



Bernhard Faller, Colin Beyer

# Baulandmodelle nach dem Vorbild der Münchener SoBoN

## Beurteilung der Angemessenheit unter veränderten Rahmenbedingungen



Derzeit wird in vielen Städten über die Einführung sogenannter Baulandmodelle oder Baulandrichtlinien diskutiert. Hauptmotor dieses vermehrten Interesses sind die sich verengenden Wohnungsmärkte und die damit einhergehenden Probleme der Wohnungsversorgung. Davon ausgehend zielen die jüngeren Baulandmodelle insbesondere darauf, den geförderten Wohnungsbau zu forcieren und so den gleichzeitigen Wegfall vorhandener Mietpreis- und Belegungsbindungen zumindest partiell zu kompensieren. Der vorliegende Beitrag befasst sich insbesondere mit den Vorgehensweisen und Methoden der Angemessenheitsprüfung.

### SoBoN in München: ein Vorbild für andere Städte!?

In der Praxis existieren vielfältige Baulandrichtlinien und Baulandmodelle, die sich in Zielsetzung und Vorgehensweise unterscheiden (siehe den Beitrag von Dransfeld in diesem Heft und Dransfeld/Hemprich 2017). In diesem Beitrag liegt der Fokus auf Vorgehensweisen, wie sie in Deutschland erstmals im Jahr 1994 mit der Münchener sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) eingeführt wurden. Grundlegend ist hier, dass ein Bebauungsplan nur aufgestellt wird, wenn sich der Investor bzw. der Vorhabenträger zuvor in einem städtebaulichen Vertrag (nach § 11 BauGB) verpflichtet hat, bestimmte Leistungen zu erbringen. Bis Dezember 2017 wurden in München 154 Bebauungspläne auf der Basis der SoBoN mit über 47 Tsd. Wohneinheiten umgesetzt. Darin enthalten sind über 12 Tsd. geförderte Wohnungen. Ferner resultieren aus der Anwendung der SoBoN Flächenabtretungen für Grün, soziale Infrastruktur und Verkehr im Umfang von knapp 5 Mio. m<sup>2</sup> und eine Kostenübernahme durch die Vorhabenträger im Wert von 640 Mio. Euro (Herstellung von Kita-Plätzen, Planungskosten, Herstellung von Grün- und Verkehrsflächen) (Stadt München 2018). Angesichts dieser Werte verwundert es nicht, dass die SoBoN zunächst in einigen süddeutschen Städten adaptiert wurde (Stuttgart, Freiburg) und ausgehend von den jüngeren Wohnungsmarktproblemen in weiteren Städten ähnliche Regelungen eingeführt bzw. diskutiert werden.

### Angemessenheitsprüfung

Eine erste Herausforderung bei der Einführung ergibt sich aus dem in § 11 BauGB enthaltenen Angemessenheitsvorbehalt. Hier heißt es: „Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein.“ Mit dieser Formulierung (sowie dem weiter unten diskutierten Kausalitätsprinzip) nimmt der Gesetzgeber den Vorhabenträger gewissermaßen vor einem möglicherweise bestehenden Machtungleichgewicht und einer daraus resultierenden wirtschaftlichen Überforderung in Schutz.

Wie so oft handelt es sich bei der Angemessenheit zunächst um einen unbestimmten Begriff. Was in München angemessen und leistbar ist, kann in Köln zur Überforderung des Vorhabenträgers führen. Das Gleiche gilt für die Unterschiede zwischen den einzelnen Vorhaben, deren wirtschaftliche Belastbarkeit nicht nur von den regionalen Gegebenheiten, sondern auch von der Qualität des Grundstücks und dessen Ausnutzbarkeit abhängt. Dementsprechend ist die Angemessenheit nicht für die Baulandrichtlinie als Ganzes, sondern im Einzelfall zu prüfen bzw. nachzuweisen.<sup>1</sup>

Um aus kommunaler Perspektive ein höheres Maß an Rechtssicherheit zu erlangen, bietet sich die Einführung einer regelmäßigen Angemessenheitsprüfung zu jedem städtebaulichen Vertrag an. Zwar ist dies nicht explizit vorgeschrieben, doch

<sup>1</sup> „Ob eine vertragliche Regelung in einem städtebaulichen Vertrag danach die Grenze der Angemessenheit überschreitet, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls und ist einer grundsätzlichen Klärung nicht zugänglich.“ (Beschluss vom 17. Juli 2001 – BVerwG 4 B 24.01 – Buchholz 406.11 § 58 BauGB Nr. 1, juris Rn. 27).

kann man im Falle einer gerichtlichen Überprüfung eines städtebaulichen Vertrags davon ausgehen, dass die Verwaltungsgerichte die damit verbundenen, lokal definierten Angemessenheitsgrundsätze als Beurteilungsmaßstab heranziehen. Auch bisher werden in Deutschland städtebauliche Verträge in großer Zahl ohne eine derartige Angemessenheitsprüfung geschlossen. Im Kontext eines Baulandmodells besteht jedoch das Risiko, dass eine erfolgreiche Klage gegen einen städtebaulichen Vertrag (mit den entsprechenden Rückzahlungspflichten) eine Kaskade weiterer Klagen auslöst, gerade weil die Verträge nicht individuell ausgehandelt wurden, sondern nach einheitlichen Regeln zustande gekommen sind.<sup>2</sup>

### Die Grenzen der Bodenwertmethode

Mit der Münchner SoBoN verbindet sich eine Angemessenheitsprüfung, die dem Grundsatz nach von anderen Städten übernommen wurde. Als angemessen gelten die vereinbarten Leistungen, wenn sie zwei Drittel der planungsbedingten Bodenwertsteigerung nicht übersteigen. Bei der Übertragung dieser Methode auf andere Städte zeigen sich jedoch insbesondere die folgenden Probleme:

- Die besondere Preissituation in München erzeugt dort planungsbedingte Bodenwertsteigerungen, die in anderen Städten kaum erreicht werden.
- In der heute dominanten Innenentwicklung fallen die planungsbedingten Bodenwertsteigerungen aufgrund der hohen Ausgangswerte deutlich geringer aus.

Beides zusammen genommen führt dazu, dass die zu vereinbarenden Leistungen häufig als nicht angemessen gelten und zudem ungleiche Belastungen zwischen typischen Innenentwicklungsgrundstücken und beispielsweise einfachen Stadtrandgrundstücken entstehen. Wie Abbildung 1 schematisch zeigt, kann es dazu kommen, dass ein ertragsstarker hochwertiger Standort (Beispielfläche 2) aufgrund eines hohen anfänglichen Bodenwerts nur geringe Belastungen zu tragen hätte und ein einfacher Standort (Beispielfläche 1) stärker belastet oder sogar überlastet würde.

### Alternativen zur Bodenwertmethode: Modellrechnungen für die Ertragsmethode

Weder aus dem BauGB noch aus der Rechtsprechung lässt sich eine Festlegung auf die Bodenwertmethode ableiten. In der Fachliteratur wird demzufolge ausgeführt, dass die Angemessenheit beispielsweise auch am Gesamtinvestitionsvolumen oder am absehbaren Ertrag/Gewinn des Vorhabens ansetzen kann (vgl. Bunzel et al. 2013, S. 209 f. und Hoffmann 2014,

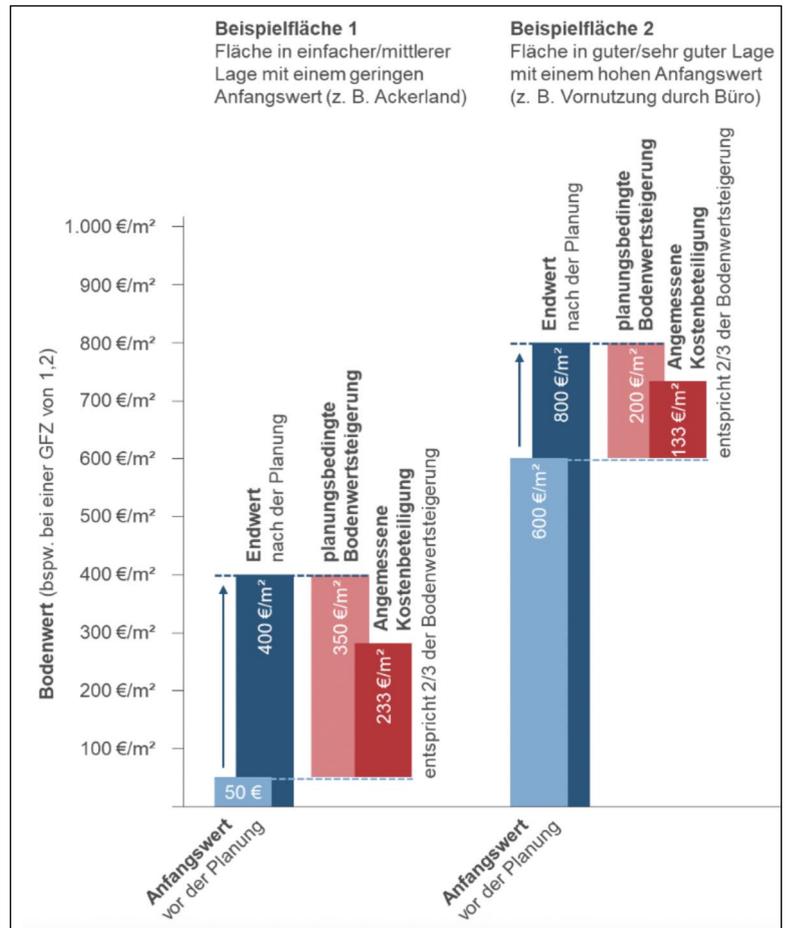


Abb. 1: Das Prinzip der Angemessenheitsprüfung auf Basis der planungsbedingten Wertsteigerung an zwei Beispielflächen in einer westdeutschen Großstadt (eigene Darstellung)

S. 14). Bislang wurde dies noch nicht aufgegriffen. Unsere an konkreten Vorhaben in einer westdeutschen Großstadt ansetzenden Modellrechnungen zeigen jedoch, dass sich eine deutlich bessere Belastungsverteilung für die unterschiedlichen Grundstückstypen ergibt und auch die oben skizzierte Innenentwicklungsproblematik überwunden werden kann.

Die Berechnungen setzen am möglichen Ertrag eines über 20 Jahre bewirtschafteten freifinanzierten Mietwohnungsbaus an. Unter Verwendung des in der Wohnungswirtschaft gebräuchlichen vollständigen Finanzplans (VoFi) werden alle Kosten und Einnahmen des Vorhabens auf der Zeitachse abgebildet, die daraus resultierenden Erträge anschließend abgezinst und summiert. Wie die Modellrechnungen zeigen, entspricht die Zweidrittel-Regelung der Bodenwertmethode in einem Fall mit „normaler“ Wertsteigerung (Beispielfläche 1) in etwa einer 30%-Regelung in der Ertragsmethode. Eine Übertragung dieser Regelung auf einen ertragsstärkeren Standort (Beispielfläche 2) führt unabhängig von dessen Anfangswert zu einer höheren Angemessenheitsgrenze.

Das Bau- und Planungsrecht setzt an verschiedenen Stellen am Begriff der planungsbedingten Bodenwertsteigerung an (z. B. im Sanierungsrecht). Aus Sicht der Planungspraktiker handelt es sich folglich um gewohntes Terrain. Eine Anwendung der

<sup>2</sup> Die Vermutung, dass der Investor mit seiner Unterschrift unter dem städtebaulichen Vertrag quasi die Angemessenheit bestätigt, ist nicht richtig.

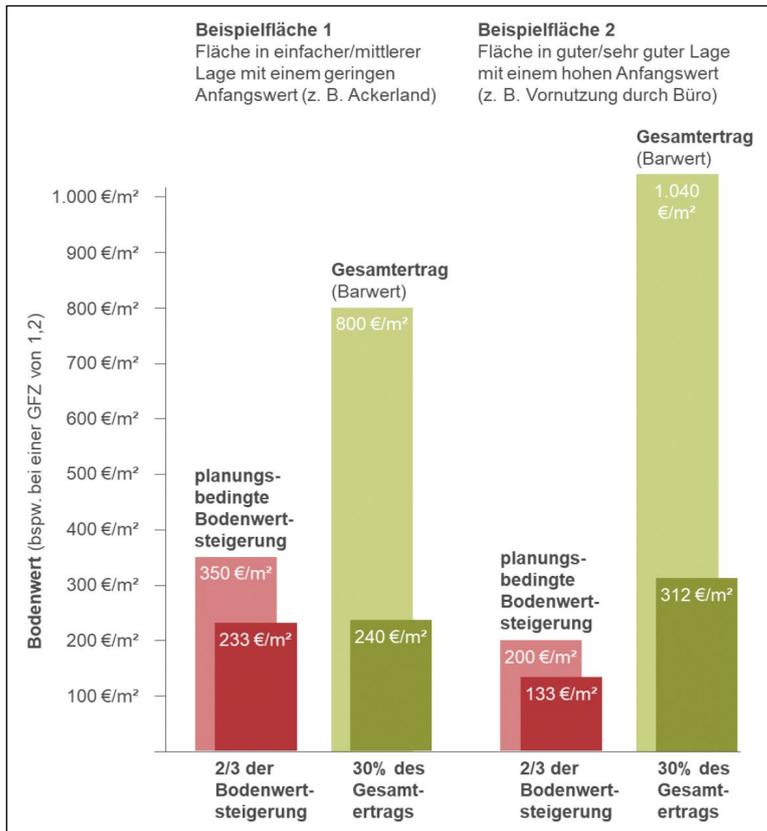


Abb. 2: Vergleich der Berechnungsergebnisse für eine Angemessenheitsgrenze nach der Bodenwertmethode (rot) und der Ertragsmethode (grün) (eigene Berechnungen)

Wertsteigerung bei der Angemessenheitsprüfung scheint naheliegen und hat sich wahrscheinlich auch deswegen in der Praxis etabliert. Der Sachverhalt ist hier jedoch anders zu charakterisieren: Die Baulandmodelle setzen an dem Gedanken an, dass die Allgemeinheit durch private und öffentliche Investitionen sowie durch die Planungstätigkeit der Kommunen private Investitionsmöglichkeiten und Gewinnoptionen schafft, die nicht vollständig beim privaten Vorhabenträger verbleiben sollten. Derartige private Gewinne drücken sich nicht nur im Bodenwert aus, sondern entstehen auch und vor allem aus der gewinnorientierten Errichtung und Bewirtschaftung der (Wohn-)Immobilien. Dieser Umstand wird in der Bodenwertmethode nicht berücksichtigt.

### Einzelfallgerechtigkeit: vorhaben- oder grundstücksbezogene Prüfung?

Zunächst erscheint die vorgestellte Ertragsmethode im Verhältnis zur Bodenwertmethode komplexer und aufwendiger. Tatsächlich ist der Unterschied marginal. Unter Verwendung eines einmalig aufgesetzten Berechnungstools und bei regelmäßiger Aktualisierung einiger wohnungswirtschaftlicher Annahmen, sind im konkreten Anwendungsfall nur wenige grundstücksbezogene Eingangsparameter erforderlich. Eine detaillierte und aufwendige Bewertung einzelner Teilflächen (z. B. Wohnbau-, Gemeinbedarfs-, Verkehrs- und Grünflächen) zur Ermittlung eines möglichst exakten Bodenwerts ist

anders als bei der Bodenwertmethode nicht zwingend erforderlich. Wichtiger für den Aufwand der Angemessenheitsprüfung und das damit verbundene Verfahren ist jedoch der Grad der Standardisierung bzw. das Bemühen, die wirtschaftlichen Bedingungen des einzelnen Vorhabens exakt abzubilden.

Entscheidend ist die Frage, ob das konkrete Investitionsvorhaben geprüft wird oder ob es genügt, die Prüfung für das Grundstück unter besonderer Berücksichtigung der Lagequalität und der sich daraus ergebenden Ertragschancen durchzuführen. Die Eigenschaften des Grundstücks (Fläche, Standort/Wohnlage) sind wenig variabel. Eine Prüfung könnte durchgeführt werden, ohne dass bereits ein Investor feststeht und eine konkrete Bauabsicht besteht. Würde die Prüfung hingegen am konkreten Vorhaben ansetzen, besteht immer die Neigung oder sogar die Notwendigkeit, jede wirtschaftlich relevante Änderung in der Angemessenheitsprüfung zu berücksichtigen. Da sich vieles erst im Fortgang des Umsetzungsprozesses klärt, ergeben sich nicht nur erhebliche Verzögerungen, sondern auch zusätzliche Verhandlungsrunden. In solchen Verhandlungen haben die Vorhabenträger verständlicherweise eher die Neigung, insbesondere die Sachverhalte vorzutragen, die als zusätzliche wirtschaftliche Belastung wirken. Aus kommunaler

Sicht ist das kaum nachzuprüfen. Im Ergebnis kann es dazu kommen, dass zunächst als angemessen eingestufte Forderungen der Stadt an den Vorhabenträger im Laufe des Planungsprozesses überzogen erscheinen und so den weiteren Fortgang des Projekts blockieren.<sup>3</sup>

Die mittels einer rein grundstücksbezogenen Prüfung erzielbare Standardisierung wirkt jedoch nicht allein als Verfahrensvereinfachung. Sie ist gleichzeitig ein Beitrag zu mehr Transparenz und Wettbewerbsneutralität. Anders formuliert: Wenn nicht über die Besonderheiten des einzelnen Investitionsvorhabens zwischen Kommune und Investor diskutiert werden muss, besteht auch keine Gefahr, dass hier Sonderregelungen vereinbart werden, die einem anderen Investor aufgrund seines anders gelagerten Investitionsvorhabens oder auch aufgrund sonstiger Einflussmöglichkeiten nicht gewährt würden. Diese Gleichbehandlung stärkt die Akzeptanz des Baulandmodells in der Bau- und Wohnungswirtschaft.

Mindestens ebenso wichtig ist, dass durch die grundstücksbezogene Prüfung eine frühzeitige Transparenz zu den entstehenden Belastungen hergestellt werden kann und so bereits die Grundstückstransaktion in Kenntnis dieser Be-

<sup>3</sup> Dokumentiert hat dies die Stadt Köln in ihrem Erfahrungsbericht zur Erstfassung des Kooperativen Baulandmodells Köln, der zu einer Überarbeitung des Baulandmodells und dabei insbesondere der Angemessenheitsprüfung führte (Stadt Köln 2016, S. 15 ff.).



lastungen stattfinden kann. Dies ist in Kombination mit der Gleichbehandlung aller potenziellen Investoren die zentrale Voraussetzung für eine zumindest partielle Überwälzung der Belastungen des Baulandmodells vom Investor auf den Grundstückseigentümer. Dabei gilt: Je mehr es gelingt, die wirtschaftlichen Belastungen eines Baulandmodells über einen reduzierten Grundstückspreis abzufedern, umso weniger sinkt die Investitionsneigung und umso weniger entsteht der Druck, die Einbußen durch höhere Mieten bzw. Verkaufspreise im freifinanzierten Teil des Wohnungsbauvorhabens auffangen zu müssen. Dies wäre ein entscheidender stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Vorteil.

Die rechtlich erforderliche Einzelfallorientierung bei der Beurteilung der Angemessenheit lässt sich mit der grundstücksbezogenen und am Ertragsverfahren orientierten Prüfung gewährleisten sowie mit den beschriebenen Vorteilen für das Verfahren verbinden. Bei einer gerichtlichen Überprüfung wäre zu beurteilen, ob diese Vorteile die Abkehr von einer vorhabenbezogenen Prüfung rechtfertigen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die vorhabenbezogene Prüfung häufig allenfalls eine Scheingenauigkeit erzeugt. Denn bei der Unterzeichnung des städtebaulichen Vertrags lässt sich kaum überprüfen, wie sich die Kostensituation für den Vorhabenträger darstellt und welche Veränderungen sich diesbezüglich bei der Umsetzung des Vorhabens ergeben werden.

### Weitere Herausforderungen bei der Einführung eines Baulandmodells

Bei der Einführung von Baulandmodellen nach dem Vorbild der Münchener SoBoN stellen sich vielfältige weitere Fragen. Hierzu gehören insbesondere:

- In Abhängigkeit von der Preissituation am Boden- und Wohnungsmarkt ergeben sich unterschiedliche wirtschaftliche Spielräume für die Umsetzung derartiger Baulandmodelle. Insofern ist (politisch) zu entscheiden, welchen Leistungen (geförderter Wohnungsbau, Errichtung von Kita-Plätzen, Flächenabtretungen für sonstige Infrastrukturen und Grün etc.) der Vorrang zu geben ist. Eine derartige Priorisierung sollte auch bei den Vorhaben greifen, bei denen die Vorgaben des Baulandmodells laut lokaler Angemessenheitsprüfung nicht vollständig umgesetzt werden können.
- Eine besondere Herausforderung entsteht ferner aus der Berücksichtigung des Kausalitätsgrundsatzes bei der Kostenbeteiligung zum Bau von Kita- und Grundschulplätzen. Hier muss jeweils nachgewiesen werden, für wie viele Plätze durch das Vorhaben ein Investitionsbedarf entsteht. In Abhängigkeit von den in der jeweiligen Kommune vorhandenen fachlichen Grundlagen (Kindergartenbedarfsplan und Schulentwicklungsplan) entstehen dabei spezifische methodische Herausforderungen und Möglichkeiten. Darüber hinaus bietet ein Baulandmodell die Möglichkeit, ver-

bindliche Regelungen zur Umsetzung der Einrichtungen in den Baugebieten zu treffen (Flächen- oder Gebäudeabtretungen, Mietmodelle etc.).

- In der Anwendung des Baulandmodells müssen unterschiedliche Fachbereiche und Ämter zusammenarbeiten. Ferner gibt es Unterschiede in der organisatorischen Abwicklung eines Planverfahrens und lokale Besonderheiten im Umgang mit städtebaulichen Verträgen. Auch diese Spezifika sind bei der Einführung eines Baulandmodells vor Ort zu berücksichtigen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Einführung eines Baulandmodells eine thematisch und organisatorisch anspruchsvolle und in hohem Maße lokalspezifische Aufgabe ist, die in ihrer Komplexität nicht zu unterschätzen ist. Sie bietet aber gleichzeitig auch die Chance, die Einbindung von städtebaulichen Verträgen in den Planungsprozess besser zu strukturieren sowie einheitliche – und damit auch gerechte – Regeln für die Baulandentwicklung in einer Stadt aufzustellen.

Bernhard Faller, Colin Beyer  
Quaestio Forschung & Beratung, Bonn

#### Quellen:

- Bunzel, Arno/Coulmas, Diana/Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2013): Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030 Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin.
- Dransfeld, Egbert/Hemprich, Christian (2017): Kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Forum Baulandmanagement NRW. Dortmund.
- Hoffmann, Klaus (2014): Städtebauliche Verträge. In: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Baurechts. Beck. München.
- Stadt Köln (Hrsg.) (2016): Das Kooperative Baulandmodell Köln. Erfahrungsbericht und Prüfaufträge für die Fortschreibung. Abrufbar unter: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=572286&type=do&> (letzter Abruf: 14.05.2018).
- Stadt München (Hrsg.) (2018): Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN). Auf der Homepage der Stadt München: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html> (letzter Abruf: 11.05.2018).
- Quaestio Forschung & Beratung (Bearb./) Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Aktuelle Trends der Wohnbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bonn.