

STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE

Die Grenzen sozialgerechter Bodennutzung

Das Ziel ist bezahlbarer Wohnraum. Um einer Verdrängung bestimmter sozialer Schichten aus der Innenstadt in städtische Randbereiche (Gentrifizierung) entgegenzusteuern, will die Politik auch Bauherren in die Pflicht nehmen. Diese sollen nicht nur Eigentumswohnungen und hochpreisige Mietwohnungen erstellen, sondern auch günstigen Mietwohnraum schaffen. Die Berliner Rechtsanwältin Lisa Teichmann und Mathias Hellriegel von Malmendier Partners erklären, unter welchen Voraussetzungen die Gemeinden Vorgaben machen können und wo die Grenzen liegen.

In München – wo Wohnraumknappheit schon länger ein Thema ist – werden Bauherren im Rahmen des Projekts der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) schon seit fast 20 Jahren an der Schaffung von bezahlbarem Mietwohnraum beteiligt. Dazu schließt die Stadt mit Bauherren städtebauliche Verträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB)) ab, in denen sich die Bauherren zu Mietwohnungsquoten und Miethöhenbegrenzungen verpflichten sowie der Stadt Belegungsrechte einräumen. Im Gegenzug schafft die Stadt im Rahmen von Flächenkonversionsprojekten Baurecht auf industriellen Brachen, ehemaligen Post-, Bahn- oder Militärgeländen.

Zulässig: Städtebauliche, nicht sozialpolitische Ziele

Auch andere Städte haben die sozialgerechte Bodennutzung für sich entdeckt. In der ganzen Debatte wird jedoch in der Regel verkannt, dass das SoBoN-Konzept kein Ersatz für die staatliche Wohnraufförderung sein kann und darf; insbesondere können Bauherren nicht verpflichtet werden, unrentablen Wohnraum zu schaffen. Zudem gerät häufig aus dem Blick, dass SoBoN-Verträge nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen zulässig sind.



Ein Münchner Beispiel in Sachen sozialgerechter Bodennutzung: die Parkstad Schwabing.

Bild: cr

Ein städtebaulicher Vertrag muss nach dem ausdrücklichen Wortlaut des BauGB städtebaulichen Zielen dienen. Der Plangeber muss das Ziel verfolgen, negative Auswirkungen auf das zu beplanende oder andere Stadtquartiere zu vermeiden, das heißt etwa die Verdrängung von Wohnbevölkerung zu verhindern oder Ghettobildungen vorzubeugen. Davon zu unterscheiden sind allgemeine sozialpolitische Ziele wie eine soziale Durchmischung herzustellen, das Wohnraumangebot zu vergrößern oder die durchschnittlichen Mietpreise zu senken. Diese Ziele sind durch eine staatliche Wohnraufförderung nach den Wohnraufförderungsgesetzen des Bundes und der Länder zu verfolgen.

Fachgutachten müssen Forderungen rechtfertigen

Diese soziale Aufgabe kann nicht unter dem Deckmantel des Städtebaurechts auf private Bauherren übertragen werden. Will der Plangeber dies dennoch, muss er – im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens – nachvollziehbar darlegen, dass städtebauliche Missstände bestehen, und hierzu regelmäßig städtebauliche Fachgutachten einholen. Solche Gutachten sind umso eher erforderlich, je umfangreicher und belastender die vom Bauherren geforderten Maßnahmen sind. Denn mit der Intensität der Belastung steigt auch der Rechtfertigungsdruck des Plangebers.

Nur unter dieser Voraussetzung können Bauherren überhaupt SoBoN-Maßnahmen auferlegt werden. Die entscheidenden Fragen sind:

- Schafft die Gemeinde Baurecht?
- Ist städtebaulicher Bedarf gegeben oder werden allgemeine sozialpolitische Ziele verfolgt?

- Ist die Gesamtbelastung des Bauherrn angemessen?
- Ist eine Gleichbehandlung der Bauherren gegeben?

Vorhaben darf nicht sowieso genehmigungsfähig sein ...

SoBoN-Maßnahmen unterliegen strengen rechtlichen Grenzen. So sind SoBoN-Klauseln in städtebaulichen Verträgen nach dem so genannten Koppelungsverbot unzulässig, wenn der Bauherr auch ohne den Vertrag einen Anspruch auf die Leistung der Behörde hat. Ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot liegt also vor, wenn der Bauherr auch ohne Bebauungsplan einen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung hat, insbesondere nach § 34 BauGB, der das Bauen im Innenbereich regelt. Nur wenn die Gemeinde erst Baurecht schaffen muss und damit zur (Boden-)Wertsteigerung beiträgt, kommen überhaupt SoBoN-Maßnahmen in Betracht.

Die zweite Grenze für SoBoN-Maßnahmen ist der Grundsatz der Angemessenheit: Vertragliche SoBoN-Klauseln sind nur dann rechtmäßig, wenn das Vorhaben für den Bauherrn unter Einschluss einer angemessenen Rendite rentabel bleibt.

... und muss sich trotz der Maßnahmen noch lohnen

Zu beachten ist dabei, dass der Bauherr neben den SoBoN-Maßnahmen in aller Regel auch erhebliche Kosten für Erschließungs- und Folgemaßnahmen übernehmen wird. Dies umfasst insbesondere die Errichtung von Erschließungsstraßen, von öffentlichen Anlagen (wie Spiel- und Sportanlagen) sowie von sozialen Einrichtungen (Kindertagesstätten und Schulen). Dies zehrt die

Verstoßen SoBoN-Klauseln in städtebaulichen Verträgen gegen diese Grenzen, sind sie nichtig. Die Nichtigkeit des Vertrags kann sogar auf den Bebauungsplan durchschlagen; denkbar ist dies, wenn der städtebauliche Vertrag ein wesentliches Abwägungskriterium bei der Planaufstellung war. In diesem Fall hat die Rechtswidrigkeit der SoBoN-Klauseln nicht nur für den Bauherrn Nachteile – dieser hat im Zweifel kein Baurecht mehr –, sondern auch für den Plangeber, denn er kann sein städtebauliches Konzept nicht umsetzen.

Bei Verstoßen sind B-Plan und Vertrag nichtig

Diese Rechtsfolgen der Nichtigkeit machen deutlich, dass Plangeber und Bauherren Wert darauf legen sollten, SoBoN-Verträge und die Bebauungsplanverfahren rechtmäßig auszugestalten. Hierzu sind im Wesentlichen drei Punkte zu beachten.

Ein Überblick: Erstens ist zu prüfen, ob der Bauherr auch ohne den Bebauungsplan einen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung hat; in diesem Fall wäre ein Vertrag wegen des Koppelungsverbots stets unzulässig. Zweitens ist zu klären, ob die SoBoN-Maßnahmen tatsächlich städtebaulich erforderlich sind. Zu dieser Frage sollte der Plangeber abhängig vom Umfang der avisierten SoBoN-Verpflichtungen ein Fachgutachten einholen. Ein solches Gutachten kann zeigen, ob im Umfeld oder aufgrund des Bauvorhabens städtebaulicher Handlungsbedarf besteht, die städtebaulichen Ziele des Plangebers bestimmen und eingrenzen, mögliche SoBoN-Maßnahmen nachvollziehbar ermitteln und eine Rechtfertigung für die (Un-)Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte bieten. Damit kann ein Gutachten gleichzeitig dazu beitragen, die häufig emotionsgeladene Diskussion zu objektivieren. Und drittens sollten Bauherr und Plangeber eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Bodenwertsteigerung, den Kosten für SoBoN- und Folgekosten und zur Kostenmiete erarbeiten, um eine solide Grundlage für die Berechnung von angemessenen Belastungen zu schaffen.

Der Kommune ist schließlich darüber hinaus zu empfehlen, einheitliche Verfahrens- und Berechnungsmodelle zu entwickeln, um die Anforderungen des Gleichbehandlungsgebots zu wahren. Dabei kann sie auf die praxisbewährten Münchner Berechnungsmodelle zurückgreifen und diese gegebenenfalls auf die örtlichen Besonderheiten des Vorhabenstandorts anpassen.

Private Bauherren können somit nicht nur durch die Schaffung von Wohnraum zur Entspannung des Wohnungsmarkts beitragen, sondern mit dem Plangeber auch Maßnahmen zur sozialgerechten Bodennutzung vereinbaren. Die Diskussion und die Verhandlung über solche Maßnahmen darf aber nicht mit politischen Schlagworten, sondern muss auf objektiver Grundlage geführt werden. Die Rentabilität des Bauvorhabens darf dabei nicht infrage gestellt werden, sonst ist der Bauboom schneller beendet, als er entstanden ist; damit wäre niemandem geholfen. (ba)

Die Autoren: Dr. Mathias Hellriegel (LL.M.) und Dr. Lisa Teichmann sind Rechtsanwältinnen in der Kanzlei Malmendier Partners, Berlin.



„Das Vorhaben muss für den Bauherrn rentabel bleiben, dazu gehört auch eine angemessene Verzinsung seines Kapitals.“

Mathias Hellriegel



„Ist der städtebauliche Vertrag nichtig, kann dies auf den Bebauungsplan durchschlagen.“

Lisa Teichmann