

Luisa Pauge*

Städtebauliche Verträge in der kommunalen Praxis – Gestaltungsmöglichkeiten zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

In vielen Städten und Gemeinden Baden-Württembergs ist Bauland ein knappes und stark nachgefragtes Gut. Um angesichts steigender Bauland- und Mietpreise für breite Bevölkerungsgruppen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, muss die kommunale Bodenpolitik konkrete Bedarfsprognosen berücksichtigen und im frühzeitigen und dauerhaften Zusammenwirken mit privaten Eigentümern und Investoren zielgerichtete Maßnahmen entwickeln. Modelle zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum werden in den Hochpreislagen nicht nur für den sozialen Wohnungsbau, sondern auch für die mittleren Einkommensschichten eingesetzt. Dabei zählen städtebauliche Verträge neben Bebauungsplänen zum unverzichtbaren Kernbestand städtebaulicher Instrumente der Kommunen. Auch für kleinere Gemeinden bietet es sich an, über städtebauliche Verträge bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Der folgende Beitrag soll im Überblick rechtliche (Gestaltungs-)Möglichkeiten und Grenzen beim Abschluss von städtebaulichen Verträgen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum veranschaulichen und aufzeigen, welche Gesichtspunkte Städte und Gemeinden dabei in der Praxis insbesondere zu beachten haben.



Foto: aymane jidif/pixabay.com

Baulandstrategien zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

§ 1 Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB) stellt für Städte und Gemeinden den Planungsgrundsatz auf, dass die Bauleitpläne „eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung

unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten“ sollen. Die Bereitstellung von geeignetem Bauland ist Voraussetzung dafür, dass Gemeinden die soziale Wohnraumförderung anwenden und damit sozial geförderten bzw. bezahlbaren Wohnraum realisieren können. Das

Städtebaurecht bietet hierfür eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente (kommunale Baulandmodelle).

Bei den durch eine „Angebotsstrategie“ gekennzeichneten kommunalen Baulandmodellen beschränkt sich eine Gemeinde darauf, ihre kommunale Planungshoheit wahrzunehmen. Die Realisierung von Bebauungsplänen und sonstigen Satzungen verbleibt dabei ausschließlich bei den Eigentümern, geeigneten Erschließungsträgern oder Wohnungsunternehmen. Da die Veräußerung und die Nutzung der neu erschlossenen Bauflächen dann anschließend durch die privaten Eigentümer erfolgen, fließen zum einen die Wertsteigerungen der Grundstücksflächen allein den privaten Eigentümern zu.

* Luisa Pauge ist Rechtsanwältin der Kanzlei iuscomm Rechtsanwälte – Schenek und Zimmermann Partnerschaftsgesellschaft mbB, Stuttgart, und berät Städte, Gemeinden und Landkreise.

Insbesondere hat die Gemeinde aber auch keinen Einfluss auf die Nutzung beziehungsweise Vermarktung der baureifen Bauflächen, sodass sie beispielsweise Strategien zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum nur begrenzt verwirklichen kann. Denn zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sind die Möglichkeiten der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) begrenzt. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB können Flächen für die soziale Wohnraumförderung und nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf festgesetzt werden. Durch diese Festsetzungen allein kann aber nicht sichergestellt werden, ob durch die im Bebauungsplan festgesetzten Flächen auch tatsächlich eine Förderung der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum erfolgt. Notwendig sind neben der Ausweisung im Bebauungsplan daher flankierende Instrumente. Städtebauliche Verträge können die Festsetzungen des Bebauungsplans ergänzen, um die Modalitäten der Nutzung zu konkretisieren und vertraglich abzusichern.

In Betracht kommen insofern „kooperative“ Baulandmodelle, die eine Kombination der Schaffung des erforderlichen Planungsrechts durch Bauleitpläne und deren Verwirklichung durch städtebauliche Verträge vorsehen. Insbesondere den städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB) kommt daher in der kommunalen Praxis der Baulandentwicklung eine zunehmend wichtigere Funktion zu.

Städtebauliche Verträge

Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags können nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB auch die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung sein. Ein wichtiger Vorteil besteht bei städtebaulichen Verträgen darin, dass die Gemeinden auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrages ihre Kosten unter anderem für die Bereitstellung des Bau-

lands und der Infrastruktur ganz oder teilweise auf private Investoren übertragen können. Je nach Zielsetzung der Gemeinde sind unterschiedliche Modelle der Vertragsgestaltung möglich.

Insbesondere können in städtebaulichen Verträgen beispielsweise auch Vereinbarungen zu Sozialquoten im Wohnungsbau aufgenommen werden, wonach eine bestimmte Quote des Wohnraums billiger vermietet oder veräußert werden muss. Ein Modell ist das sogenannte Münchener Modell. Bei städtebaulichen Verträgen mit Vereinbarungen zu Sozialquoten wird der Investor durch die Gemeinde bei der Baulandentwicklung verpflichtet, jedenfalls anteilig (Beispiel: 30 Prozent) Wohnraum im Sozialen (das heißt im öffentlich geförderten) und/oder bezahlbaren Wohnungsbau zu schaffen.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass in den städtebaulichen Verträgen nicht alle Regelungen zulässig sind. Dies gilt vor allem auch für die Gegenleistungen, zu denen sich die Gemeinde als Plangeber verpflichtet. Nach § 11 Abs. 2 BauGB muss die Leistung, zu der sich ein Grundstückseigentümer/Investor verpflichtet, in einem sachlichen Zusammenhang mit der Leistung der Gemeinde stehen (sogenanntes Koppelungsverbot). Ferner muss die vom Grundstückseigentümer bzw. Investor geforderte Leistung den gesamten Umständen nach angemessen sein (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Städtebauliche Verträge zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum unterscheiden sich hinsichtlich der Voraussetzungen insofern nicht von denen anderer städtebaulicher Verträge.

Städtebauliche Verträge mit Sozialbindungsklauseln sind nach dem Gesetz streng reglementiert. Nur wenn Gemeinden den Wohnbedarf von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen decken wollen, dürfen sie derartige Verträge mit privaten Investoren abschließen (städtebauliche Zielsetzung). Solche Bevölkerungsgruppen sind beispielsweise kinderreiche und junge Familien, Alleinerziehende, Schwerbehinderte, alte Menschen und Asylbewerber.

Städtebauliche Bedarfsanalyse

Bei jeder Baulandausweisung müssen zunächst durch eine Bestandsanalyse städtebauliche „Defizite“ ermittelt und dargelegt werden, aus denen die Gemeinde dann den städtebaulichen Handlungsbedarf ableiten kann (§ 1 Abs. 3 BauGB: „sobald und soweit“). Danach muss die Gemeinde als Plangeber zuvorderst nachweisen können, inwiefern negative städtebauliche Folgen bereits konkret eingetreten sind oder inwiefern die Gefahr einer (künftigen) negativen städtebaulichen Entwicklung besteht.

Ferner muss die Gemeinde darlegen, dass der städtebauliche Vertrag konkret die Missstände beseitigen oder verhindern kann. Auch zukünftige Entwicklungen dürfen prognostiziert werden, wobei die Prognosen auf realistischen Annahmen beruhen, methodisch einwandfrei erarbeitet und nachvollziehbar sowie einleuchtend begründet sein müssen.

Gestaltungsmöglichkeiten und -grenzen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

Um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, kommen beispielsweise Bauverpflichtungen, Belegungsrechte, Regelungen zur Miethöhe oder Regelungen zum Verkaufspreis in Betracht. So können städtebauliche Verträge die Bindung enthalten, einen bestimmten Anteil der Wohnungen bzw. der Geschossfläche als Eigentums- oder Mietwohnungen „im Standard“ sowie mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus zu errichten bzw. für die mittleren Einkommensschichten zur Verfügung zu stellen. In Betracht kommt ferner die Einräumung von Belegungs-, Besetzungs- und Benennungsrechten zugunsten der Gemeinde, die mit bestimmten Bindungsfristen vereinbart werden. Auch die Vereinbarung von Veräußerungsbeschränkungen ist denkbar.

Diese Verpflichtungen müssen, um effektiv zu sein, vertraglich abgesichert sein und durchgesetzt werden können. Vor allem städtebauliche Verträge, deren Verpflichtungen erst nach Beendi-

gung der Baumaßnahmen umgesetzt werden können, bergen aus Sicht der Gemeinde größere Risiken und müssen daher zugunsten der Gemeinde entsprechend vertraglich abgesichert werden.

Die Vereinbarung von Vertragsstrafen dient dazu, sicherzustellen, dass die vereinbarten Verpflichtungen durch den Grundstückseigentümer beziehungsweise Investor auch tatsächlich umgesetzt werden, um der Gemeinde den Nachweis eines Schadens zu ersparen. Dabei verpflichtet sich der Grundstückseigentümer gegenüber der Gemeinde, für den Fall der Nichterfüllung oder der nicht rechtzeitigen Erfüllung sowie im Falle der Verletzung der vertraglichen Verpflichtung für die Dauer des Verstoßes einen wiederkehrenden bestimmten Geldbetrag zu zahlen. Hinsichtlich der Höhe einer Vertragsstrafe ist Augenmaß zu wahren: Um wirksam zu sein, muss sie für den Grundstückseigentümer fühlbar sein, andererseits darf sie ihn nicht kne-

beln. Als rechtlicher Maßstab für eine angemessene Höhe ist insofern das Übermaßverbot zu beachten.

Befristete Wiederkaufs- bzw. Ankaufsrechte werden in der Regel durch eine Auflassungsvormerkung zugunsten der Gemeinde gesichert. Grundsätzlich unterliegt die Ausgestaltung eines dinglich gesicherten gemeindlichen Ankaufs- oder Wiederkaufsrechts den Grenzen der Angemessenheit im Sinne des § 11 Abs. 2 BauGB. Die Frage der Angemessenheit stellt sich insbesondere für Regelungen hinsichtlich der Bindungsdauer für eine Selbstnutzungsverpflichtung. Weitere Sicherungsmittel sind beispielsweise Rückzahlungs- beziehungsweise Zuzahlungsverpflichtungen, Regelungen zur Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung sowie Nutzungsbeschränkungen oder Duldungspflichten, die ein Investor gegenüber der Gemeinde in einem städtebaulichen Vertrag übernommen hat und

die durch die Eintragung einer Dienstbarkeit gesichert werden können.

Zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten im Einzelfall

Die Baulandpolitik zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum hat auch in kleinen Städten und Gemeinden dann Erfolg, wenn es ausreichend Nachfrage nach Wohnraum gibt und die Bodenwertsteigerung so erheblich ist, dass sich das Projekt auch für den Grundstückseigentümer bzw. Investor finanziell lohnt. Durch städtebauliche Verträge können Gemeinden die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum rechtsverbindlich absichern und sicherstellen, dass die Grundstücke nicht nur als Spekulationsobjekt dienen, sondern vor Ort dem Wohnbedarf tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. ■

Az. 621.80

Impressum

Die Gemeinde (BWGZ):

Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte; Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg (Herausgeber – Eigenverlag)

Verantwortlich für den Herausgeber:

Roger Kehle, Präsident (V.i.S.d.P.)

Verlags- und Schriftleitung/Redaktion:



Kristina Fabijancic-Müller
kristina.fabijancic-mueller@gemeindetag-bw.de



Sarah Knörzer
sarah.knoerzer@gemeindetag-bw.de

Vertrieb:

Sarah Knörzer
sarah.knoerzer@gemeindetag-bw.de

Anschrift:

Gemeindetag Baden-Württemberg
Panoramastraße 31, 70174 Stuttgart
Tel. 0711 22572-0, Fax 0711 22572-47
E-Mail: zentrale@gemeindetag-bw.de
Internet: <https://www.gemeindetag-bw.de>

Die Gemeinde (BWGZ)

erscheint zweimal monatlich.

Bezugspreise (ohne MWSt.):

- für Mitgliedsstädte und Mitgliedsgemeinden:
Jahresabonnement 154 Euro
- für sonstige Bezieher:
Jahresabonnement 175 Euro
- für Stadt-, Gemeinde- und Ortschaftsräte,
Studenten und öffentliche Bibliotheken:
Jahresabonnement 110 Euro

Bei Mehrfachabnahme Sonderrabatte möglich.

Alle Preise einschl. Versand- und Zustellgebühren.

Einzelhefte

kosten 9,35 Euro zzgl. MWSt.

Bestellungen:

Schriftlich an den Gemeindetag.
Sarah Knörzer
E-Mail: sarah.knoerzer@gemeindetag-bw.de

Abbestellungen:

Schriftlich an die Geschäftsstelle des Gemeindetags vier Wochen vor Halbjahresende, Abbestellungen werden nur zum 30. Juni und zum 31. Dezember wirksam.

Nachdrucke und Kopien:

Nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Gemeindetags (dies gilt nicht für Mitgliedsstädte und Mitgliedsgemeinden); Quellenangabe erforderlich.
Namentlich gekennzeichnete Artikel geben nicht in jedem Fall die Meinung des Herausgebers wieder. Für die inhaltliche Richtigkeit von Fremdbeiträgen ist der jeweilige Verfasser verantwortlich.
Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bildmaterial übernimmt der Herausgeber keine Verantwortung. Die Redaktion behält sich Kürzungen und Überarbeitung vor.

Anzeigenverwaltung:

Martin Fettig Medienservice
Gretelweg 1a,
76199 Karlsruhe
Tel. 0721/1450 80 42,
Fax 0711/257 35 56
E-Mail: bwgz@das-medienquartier.de
Die Anzeigenverwaltung ist für Anzeigen und Hinweise im Anzeigenteil verantwortlich.

Druck:

Wahl-Druck GmbH,
Carl-Zeiss-Straße 26
73431 Aalen/Württ.