

## **Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen im Innenbereich**

- Grundsatzbeschluss -

### **1. Vorlage**

An den Gemeinderat zur Beratung in der Sitzung am 11.06.2018 (öffentlich).

### **2. Sachdarstellung**

#### **2.1 Allgemeines**

Im Rahmen der Beratungen über den Bebauungsplan „Karl-/Hindenburgstraße“ in der Sitzung am 26.02.2018 wurde von einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats über eine Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Kosten der Stadt für städtebauliche Maßnahmen (z. B. Aufstellung des Bebauungsplans) nachgedacht.

Hintergrund dieser Überlegungen ist der Umstand, dass durch die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen zur Nachverdichtung von Innenstadtbereichen Baurechte neu geschaffen oder bestehende Baurechte erweitert werden und der Grundstückseigentümer dadurch im Regelfall einen Vermögenszuwachs erhält.

Diesem Vermögenszuwachs stehen vielfach Belastungen der Stadt gegenüber, weil neben der Kostentragung für die Bebauungsaufstellung ggf. zusätzliche gemeindliche Einrichtungen wie Kindergarten- und Schulplätze u.a. geschaffen werden müssen.

Im Falle des geplanten Bebauungsplans „Karl-/Hindenburgstraße“ entstehen keine nennenswerten Bodenwertsteigerungen, weil die Grundstücke (nunmehr) dem bauplanungsrechtlichen Gebiet des § 30 Abs. 3 BauGB zugeordnet werden (vgl. BU-Nr. 056/2018).

Unabhängig von dieser Fallkonstellation stellt sich die Frage, wie der Gemeinderat in Zukunft grundsätzlich mit bebauungsplanbedingten Bodenwertsteigerungen im Innenbereich umgehen möchte.

#### **2.2. Bisherige Stadtpolitik**

##### **1. Außenbereich**

Für den Außenbereich besteht Konsens darüber, dass an der seit vielen Jahren praktizierten Baulandpolitik der vorausschauenden Bodenbevorratung (vgl. BU-Nr. 050/2018) festgehalten werden soll.

##### **2. Innenbereich**

In der Vergangenheit ist die Stadt im Innenbereich unter Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB grundsätzlich so vorgegangen, dass sie Bebauungspläne aufgestellt oder geändert hat, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich war (vgl. BU-Nr. 085/2016). Dabei hat die Stadt zuletzt einen neuen städtebaulichen Rahmen für eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gesetzt. Die damit verbundenen Bodenwertsteigerungen wur-

den in der Vergangenheit bis heute den privaten Grundstückseigentümern, Vorhabenträgern oder gewerblich tätigen Projektentwicklern als Finanzierungsmittel überlassen in der Erkenntnis, dass durch die nunmehr ermöglichte städtebauliche Entwicklung wiederum erheblicher Nutzen für das Allgemeinwohl entsteht und dass dieser Nutzen auf die Leistungen der Stadt, aber auch der Grundstückseigentümer/Investoren zurückzuführen ist.

Eine Beteiligung der Eigentümer/Investoren an den städtebaulichen Kosten würde sich daher zuerst in erhöhten Grundstückskosten niederschlagen.

## **2.3 Städtebauliche Verträge**

### **2.3.1 Allgemeines**

Eine Beteiligung der Eigentümer/Investoren an den städtebaulichen Kosten der Stadt ist grundsätzlich mit einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB möglich. Zu den weiteren Vertragsarten wird auf den Wortlaut des § 11 Abs. 1 BauGB verwiesen.

Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit städtebaulicher Verträge i.S.d. § 11 BauGB sind natürlich die Kooperationsbereitschaft und der Konsens über die Inhalte und Regelungen zwischen den Vertragspartnern. Wo es an diesen Grundvoraussetzungen mangelt, läuft der Vertrag als Instrument einer Kostenbeteiligung ins Leere.

Das wirtschaftliche Prinzip der städtebaulichen Verträge, das als öffentlich-rechtlicher Vertrag dem Komplex der öffentlichen–privaten Partnerschaft (PPP) zugeordnet werden kann, besteht darin, dass die Stadt durch die Schaffung von Baurecht, d.h. durch die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans für die davon erfassten Grundstücke einen Mehrwert erzeugt, den der Grundstücksmarkt in Form von höheren Preisen für Bauland aufnimmt. Der Grundstückseigentümer/Investor wiederum, der auf die Stadt für die Schaffung von Baurecht angewiesen ist, kann die sich ihm bietende Chance für die profitable Realisierung eines Bauprojekts nutzen und wird dadurch in die Lage versetzt, einen Teil der mit dem Projekt verbundenen direkten und indirekten Kosten über die Bodenpreissteigerung zu refinanzieren.

Idealtypisch können Gewinnerzielungsabsicht auf Eigentümer-/Investorenmehrheit und städtebauliche Ziele der Stadt damit gewissermaßen koexistieren, ohne sich gegenseitig zu stören. Beide Seiten verständigen sich über die Aufteilung des Mehrwerts und handeln danach.

Aus der Sicht der Stadt handelt es sich bei dem Abschluss städtebaulicher Verträge, verbunden mit der Überwälzung von Kosten auf den Vorhabenträger bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise im Prinzip um die Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen für öffentliche Zwecke, auch wenn nach der Formulierung des § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB rechtlich lediglich ein Kosten- oder Aufwendungsersatz möglich ist.

Mit dem städtebaulichen Vertrag entlastet der Grundstückseigentümer/Investor die Stadt von diesen Kosten und belastet damit die Grundstückskosten. Die erhöhten Kosten müssen letztlich vom Eigentümer/Erwerber/Nutzer getragen werden.

Weiterhin muss bedacht werden, dass die Stadt im Gegensatz zum Privaten bei der Vertragsgestaltung keine Vertragsfreiheit genießt, wie beispielsweise im Zivilrecht. Für sie gilt der Grundsatz der „gesetzesdirigierten Vertragsgestaltung“, d.h. bei der Vertragsgestaltung hat sie (in ihrem eigenen Interesse) die formellen und materiellen „Schranken“ städtebaulicher Verträge zu beachten. Die Stadt hat die allgemeinen (§§ 54-62 Landesverwaltungsverfahrensgesetz - LVwVfG) und die speziell für städtebauliche Verträge geltenden Vorschriften (§ 11 Abs. 2 und 3 BauGB) bei der Vertragsges-

staltung zu beachten. Subsidiär gelten zudem über § 62 S. 2 LVwVfG die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs - BGB.

### **2.3.2 Schranken der Anwendung**

Zu den von der Stadt zu berücksichtigenden materiellen Schranken zählen insbesondere die unzulässige Vorwegbindung, die Angemessenheit, das Kopplungsverbot und die Kausalität. Nachfolgend wird auf die wichtigsten Schranken kurz eingegangen.

#### **Unzulässige Vorwegbindung**

Gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB besteht auf die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans oder Förderung eines Bebauungsplanverfahrens kein Anspruch. Ein derartiger Anspruch kann auch nicht vertraglich begründet werden. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, eine gerechte Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB zu garantieren. Eine unzulässige Vorwegbindung hat gemäß § 59 Abs. 1 LVwVfG die Nichtigkeit des Vertrags zur Folge.

#### **Angemessenheit**

§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB enthält das Angemessenheitsgebot. Die vertraglichen Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Leistung und Gegenleistung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Die vom gemeindlichen Vertragspartner zu erbringende Leistung muss in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung der Behörde und zum Wert des Vorhabens stehen. Auch darf bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs keine unzumutbare Belastung des Privaten entstehen. Relevant wird die Schranke der Angemessenheit z.B. bei der Festlegung des Kostenbeitrags des Vertragspartners.

Schwierigkeiten und Streitereien können somit entstehen bei der Frage, wie hoch die Bodenwertsteigerung ist und was noch als angemessen anzusehen ist.

Die Angemessenheitsprüfung wirft besondere Fragen auf, wenn die von der Stadt getätigte Investition nicht nur dem Vorhaben des Vertragspartners zugutekommt, sondern daneben auch weiteren Vorhabenträgern. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob bei einer Vielzahl von städtebaulichen Verträgen der von der Stadt gewählte und ihrem Konzept zugrunde gelegte Verteilungsmaßstab mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz im Einklang steht.

#### **Kopplungsverbot**

§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB enthält das sogenannte Kopplungsverbot. Dieses besagt, dass durch einen Verwaltungsvertrag nichts miteinander verknüpft werden darf, was nicht schon ohnedies „im inneren Zusammenhang“ zueinander steht, und dass hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigungen nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen. Beispiel für ein unzulässiges Kopplungsgeschäft ist etwa, wenn die Stadt die Änderung eines Bebauungsplans (z.B. Ausweisung eines Außenbereichsgrundstücks als Wohngebiet) in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag davon abhängig macht, dass der bauwillige Eigentümer an Stelle eines nicht mehr festsetzbaren Erschließungsbeitrages, an sie einen Geldbetrag für einen gemeinnützigen Zweck (z.B. zur Unterhaltung städtischer Kinderspielflächen) leistet. Eine Verletzung des Kopplungsverbots führt gemäß § 59 Abs. 2 Nr.4 LVwVfG grundsätzlich zur Nichtigkeit des Vertrags.

#### **Strenge Kausalität**

§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB enthält eine weitere wichtige Schranke für den städtebaulichen Vertrag, nämlich den Kausalitätsgrundsatz. Dieser ist essentielle Voraussetzung für die Kostenübernahme durch städtebauliche Verträge. Das Kausalitätserfordernis

knüpft an die Regelung des § 56 Abs. 1 S. 1 und 2 LVwVfG an. Demnach muss die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck vereinbart und in einem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung stehen. Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB können solche Kosten vom Vertragspartner übernommen werden, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen „entstehen oder entstanden sind“ und die „Voraussetzung oder Folge“ des geplanten Vorhabens sind. Zwischen den zu übernehmenden Kosten und dem Vorhaben muss somit ein strenger Kausalzusammenhang bestehen. Die Kosten müssen sachlich aus dem Vorhaben resultieren.

### **2.3.3 Fazit**

Die Planungsphasen, in denen städtebauliche Verträge nach dem Willen des Gesetzgebers Anwendung finden können, sind am Aufbau des § 11 BauGB abzulesen. Sie reichen von der Vorbereitung der Planung über deren Durchführung, bis hin zur Finanzierung der Planungs- und Folgekosten. Insbesondere die Kostenübernahmeverträge nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB stellen vor dem Hintergrund knapper Kassen ein attraktives und praxistaugliches Instrument dar.

Trotz der grundsätzlichen Eignung solcher Verträge zur Finanzierung der Planung ist jedoch auf die Einhaltung der gesetzlichen „Schranken“ bei der Vertragsgestaltung zu achten.

Da Bebauungsplanänderungen mit planungsbedingten Bodenwertsteigerungen in der Vergangenheit nicht oft vorgekommen sind, der personelle Aufwand zur unterschriftsreifen Vorbereitung der städtebaulichen Verträge als sehr hoch einzuschätzen ist und die übernommenen Kosten mit hoher Wahrscheinlichkeit an die Endnutzer weitergegeben werden, empfiehlt die Verwaltung, auf die Abschöpfung von bebauungsplanbedingten Bodenwertsteigerungen in Innenbereich weiterhin zu verzichten.

### **3. Kosten und Finanzierung**

entfällt gegenwärtig

### **4. Beschlussvorschlag**

Wird in der Sitzung gestellt.

Laichingen, den 22.05.2018

gefertigt:

gesehen:

Hascher  
Amtsleiter

Kaufmann  
Bürgermeister