

Maike Hölscher

Sozialgerechte Bodennutzung durch kooperative Baulandmodelle

Rechtliche Grundlagen und Grenzen



Nomos



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	27
A. Hintergrund der Arbeit	27
B. Gang der Untersuchung	31
Teil 1: Kooperative Baulandmodelle als Instrument zur Gewährleistung einer sozialgerechten Bodennutzung	35
§ 1 Sozialgerechte Bodennutzung als staatliche Aufgabe	35
A. Begriff der sozialgerechten Bodennutzung	35
B. Sozialgerechte Bodennutzung im Lichte des Grundgesetzes	37
I. Sozialgerechte Bodennutzung als Ausprägung des Sozialstaatsprinzips	37
1. Recht auf Wohnung?	37
a) Gewährleistungsinhalt des Sozialstaatsprinzips	37
b) Konkretisierung in den Landesverfassungen	40
c) Revidierte Europäische Sozialcharta, UN- Menschenrechtscharta und UN-Sozialpakt	41
d) Kein subjektiv einklagbares Recht auf Wohnung	42
2. Weiter gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips	44
a) Objektförderung	44
b) Subjektförderung	46
c) Sozialer Schutz über Regelungen des allgemeinen Wohnraummietrechts	47
II. Sozialgerechte Bodennutzung im Spannungsverhältnis zwischen Eigentumsgarantie, Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Sozialfunktion des Eigentums	48
1. Grundeigentum als geschützte Rechtsposition	48
2. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums	49

3. Sozialfunktion des Eigentums	49
a) Inhalt der Gemeinwohlklausel	50
b) Keine unmittelbare Verpflichtung des Einzelnen durch die Gemeinwohlklausel	51
C. Sozialgerechte Bodennutzung als Aufgabe der Raumordnung	52
I. Grundlagen der Raumordnung	53
II. Wohnbedarf als Festlegungsinhalt von Raumordnungsplänen	54
III. Bindungswirkung der Festlegungen	55
IV. Steuerung sozialgerechter Bodennutzung durch Festlegungen im Regionalplan	59
D. Sozialgerechte Bodennutzung als Aufgabe der Bauleitplanung	60
I. Sozialgerechte Bodennutzung als Planungsgrundsatz für die Gemeinde	60
1. Gesetzgebungshistorie	60
2. Funktion von Planungsgrundsätzen	62
3. Inhalt des Planungsgrundsatzes „sozialgerechte Bodennutzung“	64
II. Konkretisierung des Planungsgrundsatzes in Planungsleitlinien	66
1. Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohnbedürfnisse	66
2. Wohnbedürfnisse der Bevölkerung	67
3. Soziale Bedürfnisse der Bevölkerung	71
III. Steuerung sozialgerechter Bodennutzung durch Darstellungen im Flächennutzungsplan	72
1. Darstellungen von Bauflächen und Baugebieten - § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB	72
2. Darstellungen von Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs - § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. a BauGB	74
IV. Steuerung sozialgerechter Bodennutzung durch Festsetzungen im Bebauungsplan	75
1. Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung - § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB	75
a) Art der baulichen Nutzung - § 9 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 BauGB	75

b) Maß der baulichen Nutzung - § 9 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 BauGB	76
2. Festsetzungen von Bauweise und überbaubaren Grundstücksflächen - § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB	78
3. Festsetzungen von Mindest- und Höchstmaßen für Grundstücke - § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB	79
4. Festsetzungen von Flächen für den Gemeinbedarf - § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB	81
5. Festsetzungen von Beschränkungen der Zahl der Wohnungen - § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB	82
6. Festsetzungen von Flächen für den geförderten Wohnungsbau - § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB	83
7. Festsetzungen von Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf - § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB	85
E. Zusammenfassung	86
§ 2 Sozialgerechte Bodennutzung durch kooperative Baulandmodelle	89
A. Begriffserläuterungen	89
I. Begriff des kooperativen Baulandmodells	90
II. Begriff des Baulandbeschlusses	93
III. Begriff der Baulandstrategie	94
B. Kooperative Baulandmodelle	95
I. Ziele	95
1. Soziale Ziele	95
2. Ökonomische Ziele	96
3. Städtebauliche Ziele	97
II. Beispiele aus der Praxis	98
1. Münchner Modell der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)	98
a) Inhalt	99
b) Personeller und sachlicher Anwendungsbereich	101
c) Verfahren	101
2. Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung	102
a) Inhalt	103
b) Personeller und sachlicher Anwendungsbereich	104

c) Verfahren	104
3. Bonner Baulandmodell	105
a) Inhalt	106
b) Personeller und sachlicher Anwendungsbereich	107
c) Verfahren	107
III. Anwendungsbereich	108
1. Personeller Anwendungsbereich	108
2. Sachlicher Anwendungsbereich	108
IV. Verfahrensablauf	109
1. Grundzustimmung des Vorhabenträgers	110
2. Planaufstellungsbeschluss der Gemeinde	112
3. Abschluss des städtebaulichen Vertrags	112
4. Satzungsbeschluss	114
V. Mögliche Regelungsinhalte städtebaulicher Verträge zur Gewährleistung einer sozialgerechten Bodennutzung	114
1. Vorbereitungs- und Durchführungsvertrag - § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB	115
a) Städtebaulicher Vertrag über die Erschließung	115
b) Planungsvertrag	116
2. Vertrag zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele - § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB	118
a) Vereinbarungen über die Grundstücksnutzung - insbesondere Bauverpflichtung	119
aa) Inhalt und Ziel einer Bauverpflichtung	120
bb) Abgrenzung zum Baugebot	121
b) Vereinbarungen zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen	122
aa) Städtebauliche Erforderlichkeit	123
bb) Vereinbarungen, Wohnraum im Standard und mit finanziellen Mitteln der sozialen Wohnraumförderung zu errichten	125
(1) Sozialquote	125
(2) Belegungsbindungen	128
(a) Begründung der Belegungsbindung	128
(b) Arten von Belegungsbindungen	129
(c) Belegungsrechte	130

(d) Bindungsdauer	132
(e) Weitergehende Vereinbarungen im städtebaulichen Vertrag	133
(3) Mietbindungen	135
cc) Vereinbarungen bei freifinanzierten Vorhaben	136
(1) Quote für preisgedämpften Wohnraum	137
(2) Belegungsbindungen	139
(3) Mietbindungen	141
(4) Bindungsdauer	142
(5) Konsequenzen	143
c) Vereinbarungen über den Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung	144
3. Kosten- und Aufwendungsersatz für städtebauliche Maßnahmen - § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB	146
a) Städtebauliche Maßnahmen	146
aa) Erschließungsanlagen	147
bb) Städtebauliche Planung	148
(1) Abgrenzung zum Planungsvertrag	148
(2) Verwaltungsinterne Personal- und Sachkosten	149
cc) Soziale Infrastruktur	153
b) Kosten- oder Aufwendungsersatz	154
aa) Regelungen in den untersuchten kooperativen Baulandmodellen	154
bb) Wahlrecht des Vorhabenträgers bei der Erfüllung seiner Verpflichtung?	158
c) Kausalität zwischen Aufwendung und städtebaulicher Maßnahme	160
aa) Räumliche Komponente der Kausalität	163
bb) Zeitliche Komponente der Kausalität	166
d) Nachweis der Kausalität durch die Gemeinde	170
aa) Ermittlung des Bedarfs	170
bb) Umfang der Kosten	172
cc) Verteilungsmaßstab bei mehreren Vorhabenträgern	177
dd) Zulässigkeit eines Pauschalbetrags	180

C. Zusammenfassung	183
Teil 2: Rechtliche Anforderungen an kooperative Baulandmodelle und deren Grenzen	185
§ 1 Zum Erfordernis einer Rechtsgrundlage für kooperative Baulandmodelle	185
A. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Vorbehalts des Gesetzes	185
B. Keine Grundrechtswesentlichkeit von kooperativen Baulandmodellen	187
§ 2 Rechtsnatur kooperativer Baulandmodelle	189
A. Kommunale Satzung	189
B. Informelle städtebauliche Planungen, § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB	190
C. Verwaltungsvorschriften	191
I. Organisations- und Verfahrensvorschriften	191
II. Entscheidungslenkende Verwaltungsvorschriften	191
D. Beschluss ohne Außenwirkung	193
§ 3 Formelle Anforderungen an kooperative Baulandmodelle	195
A. Kompetenz zur Einführung kooperativer Baulandmodelle	195
I. Verbandskompetenz der Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	195
II. Organkompetenz innerhalb der Gemeinde	196
III. Besonderheiten des Verwaltungsaufbaus im Stadtstaat Berlin und deren Auswirkungen auf die Kompetenz	198
B. Verfahren	201
I. Verfahren zur Einführung kooperativer Baulandmodelle	201
1. Ausarbeitung des Baulandbeschlusses	201
2. Beteiligung der Öffentlichkeit als besondere Verfahrensvoraussetzung?	202
II. Verfahren zur Änderung kooperativer Baulandmodelle	204
III. Verfahren zur Aufhebung eines kooperativen Baulandmodells	206

C. Form und Inhalt	207
§ 4 Rechtliche Grenzen kooperativer Baulandmodelle	209
A. Verfassungsrechtliche Grenzen kooperativer Baulandmodelle	209
I. Eigentumsgarantie	209
1. Struktur der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes	209
2. Das Recht zur Bebauung von Grundstücken	211
a) Baufreiheit als Bestandteil der Institutsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG	211
b) Baufreiheit als Bestandteil des Individualschutzes des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG?	212
c) Baufreiheit aufgrund öffentlich-rechtlicher Verleihung	214
3. Eigentumsrechtliche Grenzen kooperativer Baulandmodelle	216
a) Sicherung der persönlichen Freiheit durch Eigentum	218
b) Soziale Funktion des Grundeigentums	220
c) Intensität des sozialen Bezugs beim Grundeigentum	221
II. Allgemeiner Gleichheitssatz	222
1. Gewährleistungsgehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes	222
2. Vereinbarkeit einer Bagatellgrenze mit dem allgemeinen Gleichheitssatz	223
3. Vereinbarkeit einer Ausnahme von der Anwendbarkeit eines Baulandmodells mit dem allgemeinen Gleichheitssatz	225
III. Vertrauensschutz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips	228
1. Verfassungsrechtliche Herleitung und Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	229
2. Verwaltungshandeln als Vertrauensgrundlage	231
a) Vertrauenstatbestand bei erstmaliger Einführung eines kooperativen Baulandmodells	232
b) Vertrauenstatbestand bei Änderung eines bestehenden kooperativen Baulandmodells	233
3. Betätigung des Vertrauens durch Vorhabenträger	233

4. Abwägung der Interessen	234
a) Beibehaltungsinteresse des Vorhabenträgers	234
b) Änderungsinteresse der Gemeinde	236
5. Notwendigkeit von Übergangsregelungen als Folge schutzwürdigen Vertrauens	238
B. Einfachgesetzliche Grenzen kooperativer Baulandmodelle	240
I. Verbot unzulässiger Planbindung	240
II. Vereinbarkeit mit dem Abwägungsgebot	242
III. Gebot der Angemessenheit	243
1. Mögliche Maßstäbe der Angemessenheit	244
a) Steigerung des Bodenwerts als Maßstab der Angemessenheit	246
aa) Ermittlung der Steigerung des Bodenwerts	251
bb) Vor- und Nachteile des Bodenwerts als Maßstab der Angemessenheit	255
b) Ertragswert als Maßstab der Angemessenheit	258
aa) Ermittlung des Ertragswerts	260
bb) Vor- und Nachteile des Ertragswerts als Maßstab der Angemessenheit	261
c) Bewertung der möglichen Maßstäbe	262
2. Priorisierungsregelungen zur Wahrung der Angemessenheit	263
3. Bewertung einzelner Vertragsverpflichtungen	264
a) Angemessene Frist einer Bauverpflichtung	264
b) Keine Pflicht zur Errichtung sozial geförderten Wohnraums bei unverschuldet ausbleibender Förderzusage	266
c) Angemessene Bindungsdauer von Belegungs- und Mietbindungen	268
aa) Maßstab für Vereinbarungen zur Dauer von Bindungen	269
(1) Rechtsprechung zur Bindungsdauer bei Einheimischenmodellen	269
(2) Rechtsprechung zur Bindungsdauer von Nutzungsbeschränkungen	272
(3) Wirtschaftlicher Maßstab	274
bb) Unbefristete Belegungs- und Mietbindungen	276

d) Berücksichtigung einer Nachnutzung bei den Kosten der sozialen Infrastruktur?	277
IV. Koppelungsverbot	278
1. Bezugspunkt des Koppelungsverbots – Leistung und Gegenleistung	279
2. Keinen Anspruch auf die Gegenleistung	280
a) Vorhaben entspricht Bebauungsplan	281
b) Ausnahme und Befreiung	282
c) Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile	286
aa) Zulässigkeit des Vorhabens nach § 34 BauGB	286
bb) Planungspflicht der Gemeinde?	287
cc) Schaffung zusätzlichen Baurechts	289
3. Sachlicher Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung	290
a) Sachlicher Zusammenhang bei Zielbindungsverträgen	291
aa) Gebietsbezug	293
bb) Ablösung der Verpflichtung durch Zahlung eines Geldbetrags	296
b) Sachlicher Zusammenhang bei Folgekostenverträgen	297
C. Zusammenfassung	298
§ 5 Mögliche Maßnahmen zur Stärkung der sozialgerechten Bodennutzung	301
A. Effektivere Festsetzungsmöglichkeiten für sozial geförderten Wohnraum im Bebauungsplan	301
I. Fortentwicklung des § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB auf die tatsächliche Bereitstellung von sozial gefördertem Wohnraum	301
1. Gesetzgebungskompetenz	303
2. Erforderlichkeit der Festsetzung, § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB	304
3. Veränderte Gewichtung der Abwägungsbelange, § 1 Abs. 7 BauGB	306
4. Bewertung	307

II. Festsetzung einer Quote für sozial geförderte oder preisgedämpfte Wohnungen im Bebauungsplan?	308
1. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Verkaufsflächenbegrenzungen	309
2. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Lärmemissionskontingenten	311
3. Rechtsgrundlage für eine Quotierung von Flächen für sozial geförderte oder preisgedämpfte Wohnungen in der BauNVO?	312
a) § 4a Abs. 4 Nr. 2 Alt. 1 BauNVO, § 6a Abs. 4 Nr. 3 Alt. 1 BauNVO und § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 BauNVO	313
b) § 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 BauNVO	313
c) § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauNVO	314
d) § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO	314
e) § 1 Abs. 9 BauNVO	316
4. Ergebnis	319
B. Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung	319
I. Entstehungsgeschichte	320
II. Zeitlicher Anwendungsbereich	323
III. Mögliche Festsetzungsinhalte	323
1. Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB	323
2. Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 BauGB	326
3. Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB	327
a) Verpflichtungserklärung des Vorhabenträgers	327
b) Sicherstellung der Verpflichtung	329
c) Einhaltung der Förderbedingungen bei Ausbleiben der sozialen Wohnraumförderung?	330
4. Ergänzende Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 2d Satz 2 BauGB	332
5. Räumliche Präzisierung der Festsetzungen nach § 9 Abs. 2d Satz 3 und 4 BauGB	332
6. Rückgriff auf § 9 Abs. 1 BauGB?	333
IV. Räumlicher Anwendungsbereich	335
V. Ergänzende städtebauliche Verträge über Kosten für soziale Infrastruktur	336
VI. Kritische Würdigung	339
1. Besonderheiten bei der planerischen Abwägung	339

2. Planungsschadensrechtliche Entschädigungsansprüche	342
3. Befristung	346
VII. Bewertung und Ausblick	349
C. Integration eines Musterbeschlusses „kooperatives Baulandmodell“ in das BauGB?	351
D. Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Wohnbaulandentwicklung	352
I. Regionale Wohnungsmarkstrategie des Kommunalverbunds Niedersachsen/Bremen e.V.	354
II. „Großer Frankfurter Bogen“	356
III. Fortentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit	360
E. Zusammenfassung	362
Zusammenfassung der Ergebnisse	365
Literaturverzeichnis	373