bauerwartungsland	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prüffragen vor B-Plan-Aufstellung:</li> <li>▪ Voraussetzungen für SEM gegeben?</li> <li>▪ Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gegeben?</li> <li>▪ Zwischenerwerb möglich, erforderlich und wirtschaftlich tragfähig?</li> </ul>
	Rohbauland	<p>In Abhängigkeit von der <b>Eigentumsstruktur</b> und der <b>Mitwirkungsbereitschaft</b> der Eigentümer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hoheitliche Umlegung und gemeindliche Erschließung</li> <li>▪ Freiwillige Umlegung und Erschließung durch Grundstückseigentümer bzw. Erschließungsträger sowie Folgekostenvertrag</li> <li>▪ Erschließung durch Träger mit eigenen Bauflächen im Gebiet nach § 11 BauGB und Folgekostenvertrag</li> <li>▪ Erschließung durch Träger ohne eigene Bauflächen nach § 631 BGB</li> </ul>

Table 15: Checkliste zur Instrumentenauswahl (Fortsetzung)

Kriterien	Merkmale der Ausgangssituation	Handlungsoptionen
<b>Planungsrechtliche Entwicklungsstufe (§ 5 ImmoWertV)</b>	Baureifes Land	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommunale Möglichkeiten zur Durchsetzung des bestehenden Baurechts:</li> <li>▪ Beratungsangebote für Eigentümer zur eigenen Bebauung</li> <li>▪ Gemeindlicher Ankauf oder Tausch und Weiterveräußerung an bauwilligen Dritten</li> <li>▪ Baugebot nach § 176 BauGB</li> </ul>
<b>Eigentumsverhältnisse</b>	Fläche im Eigentum der Gemeinde	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baurechtschaffung je nach Planungsstand und Veräußerung an Wohnungsbauunternehmen zur Erschließung und mit Bauverpflichtung und Bindungen nach § 11 BauGB</li> <li>▪ Beauftragung Erschließungsträger nach § 631 BGB und Veräußerung der Bauflächen an Wohnungsunternehmen nach §§ 311b und 433 BGB mit Bauverpflichtung und Bindungen</li> </ul>
	Fläche im Privateigentum zahlreicher Eigentümer, kleinteilige Eigentumsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Freiwillige Umlegung und private Erschließung nach § 11 BauGB; Doppelverpflichtungsmodell*</li> <li>▪ Hoheitliche Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB und private Erschließung nach § 11 BauGB*</li> </ul>
	Fläche im Privateigentum eines Eigentümers	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB sowie ergänzende städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB*</li> </ul>
<div style="text-align: center;"> <p><b>vorhanden</b></p>  <p><b>nicht vorhanden</b></p> </div>	Verkaufsbereitschaft vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projektbezogener Zwischenerwerb, falls erforderlich und wirtschaftlich vertretbar</li> </ul>
	Mitwirkungsbereitschaft zur Umsetzung der städtebaulichen Planungsziele der Gemeinde vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abschluss individueller städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB und Aufstellung eines B-Plans</li> </ul>
	Akzeptanz der Regelungen des kommunalen Baulandmodells	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anwendung der Regelungen des Baulandmodells durch (1) Abschluss städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB und (2) Aufstellung eines B-Plans</li> </ul>
	Keine Akzeptanz der Regelungen des kommunalen Baulandmodells	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufstellung eines B-Plans sowie freiwillige Bodenordnung oder hoheitliche Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB</li> </ul>
	Keine Verkaufsbereitschaft aber grundsätzliches Interesse an Baulandentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufstellung eines B-Plans sowie freiwillige Bodenordnung oder hoheitliche Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB</li> </ul>
	Keine Verkaufs- und Mitwirkungsbereitschaft, aber erhöhter Bedarf an Wohnungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB und Aufstellung eines B-Plans</li> </ul>

\* ggf. nach Maßgabe des lokalen Baulandmodells

Grundsätzlich ist nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, als einem zentralen rechtsstaatlichen Prinzip, diejenige Strategie einzusetzen, die bei gleichen Ergebnissen mit geringeren Eingriffen in das Eigentum verbunden ist. Es hat daher eine einzelfallbezogene, sachgerechte Prüfung und Abwägung nach rechtlichen und nicht nach wirtschaftlichen Belangen anhand der vorgenannten Kriterien zu erfolgen, um ein Übermaß hoheitlichen Handelns zu vermeiden.

#### 10.4 Textbausteine für ein Baulandmodell im Brandenburger Maßstab

Im Folgenden werden einzelne Textbausteine für ein Baulandmodell vorgestellt, die die wesentlichen Regelungen für ein kooperatives Baulandmodell umfassen.

### BEISPIEL

#### Kooperatives Baulandmodell für bezahlbaren Wohnraum der Gemeinde....

##### *Präambel*

Die Gemeindevertretung hat am .... einen Grundsatzbeschluss für ein kooperatives Baulandmodell zur Beschaffung bezahlbaren Wohnraums gefasst. Zur Ausführung dieses Grundsatzbeschlusses und Umsetzung bei künftigen Verfahren zur Baulandentwicklung hat die Gemeindevertretung nachfolgende Verfahrensgrundsätze beschlossen. Sie sollen Politik und Verwaltung eine generell verbindliche Grundlage für die Durchführung der Bauleitplanverfahren und für den Abschluss städtebaulicher Verträge bieten. Darüber hinaus sollen auch die betroffenen Grundstückseigentümer und Vorhabenträger darüber informiert werden, unter welchen Bedingungen künftig in ....neues Bauland entwickelt wird.

#### 1. Anwendungsvoraussetzungen

Der Grundsatzbeschluss bezieht sich auf die Bauleitplanung im gesamten Gemeindegebiet. Der Grundsatzbeschluss findet Anwen-

dung bei Neuausweisungen von Baugebieten im bisherigen Außenbereich, bei Nachverdichtungen im Plan- und/oder Innenbereich, soweit eine wesentliche, über der Bagatellgrenze liegende Baurechtserhöhung stattfindet. Bei Baugebieten im Außenbereich ist vorab mit dem LBV zu klären, ob sich die Fläche in der Gebietskulisse für die Wohnraumförderung befindet bzw. ob diese einbezogen werden kann.

Aus Gründen der Praktikabilität soll der Grundsatzbeschluss erst dann Anwendung finden, wenn durch die Bauleitplanung eine Geschossfläche für Wohnraum von mehr als insgesamt 400 Quadratmeter entsteht (Bagatellgrenze). In Mischgebieten wird dabei ein Anteil von 50 Prozent der Geschossfläche für Wohnnutzung zugrunde gelegt.

Maßgeblich für Planinhalte und Vertragsgestaltungen sind die mit dem konkreten Baugebiet verfolgten städtebaulichen Ziele unter Berücksichtigung von Größe, Lage und besonderen städtebaulichen Rahmenbedingungen des einzelnen Baugebiets.

#### 2. Leistungsverpflichtete

Als Planungsbegünstigter im Sinne des Grundsatzbeschlusses ist in erster Linie der Grundstückseigentümer, ggfs. aber auch der Erwerber verpflichtet, soweit dieser eine rechtlich gesicherte Anspruchsposition zum Erwerb der Grundstücke besitzt (Auflassungsvormerkung), die nicht einseitig von ihm aufgelöst werden kann.

Liegen Grundstücke mehrerer Planungsbegünstigter in einem Plangebiet, bezieht sich die Verpflichtung auf alle Grundstückseigentümer im Plangebiet. Vertragliche Vereinbarungen sind ggfs. gesondert mit jedem Planungsbegünstigten abzuschließen, soweit diese nicht im Rahmen einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit gemeinsam die Verpflichtungen übernehmen. Interne Vereinbarungen

zwischen verschiedenen Planungsbegünstigten sind möglich und werden, soweit rechtlich gesichert, im Rahmen der Vertragsgestaltung berücksichtigt.

Die Gemeinde wird auch die Überplanung eigener Flächen nach vorstehenden Grundsätzen vornehmen.

### **3. Verpflichtungen des Planungsbegünstigten**

Der Planungsbegünstigte soll bezogen auf seinen Grundstücksanteil die ursächlichen Kosten und Aufwendungen der Planung tragen. Dies bezieht sich auf die Planungs-, Gutachter- und Beratungskosten im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bebauungsplans und die Erschließung einschließlich etwaiger unentgeltlicher Grundabtretungen für öffentliche Bedarfseinrichtungen (Verkehrsflächen, Grünflächen usw.). Weitere Folgekosten, insbesondere für soziale Infrastrukturmaßnahmen, sollen ebenfalls dem Planungsbegünstigten auferlegt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Zur Umsetzung vorstehender Verpflichtungen wird die Gemeinde städtebauliche Verträge mit dem Planungsbegünstigten schließen.

### **4. Bindung für geförderten Wohnungsbau**

Der Grundsatzbeschluss vom ..... hat insbesondere das Ziel, günstigen Wohnraum zu schaffen. Soweit sich die Fläche in der Gebietskulisse für die Wohnraumförderung befindet, kommen Förderungen nach dem Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (BbgWoFG) i.V.m. der MietwohnungsbauförderR in Betracht. Bei der Umsetzung sind die Einkommensgrenzen des § 22 BbgWoFG i.V.m. der Einkommensgrenzenverordnung (BggWoFEGV) einzuhalten.

Angestrebt wird eine Durchmischung von gefördertem Mietwohnungsbau, preisgedämpftem Mietwohnungsbau, freifinanziertem Mietwohnungsbau und Eigentumswohnungsbau.

Der Anteil des geförderten Wohnraums soll 30 Prozent der entstehenden Geschossflächen für Wohnnutzungen betragen. Die Anteile der übrigen Wohnungssegmente sind bedarfsgerecht festzulegen.

### **5. Zwischenerwerb**

Neben der Auferlegung vertraglicher Bindungen zur Umsetzung sozialgerechter Wohnraumförderung kann die Gemeinde ... auch bis zu 50 Prozent der zu überplanenden Grundstücke erwerben. Auf den erworbenen Teilflächen wird die Gemeinde sozialgebundenen Wohnraum selbst oder durch Dritte errichten. Darüber hinaus strebt die Gemeinde an, durch Ausübung von Vorkaufsrechten und den Erlass von Vorkaufsrechtssatzungen vermehrt Flächen zu erwerben, die für eine soziale Wohnraumförderung einschließlich Familienförderung zur Verfügung gestellt werden können.

### **6. Bauverpflichtung**

Die Erfüllung der städtebaulichen Ziele zur Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum, setzt eine zeitnahe Umsetzung nach Wirksamwerden des Bebauungsplans voraus. Dazu werden im Rahmen der städtebaulichen Verträge Bauverpflichtungen vereinbart, die baugebietsbezogen festgelegt werden. Maßstab ist dabei eine städtebaulich verträgliche, möglichst zeitnahe Umsetzung des Vorhabens.

### **7. Umfang der Leistungspflichten und Angemessenheitsprüfung**

Die im Zusammenhang mit dem Grundsatzbeschluss zur Förderung von Wohnraum abgeschlossenen Verträge unterliegen nach § 11 Abs. 2 BauGB rechtlichen Rahmenbedingungen. Insbesondere müssen die vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Angemessenheit vertraglicher Bindungen ist jeweils bezogen auf das konkrete Baugebiet zu prüfen. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass dem

Grundsatz der Angemessenheit Rechnung getragen wird, wenn dem Planungsbegünstigten mindestens 30 Prozent des planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertzuwachses der Grundstücke als Investitionsanreiz zur Deckelung ihrer individuellen Kosten unter Berücksichtigung eines angemessenen Ansatzes für Wagnis und Gewinn verbleiben. Die Ermittlung der Angemessenheit erfolgt auf der Grundlage der Bodenwertsteigerung (gutachterliche Ermittlung von Anfangs- und Endwert).

### 8. Verfahrensablauf

Das Verfahren wird in gestuften Schritten durchgeführt. Die wesentlichen bauleitplanerischen Beschlüsse werden jeweils durch städtebauliche Verträge vorbereitet. Grundlage für die Einleitung des Verfahrens bildet die Festlegung von entsprechenden Gebietskulissen der Wohnraumförderung.

- (1) Vor dem Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB steht eine Grundzustimmung zur Anwendung des vorliegenden Grundsatzbeschlusses mit verfahrensrechtlichen Ausführungsbestimmungen zur Schaffung geförderten Wohnraums durch die Planungsbegünstigten.
- (2) Vor dem Offenlagebeschluss zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB und vor der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 BauGB wird ein städtebaulicher Vertrag zur Ausarbeitung des B-Plans abgeschlossen. Im Vertrag erklärt sich der Planungsbegünstigte bereit, die Kosten für Planung und Entwicklung des Baugebietes gemäß Grundsatzbeschluss zu übernehmen sowie dessen weiteren Regelungen zu erfüllen, insbesondere geförderten Wohnraum zu errichten.
- (3) Vor dem Satzungsbeschluss nach § 10 BauGB wird ein Vertrag zur Erschließung,

zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen, zur Wohnungsbindung und zu weiteren städtebaulichen Maßnahmen wie Erstellung oder Kostentragung sozialer Infrastruktureinrichtungen geschlossen.

## 11. Ein Fazit

Kooperative Baulandmodelle als Kombination von Bauleitplanung und städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB haben sich in der Praxis auch bei kleinen und mittleren Gemeinden zur Bewältigung der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Baulandentwicklung und des Wohnungsmarktes bewährt. Dabei haben sich folgende Erfolgsfaktoren herauskristallisiert:

- Einfachheit und Klarheit der Regelungen
- Transparenz durch proaktive Kommunikation der Inhalte und Anforderungen an die Akteure
- Gleichbehandlung aller Planungsbegünstigten

- Breiter politischer Konsens beim Beschluss über das Baulandmodell
- Langfristige und konsequente Anwendung der Regelungen
- Regionale Abstimmung der Regelungsinhalte
- Regelmäßige Evaluierung der Wirkungen und Erfolge des Modells sowie Nachjustierung im Bedarfsfall

Unter diesen Voraussetzungen kann ein kommunales Baulandmodell einen wichtigen Beitrag zur sozialgerechten Bodennutzung und bedarfsgerechten Wohnraumversorgung in den Städten und Gemeinden leisten.



## 12.1. Baulandstrategien in kleinen Städten und Gemeinden

### ■ Gemeinde Erdweg (Raum München, ca. 6.000 Einwohner)

- Grundstücksankaufmodell
- Baulandverwendung durch Gemeinde: „Die Gemeinde Erdweg wird die von ihr erworbenen Grundstücksflächen vorrangig zur Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung und des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie als Gemeinbedarfsflächen verwenden. Dies kann insbesondere die Schaffung von Bauland für Einheimische, der soziale Wohnungsbau bzw. bedarfsgerechter Wohnraum, die Errichtung von Infrastruktureinrichtungen wie Kinderhäuser etc. oder die Schaffung von Bauland („freier Verkauf“) zur Refinanzierung von Infrastruktureinrichtungen sein.“
- Einheimischenmodell
  - Antragsberechtigter Personenkreis
  - Rangfolge innerhalb dieses Kreises mit Auswahlkriterien

[https://www.erdweg.de/images/rathaus/bauen/baulandmodell\\_erdweg\\_ab\\_22.02.2017.pdf](https://www.erdweg.de/images/rathaus/bauen/baulandmodell_erdweg_ab_22.02.2017.pdf)

### ■ Gemeinde Pfaffenhofen a.d. Glonn (Raum München, ca. 2.200 Einwohner)

- „Die Gemeinde Pfaffenhofen a.d. Glonn beabsichtigt, bauwilligen Bürgern im Rahmen von Baulandmodellen Wohnbaugrundstücke zu günstigen Bedingungen zu verkaufen. Die Vergabe erfolgt gemäß nachstehendem Kriterienkatalog und nach Beratung durch den Gemeinderat, wobei jeder Antragsteller nur ein Baugrundstück erhalten kann. (...)“

<https://docplayer.org/18700813-Richtlinien-fuer-die-vergabe-von-wohnbaugrundstuecken-der-gemeinde-pfaffenhofen-a-d-glonn-baulandmodell-i.html>

### ■ Stadt Bürstadt (Kreis Bergstraße, Raum Mannheim, ca. 16.400 Einwohner)

- „Neues Baulandmodell“
- Zwischenerwerb: Rechtzeitiger gezielter Grunderwerb: „Vereinbart wird für das gesamte Baugebiet ein einheitlicher Kaufpreis für Bauerwartungsland, Enteignungen oder andere Zwangsmaßnahmen unterbleiben. Die Grundstückseigentümer bieten der BGE ihre Flächen über ein notarielles Kaufangebot zum Ankauf an.“
- Vergaberichtlinien für Wohnbaugrundstücke in Bürstadt:
  - Bauplätze werden nach Punktesystem eingestuft
  - Vergaberichtlinien nach Anzahl der Kinder im Haushalt/Familienstand, eigenem Grundeigentum
- „Bei der Kaufpreisfestlegung gibt es keine Unterscheidung zwischen ortsansässigen und auswärtigen Bewerbern.“

### ■ Gemeinde Odelzhausen (Raum München, ca. 5.100 Einwohner)

- Richtlinien für die Vergabe von Baugrundstücken
  - Punktesystem
  - Kriterien u.a. Einkommen, Anzahl der Kinder, Schwerbeschädigung, Hauptwohnsitz, Ehrenamt

[https://www.odelzhausen.de/uploads/files/pdf/pdf\\_1556883979459.pdf](https://www.odelzhausen.de/uploads/files/pdf/pdf_1556883979459.pdf)

**Leopoldshöhe** (Kreis Lippe, ca. 16.300 Einwohner)

- Richtlinie zur Bereitstellung von preiswertem Wohnbauland
  - Ziel: attraktives Bauland für junge Familien bereitstellen
  - Verkauf von Baugrundstücken an ausgewählte Gruppen
  - Berücksichtigung ökologischer Ziele

<https://politik-bei-uns.de/file/5a4249d944875ce977c4bbc4>

**Finnentrop** (Kreis Olpe, ca. 17.200 Einwohner)

- Kein Baulandbeschluss, aber einheitliche Vorgehensweise bei Ausweisung und Bereitstellung von Bauland
- Längerfristige Bodenvorratspolitik
- Familienförderung beim Erwerb eines Wohnbaugrundstücks
- Einheimische haben bevorzugten Zugriff bei der Vergabe von Grundstücken

<https://www.finnentrop.de/Leben-Wohnen/Leben/Bauen-Wohnen/Wohnbaugebiete>

**Gemeinde Großbeeren** (Raum Berlin, ca. 8.900 Einwohner)

- Entwicklung eines kooperativen Baulandmodells zur Beteiligung von Eigentümerinnen und Eigentümern an den Infrastrukturfolgekosten, die durch den Bebauungsplan ausgelöst werden

[https://www.grossbeeren.de/eigene\\_dateien/aktuelles/2019/november/2017-06-20\\_wep\\_mit\\_integrierter\\_wus\\_mit\\_din\\_a3\\_plaenen\\_stand\\_satzungsbeschluss\\_compressed.pdf](https://www.grossbeeren.de/eigene_dateien/aktuelles/2019/november/2017-06-20_wep_mit_integrierter_wus_mit_din_a3_plaenen_stand_satzungsbeschluss_compressed.pdf)

**Stadt Baiersdorf** (Kreis Erlangen-Höchstadt, Raum Nürnberg, ca. 7.800 Einwohner)

- Richtlinien für den Erwerb von Grundstücken im Rahmen von Baulandmodellen der Stadt Baiersdorf (2006)
- „Zur Befriedigung der Wohnbedürfnisse der einheimischen Bevölkerung, zur Ansiedlung von einpendelnden Berufstätigen in Baiersdorf und zur Wiederansiedlung früher in Baiersdorf Wohnender soll preiswertes Wohnbauland zur Verfügung gestellt werden.“

[https://www.baiersdorf.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Bauen\\_\\_\\_Wohnen/Baulandmodell\\_Erwerb\\_von\\_Grundstuecken.pdf](https://www.baiersdorf.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Bauen___Wohnen/Baulandmodell_Erwerb_von_Grundstuecken.pdf)

**Gelnhausen** (Kreis Main-Kinzig, ca. 23.100 Einwohner)

- „Verbindliche Bauleitplanungen zur Ausweisung von Neubaugebieten werden nur dann eingeleitet, wenn die Stadt Gelnhausen die gesamten betroffenen Flächen angekauft bzw. mittels Optionsverträgen gesichert hat. Ausnahmen hiervon sind nur aus zwingenden Gründen durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung möglich.“
- „Der Optionsvertrag (Verkaufsangebot des alten Eigentümers an die Stadt) sichert der Stadt das Verfügungs- und Verwertungsrecht an den Grundstücken durch Abschluss eines notariellen Vertrages auf der Grundlage dieses Baulandbeschlusses.“
- Die Stadt Gelnhausen verfolgt die Strategie des Zwischenerwerbs, bei dem die Eigentümer an der Wertschöpfung zusätzlich über den Ankaufpreis hinaus beteiligt werden. Die verbindlichen Bauleitplanungen werden nur dann eingeleitet, wenn die Stadt die zu entwickelnden Flächen entweder erworben oder durch Optionsverträge gesichert hat.

<https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/2018/07/kobolipo.pdf>

#### **Gemeinde Taufkirchen** (Vils, Kreis Erding, Großraum München, ca. 10.100 Einwohner)

- Grunderwerb durch die Gemeinde, um städtebauliche Ziele des Plangebiets zu gewährleisten, späterer Verkauf
- Ziele u.a.:
  - Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen
  - Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung (insbesondere auch Familien mit Kindern)
  - Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen
- Anteil an öffentlichen Flächen wird von der Gemeinde zur Verfügung gestellt
- Städtebaulicher Vertrag zwischen Planungsbegünstigten und Gemeinde: Kosten der städtebaulichen Maßnahmen sollen entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Bruttofläche im Plangebiet getragen werden sowie auch Infrastrukturfolgekosten
- Planungsbegünstigte tragen Erschließungskosten

[https://www.taufkirchen.de/fileadmin/Dokumente/RathausBuerger/Satzungen/Baulandmodell\\_der\\_Gemeinde\\_\\_SoBoN\\_.pdf](https://www.taufkirchen.de/fileadmin/Dokumente/RathausBuerger/Satzungen/Baulandmodell_der_Gemeinde__SoBoN_.pdf)

#### **Gemeinde Kreuzau** (Kreis Düren, ca. 17.500 Einwohner)

- „Kreuzauer Modell“: Kriterien für die Ortsteile außerhalb der allgemeinen Siedlungsgebiete der Regionalplanung
- Ankaufsrecht Gemeinde „Die Aufstellung eines Bebauungsplans wird davon abhängig gemacht, dass die Grundstückseigentümer der Gemeinde ein notariell beurkundetes Ankaufsrecht zu einem Kaufpreis von 30 Prozent unter dem Verkehrswert gewähren [...]“
- Einheimischenmodell: „Der jeweilige Eigentümer verpflichtet sich, innerhalb von 7 Jahren nach Vorliegen der planungsrechtlichen und erschließungsmäßigen Voraussetzungen das Grundstück selbst zu nutzen oder es an Einheimische zu veräußern [...]“

<https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/2018/07/kobolipo.pdf>

#### **Gemeinde Ernsgraden** (Kreis Pfaffenhofen a.d. Ilm, Raum Ingolstadt, ca. 1.700 Einwohner)

- Richtlinie regelt die Vergabe kommunaler Grundstücke nach sozialen und örtlichen Kriterien
- Förderung von Ehepartnern, eingetragenen Lebenspartnerschaften und Familien
- Vergabe zum Verkehrswert
- Eingehende Bewerbungen werden nach Punktesystem bewertet

<https://www.ernsgaden.de/index.php?id=10842,607>

#### **Gemeinde Türkenfeld** (Kreis Fürstfeldbruck, Großraum München, ca. 3.700 Einwohner)

- „Wohnbauland wird künftig nur noch dann ausgewiesen, wenn durch im Vorfeld der Baulandausweisung abgeschlossene vertragliche Vereinbarungen sichergestellt ist, dass die Gemeinde Türkenfeld 50 Prozent der künftigen Nettobaulandflächen und 100 Prozent der künftigen Erschließungsflächen und sonstigen öffentlichen Bedarfsflächen zu Eigentum erwerben kann.“
- „Erforderliche städtebauliche Regelungen werden im Rahmen des Erwerbsvertrages oder im Nachgang zum Eigentumserwerb in Form von städtebaulichen Verträgen im Sinne von § 11 BauGB getroffen.“
- Bauverpflichtung für Grundstückseigentümer

<https://tuerkenfeld.de/suchergebnisse?q=bauland&bid=19&app=search&lang=de>

**Gemeinde Röhrmoos** (Landkreis Dachau, Raum München, ca. 6.500 Einwohner)

- Richtlinie regelt die Vergabe kommunaler Grundstücke
- Ziel: ausgewogene Bevölkerungsstruktur erhalten und sichern
- Bewerberauswahl: Auswahl von Bewerbern erfolgt anhand sozialer Gesichtspunkte und Kriterien der Richtlinie anhand eines Punktesystems.
- Bauverpflichtung, Selbstnutzungspflicht, Veräußerungsgebot bis zum Ende der Selbstnutzungspflicht.

<https://www.roehrmoos.de/media/1565/baulandmodell-richtlinien.pdf>

**Stadt Forchheim** (Raum Nürnberg, ca. 32.200 Einwohner)

- „Das neue „Flexible“ Baulandmodell (FBM) der Stadt Forchheim dient der Baulandmobilisierung sowie der Schaffung von Wohn(bau)flächen. Es findet im gesamten Stadtgebiet Anwendung und kombiniert ein Baulandmodell (BLM) mit einem Wohnraummodell (WRM). Sofern das Baulandmodell als auch das Wohnraummodell nicht angewendet werden können, wird ergänzend ein Ablösemodell (ALM) eingeführt, das speziell bei Nachverdichtungsvorhaben zum Tragen kommt.“
- „Das FBM dient der Baulandmobilisierung zur Umsetzung der Baugebiete des „Fachplans Wohnen“ aber auch etwaiger, dort noch nicht aufgeführter Baugebiete. Planerische Entscheidungen der Stadt, die zu einer Neube-gründung, Erweiterung oder Änderung von Baurecht, etwa durch Umwidmung, führen, sollen davon abhängig gemacht werden, dass
  1. Planungsbegünstigte die vom Planungsvorhaben ausgelösten Kosten und Lasten übernehmen,
  2. Planungsbegünstigte sich am geförderten Wohnungsbau beteiligen (durch Eigenherstellung oder Abtretung von Grundstücken oder -teilen)
  3. Planungsbegünstigte Baugrundstücke für (EZ, DH, RH oder MFH) abtreten
  4. Planungsbegünstigte sich zur Umsetzung der Planung entsprechend des gewählten Modells verpflichten.“
- Anwendungsbereich: Städtebauliche Verträge, Erschließungsverträge, Durchführungsverträge zu Vorhaben-, und Erschließungsplänen sowie sonstige, auch privatrechtliche Verträge
- Begleitend die Bauleitplanung mit deren Steuerungs- und Sicherungsinstrumenten
- Vergaberichtlinien

[https://www.forchheim.de/fileadmin/user\\_upload/Bauen\\_und\\_Wohnen\\_planen/Bauplaetze\\_und\\_Mietwohnun-gen/Flexibles\\_Baulandmodell\\_Stand\\_01.05.2019.pdf](https://www.forchheim.de/fileadmin/user_upload/Bauen_und_Wohnen_planen/Bauplaetze_und_Mietwohnun-gen/Flexibles_Baulandmodell_Stand_01.05.2019.pdf)

**Stadt Hann. Münden** (Kreis Göttingen, ca. 23.800 Einwohner)

- „Der Rat beschließt, neue Wohngebiete in den Ortsteilen zukünftig – soweit kein anderer Projekt- und Erschließungsträger sich zur Übernahme der Entwicklungskosten bereit erklärt – nur noch nach dem Baulandentwicklungsmodell (siehe Anlage) zu entwickeln.“
- Zwischenerwerbsmodell

<https://www.hann.muenden.de/Rathaus-Politik/Rat-weitere-Gremien-und-deren-Sitzungen/Textsuche>

## 12.2. Beispiele städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen

### **Bocholt** (ca. 71.100 Einwohner)

#### *SEM Feldmark*

Im ca. 43 ha großen Entwicklungsbereich wurden durch eine Entwicklungsmaßnahme 850 Wohneinheiten inklusive der kompletten städtebaulichen Infrastruktur mit 2,6 Millionen Euro Beteiligung der Stadt geschaffen. Bei der Auslobung eines Ideen- und Realisierungswettbewerbs wurden qualitative städtebauliche, ökologische und soziale Kriterien für den geplanten Siedlungs- und Wohnungsbau definiert und durch die Realisierung von vielfältigen Haus- und Wohnungstypen im Rahmen des freifinanzierten und öffentlich geförderten Wohnungsbaus umgesetzt. Für den Entwicklungsbereich „Bocholt-West“ (Feldmark) hatte die Stadt Bocholt bis zum Jahr 2000 die LEG NRW GmbH mit der Durchführung beauftragt. Seit dem Jahr 2000 werden die Aufgaben von der stadt eigenen TEB Treuhänderischen Entwicklungsgesellschaft Bocholt mbH weiter geführt, die seither alle Baulandentwicklungen in der Stadt durchführt. Die Entwicklungssatzung wurde im Jahre 2012 aufgehoben.

<https://www.bocholt.de/>

### **Frankfurt a.M.** (ca. 753.100 Einwohner)

#### *SEM Riedberg*

Der neue Stadtteil Riedberg für ca. 15.000 Bewohner in ca. 6.000 Wohneinheiten sowie Flächen für Labor- und Bürogebäude für 3.000 Mitarbeiter wurde im Zeitraum 1997 und 2017 verwirklicht. Die ersten Erschließungs- und Hochbaumaßnahmen für den 267 Hektar großen Entwicklungsbereich begannen im Jahr 2001, nachdem die Stadt 1993 die vorbereitenden Untersuchungen und 1996 die Entwicklungssatzung beschlossen hatte. Die wohnungsnaher Versorgung wird durch Läden, Arztpraxen, Restaurants und Cafés sowie Kindertagesstätten, Grund- und weiterführende Schulen, Sportanlagen und Parks gewährleistet. Die Maßnahme umfasst auch Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen mit einer Bindungsdauer von 20 Jahren (Mittelstandswohnungen).

[https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/riedberg\\_5309.html](https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/riedberg_5309.html)

### **Freiburg** (ca. 230.200 Einwohner)

#### *SEM Vauban*

Bei der SEM handelt es sich um eine Konversion der ehemals französischen Kaserne Vauban auf einer Fläche von 38 Hektar. Das Vorhaben hat aufgrund der zahlreichen beispielhaften u.a. städtebaulichen, sozialen, ökologischen und verkehrlichen Maßnahmen für Freiburg und darüber hinaus Modellcharakter erlangt. Beispielhaft zu nennen sind hier neben dem Verkehrs- und Parkraumkonzept und der Entwässerung des Stadtteils, auch die Energieversorgung mit einem hohen Anteil an erneuerbarer Energie (z.B. mit Holzhackschnitzeln betriebene BHKW, Nutzung der Solarenergie innerhalb der bundesweit ersten „Solarsiedlung“). Im neuen Stadtteil entstanden in der Zeit von 1997 bis 2006 ca. 2.000 Wohneinheiten für ca. 5.000 Bewohner mit einer großen Vielfalt an Eigentumsformen (Erbbaurechte, Wohneigentum, Einzeleigentum) und Wohnformen (Mietwohnungen, Reihenhäuser, Stadthäuser, Mehrgenerationenwohnen, Baugruppen).

[https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params\\_E-472828301/1032280/Abschlussbericht%20Vauban\\_170516.pdf](https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-472828301/1032280/Abschlussbericht%20Vauban_170516.pdf)

**Trier** (ca. 110.600 Einwohner)

*SEM Tarforster Höhe*

Die Entwicklungsmaßnahme „Tarforster Höhe“ stellt mit der Erweiterung um weitere 850 Wohneinheiten und der zusätzlichen Infrastruktur (Schule, Kindergarten) das zurzeit größte Wohnungsbauprojekt der Stadt Trier dar. Die Maßnahme wird in 4 Abschnitten bis voraussichtlich 2020 realisiert. Durch entsprechende Vorgaben bei der Grundstücksvergabe soll im vierten Bauabschnitt ein Anteil an sozial gefördertem Wohnraum von mindestens 25 Prozent im Bereich des Mietwohnungsbaus sichergestellt werden. Des Weiteren soll auch der Aspekt des barrierefreien Bauens Berücksichtigung finden.

<https://www.trier.de/bauen-wohnen/stadtplanung/entwicklungsmassnahmen/tarforster-hoehe/>

**Potsdam** (ca. 178.100 Einwohner)

*SEM Bornstedter Feld*

Der förmliche Entwicklungsbereich Bornstedter Feld mit einer Fläche von ca. 300 Hektar wurde 1991 beschlossen. Ziel war die Konversion des militärischen Standortes zu einem neuen sozial- und funktionsgemischten Stadtteil für ca. 15.000 Bewohner einschließlich Studierenden, Auszubildenden und Senioren. Im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme sollen insgesamt ca. 8.000 Wohneinheiten errichtet und Gewerbeflächen für 5.000 Arbeitsplätze bis zum Jahr 2020 entwickelt werden. Für die Daseinsvorsorge sind vier Grundschulen und sieben Kindertagesstätten geplant. Die Durchführung erfolgt durch dem Entwicklungsträger Bornstedter Feld GmbH.

<https://www.potsdam.de/bornstedter-feld>

*SEM Babelsberg*

Aufgrund der hervorragenden Standorteignung des Babelsberger Gewerbegebietes wurde am 19.04.1996 eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB zur Konversion der Flächen beschlossen. Die besondere Herausforderung im Entwicklungsbereich Babelsberg lag darin, die relativ kleinteilige Nutzungsstruktur und besondere Nutzungsmischung unter Berücksichtigung des Bestandes neu zu entwickeln. Als wesentliche Probleme haben die vorbereitenden Untersuchungen den erheblichen Brachflächenanteil (ca. 25 Hektar), die Nutzungskonflikte benachbarter unterschiedlicher Nutzungen sowie die Erschließungsdefizite benannt. Diese Probleme konnten im Rahmen der Konversion durch die flächendeckende Überplanung und Neuordnung des förmlichen Entwicklungsbereichs Babelsberg erfolgreich bewältigt werden. Im Ergebnis konnte die Stadt hier etwa 60 Unternehmen durch die gezielte Vermarktung von geeigneten Gewerbegrundstücken im Entwicklungsbereich in den letzten Jahren neu ansiedeln oder Betriebserweiterungen ermöglichen. Angrenzend an das gründerzeitliche Wohngebiet Babelsberg-Süd (Sanierungsgebiet) werden im Entwicklungsbereich auch zusätzliche Wohnflächen geschaffen, auf denen seit dem Jahr 2013 rund 290 Wohneinheiten (35.000 Quadratmeter BGF) errichtet wurden. Die Maßnahme wird von der Stadtkontor GmbH als treuhänderischem Entwicklungsträger im Auftrag der Landeshauptstadt Potsdam seit dem Jahr 1998 durchgeführt.

<https://www.stadtkontor.de/stadtentwicklung/entwicklungsbereiche/babelsberg-entwicklungsbereich/entwicklungsbereich/>

*SEM Krampnitz*

Im Jahr 2013 beschloss die Stadt Potsdam auf dem insgesamt 140 Hektar umfassenden ehemaligen Gelände der Kaserne in Krampnitz in 10 bis 20 Jahren einen neuen Stadtteil mit bis zu 4.900 Wohneinheiten für bis zu 10.000 Menschen im Potsdamer Norden zu entwickeln. Die attraktive verkehrsgünstige Lage lässt sich anhand der Entfernungen zum Hbf Potsdam (7,5 Kilometer), Hbf Berlin (22 Kilometer) und zum Flughafen Berlin-



Brandenburg (32 Kilometer) erkennen. Es soll ein funktionsgemischter Standort mit einem Wohnanteil von ca. 527.000 Quadratmeter BGF und Gewerbeanteil von 156.000 Quadratmeter BGF entstehen, davon 8.000 Quadratmeter Einzelhandel. Auf dem Standort sollen auch Grundstücke für Baugruppen und Genossenschaften bereitgestellt werden. Der Wohnungsbau sieht einen differenzierten Mix von freifinanziertem und gefördertem Mietwohnungsbau sowie auch Eigentumswohnungen vor.

Es soll ein eigenständiges Quartier mit bedarfsgerechter sozialer Infrastruktur (7 Kitas, 2 Grundschulen, eine weiterführende Gesamtschule) sowie allen sonstigen erforderlichen Wohnfolge- und Versorgungseinrichtungen (wohnverträgliches Gewerbe mit Büros, Ateliers und Praxen, Einkaufsmöglichkeiten, Gastronomieangebote und nachbarschaftliche Treffpunkte) geschaffen werden, so dass ein „All-inclusive-Stadtteil“ der kurzen Wege entsteht. Die Einrichtungen verteilen sich dezentral, so dass eine optimale Erreichbarkeit zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit den öffentlichen Verkehrsmitteln aus allen Teilquartieren möglich ist. Darüber hinaus sind vielfältige Angebote zur Freizeitgestaltung vorgesehen wie beispielsweise Sportanlagen, Parks, ein Stadtplatz im Stadtteilzentrum mit Bibliothek, Musikschule, Nachbarschaftstreffs, Kirche, Gesundheits- oder Familienzentrum etc. Der Stadtplatz soll zugleich für Veranstaltungen und Wochenmärkte genutzt werden.

Der motorisierte Individualverkehr soll in Krampnitz eine untergeordnete Rolle spielen. Durch die Verlängerung der Tramlinie 96 von Potsdam nach Krampnitz wird das Quartier ans Straßenbahnnetz der Landeshauptstadt Potsdam angeschlossen

Das Gesamtinvestitionsvolumen der Entwicklungsmaßnahme Krampnitz soll rund 350 Millionen Euro betragen. Die Deutsche Wohnen AG hat einen Teil des Geländes erworben und wird auf Basis eines städtebaulichen Vertrags mit der Stadt bzw. dem Entwicklungsträger ProPotsdam GmbH als 100prozentige Tochter der Stadt 1.400 Wohnungen errichten <https://www.krampnitz.de/das-quartier/uber-das-quartier>

### **Hennigsdorf** (ca. 26.300 Einwohner)

#### SEM Nieder Neuendorf

Der förmliche Entwicklungsbereich Nieder Neuendorf mit einer Fläche einschließlich mehrerer Anpassungsgebiete von 109,5 Hektar wurde im Jahr 1995 durch Satzung festgelegt. Das Konzept sieht eine Neuentwicklung in Angerform auf einer zentralen Fläche sowie die Neuordnung und Nachverdichtung vorhandener Siedlungsbereiche vor. Insgesamt sollen 850 Wohnungen mit Anteilen von 37 Prozent Mietwohnungen, 36 Prozent Wohneigentum und 27 Prozent Reihen- und Doppelhäusern errichtet werden. Die Hennigsdorfer Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH führte die Maßnahme als Entwicklungsträger durch.

# 13. Literatur

## 13.1. Fachliteratur

Architektenkammer Rheinland-Pfalz u.a. (Hrsg.) (2019): Mehr Konzept – Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität. Mainz.

Battis; Krautzberger; Löhr (Hrsg.) (2019): BauGB: Baugesetzbuch Kommentar. München.

Baulandkommission (Hrsg.) (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Stand: 02.07.2019). Berlin.

Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.) (2014): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden.

Blum, B.; Schiller, G. (2014): Innenentwicklungspotenziale in Deutschland - Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): Bonn.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2020): Demografietypen

Birk, H.–J. (2011): Der Erschließungsvertrag gem. § 124 BauGB nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 01.12.2010 – 9 C 8.09-, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 9/2011, S. 329-337.

Birk, H.–J. (2013): Städtebauliche Verträge. Inhalte und Leistungsstörungen. München.

Bodelschwingh, A.; Wieland, S; Enders, K.; Schlichting, H.; Fröhlich, R.; Huckebrinck, I.; Liebmann, H. (2019): Gutachten: Wohnungspolitischer Kompass 2019, [https://mil.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Endbericht\\_Kompass\\_2019\\_final.pdf](https://mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Endbericht_Kompass_2019_final.pdf): 20.1.2020

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2018): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. In: ExWoSt- Informationen 51/1. Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2012): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen. Berlin.

Bunzel, A.; Lunebach, J. (1994): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein Handbuch. Berlin.

Bunzel, A. (2015): Soziale Wohnraumförderung durch städtebauliche Verträge. In: ZfBR 2015, S. 11-18.

Bunzel, A. (2018): Entfesselten Immobilienmärkten mit konsequenter Bodenpolitik begegnen. In: DIFU Berichte, 2/2018, Berlin.

Bunzel, A.; Coulmas, D.; Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch. Berlin.

Bunzel, A.; Schlünder, I.; Schneider, S. (2012): Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen. Berlin.

Burmeister, T. (2014): Praxishandbuch Städtebauliche Verträge. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016 (Drucksache 18/13120). Berlin.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2014): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft (Positionspapier). Berlin.

Dieterich, H. (2006): Baulandumlegung. München.

Dombrecht Rechtsanwälte (Hrsg.) (2015): Neugestaltung der Wohnungsbaugesellschaft mbH Großbeeren. Potsdam.

Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger (EZBK) (Hrsg.) (2019): Baugesetzbuch (Loseblatt-Kommentar). München.

Faller, B.; Beyer, C. (2019) Baulandrichtlinien: Ein neuer Ansatz zur Prüfung der Angemessenheit von städtebaulichen Verträgen. In: fub, 1/2019, S. 18-26.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2009): Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und Strategien. Dortmund.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2017): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements, Arbeitshilfe. Dortmund.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Dortmund.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Dortmund.

Forschung und Beratung (2019): Gutachten „Mietsituation im Land Brandenburg zur Festlegung von Gebieten nach § 556 ff BGB im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg Endbericht im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg: [https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBI\\_II\\_25\\_2019-02-Anlage%201.pdf](https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBI_II_25_2019-02-Anlage%201.pdf), 15.5.2020.

Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. (Hrsg.) (2016): Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen. Hannover.

Fricke, A. (2012): Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM). In: fub, 4/2012, S. 145-154.

Friesecke, F. (2019): Die Renaissance der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gem. § 165 ff. BauGB – Praxisbericht aus Sicht eines Entwicklungsträgers. In: fub 4/2019, S. 152-160.

Fuchs, R. A. (2018): Kampf um Boden in Deutschland. Deutsche Welle

Grziwotz, H. (1993): Baulanderschließung: Leitfaden für die Praxis der Baulandbereitstellung durch Stadtplanung und städtebauliche Verträge. München.

Grziwotz, H. (2007): Kommunalen Bauplatzverkauf, Baupflicht und Sicherung. In: KommJur, 8/2007, S. 295-299.

Haag, T.; Menzel, P.; Katz, J. (2007): Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Stuttgart.

Helferich, C. (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden4.

Henger, R. (2019): Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems. In: Wirtschaftsdienst – Zeit für Wirtschaftspolitik (9/2019).

Hengstermann A. (2019): Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Springer, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2017): Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten – Verfahren und Praxisbeispiele. Wiesbaden. [https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/konzeptvergabe\\_bf.pdf](https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/konzeptvergabe_bf.pdf). 02.02.2020.

Initiative StadtBauKultur NRW (Hrsg.) (2004): Werkstattbericht über den Jahreskongress der Initiative StadtBauKultur 2004: NRWurbanism – Neue Prinzipien für den Städtebau in Nordrhein-Westfalen? Gelsenkirchen.

Investitionsbank Berlin IBB (Hrsg.) (2020): IBB Wohnungsmarktbericht 2018. Berlin.: [https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb\\_wohnungsmarktbericht\\_2018.pdf](https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2018.pdf). 21.01.2020.

Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) (Hrsg.): Informationen zu den Fördergebietenkategorien, „Förderrechner Mietwohnungsbau“ u.a. Themen: <https://www.ilb.de/de/wohnungsbau/darlehen/mietwohnungsbau-neubau/>. 21.01.2020.

Köster, R. (2016): Möglichkeiten der kommunalen Förderung des sozialen Wohnungsbaus im allgemeinen Städtebaurecht. In: KommJur, 2/2016, S. 81-86.

Kötter, T.; Frielinghaus, B. (2012): Städtebauliche Kalkulation, Eine Methode zur Ermittlung von Siedlungs- und Infrastrukturkosten. Merkblatt 4-2012 des DVW.

Kötter, T.; Weiß, D. (2016): Einfamilienhausgebiete der Nachkriegszeit – Governanceansätze zur Stabilisierung, Anpassung und Entwicklung. In: fub, 3/2016, S. 119-127.

Kötter, T. (2010): Aufgaben in Städtebau und Stadtentwicklung – Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließung. in: K. Kummer/J. Frankenberger (Hrsg.): Das Deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Überblick und Entwicklungen. Jahrbuch für Studium und Praxis 2010, S. 469-561. Heidelberg.

Kötter, T. (2014): Kommunale Baulandmodelle – die Lösung für die aktuellen Wohnungsprobleme? In: fub, 3/2014, S. 98-106.

Kötter, T.; Frielinghaus, B.; Weigt D.; Risthaus, L. (2009): Kostenminimierung in der Flächennutzungsplanung. Ein Kalkulationsmodell für die Bewertung potenzieller Wohnbauflächen. In: T. Preuss, T. & Floeting, H. (Hrsg.), Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Beiträge aus der REFINA-Forschung, REFINA Band III, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2009. S. 133-145.

Kötter, T.; Langer, J.; Tilger, K.; Balzer, G. (2009): Innenentwicklung der Dörfer in Brandenburg. Leitfaden für die Praxis 128 S., Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (Hrsg.). Potsdam 2009.

Portz, N.; Reicherzer, M.; Simon, M. (2018): DStGB Dokumentation 147 Bezahlbaren Wohnraum schaffen. Berlin.

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (Hrsg.) (2017): Entwicklung der Wohnbevölkerung bis 2017. In: Beichte der Raumbewertung. Hoppegarten.

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (Hrsg.): MietwohnungsbauförderungsR und weitere Informationen zur Städtebauförderung: <https://lbv.brandenburg.de/323.htm>. 21.01.2020.

Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg (LBV) (Hrsg.) (2015): Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2014 bis 2040. Berlin.

Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.) (2013): Zukunft Wohnen Düsseldorf – Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt. Düsseldorf.

Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) (2016): Kostenbeteiligung Dritter an Infrastrukturkosten für Kindertagesstätten (Krippen- und Kindergartenplätze) im Rahmen von städtebaulichen Verträgen und Durchführungsverträgen nach § 11 und § 12 BauGB Infrastrukturkostenkonzept, Anlage zur Beschlussvorlage 1928/2016. Hannover.

Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2009): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. München.

Landkreis Nienburg/Weser (Hrsg.) (2019): Kommunalen Innenentwicklungsfonds – Ein Handbuch für die kommunale Praxis: [www.kif-innovativ.de/portal/startseite.html](http://www.kif-innovativ.de/portal/startseite.html). 02.02.2020.

Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL) (Hrsg.) (2019): Gutachten für den Landtag Brandenburg zum Thema „Binnendifferenzierung der demografischen Entwicklungsmuster und – perspektiven im metropolenfernen Raum des Landes Brandenburg (aktualisierter Endbericht). Leipzig.

Lenz & Johlen (Hrsg.) (2016): Newsletter: Privates Bau- und Immobilienrecht, 2/2016. Köln.

Magel, H. (Hrsg.) (2004): Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Dissertation von Melanie Markenstein.

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Hrsg.) (MIL) (2017): Folgekosten-Schätzer–Erste Erfahrungen Ergebnisse einer aktuellen Befragung der Kommunen im Land Brandenburg. Potsdam.

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Hrsg.) (MIL): Allgemeine Informationen zur Wohnraumförderung, Arbeitshilfen usw.: <https://mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.141406.de>. 21.01.2020.

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Hrsg.) (MIL): Gute Beispiele aus der Praxis der Wohnungsbauförderung in Brandenburg: [https://mil.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Wohnungspolitischer%20Kompass%2026-06-2019%20-%20PM-Anlage%20Beispielliste.16627849.pdf](https://mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Wohnungspolitischer%20Kompass%2026-06-2019%20-%20PM-Anlage%20Beispielliste.16627849.pdf). 21.01.2020.

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (MIL) (2006): Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten im Land Brandenburg. Berlin.

MUST – Planungsbüro für Stadt-, Freiraum- und Infrastrukturplanung: <https://www.must.nl/de/>. 01.02.2020.

Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte (Hrsg.) (2019): Grundstücksmarktbericht für das Land Brandenburg 2018. Potsdam.

Raiffeisen Real Treuhand: [https://www.realtreuhand.at/eBusiness/01\\_template/1/1184431862256759493-1184434554127513774\\_1218786226093891582-1223879214897518060-NA-33-NA.html](https://www.realtreuhand.at/eBusiness/01_template/1/1184431862256759493-1184434554127513774_1218786226093891582-1223879214897518060-NA-33-NA.html) und <https://www.raiffeisen.at/ooe/region-freistadt/de/meine-bank/aktuelles/regionales-kapital-fuer-regionale-projekte.html>. 02.02.2020.

RegioKontext GmbH (2015): Endbericht zum wohnungspolitischen Kompass 2015. Berlin.

Ruff, E.(2004): Kommunalen Grundstücksverkehr. Stuttgart.

Schmidt-Eichstaedt, G. (2007): Baulanderschließung durch kommunale Eigengesellschaften-Möglichkeiten und Grenzen. In: ZfBR, 4/2007, S. 316-324.



Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke (2019): Städtebaurecht, Einführung und Handbuch. Stuttgart.

Schrödter, W. (Hrsg.) (2019): Baugesetzbuch, Kommentar. Baden Baden.

Seele, W. (1998): Bodenwertermittlung durch deduktiven Preisvergleich. In: Vermessungswesen und Raumordnung, 60.Jg. Heft 8, S. 393 – 411.

Shirvani, F. (2019): Was tun gegen die Wohnungsnot? Rechtliche Instrumente und ihre Vereinbarkeit mit dem Eigentumsrecht: <https://www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/was-tun-gegen-die-wohnungsnot>. 07.02.2020.

Sommer, F. (2016): Die Renaissance des Satzungsverkaufsrechts nach § 25 BauGB. In „MeidertKOMMUNAL“06/2016: [https://www.meidert-kollegen.de/wp-content/uploads/Meidert\\_Kommunal\\_07\\_2016.pdf](https://www.meidert-kollegen.de/wp-content/uploads/Meidert_Kommunal_07_2016.pdf). 19.2.2020.

Spars, G. (2018): Ein Bodenfonds muss her! In Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3 / 2019 131-135.: [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/3\\_2018/FWS\\_Nr\\_3\\_2018\\_\\_Spars\\_\\_Ein\\_Bodenfonds\\_muss\\_her\\_.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/3_2018/FWS_Nr_3_2018__Spars__Ein_Bodenfonds_muss_her_.pdf) 15.5.2020.

Stadt Bonn (Hrsg.) (2019): Baulandmodell Bonn: FAQ Broschüre (Stand: 09/2019), Bonn, <https://www.bonn.de/vv/produkte/wohnungsmarktentwicklung-bonner-baulandmodell.php>

Stadt Bonn (Hrsg.) (2019): Baulandmodell Bonn: Leitfaden zur Anwendung für Vorhabenträger (Stand: 09/2019), Bonn, <https://www.bonn.de/vv/produkte/wohnungsmarktentwicklung-bonner-baulandmodell.php>

Stadt Ibbenbüren (Hrsg.) (2016): Sozialer Wohnungsbau: <http://www.ibbenbueren.de/staticsite/staticsite.php?menuid=2218&topmenu=48>. 29.10.2016.

Stadt Kerpen (Hrsg.) (2016): Grundlagen der Bodenpolitik in der Stadt Kerpen: <https://www.stadt-kerpen.de/index.phtml?La=1&sNavID=166.202&object=tx,1708.149.1&sub=0>.

Stadt Köln (Hrsg.) (2008): Sozialgerechte Bodennutzung – Bodenmanagementmodelle. Dokumentation der Veranstaltung vom 21.09.2007. Köln.

Stadt Ulm (2020) Grundstückspolitik - Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik: <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik>.

Stiftung Trias (Hrsg.) (2016): Das Erbbaurecht - ein anderer Umgang mit Grund und Boden. Hattingen.

Stüer, B. (2015): Der Bebauungsplan in der Praxis. München.

Stüer, B. (2015a): Bau- und Fachplanungsrecht. München.

Universitätsstadt Tübingen (Hrsg.) (2019): Zwischenbericht Baugebot. Anlage zur Beschlussvorlage 307/2019.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2019): Vorbildlich Wohnen – Gute Beispiele für verdichtetes Bauen aus der Region Stuttgart und darüber hinaus. Stuttgart.

Weilbach, D. (2017): Kommentar zum GrEStG. Verlag Haufe, Freiburg im Breisgau, 46. EL, § 9 Rd.Nr. 9a.

### 13.2. Normative Grundlagen

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I/17, S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I/20, S. 587).

Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786).

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S.738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. März 2020 (BGBl. I S. 541).

Erbbaurechtsgesetz (Erbbaurechtsgesetz) in der bereinigten Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719).

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S.1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. März 2020 (BGBl. I S. 674).

Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (BbgWoFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 17]).

Richtlinie zur Förderung der generationsgerechten und barrierefreien Anpassung von Mietwohngebäuden durch Modernisierung und Instandsetzung und des Mietwohnungsneubaus (MietwohnungsbauförderungsR), in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2019 (ABl./19, [Nr. 44], S.1191).

Richtlinie zur Förderung von selbst genutzte Wohneigentum in Innenstädten (WohneigentumInnenstadtR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Dezember 2019 (ABl./19, [Nr. 52], S.1490).

Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. April 2019 (GVBl. II/19, [Nr. 35]).



**Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung**

Referat Presse, Öffentlichkeitsarbeit

Henning-von-Tresckow-Straße 2–8

14467 Potsdam

[oeffentlichkeitsarbeit@mil.brandenburg.de](mailto:oeffentlichkeitsarbeit@mil.brandenburg.de)

<https://mil.brandenburg.de>

