



Lenz und Johlen

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

**Wohnbaulandförderung durch Städtebauliche Verträge
- ausgewählte Probleme -**

Vortrag bei der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht am 27.09.2019 in Münster

Dr. Michael Oerder
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Otto Mayer: Der Staat soll mit dem Bürger nicht taktieren

- Öffentlich-rechtliche Verträge
 - §§ 54 VwVfG
- Städtebauliche Verträge
 - Zunächst praktisch keine Regelungen im BauGB
 - Durch Gemeinden entwickelt
 - Von der Rechtsprechung in einen rechtlichen Rahmen gegossen
- BauZVO
 - BauGB-MaßnahmenG: Erprobung in § 11 BauGB
 - Seit 1998 Dauerrecht in § 11 BauGB
 - Danach: Nur noch geringfügig modifiziert

- Verlagerung der Planungs- und Folgekosten auf den Vorhabenträger
 - Vorhabenträger bezahlt die Planung
 - Vorhabenträger führt die Erschließung durch
 - Vorhabenträger sorgt für die Infrastruktur (Kita, Schule, Radwege pp)
 - Vorhabenträger lässt Gemeinde am Plangewinn teilhaben?

- Wohnbauförderung für bezahlbaren Wohnungsbau
 - Festlegung von Quoten für den geförderten Wohnungsbau
 - Festlegung von Quoten für den „preisgedämpften Wohnungsbau“

- Münchener Modell schon in den 90iger Jahren des letzten Jahrhunderts
- Wohnbaulandmodelle in NRW erst in den letzten 5 - 10 Jahren
- Beispiele
 - Köln: Das Kooperative Baulandmodell Köln (Stand 2017)
 - Düsseldorf: Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt (2018)
 - Bonn
- Wohnbaulandmodell Berlin

Übersicht der Änderungen:

	Modellfassung 24.02.2014 KoopBLM alt	Modellfassung 10.05.2017 KoopBLM Fortschreibung
Anwendungskriterien		
Aufstellungs-/ Einleitungsbeschluss	<ul style="list-style-type: none"> – für Vorhaben mit Wohnungsbau und mit Aufstellungs-/ Einleitungsbeschluss vor dem 10.05.2017 – für Vorhaben mit Wohnungsbau und mit Aufstellungs-/ Einleitungsbeschluss ab dem 10.05.2017 und Grundstückskauf zwischen dem 24.02.2014 und 22.09.2016 	<ul style="list-style-type: none"> – für Vorhaben mit Wohnungsbau und Aufstellungs- bzw. Einleitungsbeschluss ab dem 10.05.2017 und Grundstückskauf vor dem 24.02.2014 und ab dem 22.09.2016
Bagatellgrenze	Vorhaben > 25 WE	Vorhaben > 20 WE bzw. 1.800 m ² Geschossfläche (GF) Wohnen
Bodenwertermittlung	<ul style="list-style-type: none"> – Bodenwertsteigerung liegt vor – 1/3 der Bodenwertsteigerung verbleibt nach Abzug der Kosten und Lasten beim Planbegünstigten 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Bodenwertermittlung – Angemessenheit durch § 11 BauGB begründet

Öffentlich geförderter Wohnungsbau	<ul style="list-style-type: none"> - 30% der durch Planungsrecht neu geschaffenen GF Wohnen 	<ul style="list-style-type: none"> - 30% der durch Planungsrecht neu geschaffenen GF Wohnen - 20% für Vorhaben mit Grundstückskauf zwischen dem 22.09.2016 und 10.05.2017
Soziale Infrastruktur	Zahlung einer Pauschale in Höhe von 49 € pro m ² GF Wohnen für KiTa und Grundschule	Vollständige Errichtung einer KiTa bzw. Zahlung einer Ablösesumme (100% Kostenübernahme)
Errichtung Öffentliche Grünfläche	Ja, nach Bedarfsermittlung	Ja, nach Bedarfsermittlung
Errichtung Öffentlicher Kinderspielplatz	Ja, nach Bedarfsermittlung	Ja, nach Bedarfsermittlung
Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme	Ja, nach Bedarfsermittlung	Ja, nach Bedarfsermittlung
Übernahme von Planungskosten	Ja, nach Bedarfsermittlung	Ja, nach Bedarfsermittlung Explizit: Durchführung von Qualifizierungsverfahren ab 75 WE/ 6.750 m ² GF Wohnen
Übergangsregelung	<p>Bei Grundstückskäufen, die nachweislich nach dem Ratsbeschluss vom 14.12.2006 und vor der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses zum Kooperativen Baulandmodell am 24.02.2014 erfolgten, werden die Verpflichtungen folgendermaßen reduziert:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20 % öffentlich geförderter Wohnungsbau - Ein Drittel des Beitrags für Soziale Infrastruktur - Die Übergangsregelung galt nur für Vorhaben, die bis zum 31.12.2015 eingeleitet oder aufgestellt wurden 	<p>Für Grundstücke, die zwischen dem 24.02.2014 und dem 22.09.2016 gekauft und noch keiner Bebauungsplanung zugeführt wurden gilt das Kooperative Baulandmodell in der Fassung vom 24.02.2014.</p> <p>Für Grundstücke, die zwischen dem 22.09.2016 und 10.05.2017 gekauft wurden und noch keiner Bebauungsplanung zugeführt wurden, gilt eine Reduktion des öffentlich geförderten Wohnungsbaus auf 20 %.</p> <p>Die Übergangsregelung gilt bis zum 30.06.2018</p>

Abbildung 1: Gegenüberstellung der Modellfassungen (Quelle: Eigene Angaben)

Planvorhaben zur Schaffung von Wohnbaurecht							
Prüfung Bagatellgrenze							
GF $\geq 1 \text{ m}^2$ oder $\geq 1 \text{ WE}$						GF $\geq 1.800 \text{ m}^2$ oder $\geq 20 \text{ WE}$	GF $\geq 6.750 \text{ m}^2$ oder $\geq 75 \text{ WE}$
Mehrbedarf KiTa Nr. 3 (1) b)	Mehrbedarf öffentlicher Spielplatz Nr. 3 (1) c)	Mehrbedarf öffentliche Grünfläche Nr. 3 (1) d)	vertragliche Regelung Ausgleichs-, Erschließungsmaßnahme Nr. 3 (1) e), g)	Übernahme Bauverpflichtung (i.d.R. 3 Jahre) Nr. 3 (1) f)	Abschluss Planungsvereinbarung Nr. 3 (1) h)	30 % öffentlich geförderter Wohnungsbau Nr. 3 (1) a)	Durchführung Qualifizierungsverfahren Nr. 3 (1) i)
ab 50 Kinder	ab 500 m²	ab 5.000 m²					
Herstellung der KiTa	Herstellung der Spielplatzfläche	Herstellung der Grünfläche					
bis 50 Kinder	bis 500 m²	bis 5.000 m²					
Ablösebetrag, Grundstücksbereitstellung	Ablösebetrag	Ablösebetrag					

Abbildung 2: Verpflichtung des Planbegünstigten gemäß Nummer 3 Absatz 1 KoopBLM (Quelle: Eigene Darstellung)



- Quotierungsregel: Insgesamt müssen **40 %** der neu geplanten Wohneinheiten in Verbindung mit der BGF Wohnen im öffentlich geförderten und preisgedämpften Segment realisiert werden, davon **mindestens 20 % bis zu 30 %** öffentlich geförderter Wohnungsbau und **mindestens 10 % bis zu 20 %** preisgedämpfter Wohnungsbau.
- Innerhalb dieser Vorgaben kann ohne Angabe von Gründen bis zu Beginn der Erstellung des städtebaulichen Vertrags gewählt werden. Für eine Wohneinheit sind durchschnittlich 100 m² Brutto-grundfläche Wohnen oberirdisch anzusetzen
- Keine Ausdrückliche Regelung über Planungs- Erschließungs- und Folgekosten, insoweit Rückgriff auf § 11 BauGB. Im Ergebnis aber Planungsvereinbarung und Folgekostenvereinbarungen wie in Köln und Bonn
- Keine ausdrückliche Anordnung der Angemessenheitsprüfung

- 30 % der Wohneinheiten öffentlich geförderter Wohnungsbau
 - Mindestens 2/3 im Mietwohnungsbau Förderweg A
 - Bis zu 1/3 wahlweise als öffentlich gefördertes selbstgenutztes Wohnungseigentum oder im Mietwohnungsbau Förderweg B
- **Zusätzlich** 20 % der Wohneinheiten im Förderweg B oder im preisgedämpften Wohnungsbau (Kaltmiete 8,50 – 9,50 €/qm (bezogen auf 2016, indiziert))
- **Zusätzlich:** Übernahme der Planungskosten durch den Investor
- **Zusätzlich:** Übernahme der Folgekosten für die soziale Infrastruktur sowie weiterer Kosten, die durch das Vorhaben ausgelöst werden (Ausgleichsmaßnahmen und naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen; Schulen, Kitas, Spielplätze, Erschließungsanlagen, Flächen für Ver- und Entsorgung)
- Regelung der Einzelheiten in 2 städtebaulichen Verträgen
- **Es erfolgt eine Angemessenheitsprüfung**

- Zulässigkeit der Übernahme von Planungskosten
- Planungsbindung durch Städtebauliche Verträge
- Zulässigkeit der Überwälzung von Sach- und Personalkosten durch die Gemeinde auf den Vorhabenträger
- Verträge zur Durchsetzung von gefördertem (preisgedämpfem) Wohnungsbau
- Ausgleichsmaßnahmen
- Folgekostenverträge über Infrastruktur
- Gegenleistung des Vorhabenträgers für den Abschluss städtebaulicher Verträge
- Folgen des Scheiterns der Planung

➤ Allgemeines:

- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB: die **Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen** sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt.
- Planungsvereinbarung oder Folgekostenvereinbarung?
- §“ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB: Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein.
 - Erforderliche Kosten
 - Drittbegünstigte



- **Unzulässige Planungsbindung durch Städtebauliche Verträge?**
- Das Problem: Fehlende städtebauliche Rechtfertigung, Vorabbindung, Koppelungsverbot?
- **OVG Münster, Urteil vom 7.12.2000 - 7a D 60/99.NE** (Utrechter Modell): Ein Bebauungsplan, der die Errichtung eines Einkaufszentrums ermöglicht, kann auch dann städtebaulich gerechtfertigt sein, wenn sich ein privater Investor als Gegenleistung für die Übereignung der gemeindlichen Flächen, auf denen das Einkaufszentrum errichtet werden darf, gegenüber der Gemeinde zur Errichtung eines Sportstadions verpflichtet (sog. Utrechter Modell). Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich zwar ein beachtliches tatsächliches Gewicht der in die Abwägung eingebrachten Interessen des Investors, jedoch keine rechtliche Koppelung der Planungsentscheidung des Rats an (vor-)vertragliche Vereinbarungen.



1. Übernahme von Planungskosten

➤ Zulässigkeit der Überwälzung von Sach- und Personalkosten auf den Vorhabenträger Drittkosten

- Eigene Kosten der Gemeinde
- Frühere Auffassung des Referenten
- **BVerwG, Urteil vom 25.11.2005 4 C 15.04:** In einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB darf vereinbart werden, dass der Vertragspartner auch die verwaltungsinternen Kosten (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat, die der städtebaulichen Planung einer Gemeinde zurechenbar sind. Ausgenommen hiervon sind Kosten für Aufgaben, die die Gemeinde nicht durch Dritte erledigen lassen dürfte, sondern durch eigenes Personal wahrnehmen muss.
- Berechnung der Kosten
- Statt dessen Gebühren?

2. Verträge zur Durchsetzung von gefördertem (preisgedämpftem) Wohnungsbau



- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB:
- die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, , die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung;

2. Verträge zur Durchsetzung von gefördertem (preisgedämpftem) Wohnungsbau



- Früher: Einheimischenmodelle ggf. mit Preisbindung
- Themen:
 - Öffentlich-rechtlicher oder zivilrechtlicher Vertrag?
 - Allgemeine Geschäftsbedingungen?
 - Bindungsfrist
 - EU-Konformität
 - Die EU-Kommission in Brüssel lehnte die Einheimischenmodelle ab. Sie sah in der Bevorzugung Ortsansässiger eine Diskriminierung anderer europäischer Bürger.
 - Europäischer Gerichtshof in Luxemburg, Urteil vom 8.5.2013 (Verfahren C-197/11 und C-203/11): Belgien

2. Verträge zur Durchsetzung von gefördertem (preisgedämpftem) Wohnungsbau



- Heute: Verträge zur Durchsetzung von gefördertem oder preisgedämpften Wohnungsbau
- Grundsätzlich zulässig
- Dauer der Bindungswirkung aus den Förderbestimmung
- Als öffentlich-rechtlicher oder zivilrechtlicher Vertrag möglich
- Sicherung der Umsetzung:
 - Durch Bebauungsplan`
 - § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB: ... die Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden **könnten**, errichtet werden dürfen (§§ 5,10 und 19 WFG+ Landesrecht)
 - Durch beschränkt persönliche Dienstbarkeiten (Unterlassungsverpflichtung oder Herstellungspflicht?)
 - Durch Baulasten? Fraglich aber unschädlich
 - Durch mittels Bürgschaft abgesicherte Vertragsstrafe

2. Verträge zur Durchsetzung von gefördertem (preisgedämpftem) Wohnungsbau



- **Insbesondere Angemessenheit:**
- **Bezug:** Einzelregelung oder nur Gesamtbetrachtung?
- **BGH, Urteil vom 29.11.2002, V ZR 105/02:** Das Gebot angemessener Vertragsgestaltung ermöglicht nicht nur eine Kontrolle des vertraglichen Austauschverhältnisses, sondern auch eine Überprüfung der einzelnen Vertragsklauseln. Hierbei erlangen - unter Berücksichtigung der besonderen Interessenlage bei Einheimischenmodellen - auch die den §§ 9 bis 11 AGBG zugrundeliegenden Wertungen Bedeutung. **Es ist jedoch - weitergehend als nach dem Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen - eine Kompensation von Vertragsklauseln, die für sich genommen unangemessen sind, durch vorteilhafte Bestimmungen im Übrigen Vertrag möglich.**



- **BVerwG, Urteil vom 30.05.2012 – 9 C 5/11:** Für die Beurteilung der Angemessenheit der vertraglichen Leistungen im Sinne des § 54 Abs. 2 Satz 4 BauZVO sind **alle der Gemeinde aus der vertraglichen Vereinbarung erwachsenden und dem Bauwilligen zurechenbaren Vorteile zu berücksichtigen.** Dies trifft vor allem für solche Vorteile zu, die der Gemeinde durch die geplante Neuansiedlung entstehen, sofern diese erklärtes Ziel und Grundlage des Vertrags ist.
- **Also keine Überprüfung der einzelnen Vertragsklausel?**

3. Verträge über Ausgleichsmaßnahmen



- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB: „..... die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Absatz 3 BauGB....“
- Auszug aus einem Städtebaulichen Vertrag einer Stadt am Niederrhein:
- „Der Maßnahmenträger zahlt an die Stadt für 12 Jahre Unterhaltung und Pflege der künftigen öffentlichen Grünanlagen und des Straßenbegleitgrüns eine einmalige Pauschale in Höhe von 165.500 €. Die Untersuchung und Pflege dieses künftig öffentlichen Grüns übernimmt die Stadt auf Dauert nach Ablauf der 3-jährigen Grünfertigstellungspflege.“

3. Verträge über Ausgleichsmaßnahmen - Fragen -



- Anforderungen an die Verfügungsbefugnis und die langfristige Sicherung
- Stadt Köln: Regelungen zur Durchführung **und Unterhaltung von Ausgleichsmaßnahmen** nach Bundesnaturschutzgesetz sowie zur Übernahme von Ausgleichskosten vertraglich zu vereinbaren;
- Zulässigkeit von Regelungen für dauerhafte Unterhaltung?
- Falls ja: 30 oder 99 Jahre?
- Stadt Köln Zusätzlich: Bereitstellung von Aufenthaltsflächen in öffentlichen Grünflächen, wenn keine ausreichenden Flächen vorhanden sind

- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB: ... die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind **und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind**; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;

- Insbesondere Kindertagesstätten und Schulen
 - Bedarfsermittlung
 - Unangemessenheit, da Bedarf vor allem in den ersten 5 Jahren?
 - Herstellungs- und Unterhaltungskosten ? Auch Ausstattung?

- Größenordnung (bspw.)
 - 269 WE: 1.007.400 OGS + 2.816.011 €
 - 765 WE: 2.859.000 Schulerweiterung
 - 50 WE: 350.000 € Kita

4. Folgekosten über Infrastruktur



- Voraussetzung oder Folge?
 - Kausalität
 - Kausal ist, was die Gemeinde für erforderlich halten darf

- Frühere Auffassung: Folgekosten sind Monokausal
- **Heute: BVerwG, Urteil vom 29.01.2009 – 4 C 15/07:** 2.3 Ein Folgekostenvertrag ist auch dann mit § 11 BauGB vereinbar, wenn der Bedarf für eine städtebauliche Maßnahme - beispielsweise ein Schulgebäude - **durch die Überplanung und Bebauung mehrerer Bebauungsplangebiete** bzw. Gebiete nach § 34 Abs. 4 BauGB verursacht wird. Auch dann kann die Maßnahme als Folge des geplanten Vorhabens anzusehen sein.

- **Vgl. auch OVG Lüneburg, Urteil vom 19.05.2011 – 1 LC 86.09:**



- Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Folgekostenvertrags bleibt aber, dass die Gemeinde die kausale Verknüpfung belegen kann. Es ist nicht ausreichend, dass die städtebaulichen Maßnahmen lediglich "in sachlichem Zusammenhang" mit dem vom Bauwilligen geplanten Vorhaben und mit der städtebaulichen Planung der Gemeinde stehen.... Somit reicht ein bloßer allgemeiner Bezug zu den gemeindlichen Aufgaben nicht aus. Nicht zulässig sind daher beispielsweise die Deckung eines Nachholbedarfs für bereits zuvor verwirklichte Planungen oder andererseits das Bilden eines finanziellen Polsters für gegenwärtig noch nicht absehbare Planungen.



- Ein 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 realistischerweise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne (oder anderen Satzungen) einen (weiteren) Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen.
 - Ein derartiges Konzept muss **vom Rat der Gemeinde beschlossen** und damit von seiner planerischen und gestaltenden Willensbildung gedeckt sein.
 - **In jedem Fall** muss anhand **nachvollziehbarer und realistischer Prognosen dargelegt werden, mit welcher Zunahme der Bevölkerung gerechnet wird**. Daraus ist abzuleiten und anhand 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 etc.) auf die Gemeinde zukommen.
 - **Meine Meinung:** Diesen Anforderungen werden viele nordrhein-westfälischen Modelle nicht gerecht.

Städtische Gebühren für die Aufstellung eines Bebauungsplanes und Bearbeitung eines Städtebaulichen Vertrages?



Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- In Dortmund gibt es eine Gebührensatzung für die Aufstellung von Bebauungsplänen
- Aus einem aktuellen Vertragsentwurf einer anderen Ruhrgebietsstadt:
 - *„Nach der Verwaltungsgebührensatzung der Stadt ... in der jeweils geltenden Fassung wird für Dienstleistungen für die Bearbeitung von städtebaulichen Verträgen über die Erschließung eine Verwaltungsgebühr i.H.v. 5 Prozent der Baukosten für die Erschließung des Baugebietes erhoben, mindestens jedoch 10.000 Euro, höchstens 300.000 Euro. Zu Grunde gelegt werden die anrechenbaren Herstellungskosten, die nach der HOAI ermittelt werden.“*
- *Zulässig?*

- § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB
- Keine Ansprüche aus § 839 BGB, PFV oder CIC bei Abbruch der Planung durch die Gemeinde, selbst wenn dieser aus sachwidrigen Gründen erfolgt (BGH, Urteil vom 18.05.2006 – III ZR 396/04)
- Ausnahme: Verstoß gegen Informationspflichten
- Abweichende vertragliche Vereinbarungen möglich aber für den privaten Vorhabenträger in der Regel nicht erreichbar.



- Baulandmodelle sind grundsätzlich zulässig
- Europarechtlich bestehen keine durchgreifenden Bedenken
- gemeindegebietsbezogene Kostenregelungen unterliegen besonderen Anforderungen, die nach meiner persönlichen Einschätzung in vielen Fällen nicht erfüllt werden (Grund: Verfahrensvereinfachung und Gleichbehandlungsgrundsatz)
- Baulandmodelle wirken erheblich stärker auf die Gestehungskosten von Wohnbauflächen ein als hohe Grundstückskosten
- Baulandmodelle schaffen in erster Linie kein Bauland sondern Verlagern Planungs-, Erschließungs- und Folgekosten auf den Vorhabenträger bei gleichzeitiger Einschränkung der Refinanzierungsmöglichkeiten. Sie können sich daher dämpfend auf die Baulandentwicklung auswirken.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Michael Oerder
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Gustav-Heinemann-Ufer 88
50968 Köln

+ 49 (0)221 / 97 30 02 – 73

+ 49 (0)221 / 97 30 02 – 22

m.oerder@lenz-johlen.de

www.lenz-johlen.de