

# Untersuchung der Kosten- beteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen

Arno Bunzel  
Irene Schlünder  
Stefan Schneider



Deutsches Institut für Urbanistik

**Sonder-  
veröffentlichung**



# Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen

Im Auftrag der  
Landeshauptstadt Potsdam  
Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung

Bearbeitet von  
Privatdozent Dr. Arno Bunzel  
Ass. jur. Irene Schlünder  
Stefan Schneider

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstr. 13-15, 10969 Berlin  
Sitz Berlin, AG Charlottenburg, HRB 114959 B  
Geschäftsführer: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Berlin, 30. März 2012



# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Inhaltsverzeichnis .....   | 3  |
| 1. Analyse rechtlicher Möglichkeiten der Kostenbeteiligung durch städtebauliche Verträge ..... | 7  |
| 1.1 Anforderungen im Überblick.....  | 7  |
| 1.2 Städtebauliche Maßnahmen und Aufwendungen der Gemeinde.....                                | 8  |
| 1.2.1 Errichtung oder Erweiterung von Infrastruktur als städtebauliche Maßnahme.....           | 8  |
| 1.2.2 Aufwand der Gemeinden und Anrechnung von Zuschüssen von Dritten .....                    | 8  |
| 1.3 Kausalität .....   | 9  |
| 1.3.1 Infrastrukturmaßnahmen für mehrere Vorhaben in einem Bebauungsplangebiet ....            | 9  |
| 1.3.2 Infrastrukturmaßnahmen für mehrere Bebauungsplangebiete .....                            | 10 |
| 1.3.3 Verteilung der Kosten bei mehreren Vorhabenträgern oder Eigentümern .....                | 15 |
| 1.3.4 Räumlicher und Zeitlicher Zusammenhang .....   | 17 |
| 1.4 Angemessenheit .....   | 19 |
| 1.4.1 Kappungsgrenze bezogen auf die planbedingten Bodenwerterhöhungen.....                    | 20 |
| 1.4.2 Keine Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes .....  | 21 |
| 1.4.3 Gleichbehandlung.....  | 21 |
| 1.5 Koppelungsverbot.....  | 23 |
| 1.6 Formerfordernisse .....  | 23 |
| 2. Erfahrungen anderer Städte .....  | 25 |
| 2.1 München.....   | 25 |
| 2.1.1 Grundsatzbeschluss.....  | 25 |
| 2.1.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur.....   | 25 |
| 2.1.3 Welche Infrastruktur wird erfasst? .....   | 26 |
| 2.1.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung.....  | 26 |
| 2.1.5 Berücksichtigung von Sonderwohnformen .....  | 29 |
| 2.1.6 Verteilungsmaßstab .....   | 29 |
| 2.1.7 Deckelungsbeschluss .....  | 29 |
| 2.2 Stuttgart.....   | 29 |
| 2.2.1 Grundsatzbeschluss.....  | 29 |
| 2.2.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur.....   | 31 |
| 2.2.3 Welche Infrastruktur wird erfasst? .....   | 31 |
| 2.2.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung.....  | 31 |
| 2.2.5 Berücksichtigung von Sonderwohnformen .....  | 32 |
| 2.2.6 Kostenschätzung .....  | 32 |
| 2.2.7 Verteilungsmaßstab .....   | 32 |
| 2.2.8 Deckelungsbeschluss .....  | 32 |
| 2.2.9 Umsetzung .....  | 33 |
| 2.3 Syke.....  | 33 |
| 2.3.1 Grundsatzbeschluss.....  | 33 |
| 2.3.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur.....   | 34 |
| 2.3.3 Welche Infrastruktur wird erfasst? .....   | 34 |
| 2.3.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung.....  | 34 |
| 2.3.5 Verteilungsmaßstab .....   | 35 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 2.3.6 | Berücksichtigung von Sonderwohnformen .....   | 35 |
| 2.3.7 | Deckelungsbeschluss .....   | 35 |
| 2.3.8 | Umsetzung .....   | 35 |
| 2.4   | Freiburg .....  | 36 |
| 2.4.1 | Grundsatzbeschluss.....   | 36 |
| 2.4.2 | Gesamtkonzept für Infrastruktur.....  | 36 |
| 2.4.3 | Welche Infrastruktur wird erfasst? .....  | 36 |
| 2.4.4 | Schlüssel für die Bedarfsschätzung.....   | 36 |
| 2.4.5 | Verteilungsmaßstab .....  | 37 |
| 2.4.6 | Berücksichtigung von Sonderwohnformen .....   | 37 |
| 2.4.7 | Deckelungsbeschluss .....   | 37 |
| 2.4.8 | Umsetzung .....   | 37 |
| 2.5   | Tübingen.....   | 38 |
| 2.5.1 | Grundsatzbeschluss.....   | 38 |
| 2.5.2 | Gesamtkonzept für Infrastruktur.....  | 38 |
| 2.5.3 | Welche Infrastruktur wird erfasst? .....  | 38 |
| 2.5.4 | Schlüssel für die Bedarfsschätzung.....   | 38 |
| 2.5.5 | Verteilungsmaßstab .....  | 39 |
| 2.5.6 | Berücksichtigung von Sonderwohnformen .....   | 39 |
| 2.5.7 | Deckelungsbeschluss .....   | 39 |
| 2.6   | Dortmund .....  | 39 |
| 2.7   | Zwischenfazit .....   | 40 |
| 2.7.1 | Grundsatzbeschluss.....   | 40 |
| 2.7.2 | Gesamtkonzept für Infrastruktur.....  | 40 |
| 2.7.3 | Welche Infrastruktur wird erfasst? .....  | 41 |
| 2.7.4 | Schlüssel für die Bedarfsschätzung.....   | 41 |
| 2.7.5 | Berücksichtigung von Sonderwohnformen .....   | 41 |
| 2.7.6 | Verteilungsmaßstab .....  | 41 |
| 2.7.7 | Deckelungsbeschluss .....   | 42 |
| 3.    | Wirtschaftliche Auswirkungen und deren Relevanz für den Wohnungsmarkt .....   | 43 |
| 3.1   | Wesentliche Auswirkungen einer Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten<br>von Baumaßnahmen .....         | 43 |
| 3.2   | Methodisches Vorgehen.....  | 44 |
| 3.3   | Gebietstypen in Potsdam .....   | 46 |
| 3.4   | Eingangsrößen für die Abschätzung der Auswirkungen.....   | 46 |
| 3.5   | Die Berechnung in Schritten .....   | 48 |
| 3.6   | Ergebnisse und Schlussfolgerungen .....   | 51 |
| 3.7   | Konkretisierung am Beispiel: Horstweg-Süd, Teilbereich Nuthewinkel.....   | 52 |
| 4.    | Empfehlungen .....  | 55 |
| 4.1   | Grundsatzentscheidung für die Umlage der investiven Kosten für<br>Kinderbetreuungseinrichtungen und Grundschulen..... | 55 |
| 4.2   | Wirtschaftliche Auswirkungen und deren Relevanz für den Wohnungsmarkt .....   | 55 |
| 4.3   | Umsetzung über städtebauliche Verträge.....   | 56 |

|  |    |
|--|----|
| 4.4 Kohärentes Gesamtkonzept für den Infrastrukturfolgebedarf und Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung ..... | 56 |
| 4.5 Bedarfsermittlung .....  | 57 |
| 4.6 Konkretisierung in Bezug auf einzelne Vorhaben .....   | 57 |
| 4.7 Angemessenheit und Kappungsgrenze .....  | 58 |
| 4.8 Pauschale Ablösung oder nachträgliche Abrechnung .....   | 59 |



# 1. Analyse rechtlicher Möglichkeiten der Kostenbeteiligung durch städtebauliche Verträge

Grundsätzlich war bereits lange vor der gesetzlichen Kodifizierung anerkannt, dass die Gemeinden im Rahmen städtebaulicher Verträge mit Vorhabenträgern und Grundstückseigentümern vereinbaren können, dass diese Kosten, die aus Anlass bzw. als Folge des geplanten Investitionsvorhabens entstehen, ganz oder zumindest teilweise übernehmen.<sup>1</sup> Durch die vorgenommene Kodifizierung in § 11 BauGB sind die Befugnisse der Gemeinden, städtebauliche Verträge abzuschließen, auf eine neue und gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsrecht sowie seiner Kodifizierung im VwVfG eigenständige Rechtsgrundlage gestellt worden.<sup>2</sup> Hieraus leitet das BVerwG ab, dass die von ihm auf der Grundlage der allgemeinen Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts entwickelten Beschränkungen<sup>3</sup> sich auf die jetzt maßgebliche Gesetzeslage nicht ohne Weiteres übertragen lassen.

Die Rechtsprechung namentlich des BVerwG hat die Zulässigkeitsvoraussetzungen städtebaulicher Folgekostenverträge auf der Grundlage von § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB in den letzten Jahren im Einzelnen skizziert und dabei die meisten der bislang strittigen Rechtsfragen geklärt.<sup>4</sup> Im Folgenden sollen diese Voraussetzungen systematisch aufbereitet und dargestellt werden, um auf dieser Grundlage rechtssichere Handlungsempfehlungen für die Praxis der Baulandentwicklung in Potsdam abzuleiten.

## 1.1 Anforderungen im Überblick

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags insbesondere auch die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen sein, die

- der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und
- die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.

Ausdrücklich erlaubt das Gesetz auch die Einbeziehung der Bereitstellung von Grundstücken in eine solche Folgekostenvereinbarung.

Erforderlich ist damit nicht nur ein sachlicher Zusammenhang zwischen Kosten bzw. Aufwendungen und dem Vorhaben, sondern eine konditionale Verknüpfung im Sinne der Begriffe Folge oder Voraussetzung (hierzu unten 1.2).

Städtebauliche Verträge unterliegen ganz allgemein weiteren rechtlichen Anforderungen, die strikt zu beachten sind:<sup>5</sup>

---

1 Quaa / Kukk, in Schrödter: Baugesetzbuch, § 11, Rn. 26; BT-Drs. 13/6392, 50.

2 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15/07 -, Juris Rn. 24.

3 Vgl. insbesondere BVerwG, Urt. v. 14.8.1992 – 8 C 19.90 -, BVerwGE 90, 310.

4 Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 66, 69; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11, Rn. 156; BVerwG, Urt. v. 6.7.1973 – IV. C 22.72-; Urt. v. 14.4.1978 – 4 C 6.76 -; Beschl. v. 25.11.1980 – 4 B 140.80 -; Urt. v. 14.8.1992 – 8 C 19/90; Beschl. v. 21.6.2005 – 4 B 32.05 -; Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15.07 -; auch VGH München, Urt. v. 2.4.1980 – 290 IV 76 -, Urt. v. 14.5.1980 – 147 IV. 78 -; Urt. v. 12.5.2004 – 20 N 04329, 20 NE 04.336 -; OVG Lüneburg, Urt. v. 7.6.2000 – 1 K 5178/98 -; Urt. v. 10.7.2007 – 1LC 200/05 -; VGH Mannheim, Urt. v. 2.2.2005 – 5 S 639/02.

5 Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 66, 69; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11, Rn. 156; BVerwG, Urt. v. 6.7.1973 – IV. C 22.72-; Urt. v. 14.4.1978 – 4 C 6.76 -; Beschl. v. 25.11.1980 – 4 B 140.80 -; Urt. v. 14.8.1992 – 8 C 19/90; Beschl. v. 21.6.2005 – 4 B 32.05 -; Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15.07 -; auch VGH München, Urt. v. 2.4.1980 – 290 IV 76 -, Urt. v. 14.5.1980 – 147 IV. 78 -; Urt. v. 12.5.2004 – 20 N 04329, 20 NE 04.336 -; OVG Lü-

- Angemessenheitsgebot: Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein.
- Koppelungsverbot: Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.
- Formerfordernisse: Ein städtebaulicher Vertrag bedarf der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form (z.B. notarielle Beurkundung bei Grundstücksgeschäften) vorgeschrieben ist.

## 1.2 Städtebauliche Maßnahmen und Aufwendungen der Gemeinde

### 1.2.1 Errichtung oder Erweiterung von Infrastruktur als städtebauliche Maßnahme

Gegenstand eines Folgekostenvertrags können nur städtebauliche Maßnahmen der Gemeinde sein.<sup>6</sup> Zu den städtebaulichen Maßnahmen, Anlagen und Einrichtungen im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB zählen nicht nur solche, welche exklusiv dem geplanten Vorhaben dienen, sondern auch der Allgemeinheit dienende Maßnahmen wie sozialen Einrichtungen, die eine Gemeinde für die Bewohner neuer Wohngebiete bereit zu stellen hat, insbesondere auch Schulen und Kindergärten.<sup>7</sup> Hierzu hat das OVG Lüneburg unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerwG folgendes ausgeführt:<sup>8</sup>

*„Die Leistung der Beklagten bestand mindestens auch in städtebaulichen Maßnahmen. Das sind unter anderem die Errichtung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, die benötigt werden, um den in neuen Baugebieten entstehenden Bedarf zu decken (BVerwG, Urt. v. 29.1.2009. aaO Rn. 26). Die Leistung der Gemeinde kann darüber hinaus aber auch in einem Bündel von Einzelleistungen bestehen, wenn die Kosten im Rahmen eines Gesamtkonzeptes baugebietsübergreifend abgewälzt werden sollen. In solchen Fällen besteht die Leistung der Gemeinde z. B. aus der Flächennutzungsplanung, der Baugebietsausweisung insbesondere durch Bebauungsplan und der Errichtung von Folgeeinrichtungen wie z. B. Schulen oder Kindergärten. Eine solche Gesamtleistung hat die Beklagte hier unzweifelhaft erbracht.“*

Die Betriebskosten von Infrastruktureinrichtungen können demgegenüber nach allgemeiner Auffassung nicht im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages übernommen werden. Der Betrieb solcher Einrichtung ist keine städtebauliche Maßnahme.

### 1.2.2 Aufwand der Gemeinden und Anrechnung von Zuschüssen von Dritten

Der Aufwand, der mittels Folgekostenvertrag umgelegt wird, muss bei der Gemeinde entstehen, nicht etwa bei anderen Kostenträgern. Denn die Berücksichtigung von Kosten, die die Gemeinde gar nicht zu tragen hat, würde im Ergebnis zu einer Überkompensation der Gemeinde und damit zu einer unangemessenen Belastung des Vertragspartners führen. Gem. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB

---

neburg, Urt. v. 7.6.2000 – 1 K 5178/98 -; Urt. v. 10.7.2007 – 1LC 200/05 -; VGH Mannheim, Urt. v. 2.2.2005 – 5 S 639/02.

6 Bunzel / Coulmas / Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, S. 163; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11, Rn. 158; Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 66.

7 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 60; Birk: Die städtebaulichen Verträge, 4. Aufl., Rn. 509; Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 71.

8 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 29.

müssen die im Folgekostenvertrag ausgetauschten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein. An der Angemessenheit fehlt es, wenn der Gesamtertrag der Folgekostenbeiträge die gemeindlichen Kosten übersteigt. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Überkompensation erst dadurch zustande kommt, dass der Gemeinde für die fraglichen Infrastrukturmaßnahmen noch andere Quellen zur Verfügung stehen.<sup>9</sup> Im konkreten Fall hatte das OVG Lüneburg zu beurteilen, ob ein nachträglicher Zuschuss des Landkreises für einen Schulneubau zur Unangemessenheit der Folgekostenvereinbarung führte. Das OVG verneinte dies nur deshalb, weil die Kosten für das Schulgebäude die ursprünglich veranschlagten deutlich überstiegen hatte und damit im Ergebnis keine Überkompensation eingetreten war.<sup>10</sup>

### 1.3 Kausalität

Die städtebaulichen Maßnahmen, deren Finanzierung Gegenstand eines Folgekostenvertrags ist, müssen Folge oder Voraussetzung des geplanten Vorhabens sein. Es geht also um einen kausalen Zusammenhang zwischen dem geplanten Vorhaben und den städtebaulichen Maßnahmen, deren Kosten vom Vorhabenträger übernommen werden.<sup>11</sup> Es ist nicht ausreichend, dass die städtebaulichen Maßnahmen lediglich "in sachlichem Zusammenhang" mit dem vom Bauwilligen geplanten Vorhaben und mit der städtebaulichen Planung der Gemeinde stehen.<sup>12</sup> Nicht zulässig sind daher beispielsweise die Deckung eines Nachholbedarfs für bereits zuvor verwirklichte Planungen oder andererseits das Bilden eines finanziellen Polsters für gegenwärtig noch nicht absehbare Planungen.<sup>13</sup>

Eine Verursachung in diesem Sinne liegt nur dann vor, wenn die Kapazität der vorhandenen Schulen erschöpft ist bzw. nicht ausreicht.<sup>14</sup> Aus dem hinzukommen neuer Wohngebiete kann deshalb nicht ohne weiteres auf einen Bedarf an neuen Schul- oder Kitaplätzen geschlossen werden. Vielmehr muss sich die planende Stadt auch mit den im Bestand noch vorhandenen ungenutzten Kapazitäten befassen. Diese freien Kapazitäten müssen zwingend Eingang in die notwendigen Bedarfsprognosen finden. Ausdrücklich führt das OVG Lüneburg aus:<sup>15</sup>

*„Sind die Kapazitäten dagegen noch nicht erschöpft, so dürfen keine Kosten auf Baubewerber übergewälzt werden, weil es insoweit an der Ursächlichkeit der Vorhaben für die Folgeeinrichtungen fehlt. Werden die Kosten im Rahmen eines Gesamtkonzepts abgewälzt, dürfen also Folgekostenverträge nur für die Schaffung neuer Kapazitäten abgeschlossen werden. Vorliegend waren Kapazitätsreserven nicht mehr vorhanden.“*

#### 1.3.1 Infrastrukturmaßnahmen für mehrere Vorhaben in einem Bebauungsplangebiet

Anlagen der sozialen Infrastruktur dienen häufig nicht nur dem einen geplanten Vorhaben des jeweiligen Vertragspartners der Gemeinde, sondern haben typischerweise einen Einzugsbereich der über dieses Vorhaben hinausgeht. Es gibt also neben dem geplanten Vorhaben des Vertragspart-

---

9 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 90.

10 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 59.

11 Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11, Rn. 154; Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 66.

12 Quaas / Kukk, in Schrödter: Baugesetzbuch, 7. Aufl., § 11, Rn. 30; Bericht der Expertenkommission 1995, 97; BVerwG, Urt. v. 14.8.1992 – 8 C 19/90 -.

13 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07-, Juris Rn. 31.

14 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 63 im Anschluss an BVerwG Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 30; Urt. v. 24.3.2011 - 4 C 11.10 -, Juris Rn. 10.

15 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 64.

ners weitere Nutznießer der Infrastrukturmaßnahmen.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund hat das BVerwG die Frage, ob die Gesamtheit aller zulässigen Vorhaben in einem Plangebiet als ein folgekostenauslösendes Vorhaben angesehen werden kann, in einer Entscheidung vom 21.6.2005<sup>17</sup> auf der Grundlage des Gesetzeswortlauts und unter Bezugnahme auf die frühere Rechtsprechung positiv beantwortet. Aus dem Erfordernis der Kausalität folge zwar, dass die städtebauliche Maßnahme dem einzelnen Bebauungsplan zurechenbar, nicht aber, dass sie durch ein einzelnes Vorhaben im Plangebiet adäquat verursacht sein müsse.<sup>18</sup> Gestützt wurde diese Feststellung darauf, dass der einzelne Bebauungsplan sich nicht auf Festsetzungen für nur ein Vorhaben eines einzigen Bauherrn beschränken muss. Die gemeinsame Klammer der Verursachung bzw. Kausalität besteht in dieser Fallkonstellation in dem Bebauungsplan. Auf diese Weise wird eine Abgrenzung vorgenommen von solchen Aufwendungen, die sich nicht in einer entsprechend konkreten Weise exklusiv auf das Plangebiet beziehen. Soweit es um die Umsetzung eines Bebauungsplans geht, handelt es sich nicht lediglich um die Deckung eines allgemeinen Bedarfs.<sup>19</sup>

Die reale Teilbarkeit in physisch jeweils eigenständige Bestandteile ist für eine Aufteilung der Folgekosten auf mehrere Vorhaben nicht erforderlich. Das BVerwG hat die entgegenstehende Rechtsprechung des BayVG<sup>20</sup> wie folgt richtig gestellt:<sup>21</sup>

*„Unzutreffend ist ferner die vorinstanzliche Annahme, eine unteilbare Maßnahme, d.h. eine Maßnahme, die nicht in dem Sinne aufteilbar ist, dass sich jedem Vorhaben ein konkret-realer Verursachungsanteil an der Maßnahme zuordnen lässt, sei nicht Voraussetzung oder Folge eines Vorhabens, wenn sie zugleich auch Voraussetzung oder Folge eines anderen Vorhabens ist. Richtig ist das Gegenteil. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB bezieht das Kriterium "Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens" nicht auf die städtebauliche Maßnahme, sondern ausdrücklich auf die Kosten, die der Gemeinde für die städtebauliche Maßnahme entstehen. Eine lediglich teilweise Zuordnung der Kosten hängt indes nicht von der konkret-realen Teilbarkeit der städtebaulichen Maßnahme ab. Im Übrigen sollen mit dem Kriterium "Voraussetzung oder Folge" städtebauliche Folgekostenverträge nur hinsichtlich solcher Vorhaben ausgeschlossen werden, durch die die städtebauliche Maßnahme nach der planerischen Konzeption der Gemeinde nicht veranlasst ist. Ist die Maßnahme durch mehrere Vorhaben veranlasst, ist jedes von ihnen kausal im Sinne der Vorschrift.“*

Es reicht damit aus, dass das Vorhaben des Vertragspartners eines städtebaulichen Folgekostenvertrages neben anderen Vorhaben die zu finanzierende Infrastrukturmaßnahme nur zu einem rechnerischen Anteil veranlasst hat.

### 1.3.2 Infrastrukturmaßnahmen für mehrere Bebauungsplangebiete

Je nach Zuschnitt, Größe und Lage neuer Baugebiete begründen diese häufig für sich genommen nur einen Bedarf an Schul- und Kitaplätzen, der die Kapazitäten der neu zu errichtenden oder zu erweiternden Einrichtungen nur zu einem Bruchteil ausschöpft. Ob ein Folgekostenvertrag auch in

---

16 Vgl. Bunzel: Finanzierung städtebaulicher Folgeinvestitionen, in: DVBl 2011, 796, 799; Bank, in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 68; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11, Rn. 164.

17 BVerwG Ur. v. 21.6.2005 – 4 B 32/05 –.

18 BVerwG, Ur. v. 21.6.2005 – 4 B 32/05 – Juris Rn. 6; Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 67.

19 Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11, Rn. 164d; VGH München, Ur. v. 18.12.2008 – 4 BV 07.3067 –, Juris Rn. 52.

20 BayVG, Ur. v. 16.11.2009 – 4 BV 07.1902 – Juris Rn. 43 ff. im Nachgang zu BayVG, Ur. v. 18.12.2008 – 4 BV 07.3067 –, Juris Rn. 56.

21 BVerwG, Ur. v. 24.3.2011 – 4 C 11/10 –, Juris Rn. 12.

solchen Fallkonstellationen zum Tragen kommen kann, war lange umstritten und wurde endgültig erst durch zwei Entscheidungen des BVerwG vom 29.1.2009 und 24.3.2011 geklärt und grundsätzlich bejaht.<sup>22</sup> Das BVerwG hat hierzu festgestellt, dass auch die Gesamtkonzeption einer Gemeinde geeignet sein kann zu belegen, dass eine städtebauliche Maßnahme Folge mehrerer neu ausgewiesener Baugebiete ist. Das Gericht hat sich damit deutlich über die aus früheren Entscheidungen abgeleiteten Beschränkungen hinweggesetzt.

Ausdrücklich führt das BVerwG folgendes aus:<sup>23</sup>

*„Ein Folgekostenvertrag ist auch dann mit § 11 BauGB vereinbar, wenn der Bedarf für eine städtebauliche Maßnahme - beispielsweise ein Schulgebäude - durch die Überplanung und Bebauung mehrerer Bebauungsplangebiete bzw. Gebiete nach § 34 Abs. 4 BauGB verursacht wird. Auch dann kann die Maßnahme als Folge des geplanten Vorhabens anzusehen sein.<sup>24</sup> Auf die nach anderen städtebaulichen Maßstäben vorzunehmende Aufteilung und Abgrenzung der Bebauungsplangebiete kommt es für die Frage, ob Baugebiete einen kausal verknüpften Folgebedarf auslösen, nicht an. Der Gesetzgeber will die Gemeinden nicht dazu veranlassen, Bebauungspläne mit möglichst großem Geltungsbereich zu erlassen, um damit die Notwendigkeit der Errichtung von Infrastruktureinrichtungen besser begründen zu können. Ihm ist vielmehr bewusst, dass sich der heutigen Stadtentwicklung eher Aufgaben stellen, die die Schaffung kleinerer Baugebiete oder die Umstrukturierung von Siedlungsgebieten erfordern und nicht, wie in den 70er Jahren, die Entwicklung größerer neuer Baugebiete.<sup>25</sup>“*

Ausdrücklich stellt das BVerwG fest, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Gesamtabrechnung der durch aufeinander folgende Pläne zur Baulandausweisung insgesamt verursachten Folgemaßnahmen durch das Gesetz gedeckt sein kann. Zur Begründung stellt das Gericht zu Recht auf die komplexe Aufgabenstellung ab, der sich eine Gemeinde bei der städtebaulichen Entwicklung gegenüber sieht.<sup>26</sup> Diese erschöpft sich eben nicht in der Betrachtung der einzelnen Fläche des geplanten einzelnen Vorhabens. Zur Aufgabenstellung der Gemeinde gehört nicht nur die Bauleitplanung, sondern ebenso die Errichtung von der Allgemeinheit dienenden Anlagen und Einrichtungen.

Eine Gemeinde – so das BVerwG – darf die Städtebaupolitik betreiben, die ihr richtig erscheint, und dementsprechend ihre Ziele setzen.<sup>27</sup> Dies bedeutet, dass sie sich einerseits auch gegen die Ausweisung neuer Baugebiete entscheiden darf, weil sie die als Folge einer solchen Entwicklung erforderlich werdenden öffentlichen Einrichtungen nicht errichten bzw. die vorhandenen Einrichtungen nicht erweitern will. Sie kann aber auch andererseits den Beschluss fassen, Baugebiete auszuweisen und zugleich die dadurch erforderlich werdenden Einrichtungen zu schaffen oder zu erweitern und damit die Hindernisse zu beseitigen, die der planerischen Entscheidung zugunsten weiterer Wohngebiete entgegenstehen. Die sich aus dieser abwägenden Entscheidung ergebende Verknüpfung begründet den Ursachenzusammenhang und macht die entsprechende Maßnahme zu einer solchen, die Folge bzw. Voraussetzung des entsprechenden Vorhabens ist. Städtebauliche Maßnahmen sind daher auch dann als Folge des geplanten Vorhabens anzusehen, wenn eine Gemeinde nachvollziehbar davon ausgehen darf, dass durch die weitere Überplanung von bisher nicht bebaubaren Grundstücken Investitionskosten für öffentliche Einrichtungen entstehen, die sie

---

22 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 30; Urt. v. 24.3.2011, - 4 C 11/10 -, Juris Rn. 12.

23 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07-, Juris Rn. 30.

24 Ebenso VG Cottbus, Urt. v. 27.10.2005 - 3 K 948/02 -, Juris Rn. 38.

25 Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11, Rn. 164a.

26 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 24.

27 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 30.

zu tragen hätte, und sie im Hinblick auf diese Kosten abwägungsfehlerfrei von einer derartigen Überplanung absehen dürfte.<sup>28</sup> Dabei kann es auch um Aufwendungen für Maßnahmen gehen, die mehreren Baugebieten dienen.

Die damit vollzogene Öffnung auch für baugebietsübergreifende Erwägungen bei der Beurteilung der Ursachlichkeit von Aufwendungen in Bezug auf einen Folgekostenvertrag ist gleichwohl nicht schrankenlos. Hierzu führt das BVerwG folgendes aus:<sup>29</sup>

*„Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Folgekostenvertrags bleibt aber, dass die Gemeinde die kausale Verknüpfung belegen kann. Es ist nicht ausreichend, dass die städtebaulichen Maßnahmen lediglich "in sachlichem Zusammenhang" mit dem vom Bauwilligen geplanten Vorhaben und mit der städtebaulichen Planung der Gemeinde stehen. Denn ein entsprechender Vorschlag des Bundesrats (BTDrucks 12/4208 S. 9) zur Formulierung in § 6 BauGB-MaßnahmenG, mit dem der Kausalzusammenhang noch weiter gelockert werden sollte, blieb im Gesetzgebungsverfahren 1993 ausdrücklich ohne Erfolg (BTDrucks 12/4317 S. 31 f.; 12/4340 S. 13) und wurde bei der Novellierung durch das BauROG nicht befürwortet (Bericht der Expertenkommission Rn. 145). Somit reicht ein bloßer allgemeiner Bezug zu den gemeindlichen Aufgaben nicht aus. Nicht zulässig sind daher beispielsweise die Deckung eines Nachholbedarfs für bereits zuvor verwirklichte Planungen oder andererseits das Bilden eines finanziellen Polsters für gegenwärtig noch nicht absehbare Planungen (ebenso Burmeister, a.a.O. Rn. 154; Birk, Städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2002, Rn. 512).“*

Es bleibt bei dem Erfordernis, dass die Gemeinde die kausale Verknüpfung belegen können muss. Die geforderte kausale Verknüpfung erfordert mehr als einen sachlichen Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben und mit der städtebaulichen Planung der Gemeinde. Die kausale Verknüpfung kann bei gebietsübergreifenden Infrastrukturmaßnahmen insbesondere durch eine von der Gemeinde beschlossene Gesamtkonzeption belegt werden. Hierzu hat das BVerwG wie folgt Anforderungen formuliert:<sup>30</sup>

*„Ein Gesamtkonzept, wie es die Beklagte hier für sich in Anspruch nimmt, erfüllt nur dann die gesetzlichen Anforderungen, wenn die Gemeinde transparent, nachvollziehbar und damit kontrollierbar belegen kann, dass die von ihr in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und realistischer Weise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne (oder anderen Satzungen) einen (weiteren) Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen. Ein derartiges Konzept muss vom Rat der Gemeinde beschlossen und damit von seiner planerischen und gestaltenden Willensbildung gedeckt sein. Wenn mehrere Bebauungspläne zur Begründung eines Bedarfs an öffentlichen Einrichtungen herangezogen werden sollen, kann dies – worauf die Beklagte vorliegend in besonderer Weise Bezug nimmt – mit einer Änderung des Flächennutzungsplans einhergehen. Dieser bereitet die weitere Planung durch Bebauungspläne vor und strukturiert damit die planerischen Absichten der Gemeinde auf einer übergreifenden Ebene. In jedem Fall muss anhand nachvollziehbarer und realistischer Prognosen dargelegt werden, mit welcher Zunahme der Bevölkerung gerechnet wird. Daraus ist abzuleiten und anhand von Erfahrungswerten zu belegen, welcher Bedarf an öffentlichen Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, dadurch hervorgerufen wird und welche Kosten in dessen Folge (nach Abzug von Zuschüssen etc.) auf die Gemeinde zukommen.“*

---

28 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 30.

29 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 31.

30 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 32.

Die Anforderungen an ein Gesamtkonzept, dass eine Zuordnung von Infrastrukturfolgekosten über mehrere Baugebiete hinweg rechtfertigt, lassen sich danach wie folgt systematisieren:

- Nachweis des (weiteren) Bedarfs an öffentlichen Einrichtungen
  - als Folge der in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang
  - zu beschließenden und realistischer Weise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne (oder andere Satzungen)
  - in transparenter, nachvollziehbarer und damit kontrollierbarer Weise.
- Beschluss des Gesamtkonzeptes durch die Gemeinde.
- Grundsatzbeschluss, dass die Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen auf der Grundlage städtebaulicher Verträge erfolgen soll.

Erforderlich ist danach ein kohärentes Konzept zur Entwicklung neuer Baugebiete, das sowohl die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen als auch die Finanzierung der notwendigen öffentlichen Folgeinvestitionen durch städtebauliche Verträge umfasst.<sup>31</sup> Unverzichtbar ist hierfür eine nachvollziehbare Prognose des Infrastrukturbedarfs.

Die Gemeinde ist mithin befugt, mittels einer auf diese Gesamtentwicklung abgestellten Infrastrukturplanung zu bestimmen, ob die Kosten einer städtebaulichen Maßnahme Voraussetzung oder Folge eines Vorhabens sind.

#### 1.3.2.1 Zulässigkeit der Zurückstellung der Baurechtsausweisung

„Die Gemeinde darf eine städtebauliche Maßnahme nur dann als Voraussetzung oder Folge einer Baugebietsausweisung oder einer sonstigen Gewährung von Baurecht ansehen, wenn sie im Hinblick auf die Kosten der Maßnahme abwägungsfehlerfrei auf die Ausweisung verzichten dürfte.“<sup>32</sup> Das BVerwG hat mit diesem Satz zum Ausdruck gebracht, dass Entscheidung über die Finanzierung der Infrastrukturfolgekosten eingebunden sein muss in die Planungsentscheidung. Hieraus folgt, dass die Finanzierung der Infrastrukturkosten in der Begründung des zugrundeliegenden Bebauungsplans bzw. der Satzung ausdrücklich erläutert werden sollte. Bei der Verteilung auf mehrere Baugebiete sollte der Zusammenhang durch einen Grundsatzbeschluss zum Ausdruck gebracht werden. Es sollte durch Beschluss der Gemeinde deutlich werden, dass die geplante Entwicklung neuer Baugebiete mit Blick auf den als Folge dieser Entwicklung prognostizierten Bedarf an Infrastruktureinrichtungen nur durchgeführt werden soll, wenn die Kosten ganz oder zu einem zu benennenden Anteil von den Eigentümern oder Vorhabenträgern auf der Grundlage städtebaulicher Verträge übernommen werden.<sup>33</sup>

#### 1.3.2.2 Überschaubarer zeitlicher Zusammenhang

Zu klären ist auch, ob zwischen der Herstellung der Infrastrukturmaßnahme und der Ausweisung des Bebauungsplans, welcher die Grundlage des Folgekostenvertrags ist, noch ein überschaubarer zeitlicher Zusammenhang besteht. Hierzu sind die Ausführungen unter 1.3.4 zu beachten. Grund-

---

31 Bunzel / Coulmas / Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, S. 171 f.; Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 2069 f.

32 BVerwG, Urt. v. 24.3.2011 – 4 C 11/10 -, Juris Rn. 11.

33 Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 68.

sätzlich ist aus den Entscheidungen zum Fall der Stadt Syke jedoch erkennbar, dass die Gerichte hierbei keinen allzu engen Maßstab anlegen. So führt etwa das OVG Lüneburg folgendes aus:<sup>34</sup>

*„Der zeitliche Rahmen eines Gesamtkonzepts darf ggf. über fünf Jahren liegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat nicht beanstandet, dass aufgrund von Beschlüssen aus den Jahren vor 2000 noch im Jahr 2009 Verträge abgeschlossen wurden. Zeitliche Grenzen eines Gesamtkonzepts ergeben sich jedenfalls, sobald sich die zu Grunde gelegten Daten wesentlich ändern. Wenn sich etwa zeigt, dass die Bevölkerungsentwicklung erwartungswidrig rückläufig ist, kann ein Schulbau bestimmter Größe eine Überkapazität darstellen, die dann nicht mehr vollständig durch Folgekostenverträge in der beabsichtigten Weise finanziert werden darf. Ein Gesamtkonzept muss so angelegt sein, dass die Gemeinde davon ausgehen kann, dass sich im Abwicklungszeitraum unter normalen Umständen überschaubare Veränderungen (auch bei Baukosten etc.) ergeben.“*

#### 1.3.2.3 Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Kontrollierbarkeit.

Das Gesamtkonzept muss für den Vertragspartner transparent und nachvollziehbar sein. Dies bedeutet in formeller Hinsicht zunächst, dass die Beschlüsse in ihren wesentlichen Inhalten den Vertragspartnern bekannt gegeben werden müssen. Dies kann geschehen durch öffentliche Ratssitzung, Presseberichte sowie individuelle Bekanntgabe. Eine formelle Bekanntmachung z.B. durch Veröffentlichung im Amtsblatt, ist dagegen nicht zwingend erforderlich.<sup>35</sup>

Zum Inhalt führt das OVG Lüneburg aus:<sup>36</sup>

*„Ein rechtmäßiges Gesamtkonzept zur Folgekostenabrechnung erfordert im Regelfall eine Prognose der Bevölkerungsentwicklung, die Festlegung der zu entwickelnden Wohnbauflächen, die Prognose des Bedarfs an Folgeeinrichtungen und ihrer Kosten sowie die Darstellung des Berechnungsmodus für die Folgekostenbeiträge.“*

Diese Bestandteile müssen vom Vertragspartner nachvollzogen werden können. Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung erfüllt diese Voraussetzung, wenn sie die zu erwartenden Wanderungsbewegungen inklusive der Altersstruktur des Zuzugs realistisch darlegt sowie auch die demographische Entwicklung für die einzelnen Gebiete darstellt.<sup>37</sup> Für den sich daraus ergebenden Bedarf an Folgeeinrichtungsplätzen genügt die Bestimmung nach allgemeinen Erfahrungswerten.<sup>38</sup>

Schließlich ist auch eine geringfügige Unklarheit mit dem Transparenzgebot vereinbar, wenn sie sich als lediglich redaktioneller Fehler herausstellt und nachträglich geklärt werden kann.<sup>39</sup>

#### 1.3.2.4 Beschluss des Gesamtkonzeptes durch die Gemeinde.

Das Gesamtkonzept muss vom Rat der Gemeinde beschlossen worden sein. Das bedeutet aber nicht, dass es in einem einzigen Ratsbeschluss festgelegt worden sein muss. Vielmehr ist es ausreichend, wenn alle Teile vom Rat beschlossen wurden, mag dies auch zu unterschiedlichen Zeiten geschehen sein. So genügt z.B. der Beschluss eines Strukturplanes zur Vorbereitung eines Flä-

34 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 69.

35 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 71

36 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 73.

37 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 74.

38 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 74.

39 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 78.

chennutzungsplans in Verbindung mit einem später gefassten Grundsatzbeschluss zur Deckung der durch den Bauflächenzuwachs verursachten Infrastrukturkosten. Auch ein drei Jahre später gefasster Ergänzungsbeschluss macht das Konzept nicht unwirksam, solange das Konzept in sich widerspruchsfrei bleibt. Allerdings darf mit der Umsetzung des Konzepts erst begonnen werden, wenn die Mindestinhalte eines Konzepts beschlossen sind.<sup>40</sup>

### 1.3.3 Verteilung der Kosten bei mehreren Vorhabenträgern oder Eigentümern

Dient die städtebauliche Maßnahme den Vorhaben mehrerer Grundstückseigentümer oder Vorhabenträger, so braucht der Vertragspartner nur den auf ihn entfallenden Anteil der Aufwendungen zu übernehmen. Der Gesamtaufwand ist dementsprechend gerecht zwischen den Betroffenen zu verteilen.<sup>41</sup> Welcher Verteilungsmaßstab sachgerecht ist, beurteilt sich nach der Zielsetzung der Verteilung. Es liegt daher nahe, die Kostenverteilung danach zu bemessen, in welchem Maße das konkrete Vorhaben im Verhältnis zu den weiteren Vorhaben denen die zu finanzierenden Infrastrukturmaßnahmen zu dienen bestimmt sind, von diesen Maßnahmen profitiert. Es geht also um den Vorteil, wobei es wie im Beitragsrecht nicht darauf ankommt, ob der eingeräumte Vorteil aus welchen Gründen auch immer konkret genutzt werden soll. Dementsprechend hat das OVG Lüneburg im Falle der Stadt Syke folgendes ausgeführt:<sup>42</sup>

*„Grundsätzlich ist ein Verteilungsmaßstab heranzuziehen, der den durch das Grundstück genossenen Vorteil möglichst genau wiedergibt (Vorteilsgerechtigkeit). Eine gesetzliche Regelung für bestimmte Verteilungsmaßstäbe bei Folgekostenverträgen kennt das BauGB nicht. Auch die Maßstäbe der Absätze 2 und 3 des § 131 BauGB sind nicht direkt anwendbar. Verallgemeinerbar ist allenfalls der diesen Normen zu Grunde liegende Gedanke, dass der Maßstab differenziert die genossenen Vorteile spiegeln soll. Der Grundstückswert ist ein Maßstab, der die Vorteile, die ein Grundstück durch Kinderbetreuungs- und Schuleinrichtungen genießt, nicht sehr genau wiedergibt. Denn es gibt keine direkte Verbindung zwischen dem Grundstückswert und der Zahl der auf diesem Grundstück wohnenden Kinder. Der Verteilungsmaßstab muss hier allerdings nicht die Genauigkeit haben, wie sie für das Erschließungsbeitragsrecht gefordert wird. Er darf gröber sowie auf Praktikabilität bedacht sein. Der Maßstab muss nicht wiedergeben, ob auf einem Wohngrundstück tatsächlich Kinder wohnen, weil schon § 11 BauGB an das Vorhaben anknüpft und nicht an dessen konkrete Nutzung.“*

Bei Anlagen und Einrichtungen, die der Versorgung der Bewohner eines Gebietes dienen, dürfte sich in der Regel eine Verteilung nach dem zulässigen Maß der Nutzung, das heißt vor allem nach der Geschossfläche im Sinne von § 20 BauNVO, anbieten. Demgegenüber sollte aus den vom OVG Lüneburg ausgeführten Erwägungen auf die Verteilung nach Maßgabe der Grundstückswerte verzichtet werden, da diese keinen Aufschluss über die Intensität der Nutzung und die für die Prognose der Zahl von Schülern und Vorschulkindern voraussichtliche Zahl der Wohnungen gibt. Zwar hat das Gericht die Verteilung nach Maßgabe der Bodenwerte im Fall der Stadt Syke im Ergebnis toleriert. Der Entscheidung lagen aber mehrere Besonderheiten zugrunde (insbesondere die Beschränkung auf zwei Wohneinheiten), so dass dringend von einer Übertragung auf andere Fall-

---

40 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 71.

41 Grziwotz: Einführung in die Vertragsgestaltung im Öffentlichen Recht, in: JuS 1998, S. 1115; Löhr, in: Batis/Krautzberger/Löhr: BauGB, § 11, Rn. 17; Bunzel / Coulmas / Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, S. 187, 172 ff.

42 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09-, Juris Rn. 69.

konstellationen abgeraten werden muss.<sup>43</sup> Sinnvoll ist es vielmehr auf der Grundlage der zulässigen Geschossfläche eine Prognose über die voraussichtliche Zahl der Wohneinheiten anhand von Erfahrungswerten vorzunehmen. In der Prognose können dann auch weitere Aspekte Eingang finden, die sich z.B. aus anderen Festsetzungen im Bebauungsplan ergeben. So kann es z.B. sachgerecht sein, einen Abschlag bei Mischgebieten vorzunehmen, da in diesem Gebietstyp neben Wohnungen gleichberechtigt auch andere, z.B. gewerbliche Nutzungen zulässig sind. Hierzu hat das OVG Lüneburg in der Entscheidung zur Praxis der Stadt Syke folgendes ausgeführt:<sup>44</sup>

*„Der in Ansatz gebrachte Mischgebietsabschlag ist gleichwohl nicht zu beanstanden. Zwar verursachte eine Wohnnutzung im Mischgebiet die gleichen Folgekosten wie eine solche im Wohngebiet. Die Gemeinde kann bei Aufstellung des Konzepts indes nicht verlässlich vorhersagen, welche Grundstücke wie genutzt werden. Sie muss sich zudem dagegen sichern, dass Grundstückserwerber vorgeben, eine gewerbliche Nutzung zu beabsichtigen, dann aber doch eine Wohnnutzung realisieren, nachdem der Folgekosten-/Kaufvertrag abgeschlossen und die Fläche als Mischgebiet ausgewiesen wurde. Eine solche Sicherung könnte theoretisch auch durch eine den Rechtsnachfolger bindende privatrechtliche Gestaltung erreicht werden. Das würde aber dazu führen, dass die Gemeinde entgegen der planerischen Gebietsausweisung den Grundstückserwerbern gerade nicht die weitere Wahl zwischen den unterschiedlichen Nutzungsarten im Mischgebiet lässt, wenn diese sich einmal für eine Nutzungsart entschieden haben. Ein Mischgebietsabschlag ist damit die einzige Methode, den Besonderheiten dieses Gebietstyps im Gesamtkonzept Rechnung zu tragen und damit im Mischgebietstypus angelegt. Der zulässig pauschalierende Ansatz eines solchen Abschlags ist nicht willkürlich im Sinne des Gleichheitssatzes, da er nicht an persönliche Eigenschaften, sondern an das in § 6 Abs. 1 BauNVO genannte "Mischungsverhältnis" anknüpft.“*

Die vorgenannte Erwägung, dass die Gemeinde bei Aufstellung des Konzepts für den Infrastrukturbedarf nicht verlässlich vorhersagen kann, welche Grundstücke wie genutzt werden, ist von genereller Bedeutung. Die Gemeinde hat nämlich auch bei der Festsetzung anderer Baugebiete wie insbesondere von Wohngebieten keine Gewähr, in welcher Weise die eingeräumten Bebauungsmöglichkeiten genutzt werden. Sie kann sich bei der Prognose des Infrastrukturbedarfs auch nicht darauf verlassen, dass der Vertragspartner das Baurecht in einer bestimmten Art und Weise etwa nur für Studentenwohnungen oder für Altenwohnungen nutzen möchte oder nur besonders große oder kleine Wohnungen errichten will. Etwas anderes kann nur gelten, wenn der Vertragspartner sich entsprechend vertraglich bindet, diese Bindung auch für den Fall der Rechtsnachfolge dinglich gesichert ist und der planerische Wille der Gemeinde auf eine entsprechende Nutzungsbeschränkung gerichtet ist. Der Prognose sind mit Blick auf die Entwicklungsoffenheit von Gebietsfestlegungen im Bebauungsplan in typisierender Weise Erfahrungswerte zugrunde zu legen.<sup>45</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint eine Differenzierung der Kostenbeteiligung nach Maßgabe der konkreten Nutzungsinteressen des Vertragspartners nur dann gerechtfertigt, wenn der Vertragspartner sich entsprechend auch den Rechtsnachfolger bindend vertraglich verpflichtet und die Gemeinde eine solche Einschränkung der Nutzbarkeit auch dauerhaft beabsichtigt. Dann nämlich fielen der Infrastrukturbedarf geringer aus.

---

43 Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 70; Birk: Die städtebaulichen Verträge, Rn. 476 ff.

44 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 86.

45 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 74.

In der Entscheidung zum Fall der Stadt Syke hat das OVG Lüneburg auch zu entscheiden gehabt, ob es bei der Verteilung des Aufwands eine Bagatellgrenze bei einem nur sehr geringen Bedarf zusätzlicher Schulplätze gibt. Das Gericht führte hierzu folgendes aus:<sup>46</sup>

*„Die Klägerin meint lediglich speziell zu der Situation in G., der sehr geringe Folgebedarf von 3 Schulplätzen und einem Kindergartenplatz sei zu vernachlässigen. Es ist aber gerade der Sinn der vom Bundesverwaltungsgericht zugelassenen Gesamtabrechnung, auch kleine Baugebiete abrechnungsfähig zu machen (BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 aaO Rn. 29). Daraus muss geschlossen werden, dass die Beklagte auch wegen dieser Folgekosten von einer Überplanung abwägungsfehlerfrei hätte absehen dürfen.“*

### 1.3.4 Räumlicher und Zeitlicher Zusammenhang

#### 1.3.4.1 Räumlicher Zusammenhang

Aus dem Kausalitätserfordernis ergibt sich keine Beschränkung in dem Sinne, dass die Folgekosten auslösenden Maßnahmen sich innerhalb des Bebauungsplangebiets befinden müssten. Zwar ist die in § 6 BauGB-MaßnahmenG (1993) noch enthaltene Regelung, wonach die städtebaulichen Maßnahmen auch außerhalb des Gebiets liegen können, mit der durch das BauROG gestrafften Fassung des § 11 BauGB entfallen. Eine Änderung der Zulässigkeitsrahmens ist hierdurch jedoch nicht eingetreten.<sup>47</sup>

#### 1.3.4.2 Übernahme für bereits entstandene Aufwendungen

Die Vorhaben, denen die Kosten anteilig durch städtebaulichen Vertrag zugeordnet werden sollen, müssen nicht gleichzeitig geplant werden und zur Realisierung anstehen. Auch ist es nicht erforderlich, dass die städtebaulichen Verträge gleichzeitig oder in engem zeitlichem Zusammenhang (z.B. vor Durchführung der städtebaulichen Maßnahme, die Gegenstand der Folgekostenvereinbarung ist) geschlossen werden müssen.<sup>48</sup> Der erste Vertrag kann z.B. vor dem Entstehen der Kosten, die nachfolgenden können erst nach deren Entstehen abgeschlossen werden. Das BVerwG führt insoweit Folgendes aus:<sup>49</sup>

*„§ 11 BauGB erlaubt den Abschluss eines Folgekostenvertrags auch dann, wenn die Aufwendungen bereits entstanden sind. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, wird aber auch durch die Gesetzesbegründung bestätigt, in der hervorgehoben wird, mit der Einbeziehung bereits entstandener Aufwendungen solle verdeutlicht werden, dass auch schon zeitlich zuvor entstandene Kosten für städtebauliche Maßnahmen, die Voraussetzung für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens sind, in die Vereinbarung einbezogen werden können (BTDrucks 13/6392 S. 50).“*

Die nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB ausdrückliche Einbeziehung der bereits entstandenen Kosten und sonstigen Aufwendungen macht deutlich, dass es für die Kausalität nicht darauf ankommt, dass die Gemeinde die Ausgaben aus Anlass des vom Vertragspartner ge-

---

46 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011- 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 65.

47 Vgl. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11 Rn. 163; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB, § 11, Rn. 16.

48 Quaas / Kukk, in Schrödter: Baugesetzbuch, § 11, Rn. 31; Bunzel / Coulmas / Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, S. 165.

49 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 27.

planten Vorhabens getätigt hat. Wer Vertragspartner sein wird und welches konkrete Vorhaben dieser realisieren will, muss zum Zeitpunkt der gemeindlichen Investition noch nicht feststehen.

Es besteht allerdings Anlass für eine besonders sorgfältige Prüfung der Kausalität.<sup>50</sup> Insoweit sind die Erwägungen des BVerwG in seiner Entscheidung vom 29.1.2009 weiterführend. Wie bereits ausgeführt, muss die Gemeinde transparent, nachvollziehbar und damit kontrollierbar belegen können, dass die von ihr in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und realistischer Weise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne (oder anderen Satzungen) einen (weiteren) Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen.<sup>51</sup> Die Absicht der Refinanzierung im Wege der Kostenübernahme durch städtebaulichen Vertrag sollte deshalb grundsätzlich für alle nachfolgenden Vorhaben gefasst und durch einen entsprechenden Beschluss der Gemeinde dokumentiert sein.<sup>52</sup>

#### 1.3.4.3 Zeitlich nachfolgende Infrastrukturmaßnahmen

Allerdings hat die Rechtsprechung aus dem Umstand, dass eine Infrastrukturmaßnahme erst sehr viel später als das geplante Vorhaben des Vorhabenträgers errichtet wird, auf einen fehlenden Kausalzusammenhang geschlossen. Es müsse aus Anlass der Ausführung eines bestimmten Vorhabens etwas geschehen und nicht erst – irgendwann – ein aufgelaufener Bedarf Konsequenzen nach sich ziehen.<sup>53</sup> Der Unterschied werde deutlich, wenn sich der Bedarf erst nach und nach einstelle, also z.B. zwischen den ersten Wohnungen und der Fertigstellung eines Kinderspielplatzes Jahre vergingen. In diesem Fall seien die Kosten des Kinderspielplatzes keine Aufwendungen, die in dem gekennzeichneten Sinn durch die Zulassung schon der ersten Wohnungen verursacht würden.

Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 29. Januar 2009 eine zeitliche Komponente in Zusammenhang mit den Anforderungen an die „Klammer bildende“, den Kausalzusammenhang belegende Gesamtplanung angesprochen. Der nachvollziehbar darzustellende Infrastrukturbedarf muss sich danach auf

*„die von ihr [der Gemeinde] in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und realistischerweise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne (oder anderen Satzungen)“<sup>54</sup>*

beziehen. In dem zugrundeliegenden Fall hatte die Gemeinde die zugrundeliegende Prognose auf einen Entwicklungszeitraum von 15 Jahren abgestimmt. Das BVerwG ließ dies unbeanstandet. Dementsprechend dürften die sich auf ältere Rechtsprechung stützenden Stimmen im Schrifttum relativieren. So wurde vertreten, dass die städtebauliche Maßnahme, deren Kosten Gegenstand der Kostenvereinbarung sind, nicht wesentlich später als das geplante Vorhaben realisiert werden dürfte. Die Grenzen werden zum Teil bei fünf,<sup>55</sup> zum Teil aber auch bei ein bis zwei Jahren<sup>56</sup> gesehen. Bei einer längeren Dauer bis zur Realisierung der städtebaulichen Maßnahme fehle es an der Kausalität. Dieser Auffassung lag das Verständnis zugrunde, dass die Infrastrukturmaßnahme gerade aus Anlass des konkreten Vorhabens erforderlich werden muss. Bei der Realisierung eines Wohn-

50 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11 Rn. 164c; Birk: Die städtebaulichen Verträge, Rn. 385-387; Bank in Brügelmann: BauBG, § 11, Rn. 74.

51 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 32.

52 Neuhausen, in: Brügelmann, § 11 Rn. 41; Scharmer, in: NVwZ 1995, S. 209 (212).

53 BVerwG, Urt. v. 14.8.1992 - 8 C 19.90 -, Juris Rn. 13, DVBl. 1993, 263.

54 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 32.

55 Eckart Scharmer: Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-MaßnahmenG, in: NVwZ 1995, S. 219 (222); Bunzel / Coulmas / Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, S. 187.

56 Quaas, in: Schrödter: BauGB, § 11 Rn. 30.

gebietes müsse damit gerechnet werden, dass der Bedarf an Kindergartenplätzen bereits zum Zeitpunkt des Erstbezugs entsteht.<sup>57</sup> Die Zurückstellung einer Folgeinvestition (z.B. ein neuer Kindergarten) um mehrere Jahre wurde dahingehend gedeutet, dass der Kindergarten im Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben gar nicht erforderlich und deshalb im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht Folge des geplanten Vorhabens sei.<sup>58</sup>

Nach der neueren Rechtsprechung sind diese Einschränkungen jedoch nicht zwingend. Auch in zeitlicher Hinsicht bildet das Gesamtkonzept für die Entwicklung mehrerer Baugebiete die Klammer. Erforderlich ist deshalb bei einem entsprechenden Gesamtkonzept lediglich ein „überschaubare zeitlicher Zusammenhang“ der Gesamtentwicklung.

Auch wenn ein solches Gesamtkonzept fehlt, widerspricht die Zurückstellung einer Folgeinvestition um mehrere Jahre nicht zwingend der geforderten Kausalität. Der Zeitrahmen, der für die Umsetzung einer durch das städtebauliche Vorhaben veranlassten Folgemaßnahme erforderlich ist, hängt von dem konkreten Gegenstand ab und variiert dementsprechend. Auch ist ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang nicht in jedem Fall erforderlich.<sup>59</sup> Soweit die Folgeinvestition wesentlich später getätigt wird als die Durchführung des Vorhabens, ist dies nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein widerlegbares Indiz dafür, dass die Investition nicht Folge oder Voraussetzung des Vorhabens ist.<sup>60</sup> Wenn z.B. eine Parkanlage zur Durchführung von dem Naturschutz- und der Landschaftspflege dienenden Ausgleichsmaßnahmen gebaut werden soll, kann es vernünftig sein, diese erst nach Abschluss sämtlicher Baumaßnahmen auch in nachfolgenden Bauabschnitten anzulegen. Aus diesem Grund kann eine Orientierung am Zeitrahmen der mittelfristigen Finanzplanung (fünf Jahre) auch überschritten werden.<sup>61</sup>

#### 1.4 Angemessenheit

Die in einem städtebaulichen Vertrag vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Dieses generell für alle öffentlichen rechtlichen Verträge geltende Gebot der Angemessenheit, ist ausdrücklich auch beim städtebaulichen Vertrag in § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB benannt. Danach muss die aus Anlass eines bestimmten Vorhabens vereinbarte Übernahme von Folgekosten bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs in angemessenem Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen. Auch sonst dürfen keine Anhaltspunkte dafür gegeben sein, dass die vertragliche Übernahme von Kosten eine unzumutbare Belastung bedeutet.<sup>62</sup> Das BVerwG führt hierzu in seiner bereits mehrfach zitierten Entscheidung vom 29. Januar 2009 Folgendes aus:<sup>63</sup>

*„Erfordernis der Angemessenheit bildet ein wichtiges Korrektiv. Der Senat hat bereits in seinem Urteil vom 6. Juli 1973 - BVerwG 4 C 22.72 - (BVerwGE 42, 331 <342, 345>) darauf hingewiesen, dass die aus Anlass eines bestimmten Vorhabens vereinbarte Übernahme von Folgekosten bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs in angemessenem Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen muss und auch sonst keine Anhaltspunkte dafür gegeben sein dürfen, dass die vertragliche Übernahme von Kosten eine unzumutbare Belastung bedeutet. Eine Leistung kann unangemessen sein, weil die Gemeinde sich bei*

57 Bunzel / Coulmas / Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, S. 169.

58 Bunzel / Coulmas / Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, S. 169.

59 Bönker, in: Hoppe/Bönker/Grotefels: Öffentliches Baurecht, S. 419; Gronemeyer: BauGB, § 11 Rn. 54.

60 Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge - Ein Handbuch, 3. Aufl. S. 168 f.

61 Gronemeyer: BauGB, § 11 Rn. 54; Wagner, in: GewArch 1995, 233.

62 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 34, unter Bezugnahme auf Urt. v. 6.7.1973 - 4 C 22.72 -.

63 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Juris Rn. 34.

*Gegenüberstellung der durch Folgekostenverträge insgesamt vereinbarten Beiträge einerseits und der (nach Abzug von Zuschüssen Dritter) für die städtebaulichen Maßnahmen andererseits insgesamt entstandenen Kosten eine unangemessen hohe Einnahme zusagen lässt. Ferner kann eine Gegenleistung unter dem Gesichtspunkt der Gesamtbelastung des individuellen bau- oder veräußerungswilligen Grundstückseigentümers unangemessen sein. Dabei sind alle in einem städtebaulichen Vertrag enthaltenen Verpflichtungen des Grundstückseigentümers im Zusammenhang und damit in ihrer wirtschaftlichen Gesamtwirkung zu würdigen. Dies gilt in besonderer Weise bei einem Vertrag der vorliegenden Art, in dem sowohl eine Beschränkung des Preises bei einer Veräußerung des Grundstücks als auch eine Pflicht zur Zahlung von Folgekosten vereinbart worden sind. Ferner ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob bei einer Vielzahl von städtebaulichen Verträgen der von der Gemeinde gewählte und ihrem Konzept zugrunde gelegte Verteilungsmaßstab mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz im Einklang steht.“*

#### 1.4.1 Kappungsgrenze bezogen auf die planbedingten Bodenwerterhöhungen

Die Entwicklung des Bodenwertes ist ein tragfähiger Indikator zur Beurteilung der Angemessenheit.<sup>64</sup> Dies gilt grundsätzlich für den Fall, dass der Vertragspartner nicht selbst bauen will, sondern sein wirtschaftliches Interesse auf die gewinnbringende Verwertung der Grundstücke durch Veräußerung an bauwillige Dritte gerichtet ist. Der Eigentümer eines Grundstücks wird sich nur dann zu einer vertraglichen Übernahme der Entwicklungs- oder Folgekosten verpflichten, wenn ihm nach der Veräußerung noch ein Gewinn aus der Bodenwertsteigerung verbleibt. Dabei kommt es primär auf die absolute Höhe des beim Eigentümer verbleibenden Gewinns an. Dieser Gewinn kann auch bei einem nur geringen Prozentanteil an der Bodenwertsteigerung noch groß genug sein. Soweit der Vertrag mit einem Vorhabenträger geschlossen werden soll, können auch weitere, in dem Investitionsvorhaben begründete Faktoren die Rentierlichkeit der Investition und damit die Angemessenheit des Vertrags herbeiführen.<sup>65</sup>

Zur Gewährleistung der Angemessenheit und der Gleichbehandlung zwischen verschiedenen Vertragspartnern bietet sich aber die Orientierung am Bodenwert an. Auf dieser Basis wird etwa in München der städtebauliche Vertrag für den Regelfall operationalisiert.<sup>66</sup> So kann – wie in München – ein bestimmter einheitlich und generell festgelegter Anteil der planbedingten Bodenwertsteigerungen beim Vertragspartner verbleiben. Hierdurch wird sichergestellt, dass in jedem Fall die Entwicklung des Vertragsgebiets schon aus der Bodenwertsteigerung für den Vertragspartner rentierlich ist. In München beträgt dieser Anteil ein Drittel der planbedingten Bodenwertsteigerung. Der Anteil kann aber auch geringer sein. Das Verbot, unangemessene Leistungen zu vereinbaren, verpflichtet grundsätzlich nicht dazu, den Eigentümern einen bestimmten Anteil der planungsbedingten Bodenwertzuwächse zu überlassen. Vielmehr ist die Angemessenheit im Einzelfall an den beschriebenen Kriterien festzustellen.

Die Orientierung an der planbedingten Bodenwertsteigerung dient allein zur Sicherstellung der Angemessenheit. Sie entlastet nicht vom Nachweis der Kausalität der zu finanzierenden Folgemaßnahmen. Im Rahmen städtebaulicher Verträge geht es ausschließlich um den Ersatz der der Gemeinde tatsächlich entstehenden oder bereits entstandenen Kosten, soweit diese Folge oder Voraussetzung des Vorhabens sind. Nicht die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, sondern der Kostenersatz ist Gegenstand der Folgekostenverträge.

---

64 Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge - Ein Handbuch, 3. Aufl. S. 175.

65 Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge - Ein Handbuch, 3. Aufl. S. 173.

66 Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge - Ein Handbuch, 3. Aufl. S. 176.

## 1.4.2 Keine Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes

Basierend auf der unzutreffenden Einstufung des städtebaulichen Vertrags als Instrument der Abschöpfung von Vermögenswerten (Bodenwertzuwächse) finden sich in der Literatur vereinzelt Stimmen, die den zur Vermögenssteuer vom BVerfG<sup>67</sup> entwickelten Halbteilungsgrundsatz bei städtebaulichen Verträgen entsprechend anwenden wollen.<sup>68</sup> Die überwiegende Meinung im Schrifttum hält die Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes demgegenüber für verfehlt.<sup>69</sup> Das BVerwG hat sich hierzu noch nicht äußern müssen. Immerhin liegt eine Entscheidung des OVG Lüneburg vor, die sich dezidiert im Sinne der überwiegenden Auffassung äußert:<sup>70</sup>

„... Das Gericht folgt nicht dem in Teilen der Literatur (vgl. Quaas, in: Schrödter, § 11 Rn. 45; Gaßner, BayVBl 1998, 581; Oehmen/Busch, BauR 1999, 1402, 1410; Huber, DÖV 1999, 182; Diehr BauR 2000, 1) vertretenen Halbteilungsgrundsatz, nach dem die Angemessenheit voraussetzt, dass nicht mehr als die Hälfte des Wertzuwachses abgeschöpft werden darf. Der Halbteilungsgrundsatz entstammt dem Steuerrecht. d. h. dem Recht, ohne jede Gegenleistung Geld vom Bürger einfordern zu dürfen, und ist damit auf spezielle Entgelte nicht übertragbar; selbst im Steuerrecht ist er heftiger Kritik ausgesetzt. Beim städtebaulichen Vertrag geht es nicht um die steuerähnliche Abschöpfung von Wertgewinnen, sondern allein um die Finanzierung städtebaulicher Maßnahmen im Sinne eines Aufwendungsersatzes (BVerwG, B. v. 21.6.2005 – 4 B 32.05 – BRS 69 Nr. 214). Die Obergrenze für Folgekostenbeiträge ist unzweifelhaft überschritten, wenn es zu einer Überdeckung der Gesamtkosten der Gemeinde kommt. Die Obergrenze ist aber jedenfalls nicht schon dann erreicht, wenn ein Grundstückseigentümer etwas mehr als die Hälfte des Wertgewinns seines Grundstückes als Gegenleistung für Infrastrukturmaßnahmen aufwenden muss, ohne die die Planung nicht zulässig gewesen wäre. Ob ihm überhaupt noch ein nicht unerheblicher Anteil an der Wertsteigerung verbleiben muss (so Oerder, BauR 1998, 22 (29)), bleibt offen, da das hier der Fall ist.“

Es kann gleichwohl nicht ausgeschlossen werden, dass sich einzelne Vorhabenträger bei Verhandlungen mit der Gemeinde über den Abschluss städtebaulicher Verträge die Geltung des Halbteilungsgrundsatzes berufen werden. Wichtig ist es deshalb, dass sich die Gemeinde stets darüber im Klaren ist, dass es allein um den Kostenersatz der städtebaulichen Maßnahmen geht, die Voraussetzung oder Folge des Vorhabens sind, und dass sie dies gegenüber dem Vorhabenträger zum Ausdruck bringt.

## 1.4.3 Gleichbehandlung

Die Angemessenheitsprüfung wirft besondere Fragen auf, wenn die von der Gemeinde 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 städ-

---

67 BVerfG, Urt. v. 22.7.1995 – 2 BvL 37/91 –, BVerfGE 93, 121 (137 f.).

68 Peter M. Huber: Rechtliche Grenzen von Planungswertausgleich und städtebaulichen Verträgen, in: DÖV 1999, S. 173 (177); Otto Gaßner: Planungsgewinn und städtebaulicher Vertrag – Materielle Vertragsgerechtigkeit im Öffentlichen Recht, in: BayVBl. 1998, S. 577 (581); im Einzelfall Abweichungen zulassend: Quaas, in: Schrödter: BauGB, 7. Aufl., § 11 Rn. 45; Oehmen/Busch, BauR 1999, 1402, 1410; Diehr BauR 2000, 1.; nur Meinungsstand referierend: Klaus-Peter Dolde und Rainard Menke: Das Recht der Bauleitplanung 1996 bis 1998, in: NJW 1999, S. 1070 (1082).

69 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 11 Rn. 163; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 11; Scharmer, in: NVwZ 1995, S. 219 (222); Neuhausen, in: Brügelmann, § 11 Rn. 48; Hien: Festschrift für Schlichter, S. 129 (134 f.); Peter Schütz: Baurecht gegen Geld, Baurecht gegen Land – vom Folgekostenvertrag zum Planungswertausgleich?, in: BWGZ 1999, S. 420 (422); Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge - Ein Handbuch, S. 174 f.

70 OVG, Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011 – 1 LC 86/09 -, Juris, Rn. 104.

tebaulichen Verträgen der von der Gemeinde gewählte und ihrem Konzept zugrunde gelegte Verteilungsmaßstab mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz im Einklang steht.<sup>71</sup> In der Entscheidung des OVG Lüneburg zum Fall der Stadt Syke hat das Gericht auch hierzu Stellung genommen:<sup>72</sup>

*„Die Belastung der Bauwilligen in den vom Gesamtkonzept erfassten Plangebieten muss dem Gleichheitssatz genügen (BVerwG, Urt. v. 29.1.2009. aaO Rn. 34). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn voraussichtlich alle Grundstücke in ähnlicher Weise zu dem ausgelösten Bedarf an Folgeeinrichtungen beitragen. Daran kann es fehlen, wenn das Maß der baulichen Nutzung in den einbezogenen Baugebieten sehr unterschiedlich ist und die Berechnung der fälligen Folgekostenbeiträge darauf keine Rücksicht nimmt. Weiterhin kann es zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen führen, wenn die Folgekostenbeiträge in Abhängigkeit von Grundstückswerten berechnet werden und diese Werte etwa wegen der Lage der Grundstücke deutlich auseinander fallen, obwohl der durch die ähnliche Bebauung ausgelöste Bedarf an Folgeeinrichtungen vergleichbar ist. Je stärker die Berechnung des Folgekostenbeitrages am zu erwartenden Bedarf orientiert ist, desto geringere Bedenken wirft der Berechnungsmodus im Hinblick auf den Gleichheitssatz auf.“*

In dem genannten Fall hatte das Gericht zu klären, ob die Anwendung unterschiedlicher Berechnungsmethoden für Baugebiete, die nach der Konzeption der Stadt typischer Weise von Einheimischen genutzt werden, und andererseits so genannten Zuzugsgebiete in gerechtfertigt war. Im Ergebnis hat diese Differenzierung gehalten:<sup>73</sup>

*„Die Wahl unterschiedlicher Berechnungsmethoden ist nicht grundsätzlich unzulässig, wenn sie nicht zu einer willkürlichen Ungleichbehandlung führt. Die Beklagte hat vorgebracht, dass die unterschiedlichen Berechnungsmethoden zu einer nicht zwingend beabsichtigten leichten Benachteiligung von Zuzugswilligen führten. Da im Ergebnis jedenfalls im Wesentlichen gleiche Belastungen erzielt wurden, ist das Vorgehen der Beklagten nicht zu beanstanden; denn die Auslösung von Folgekosten für Schul- und Kindergartenbaumaßnahmen hängt nicht von der Grundstücksgröße ab.“*

Das Gleichbehandlungsgebot verbietet dabei insbesondere auch eine Verfahrensweise, bei der nur einige der begünstigten Nutzer die Kosten übernehmen, während andere von dieser Belastung frei bleiben. Eine vollständige Kostenübernahme durch einen von mehreren Vorhabenträgern dürfte deshalb in der Regel unangemessen und unzulässig sein. Dies gilt auch für den Fall eines nachträglichen Umschaltens auf eine Refinanzierung über Folgekostenvereinbarung. Über die Weitergabe der Kosten von Infrastrukturmaßnahmen in den genannten Konstellationen muss deshalb bereits bei der Planung des ersten Vorhabens entschieden werden, gegebenenfalls müssen die Gründe einer differenzierten Behandlung offen gelegt werden. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht keinen Gleichheitsverstoß darin gesehen, dass die Gemeinde die Kosten für einen neuen Autobahnzubringer nur auf die Bauwilligen umgelegt hat, obwohl von der Maßnahme auch diejenigen profitierten, die bereits Anlieger waren.<sup>74</sup> Hierzu führt das BVerwG aus:<sup>75</sup>

*„Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ist entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht deshalb verletzt, weil nur die Gruppe der Neunutzer an den Kosten für den Bau des Zubringers beteiligt worden ist. Der rechtfertigende Grund für die ungleiche Behandlung der Nutzergruppen liegt darin, dass die Neunutzer von der Beklagten als Gegenleistung für ihren*

71 BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 - 4 C 15/07 -, Rn. 34.

72 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011 – 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 81.

73 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011 – 1 LC 86/09 -, Juris Rn. 82.

74 BVerwG, Urt. v. 24.3.2011 - 4 C 11.10 -.

75 BVerwG, Urt. v. 24.3.2011 - 4 C 11.10 -, Rn. 22.

*Beitrag zur Finanzierung des Zubringers neues bzw. erweitertes Baurecht erhalten haben, während die Altnutzer ihr Baurecht bereits innehatten und zur Refinanzierung aus Rechtsgründen nicht mehr herangezogen werden konnten. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG käme nur in Betracht, wenn die Altnutzer geschont worden wären, obwohl auch sie noch an den Kosten hätten beteiligt werden können.“*

Die Frage, ob dies auch dann gilt, wenn eine Infrastrukturmaßnahme größer geplant wird, als dies allein durch den Zuzug im Neubaugebiet notwendig wäre, weil gleichzeitig ein Bestandsgebiet mitversorgt wird, ist damit allerdings nicht entschieden. Denn der Bau einer Straße wirft diese Frage nicht notwendig auf. Bei der Neuerrichtung sozialer Infrastruktur kann diese Frage aber relevant werden, nämlich z.B. dann, wenn eine Kita für mehr Kinder errichtet wird, als durch den Zuzug zu erwarten ist, weil sie Unterkapazitäten in benachbarten Gebieten mit auffangen soll. Hier erscheint die Umlegung der Gesamtkosten auf den Vorhabenträger des Neubaugebietes jedenfalls dann unangemessen, wenn die Maßnahme hierdurch deutlich teurer wird.

## **1.5 Koppelungsverbot**

Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Kein Raum für die Vereinbarung einer Kostenübernahme verbleibt deshalb, wenn der Vorhabenträger bereits einen Rechtsanspruch auf Zulassung seines Vorhabens hat. Der städtebauliche Vertrag setzt damit einen Entscheidungsspielraum der Gemeinde voraus. Dieser fehlt bei gebundenen Entscheidungen, also insbesondere bei Entscheidungen über die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach den §§ 30, 34 und 35 BauGB. Soweit das Bauvorhaben nach den genannten Vorschriften nicht genehmigt werden kann, weil die Erschließung nicht gesichert ist, kann dieses Hindernis durch den Abschluss eines Erschließungsvertrags nach § 124 BauGB<sup>76</sup> ausgeräumt werden. Kostenvereinbarungen kommen danach in der Regel nur in Betracht, wenn für das geplante Vorhaben die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist oder eine andere städtebauliche Satzung zur Ermöglichung des Bauvorhabens aufgestellt werden soll.

## **1.6 Formerfordernisse**

Ein städtebaulicher Vertrag bedarf der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form (z.B. notarielle Beurkundung bei Grundstücksgeschäften) vorgeschrieben ist.

---

<sup>76</sup> Vgl. dazu den Musterentwurf der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, in: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.): Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht, Vertrags- und Satzungsmuster mit Erläuterungen, Arbeitshilfe 7, Stand Oktober 1994, S. 72 ff.



## 2. Erfahrungen anderer Städte

### 2.1 München

#### 2.1.1 Grundsatzbeschluss

München hat ein Konzept der „Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)“ entwickelt, das mehrere Aspekte des Wohnungsbaus in München, darunter auch die Kostenumlegung für soziale Infrastruktur, in einem Konzept zusammenfasst<sup>77</sup>. Bereits im Jahre 1989 hat der Stadtrat im Beschluss „Wohnen in München“ entschieden, dass sich künftig die Planungsbegünstigten anteilig am sozialen Wohnungsbau beteiligen müssen. Danach sollten sie 40 Prozent des neugeschaffenen Baurechts für sozialen Wohnungsbau nutzen oder Belegungsbindungen für von der Stadt unterzubringende Personen bis zur Höhe von 20 Prozent des neuen Baurechts eingehen. Mit Beschluss des Stadtrates vom 26.7.2006 wurden zugunsten der Planungsbegünstigten Änderungen und Ergänzungen der Verfahrensgrundsätze beschlossen. Dieses Konzept ist mehrfach gerichtlich überprüft worden und nunmehr sowohl rechtssicher als auch weitgehend akzeptiert. Bis zum Jahre 2009 wurden etwa 105 Bebauungspläne nach dem Münchner Modell abgewickelt. Kommt keine Vereinbarung zur Übernahme von Folgekosten zustande, stellt die Stadt die Planung ein. Ursächliche Gemeinbedarfsflächen (z.B. für eine Grundschule) sind unentgeltlich an die Stadt zu übereignen. Hierzu gibt es verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten, die auch von der planerischen Situation abhängig sind. Es gibt Projektentwickler, die die benötigte Kita selbst bauen. Sofern Kindertageseinrichtungen nicht in eigenen Bauten untergebracht werden können, sondern in Wohn- oder Geschäftshäuser zu integrieren sind, erwirbt die Stadt entsprechendes Teileigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz.

#### 2.1.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur

München verfügt über ein ausführliches Gesamtkonzept zur Siedlungsentwicklung und Infrastrukturentwicklung für den Zeitraum 2011 bis 2015, das Teil eines Transparenzbeschlusses des Stadtrates (Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung) vom 23.3.2011 ist<sup>78</sup>. Ferner wurden vom Referat Stadtplanung und Bauordnung Orientierungswerte entwickelt, die Grundlage jeder städtebaulichen Planung in München sind.

Das vom Stadtrat beschlossene Gesamtkonzept enthält „eine nachvollziehbare aufgeschlüsselte Gesamtplanung der Infrastruktur-Einzelmaßnahmen für alle Siedlungsmaßnahmen ab 50 Wohneinheiten.“ Der für die im Planungshorizont 2011 – 2015 potenziell zu entwickelnden neuen Baugebiete ermittelte Bedarf an zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen und Sprengeln für die Grundschule wird jeweils konkret und nachvollziehbar dargestellt. Differenziert wird dabei zwischen den Altersgruppen null bis drei, drei bis unter sechs und sechs bis unter zehn Jahren (analog den bekannten Einrichtungstypen Kinderkrippe, Kindergarten, Kinderhort bzw. Tagesheim und Grundschule). Der Bedarfsermittlung wird die aufgrund der verfügbaren Bevölkerungsstatistiken voraussichtliche Zahl der Kinder in den jeweiligen Altersgruppen zugrunde gelegt, wobei zwischen unterschiedlichen Wohnungsgrößen und Gesamtbelegungsdichten für charakteristische

---

77 Vgl. Ausführungen auf der Internet-Homepage der Landeshauptstadt München, Zugriff am 25.5.2012 unter <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html>; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.), Die sozialgerechte Bodennutzung – der Münchener Weg, 3. Aufl., München 2009, als Download unter der angegebenen Adresse.

78 Beschluss des Ausschusses für Bildung und Sport des Stadtrates vom 13.4.2011, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 06248.

Wohnungstypen unterschieden wird. Die Bedarfsermittlung basiert auf langfristig empirisch in München belegten Orientierungswerten.

Für jedes einzelne Projekt wird vorausschauend ein kleinräumiges Versorgungskonzept für die Kindertageseinrichtungen und der Sprengel für die Grundschulen entwickelt. Die kleinräumig zur Verfügung stehenden Einrichtungen und vorhandenen gesicherten Planungen werden bei der Ermittlung des Ergänzungsbedarfs angerechnet. Aus diesem Abgleich ergeben sich dann die konkreten Einrichtungsplanungen, die in dem Gesamtkonzept ausgewiesen werden. Diese sind möglichst parallel, spätestens aber zeitnah zur Entwicklung der jeweils betreffenden Siedlungen zu errichten.<sup>79</sup>

### 2.1.3 Welche Infrastruktur wird erfasst?

Wie im Grundsatzbeschluss aufgeführt, werden Einrichtungen für Kinder im Alter von 0 bis unter 10 Jahre erfasst, differenziert nach Kinderkrippe, Kindergarten, Kindertagesstätte und Grundschule, und zwar aufgeschlüsselt nach folgenden Altersgruppen: 0-unter 3 Jahre, 3-unter 6 Jahre und 6-unter 10 Jahre.

### 2.1.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung

In einem ersten Schritt wird anhand der Klassifizierung des Siedlungsgebietes als reines Wohngebiet (WR), allgemeines Wohngebiet (WA), Mischgebiet (MI) und Kerngebiet (MK), der Anteil der Wohnbebauung festgelegt.

Tabelle 1:

| <b>Städtebauliche Orientierungswerte (SOBON)</b>  |           |
|---|-----------|
| <b>Anteil von Wohnungen in Baugebieten nach BauNVO</b><br>(PLAN HAI/21; Stand: März 2010)   |           |
| Reines Wohngebiet (WR)  | 100 %     |
| Allgemeines Wohngebiet (WA)   | 80 - 90 % |
| Mischgebiet (MI)<br>(Diese Prozentzahlen können abgeändert sein durch Anwendung der Regelungen des § 1 Abs. 4 ff BauNVO in der Satzung. Die Satzungsregelungen gehen den Prozentangaben vor.) | 40 - 60 % |
| Kerngebiet (MK)<br>(Bei entsprechender Festsetzung nach § 7 Abs. 2 und 4 BauNVO)  | max. 30 % |

Auf Grund langjähriger Erfahrungen und daraus resultierender Werte hat man sich in München entschlossen, bezüglich der Schätzung der Einwohner und daraus resultierend der Kinderzahl pro Wohneinheit fünf Wohnkategorien zu unterscheiden: Ein- und Zweifamilienhäuser, „München

<sup>79</sup> Ebenda.

Modell – Miete“, „München Modell – Eigentum“, „Geschosswohnungsbau gefördert“ und „Geschosswohnungsbau frei finanziert“. Dabei umfasst das „München Modell – Miete“ Wohnungen für Familien mittleren Einkommens, die einer Mietpreisbindung unterliegen, das „München Modell- Eigentum“ bezeichnet Eigentumswohnungen, die ebenfalls für Familien mittleren Einkommens gedacht sind, und zu festen Kaufpreisen angeboten werden. Gegenüber den Kategorien, die typischer Weise von Familien bewohnt werden, fällt der freifinanzierte Geschosswohnungsbau auf, der eine deutlich niedrigere Kinderquote aufweist.

Tabelle 2:

| <b>Wohnungsgrößen und Belegung</b><br>(PLANHAI/21; Stand: März 2010) |                    |                 |
|--|--------------------|-----------------|
|  | Geschossfläche     | Einwohner je WE |
| Ein- und Zweifamilienhäuser  | 150 m <sup>2</sup> | 3,4             |
| München Modell – Miete   | 110 m <sup>2</sup> | 3,1             |
| München-Modell – Eigentum  | 110 m <sup>2</sup> | 3,3             |
| Geschosswohnungsbau – gefördert                                      | 85 m <sup>2</sup>  | 2,9             |
| Geschosswohnungsbau – freifinanziert                                 | 90 m <sup>2</sup>  | 2,0             |

In einem nächsten Schritt wird für jede Wohnkategorie die zu erwartende Kinderzahl auf den Versorgungsgrad umgelegt. Daraus ergibt sich die Plangröße für den tatsächlichen Bedarf an Infrastruktureinrichtungen. Der Versorgungsgrad in München liegt zurzeit bei 35 Prozent für die 0-3-Jährigen und mit 90 Prozent für die 3-6-Jährigen sowie bei 55 Prozent für Hortplätze.

Tabelle 3:

| <b>Soziale Infrastruktur</b>  |                                |                                 |              |
|---|--------------------------------|---------------------------------|--------------|
| <b>Einschätzung des ursächlichen Bedarfs an Kindertageseinrichtungen und Grundschulen</b><br>(PLAN HAI/21; Stand März 2010) |                                |                                 |              |
|   | Versorgungs-<br>richtwert in % | Gruppen- bzw.<br>Klassenstärken | Kinder je WE |
| <b>Kinderkrippe</b>   |                                |                                 |              |
| Ein- bis Zweifamilienhäuser   | 35                             | 12                              | 0,17         |
| MM – Miete  | 35                             | 12                              | 0,20         |
| MM – Eigentum   | 35                             | 12                              | 0,17         |
| GW – gefördert  | 35                             | 12                              | 0,18         |
| GW – freifinanziert   | 35                             | 12                              | 0,11         |
| <b>Kindergarten</b>   |                                |                                 |              |
| Ein- bis Zweifamilienhäuser   | 90                             | 25                              | 0,26         |
| MM – Miete  | 90                             | 25                              | 0,33         |
| MM – Eigentum   | 90                             | 25                              | 0,32         |
| GW – gefördert  | 90                             | 25                              | 0,26         |
| GW – frei finanziert  | 90                             | 25                              | 0,13         |
| <b>Kinderhort</b>   |                                |                                 |              |
| Ein- bis Zweifamilienhäuser   | 55                             | 25                              | 0,41         |
| MM – Miete  | 55                             | 25                              | 0,46         |
| MM – Eigentum   | 55                             | 25                              | 0,49         |
| GW – gefördert  | 55                             | 25                              | 0,31         |
| GW – freifinanziert   | 55                             | 25                              | 0,14         |
| <b>Grundschule</b>  |                                |                                 |              |
| Ein- bis Zweifamilienhäuser   | 100                            | 28                              | 0,41         |
| MM – Miete  | 100                            | 28                              | 0,46         |
| MM – Eigentum   | 100                            | 28                              | 0,49         |
| GW – gefördert  | 100                            | 28                              | 0,31         |
| GW – freifinanziert   | 100                            | 28                              | 0,14         |

Zusätzlich werden in einer Tabelle Kosten dargestellt, die für die einzelnen Infrastruktureinrichtungen entstehen und auf die Planbegünstigten umgelegt werden.

### 2.1.5 Berücksichtigung von Sonderwohnformen

Sonderwohnformen, z.B. Studentenwohnheime oder Seniorenwohnanlagen, werden nicht generell gesondert berücksichtigt. Vielmehr spiegeln sich solche Sonderwohnformen in der relativ niedrigen Bedarfsschätzung bei frei finanziertem Geschosswohnungsbau. Im Übrigen kann ein Planungsbegünstigter aber Sonderwohnformen geltend machen, deren Verwirklichung dann durch unterschiedliche Mittel abgesichert wird: diese Möglichkeiten sind: VEP (Vorhaben- und Erschließungsplan), die Sondergebietsausweisung bzw. der Gemeinbedarfsflächenfestsetzung. Denkbar und in München üblich ist aber auch die Eintragung von entsprechenden Dienstbarkeiten im Grundbuch.

### 2.1.6 Verteilungsmaßstab

Grundsätzlich werden die Infrastrukturmaßnahmen, die Gegenstand einer Folgekostenvereinbarung sind, genau und überprüfbar abgerechnet. Die Stadt bietet den Planbegünstigten allerdings an, anstelle der Übernahme der tatsächlichen Kosten einen Ablösebetrag zu entrichten. Dieser liegt für die Kita- und Grundschulplätze bei 66,47 EURO/m<sup>2</sup> Wohnbaufläche und damit spürbar unter den voraussichtlichen Kosten der Maßnahmen, was einen zusätzlichen Anreiz für den Abschluss solcher Ablösevereinbarungen darstellt. In der Praxis wählen die Planungsbegünstigten daher meistens eine Ablösung, da sie an einer sicheren Kalkulationsgrundlage für die Kosten interessiert sind<sup>80</sup>. Für die Stadt ist die Ablösung vorteilhaft, weil diese die Bereitschaft zum Abschluss erhöht und weil auf diese Weise nachträgliche Streitigkeiten über die Höhe der Kosten und über einzelne Abrechnungspositionen vermieden werden.

### 2.1.7 Deckelungsbeschluss

1/3 des Planungsgewinns („Bruttowertzuwachs“) verbleibt beim Planungsbegünstigten. Ausgegangen wird von einer entsprechenden Steigerung des Bodenrichtwerts. Berücksichtigt wird dabei die Summe aller kostenwirksamen Verpflichtungen aus dem städtebaulichen Vertrag, wobei neben Aufwendungen für Erschließung und Ausgleichsmaßnahmen für Kindertagesstätten und Grundschulen auch die eingegangenen Bindungen für die soziale Wohnraumversorgung mit in den wirtschaftlichen Wert einfließen. Sollten besondere Umstände es erfordern, dass mehr als 1/3 des Planungsgewinns beim Projektentwickler verbleiben müssen, dann ist bei triftiger Begründung eine Ausnahmeentscheidung im Einzelfall möglich.

## 2.2 Stuttgart

### 2.2.1 Grundsatzbeschluss

Kostenumlegungen für Infrastruktur auf die Planungsbegünstigten werden im „Erweiterten Stuttgarter Modell“ der Außenentwicklung festgelegt. Dies hat sich teilweise am Münchener Modell orientiert, ist aber schrittweise entwickelt worden. 1993 fasste zunächst der Ausschuss für Wirtschaft und Wohnen den Beschluss, freiwillige Bodenordnungsverfahren mit dem Ziel eines Flächenabzugs von 30 + 20 Prozent vorzubereiten. Im gleichen Jahr wurden für die ersten Verfahren das

---

<sup>80</sup> Mündliche Auskunft von Frau Dr. Wallraven-Lindl, Leitende Verwaltungsdirektorin im Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München.

"Erweiterte Stuttgarter Modell" angewandt. Zu den Konditionen gehört, dass für die freiwillig vereinbarten Umlegungen ein Teilbetrag von 40 Prozent der Herstellungskosten von den Eigentümern verlangt wird.

Am 24. März 2011 verabschiedete der Gemeinderat das sogenannte Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) und übernahm die anteilige Kostenübernahme für Infrastrukturmaßnahmen.<sup>81</sup> Dieses Modell lehnt sich an das Münchner Modell der „sozial gerechten Bodennutzung“ an. Der Geltungsbereich ist wie folgt umrissen<sup>82</sup>:

- SIM gilt stadtweit ab einer Baugrundstücksgröße von 2000 qm, sofern neues Planungsrecht zugunsten einer höherwertigen Nutzung geschaffen wird und wenn
- mindestens 1/3 der Grundstückswertsteigerung als Investitionsanreiz beim Planungsbegünstigten verbleibt.
- SIM gilt auch bei geringerer Wertsteigerung, bei denen Ausnahmen möglich sind (Empfehlung modifizierter Konditionen durch eine einzurichtende Baulandkommission und Entscheidung durch Gemeinderat).

Das Modell sieht unter anderem vor, dass bei Schaffung eines neuen Planungsrechts unter bestimmten Bedingungen bei Wohnbauprojekten zu 20 Prozent geförderter Wohnraum geschaffen werden muss. Im Rahmen dieses Modells sind auch die Grundsätze der Kostenübernahme für soziale Infrastruktur geregelt, wobei im Wesentlichen auf das „erweiterte Stuttgarter Modell der Außenentwicklung“ verwiesen wird. Folgende Konditionen kommen zur Anwendung<sup>83</sup>:

- Sicherung von 20 Prozent der (für Wohnen) neu geschaffenen Geschossfläche für die Wohnbauförderung, unter Gewährleistung ausreichender Flexibilität und mit dem Ziel eines möglichst ausgeglichenen Verhältnisses beim Einsatz der Programme.
- Sicherung eines Wohnanteils mit mind. 20 Prozent bei allen Bauvorhaben im Bereich der Stuttgarter City, der Stadtteilzentren und an sonstigen städtebaulich geeigneten Standorten. Ab 20 Wohneinheiten sind wiederum 20 Prozent zugunsten des geförderten Wohnungsbaus zu verwenden.
- Gleichbehandlung aller Planungsbegünstigten bei einer nachvollziehbaren und transparenten Verfahrensweise.
- Übernahme von Kosten (Lasten und Bindungen der Wohnbauförderung sowie Kostentragungen für städtebauliche Verfahren, Grundstücksvorbereitung und Erschließung, anteiliger Infrastrukturbereitstellung und Umsetzung der Mindestqualitätsstandards etc.).
- Mindestqualitätsstandards bezogen auf Energieeinsparung, Konzeptvielfalt, Grünordnung etc..
- Bauverpflichtung innerhalb einer Frist von drei Jahren.

---

81 Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM). Grundsatzbeschluss für eine sozial ausgewogene und städtebaulich qualifizierte Bodennutzung in Stuttgart, Gemeinderatsdrucksache GRDs 894/2010 vom 8.12.2010.

82 Ebenda.

83 Ebenda.

## 2.2.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur

Ein Gesamtkonzept für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten gibt es in Stuttgart nicht. Von einem Versorgungsgrad von 50 Prozent ist man noch weit entfernt. Für Schulen werden die üblichen Schulentwicklungspläne aufgestellt.

## 2.2.3 Welche Infrastruktur wird erfasst?

Im Rahmen der Kostenumlegung durch städtebauliche Verträge werden alle Kindertagesstätten erfasst sowie Grund- und weiterführende Schulen, nicht aber Berufsschulen, da diese gebietsunabhängig belegt werden. Grundsätzlich sind die Kosten für Planung, Grundstücksbeschaffung und Herstellung umlegbar. Die Betriebskosten können entsprechend der geltenden Rechtslage hingegen nicht mit einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden.

## 2.2.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung

Zunächst wird ein Schlüssel nach dem „Wohngemeinde“ angewendet. Es wird unterschieden nach Wohnungsgröße und Finanzierung (Eigenheim, Mietwohnungen, geförderte Wohnungen, z.B. kinderreiche Familien). Dafür gibt es Erfahrungsschlüssel für Stuttgart, die gut funktionieren. Danach wird die voraussichtliche Kinderzahl differenziert nach Altersgruppen berechnet und darauf aufbauend anhand der typischen Baukosten (ohne Grundstück) die Infrastrukturkosten.

Grundlage für die Ermittlung entsprechender Kosten sind die durch das Bauvorhaben ausgelösten zusätzlichen Betreuungsbedarfe. Dabei wird über das „Wohngemeinde“ (Anzahl, Fläche, Miete oder Eigentum) und eine eventuelle öffentliche Förderung auf die Zahl der Familien mit Kindern geschlossen. Der notwendige Versorgungsgrad wird in der Altersgruppe von null bis drei Jahren bei drei Jahrgängen mit 50 Prozent, in der Altersgruppe von drei bis sechs bei 3,25 Jahrgängen mit 95 Prozent sowie für Hortplätze in der Altersgruppe von sechs bis zehn Jahren und 5,75 Jahrgängen bei 30 Prozent angesetzt.

Tabelle 4: Grundberechnung zur Bevölkerungsstruktur in Jahrganggruppen

| Art der Bebauung                        | Durchschnittliche Kinderzahl pro WE (bis unter 16 Jahre = 16 Jahrgänge) | Davon bis unter 3 Jahre - 3 Jahrgänge - | Davon 3 bis unter 6 Jahre - 3 Jahrgänge - | Davon 6 bis unter 12 Jahre - 6 Jahrgänge - | Davon 12 bis unter 16 Jahre - 4 Jahrgänge - |
|---|---|---|---|--|---|
| Wohnungen frei finanziert               | 0,75  | 20 %                                    | 20 %                                      | 36 %                                       | 24 %  |
| Sozialer Wohnungsbau                    | 1,0   | 20 %                                    | 20 %                                      | 36 %                                       | 24 %  |
| Häuser frei finanziert                  | 1,5   | 20 %                                    | 20 %                                      | 36 %                                       | 24 %  |
| geförderte Wohnungen für junge Familien | 1,5   | 35 %                                    | 35 %                                      | 22 %                                       | 8 %   |
| Geförderte Häuser für junge Familien    | 2,0   | 35 %                                    | 35 %                                      | 22 %                                       | 8 %   |

Ob der Bedarf zu Beginn der Aufsiedlung noch zu- und später abnimmt, hängt von der Attraktivität des Gebiets ab. Nicht attraktive Gebiete haben eine hohe Fluktuation, bei der die Anzahl der kleinen Kinder konstant hoch bleibt.

Die Stadt strebt an, die Kindertageseinrichtung in unmittelbarer Umgebung des Geltungsbereichs herzustellen. Konkrete Maximalentfernungen sind aber nicht allgemein festgelegt, vielmehr muss

in jedem Einzelfall entschieden werden. Dabei spielt auch eine Rolle, dass Stuttgart sehr bergig ist und daher die Wegelänge nicht allein Aufschluss darüber gibt, ob eine Kita oder Schule erreichbar ist.

### 2.2.5 Berücksichtigung von Sonderwohnformen

Soweit ersichtlich spielen Sonderwohnformen bei der vertraglichen Weitergabe von Infrastrukturkosten in Stuttgart bislang keine Rolle.

### 2.2.6 Kostenschätzung

Die Basis bilden die berechneten oder geschätzten Brutto-Investitionskosten der geplanten Tageseinrichtung für Kinder, sofern vorhanden. Da in der frühen Planungsphase noch keine annähernden Kosten vorliegen, wird ein Richtwert angenommen. Als Kostenrichtwert für den Neubau einer Gruppe werden derzeit brutto 500.000 EURO angesetzt, bei mehrgruppigen Kitas weniger, ca. 450.000 EURO ab 5 Gruppen. Darin enthalten sind die Außenanlagen, Aufbereitungs-/Verteilerküche sowie die Einrichtung und Ausstattung, ohne Grundstückswert.

Berechnungsschema:

- a) Ansatz: Anzahl der geplanten Gruppen und Investitionskosten brutto pro Gruppe, z.B. für 2 Gruppen je Gruppe  $500.000 \times 2 = 1.000.000$  EURO. (Beispiel für 5 Gruppen: je Gruppe  $450.000 \times 5 = 2.250.000$ .)
- b) Ansatz 40 Prozent von 1 Mio. EURO = 400.000 EURO (fiktiver Flächenabzug), abzgl. 50 Prozent von 0,4 Mio. = 200.000 EURO (angenommene Förderung freier Träger); Kostenanteil für Investor = 200.000 EURO (für 2 Gruppen und 40 Plätze).

Sind weniger Plätze als eine Gruppe anzusetzen, z.B.  $\frac{1}{2}$  Gruppe oder nur 12 Plätze, ist die Platzzahl anzusetzen, z.B. 1 Gruppe mit 20 Plätzen für GTE (3-6J.). Beispiel:  $\frac{1}{2}$  Gruppe, Ansatz  $\frac{1}{2}$  v. 500.000 EURO = 250.000 EURO, davon 40 Prozent = 100.000, davon 50 Prozent = 50.000 EURO: 20 Plätze = 2.500 EURO x 10 Plätze ( $\frac{1}{2}$  Gr.) = 25.000 EURO od. für 12 Plätze entsprechend 30.000 EURO.

Die Festsetzung dieses Kostenanteils ergibt den maximalen Kostenbeitrag, der mit Baubeginn des Projekts zu 50 Prozent zu entrichten ist und nach Fertigstellung zu weiteren 50 Prozent.

### 2.2.7 Verteilungsmaßstab

Im Regelfall findet keine Verteilung zwischen mehreren Vorhabenträgern statt.

### 2.2.8 Deckelungsbeschluss

Laut Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) verbleiben  $\frac{1}{3}$  des Planungsgewinns in jedem Fall beim Investor. In den  $\frac{2}{3}$  Abschöpfung sind auch Lasten und Bindungen aus der Wohnbauförderung (i. d. R. 20 %-Quote), die Kostentragung für Planung, Erschließung, Infrastruktur und Grün sowie die Sicherung städtebaulicher Qualitätsstandards enthalten.

## 2.2.9 Umsetzung

Die Umwälzung hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere davon, ob Stuttgart über sogenannte Gemeindebedarfsflächen verfügt (die dann den demographischen Wandel insbesondere bei Eigenheimen gut abfangen), was leider immer weniger der Fall ist. Wenn die Gemeinde kein Grundstück hat, werden mit den Entwicklern Partnerverträge geschlossen.

Der vertraglich vereinbarte zu zahlende Betrag ist zur Hälfte bei Beginn der Bauarbeiten der Kindertageseinrichtung und der Rest nach Vorlage der Abrechnung des Gesamtaufwands zu zahlen. Bei tatsächlich niedrigeren Gesamtkosten kann sich der Kostenanteil reduzieren.

## 2.3 Syke

Syke ist eine Kleinstadt im niedersächsischen Landkreis Diepholz, etwa 20 Kilometer südlich von Bremen. Es besteht neben dem Ortsteil Syke aus 12 weiteren Ortsteilen und bildet ein Mittelzentrum im Ordnungsraum Bremen. Syke hatte am 1. Januar 1979 insgesamt 19.413 Einwohner. Bis zum 1. Januar 1989 war ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Dieser Trend wurde aber in den Folgejahren nicht nur gestoppt, sondern sogar umgedreht. Dies führte Anfang der 90er Jahre zu einem steigenden Bedarf an Wohnraum. Angesichts der notwendigen Folgeinvestitionen der Baulandentwicklung im Bereich Kinderbetreuung und Schule stellte sich die Frage, ob eine weitere Ausweisung von Bauland für die Stadt überhaupt finanzierbar war. Vor diesem Hintergrund entschloss sich die Stadt dazu, der Baulandentwicklung in ein umfassendes Konzept zur Infrastrukturentwicklung und deren Finanzierung einzubinden.

Im Unterschied zu München und Stuttgart war die Baulandbereitstellung nicht eingebettet in öffentlich geförderte Wohnbauprogramme.

### 2.3.1 Grundsatzbeschluss<sup>84</sup>

Die Stadt Syke entwickelte eine Gesamtstrategie, mit der die Entwicklung von Wohnbaugebieten einschließlich der Folgeinvestitionen finanziert werden konnten. Im Januar 1993 beauftragte der Rat die Verwaltung mit der Erarbeitung eines Strukturplanes als Basis für die anstehende Flächennutzungsplanung. Im April 1995 billigte der Verwaltungsausschuss den fertigen Strukturplan. Auf Grund des zu erwartenden starken Einwohnerzuwachses wurden eine große Zahl unterschiedlich großer neuer Wohngebiete verteilt über das gesamte Gemeindegebiet und in den verschiedenen Ortsteilen vorgesehen und der Flächennutzungsplan entsprechend geändert. Da die vorhandenen Kapazitäten an Schul- und Kitaplätzen nahezu erschöpft waren, entwarf die Stadt eine Strategie für eine die Gesamtstadt erfassende Neuausweisung von Wohnbauflächen und die Finanzierung der damit einhergehenden Folge- und Erschließungskosten. Die Grundlagen dieser Strategie legte die Stadt Syke in dem Strukturplan, einem Grundsatz- sowie einem Ergänzungsbeschluss fest.

Im Jahre 1995 fasste der Rat von Syke schließlich einen Grundsatzbeschluss, in dem ein Realisierungs- und Finanzierungskonzept zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs verabschiedet wurde. Die Kosten für die dadurch erforderlich werdenden Folgeeinrichtungen wie Schulen und Kindertageseinrichtungen sollten u.a. durch Folgekostenverträge aufgebracht werden, da die vorhandenen Kapazitäten erschöpft waren und die Einrichtungen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln

---

<sup>84</sup> Zum Sachverhalt s. im einzelnen OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011 – 1 LC 86/09; BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15/07, OVG Lüneburg, Urt. v. 10.7.2007 – 1 LC 200/05.

nicht finanziert werden konnten. Der Rat der Stadt Syke ging von einem Anstieg der Gesamtbevölkerungszahl von ca. 20 000 auf ca. 24 500 Einwohner in 15 Jahren aus.

Unter dem 16. September 1998 fasste der Rat einen Ergänzungsbeschluss, in dem eine Deckelung der Folgekostenbeiträge beschlossen wurde (hierzu u. 1.3.7).

### 2.3.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur

Der Strukturplan geht von der vorhandenen Versorgung mit Plätzen in Kindertagesstätten und Schulen aus und prognostiziert auf der Grundlage der Relation zwischen Einwohnern und Kindern den Bedarf an Neubauten für Kindertagesstätten in den neuen Siedlungsgebieten. Dafür stellt der Strukturplan die demographische Entwicklung der Stadt Syke zwischen 1987 und 1993 dar, wobei Eigenentwicklung und Wanderungsgewinne unterschieden werden. Die Entwicklung wird auf das Jahr 2005 hochgerechnet und ergibt die zu planenden Wohneinheiten und die entsprechende Siedlungsfläche. Hieraus resultieren 20.000 m<sup>2</sup> Innenbereichsentwicklung und 83.000 m<sup>2</sup> Neubaugebiete in mehreren Neubaugebieten.

Für jede Ortschaft wird im Strukturplan kartenmäßig dargestellt, wieweit der vorhandene Bebauungszusammenhang reicht und was als Neubaufäche bereits in der Flächennutzungsplanung dargestellt ist. Ferner werden Flächen der geplanten Innenbereichsentwicklung und mögliche Neubaugebiete gekennzeichnet.

### 2.3.3 Welche Infrastruktur wird erfasst?

Es wurden die Baukosten für Kindertagesstätten und Schulen erfasst. Nicht nur Grundschulen, sondern auch Haupt- und Realschulplätze wurden im Rahmen einer Gesamtschule berücksichtigt.

### 2.3.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung

Aus der Bevölkerungswachstumsprognose wurde ein Bedarf von zusätzlichen 100 Kitaplätzen bei Realisierung der geplanten Bauprojekte errechnet. Der Bedarf an Schulplätzen wurde aus dem bereits vorhandenen Anteil von Grundschulern an der Einwohnerschaft heraus entwickelt. Daraus errechnete sich ein Bedarf von insgesamt maximal 42 allgemeinen Unterrichtsräumen (AUR). Zur Verfügung standen laut Strukturplan lediglich 34 AUR. Dies ergab einen zusätzlichen Bedarf an 8 AUR, der nach dem Strukturplan an zwei Standorten gedeckt werden sollte.

Soweit in Umsetzung des Gesamtkonzepts in den Zuzugsgebieten Mischgebiete (und Dorfgebiete) festgesetzt wurden entstanden, setzte die Stadt Syke dort nur 50 Prozent der Wohneinheiten an. Dadurch trug sie dem Umstand Rechnung, dass die Wohnnutzung in diesen Gebieten geringer sein kann.

Für die erforderlichen Schulbauten wurden die zu erwartenden Herstellungskosten ermittelt. Diese Kosten beruhten auf den durchschnittlichen Kosten für eine Schule in Mindestausstattung. So ergaben sich Schulbaukosten von insgesamt voraussichtlich 32,4 Mio. DM für eine Schule, die für maximal 600 Schüler Platz bieten sollte. Anders als für den Schulbau enthält der Strukturplan für die Kindergärten keine Kostenermittlung. Dies hielt der Rat der Stadt für entbehrlich, weil zum Zeitpunkt der Aufstellung des Strukturplans gerade ein neues Kindergartenkonzept aufgestellt worden war. Dieses enthielt Kostenschätzungen und war den Ratsmitgliedern bekannt.

Daraus errechnete sie einen Bedarf von ca. 600 Schul- und 100 Kindergartenplätzen. Dies ergab einen Investitionsbedarf von 32,4 Mio. DM für Schulgebäude und 1,27 Mio. DM für Kindergartengebäude.

### 2.3.5 Verteilungsmaßstab

Die konkreten Folgekostenbeiträge für die Zuzugsgebiete kalkulierte die Gemeinde außerhalb der angeführten Grundsatzbeschlüsse, wobei für jedes Baugebiet die Folgekosten spezifisch ermittelt wurden. Der Strukturplan ordnete 433/600 dieser Kosten insgesamt 10 neuen Baugebieten zu. Die nur anteilige Zuordnung berücksichtigt, dass aus den Altgebieten 135 Schulplätze belegt wurden, so dass diese Kosten den Neubaugebieten nicht zugerechnet werden konnten.

Eine Kalkulation ergab, dass die Stadt Syke die Folgekosten würde decken können, wenn sie von allen Grundstücken des vormaligen Außenbereichs, die in Umsetzung des Flächennutzungsplans bebaubar werden würden, 25 Prozent des Grundstücksrichtwerts als Folgekostenbeiträge erheben würde.

### 2.3.6 Berücksichtigung von Sonderwohnformen

Sonderwohnformen wurden nicht berücksichtigt. Dazu gab es offensichtlich keinen Anlass, weil die geplante Bebauung nur Ein- und Zweifamilienhäuser vorsah.

### 2.3.7 Deckelungsbeschluss

Am 16. September 1998 fasste der Rat einen Ergänzungsbeschluss zu der 25 Prozent-Regelung, weil die bisherige Fassung aufgrund der unterschiedlichen Bodenwerte im Gemeindebereich und der Größe von Außenbereichsgrundstücken zu teils unangemessen hohen Folgekostenbeiträgen geführt hatte. Deswegen sollte der unter Anwendung der 25 Prozent-Regelung geschuldete Folgekostenbeitrag auf 23,50 DM/m<sup>2</sup> gedeckelt werden. In den Neubaugebieten lag der vertragliche Folgekostenbeitrag zwischen 17 und 25 DM/m<sup>2</sup>.

### 2.3.8 Umsetzung

Bis zum Jahr 2009 wurden insgesamt 80 Folgekostenverträge abgeschlossen. Die Einnahmen beliefen sich auf ca. 2,5 Mio. DM. Insgesamt wurden bis zum Jahr 2002 über 30 Bebauungspläne und Innenbereichssatzungen beschlossen.

In dem konkreten Fall, der vom BVerwG zu beurteilen war und einen Gegenstandswert von ca. 8.000 EURO hatte, errechneten sich die Folgekosten wie folgt: 14.166 m<sup>2</sup> in G. in den Innenbereich überführte Fläche x 50 DM/m<sup>2</sup> Grundstücksrichtwert (Richtwert für die Gemarkung F.) = 708.300 DM x 25 Prozent = 177.075 DM : 14.166 m<sup>2</sup> = 12,50 DM. Da die Bodenrichtwertkarte 1995 für G. keine Werte auswies, wurde der Gutachterausschuss des Katasteramtes eingeschaltet. Dieser teilte mit, dass ein Wert von 50 DM/m<sup>2</sup> jedenfalls nicht zu hoch sei. Der zugrunde liegende Vertrag bestimmte einen Maximalpreis für den Fall eines Grundstücksverkaufes durch die Klägerin in Höhe von 100 DM/m<sup>2</sup> einschließlich Folge- und Erschließungskosten. Der Vertrag enthielt darüber hinaus Regelungen, welche Kaufbewerber in welcher Reihenfolge zu bedienen waren. Aus diesen Regelungen ergab sich insbesondere ein Vorrang für einheimische kinderreiche Familien.

Die Stadt hat die Einnahmen aus allen 80 Folgekostenverträgen nach Gebietsart und nach Schulbau- und Kindergartenkosten aufgeschlüsselt.

## **2.4 Freiburg**

### 2.4.1 Grundsatzbeschluss

Die Stadt Freiburg hat zu städtebaulichen Verträgen mehrere Grundsatzbeschlüsse gefasst und sie über die Jahre hinweg aktualisiert (umfassend erstmalig in 1998, dann in 2000, 2005 und 2008). Dazu zählen auch Grundsatzbeschlüsse zu den Infrastrukturmaßnahmen, die dann im jeweiligen Baugebiet mit dem Beschluss zum Bebauungsplan konkretisiert werden. Inzwischen sind diese Themen und andere festsetzungsrelevante Themen zu den "baulandpolitischen Beschlüssen" zusammengefasst worden.

### 2.4.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur

Das Amt für Kinder, Jugend und Familie (AKI) erstellt eine Kindergartenbedarfsplanung für die Zukunft. Derzeit besteht Bedarf nach entsprechenden Plätzen sowohl im Kindergartenbereich als auch im Kleinkindbereich. Die Stadt strebt eine Versorgungsgrad mit Kitaplätzen für unter Dreijährige von 50 Prozent ab 2012 an. Bisher wird für jedes konkrete Baugebiet im Rahmen einer Einzelfallprüfung ob und welchem Umfang aufgrund der geplanten Wohnbebauung ein Bedarf an zusätzlichen Kindergartenplätzen und Plätzen für unter Dreijährige (seit 2009) besteht.

### 2.4.3 Welche Infrastruktur wird erfasst?

Erfasst werden Kindertagesstätten und grundsätzlich auch Schulen. Allerdings sind Schulneubauten oder -erweiterungen derzeit nicht notwendig.

### 2.4.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung

Das Jugendamt in Freiburg ist zuständig für die Ermittlung des voraussichtlichen Bedarfs an Plätzen für die Kinderbetreuung in Kindertagesstätten. Diese basiert auf folgender Berechnungsgrundlage:

Pro 100 Wohneinheiten werden 15 KIGA-Plätze und 10 Plätze für unter 3-Jährige gerechnet. Der Einzugsbereich wird mit 500 - 600 m (fußläufige Erreichbarkeit für Kinder) angesetzt. Der ermittelte Bedarf wird dann als Prognose und mit entsprechenden Regelungen zur Umsetzung im städtebaulichen Vertrag festgeschrieben. Der Mindestbedarf an Plätzen für unter 3-Jährige wird somit berechnet, indem die geplanten Wohneinheiten mit dem Faktor 0,1 multipliziert werden. Entsprechend ergibt sich der Mindestbedarf an Plätzen für 3- bis 6-Jährige durch Multiplikation mit dem Faktor 0,15. Dabei werden 1- und 2-Zimmerwohnungen nur zu 30 Prozent mit in die Berechnung einbezogen.

In Zukunft sollen auch die Bedarfe berücksichtigt werden, die über Arbeitsplätze entstehen, eine entsprechende Anfrage beim Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg wurde gestellt (nach möglichen Anhaltspunkten, wie andere Kommunen dies berücksichtigen); ebenfalls wurde vom Jugendamt angefragt, ob die o.g. Schlüssel auch in anderen Kommunen noch angewandt werden oder ob es aktuellere Schlüssel gibt. Eine Antwort steht noch aus.

Für Schulen gibt es die üblichen Schulentwicklungspläne.

#### 2.4.5 Verteilungsmaßstab

Die Verteilung erfolgt nach der Zahl der geplanten Wohneinheiten, wobei von den Angaben der jeweiligen Vorhabenträger ausgegangen wird. Kleinere Abweichungen in der Realisierung bleiben unberücksichtigt.

#### 2.4.6 Berücksichtigung von Sonderwohnformen

Derzeit in der Diskussion ist eine Privilegierung bzw. Förderung von so genannten Baugruppen, also Zusammenschlüssen von Endnutzern. Dies ist aber noch nicht beschlossen.

#### 2.4.7 Deckelungsbeschluss

Die Kappungsgrenze liegt bei 2/3 der planbedingten Bodenwertsteigerungen. Die Kappungsgrenze wurde bislang erst in zwei Fällen relevant. In diesen Fällen wurde auf einen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung verzichtet.

Bei Überplanung von Grundstücken, die bereits Bauland sind, trägt dieser Ansatz nicht. Die Kappungsgrenze in diesen Fällen liegt bei 2 Prozent der Investitionssumme. Dies soll demnächst auf 5 Prozent erhöht werden.

Die Höhe der planungsbedingten Bodenwertsteigerung wird anhand der Steigerung des Bodenrichtwerts berechnet. Dieser ist aber selten der tatsächliche Verkaufspreis. Derzeit kostet ein Quadratmeter Ackerland etwa 5 EURO, der Bodenrichtwert für Bauland liegt bei ca. 450 EURO, verkauft wird aber häufig für 600 EURO.<sup>85</sup> Im Übrigen beinhaltet die Deckelung nicht nur die Kosten für die soziale Infrastruktur, sondern auch die Erschließungskosten. Für den Projektentwickler hat das Verfahren den Vorteil der Kostenklarheit.

#### 2.4.8 Umsetzung

In der Umsetzung wurden bisher verschiedene Konstellationen geregelt:

- Ablösesumme als Beitrag zur Errichtung einer Betreuungseinrichtung. Wenn es nicht die Stadt selbst baut, wird zwischen Stadt und einem Dritten (z.B. Kirche oder Verein) eine entsprechende Vereinbarung geschlossen, die Planungsbegünstigten zahlen dann zu einem bestimmten Termin;
- Nachweis von entsprechenden Plätzen durch die/den Planungsbegünstigten in anderen Einrichtungen,
- Bau einer Einrichtung durch die/den Planungsbegünstigten selbst.

Die Stadt Freiburg hat in bisher 59 Baugebieten städtebauliche Verträge abgeschlossen. Davon waren 34 Baugebiete, in denen zusätzliche Wohneinheiten geschaffen wurden. In 7 Baugebieten wurde ein zusätzlicher Bedarf an Kita-Plätzen durch die neue Wohnbebauung festgestellt, der

---

<sup>85</sup> Mündliche Auskunft von Herrn Christopherus Lang, zuständiger Mitarbeiter im Stadtplanungsamt der Stadt Freiburg.

nicht durch bereits vorhandene Einrichtungen gedeckt werden. Entsprechende Regelungen wurden dann in dem jeweiligen städtebaulichen Vertrag aufgenommen. Damit konnten 75 Plätze durch Errichtung oder durch Vertrag mit einem Dritten (Ablöse), 18 - 33 Plätze allein durch Ablöse und 5 Kleinkindplätze ebenfalls durch Ablöse (ohne konkreten Vertrag mit einem Dritten) gesichert werden.<sup>86</sup>

## 2.5 Tübingen

### 2.5.1 Grundsatzbeschluss

In Tübingen wurde bislang kein Grundsatzbeschluss zur vertraglichen Umlegung der Kosten für die Errichtung zusätzlicher Kita- oder Grundschulplätze gefasst.

### 2.5.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur

Im Mai 2011 wurde eine umfangreiche Bedarfsplanung für Kitas und Schülerhorte erstellt. Diese beruht auf der konkreten Nachfrage nach Plätzen, die sich überwiegend aus den Wartelisten bei den einzelnen Einrichtungen ergibt. Tübingen hat eine erhebliche Unterdeckung an Plätzen und baut die Kapazitäten für das gesamte Stadtgebiet aus.

Daneben führt Tübingen eine umfangreiche Bevölkerungsstatistik mit Prognosen zum Bevölkerungswachstum. Diese befindet sich aber teilweise im Aufbau bzw. Umbau.

### 2.5.3 Welche Infrastruktur wird erfasst?

Die benötigte Infrastruktur wird einzelfallbezogen ermittelt.

### 2.5.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung

Zur Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Tübingen wurde extra ein Berechnungsmodell entwickelt, das sog. "Tübinger Bevölkerungsmodell". Das Modell wird von einer Arbeitsgruppe (Zusammensetzung: Statistik, Stadtplanung, Kitabetreuung, Schule) betreut und im Bereich "Wahlen und Statistik" geführt. In der Arbeitsgruppe sind feste Ansprechpartner des Planungsamtes.

Die Daten hierfür kommen aus unterschiedlichen Bereichen. Die Stadtplanung pflegt, kontrolliert und korrigiert dabei z.B. die Ausgangsdaten im Hinblick auf Besonderheiten in Baugebieten. Es werden hierbei geplante Nutzungen, ihre Größenverhältnisse, aber zum Teil auch ganze Grundrisse der Nutzungen berücksichtigt. Anschließend kann der Schul- und Kita-Bereich anhand der Zahlen sehen, ob bzw. wie der Bedarf mit vorhandenen Kapazitäten gedeckt werden kann oder ob bauliche Maßnahmen notwendig sind.

Die in neuen Baugebieten erwarteten neuen Einwohner werden ab dem Jahr ihres voraussichtlichen Zuzuges in das Bevölkerungsmodell integriert und nach den obengenannten Kriterien weiter behandelt. Um dies überhaupt zu ermöglichen, muss der Zeitpunkt des frühestmöglichen Erstbezugs des Baugebiets bekannt sein, um die Einwohner zum richtigen Zeitpunkt ins Modell integrie-

---

<sup>86</sup> Mündliche Auskunft von Herrn Christopherus Lang, zuständiger Mitarbeiter im Stadtplanungsamt der Stadt Freiburg.

ren zu können, die Zahl und Art der zukünftigen Wohneinheiten festgelegt sein, um die Gesamt- einwohnerzahl ermitteln zu können, und eine Abschätzung darüber vorliegen, wie lange die Auf- füllung des Baugebietes dauern wird, um das Ende des Erstbezuges festsetzen zu können. Außer- dem muss geklärt sein, wie der Verlauf des Erstbezugs vonstattengeht, um die zuziehenden Ein- wohner über den Bezugszeitraum verteilen zu können. Bei einem herkömmlichen Baugebiet wird davon ausgegangen, dass es 10 Jahre nach Beginn der Bebauung weitgehend aufgesiedelt ist, wo- bei die Verteilung der Zuzüge sich linear regressiv verhält, d. h. im ersten Jahr ca. 18,18 Prozent der zukünftigen Einwohner einziehen, und in den nächsten Jahren der Zuzug sich um den Betrag von jeweils ca. 1,82 Prozentpunkte verringert. Aber schon im größten Tübinger Neubauprojekt, dem Entwicklungsbereich „Stuttgarter Straße/ Französisches Viertel“, ist die Verteilung der Zuzüge durch die Aufteilung in viele Bebauungspläne viel mehr gesteuert, so dass pro Bebauungsplanab- schnitt von einer mehr gleichmäßigeren Verteilung der Zuzüge ausgegangen werden kann.

Die sich ergebenden Zahlen pro Altersjahrgang werden auf die verschiedenen Altersjahrgänge ver- teilt. Nach eingehenden Untersuchungen in den in den letzten Jahren aufgesiedelten Baugebieten (v.a. im Französischen Viertel) ergibt sich folgende Berechnung:

- 2,12 Prozent der Anzahl des Gesamtzuzuges pro Jahr ergibt eine Jahrgangsstärke im Alter von 0 - 5 Jahren.
- 1,18 Prozent der Anzahl des Gesamtzuzuges pro Jahr ergibt eine Jahrgangsstärke im Alter von 6 - 15 Jahren.
- Die Verdoppelung der Gesamtzahl der Kinder im Alter von 0 - 15 in einem Jahr ergibt die An- zahl der zuziehenden Personen im Alter 30 - 45 (Eltern) in diesem Jahr. Diese Zahl wird ab dem Alter 30 gleichmäßig verteilt, soweit die Menge reicht.
- Der eventuell vorhandene Rest wird auf die Jahrgänge darüber verteilt (ab 45 bis 60).
- Die errechnete Anzahl in den Altersjahrgängen wird jeweils zur Hälfte auf weiblich und männ- lich aufgeteilt.

### 2.5.5 Verteilungsmaßstab

Eine Verteilung des Aufwandes über mehrere Baugebiete findet bislang nicht statt.

### 2.5.6 Berücksichtigung von Sonderwohnformen

Die Berücksichtigung von Sonderwohnformen ist auf Grund der guten Steuerungsmöglichkeiten des Zuzugs nicht erforderlich.

### 2.5.7 Deckelungsbeschluss

Einen Deckelungsbeschluss gibt es nicht.

## 2.6 Dortmund

In Dortmund werden im Zusammenhang mit der Ausweisung neuer Wohngebiete nur bei sehr großen Entwicklungsvorhaben vertragliche Regelungen zur Errichtung von Kinderbetreuungsein-

richtungen getroffen. Dabei geht es in der Regel darum, dass im näheren Umfeld der neuen Gebiete keine ausreichenden Betreuungsangebote vorhanden sind.

Grundsätzlich verfolgt die Stadt Dortmund das Konzept, 25 Prozent des Baulandes zum Ackerlandpreis zu erwerben und damit den Planungsgewinn zum Teil abzuschöpfen.

Wenn neue Baugebiete in größerem Umfang erschlossen werden, dann baut der Investor, der sehr häufig eine städtische Gesellschaften ist, die Kita auf eigene Kosten und bekommt einen langfristigen Mietvertrag eines Trägers, aus dem sich die Kosten refinanzieren lassen. Der Trend geht zum Billigbau. Für den Investor ist dies attraktiv, weil die Vermarktungschancen steigen, wenn eine neue Kita mit angeboten wird, und er wegen der Mieteinnahmen finanzielle Kompensation erhält.

## **2.7 Zwischenfazit**

### 2.7.1 Grundsatzbeschluss

Alle in den Blick genommen Städte schließen zumindest im Einzelfall Verträge zur Übernahme von Folgekosten der Entwicklung neuer Wohngebiete. Während in Dortmund grundsätzlich ein anderer Weg verfolgt wird und Folgekostenverträge deshalb nur Ausnahmsweise geschlossen werden, beruht die Praxis in Tübingen auf Einzelfallerwägungen. In den übrigen Städten gibt es Grundsatzbeschlüsse, nach denen in der Regel Vereinbarungen zur Finanzierung der notwendigen zusätzlichen Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen abgeschlossen werden.

In München und Stuttgart sind die Beschlüsse eng mit dem Ziel verknüpft, eine soziale Wohnraumversorgung trotz des hier sehr hohen Bodenpreis- und Mietniveaus zu gewährleisten. verfügen jeweils über Grundsatzbeschlüsse zur Entwicklung von Bauland, die Aussagen zur Umlegung von Infrastrukturfolgekosten auf Planungsbegünstigte enthalten. Um eine ausgewogene städtische Entwicklung sicher zu stellen, die mit einer angemessenen sozialen Mischung auch im Hinblick auf Familien verbunden ist, haben beide Städte Konzepte entworfen, die eben dieses sicher stellen sollen. Sie wurden vor dem Hintergrund entsprechender Programme zur Wohnbauförderung entwickelt und beziehen diese mit ein. Freiburg hat sich an diesen Modellen orientiert und entsprechende Grundsatzbeschlüsse gefasst. Auch in Syke kamen bzw. kommen soziale Erwägungen mit zum Tragen. Hier geht es um die besondere Berücksichtigung der Versorgung von Einheimischen zu für diese angemessenen Konditionen. Die Verträge enthalten demgemäß deutlich weitergehende Regelungen, als lediglich die Vereinbarung der Übernahme von Kosten für Notwendige Kita- und Grundschulplätze.

### 2.7.2 Gesamtkonzept für Infrastruktur

Alle Jugendämter haben sich daran gemacht, für Kitas allgemeine Bedarfspläne zu entwickeln. Dies ist schon deshalb notwendig geworden, weil ab 2013 eine gesetzliche Betreuungspflicht für Kinder ab 3 Jahren besteht. Von dieser Bedarfsdeckungsquote sind die meisten Gemeinden aber noch weit entfernt.

Die Schulämter stellen regelmäßig sogenannte Schulentwicklungspläne auf, aus denen sich die prognostizierten Schülerzahlen ergeben.

Nur teilweise haben die Städte die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Fall der Stadt Syke zum Anlass genommen, ein kohärentes die Infrastrukturplanung und deren Finanzierung einbeziehendes Gesamtkonzept für die Siedlungsentwicklung zu beschließen. Hervorzuheben ist hier insbesondere der Transparenzbeschluss der Landeshauptstadt München. Die Ableitun-

gen erfolgen in den andere Städten daher auf Ermittlungen bzw. Überprüfung aus Anlass der konkreten Planung.

### 2.7.3 Welche Infrastruktur wird erfasst?

In allen Beispielstädten werden Kitas und Grundschulen erfasst, in Stuttgart auch weiterführende Schulen. Soziale Infrastruktur für Senioren wird bislang, soweit ersichtlich, nirgends in den Blick genommen.

### 2.7.4 Schlüssel für die Bedarfsschätzung

Die Schlüssel für die Bedarfsschätzungen für soziale Infrastruktur sind von Stadt zu Stadt unterschiedlich. Dies lässt sich zum Teil auf die unterschiedliche Situation zurückführen, wie sie etwa im Hinblick auf öffentliche Wohnbauförderprogramme gegeben ist. In Städten mit Wohnbauförderung für Familien oder andere soziale Gruppen bietet sich ein Schlüssel entsprechend der Art der Finanzierung des Wohnraums an. Denn die Kinderzahl ist zum Teil gerade Voraussetzung für die Inanspruchnahme entsprechender öffentlicher Mittel. Da die Planungsbegünstigten per städtebaulichem Vertrag auch verpflichtet werden, entsprechenden Wohnraum zur Verfügung zu stellen, wohnt einem solchen Schlüssel eine gewisse Vorhersagefähigkeit inne. Zum Teil wird bei der Bedarfsermittlung auch differenziert zwischen Geschosswohnungsbau und Ein-/Zweifamilienhäusern.

Demgegenüber ist die Anknüpfung an die Wohnraumgröße mit größeren Unsicherheiten behaftet, weil ein Investor nicht verpflichtet ist, sich an die eigenen Angaben zu Wohnungsgröße zu halten. Dennoch scheinen entsprechende auf Erfahrungswerten beruhende Schlüssel im Großen und Ganzen gut zu funktionieren.

### 2.7.5 Berücksichtigung von Sonderwohnformen

Sonderwohnformen wie Studenten- oder Seniorenwohnanlagen werden nicht ausdrücklich in die Schlüssel der Bedarfsschätzung einbezogen. Sie finden zum Teil aber indirekt Berücksichtigung über die Einbeziehung von Wohnungsgröße und Finanzierung. Ein- bis Zweizimmerwohnungen eignen sich nur eingeschränkt als Wohnraum für Familien, daher werden sie in Freiburg nur zu 30 Prozent in die Bedarfsschätzung einbezogen.

### 2.7.6 Verteilungsmaßstab

Die Verteilungsmaßstäbe unterscheiden sich in den verschiedenen Städten deutlich. Maßstab ist immer der voraussichtliche Bedarf an Kinderbetreuungseinrichtungen bzw. Schulen. Die der Bedarfsermittlung zugrunde liegenden Parameter fließen daher in den Verteilungsschlüssel mit ein. So kommt es etwa in München nicht allein auf die Zahl der Wohneinheiten an, sondern auch darauf, in welchem Modell (freifinanziert oder mit Förderungen) diese errichtet werden. Wo keine solche Differenzierung bei der Bedarfsermittlung zugrunde gelegt wird, zählt allein die Zahl der Wohneinheiten. Die Zahl der Wohneinheiten wird grundsätzlich aus dem Maß der zulässigen Nutzung abgeleitet. Lediglich in Syke wurde ein hiervon abweichender Weg beschritten und die Verteilung am Maßstab der Bodenwerte ausgerichtet.

### 2.7.7 Deckelungsbeschluss

Soweit es Grundsatzbeschlüsse gibt, sind darin auch Aussagen hierzu vorhanden. In den meisten Fällen wird es für angemessen gehalten, 1/3 des Planungsgewinns beim Planbegünstigten zu belassen. In Syke darf der Folgekostenbetrag 25 Prozent des Bodenrichtwertes und 23,50 DM/m<sup>2</sup> nicht übersteigen. In München erfolgt eine zusätzliche Beschränkung der Kostenbeteiligung speziell für die Kosten von Kitas und Grundschulen, wenn eine Ablösevereinbarung abgeschlossen wird. Der Ablösevereinbarung wird prinzipiell ein fixer Betrag von 66,47 EURO/m<sup>2</sup> zugrunde gelegt.

Die Bewertung der Deckelung muss berücksichtigen, dass die Entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen in Städten wie München und Stuttgart besonders hoch sind. Der zur Finanzierung der Folgekosten bleibende Anteil der planbedingten Bodenwertsteigerung ist damit trotz Deckelung immer noch sehr viel höher, als in Städten mit vergleichsweise geringer ausfallenden planbedingten Bodenwertsteigerungen. Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass das Belassen eines Anteils der planbedingten Bodenwertsteigerungen beim Eigentümer die Akzeptanz der Kostenbeteiligung nach Aussagen aller befragten erhöht.

### **3. Wirtschaftliche Auswirkungen und deren Relevanz für den Wohnungsmarkt**

Eine Beteiligung der Träger von Bauvorhaben an den sich daraus ergebenden Investitionen in soziale Infrastruktur hat Auswirkungen auf die Kostenverteilung von Siedlungsentwicklungsvorhaben. Gleichzeitig steigert die damit verbundene Verbesserung der Infrastrukturausstattung die Attraktivität eines Siedlungsgebietes und damit die Vermarktungschancen. Aus beiden Aspekten ergeben sich für die beteiligten Akteure verschiedene Auswirkungen.

Die wesentlichen Auswirkungen werden im Folgenden betrachtet und für typische Baugebiete in Potsdam exemplarisch bewertet.

#### **3.1 Wesentliche Auswirkungen einer Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen**

Die Stadt Potsdam ist im Rahmen der Daseinsvorsorge dafür verantwortlich, in neu entstehenden Siedlungsbereichen für eine angemessene Versorgung mit Einrichtungen der Kinderbetreuung und Schulen zu sorgen. Die Stadt steht vor der besonderen Herausforderung, die dafür erforderlichen Investitionen trotz knapper Kassen durchführen zu können. Die Beteiligung der Träger vor Bauvorhaben an den Investitionen in die soziale Infrastruktur würde dafür einen wichtigen Finanzierungsbestandteil darstellen.

Während sich der zu erwartende Mittelzufluss positiv auf den Haushalt der Stadt auswirken wird, ergeben sich jedoch noch weitere Effekte, die im Rahmen der Überlegungen zur Regelung der Kostenbeteiligung von Bedeutung sind.

So verursachen die sozialen Einrichtungen zukünftig Folgekosten, insbesondere durch den Betrieb aber auch wenn es darum geht, die geschaffene Infrastruktur zu erhalten oder an sich verändernde Nutzungsanforderungen anzupassen. Diese Folgekosten entstehen allerdings unabhängig von der zu regelnden Kostenbeteiligung und können nicht auf vertraglicher Basis an die Bauträger weitergegeben werden. Mit Blick auf diese unvermeidlichen Betriebskosten stellt sich die vorgreifliche Frage, ob die Stadt überhaupt weiter wachsen will.

Für die Bauträger führt die Beteiligung an den Investitionen unmittelbar zu einer veränderten Kostenstruktur. Je nachdem, ob die zu erwartenden Verkaufserlöse aus dem Entwicklungsprojekt hoch genug sind, um diese zusätzlichen Kosten zu decken, wird dies die Aktivitäten der Bauträger beeinflussen. Es stellt sich dabei die Frage, ob die Bauträger die Kostenbeteiligung in Form höherer Preise für ihre Objekte an die späteren Nutzer weitergeben können, ob sie die zusätzlichen Kosten durch einen Verzicht auf eigenen Gewinn auffangen müssen oder ob ein geplantes Entwicklungsvorhaben unter den entsprechenden Rahmenbedingungen wirtschaftlich nicht mehr attraktiv ist. Die Beantwortung hängt neben der individuellen Kalkulation für ein Entwicklungsvorhaben davon ab, wie sich Angebot und Nachfrage im jeweiligen Marktsegment darstellen und welche Marktpreise sich daraus ergeben.

Ebenfalls von Bedeutung ist dabei, ob die geplanten Wohneinheiten zukünftig an die Nutzer verkauft werden sollen oder ob diese für den Mietwohnungsmarkt vorgesehen sind.

Je nachdem wie sich die Kostenbeteiligung auf die Marktpreise auswirkt, können sich auch fiskalische Effekte ergeben. Höhere Kaufpreise auf dem Immobilienmarkt führen auch zu einem höheren Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer. Reduziert sich dagegen aufgrund der Marktsituation die Gewinnmarge der Bauträger, kann dies zu einem Rückgang des Gewerbesteueraufkommens führen.

Der Potsdamer Wohnungsmarkt ist durch einen sehr geringen Leerstand<sup>87</sup> und insgesamt durch ein steigendes Preisniveau<sup>88</sup> geprägt. Gleichzeitig verfolgt die Stadt Potsdam das politische Ziel, möglichst auch preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Sie wird dabei insbesondere durch die städtischen Wohnungsunternehmen und verschiedene Wohnungsgenossenschaften unterstützt, die zumindest im Mietwohnungsbereich nach eigener Aussage teilweise unter Marktpreisniveau<sup>89</sup> anbieten. Vor diesem Hintergrund wäre zu erwarten, dass die Kostenbeteiligung zu einem weiteren Anstieg der Wohnungspreise führt. Für einen Teil der Potsdamer Bevölkerung müsste die Stadt diese Preiserhöhungen durch höhere Zuschüsse zu den Wohnungskosten auffangen. Auch auf diese Weise würde sich die Kostenbeteiligung der Bauträger also indirekt auf den städtischen Haushalt auswirken.

Tabelle 5 stellt die benannten Auswirkungen für die Stadt Potsdam sowie für die Träger der Bauvorhaben bzw. die späteren Nutzer noch einmal im Überblick dar.

Tabelle 5: Mögliche Auswirkungen der Kostenbeteiligung

| Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Potsdam  | Auswirkungen auf die Projektträger und Nutzer |
|--|---|
| Mittelzufluss als Finanzierungsbestandteil   | Höhere Kosten                                 |
| Folgekosten durch den Betrieb, Erhalt der Infrastruktur und spätere mögliche Anpassungen | Preisanpassungen oder Gewinnverzicht          |
| Ggf. höheres Aufkommen Grunderwerbsteuer   | Vorhaben ggf. nicht mehr rentabel             |
| Ggf. niedrigeres Aufkommen Gewerbesteuer   |   |
| Ggf. höhere Zuschüsse zu den Wohnungskosten  |   |

### 3.2 Methodisches Vorgehen

Die tatsächlichen Auswirkungen einer Kostenbeteiligung der Bauträger an den Investitionen in die soziale Infrastruktur hängen von den spezifischen Rahmenbedingungen einzelner Siedlungsentwicklungsprojekte ab. Aus diesem Grund ist es wenig zielführend, für die Diskussion über die Regelung der Kostenbeteiligung nur auf ein konkretes Vorhaben zu schauen. Stattdessen ist es wichtig, verschiedene Konstellationen in die Betrachtungen einzubeziehen, um so zu einer umfassenden Beurteilung der Effekte einer Kostenbeteiligung zu kommen.

Damit die besondere Situation der Stadt Potsdam in die Analyse einfließen kann, wurden die wichtigsten derzeit in Planung befindlichen Potsdamer Entwicklungsvorhaben mit Hilfe verschiedener Kriterien in Siedlungstypen eingeteilt. Konstellationen, die auf dem Potsdamer Wohnungsmarkt derzeit keine Rolle spielen, konnten auf diese Weise aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Dadurch blieb die Zahl der zu untersuchenden Fälle handhabbar.

87 Nur 1,4 % der Wohnungen galten 2010 als vermietbar leer (vgl. Landeshauptstadt Potsdam, 2011, S. 29).

88 So ist das Preisniveau beim Wohnungseigentum in nach 1991 entstandenen Objekten beim Erstverkauf um bis zu 10 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen, beim Weiterverkauf sogar darüber hinaus (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Potsdam, 2010, S. 54).

89 Die ortsübliche Vergleichsmiete lag 2010 bei 5,71 Euro pro Quadratmeter (netto, kalt) und damit in Ostdeutschland an vierthöchster Stelle.

Für die Typenbildung wurden die durch die Stadt Potsdam ausgewählten Bauvorhaben hinsichtlich der in Abbildung 1 dargestellten Kriterien bewertet.

Abbildung 1: Kriterien für Siedlungstypen



Im Ergebnis der Einordnung der Baugebiete wurden für die weitere Analyse fünf für Potsdam besonders relevante Siedlungstypen definiert. Diese werden im Abschnitt 3.3 noch näher erläutert.

Im nächsten Schritt wurde ein Berechnungsmodell entwickelt, mit dessen Hilfe die durch ein Siedlungsentwicklungsvorhaben verbundenen Investitionen in Einrichtungen der sozialen Infrastruktur abgeschätzt werden können. Das Modell stellt diese Kosten in Bezug zu den zu erwartenden Planungsgewinnen und liefert eine Reihe von Kennzahlen, die für die weitere Beurteilung der Auswirkungen der Kostenbeteiligung von Bedeutung sind.

Die verwendeten Eingangsdaten, die Berechnungsschritte des Modells sowie die im Ergebnis vorliegenden Kennzahlen werden in den folgenden Abschnitten im Einzelnen dargestellt.

Die gewählte Vorgehensweise liefert verallgemeinerbare Ergebnisse für die in Potsdam besonders relevanten Planungsfälle. Für die Abschätzung der Effekte wird dabei vom Einzelfall abstrahiert. Auf diese Weise konnten die Berechnungen durchgeführt werden, obwohl die benötigten Eingangsgrößen für einzelne Siedlungsvorhaben zum Teil noch gar nicht genau bekannt sind. Im Berechnungsmodell wurde in solchen Fällen mit Schätzwerten gearbeitet, die sich an den jeweiligen Gegebenheiten in Potsdam orientieren.

Wenn die erforderlichen Parameter für ein konkretes Gebiet bereits bekannt sind, lassen sich die zu erwartenden Auswirkungen der Kostenbeteiligung auch individuell abschätzen. Auf der Grundlage von Daten, die die Stadt Potsdam bereitgestellt hat, wird dies in Abschnitt 3.7 exemplarisch anhand von einem Baugebiet dargestellt.

### 3.3 Gebietstypen in Potsdam

Für die Bildung der Gebietstypen wurden neun Siedlungsentwicklungsvorhaben betrachtet, die in Potsdam aktuell in der Diskussion sind bzw. die sich schon in einem fortgeschrittenen Planungsstadium befinden. Die Einordnung bezüglich der verschiedenen Kriterien basiert zum einen auf Angaben, die durch die Stadt zur Verfügung gestellt werden konnten. Dies betrifft beispielsweise die Flächendaten und die zu erwartende Anzahl Wohneinheiten. Andere Parameter wurden unter Berücksichtigung der Lage des Vorhabens im Stadtgebiet unter Einbeziehung zusätzlicher Informationen (z. B. Daten des Grundstücksmarktberichts oder Angaben der Stadt zur Art der geplanten Bebauung) abgeschätzt. Dies betrifft beispielsweise die Kriterien Anteil Kinder oder Preisniveau.

Im Ergebnis wurden die in Tabelle 6 dargestellten Gebietstypen als in Potsdam besonders relevant identifiziert.

Tabelle 6: Typen von Siedlungsentwicklungsvorhaben in Potsdam

| Typ | Beschreibung   |
|-----|--|
| A   | Mittleres* Wohngebiet am Stadtrand mit deutlichem Mietanteil, mittlerem Preisniveau und hohem Kinderanteil         |
| B   | Großes innerstädtisches Wohngebiet mit deutlichem Mietanteil, mittlerem Preisniveau und eher geringem Kinderanteil |
| C   | Kleineres innerstädtisches Wohngebiet mit hohem Anteil Selbstnutzer, mittlerem Preisniveau und hohem Kinderanteil  |
| D   | Großes Wohngebiet am Stadtrand mit hohem Mietanteil, mittlerem Preisniveau und geringem Kinderanteil               |
| E   | Mittleres zentral gelegenes Wohngebiet mit hohem Mietanteil, hohem Preisniveau und mittlerem Kinderanteil          |

\* Die Angabe zur Größe bezieht sich hierbei auf die Anzahl der geplanten Wohneinheiten. Diese hängt von der Nettoauffläche und der Bebauungsdichte ab

### 3.4 Eingangsgrößen für die Abschätzung der Auswirkungen

Für die Abschätzung der Auswirkungen der Kostenbeteiligung der Träger von Entwicklungsvorhaben wurde je Siedlungstyp jeweils eines der durch die Stadt Potsdam benannten Baugebiete ausgewählt. Zu diesen Gebieten sind einige der für die Berechnung erforderlichen Eingangsgrößen bereits bekannt oder können mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden. Aufgrund des Planungsstadiums, in dem sich die Vorhaben befinden, liegen eine ganze Reihe anderer notwendiger Angaben noch nicht vor. Für die Berechnung wurden deshalb entweder Werte verwendet, wie sie für vergleichbare bereits vorhandene Siedlungsgebiete in Potsdam ermittelt werden konnten. Zum Teil wurden für einzelne Parameter auch Werte verwendet, die anderen Untersuchungen mit ähnlich gelagerten Fragestellungen entnommen wurden. Tabelle 7 listet alle Eingangsgrößen auf und benennt die jeweilige Datengrundlage.

Tabelle 7: Eingangsgrößen und Grundlagen

| Eingangsgröße   | Grundlage  |
|---|--|
| Fläche des Gebiets in m <sup>2</sup>                            | Flächenangaben der Stadt Potsdam zu den ausgewählten Siedlungsentwicklungsvorhaben   |
| Anzahl geplante WE  | Planansatz der Stadt Potsdam zu den ausgewählten Siedlungsentwicklungsvorhaben   |
| Anteil Verkehrs- und sonstige Flächen an der Fläche des Gebiets | Geschätzt nach Reidenbach, 2007, S. 95, Tab. 5.6   |
| Bodenrichtwert Grundstücksflächen (pro qm) vor Planaufstellung  | Geschätzt unter Berücksichtigung der Angaben des Grundstücksmarktberichts 2011 zu Grundstücken mit vergleichbarer Lage   |
| Bodenrichtwert Grundstücksflächen (pro qm) nach Planaufstellung | Geschätzt unter Berücksichtigung der Angaben des Grundstücksmarktberichts 2011 zu Grundstücken mit vergleichbarer Lage   |
| Geplante Geschossflächenzahl bzw. geplante Geschossfläche       | Geschätzt unter Berücksichtigung vorhandener Angaben zur Bebauung  |
| Durchschnittliche Baukosten je qm Geschossfläche                | Pauschale Annahme zur Differenzierung der Gebietstypen   |
| Einwohner pro Wohneinheit (Durchschnitt)                        | Durchschnittswert gemäß Landeshauptstadt Potsdam, 2011 sowie Variation je nach Gebietstyp  |
| Anteil Kinder   | Ermittlung auf der Basis der Haushaltsstrukturen (3-Personen-Haushalt = 1 Kind; 4-Personen-Haushalt = 2 Kinder usw.) unter Verwendung statistischer Daten für Potsdam; im Durchschnitt rund 15 Prozent; Variation je nach Gebietstyp |
| Kinderkrippenplätze pro 100 Kinder                              | Angaben aus dem Bereich Statistik und Wahlen der Landeshauptstadt Potsdam zu Platz-Zahlen KiTa und Schulen, Stand 31.12.2010; Quotient bezogen auf alle Kinder   |
| Kindergartenplätze pro 100 Kinder                               |  |
| Hortplätze pro 100 Kinder                                       |  |
| Schulplätze pro 100 Kinder                                      |  |
| Investition pro Kinderkrippenplatz                              | Geschätzt nach Reidenbach, 2007, S. 116  |
| Investition pro Kindergartenplatz                               |  |
| Investition pro Hortplatz                                       |  |
| Investition pro Schulplatz                                      |  |

### 3.5 Die Berechnung in Schritten

Im ersten Schritt der Berechnung werden die wesentlichen Grunddaten für die einzelnen Gebiets-typen zusammengestellt. Tabelle 8 enthält die entsprechenden Werte, die auf den im Abschnitt 3.4 dargestellten Grundlagen basieren.

Tabelle 8: Grunddaten der Beispielgebiete je Siedlungstyp

| Grunddaten Gebiet                              |  |   |   |  |   |
|--|--|---|---|--|---|
| Gebietstyp                                     | A  | B   | C   | D  | E   |
|  | Mittleres Wohngebiet am Stadtrand mit hohem Mietanteil, mittlerem Preisniveau und hohem Kinderanteil | Großes innerstädtisches Wohngebiet mit hohem Mietanteil, mittlerem Preisniveau und eher geringem Kinderanteil | Kleineres innerstädtisches Wohngebiet mit hohem Anteil Selbstnutzer, mittlerem Preisniveau und hohem Kinderanteil | Großes Wohngebiet am Stadtrand mit hohem Mietanteil, mittlerem Preisniveau und geringem Kinderanteil | Mittleres zentral gelegenes Wohngebiet mit hohem Mietanteil, hohem Preisniveau und mittlerem Kinderanteil |
| Fläche des Gebiets in qm                       | 70.000   | 80.000  | 54.000  | 44.000   | 38.000  |
| Anteil Verkehrs- und sonstige Flächen          | 30%  | 40%   | 30%   | 40%  | 30%   |
| Grundstücksflächen für Wohnbebauung in qm      | 49.000   | 48.000  | 37.800  | 26.400   | 26.600  |
| Bodenwert (Euro pro qm) vor Planaufstellung    | 10   | 50  | 50  | 10   | 100   |
| Bodenwert (Euro pro qm) nach Planaufstellung   | 120  | 150   | 150   | 120  | 250   |
| Wert des Gebietes vor Planaufstellung in Euro  | 490.000  | 2.400.000   | 1.890.000   | 264.000  | 2.660.000   |
| Wert des Gebietes nach Planaufstellung in Euro | 5.880.000  | 7.200.000   | 5.670.000   | 3.168.000  | 6.650.000   |
| Planungsgewinn in Euro                         | 5.390.000  | 4.800.000   | 3.780.000   | 2.904.000  | 3.990.000   |

Die Einordnung als großes, mittleres oder kleineres Wohngebiet richtet sich dabei nicht nach der flächenbezogenen Größe, sondern nach der voraussichtlich zu realisierenden Anzahl Wohneinheiten. Die Grundstücksflächen für Wohnbebauung ergeben sich aus der Fläche des Gebietes nach Abzug der Verkehrs- und sonstigen Flächen. Der Wert des Gebietes vor und nach Planaufstellung und damit der zugrunde gelegte Planungsgewinn ergeben sich aus der Bewertung der Grundstücksflächen für Wohnbebauung mit den Bodenrichtwerten für vergleichbare Flächen vor Einleitung einer Baugebietsentwicklung und dem voraussichtlichen Wert nach Abschluss entsprechender Maßnahmen.

Tabelle 9: Geplante Bebauung je Siedlungstyp

| Geplante Bebauung  |   |                     |                                   |                     |                     |
|--|---|---------------------|-----------------------------------|---------------------|---------------------|
| Art der Bebauung   | Gewerbegebiet, Geschosswohnungsbau, Einzel-, Doppelhäuser | Geschosswohnungsbau | Einzel-, Reihen- und Doppelhäuser | Geschosswohnungsbau | Geschosswohnungsbau |
| Geplante Geschossflächenzahl                                     | 0,60  | 1,30                | 0,30                              | 1,70                | 0,90                |
| Geplante Geschossfläche in qm                                    | 29.400  | 62.400              | 11.340                            | 44.880              | 23.940              |
| Anzahl geplante Wohneinheiten                                    | 300   | 700                 | 91                                | 700                 | 300                 |
| Durchschnittliche Geschossfläche je Wohneinheit in qm            | 98  | 89                  | 125                               | 64                  | 80                  |
| Durchschnittlicher Anteil Grundstücksfläche je Wohneinheit in qm | 163   | 69                  | 415                               | 38                  | 89                  |
| Durchschnittlicher Wert Grundstücksfläche je Wohneinheit in Euro | 19.600  | 10.286              | 62.308                            | 4.526               | 22.167              |
| Durchschnittliche Baukosten je qm Geschossfläche in Euro         | 1.500   | 1.500               | 1.500                             | 1.500               | 3.000               |
| Durchschnittliche Baukosten je Wohneinheit in Euro               | 147.000   | 133.714             | 186.923                           | 96.171              | 239.400             |
| Durchschnittlicher Wert je Wohneinheit in Euro                   | 166.600   | 144.000             | 249.231                           | 100.697             | 261.567             |

Auf der Grundlage der Angaben zur geplanten Bebauung können die durchschnittlichen Kosten einer Wohneinheit im geplanten Gebiet abgeschätzt werden. Da zur Geschossfläche noch keine Planungswerte vorlagen, wurden die Werte so eingestellt, dass sich unter Berücksichtigung der bereits bekannten Anzahl zu realisierender Wohneinheiten für jeden der Gebietstypen realistische Wohnungsgrößen ergeben haben. Das Berechnungsmodell erlaubt es jedoch auch, entsprechende Angaben konkret vorzunehmen. Diese Möglichkeit wurde bei der im Abschnitt 3.7 noch dargestellten Einzelfallanalyse genutzt. Die Schätzung ersetzt aber in keinem Fall eine genaue Prognose, die für eine Umlage der Kosten auf vertraglicher Basis erforderlich wäre.

Die Grundstücksfläche für Wohnbebauung wurde auf die geplanten Wohneinheiten aufgeteilt, und der jeweilige Anteil ausgewiesen sowie entsprechend den Grunddaten des Gebietstyps bewertet. Die Wohnfläche je Wohneinheit wurde ebenfalls bewertet. Dazu wurden die angenommenen durchschnittlichen Baukosten je Quadratmeter Wohnfläche verwendet. In der Summe ergeben sich die jeweiligen Kosten pro durchschnittlicher Wohneinheit<sup>90</sup>. Tabelle 9 zeigt die entsprechenden Werte und Ergebnisse.

Auf der Einordnung der Lage sowie auf der geplanten Art der Bebauung basiert die jeweilige Annahme in Bezug auf die Einwohner pro Wohneinheit. Multipliziert mit der voraussichtlichen Zahl der Wohnungen ergibt sich die wahrscheinliche Anzahl zukünftiger Einwohner im Gebiet, unter der Voraussetzung, dass alle Wohnungen auch genutzt werden. Je nach Gebietstyp wurde ein unterschiedlicher Anteil an Kindern gemessen an den gesamten zukünftigen Bewohnern zugrunde gelegt. Dabei wurde von einem durchschnittlichen Kinderanteil von 15 Prozent in der Stadt Potsdam (näherungsweise abgeleitet aus der Struktur der Haushalte) ausgegangen und dieser nach oben und unten variiert. Tabelle 10 zeigt die sich so ergebende Anzahl an Kindern.

Tabelle 10: Voraussichtliche Bewohnerstruktur je Gebietstyp

| <b>Voraussichtliche Bewohnerstruktur</b> |      |      |       |      |      |
|--|------|------|-------|------|------|
| Einwohner pro Wohneinheit                | 2,5  | 1,8  | 2,5   | 1,8  | 2,2  |
| Einwohner insgesamt                      | 750  | 1260 | 227,5 | 1260 | 660  |
| Anteil Kinder                            | 0,30 | 0,10 | 0,30  | 0,10 | 0,20 |
| Kinder insgesamt                         | 225  | 126  | 68    | 126  | 132  |

Auf der Grundlage der Versorgungssituation mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in Potsdam (Stand Dezember 2010) wurden die jeweiligen Ausgangswerte für die Ermittlung des Bedarfs an zusätzlichen Plätzen in Einrichtungen zur Kinderbetreuung und Schulen abgeschätzt. Es wurde dabei angenommen, dass auch in den zu entwickelnden Gebieten mindestens der Standard erreicht werden soll, wie er im übrigen Teil der Stadt festzustellen ist.

Die voraussichtliche Kinderzahl und die Versorgungsquote pro 100 Kinder ergibt im Ergebnis die Anzahl der zu schaffenden Plätze in Kinderkrippen und -gärten sowie in Schulen und im Hort.

Die dafür erforderlichen Investitionen hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, beispielsweise den Eigenschaften des zu nutzenden Grundstücks, den Anforderungen an die technische und architektonische Gestaltung, dem jeweiligen Einrichtungskonzept usw. In konkreten Einzelfällen können die Investitionen deshalb sehr unterschiedlich hoch ausfallen. Für die Abschätzung der Investitionen in neuen Siedlungsentwicklungsgebieten in Potsdam wurde jedoch auf pauschale Kostensätze zurückgegriffen, die sich an bereits in einer früheren Untersuchung des Deutschen Insti-

90 Im Modell muss vereinfachend angenommen werden, dass alle Wohneinheiten eines Gebiets gleich groß sind.

tuts für Urbanistik verwendeten Werten orientieren.<sup>91</sup> Dabei wurden die Folgekosten der Siedlungsentwicklung für ein Wohngebiet in einer Nachbargemeinde der Stadt Potsdam analysiert.

Die im Ergebnis ermittelten Gesamtinvestitionen wurden auf die Angaben zur Grundstücksfläche und zur Wohnfläche sowie auf die Anzahl der Wohneinheiten bezogen (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Erforderliche soziale Infrastrukturinvestitionen

| <b>Soziale Infrastruktur</b>                            |           |           |         |           |           |
|---|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|
| Kinderkrippenplätze pro 100 Kinder                      | 10        | 10        | 10      | 10        | 10        |
| Kindergartenplätze pro 100 Kinder                       | 20        | 20        | 20      | 20        | 20        |
| Hortplätze pro 100 Kinder                               | 20        | 20        | 20      | 20        | 20        |
| Schulplätze pro 100 Kinder                              | 30        | 30        | 30      | 30        | 30        |
| Kinderkrippenplätze                                     | 23        | 13        | 7       | 13        | 13        |
| Kindergartenplätze                                      | 45        | 25        | 14      | 25        | 26        |
| Hortplätze  | 45        | 25        | 14      | 25        | 26        |
| Schulplätze   | 68        | 38        | 20      | 38        | 40        |
| Investition pro Kinderkrippenplatz                      | 20.000    | 20.000    | 20.000  | 20.000    | 20.000    |
| Investition pro Kindergartenplatz                       | 20.000    | 20.000    | 20.000  | 20.000    | 20.000    |
| Investition pro Hortplatz                               | 5.000     | 5.000     | 5.000   | 5.000     | 5.000     |
| Investition pro Schulplatz                              | 25.000    | 25.000    | 25.000  | 25.000    | 25.000    |
| Investition insgesamt Kinderkrippe                      | 450.000   | 252.000   | 136.500 | 252.000   | 264.000   |
| Investition insgesamt Kindergarten                      | 900.000   | 504.000   | 273.000 | 504.000   | 528.000   |
| Investition insgesamt Hort                              | 225.000   | 126.000   | 68.250  | 126.000   | 132.000   |
| Investition insgesamt Schule                            | 1.687.500 | 945.000   | 511.875 | 945.000   | 990.000   |
| Summe der Investitionen                                 | 3.262.500 | 1.827.000 | 989.625 | 1.827.000 | 1.914.000 |
| Investitionen pro qm Grundstücksfläche in Euro          | 67        | 38        | 26      | 69        | 72        |
| Investitionen pro qm Geschossfläche in Euro             | 111       | 29        | 87      | 41        | 80        |
| Durchschnittliche Investitionen pro Wohneinheit in Euro | 10.875    | 2.610     | 10.875  | 2.610     | 6.380     |

Zur Beurteilung der Auswirkungen, die sich ergeben würden, wenn die Träger der Entwicklungsvorhaben an den dargestellten Kosten für die soziale Infrastruktur beteiligt werden würden, sind verschiedene Kennzahlen von Bedeutung. Zum einen ist zu betrachten, in welchem Verhältnis die zusätzliche Kostenbelastung zu den Planungsgewinnen steht, die aufgrund des Siedlungsentwicklungsvorhabens entstehen würden. In Abschnitt 1.4 wurde auf diesen Aspekt bereits hingewiesen. Tabelle 12 stellt die entsprechenden Werte für die Gebietstypen dar. Auf dieser Grundlage kann beurteilt werden, ob die Kostenbeteiligung bei einer an den Planungsgewinnen orientierten Deckelung vollständig oder nur anteilig erfolgen könnte.

Für die einzelnen Gebietstypen ergeben sich unterschiedliche Kostenbelastungen bezogen auf die Herstellungskosten einer durchschnittlichen Wohneinheit. Diese Kennzahl ist maßgeblich für die Einschätzung der Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt in Potsdam.

Tabelle 12: Kennzahlen zur Beurteilung der Auswirkungen einer Kostenbeteiligung

| <b>Kennzahlen</b>  |         |         |         |         |         |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Abschöpfung Planungsgewinn bei vollständiger Kostenumlage                                      | 61%     | 38%     | 26%     | 63%     | 48%     |
| Herstellkosten pro durchschnittlicher Wohneinheit ohne Kostenbeteiligung                       | 166.600 | 144.000 | 249.231 | 100.697 | 261.567 |
| Herstellkosten pro durchschnittlicher Wohneinheit bei Kostenbeteiligung nach Grundstücksfläche | 177.475 | 146.610 | 260.106 | 103.307 | 267.947 |
| Herstellkosten pro durchschnittlicher Wohneinheit bei Kostenbeteiligung nach Geschossfläche    | 177.475 | 146.610 | 260.106 | 103.307 | 267.947 |
| Herstellkosten pro durchschnittlicher Wohneinheit bei Kostenbeteiligung nach Wohneinheiten     | 177.475 | 146.610 | 260.106 | 103.307 | 267.947 |
| Aufschlag pro durchschnittlicher Wohneinheit   | 6,5%    | 1,8%    | 4,4%    | 2,6%    | 2,4%    |

91 Vgl. Reidenbach, 2007, S. 116

### 3.6 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Bevor die Beteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen beschlossen werden kann, ist eine Auseinandersetzung mit den sich daraus voraussichtlich ergebenden Auswirkungen erforderlich. Wie stark die zusätzlichen Kosten auf die Herstellungskosten der Immobilien durchschlagen, wurde in den dargestellten Berechnungsschritten für die wichtigsten Arten von Siedlungsentwicklungsvorhaben in der Stadt Potsdam abgeschätzt. Tabelle 13 fasst dieses Ergebnis und einige weitere relevante Kennzahlen noch einmal zusammen.

Tabelle 13: Ergebnisse im Überblick

| Gebietstyp   | A         | B         | C         | D         | E         |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Grundstückspreis ohne Kostenbeteiligung pro qm</b>                                    | 120 €     | 150 €     | 150 €     | 120 €     | 250 €     |
| <b>Grundstückspreis mit Kostenbeteiligung pro qm</b>                                     | 167 €     | 188 €     | 176 €     | 189 €     | 322 €     |
| <b>Aufschlag durch Kostenbeteiligung</b>   | 39%       | 25%       | 17%       | 58%       | 29%       |
| <b>Zusätzliche Grunderwerbsteuer auf Kostenbeteiligung pro qm</b>                        | 3,3 €     | 1,9 €     | 1,3 €     | 3,5 €     | 3,6 €     |
| <b>Aufschlag durch Grunderwerbsteuer</b>   | 2,8%      | 1,3%      | 0,9%      | 2,9%      | 1,4%      |
| <b>Durchschnittliche Grundstücksfläche pro Wohneinheit in qm</b>                         | 163       | 69        | 415       | 38        | 89        |
| <b>Durchschnittliche Geschossfläche pro Wohneinheit in qm</b>                            | 98        | 89        | 125       | 64        | 80        |
| <b>Herstellungskosten Ø-Wohneinheit (inkl. Grundstücksanteil) ohne Kostenbeteiligung</b> | 166.600 € | 144.000 € | 249.231 € | 100.697 € | 261.567 € |
| <b>Herstellungskosten Ø-Wohneinheit (inkl. Grundstücksanteil) mit Kostenbeteiligung</b>  | 177.475 € | 146.610 € | 260.106 € | 103.307 € | 267.947 € |
| <b>Aufschlag je Ø-Wohneinheit insgesamt</b>  | 7%        | 2%        | 4%        | 3%        | 2%        |

Die Abschätzungen haben für die Stadt Potsdam ergeben, dass die Auswirkungen unter den zu beobachtenden Rahmenbedingungen für die betrachteten Gebietstypen eher gering sind. Kostensteigerungen zwischen zwei und sieben Prozent bezogen auf die Herstellungskosten einer durchschnittlichen Wohneinheit stehen einer damit verbundenen Steigerung der Attraktivität der Wohnlage gegenüber, die ja auch von der verfügbaren sozialen Infrastruktur abhängt. Aus diesem Grund erscheint selbst der vergleichsweise hohe prozentuale Aufschlag auf die Kosten einer Wohneinheit in einem Gebiet des Typs A als gerechtfertigt. Dieser ergibt sich aus einer vergleichsweise günstigen Preisklasse der Immobilien verbunden mit einem relativ hohen Bedarf an sozialer Infrastruktur. Entsprechende Gebiete sind in erster Linie attraktiv für Familien mit Kindern. Diese spezielle Zielgruppe ist zwar auf der einen Seite besonders an preiswertem Wohnen interessiert, profitiert aber gleichzeitig am meisten von den Infrastruktureinrichtungen.

Höhere Herstellungskosten führen aber nicht zwangsläufig zu höheren Immobilienpreisen und Mieten. Diese werden zumindest langfristig primär durch den Markt, d. h. durch Angebot und Nachfrage bestimmt. In wie weit die Kostensteigerungen an die Nutzer der geplanten Objekte weitergereicht werden können oder ob die Träger der Bauvorhaben mit einer niedrigeren Rendite ihrer Investitionen rechnen müssen, lässt sich aufgrund der komplexen Zusammenhänge von Preisbildungsmechanismen und der Vielzahl von Einflussgrößen nicht genau vorhersagen. Die Herstellungskosten einer Immobilie sind dabei jedenfalls nur ein Faktor von vielen. Aufgrund der besonderen Situation des Potsdamer Wohnungsmarktes, die von einer starken Nachfrage bei nur lang-

sam steigendem Angebot geprägt ist, dürften jedoch Preiserhöhungen im dargestellten Umfang durchzusetzen sein. Für alle Gebietstypen liegen die ermittelten durchschnittlichen Herstellungskosten auch mit der Kostenbeteiligung innerhalb der im Grundstücksmarktbericht 2011 ausgewiesenen Preisspannen für entsprechende Objekte.

Nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Falle geringer werdender Renditeerwartungen, soweit Mehrkosten nicht über höhere Preise weitergegeben werden können, die Investitionsbereitschaft der Wohnungsunternehmen sinken wird. Aus diesem Grund sollte das Vorgehen zur Kostenbeteiligung im Dialog mit den wesentlichen Akteuren am Immobilienmarkt entwickelt werden.

Dies gilt insbesondere für den Mietmarkt. Dort orientieren sich die Mietpreise stark an den örtlichen Vergleichsmieten. Die Möglichkeiten, die Kostenbeteiligung durch höhere Mieten auf die Nutzer umzulegen, sind dadurch beschränkt. Aufgrund des bereits vergleichsweise hohen Mietniveaus in Potsdam erscheint es jedoch wahrscheinlich, dass der Markt für Wohnungsanbieter trotz der Kostenbeteiligung attraktiv bleibt.

Die Befürchtung der Stadt Potsdam, dass sich die Wohnkosten insbesondere im günstigeren Preissegment aufgrund der Kostenbeteiligung erhöhen könnten und dadurch zusätzliche soziale Benachteiligungen verbunden mit höheren Zuschüssen zu den Wohnkosten entstünden, können jedoch zum Teil entkräftet werden. Zum einen gibt es derzeit ohnehin einen Anstieg der Immobilienpreise und Mieten in der brandenburgischen Landeshauptstadt. Dieser ist Ergebnis des hohen Marktdrucks der sich beispielsweise am geringen Leerstand ablesen lässt. Die Schaffung zusätzlichen Wohnraums wird sich langfristig eher preisdämpfend auswirken, da das verfügbare Angebot der hohen Nachfrage folgt. Zum anderen richten sich die Siedlungsentwicklungsvorhaben, für die eine Kostenbeteiligung in Frage kommt, eher an Nutzergruppen, die nicht auf soziale Leistungen durch die Stadt angewiesen sind. Die Maßnahmen beispielsweise der städtischen Wohnungsunternehmen zur Schaffung günstigen Wohnraums konzentrieren sich dagegen primär auf Verdichtungen in bestehenden Siedlungsbereichen oder auf den Umbau und die Sanierung von Bestandsimmobilien. Für diese Bereiche ist eine Kostenbeteiligung der Bauträger nicht möglich.

### **3.7 Konkretisierung am Beispiel: Horstweg-Süd, Teilbereich Nuthewinkel**

Die dargestellten Berechnungen zu verschiedenen Gebietstypen sollen eine Diskussion über mögliche Auswirkungen einer Kostenbeteiligung unter verschiedenen Rahmenbedingungen unterstützen. Die Typen wurden zwar unter Berücksichtigung der spezifischen Potsdamer Situation definiert. Eine Berechnung für den konkreten Einzelfall ersetzen die Ergebnisse allerdings nicht.

Je genauer die für die Abschätzung der Auswirkungen relevanten Parameter bereits eingeschätzt werden können, umso verlässlicher und aussagekräftiger ist auch das Ergebnis der Betrachtungen. Für den Teilbereich Nuthewinkel im Gebiet Horstweg-Süd wurde die Berechnung noch einmal unter Verwendung der zum aktuellen Planungsstand verfügbaren Informationen vorgenommen. Die Angaben wurden durch die Stadt Potsdam zur Verfügung gestellt.

Das betrachtete Bauvorhaben entspricht dem Typ C, kleineres innerstädtisches Wohngebiet mit hohem Anteil Selbstnutzer, mittlerem Preisniveau und hohem Kinderanteil. Nach Abzug der Verkehrs- und Grünflächen verbleibt als allgemeines Wohngebiet eine Fläche von 47.295 Quadratmetern. Der Bodenwert vor Beginn der Bebauungsplanung wurde mit 50 Euro angenommen. Nach erfolgter Planung wird der Quadratmeter voraussichtlich 160 Euro wert sein. Entsprechende Bodenrichtwerte werden für vergleichbare Grundstücke im näheren Umfeld ausgewiesen.

Die Stadt Potsdam geht in der Planung von 90 Wohneinheiten, überwiegend als Einfamilienhäuser aus. Die durchschnittlichen Baukosten je Quadratmeter Wohnfläche werden mit 1.500 Euro angesetzt. Bei durchschnittlich 2,7 Einwohnern je Wohneinheit werden in diesen Häusern voraussicht-

lich etwa 243 Einwohner leben. Entsprechend dem Planungsschlüssel der Stadt Potsdam wurde angenommen, dass 29 dieser Einwohner höchstens 12 Jahre alt sind. Für diese Kinder werden Plätze in Einrichtungen zur Kinderbetreuung und in Grundschulen benötigt. Basierend auf den aktuellen Belegungsquoten ergibt sich ein Bedarf von vier Kinderkrippen-, sieben Kindergarten-, 15 Schul- und neun Hortplätzen. Bei den pauschalen Ansätzen für die erforderlichen Investitionen wurden die bereits oben dargestellten Werte verwendet.

Ein durchschnittliches Einfamilienhaus mit knapp 160 Quadratmeter Wohnfläche und etwas über 500 Quadratmetern Grundstück würde unter den getroffenen Annahmen und bei Berücksichtigung der bekannten Planungsinformationen in der Errichtung etwa 320.000 Euro kosten. Hinzu kämen etwas über 7.000 Euro pro Wohneinheit bei einer vollständigen Umlage der Kostenbeteiligung auf die zukünftigen Eigentümer. Dies entspricht etwas mehr als einem Zehntel des durch die Bebauungsplanung entstehenden Wertzuwachses und 2,2 Prozent gemessen an den Herstellungskosten der beschriebenen Durchschnittsimmobilie.



## **4. Empfehlungen**

### **4.1 Grundsatzentscheidung für die Umlage der investiven Kosten für Kinderbetreuungseinrichtungen und Grundschulen**

- (1) Die Landeshauptstadt Potsdam sollte die Kosten für die Errichtung von Einrichtungen zur Kinderbetreuung sowie von Grundschulen, welche durch die Ausweisung neuer Baugebiete im Wege der Bauleitplanung erforderlich werden, im Rahmen der gesetzlich bestehenden Möglichkeiten auf die jeweiligen Bauträger bzw. Vorhabenträger umlegen. Die Stadt würde damit dem Beispiel anderer Städte im Bundesgebiet folgen, die bei einer wachsenden Bevölkerung mit einem zusätzlichen Bedarf entsprechender Einrichtungen konfrontiert sind. Diese Praxis ist durch das Bundesverwaltungsgericht als zulässig bestätigt worden. Nicht erfasst sind einzelne Wohnungsbauvorhaben, die aufgrund bestehender Baurechte errichtet werden, ohne dass vorlaufend ein Bebauungsplan aufgestellt oder geändert wird. Für diese Vorhaben ist eine Beteiligung an den Kosten der genannten Infrastruktureinrichtungen rechtlich ausgeschlossen.
- (2) Die Errichtungskosten der genannten Einrichtungen können auf diejenigen umgelegt werden, die davon tatsächlich profitieren. Bei Verzicht auf eine solche Weitergabe der Kosten müssten die Maßnahmen aus dem städtischen Haushalt finanziert werden. Die Landeshauptstadt kann sich also auf diesem Weg von Kosten entlasten und gegebenenfalls frei werdende Mittel anderweitig einsetzen.
- (3) Grundsätzlich erscheint die Beteiligung der Vorhabenträger bzw. Grundstückseigentümer an den Kosten, die als Folge der Ausweisung von neuen Wohngebieten entstehen, auch deshalb gerechtfertigt, weil mit der Ausweisung entsprechender Baurechte üblicherweise ein erheblicher Vermögenszuwachs bei den Eigentümern allein durch die Erhöhung der Wertes der Grundstücke (Bodenwerterhöhung) verbunden ist. Diesen Vermögenszuwachs allein den Eigentümern zu lassen, während die damit verbundenen Kosten sozialisiert werden, erscheint sozial unausgewogen und insbesondere angesichts einer angespannten Haushaltslage kaum zu rechtfertigen. Die Bodenwerterhöhung ist ein wichtiger Bezugspunkt zur Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit. Es geht grundsätzlich nur um die Beteiligung an den investiven Kosten, die der Stadt als Folge der Wohnbaulandentwicklung entstehen, als um Kostenersatz.
- (4) Das wohnungspolitische Ziel, im Stadtgebiet der Landeshauptstadt ein ausreichendes Angebot an preiswertem Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit niedrigen Einkommen zu gewährleisten, erfordert eine von der hier zu klärenden Frage der Weitergabe von Infrastrukturkosten losgelöste Betrachtung. Im Wohnungsneubau lässt sich das in Potsdam im Wohnungsbestand zum Teil noch anzutreffende sehr günstige Mietpreisniveau ohnehin nicht realisieren. Die Sicherstellung einer ausreichenden Wohnraumversorgung mit preiswerten Mietwohnungen erfordert deshalb die Nutzung bzw. Entwicklung anderer Instrumente, die nicht Gegenstand des Gutachtens waren.

### **4.2 Wirtschaftliche Auswirkungen und deren Relevanz für den Wohnungsmarkt**

- (5) Bevor die Beteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen beschlossen wird, ist eine Auseinandersetzung mit den sich daraus voraussichtlich ergebenden Auswirkungen auf die Kaufpreise und Mieten erforderlich. Wie stark die zusätzlichen Kosten auf die Herstellungskosten der Immobilien durchschlagen, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Höhe der erforderlichen Infrastrukturinvestitionen, das Kauf- bzw. Mietpreisniveau sowie die jeweilige Marktsituation.

- (6) Modellrechnungen für die Stadt Potsdam haben ergeben, dass die Auswirkungen unter den zu beobachtenden Rahmenbedingungen für die betrachteten Gebietstypen eher gering sind. Kostensteigerungen zwischen zwei und sieben Prozent bezogen auf die Herstellungskosten einer durchschnittlichen Wohneinheit stehen einer damit verbundenen Steigerung der Attraktivität der Wohnlage gegenüber, die u.a. auch von der verfügbaren sozialen Infrastruktur abhängt.
- (7) Entsprechende Berechnungen sollten mit möglichst genauen Planwerten individuell für jedes Gebiet erfolgen.
- (8) Höhere Herstellungskosten führen nicht zwangsläufig zu höheren Immobilienpreisen und Mieten. Diese werden zumindest langfristig primär durch den Markt, d.h. durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Aus dem Unterschied zwischen Herstellungskosten auf der einen und Preisen am Markt auf der anderen Seite könnte sich prinzipiell ein Investitionshemmnis ergeben. Inwiefern die trotz einer Kostenbeteiligung in Potsdam realisierbaren Renditen zu einer gewissen Zurückhaltung der Investoren führen könnten, ist nur gemeinsam mit den wesentlichen Akteuren am Immobilienmarkt zu klären.

#### **4.3 Umsetzung über städtebauliche Verträge**

- (9) Grundlage für die Weitergabe von Kosten, welche der Stadt im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Wohngebiete für erforderliche zusätzliche Kindergartenplätze und Grundschulen entstehen, ist der Abschluss städtebaulicher Verträge. Die Voraussetzungen hierfür sind durch die Rechtsprechung hinlänglich geklärt, so dass eine entsprechende Praxis rechtsicher ausgestaltet werden kann. Die Stadt darf die Ausweisung neuer Wohngebiete davon abhängig machen, dass die Eigentümer oder Investoren in dem jeweiligen Gebiet die entstehenden Folgekosten im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags übernehmen. Nicht erfasst werden dabei laufende Betriebskosten.
- (10) Da die Kinderbetreuungseinrichtungen in der Landeshauptstadt bislang üblicherweise auf Kosten der späteren Träger der Einrichtungen finanziert werden und eine Kostenbeteiligung der Stadt nur indirekt über den kontinuierlichen Zuschuss zu den Betriebskosten erfolgt, ist eine vertragliche Kostenübernahme durch den Vorhabenträger für die Errichtungskosten dieser Kinderbetreuungseinrichtungen derzeit nicht möglich. Eine solche Kostenübernahme würde voraussetzen, dass sich die Stadt direkt an der Finanzierung der Erstellungskosten der Einrichtung beteiligt. Ob und wenn ja auf welche Weise eine solche Umstellung erfolgen sollte, ist im Weiteren zu klären. Denkbar wäre es z.B., mit dem Träger der Betreuungseinrichtung zu vereinbaren, dass die Errichtung der Einrichtung auf Kosten der Stadt erfolgt. Der Träger könnte sich dann vertraglich zur Vorfinanzierung bis zur Zahlung der Vorhabenträger verpflichten.

#### **4.4 Kohärentes Gesamtkonzept für den Infrastrukturfolgebedarf und Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung**

- (11) Soweit sich – wie in Potsdam – der Infrastrukturfolgebedarf nicht lediglich auf ein einziges Baugebiet, sondern auf eine Mehrzahl von Baugebieten bezieht, muss dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrags, mit welchem die Kosten für diese Folgeeinrichtungen anteilig umgelegt werden sollen, ein Gesamtkonzept zugrunde gelegt werden. Dieses Gesamtkonzept muss bezogen auf sämtliche den Bedarf auslösenden Planungsvorhaben nachvollziehbar den Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen ausweisen. Der Zusammenhang zwischen den Planungsvorhaben und der Schaffung zusätzlicher Einrichtungen muss deutlich gemacht werden.

Ziel dabei ist es, mittels einer auf die Gesamtentwicklung abgestellten Infrastrukturplanung zu bestimmen, ob die anteiligen Kosten einer städtebaulichen Maßnahme Voraussetzung oder Folge des konkreten Vorhabens des Vertragspartners sind.

- (12) Die Anforderungen an ein Gesamtkonzept, dass eine Zuordnung von Infrastrukturfolgekosten über mehrere Baugebiete hinweg rechtfertigt, lassen sich wie folgt systematisieren:
  - Nachweis des (weiteren) Bedarfs an öffentlichen Einrichtungen
    - ▲ als Folge der in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang
    - ▲ zu beschließenden und realistischer Weise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne (oder anderen Satzungen)
    - ▲ in transparenter, nachvollziehbarer und damit kontrollierbarer Weise.
  - Beschluss des Gesamtkonzeptes durch die Stadtverordnetenversammlung.
  - Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung, dass die Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen auf der Grundlage städtebaulicher Verträge erfolgen soll.
- (13) Ein rechtmäßiges Gesamtkonzept erfordert damit eine Prognose der Bevölkerungsentwicklung, die Festlegung der zu entwickelnden Wohnbauflächen, die Prognose des Bedarfs an Folgeeinrichtungen und ihrer Kosten. Zudem ist der Berechnungsmodus für die Folgekostenbeiträge darzustellen.
- (14) Der Grundsatzbeschluss sollte auch den Verteilungsmaßstab festlegen, nach dem die ermittelten Folgekosten auf die potenziell nach Maßgabe des zugrunde liegenden Infrastrukturkonzeptes begünstigten Vorhabenträger verteilt werden. Hier lässt die Rechtsprechung mehrere Möglichkeiten zu. Sinnvoll ist es, an den Indikator anzuknüpfen, der auch der Bedarfsprognose in Bezug auf Kita- und Grundschulplätze zugrunde gelegt wird. Dies dürfte in der Regel die aus der Bruttogeschossfläche überschlägig abgeleitete voraussichtliche Zahl der Wohneinheiten sein. Als Verteilungsmaßstab bietet sich damit entweder die Bruttogeschossfläche oder die voraussichtliche Zahl der Wohneinheiten an.

#### **4.5 Bedarfsermittlung**

- (15) Die Ermittlung des Bedarfs an zusätzlichen Kita- und Grundschulplätzen erfordert eine Prognose, die die örtlichen Verhältnisse zugrunde legen muss und dabei von Erfahrungssätzen ausgehen kann. Anhand der örtlichen Verhältnisse ist auch zu klären, ob eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Typen von Wohngebieten notwendig ist. Zu denken ist dabei insbesondere daran, ob es signifikante Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlichen Zahl der Kinder zwischen Ein- und Zweifamilienhausgebieten und Geschosswohnungsbaugebieten gibt. Solche Unterschiede wären dann bei der Ermittlung des Bedarfs zu berücksichtigen.
- (16) Ausgang der Bedarfsprognose sind die voraussichtlichen Festsetzungen im Bebauungsplan hinsichtlich Art und Maß der Nutzung. Eine bindende Festlegung für nachfolgende Bebauungsplanverfahren ergibt sich hieraus nicht. Soweit erforderlich sind Anpassungen bei der Bedarfsberechnung dann auf der Grundlage der konkreten Bebauungsplanentwürfe vorzunehmen.

#### **4.6 Konkretisierung in Bezug auf einzelne Vorhaben**

- (17) Bei der Aushandlung des städtebaulichen Vertrags können die Kosten für die Errichtung der durch die Planung veranlassten Kita- und Grundschulplätze jeweils nur anteilig umgelegt

werden. Der maßgebliche Anteil ist auf der Grundlage eines durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung generell festgelegten Verteilungsschlüssels zu ermitteln. Dabei ist ein abstrakter Maßstab anzulegen. Es kommt darauf an, wie viele Wohneinheiten bzw. wieviel Geschossfläche der Vorhabenträger zulässiger Weise realisieren könnte. Soweit ein Vorhabenträger sein Vorhaben kleiner konzipiert oder z.B. durch den Zuschnitt auf eine bestimmte Nutzergruppe (z.B. Alte oder Studenten) anzeigt, einen geringeren Bedarf an Kita- und Grundschulplätzen auszulösen, sollte dies bei der Ermittlung des konkreten Finanzierungsbeitrags für dieses Vorhaben grundsätzlich unberücksichtigt bleiben. Denn ein solches Bauvorhaben kann aufgegeben und an seine Stelle auf der Grundlage des bestehenden Baurechts ein Vorhaben mit dem typischen Infrastrukturbedarf treten. Eine Ausnahme sollte nur dann in Betracht gezogen werden, wenn im Einklang mit den Planungszielen der Stadt der zugesagte spezifische Nutzungszweck (z.B. Senioren- oder Studentenwohnungen) dauerhaft gesichert wird. Eine solche Sicherung kann durch entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan z.B. als Sondergebiet oder in einem Vorhabenbezogenen Bebauungsplan oder durch Eintragung einer Grunddienstbarkeit erfolgen. Die Aufhebung der Grunddienstbarkeit und die Änderung der einengenden Festsetzung könnten davon abhängig gemacht werden, dass der Vorhabenträger sich zur anteiligen Übernahme der Kosten verpflichtet, die für den zusätzlichen Bedarf an Kita- oder Grundschulplätzen entstehen.

- (18) Im Weiteren ist zu klären, ob von dem generellen Verteilungsansatz definierte Ausnahmen in Form von Nachlässen oder Freistellungen vorgesehen werden sollten. Solche Ausnahmen müssten sich am Gleichbehandlungsgebot messen lassen, d.h. die Besserstellung müsste sachlich gerechtfertigt sein. Ein Besserstellungsgrund könnte z.B. darin bestehen, dass junge Familien, die preiswerte Einfamilienhäuser kaufen, nach den Modellrechnungen bei einer prozentualen Betrachtung als einzige mit einem Betrag belastet würden, der nicht mehr als unerheblich bezeichnet werden kann. Ursache dafür ist, dass die Herstellungskosten einer Immobilie in entsprechend ausgelegten Baugebieten vergleichsweise niedrig sind und gleichzeitig aufgrund der angesprochenen Zielgruppe ein hoher Bedarf an sozialer Infrastruktur entsteht.
- (19) Dieser Befund steht im Widerspruch zur erklärten Politik der Stadt Potsdam, gerade junge Familien zu fördern. Gleichzeitig profitieren diese jedoch in besonderem Maße von der Infrastruktur, sodass eine entsprechend höhere Belastung gerechtfertigt sein könnte. Im Zuge der Diskussion über die Einführung der Kostenbeteiligung ist dieser Zielkonflikt politisch zu klären. Sofern im Ergebnis dieser Überlegungen bei bestimmten Gruppen der Endnutzer Ausnahmen vorgesehen werden sollen, müssten diese allerdings von vornherein definiert werden, also bereits im Grundsatzbeschluss enthalten und so konkret formuliert sein, dass eine willkürliche Handhabung ausgeschlossen ist. Eine solche Wohnraumförderung für junge Familien wäre allerdings zielgenauer ausgestaltet, wenn man an den subjektiven Förderbedarf anknüpfen und nur die förderungsbedürftigen Haushalte berücksichtigen würde. Diese Differenzierung wäre allerdings nur außerhalb des Regelungsmechanismus von Folgekostenverträgen z.B. im Rahmen eines Wohnraumförderprogrammes realisierbar. Empfohlen wird eine Prüfung der insoweit bestehenden Möglichkeiten.

#### **4.7 Angemessenheit und Kappungsgrenze**

- (20) Die in einem städtebaulichen Vertrag vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Kostenbeteiligung darf deshalb zu keiner wirtschaftlichen Überforderung des Vorhabenträgers führen. Ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Angemessenheit ist die planbedingte Bodenwertsteigerung. Wenn nach Abzug des Finanzierungsbeitrags die hieraus resultierende Gesamtbelastung des Vorhabenträgers noch unterhalb

der planbedingten Bodenwertsteigerung liegt, kann davon ausgegangen werden, dass die Belastungen wirtschaftlich angemessen sind.

- (21) In der Praxis anderer Städte hat sich gezeigt, dass es Akzeptanz fördernd sein kann, wenn generell ein fixer Mindestanteil der planbedingten Bodenwertsteigerungen (z.B. 30 Prozent) beim Vorhabenträger verbleibt und anteilige Kosten, die danach vom Vorhabenträger nicht übernommen werden, von der Gemeinde getragen werden. Rechtlich kann aber grundsätzlich die gesamte Spanne der Bodenwertsteigerungen ausgenutzt werden. Im Einzelfall kann auch eine über die Bodenwertsteigerungen hinausgehende Kostenbeteiligung noch wirtschaftlich angemessen sein. Die wirtschaftliche Angemessenheit kann sich nämlich auch aus der Rendite der vom Vorhabenträger beabsichtigten Investition ergeben. Dies wird vor allem dann relevant, wenn Grundstücke zu einem Wohngebiet umgeplant werden sollen, die nach dem bereits bestehenden Planungsrecht bebaubar sind (Bestandsüberplanung). In diesen Fällen kann z.B. vorgesehen werden, dass die Kostenbeteiligung bis zu einem bestimmten Anteil der Investitionssumme (z.B. zwei Prozent) stattfindet.

#### **4.8 Pauschale Ablösung oder nachträgliche Abrechnung**

- (22) Grundsätzlich darf die Stadt nur diejenigen Kosten ansetzen, die tatsächlich entstanden sind, denn bei der Kostenbeteiligung für Infrastrukturmaßnahmen handelt es sich nicht um eine Planwertabschöpfung, sondern um einen echten Kostenersatz, der lediglich durch den Planungsgewinn zugunsten des Planungsbegünstigten gedeckelt wird. Erforderlich ist damit, dass die Maßnahmen, an deren Finanzierung sich der Vorhabenträger beteiligen soll, nachvollziehbar abgerechnet werden.
- (23) Als verfahrensvereinfachend hat sich in anderen Städten erwiesen, dem Vertragspartner, anstelle der Abrechnung der Maßnahme, die Ablösung der Zahlungsverpflichtung durch Zahlung eines fixen Betrags unter Verzicht auf Nachzahlung bzw. Rückzahlungspflichten anzubieten. Die pauschale Ablösung hat für den Bauträger den Vorteil, dass die Höhe von vornherein feststeht, so dass sie eine sichere Kalkulationsgrundlage bietet. Ausgangspunkt für die Ermittlung der Ablösebeträge sind aus früheren vergleichbaren Vorhaben abgeleitete Kostenansätze. Diese sollten deutlich unterschritten werden, um für den Vertragspartner Anreize zu schaffen, von der Ablösemöglichkeit Gebrauch zu machen.
- (24) Zugleich muss die Stadt allerdings in der Lage sein, anstelle einer Ablösung auch eine Kostenbeteiligung auf der Grundlage einer nachträglichen Abrechnung vornehmen zu können, falls ein Vorhabenträger eben diese verlangt. Dies setzt eine entsprechende Verbuchung des Aufwands voraus.



# Literatur

- Bank, Wilfried J., in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Bd. 2, EL Juli 2010, Stuttgart.
- Birk, Hans-Jörg: Die städtebaulichen Verträge nach BauGB, 4. Auflage, Stuttgart 2002.
- Bönker, Christian, in: Hoppe / Bönker / Grotefels: Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München 2010.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.): Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht, Vertrags- und Satzungsmuster mit Erläuterungen, Arbeitshilfe 7, 2. Auflage, 1994.
- Bunzel, Arno: Die Umweltprüfung in der Bauleitplanung, Berlin 2005 (Difu-Arbeitshilfe).
- Bunzel, Arno: Finanzierung städtebaulicher Folgeinvestitionen, in: DVBl. 2011, 796 ff.
- Bunzel, Arno / Coulmas, Diana / Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, 3. Auflage, Berlin 2007.
- Diehr, Uwe: Möglichkeiten und Grenzen der Planungswertabschöpfung durch Gemeinden - dargestellt anhand des brandenburgischen Landesrechtes, in: BauR 2000, 1 ff.
- Dolde Klaus-Peter / Menke Rainard: Das Recht der Bauleitplanung 1996 bis 1998, in: NJW 1999, S. 1070 ff.
- Gaßner, Otto: Planungsgewinn und städtebaulicher Vertrag – Materielle Vertragsgerechtigkeit im Öffentlichen Recht, in: BayVBl. 1998, S. 577 (581).
- Gronemeyer, Steffen: Baugesetzbuch, Wiesbaden 2001.
- Grziwotz, Herbert: Einführung in die Vertragsgestaltung im Öffentlichen Recht, in: JuS 1998, 1115 ff.
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Potsdam (Hrsg.): Grundstücksmarktbericht 2010 Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam.
- Hien, Helga: Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Festschrift für Schlichter, Köln 1995.
- Huber, Peter M.: Rechtliche Grenzen von Planungswertausgleich und städtebaulichen Verträgen, in: DÖV 1999, S. 173 ff.
- Krautzberger, Michael, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, EL Sep. 2011, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.), Die sozialgerechte Bodennutzung – der Münchener Weg, 3. Aufl., München 2009.
- Landeshauptstadt Potsdam (2011), Wohnungsmarkt Potsdam – Informationen über den Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt Potsdam 2010, Potsdam.
- Löhr, Rolf-Peter, in: Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch, 11. Auflage, München 2009.
- Neuhausen, Karl-Heinz, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Bd. 2, EL Juli 2010, Stuttgart.
- Oehmen, Klaus / Busch, Christiane: Städtebauliche Verträge und die Grenzen des Zulässigen, in: BauR 1999, 1402 ff.
- Quaas, Michael / Kukk Alexander in Schrödter: Baugesetzbuch, 7. Auflage, München 2006.
- Reidenbach, Michael, u.a. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten, Berlin.
- Scharmer, Eckart: Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-Maßnahmegesetz, in: NVwZ 1995, S. 219 ff.
- Schütz, Peter: Baurecht gegen Geld, Baurecht gegen Land – vom Folgekostenvertrag zum Planungswertausgleich?, in: BWGZ 1999, S. 420 ff.
- Stich, Rudolf, in: BK-BauGB, Bd. 1, EL Juli 2010, Berlin;
- Stüer, Bernhard: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage, München 2009.
- Wagner, Klaus: Der städtebauliche Vertrag als Mittel zur Baulandmobilisierung, in: GewArch 1995, 233 ff.