

Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und sozialgerechte Bodennutzung – was leisten aktive Baulandstrategien?

Community-oriented Urban Development and Socially Fair Land Use – the Impact of Active Building Land Strategies?

Theo Kötter

Zusammenfassung

Für die Stadtentwicklung stellen gegenwärtig die Wohnungsver-sorgung, der Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung, der soziale Zusammenhalt in den Quartieren, die Umstellung auf erneuerbare Energien und die Verkehrswende erhebliche Herausforderungen dar. Für die Transformation, den Umbau und die Erneuerung der Städte und auch der Dörfer wird das unumstrittene Leitbild der Nachhaltigkeit um die Anforderungen der Resilienz erweitert. Dabei rückt der im Städtebaurecht normierte sozialstaatliche Auftrag in den Fokus, wonach die Gemeinden mit der Bauleitplanung »eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung« gewährleisten sollen. Inzwischen sind eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und eine sozialgerechte Bodennutzung in Politik und Verwaltung, Rechtsprechung und großen Teilen der Gesellschaft weithin anerkannte Ziele, deren Erreichung indes-sen durch die dynamisch steigenden Bodenpreise zunehmend erschwert wird. Der vorliegende Beitrag erläutert, welche Ansätze dafür bestehen und wie diese durch geeignete Baulandstrategien verwirklicht werden können. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen auf die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die Bereitstellung von bedarfsgerechter sozialer Infrastruktur und auf die verursachergerechte Ermittlung und Verteilung der Kosten der Baulandentwicklung als aktuelle Schwerpunkte einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und einer sozialgerechten Bodennutzung.

Schlüsselwörter: Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung, sozialgerechte Bodennutzung, Baulandstrategien, bezahlbarer Wohnraum, soziale Infrastruktur, faire Kostentragung, deduktive Bodenwertermittlung

Summary

Urban development is facing considerable challenges in terms of housing supply, climate protection and climate change adaptation, social cohesion in neighborhoods, the switch to renewable energies and the transport transition. For the transformation, conversion and renewal of cities and villages, the undisputed guiding principle of sustainability is being expanded to include the requirements of resilience. The focus is shifting to the welfare state mandate standardized in urban planning law, according to which municipalities are to ensure »socially

responsible land use that serves the common good« through urban land use planning. In the meantime, urban development oriented towards the common good and socially responsible land use have become widely recognized goals in politics and administration, case law and large parts of society, but their achievement is becoming increasingly difficult due to the dynamic rise in land prices. This article explains which approaches exist and how these can be realized through suitable building land strategies. The explanations focus on the creation of affordable housing, the provision of needs-based social infrastructure and the fair calculation and distribution of the costs of building land development as current focal points of urban development oriented towards the common good and socially just land use.

Keywords: urban development for the common good, socially responsible land use, building land strategies, affordable housing, social infrastructure, fair cost sharing, deductive land valuation

1 Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und sozialgerechte Bodennutzung

Der Boden ist ein nicht vermehrbares Gut und zugleich Voraussetzung, um unsere Städte und Gemeinden weiter-zuentwickeln. Neue Wohnungen, Büros, Straßen, Grün-flächen oder Gemeinbedarfseinrichtungen können nur entstehen, wenn dafür Flächen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig hat der Boden eine wichtige ökologische Funktion im Klima- und Umweltschutz. Vor allem Grün- und Freiflächen, Frischluftschneisen und eine hohe biologische Vielfalt sind wichtige Faktoren, um Städte und Gemeinden im Klimawandel widerstandsfähig zu machen. Es ist daher eine besondere gesellschaftliche Herausforderung, mit der Ressource Boden sparsam und sorgfältig umzugehen.

Im Rahmen der städtebaulichen Planung haben die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 5 BauGB den gesetzlichen Auftrag, eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechen-de sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten. Dieser Planungsgrundsatz wurde bereits durch die Novelle 1976 in das Städtebaurecht eingeführt, um die besondere

Sozialbindung des Grundeigentums zu verstärken. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass Grund und Boden nicht vermehrbar und zugleich für alle Lebensbereiche unverzichtbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hat die daraus resultierende Verantwortung für Grund und Boden in einem nach wie vor wegweisenden Beschluss 1967 zum Ausdruck gebracht: »Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit größerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.« Die Gewährleistung privaten Eigentums verbunden mit der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums an Grund und Boden haben als Grundrechte einen herausgehobenen Stellenwert. Beim Zusammenhang von Eigentumsgarantie und Gemeinwohlverpflichtung ist zu beachten, dass Baurechte durch öffentliche Planungs- und Genehmigungsverfahren verliehen werden. Daraus kann gefolgert werden, dass die Bodenrente im Wesentlichen der Allgemeinheit zusteht, insoweit sie ohne Aufwendungen des Eigentümers entstanden ist (vgl. Reiß-Schmidt 2020, S. 135).

Der Zugang zu Grund und Boden wird durch die rasant steigenden Bodenpreise indessen immer schwieriger, vor allem für die Eigentumsbildung und Wohnraumversorgung weiter Kreise der Bevölkerung. Die Gemeinden haben daher bei der Bauleitplanung die besondere Verpflichtung, die soziale Funktion des Bodens zu sichern und zu stärken. Zur Erreichung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und einer sozialgerechten Bodennutzung haben die folgenden drei Ansätze einen direkten Bezug zur Stadt (vgl. Gennies 2021, S. 36 ff.).

Planungsgrundsatz des § 1 Abs. 5 BauGB

Der Planungsgrundsatz des § 1 Abs. 5 BauGB konkretisiert den Leitbegriff der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung sowie den sozialstaatlichen Auftrag des Städtebaus und wird insbesondere durch die Abwägungsbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 1–3 BauGB konkretisiert (vgl. Schrödter 2019, Rd.-Nrn. 201 f.):

- Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
- die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen kostensparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung und

- 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.

Angesichts der hohen und besonders in den dynamischen Stadtreionen weiter steigenden Baulandpreise stellt die Verwirklichung einer sozialgerechten Bodennutzung und vor allem die Bereitstellung von (bezahlbarem) Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen die Gemeinden vor immer größere Herausforderungen. Der Vergleich des bundespolitischen Ziels von jährlich 400.000 neuen Wohnungen, davon 25 % im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, im Gegensatz zu 354.000 genehmigten Wohnungen (vgl. Statistisches Bundesamt 2024) und 295.000 tatsächlich fertiggestellten Wohnungen im Jahr 2022 (vgl. statista 2024) lässt dieses Dilemma deutlich werden. Die Ursachen für diese Situation sind zwar vielschichtig, indessen stellt der Mangel an geeignetem Bauland einen der wesentlichen Engpassfaktoren dar. Dazu sind die hoheitlichen Instrumente der Bauleitplanung und Bodenordnung, die kooperativen Ansätze wie z.B. städtebauliche Verträge sowie auch die Möglichkeiten der kommunalen Bodenbevorratungspolitik zu nutzen, um den Baulandmarkt durch eine aktive Bodenpolitik zu beeinflussen (vgl. Bunzel 2022, S. 2). Die Forderung, den Boden teilweise dem Markt zu entziehen und seine Nutzungen nach anderen Gesichtspunkten als nach reiner Effizienz zuzuweisen, ist vor diesem Hintergrund zu verstehen (vgl. Löhner 2020, S. 110 f.).

Stadttrendite

Eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und eine sozialgerechte Bodennutzung können auch aus wohlfahrtsökonomischer Sicht hergeleitet werden. Im wissenschaftlichen Diskurs ist dafür der Begriff der Stadttrendite eingeführt worden, der im Zusammenhang mit den Aktivitäten von Wohnungsunternehmen verwendet wird (vgl. BMVBS/BBR 2008). Stadttrendite umfasst grundsätzlich die Summe ihrer Vorteilsüberschüsse für die Stadt innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Dazu gehören positive externe Effekte für die Stadt, insbesondere betriebs- und stadtwirtschaftliche sowie soziale und ökologische. Diese Vorteile entstehen überall dort, wo der Wohnungsmarkt unvollkommen arbeitet, Vorteile geschaffen oder negative externe Effekte vermieden werden. So stellt die Wohnraumversorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten oder die Bereitstellung sozialer Infrastruktur im Quartier durch das kommunale Wohnungsunternehmen eine solche Stadttrendite dar (vgl. Spars et al. 2008). Weiterhin gehören Maßnahmen im Bereich Wohnumfeld und Stadtentwicklung, die Förderung der lokalen Ökonomie sowie Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung im Quartier dazu.

Wohngemeinnützigkeit

Im Jahr 1990 schaffte der Deutsche Bundestag die Wohngemeinnützigkeit als Grundlage für den geförderten sozialen Wohnungsbau ab. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen stellen preisgünstigen und sozialen Wohnraum für Haushalte dauerhaft bereit, deren Einkommen unterhalb bestimmter Grenzen liegen. Nach dem Wohngemeinnützigkeitsrecht unterliegen die gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen (GWU) vor allem folgenden Bestimmungen:

- Keine Gewinnmaximierung: beschränkte Gewinnerzielung und -ausschüttung
- Geschäftskreisbeschränkung: Bau nur von Kleinwohnungen (bis ca. 120 m²)
- Zweckbindung der Mittel: Vermögen und Mittel unterliegen rechtlichen Bindungen
- Bauverpflichtung: erwirtschaftete Überschüsse werden wieder in den Neubau investiert
- Keine Verflechtungen mit dem gewinnorientierten Baugewerbe

Die Wohnungsunternehmen erhielten im Gegenzug für die Einhaltung dieser Prinzipien dauerhafte Steuerbefreiungen z. B. in Bezug auf die Körperschaft-, Gewerbe-, Grund- und Grunderwerbsteuer sowie zinsgünstige Darlehen. Vor dem Hintergrund fehlender Wohnungen mit Sozialbindungen in den deutschen Großstädten wird eine Wiedereinführung der Wohngemeinnützigkeit kontrovers diskutiert, um die Errichtung von Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen zu stärken und um eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung zu fördern (Deutscher Bundestag 2020). In der Diskussion wird von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände indessen darauf hingewiesen, dass die vorliegenden Konzepte für die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) das zentrale Problem fehlenden Baulandes nicht lösen.

Die von der Bundesregierung eingerichtete Baulandkommission unterstreicht daher in ihren Empfehlungen 2019 die Bedeutung einer aktiven Bodenpolitik für die gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung. Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik sei ein Garant für nachhaltige Entwicklung. Die Kommission empfiehlt daher, eine aktive und strategische Bodenpolitik für alle beteiligten Fachbereiche in den Kommunen verbindlich zu machen und integriert umzusetzen (Baulandkommission 2019).

2 Aktives Flächenmanagement und sozialgerechte Bodennutzung durch kommunale Baulandmodelle

Zahlreiche Städte und Gemeinden in Deutschland haben inzwischen kommunale Baulandstrategien entwickelt und erfolgreich angewendet, mit denen auch die Anforderungen einer gemeinwohlorientierten und sozialgerechten

Bodennutzung verwirklicht werden sollen (vgl. bereits Drixler et al. 2014 und Kötter 2019). Als wesentliche Ziele der Modelle sind die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und die Nutzung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen, die durch öffentliche Investitionen bewirkt werden, zur Finanzierung der städtebaulichen Entwicklungsaufwendungen und Folgekosten zu nennen. Regelmäßig werden daher innerhalb der Grenzen des geltenden Rechtsrahmens zum einen die Kosten der Baulandentwicklung, der städtebaulichen Infrastruktur sowie für Bindungen für den mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbau auf die planungsbegünstigten Grundstückseigentümer übergewälzt. Zum anderen wird von den Planungsbegünstigten die unentgeltliche Bereitstellung von Flächen für öffentliche Zwecke gefordert.

Mit einem Baulandmodell legen Gemeinden eine grundsätzliche Strategie für die kommunale Baulandentwicklung und für das Flächenmanagement ein verbindliches Regelwerk für das gesamte Gemeindegebiet fest. Die Modelle sehen für die Verwirklichung einer sozialgerechten Bodennutzung durch neues Baurecht sowohl einen Zwischenerwerb von Flächen im Plangebiet als auch vielfältige Kooperationen mit den Planungsbegünstigten durch städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB vor (vgl. Abb. 1). Dadurch kann die Baulandentwicklung als städtebauliche Gesamtmaßnahme von der Planung bis zur Verwirklichung des Baurechts betrieben werden. Baulandmodelle steigern die Effizienz des Baulandentwicklungsprozesses, indem ein klares und transparentes Regelwerk für den Abschluss städtebaulicher Verträge gemäß § 11 BauGB formuliert wird, bei denen gegenwärtig die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die Finanzierung der Bauland- und Infrastrukturentwicklung und die Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien im Fokus stehen (vgl. beispielsweise Adrian et al. 2021, S. 81 ff.) Für die Umsetzung dieser Ziele wird die kommunale Planungshoheit in den Dienst der Baulandentwicklung gestellt, indem die Schaffung von Planungsrecht durch die Gemeinde erst dann erfolgt, wenn die Planungsbegünstigten den Regelungen des Baulandmodells zustimmen und mitwirkungsbereit sind. Neben der Steuerung durch Bebauungsplan werden weitere Ziele, deren planungsrechtliche Realisierung nicht möglich ist, durch städtebaulichen Vertrag oder beim Zwischenerwerb durch die Gemeinde durch Konzeptvergabe und Grundstückskaufvertrag umgesetzt.

Das Regelwerk ersetzt »Fall-zu-Fall-Entscheidungen« unter Beachtung der einzelfallspezifischen Anforderungen, wird durch einen kommunalen Grundsatzbeschluss des Stadt- bzw. Gemeinderates abgesichert und bietet einen Rahmen für das bodenpolitische Handeln der Verwaltung. Ein Großteil der Städte und Gemeinden in Deutschland hat inzwischen vor allem angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ortsspezifische Baulandmodelle zur Bewältigung ihrer lokalen Anforderungen entwickelt, denn es kann schon wegen der unterschiedlichen Ausgangslagen und

Modell	Kooperationsmodell	Kommunales Zwischenerwerbsmodell	Kombinationsmodell
Kommunale Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> Städtebauliche Verträge Bebauungsplan 	<ul style="list-style-type: none"> Vollständiger Grunderwerb Bebauungsplan Kaufvertrag Reprivatisierung 	<ul style="list-style-type: none"> Anteiliger Grunderwerb Städtebauliche Verträge Bebauungsplan Kaufvertrag Reprivatisierung
Verwirklichung städtebaulicher Ziele	<ul style="list-style-type: none"> Bauverpflichtung Bindungen für Wohnungsbau und Grundstücksnutzung Flächenabtretungen 	<ul style="list-style-type: none"> Konzeptvergabe Veräußerung, Erbbaurechte Bauverpflichtung Bindungen für Wohnungsbau und Grundstücksnutzung 	<ul style="list-style-type: none"> Konzeptvergabe Veräußerung, Erbbaurechte Bauverpflichtung Bindungen für Wohnungsbau und Grundstücksnutzung
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Planerkostenvertrag Folgekostenvertrag 	<ul style="list-style-type: none"> Abschöpfung der Bodenwertsteigerung 	<ul style="list-style-type: none"> Abschöpfung der Bodenwertsteigerung Planerkostenvertrag Folgekostenvertrag
Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> Normaler Bedarf Kein Baurecht vorhanden Kooperationsbereite Eigentümer 	<ul style="list-style-type: none"> Normaler Bedarf Verkaufsbereite Eigentümer 	<ul style="list-style-type: none"> Normaler Bedarf Kein Baurecht vorhanden Kooperations- bzw. verkaufsbereite Eigentümer

© Kötter

Abb. 1: Typen kommunaler Baulandmodelle

Herausforderungen sowie politischen Zielsetzungen für derartige Regelwerke keine Blaupausen geben.

Die aktuellen kommunalen Baulandmodelle sehen im Wesentlichen die in Abb. 2 dargestellten operativen Zielbereiche für eine sozialgerechte Bodennutzung vor.

Für die Konkretisierung der Ziele werden vielfach die folgenden Regelungen zu kosten- und wertrelevanten Lasten und Bindungen für die Planungsbegünstigten getroffen:

Bindungen für den Wohnungsbau

Baulandmodelle sollen das Angebot an bezahlbarem Wohnraum verbessern. Dazu werden für Quartiere mit neuem Baurecht eine Quote für das Wohnen in urbanen Gebieten sowie eine weitere Quote für den Anteil des mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbaus (öffentlich geförderter und mietpreisgedämpfter Wohnungsbau) für die Planungsbegünstigten verpflichtend vorgegeben. Eine Ablösung der Verpflichtung ist regelmäßig nicht zulässig, ggf. eine räumliche Verlagerung in einem begrenzten Radius oder die Übertragung geeigneter Grundstücke an ein Wohnungsbauunternehmen, das die Bindungen für den sozialen Wohnungsbau eingeht. Ein Mindestanteil für das Wohnen soll in urbanen Stadtquartieren eine soziale Mischung gewährleisten, was insbesondere in Innenstadtbereichen mit tertiären Büro- und Einzelhandelsnutzungen zur Vitalisierung beiträgt.

Flächenabtretungen

Die Planungsbegünstigten sollen die im Bebauungsplan festgesetzten Flächen für folgende öffentliche Zwecke unentgeltlich, kosten- und lastenfrei an die Stadt abtreten:

- Erschließungsanlagen für die verkehrliche Erschließung und Grünflächen gemäß § 127 BauGB,
- Ausgleichsmaßnahmen im Gebiet gemäß § 1a BauGB,
- soziale Infrastruktur (z. B. Kindergarten, Grundschule).

Die Flächen sind nur insoweit von den Planungsbegünstigten aufzubringen, als die Anlagen und Einrichtungen zur Erschließung bzw. Versorgung des Gebietes erforderlich sind. Sofern die Stadt die Flächen für die erforderlichen Anlagen und Einrichtungen außerhalb des Plangebiets bereitstellt, haben die Planungsbegünstigten die Grundstücksbeschaffungskosten zu tragen.

Die Planungsbegünstigten werden verpflichtet, an einem Bodenordnungsverfahren zur Neuordnung des Planungsgebiets teilzunehmen, soweit dieses erforderlich ist. Die Flächenbereitstellung für die notwendigen öffentlichen technischen, grünen und sozialen Infrastrukturen erfolgt im Verhältnis des Anteils des alten Grundstücks zu allen Grundstücken im Planungsgebiet (Solidaritätsprinzip).

Kostenbeteiligungen

Die Planungsbegünstigten sollen sich an den Kosten der Baulandentwicklung und den städtebaulichen Folgekosten beteiligen. Es handelt sich regelmäßig um folgende Positionen:

Operative Zielbereiche kommunaler Baulandmodelle

Soziale Ziele

Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

- **Sozialquote:** Vereinbarung einer Quote für Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen bei der Baulandentwicklung
- **Wohnungsquote:** Anteil des Wohnraums an der neuen Nutzfläche zur Schaffung von funktionsgemischten Quartieren

Ökonomische Ziele

▪ Dämpfung der Bauland- und Wohnkosten:

- Abgabe von Grundstücken zu tragfähigen Preisen
- Mietpreisbindungen für Wohnungsbau

▪ Kostenüberwälzung:

- Planungs-, Verfahrens- und Entwicklungskosten
- Technische, grüne und soziale Infrastruktur
- Ausgleichsmaßnahmen

Städtebauliche Ziele

▪ Baukultur:

- städtebaulicher Wettbewerb
- Bauverpflichtung

▪ Städtebauliche Standards:

- Dichtewerte
- Freiflächenstandards

▪ Umweltstandards:

- Klimaanpassung
- CO₂-Ausstoß
- nachhaltiges Bauen

Abb. 2:
Wesentliche operative Zielbereiche kommunaler Baulandmodelle

© Kötter

- **Planungs-, Entwicklungs- und Managementkosten:**

Dazu gehören insbesondere Kosten für die Erstellung des Bebauungsplanes mit Begründung und Umweltbericht, für erforderliche Gutachten, für die Verfahren (insbesondere Öffentlichkeitsbeteiligung) sowie für das weitere Management (Gründerverhandlungen etc.) zur Durchführung der Baulandentwicklung im Plangebiet. Sofern ein planerisches Qualifizierungsverfahren (z. B. Wettbewerb) für das Gebiet erforderlich ist, tragen die Planungsbegünstigten anteilig diese Kosten.

- **Herstellungskosten der technischen, grünen und sozialen Infrastruktur:**

Die Planungsbegünstigten werden verpflichtet, die Herstellungskosten für die Realisierung des Baugebietes und ursächliche Infrastrukturanlagen zu übernehmen, insbesondere für

- Anlagen der internen und äußeren Verkehrserschließung, der Regenwasserableitung und des Regenwassermanagements,
- Lärmschutzanlagen,
- Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 1a BauGB,
- Spielplätze,
- Grünflächen,
- soziale Infrastruktur (insbesondere Kindergärten, Krippe und Grundschulplätze) einschließlich Freilegung und Herrichtung von Grundstücken.

Die Kosten für die soziale Infrastruktur werden auf Basis der bestehenden gesetzlichen Standards für die Ausstattung sowie der bisherigen Bedarfe und Erfahrungen mit Hilfe anerkannter Berechnungsverfahren ermittelt. Die Planungsbegünstigten verpflichten sich, die Kosten der sozialen Infrastruktur nach Maßgabe der jeweils geltenden Ausbau- und Kostenstandards der Stadt zu übernehmen. Die Kosten für die verkehrliche und regenwassertechnische Erschließung, die Immissionsschutzanlagen, die

Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 1a BauGB, die Kinder- und Jugendplätze und die öffentlichen Grünflächen werden regelmäßig vollständig auf die Grundstückseigentümer übertragen.

3 Rechtliche Grenzen städtebaulicher Verträge im Rahmen der Baulandmodelle

Die Übertragung der vorgenannten Lasten und Bindungen auf die Planungsbegünstigten unterliegen indessen aufgrund der Tatsache, dass Baulandmodelle auf öffentlich-rechtlichen Verträgen beruhen, strikten rechtlichen Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Inzwischen sind die Anwendungsvoraussetzungen des § 11 BauGB weitgehend gerichtlich geklärt (vgl. Krautberger 2022, § 11, Rd.-Nrn. 132 ff.). So müssen folgende Anforderungen erfüllt werden:

Koppelungsverbot

Eine Vereinbarung einer Leistung eines Grundstückseigentümers (z. B. Kostenübernahme für einen Kinderspielplatz) ist unzulässig, wenn er auch ohne diese einen Anspruch auf die Gegenleistung einer Stadt hat (z. B. Erteilung einer Baugenehmigung, vgl. BVerwG, Urteil. vom 16.05.2000, Az.: 4 C 4.99). In der Praxis wird gelegentlich immer noch Kritik an den Regelungszusammenhängen eines Baulandmodells geübt, die eine Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer voraussetzen, bevor die Kommune z. B. das formelle Bebauungsplanverfahren durch einen Aufstellungsbeschluss einleitet. Hier ist zu prüfen, ob eine Vereinbarkeit mit § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB gegeben ist, der den Gemeinden vorschreibt, Bauleitpläne dann aufzustellen, »sobald und soweit es für die städtebauliche

Entwicklung und Ordnung erforderlich ist«. Der Zeitpunkt und der räumliche Umfang der Bauleitplanung richten sich jedoch nach § 2 Abs. 3 BauGB, wonach alle Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, zu ermitteln und zu bewerten sind. Die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ist eine wesentliche Voraussetzung für die Baulandmobilisierung und Finanzierung der Folgekosten. Dies sind wesentliche Belange in der Abwägung; und daher sind insoweit derartige Regelungen in Flächenmanagementmodellen nicht zu beanstanden.

Diese Problematik hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bereits in seinem Grundsatzurteil zur Zulässigkeit des sogenannten Weilheimer Modells 1993 behandelt. In diesem Fall hatte eine Gemeinde einen Bebauungsplan erst dann beschlossen, als alle Grundstückseigentümer im Plangebiet sich bereit erklärt hatten, Grundstücke in bestimmtem Umfang nur an »Einheimische« zu veräußern. Zur Begründung hat das BVerwG auf die Regelung des § 1 Abs. 5 BauGB sowie auf § 89 Abs. 2 Wohnungsbaugesetz verwiesen, die den Gemeinden die Beschaffung »für den Wohnungsbau namentlich für eine Bebauung mit Familienheimen, geeigneter Grundstücke« vorschreibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.02.1993, Az.: 4 C 18/91, NJW 1993, S. 2695).

Demzufolge können die Kommunen ihre kommunale Planungshoheit zur Verwirklichung einer bestimmten städtebaulichen Bodennutzung einsetzen. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes kann in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft und Zustimmung der Eigentümer erfolgen. Eine solche Mitwirkungsbereitschaft kann auch eine angemessene Beteiligung an den städtebaulichen Folgekosten umfassen. In jedem Fall muss es sich um städtebaulich begründete Ziele handeln, die mit einer solchen Vorgehensweise verfolgt werden: »Mit dem Abschluss solcher Verträge bewegen sich die Gemeinden im Bereich, der ihnen durch das Städtebaurecht ... zugewiesenen Aufgaben« (vgl. BayVGh, Urteil vom 11.04.1990, Az.: 1 B 85 A.1480).

Kausalität

Die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sein. Dies setzt voraus, dass der Gemeinde diese Kosten entstehen oder entstanden sind und die Kosten und Aufwendungen Voraussetzung oder Folge eines Baugebietes sind. Dabei muss ein kausaler, räumlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den vereinbarten Leistungen der Planungsbegünstigten und der städtebaulichen Maßnahme bestehen (vgl. Bunzel et al. 2013, S. 9 ff.). Unstreitig können dazu Kindergärten und Schulen gehören, die in dem Baugebiet zusätzlich erforderlich werden, um die künftige Bevölkerung zu versorgen. Ferner auch die Bereitstellung von Grundstücken für die Erschließung und den sozialen Wohnungsbau. Durch Rechtsprechung sind folgende Anwendungsvoraussetzungen städtebaulicher Verträge eindeutig geklärt (vgl. BVerwG,

Urteile vom 29.01.2009, Az.: 4 C 15/07 und 23.03.2011, Az.: 4 C 11/10, OVG Lüneburg, Urteil vom 19.05.2011, Az.: 1 LC 86/09):

- Die städtebaulichen Maßnahmen und Einrichtungen müssen durch ein Vorhaben nach einem planerischen Konzept der Gemeinde ganz oder teilweise verursacht worden sein. Aufgrund stadtstruktureller und betriebswirtschaftlicher Anforderungen an Infrastruktureinrichtungen werden kommunale Folgeeinrichtungen nicht zwangsläufig in den Baugebieten selbst und nicht immer zugleich mit deren Entwicklung errichtet. Vielfach werden die Standorte nach übergeordneten Gesichtspunkten im Stadtgebiet gewählt und die Einrichtungen möglicherweise mit zeitlichem Abstand verwirklicht. Eine kausale Verknüpfung ist bei gebietsübergreifenden Infrastrukturmaßnahmen durch ein Gesamtkonzept zu belegen.
- Das Kausalitätsprinzip erfordert eine Zuordnung von Bauflächen und notwendigen Infrastruktureinrichtungen auch in zeitlicher Hinsicht. Zwischen der Infrastrukturmaßnahme und der Aufstellung des ursächlichen Bebauungsplans muss ein überschaubarer zeitlicher Zusammenhang bestehen. Dabei ist zu beachten, dass die entsprechenden Folgeeinrichtungen den Bewohnern eines neuen Baugebietes in angemessener Zeit zur Verfügung stehen, sodass sie daraus einen entsprechenden Nutzen ziehen können.
- Kosten für bereits vorhandene Infrastruktureinrichtungen können nicht übertragen werden. Eine abstrakte Zahlungspflicht der Planungsbegünstigten pro Wohneinheit wäre als Infrastrukturabgabe unzulässig (vgl. Bunzel et al. 2013, S. 41 ff.)
- Im Hinblick auf den demographischen Wandel und die Veränderungen der Bedarfslagen für die soziale und technische Infrastruktur müssen die Nutzungszyklen berücksichtigt werden. Unter Kausalitätsgesichtspunkten kann die temporäre Nutzung (z. B. über 10 Jahre) eines Gebäudes für eine Kindergartengruppe sachgerecht sein, wenn danach aus heutiger Sicht kein weiterer Bedarf mehr für eine solche Einrichtung besteht.
- Nach dem Gleichbehandlungsgebot sind die entstehenden Aufwendungen den Planungsbegünstigten entsprechend ihrer individuellen Vorteile aufgrund des geschaffenen Planungsrechts nach geeigneten Maßstäben gerecht zuzuordnen. Abweichend von den Maßstäben des Erschließungsbeitragsrechts kann dies anhand der Anzahl der Wohneinheiten oder der Nutzfläche sachgerecht erfolgen.
- Betriebskosten z. B. für soziale Infrastruktureinrichtungen sind keine städtebaulichen Maßnahmen und können nicht vereinbart werden.

Angemessenheit

Die Kostenbeteiligungen und kostenrelevanten Maßnahmen der Planungsbegünstigten müssen den gesamten Umständen nach in einem angemessenen Verhältnis zu

den Vorteilen stehen, die aus dem von der Gemeinde geschaffenen Planungsrecht resultieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.01.2009, Az.: 4 C 15/07, Bunzel et al. 2013, S. 45 ff., S. 208 ff.). Als ein Maßstab kann die planungs- und maßnahmenbedingte Bodenwertsteigerung herangezogen werden. Allerdings sind bei der Angemessenheit die Gesamtumstände zu berücksichtigen, also grundsätzlich auch die Erträge eines Bauträgers aus den Hochbaumaßnahmen.

Der Begriff der Angemessenheit hat seit 1993 die von der Rechtsprechung geforderte Kongruenz von Hoheitsrecht und Vertragsrecht ersetzt. Demnach herrscht in den Grenzen der Angemessenheit eine Vertragsfreiheit. So hat der Gesetzgeber zugleich klargestellt, dass etwa die Übernahme nicht beitragsfähiger Kosten und auch des 10%igen Eigenanteils bei der Erschließung nicht grundsätzlich unangemessen ist (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2005, S. 649 ff.). Die Kostenbeteiligungen der Planungsbegünstigten haben den Charakter von Abgaben und dienen dem Aufwendersersatz der Gemeinden für die ihnen tatsächlich entstandenen Kosten, die sie anderweitig nicht decken können (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.01.2009, Az.: 4 C 15/07). Eine Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen ohne Bezug zu den der Gemeinde tatsächlich entstehenden ursächlichen Kosten für das Baugebiet ist demnach nicht zulässig (vgl. Bunzel et al. 2013, S. 20). Zu berücksichtigen sind

- der Gesamtumfang und die Rentabilität der Investitionen des Planungsbegünstigten sowie die
- planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen.

Insofern können die planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen zu 100 % abgeschöpft werden, wenn das Baugebiet in derselben Höhe kausale Folgekosten verursacht. In der kommunalen Praxis haben sich Kappungsgrenzen z.B. bei einem Drittel der Nettobodenwertsteigerung bewährt, um die Mitwirkungsbereitschaft

der Eigentümer zu sichern und ihnen Investitionsanreize zu bieten. Die Kappungsgrenzen berücksichtigen zugleich Unsicherheiten bei der Ermittlung der Anfangs- und Endwerte und stoßen in der Praxis auf hohe Akzeptanz.

Auch die zeitlichen Bindungen im geförderten sozialen Wohnungsbau sind unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit zu beurteilen. So hat der Bundesgerichtshof (BGH) 2019 entschieden, dass unbefristete Bindungen auch dann nicht zulässig sind, wenn die Kommune dem privaten Investor zur Errichtung von Sozialwohnungen kostengünstiges Bauland überlassen hat und öffentliche Fördermittel bereitgestellt werden (vgl. BGH, Urteil vom 08.02.2019, Az.: V ZR 176/17).

4 Ansätze einer wirtschaftlichen und zugleich sozialgerechten Bodennutzung

Angesichts der vorgenannten Regelungen zu den kostenrelevanten Bindungen und Lasten für die Planungsbegünstigten stellt sich die Frage, wie sich derartige Baulandmodelle auf die Bodenwerte für das baureife Land auswirken. Den Zusammenhang zwischen den kostenrelevanten Regelungen des Baulandmodells und dem Bodenwert zeigt Abb. 3. Nach dieser Logik werden rational handelnde Akteure daher beim Ankauf von werdendem Bauland die vorgenannten Regelungen eines Baulandmodells und die damit zu übernehmenden kostenrelevanten Lasten und Bindungen bei der Kalkulation eines wirtschaftlich tragfähigen Ankaufpreises berücksichtigen, damit eine rentierliche Flächenentwicklung möglich ist. Baulandmodelle führen daher nicht zu höheren Bodenwerten, wenn der Wert für die noch zu entwickelnden Flächen (werdendes Bauland) ausgehend vom Wert für das baureife Land unter Berücksichtigung der zu tragenden Entwicklungskosten, des Anteils der Nicht-Bauflächen, der Risiken und der

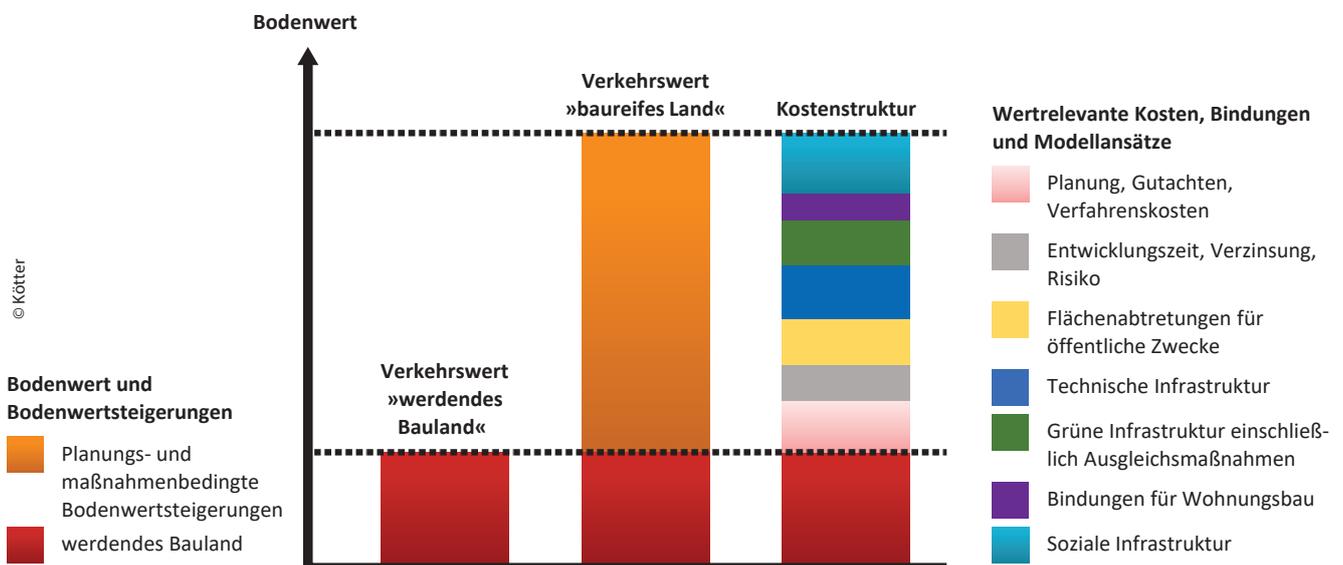


Abb. 3: Zusammenhang zwischen ausgewählten Regelungen eines Baulandmodells und dem Wert des werdenden Baulandes

Entwicklungszeit bis zur Baureife ermittelt wird. Dieser Ansatz erweist sich als marktkonform, denn langfristig ausgerichtete kommunale Baulandmodelle mit klaren Regelungen zur Überwälzung von kostenrelevanten Lasten und Bindungen auf die planungsbegünstigten Eigentümer determinieren das Preisbildungsverhalten für werdendes Bauland am örtlichen Bodenmarkt.

In methodischer Hinsicht ist der Wert für das werdende Bauland mangels geeigneter Vergleichspreise und fehlender Bodenrichtwerte in der Praxis durch das Verfahren des deduktiven Preisvergleichs sachgerecht zu ermitteln. Der Ansatz geht auf Seele (1998) zurück und ist zur Bewertung des werdenden Baulandes in der Praxis anerkannt und weit verbreitet (vgl. Seele 1998, Reuter 2011a). Danach ist der Wert für das werdende Bauland eine Funktion des Wertes von baureifem Land und ergibt sich in Abhängigkeit vom Anteil der Flächen für die Infrastruktur (technische und soziale Infrastruktur) und von den Kosten für die Entwicklung der Flächen zu baureifem Land (Entwicklungskosten). Darüber hinaus wirkt sich die Entwicklungszeit durch den Zinsaufwand für die Vorfinanzierung der Grunderwerbs- und Entwicklungskosten (Liegenschaftszins) aus.

Seit 2021 ist das Verfahren auch rechtlich verankert. So kann gemäß § 42 ImmoWertV der Bodenwert von werdendem Bauland (Bauerwartungs- oder Rohbauland), ausgehend vom Bodenwert für entsprechend genutztes oder nutzbares baureifes Land, deduktiv durch angemessene Berücksichtigung der auf dem örtlichen Grundstücksmarkt üblichen Kosten der Baureifmachung und unter Berücksichtigung der Wartezeit in Verbindung mit einem Realisierungsrisiko ermittelt werden. Das werdende Bauland kann danach mit folgendem bekannten Modell plausibel ermittelt werden:

$$B_w = (B - E) * \left(1 - \frac{f}{100}\right) * \frac{1}{q^n}$$

mit

- $B_{w,n}$ Bodenwert für werdendes Bauland mit der Entwicklungszeit n
- B Bodenwert für baureifes Land
- E Entwicklungskosten
- f Flächenabzug
- q Zinsfaktor $1 + p$ %
- n Entwicklungszeit bis zur Baureife

Das Modell des deduktiven Preisvergleichs sowie die wertrelevanten Parameter und Einflüsse wie Entwicklungskosten, Flächenabzug, Liegenschaftszinssatz und Zinssatz sowie die Entwicklungszeit sind bereits mehrfach für unterschiedliche Fallgestaltungen plausibel erläutert worden (vgl. Seele 1998, Reuter 2011a, b, Kleiber 2022 und Kötter 2005). Deshalb soll nachfolgend aufgrund des eingangs erläuterten Statements, dass Quoten für den geförderten Wohnungsbau wesentliche Treiber der Bauland- und Wohnungspreise seien und zu unwirtschaftlichen Flä-

chenentwicklungen im Wohnungsbau führen können, der Fokus auf die Einflüsse von Mietpreisbindungen für den Wohnungsbau auf den Wert des werdenden Baulandes gelegt werden.

5 Einfluss von Mietpreisbindungen im Wohnungsbau auf den Bodenwert

Zum Einfluss von Baulandmodellen auf den Wert des werdenden Baulandes liegen zwar empirische Untersuchungen vor (vgl. Weiß und Kötter 2014). Es fehlt indessen an einem validen methodischen Ansatz zur Quantifizierung der Einflüsse von Miet- und Belegungsbindungen. Solche Bindungen beeinflussen den Verkehrswert des werdenden Baulandes offensichtlich in signifikanter Höhe, sofern diese mit hinreichender Sicherheit aufgrund eines Baulandmodells zu erwarten sind. Gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 5 ImmoWertV sind derartige Einflüsse bei der Bodenbewertung zu berücksichtigen. Für deren Quantifizierung werden unterschiedliche Methoden vorgeschlagen, vor allem der deduktive Preisvergleich nach modifiziertem Residualverfahren sowie ein Ansatz auf Basis des vereinfachten Ertragswertverfahrens nach § 29 ImmoWertV (vgl. Ache et al. 2019 und Junge 2020). Letzterer Ansatz wird bereits vereinzelt in der Praxis (z. B. in Hamburg) angewendet (vgl. Junge 2020). Danach lässt sich der Verkehrswert des Bodenanteils eines Grundstücks mit Mietpreisbindung durch eine Kapitalisierung der Mindereinnahmen aus der Grundstücksnutzung schlüssig ableiten. Ausgangspunkt ist das vereinfachte Ertragswertverfahren, bei dem der vorläufige Ertragswert vEW durch Kapitalisierung des Reinertrags (RE) (Rohertrag – Bewirtschaftungskosten) mit dem Kapitalisierungsfaktor KF in Abhängigkeit vom Liegenschaftszinssatz p und der Restnutzungsdauer des Gebäudes n sowie dem Bodenwert BW wie folgt ermittelt wird:

$$vEW = RE * KF + BW * \frac{1}{q^n}$$

mit dem Kapitalisierungsfaktor $KF = \frac{q^n - 1}{q^n * (q - 1)}$ und dem Zinsfaktor $q = 1 + p$

Mietpreis- und Belegungsbindungen im öffentlich geförderten oder im mietpreisgedämpften Wohnungsbau beeinflussen die Ertragssituation einer Immobilie. Die im Vergleich zum freifinanzierten Wohnungsbau reduzierten Mieteinnahmen führen für die Dauer der Bindung zu geringeren Erträgen. Dieser Effekt schlägt sich im Bodenwert des Grundstücks nieder und bewirkt im Vergleich zu einem ansonsten hinsichtlich der wertrelevanten Merkmale und der Bebauung identischen Grundstück, das mit Gebäuden für den freifinanzierten Wohnungsbau bebaut und genutzt werden kann, einen geringeren Bodenwert. Dieser Bodenwertunterschied lässt sich daher anhand der Differenz der

Ertragswerte des Grundstücks mit und ohne Bindung in Abhängigkeit der Bindungsdauer wie folgt ermitteln:

$$vEW = vEW_o - vEW_m = (RE_o - RE_m) * KF$$

mit

ΔvEW	Differenz der vorläufigen Ertragswerte
vEW_o/vEW_m	vorläufiger Ertragswert einer Immobilie ohne/mit Mietpreisbindung
RE_o/RE_m	Reinertrag einer Immobilie ohne/mit Mietpreisbindung

Der Unterschied der Ertragswerte korreliert mit dem Minderwert des Grundstücks, der beim deduktiven Preisvergleich für die Ermittlung des Bodenwertes für das werden- de Bauland ebenso wie die sonstigen Entwicklungskosten von dem Wert des baureifen Landes abzuziehen ist.

Sofern bei der Errichtung der Sozialwohnungen eine öffentliche Förderung aus Mitteln von Landesprogrammen des sozialen Wohnungsbaus – z. B. mit Zuschüssen und günstigen Darlehen – erfolgt, sind die monetären Förder- vorteile zu kapitalisieren und dem Bodenwert erhöhend hinzuzurechnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich zum einen die Mindereinnahmen nicht 1 : 1 wertmindernd auf den Bodenwert auswirken, sondern dass in Abhängig- keit vom örtlichen Grundstücksmarkt eine Marktanpas- sung vorzunehmen ist. Derartige Marktanpassungsfakto- ren werden von den Gutachterausschüssen bislang aber noch nicht abgeleitet. Zum anderen kann nicht angenom- men werden, dass sich die Förderung und die Minderung der Mieteinnahmen vollständig ausgleichen, denn in zahlreichen Bundesländern werden die öffentlichen Mit- tel unabhängig von der Lage auf dem Grundstücksmarkt gewährt. Dass eine Preisbildung auf dem relevanten Teil- markt »Bauland für Wohnungsbau mit Mietpreis- und Be- legungsbindungen« durch die Einflüsse solcher Bindungen erfolgt und für solche Grundstücke mit Bindungen zu sig- nifikant geringeren Bodenwerten gegenüber Grundstü- cken für den freifinanzierten Wohnungsbau führt, zeigen erste Marktanalysen und Anpassungen einiger Gutachter- ausschüsse (vgl. Briewig und Kötter 2020, S. 75 und Junge 2020, S. 67).

Der Ansatz ist zwar grundsätzlich geeignet, um eine Quantifizierung der Unterschiede bei den Bodenwerten vorzunehmen; es besteht indessen noch Optimierungs- bedarf durch eine empirische Validierung und Ableitung von wertermittlungsrelevanten Daten. So sollten zur Ver- besserung des Modells die Kaufpreise von Grundstücken mit Mietpreis- und Belegungsbindungen in der Kauf- preissammlung systematisch erfasst werden, um auf ge- eignete Vergleichspreise zugreifen zu können und um differenzierte Marktanpassungsfaktoren sowie spezifische Liegenschaftszinssätze für Mehrfamilienhäuser mit Bin- dungen ableiten zu können. Es ist anzunehmen, dass sich bei Belegungsbindungen ein geringeres Leerstandsrisiko tendenziell senkend, eine potenziell problematische Mie- terklientel erhöhend auf den Liegenschaftszins-

satz auswirken kann. Der Liegenschaftszinssatz sollte da- her empirisch möglichst zuverlässig erfasst werden, denn der Bodenwert reagiert äußerst sensitiv auf bereits geringe Unterschiede beim Zinssatz.

Aus methodischer Sicht sind weiterhin die Phase zur An- passung der Miete auf die ortsübliche Miete im freifinan- zierten Wohnungsbau nach Auslaufen der Bindung sowie auch die typischen Bewirtschaftungskosten der Gebäude mit Bindungen zu berücksichtigen, die von den üblicher- weise vorgenommenen Ansätzen abweichen können. Das Modell sollte daher auf Basis empirischer Untersuchungen validiert und kalibriert werden.

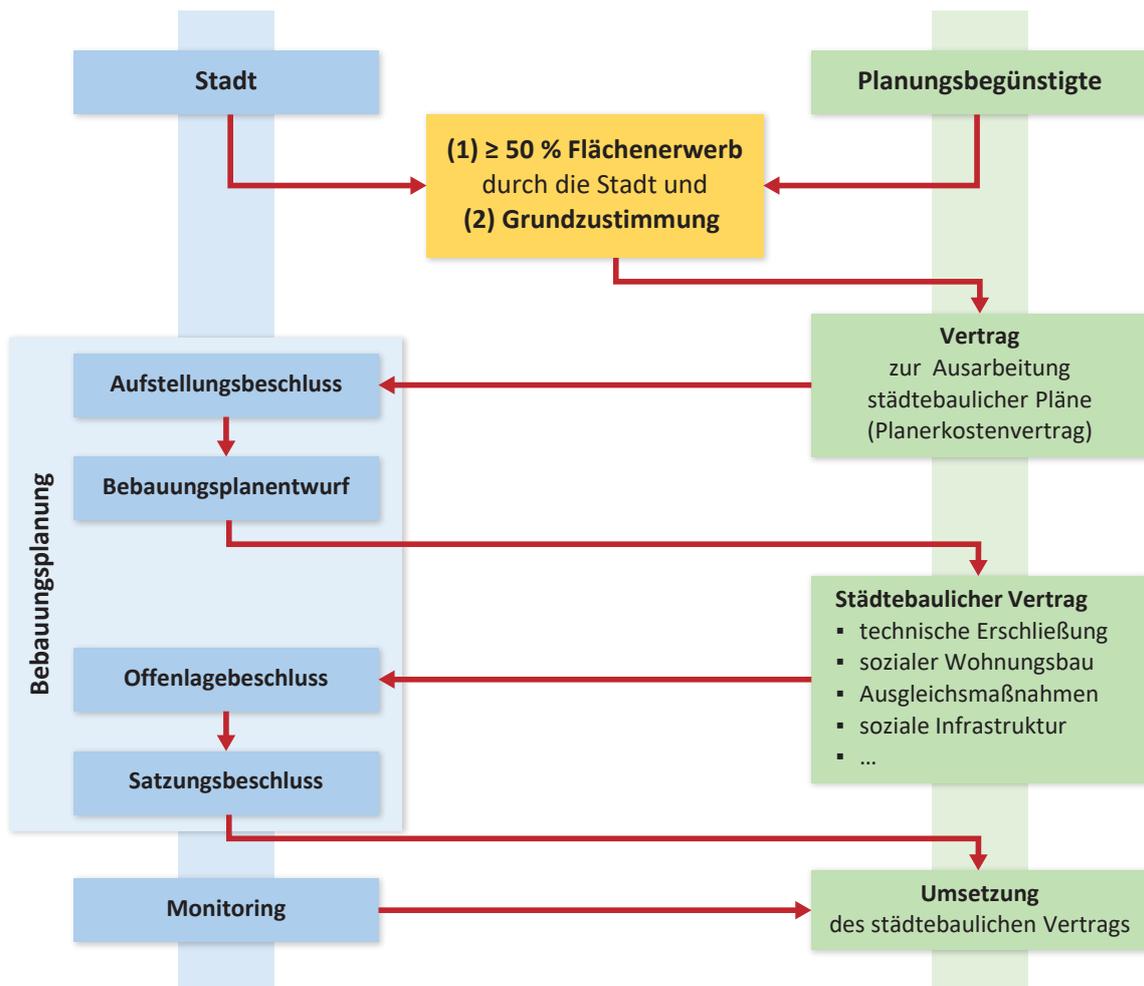
6 Steuerung des Verfahrensablaufs

Auch beim kooperativen Baulandmodell behält die Stadt die Steuerungsfähigkeit des gesamten Baulandentwick- lungsprozesses. Dazu erfolgen die hoheitlichen Schritte der Bauleitplanung nur in Abhängigkeit von der Mitwirkungs- bereitschaft und Zustimmung der Planungsbegünstigten (vgl. Abb. 4). So wird das Planungsverfahren bei einem Modell mit liegenschaftlicher Beteiligung der Stadt erst unter zwei Voraussetzungen in Gang gesetzt:

1. Die Stadt hat einen Anteil von z. B. 50 % der Flächen des Baugebietes abzüglich der bereits vorhandenen städti- schen Erschließungsflächen erworben oder sich das Zu- griffsrecht darauf gesichert.
2. Die Planungsbegünstigten erklären sich grundsätzlich mit der Anwendung der Verfahrensgrundsätze des Bau- landmodells und dessen Regelungen einverstanden.

Diese Grundzustimmung schafft für die Stadt die Sicher- heit, dass Planungskapazitäten effizient eingesetzt werden und mit erheblichem Aufwand geschaffenes Baurecht für bezahlbares Wohnen auch verwirklicht wird. Zugleich wird mit den Planungsbegünstigten vor dem Aufstellungs- beschluss ein Planerkostenvertrag abgeschlossen, in dem sich diese zur Übernahme der anteiligen Planungskosten bereit erklären und damit das kommunale wirtschaftliche Risiko vermindern.

Der städtebauliche Vertrag mit den Regelungen der Übernahme von Kosten und Lasten ist freilich vor dem Beschluss zur Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB abzu- schließen. Falls für die Neuordnung der Grundstücke im Projektgebiet weder ein einvernehmliches gesetzliches Umlegungsverfahren nach dem BauGB noch eine private Bodenordnung durchgeführt wird, sind die Flächenbereit- stellungen durch die Planungsbegünstigten in der Grund- zustimmung vorzusehen und durch Auffassungsvormer- kungen zu sichern. Ein derartiges schrittweises Verfahren schafft Planungssicherheit für alle Beteiligten und hat sich deshalb in der kommunalen Praxis zur Verwirklichung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und so- zialgerechten Bodennutzung bewährt.



© Kötter

Abb. 4: Verfahrensablauf mit Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplans und Abschluss städtebaulicher Verträge

7 Fazit

Baulandmodelle sind ein wichtiger Ansatz einer aktiven Bodenpolitik und leisten signifikante Beiträge für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und sozialgerechte Bodennutzung. Dazu gehört die verursachergerechte Überwälzung wertrelevanter Kosten, Lasten und Bindungen auf die Planungsbegünstigten. Nach den bisherigen Analysen führt dies nicht zur Erhöhung der Bodenwerte für baureifes Land, sondern die Akteure werden die zu erwartende Kostenbeteiligung als Aufwendungen der Baulandentwicklung beim Erwerb des werdenden Baulandes berücksichtigen. Diese Bodenpreis dämpfenden Effekte sind vor allem dann gegeben, wenn das Baulandmodell

- klare und einfache Regelungen bezüglich der kostenrelevanten Bindungen und Lasten aufweist und damit Kostentransparenz schafft,
- konsequent bei allen Akteuren nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz angewendet wird,
- auf Dauer angelegt ist und damit eine verlässliche Planungs- und Entscheidungsgrundlage für die Planungsbegünstigten darstellt sowie

- in einem partizipativen Verfahren entwickelt und mit großem Konsens im Stadt- bzw. Gemeinderat beschlossen wurde.

Die Effekte der Lasten und Bindungen von Baulandmodellen einschließlich der Miet- und Belegungsbindungen auf den Bodenwert von Grundstücken für den Wohnungsbau können sowohl empirisch durch Marktanalysen nachgewiesen und quantifiziert als auch mit dem Ansatz des deduktiven Preisvergleichs projektbezogen ermittelt werden. Zur Erhöhung der Markttransparenz auf dem sachlichen Teilmarkt für Grundstücke mit Mietpreis- und Belegungsbindungen sollte künftig eine systematische Erfassung und Analyse der entsprechenden Grundstückskauffälle in den Kaufpreissammlungen durch die Gutachterausschüsse erfolgen. Auf dieser Basis können geeignete Vergleichspreise bereitgestellt sowie die erforderlichen Daten für die Wertermittlung abgeleitet werden. Dies ist vor allem angesichts des steigenden Anteils der benötigten Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen dringend erforderlich, denn der Bedarf an Grundstücken für diesen Wohnungsbau wird erheblich zunehmen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Baulandmodelle die Kommunen befähigen, Ziele einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und einer sozialgerechten Bodennutzung im Rahmen einer wirtschaftlichen Baulandentwicklung umzusetzen. Im Hinblick auf die aktuelle Zukunftsaufgabe Innenentwicklung bedarf es indessen einer Weiterentwicklung nicht nur der kooperativen Ansätze, sondern vor allem einer Schärfung und Ergänzung des städtebaulichen Instrumentariums im BauGB.

Literatur

- Ache, P., Kötter, T., Löhr, D. (2019): Expertise zur Berücksichtigung des Werteeinflusses von Mietpreis- und Belegungsbindungen im Rahmen des Unterarbeitskreises »Wertermittlung und bezahlbarer Wohnraum« der Baulandkommission (unveröffentlicht). Berlin.
- Adrian, L., Bunzel, A., Michalski, D., Pätzold, R. (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung – Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Difu-Sonderveröffentlichung, Berlin.
- Baulandkommission (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« vom 02.07.2019. www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1, letzter Zugriff 02/2024.
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Expertise »Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen«. Eigenverlag, Berlin und Bonn.
- Briewig, J., Kötter, T. (2020): Ermittlung des Bodenwertes von Wohnbaugrundstücken mit Mietpreis- und Belegungsbindungen. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2020, 82. Jg., 73–80.
- bulwiengesa AG (2022): Baulandmodelle und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. <https://live.bulwiengesa.de/sites/default/files/2022-10/studie-baulandmodellihre-auswirkungen-auf-den-wohnungsmarkt.pdf>, letzter Zugriff 02/2024.
- Bunzel, A. (2022): Aktive Bodenpolitik – Der Weg zu mehr Gemeinwohl in der Stadtentwicklung. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 1/2022, 84. Jg., 1–7.
- Bunzel, A., Coulmas, D., Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 12.
- Deutscher Bundestag (2020): Anhörung Wohnen – Pro und Contra »neue Wohnungsgemeinnützigkeit«. www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw41-pa-bau-wohnungsgemeinnuetzigkeit-794838, letzter Zugriff 02/2024.
- Drixler, E., Friesecke, F., Kötter, T., Weitkamp, A., Weiß, D. (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten. Schriftenreihe des DVW, Band 76/2014, Wißner-Verlag, Augsburg. <https://geodaesie.info/dvw-schriftenreihe/schriftenreihe-archiv/schriftenreihe-band-76>.
- Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautberger, M. (2023): Baugesetzbuch – Kommentar. 5 Bände, Loseblatt, 151. EL, C. H. Beck, München.
- Gennies, M. (2021): Konzeptverfahren als Instrument einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. ISR Impulse Online, Band 68.
- Junge, V. (2020): Zur Ermittlung des Bodenwertes bei Mietbindungen. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2020, 82. Jg., 67–72.
- Kleiber, W. (2022): Marktwertermittlung nach der ImmoWertV – Praxiskommentar zur Verkehrswertermittlung von Grundstücken. 9. Auflage, Reguvis Fachmedien, Köln.
- Kötter, T. (2005): Städtebauliche Kalkulation – Voraussetzung für eine wirtschaftliche Baulandentwicklung. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 1/2005, 57. Jg., 31–44.
- Kötter, T. (2019): Erfolgsfaktoren kommunaler Baulandmodelle. In: FWW – Die Zeitschrift der mittelständischen Immobilienwirtschaft, Heft 2/2019, 20–21.
- Kötter, T., Löhr, D. (2023): Wirtschaftliche Baulandentwicklung und sozialgerechte Bodennutzung – wie Baulandmodelle diesen vermeintlichen Zielkonflikt bewältigen können. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2023, 85. Jg., 1–9.
- Kötter, T., Morawski, F. (2023): Anforderungen an Baulandmodelle für kleine und mittlere Gemeinden – Fallstudie Berliner Umland. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 4/2023, 85. Jg., 181–188.
- Krautberger, M. (2022): Kommentar zu § 11 BauGB. In: Battis, U., Krautberger, M., Löhr, R.-P., Reidt, O.: Baugesetzbuch – Kommentar. 15. Auflage, C. H. Beck, München.
- Löhr, D. (2020): Boden – der blinde Fleck unseres Wirtschaftssystems. In: Rettich, S., Tastel, S. (Hrsg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Jovis Verlag, Berlin, 109–116.
- Reiß-Schmidt, S. (2020): Wie Luft und Wasser – Bodenrecht zwischen Eigentumsgarantie und Gemeinwohlverpflichtung. In: Rettich, S., Tastel, S. (Hrsg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Jovis Verlag, Berlin, 133–139.
- Reuter, F. (2011a): Deduktiver Preisvergleich für werdendes Bauland im Kontext der ImmoWertV – Erster Teil. In: immobilien & bewerten, Heft 02/2011, 52–58.
- Reuter, F. (2011b): Deduktiver Preisvergleich für werdendes Bauland im Kontext der ImmoWertV – Zweiter Teil. In: immobilien & bewerten, Heft 03/2011, 113–120.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9-10/2005, 649–656.
- Schrödter, W. (Hrsg.) (2019): Baugesetzbuch – Kommentar. 9. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Seele, W. (1998): Bodenwertermittlung durch deduktiven Preisvergleich. In: VR – Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 8/1998, 60. Jg., 393–411.
- Spars, G., Heinze, M., Mrosek, H. (2008): Expertise »Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen« – Abschlussbericht. BBR-Online-Publikation, Nr. 1/2008.
- statista (2024): Baufertigstellungen von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2022. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/39008/umfrage/baufertigstellungen-von-wohnungen-in-deutschland/>, letzter Zugriff 02/2024.
- Statistisches Bundesamt (2024): Baugenehmigungen im Hochbau. www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Tabellen/baugenehmigungen.html, letzter Zugriff 02/2024.
- Weiß, D., Kötter, T. (2014): Städtebauliche Kalkulation mit Decision Support Infrastructure – das Beispiel der Analyse ökonomischer Wirkungen eines kommunalen Baulandmodells. Proceedings REAL CORP 2014, Tagungsband, 21–23 May 2014, Vienna, Austria. www.corp.at/archive/CORP2014_81.pdf, letzter Zugriff 02/2024.

Kontakt

Univ.-Prof. i. R. Dr.-Ing. habil. Theo Kötter
 Professur für Städtebau und Bodenordnung
 Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
 Nußallee 1, 53123 Bonn
 Tel.: 0228 732612
 koetter@uni-bonn.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.