

Arbeitshilfe

Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab

Kurzfassung

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 jeweiligen 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**“.

Guido Beermann

Minister für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	5
1. Einleitung	6
2. Entwicklung der Wohnungs- und Wohnbaulandmärkte in Brandenburg	8
2.1. Demografische Entwicklungen	8
2.2. Die Situation vor Ort – ausgewählte Fallstudien	9
2.3. Handlungsfelder und Handlungsbedarfe für den Wohnungsbau	10
2.4. Strategische Handlungsfelder für die Baulandentwicklung	11
2.4.1. Handlungsfeld Innenentwicklung	11
2.4.2. Handlungsfeld Außenentwicklung	12
3. Baukasten mit Instrumenten für die Baulandentwicklung in Brandenburg	14
3.1. Praxisrelevante Baulandstrategien	14
3.1.1. Angebotsplanung	14
3.1.2. Kommunales Zwischenerwerbsmodell	16
3.1.3. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	16
3.1.4. Kooperationsmodell der Baulandentwicklung	17
3.2. Instrumente zur Steuerung der Baulandentwicklung	17
3.2.1. Kommunale Planungshoheit und Bauleitplanung	17
3.2.2. Kommunale Grundsatzbeschlüsse zur Baulandentwicklung	18
3.2.3. Städtebauliche Verträge	19
3.2.4. Gesamtkonzeption für den Gemeinbedarf als Grundlage für Folgekostenverträge	21
3.2.5. Städtebauliche Kalkulation	22
4. Die 10 Schritte zum Baulandmodell im Brandenburger Maßstab	23
4.1. Zum Begriff „kommunales Baulandmodell“	23
4.2. Arbeitsschritte für die Entwicklung eines Baulandmodells im Brandenburger Maßstab	23
4.3. Die Auswahl der Strategien und Instrumente für ein Baulandmodell im Brandenburger Maßstab	28
4.4. Ein Baulandmodell im Brandenburger Maßstab - Textbausteine	30
Ein Fazit	34
Literaturhinweise	35
Abkürzungsverzeichnis	36

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Bevölkerungsentwicklung 1991 – 2018 in Brandenburg (Quelle: Leibniz-Institut für Länderkunde 2019).....	8
Abbildung 2:	Pilotgemeinden im Brandenburger Umland (Quelle: Kötter/Rehorst/Weiß).....	9
Abbildung 3:	Das Prinzip der dreifachen Innenentwicklung nach MUST (Quelle: MUST Städtebau GmbH)	11
Abbildung 4:	Bausteine der städtebaulichen Innenentwicklung (© Kötter)	12
Abbildung 5:	Praxisrelevante kommunale Baulandstrategien im Überblick (© Kötter)	15
Abbildung 6:	Kooperationsmodell der Baulandentwicklung durch Bauleitplanung und städtebauliche Verträge (© Kötter).....	18
Abbildung 7:	Typische Kostenstruktur der Baulandentwicklung und Prüfung der bodenwirtschaftlichen Angemessenheit für ein Beispiel, (© Kötter).....	20
Abbildung 8:	Bausteine eines Kooperativen Baulandmodells (© Kötter)	24
Abbildung 9:	Prozess und Arbeitsschritte der Baulandentwicklung (© Kötter).....	26
Abbildung 10:	Ablauf der kooperative Baulandentwicklung im Brandenburger Maßstab (© Kötter)	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Checkliste zur Instrumentenauswahl	29
---	----

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 nimmt der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum, insbesondere an sozialem Wohnungsbau, zu.

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 sind effektive Vorgehensweisen der Städte und Gemeinden, die die Praxis unter dem Druck der rasant zunehmenden Probleme und Anspannungen der Bauland- und Immobilienmärkte entwickelt hat. 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 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.

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 Kurzfassung fasst die wesentlichen Ergebnisse einer ausführlichen Arbeitshilfe zusammen, die den Gemeinden eine Hilfestellung für die Entwicklung einer ortsspezifischen Baulandstrategie und letztlich eines Baulandmodells bieten soll. Sie gibt einen Überblick über die für die Praxis in Brandenburg relevanten Strategien der Baulandentwicklung und unterbreitet einen 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 Gemeinden Brandenburgs sollen dabei unterstützt werden, 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. Demografische 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. In der Folge sind die Bodenpreise stark angestiegen. Die höheren Bodenpreise wirken sich auch auf die Mietpreise in den kleineren Städten und Gemein-

den aus, so dass der Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum, insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus wächst. Treiber dieser Entwicklung ist die dynamische Entwicklung des Wohnungsmarktes in Berlin. Eine ebenfalls große Dynamik verursacht die Landeshauptstadt Potsdam. Die Ausstrahlungskraft dieser Nachfrage entfällt ebenfalls zum Großteil auf den engeren Verflechtungsraum um Berlin. Abbildung 1 zeigt die aggregierte Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg, die die signifikanten Zuwanderungsgewinne im Berliner Umland erkennen lässt.

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.

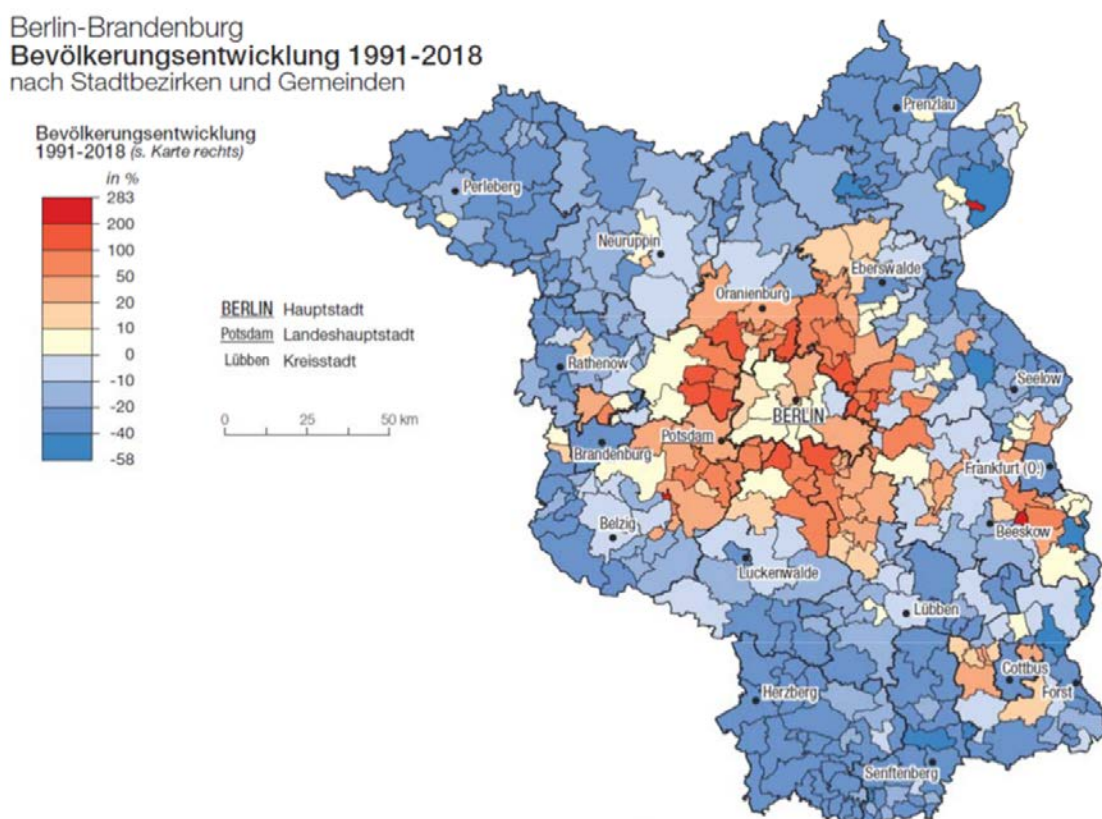


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 1991 – 2018 in Brandenburg (Quelle: Leibniz-Institut für Länderkunde 2019)

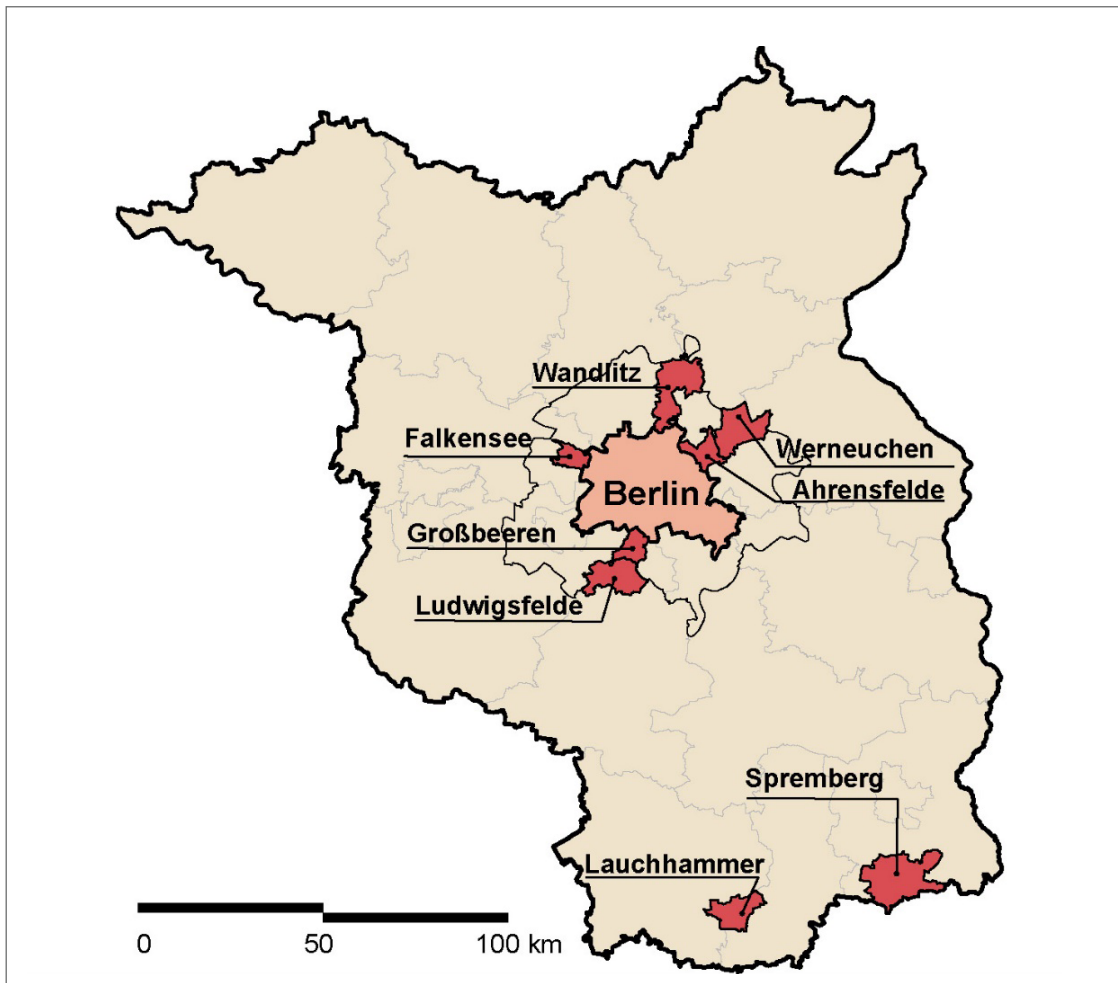


Abbildung 2: Pilotgemeinden im Brandenburger Umland (Quelle: Kötter/Rehorst/Weiß)

2.2. Die Situation vor Ort – ausgewählte Fallstudien

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 2) systematisch erfasst und analysiert (Fallstudienanalyse).

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 Zuwande-

rungen 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.

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 und daran, dass die Bindungen für den geförderten Wohnungsbau zukünftig 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.

Quantitative Wohnungsnachfrage

Für die Zukunft 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.

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.

Diese Veränderungen der Wohnungsnachfrage im Berliner Umland führen im Zusammenspiel mit der Struktur der örtlichen Bauland- und Wohnungsmärkte zu erheblichen und differenzierten Handlungsbedarfen für die kommunale Wohnungs- und Baulandpolitik.

2.3. Handlungsfelder und Handlungsbedarfe für den Wohnungsbau

Im Berliner Umland lassen sich für die unterschiedlichen Preissegmente des Wohnungsmarktes verschiedene Handlungsbedarfe ableiten.

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 Fördermittelnahmer dazu, den errichteten Wohnraum zu bestimmten Mietpreisen und an bestimmte Zielgruppen mit Wohnberechtigungsschein zu vermieten (Mietpreis- und Belegungsbindungen).

Mietpreisgedämpfter Wohnungsbau

Auf Grund von steigenden Neu- und Wiedervermietungsmieten haben zunehmend auch Bewerber 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.² Danach sollte ein Haushalt nicht mehr als etwa 30 Prozent seines Nettoeinkommens für die Mietkosten ausgeben.

² Vgl. z.B. Deutscher Bundestag 2017.

Maßgeblich für das Niveau der preisgedämpften Mieten sind folglich auch die örtlichen Einkommensverhältnisse.

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).

2.4. Strategische Handlungsfelder für die Baulandentwicklung

Eine Ausrichtung des Wohnungsbaus auf die gemeindespezifischen Wohnungsteilmärkte erfordert eine passende Strategie zur Baulandentwicklung. Im Hinblick auf eine bedarfsgerechte und nachhaltige Entwicklung lassen sich dabei folgende Handlungsfelder unterscheiden.

2.4.1. Handlungsfeld Innenentwicklung

Angesichts der vielfältig nachteiligen städtebaulichen, ökologischen, wirtschaftlichen und sozi-

alen Folgen des Siedlungsflächenwachstums 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 (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 umfassen. Eine solche Form der Innenentwicklung entspricht dem Konzept der „dreifachen Innenentwicklung“ von MUST Städtebau GmbH (vgl. Abbildung 3).

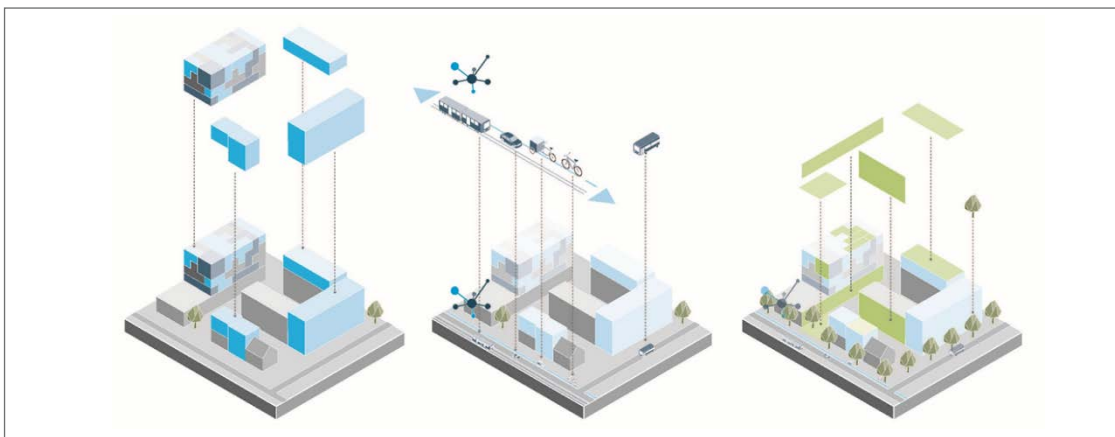


Abbildung 3: Das Prinzip der dreifachen Innenentwicklung nach MUST (Quelle: MUST Städtebau GmbH)

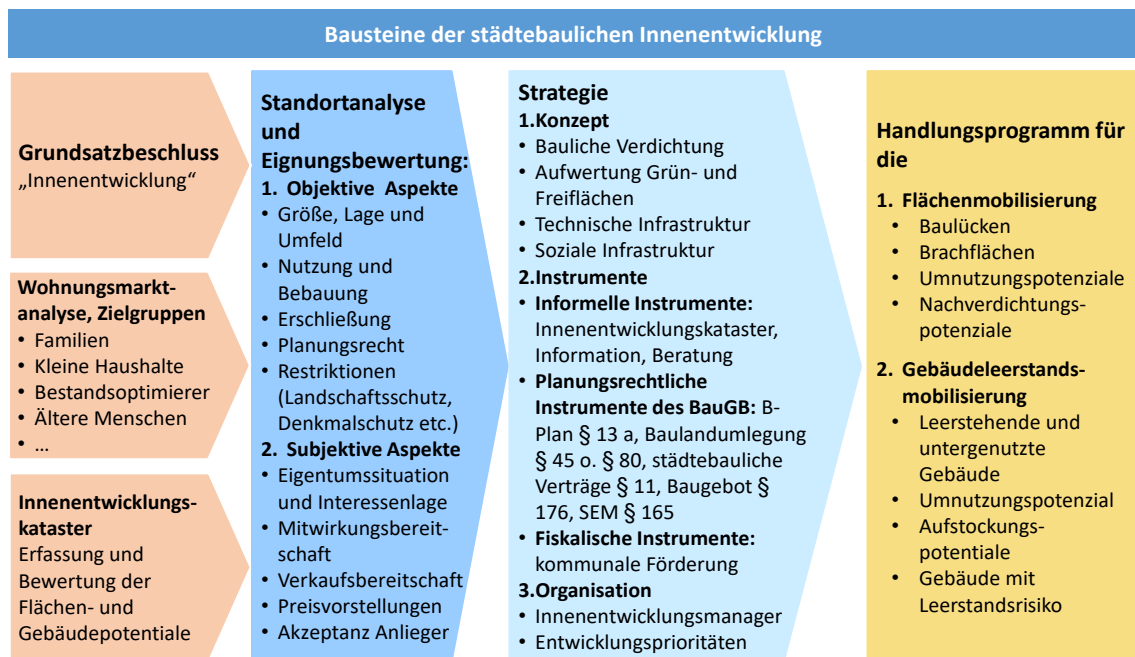


Abbildung 4: Bausteine der städtebaulichen Innenentwicklung (© Kötter)

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

1. Erhöhung der Nutzungsdichte und –vielfalt, durch z.B. Baulückenschließung, Dachaufstockungen und Nutzungsmischung.
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 Bausteine einer Innenentwicklungsstrategie einschließlich der Instrumente zeigt Abbildung 4. 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 bewir-

ken. 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).

2.4.2. 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:

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.

Insgesamt sollte die kommunale Steuerung der Siedlungsentwicklung auf möglichst flächensparende, durch den SPNV erschlossene und sozial wie funktional durchmischte neue Siedlungen hinwirken.

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 praxisgerechten und anschaulichen Erläuterungen der folgenden Kapitel unterstützt werden.

3. Baukasten mit Instrumenten für die Baulandentwicklung in Brandenburg

3.1. Praxisrelevante Baulandstrategien

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 5). 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.

3.1.1. 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 unabhängigen 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

Praxisrelevante kommunale Baulandstrategien			
Strategie Angebotsplanung mit/ohne Baulandumlegung	Kommunale Zwischenerwerbsstrategie	Kooperative Baulandstrategie Kommune - Investor	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
Steuerung durch Gemeinde • Bauleitplanung • Bodenordnung durch freiwillige oder hoheitliche Baulandumlegung • Erschließung	Steuerung durch Gemeinde • Freihändiger Grunderwerb • Bauleitplanung • Erschließung • Vermarktung • Konzeptvergabe	Steuerung durch Gemeinde • Bauleitplanung • Städtebauliche Verträge mit Investor	Steuerung durch Gemeinde • Freihändiger Grunderwerb • ggf. Enteignung • Bauleitplanung • Erschließung • Reprivatisierung • Konzeptvergabe
Verwirklichung städtebaulicher Ziele • Inhalte B-Plan • Zeitpunkt der Baurechtsnutzung im Belieben der Eigentümer	Verwirklichung städtebaulicher Ziele • Inhalte B-Plan • Inhalte Kaufvertrag • Bauverpflichtung für Erwerber	Verwirklichung Städtebaulicher Ziele • Inhalte B-Plan • Baurealisierungsvertrag • Sozialer Wohnungsbau	Verwirklichung Städtebaulicher Ziele • Inhalte B-Plan • Inhalte Kaufvertrag: • Bauverpflichtung für Erwerber • Sozialer Wohnungsbau
Voraussetzungen • Normaler Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten • Hohe Anzahl von Eigentümern	Voraussetzungen • Normaler Bedarf • Verkaufsbereite Eigentümer	Voraussetzungen • Normaler Bedarf • Kein bestehendes Planungsrecht • Kooperationsbereiter Investor	Voraussetzungen • Erhöhter Bedarf • Brachflächen • Wohl der Allgemeinheit

Abbildung 5: Praxisrelevante kommunale Baulandstrategien im Überblick (© Kötter)

Gemeinde in Gestalt einer Baulandumlegung (§§ 45 ff. BauGB).²

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. BauGB, 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.

² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 - 1 BvR 1512/97.

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

3.1.2. 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 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.

Die größte Herausforderung des Zwischenerwerbsmodells stellt der Erwerb von Flächen durch die Gemeinde dar. Zu unterscheiden sind die Möglichkeiten einer langfristigen Flächenbeschaffung im Rahmen einer Bodenvorratspolitik einerseits und einer projektbezogenen Flächenbeschaffung im Vorfeld eines konkreten Bebauungsplans andererseits.

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.

3.1.3. 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 um kein 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.

3.1.4. Kooperationsmodell der Baulandentwicklung

Das 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 (vgl. Abbildung 6).

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.

3.2. Instrumente zur Steuerung der Baulandentwicklung

3.2.1. Kommunale Planungshoheit und Bauleitplanung

Der FNP und der B-Plan als Instrumente der Bauleitplanung sollten zielgerichtet im Rahmen der kommunalen Planungshoheit für die Ziele und Zwecke der Baulandentwicklung eingesetzt werden (vgl. Abbildung 6).

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.

Es empfiehlt sich bei kooperativen Baulandmodellen, vor der Änderung des FNP zur Wohnbaulandentwicklung die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer zu klären und in Abhängigkeit davon die Änderungen vorzunehmen. Damit gewinnt der FNP hinsichtlich der grundlegenden Fest-

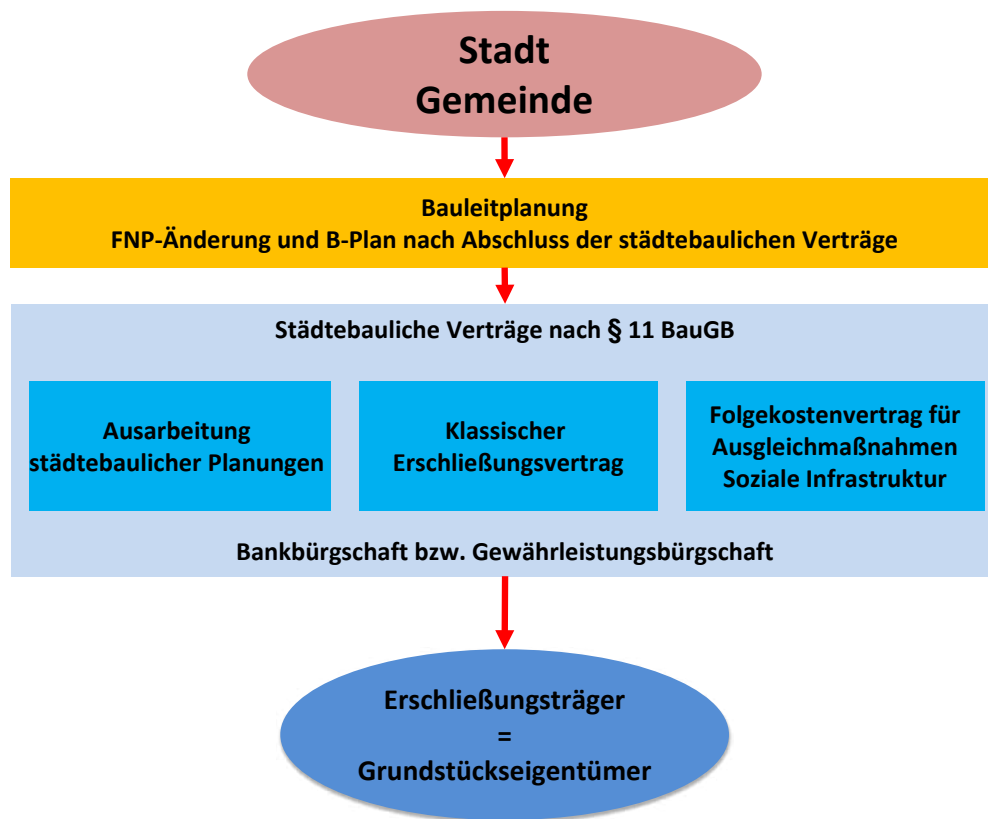


Abbildung 6: Kooperationsmodell der Baulandentwicklung durch Bauleitplanung und städtebauliche Verträge (© Kötter)

legung der Bodennutzung an strategischer Bedeutung für die Gemeinde im Hinblick auf die Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung.

Durch B-Pläne als verbindliche Bauleitpläne kann die Wohnsiedlungsflächenentwicklung auf den bereits durch den FNP dargestellten Standorten vor allem hinsichtlich Art und Maß der baulichen und sonstigen Nutzung und im Hinblick auf bestimmte Ziele und Zwecke des Wohnungsbaus konkretisiert werden. Im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit der Gemeinden empfiehlt es sich bei kooperativen Baulandmodellen, den Aufstellungsbeschluss zum B-Plan erst dann zu fassen, wenn die Grundstückseigentümer den beabsichtigten vertraglichen Regelungen mit der Gemeinde grundsätzlich zustimmen.

3.2.2. 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 basiert es auf einer Kombination von B-Plan zur Baurechtschaffung durch die Gemeinde und städtebaulichen Verträgen zwischen Gemeinde und einem entwicklungsbereiten Flächeneigentümer nach § 11 BauGB.

Angeichts der aktuellen Herausforderungen des Bauland- und Immobilienmarktes in Brandenburg 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.

3.2.3. Städtebauliche Verträge

Bei den kooperativen Baulandmodellen spielen die städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB in Verbindung mit der Bauleitplanung eine zentrale Rolle. Die vertraglichen Regelungen müssen folgende Anforderungen erfüllen:

(1) Kausalität

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 geplanten Vorhabens sind.³

Das Gebot der Ursächlichkeit erfordert es, dass die vereinbarten Beträge durch den Vertrag in bestimmter Höhe bestimmten Maßnahmen zugeordnet werden.⁴ 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.⁵ 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.⁶

(2) Kopplungsverbot

Städtebauliche Verträge mit den Grundstückseigentümern sind grundsätzlich nur dort möglich, wo die Gemeinde neues Baurecht schafft und vor dem Satzungsbeschluss zum B-Plan abzuschließen. Die Steuerungsfähigkeit 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 die Regelungen des Baulandmodells der Gemeinde akzeptiert.

Nach dem Kopplungsverbot darf für Vorhaben, die bereits nach § 34 BauGB zulässig sind, kein städtebaulicher Folgekostenvertrag mehr abgeschlossen werden.

Mit städtebaulichen Verträgen können grundsätzlich lediglich städtebauliche Ziele verfolgt

3 Vgl. BVerwG Urt. v. 29.01.2009 - BVerwG 4 C 15/07 - ; BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 - 4 C 11/10 -.

4 Vgl. bereits BVerwG, Urt. v. 6.7.1973 - IV C 22.72 -.

5 Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -.

6 Vgl. Battis, Krautzberger, Lohr 2019, § 11 BauGB, Rn. 73-74.

werden. 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.

(3) Angemessenheitsgebot

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 zueinander stehen. 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.⁷

Die Abbildung 7 zeigt die typische Kostenstruktur der Baulandentwicklung in Brandenburger Gemeinden und die Möglichkeit, durch eine bodenwirtschaftliche Betrachtung die Angemessenheit der Vereinbarungen zu überprüfen. Grundsätzlich können zur Beurteilung der Angemessenheit neben der planungsbedingten Bodenwertsteigerung auch die Erträge aus der Grundstücksnutzung herangezogen werden.

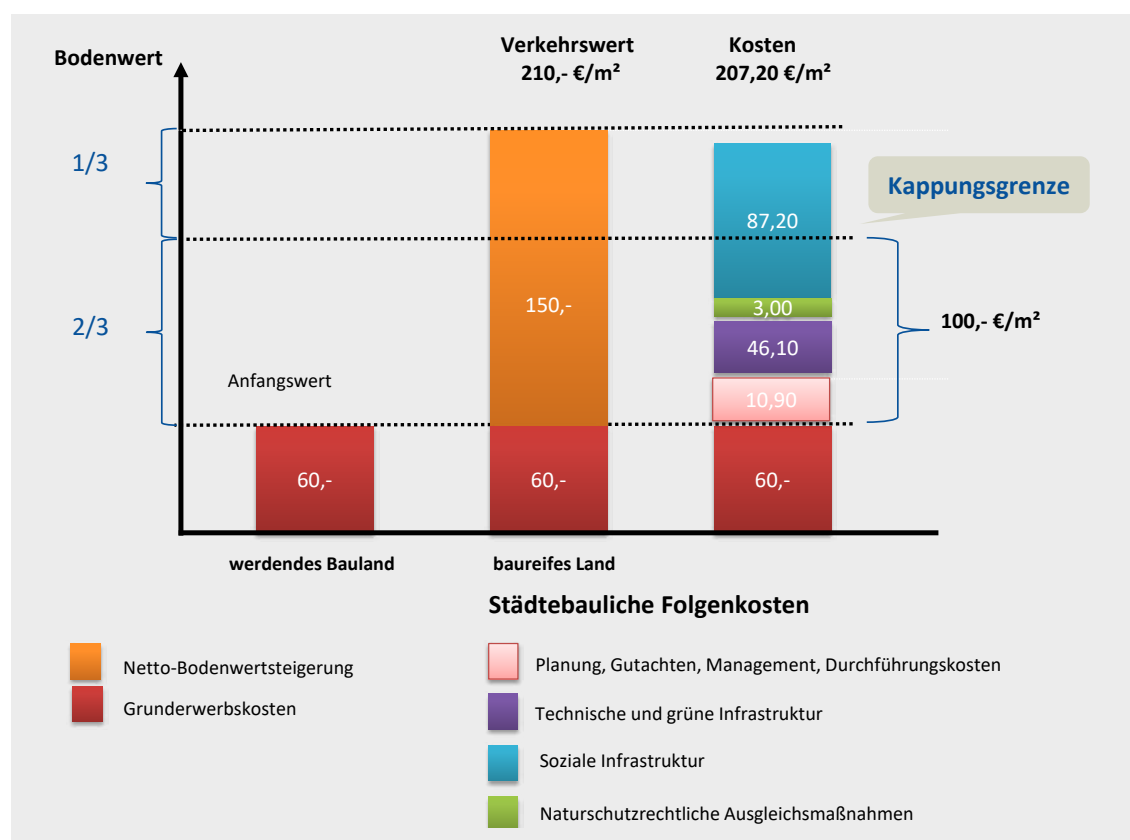


Abbildung 7: Typische Kostenstruktur der Baulandentwicklung und Prüfung der bodenwirtschaftlichen Angemessenheit für ein Beispiel, (© Kötter)

7 Vgl. BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 - 4 C 11.10 -; Battis, Krautzberger, Löhr 2019, § 11 BauGB, Rn. 75-76.

Die Kostenbeteiligungen der Planungsbegünstigten haben dem Charakter von Abgaben, die dem Aufwendungsersatz der Gemeinde für die ihr entstandenen Kosten der kommunalen Infrastruktur dienen und die sie anderweitig nicht decken kann. Insofern kann theoretisch eine vertragliche Kostenüberwälzung bis zur gesamten Höhe der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen erfolgen.

3.2.4. Gesamtkonzeption für den Gemeinbedarf als Grundlage für Folgekostenverträge

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.

Zu den bedeutendsten überwälzbaren Kosten gehören die Aufwendungen für die Planungen, die Herstellung der Erschließungsanlagen, die Gemeinbedarfseinrichtungen (KiTa) sowie die naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen.

Bei Gemeinbedarfseinrichtungen stellt sich bei kleinen Baugebieten in Brandenburg re-

gelmäßig die Frage der Zurechenbarkeit und der Angemessenheit dieser Kosten. Dabei sind folgende Kriterien und Beurteilungsmaßstäbe zu beachten:⁸

- Es dürfen keine allgemeinen „Zuzugsabgaben“ oder Kostenpauschalen erhoben werden, sondern die Kosten sollen Ersatz für konkret getätigte oder noch entstehende Aufwendungen sein.
- Folgekostenverträge sind auch dann zulässig, wenn die Aufwendungen bereits entstanden sind. Auch zeitlich zuvor entstandene Kosten für städtebauliche Maßnahmen können überwälzt werden, wenn diese Voraussetzung für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens sind und damit die Kausalität nachgewiesen werden kann.⁹
- 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.¹⁰

Deshalb empfiehlt sich bei einer Mehrzahl von kleinen Baugebieten, die jeweils für sich genommen keine vollständige neue soziale Infrastruktureinrichtung erfordern, eine Gesamtkonzeption für den Gemeinbedarf. Damit kann eine Gemeinde nachweisen, dass eine neue Gemeinbedarfseinrichtung eine erforderliche städtebauliche Folgeeinrich-

8 Vgl. BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 - 4 C 11.10 - BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 - 4 C 15.07 -.

9 Vgl. BT-Drs. 13/6392, 50.

10 Vgl. EZBK 2019, § 11 BauGB, Rn. 164a.

tung mehrerer neu ausgewiesener Baugebiete ist.¹¹

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

3.2.5. Städtebauliche Kalkulation

Die Methode der städtebaulichen Kalkulation ist aus folgenden Gründen für eine verantwortungsvolle Baulandentwicklung unverzichtbar:

- 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,
- Ermittlung der kommunalwirtschaftlichen Folgen und frühzeitige Identifizierung ökonomischer Risiken von Wohnbauflächenentwicklungen.¹²

Die Zusammenhänge zwischen den Maßnahmen der Baulandentwicklung und deren Kosten sowie die Entwicklung des Bodenwertes zeigt Abbildung 7.

¹¹ Vgl. zur Gesamtkonzeption und den diesbezüglichen Anforderungen: BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 - 4 C 15/07 -.

¹² Vgl. Kötter, Frielinghaus 2012.

Die 10 Schritte zum Baulandmodell im Brandenburger Maßstab

4.

4.1 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.

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 für folgende Aspekte der Baulandentwicklung trifft:

- Anwendungsvoraussetzungen sowie sachlicher und räumlicher Geltungsbereich
- Aufgaben und Leistungen der Gemeinde
- Kostentragung 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.

4.2 Arbeitsschritte für die Entwicklung eines Baulandmodells im Brandenburger Maßstab

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



Abbildung 8: Bausteine eines Kooperativen Baulandmodells (© Kötter)

werden. Die wesentlichen Handlungsoptionen sind in der Abbildung 8 plakativ zusammengestellt. Die Erarbeitung eines Baulandmodells kann sich an der Beantwortung der folgenden 10 Fragen orientieren.

(1) Welche Probleme sollen mit dem Baulandmodell bewältigt werden?

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) Welche Ziele sollen erreicht werden?

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) Welche Anwendungsvoraussetzungen müssen erfüllt sein?

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 Wohneinheiten oder der Geschossfläche festzulegen (Bagatellgrenze).

(4) Wie hoch ist das Potenzial einer Kostenüberwälzung auf die Planungsbegünstigten?

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 städtebauliche Kalkulationen mit den Daten des örtlichen Grundstücks- und Immobilienmarktes durchzuführen, um das Potenzial für Kostenüberwäl-

zungen als Grundlage für die weiteren Überlegungen zur Ausgestaltung des Baulandmodells verlässlich zu ermitteln.

(5) Wie soll die Angemessenheit der vertraglichen Regelungen überprüft werden?

Im Baulandmodell muss die Methode, anhand derer die Angemessenheit der zu vereinbarenden städtebaulichen Verträge in jedem Einzelfall überprüft wird, bestimmt werden. Hierfür können 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) Wie sollen die Prioritäten hinsichtlich der übertragbaren Kosten und Maßnahmen gesetzt werden?

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) Welche Instrumente, Verfahren und Regelungen sollen eingesetzt werden?

Die möglichen Instrumente haben sich an dem Prozess und den Arbeitsschritten der Baulandentwicklung zu orientieren (vgl. Abbildung 9). 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. Für die Auswahl geeigneter Instrumente zur Durchsetzung des B-Plans kann 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?
- **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?

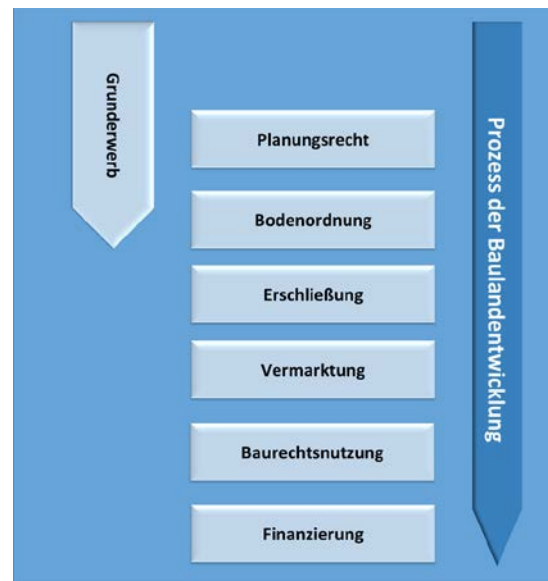


Abbildung 9: Prozess und Arbeitsschritte der Baulandentwicklung (© Kötter)

Für ein Baulandmodell sind beispielsweise die Ansätze für den Grunderwerb (freihändiger Grunderwerb gemäß BGB oder Vorkaufrechte gemäß §§ 24, 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.

Prüfung und Auswahl der Instrumente können anhand der Kriterien in Tabelle 1 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.

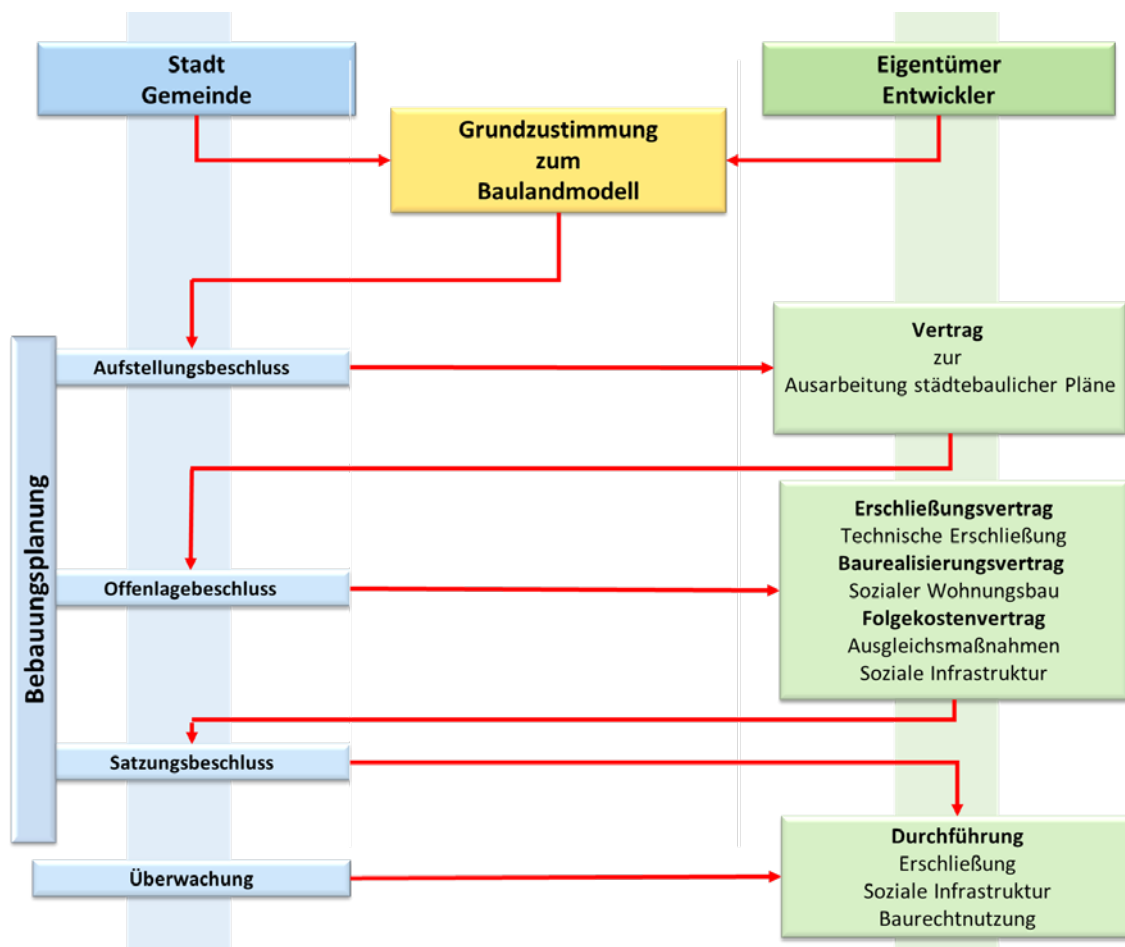


Abbildung 10: Ablauf der kooperativen Baulandentwicklung im Brandenburger Maßstab (© Kötter)

(8) Wer soll am Prozess der Entwicklung eines Baulandmodells beteiligt werden?

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) Wie kann das Modell organisatorisch in der Praxis umgesetzt werden?

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 10 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 werden. Dieser gestufte Ansatz, ergänzt um eine Grundzustimmung des Planungsbegünstigten zum örtlichen Baulandmodell, lässt sich auch auf anderen Gemeinden im Land Brandenburg übertragen.

(10) Wie und wann soll eine Evaluierung der Wirkungen des Modells erfolgen?

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.

4.3 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 1) verwendet

Tabelle 1: Checkliste zur Instrumentenauswahl

Kriterien	Merkmale der Ausgangssituation	Handlungsoptionen
Planungsrechtliche Entwicklungsstufe (§ 5 ImmoWertV)	Agrarland	▪ Prüffragen vor FNP-Änderung: ▪ Voraussetzungen für SEM gegeben? ▪ Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gegeben? ▪ Zwischenerwerb möglich, erforderlich und wirtschaftlich tragfähig?
	Bauerwartungsland	▪ Prüffragen vor B-Plan-Aufstellung: ▪ Voraussetzungen für SEM gegeben? ▪ Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gegeben? ▪ Zwischenerwerb möglich, erforderlich und wirtschaftlich tragfähig?
	Rohbauland	In Abhängigkeit von der Eigentumsstruktur und der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer: ▪ Hoheitliche Umlegung und gemeindliche Erschließung ▪ Freiwillige Umlegung und Erschließung durch Grundstückseigentümer bzw. Erschließungsträger sowie Folgekostenvertrag ▪ Erschließung durch Träger mit eigenen Bauflächen im Gebiet nach § 11 BauGB und Folgekostenvertrag ▪ Erschließung durch Träger ohne eigene Bauflächen nach § 631 BGB
Planungsrechtliche Entwicklungsstufe (§ 5 ImmoWertV)	Baureifes Land	▪ Kommunale Möglichkeiten zur Durchsetzung des bestehenden Baurechts: ▪ Beratungsangebote für Eigentümer zur eigenen Bebauung ▪ Gemeindlicher Ankauf oder Tausch und Weiterveräußerung an bauwilligen Dritten ▪ Baugebot nach § 176 BauGB
Eigentumsverhältnisse	Fläche im Eigentum der Gemeinde	▪ Baurechtschaffung je nach Planungsstand und Veräußerung an Wohnungsbauunternehmen zur Erschließung und mit Bauverpflichtung und Bindungen nach § 11 BauGB ▪ Beauftragung Erschließungsträger nach § 631 BGB und Veräußerung der Bauflächen an Wohnungsunternehmen nach §§ 311b und 433 BGB mit Bauverpflichtung und Bindungen
	Fläche im Privateigentum zahlreicher Eigentümer, kleinteilige Eigentumsstruktur	▪ Freiwillige Umlegung und private Erschließung nach § 11 BauGB; Doppelverpflichtungsmodell* ▪ Hoheitliche Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB und private Erschließung nach § 11 BauGB*
	Fläche im Privateigentum eines Eigentümers	▪ Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB sowie ergänzende städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB*

* ggf. nach Maßgabe des lokalen Baulandmodells

Tabelle 1: Checkliste zur Instrumentenauswahl (Fortsetzung)

Kriterien	Merkmale der Ausgangssituation	Handlungsoptionen
vorhanden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer nicht vorhanden	Verkaufsbereitschaft vorhanden	▪ Projektbezogener Zwischenerwerb, falls erforderlich und wirtschaftlich vertretbar
	Mitwirkungsbereitschaft zur Umsetzung der städtebaulichen Planungsziele der Gemeinde vorhanden	▪ Abschluss individueller städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB und Aufstellung eines B-Plans
	Akzeptanz der Regelungen des kommunalen Baulandmodells	▪ Anwendung der Regelungen des Baulandmodells durch (1) Abschluss städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB und (2) Aufstellung eines B-Plans
	Keine Akzeptanz der Regelungen des kommunalen Baulandmodells	▪ Aufstellung eines B-Plans sowie freiwillige Bodenordnung oder hoheitliche Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB
	Keine Verkaufsbereitschaft aber grundsätzliches Interesse an Baulandentwicklung	▪ Aufstellung eines B-Plans sowie freiwillige Bodenordnung oder hoheitliche Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB
	Keine Verkaufs- und Mitwirkungsbereitschaft, aber erhöhter Bedarf an Wohnungen	▪ Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB und Aufstellung eines B-Plans

* ggf. nach Maßgabe des lokalen Baulandmodells

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.

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.

4.4 Ein Baulandmodell im Brandenburger Maßstab - Textbausteine

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 inneues Bauland entwickelt wird.

1. Anwendungsvoraussetzungen

Der Grundsatzbeschluss bezieht sich auf die Bauleitplanung im gesamten Gemeindegebiet. Der Grundsatzbeschluss findet Anwendung 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 m² entsteht (Bagatellgrenze). In Mischgebieten wird dabei ein Anteil von 50% 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 % 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 % 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 % 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 ab-

geschlossen. 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.

5. 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.

- Battis / Krautzberger / Löhr (Hrsg.) (2019): BauGB: Baugesetzbuch Kommentar. München.
- 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).
- Baulandkommission (Hrsg.) (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Stand: 02.07.2019). Berlin.
- Birk, H.–J. (2013): Städtebauliche Verträge. Inhalte und Leistungsstörungen. München.
- 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. (2015): Soziale Wohnraumförderung durch städtebauliche Verträge. In: ZfBR 2015, S. 11-18.
- Bunzel, A.; Schlünder, I.; Schneider, S. (2012): Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen. Berlin.
- Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger (EZBK) (Hrsg.) (2019): Baugesetzbuch (Loseblatt-Kommentar). München.
- Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (BbgWoFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 17]).
- Grziwotz, H. (2007): Kommunalen Bauplatzverkauf, Baupflicht und Sicherung. In: KommJur, 8/2007, S. 295-299.
- Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) (Hrsg.): Informationen zu den Fördergebietskulissen, „Förderrechner Mietwohnungsbau“ u.a. Themen: <https://www.ilb.de/de/wohnungsbau/darlehen/mietwohnungsbau-neubau/>, 21.01.2020
- Kötter, T. Linke, H.–J. (2020): Städtebau und Bodenordnung. In: Kummer/Kötter/.... (Hrsg.): Das Deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Überblick und Entwicklungen. Jahrbuch für Studium und Praxis 2020, Heidelberg.
- Kötter, T. (2014): Kommunale Baulandmodelle – die Lösung für die aktuellen Wohnungsprobleme? In: fub, 3/2014, S. 98-106.
- Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (Hrsg.): MietwohnungsbauförderungsR und weitere Informationen zur Städtebauförderung: <https://lbv.brandenburg.de/323.htm>, 21.01.2020
- 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.
- MUST – Planungsbüro für Stadt-, Freiraum- und Infrastrukturplanung: <https://www.must.nl/de/>. 01.02.2020.
- Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke (2019): Städtebaurecht, Einführung und Handbuch. Stuttgart.

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

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung

Referat Presse, Öffentlichkeitsarbeit

Henning-von-Tresckow-Straße 2–8

14467 Potsdam

oeffentlichkeitsarbeit@mil.brandenburg.de

<https://mil.brandenburg.de>

