

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	1
A. Ausgangssituation und Relevanz der Forschung	1
B. Zielsetzung und Forschungsfragen	5
C. Gang der Untersuchung	8
I. Methodik und Untersuchungsgegenstand	8
II. Aufbau der Arbeit	12
§ 2 Grundlagen	15
A. Zentrale Begriffe für die Untersuchung	15
B. Historische Entwicklung der Bauleitplanung nach 1945	18
C. Zentrale Begriffe für die Untersuchung	20
D. Grundsätze der Bauleitplanung	23
E. Der Begriff des kooperativen Baulandmodells	25
I. Annäherung nach der wörtlichen Auslegung	25
II. Verständnis des Begriffs in der Literatur	26
III. Verständnis des Begriffs in den Kommunen	28
IV. Verhältnis zu anderen	
bauplanungsrechtlichen Instrumenten	33
1. Verhältnis zum städtebaulichen	
Entwicklungskonzept	33
2. Verhältnis zum sektoralen Bebauungsplan	36
3. Verhältnis zum vorhabenbezogenen	
Bebauungsplan	37

V. Schlussfolgerungen	37
F. Die ersten Baulandmodelle	39
G. Das Vorreitermodell – „Sozialgerechte Bodennutzung München SoBoN“ von 1994 bis 2021	40
I. Einführung	42
II. Formelle Ausgestaltung	43
1. Stufe 1: Grundzustimmung	43
2. Stufe 2: Grundvereinbarung	44
(a) Städtebaulicher Vertrag	45
(b) Gesetzliches Umlegungsverfahren	46
(c) Private Bodennutzung	47
3. Stufe 3: Ausführungsverträge	47
III. Materielle Ausgestaltung	47
1. Zielsetzung des SoBoN	47
2. Verpflichtungen der Planungsbegünstigten	49
(a) Leistungsverpflichtete	49
(b) Lasten	49
(c) Umfang der Verpflichtungen	51
(d) Art der Leistungserbringung	53
(e) Zeitpunkt der Leistung und Sicherheiten	54
3. Fazit zur materiellen Ausgestaltung des SoBoN	54
H. Vom Einzelfall zur gängigen Praxis	55
I. Sozialgerechte Bodennutzung in Münster	57
1. Einführung	57
2. Formelle Ausgestaltung	58
3. Materielle Ausgestaltung	59
II. Kooperatives Baulandmodell Köln	64
1. Einführung	65
2. Formelle Ausgestaltung	66
3. Materielle Ausgestaltung	67

III. Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung	71
1. Einführung	71
2. Formelle Ausgestaltung	72
3. Materielle Ausgestaltung	76
IV. Baulandmodell Bonn	81
1. Einführung	82
2. Formelle Ausgestaltung	82
3. Materielle Ausgestaltung	84
V. Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung	88
1. Einführung	88
2. Formelle Ausgestaltung	89
3. Materielle Ausgestaltung	92
VI. Das „100-Punkte-Baukastenmodell“ der Stadt München 2021	94
1. Einführung	94
2. Änderungen im Vergleich zum bisherigen SoBoN	95
VII. Exkurs: Die baubetreuergeleitete Bauherrengemeinschaft	97
I. Zwischenergebnis: Definition des kooperativen Baulandmodells	99

§ 3 Rechtmäßigkeit von kooperativen Baulandmodellen	105
A. Formelle Rechtmäßigkeit	106
I. Zuständigkeit	107
II. Rechtsgrundlage	107
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	108
(a) Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG	108

(b) Grundsatz des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes	115
(i) Raumplanungshoheit als Bestandteil der Kernbereichsgarantie	116
(ii) Organisations- und Gebietshoheit als Bestandteil der Kernbereichsgarantie	118
2. Einfachgesetzliche Grundlage und Rechtsnatur von Baulandmodellen	119
III. Aufbau der untersuchten Modelle	121
1. Beschluss	123
(a) Allgemeines	123
(b) Baulandbeschlüsse und ihre Bindungswirkung	125
(c) Mittelbare Außen- und Bindungswirkung	126
2. Handlungsanweisungen	127
(a) Rechtsnatur	128
(b) Rechtswirkung	132
(c) Bindungswirkung durch öffentliche Bekanntmachung	133
IV. Fazit zur formellen Rechtmäßigkeit	135
B. Materielle Rechtmäßigkeit	137
I. Allgemeines	137
1. Zulässigkeit der verfolgten Ziele	137
2. Umsetzung hoheitlicher Aufgaben durch Private und auf deren Kosten	139
II. Städtebauliche Verträge – Kooperationsverträge	141
1. Rechtsnatur und Rechtsgrundlage	141

2. Gegenstand	143
(a) Bauplanungs- bzw. Durchführungsvertrag – § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB	144
(b) Zielbindungsvertrag – § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB	145
(c) Kostenübernahmevertrag – § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB	145
3. Einordnung der Regelungen in Baulandmodellen in § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB	146
4. Formale Anforderungen	148
5. Voraussetzungen und Grenzen	152
(a) Verfassungsrechtliche Grenzen und Vorrang des Gesetzes	153
(b) Einordnung als subordinationsrechtlicher Austauschvertrag	154
(i) Relevanz der §§ 54 S. 2, 56, 59 Abs. 2 VwVfG im Hinblick auf städtebauliche Verträge in Baulandmodellen	155
(ii) Planungsbeeinflussender, hinkender Austauschvertrag	157
(iii) Subordinationsrechtlicher Vertrag	159
(iv) Fazit zum subordinationsrechtlichen, hinkenden Austauschvertrag	162
(c) Voraussetzungen und Grenzen des städtebaulichen Vertrages im Baulandmodell	163
(i) Keine Abschöpfung des Planungsmehrwerts	164

(ii) Kopplungsverbot –	
§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB	166
(1) Element (1): Kein Anspruch auf hoheitliches Handeln	167
(2) Element (2): Innerer Zusammenhang	168
(3) Besonderheiten des Kostenübernahmevertrages	170
(4) Fazit zum Kopplungsverbot	172
(iii) Angemessenheit –	
§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB	172
(1) Kriterien der Angemessenheit	173
(aa) Rechtsprechung	174
(bb) Literatur	175
(2) Maßstab der Angemessenheit	176
(aa) Ursächliche Kosten als Maßstab	180
(bb) Bodenwertsteigerung oder Ertrag als Maßstab	181
(cc) Monetärer Wert der Mietpreis- und Belegungsbindungen	184
(dd) Begrenzung auf zwei Drittel der Bodenwertsteigerung	186
(ee) Zwischenergebnis	190
(3) Verbot des Machmissbrauchs	191
(d) Einordnung als AGB und Anwendung der §§ 305 ff. BGB	193
(i) Einordnung nach der Rechtsprechung und der Literatur	194
(ii) Angemessenheitskriterium des § 11 Abs. 2 BauGB und des § 307 Abs. 1 BGB	195

(e) Sonstige zivilrechtliche Regelungen	197
6. Rechtsfolgen unzulässiger Vereinbarungen	197
7. Fazit zum Kooperationsvertrag in den untersuchten Modellen	199
(a) Allgemein	199
(b) Zur Abschöpfung des Planungsmehrwerts	200
(c) Zum Kopplungsverbot	200
(d) Zur Angemessenheit	201
III. Private Bodenordnung (freiwilliges Umlegungsverfahren)	205
1. Rechtsnatur und Rechtsgrundlage	205
2. Voraussetzungen und Grenzen	206
3. Fazit zur privaten Bodenordnung in den untersuchten Modellen	207
IV. Zwischenerwerb	207
1. Rechtsnatur und Rechtsgrundlage	209
2. Voraussetzungen und Grenzen	209
(a) Ankaufsvertrag	210
(b) Verkaufsvertrag	213
3. Fazit zum Zwischenerwerb in den untersuchten Modellen	215
V. Konzeptvergabe	221
1. Rechtsnatur und Rechtsgrundlage	222
2. Voraussetzungen und Grenzen	222
(a) Voraussetzungen und Grenzen der kommunalen Konzeptvergabe	223
(i) Verfassungsrechtliche Grenzen	223
(ii) Kommunalrechtliche Voraussetzungen und Grenzen	225
(iii) Beihilferechtliche Voraussetzungen und Grenzen	225
(iv) Vergaberechtliche Voraussetzungen und Grenzen	228

(b) Voraussetzungen und Grenzen für die Verpflichtung des Planungsbegünstigten zur Anwendung der Konzeptvergabe	230
3. Fazit zur Konzeptvergabe in den untersuchten Modellen	231
VI. Das Bauleitplanverfahren als Grenze	232
1. Die Erforderlichkeit der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB	234
2. Verbot der Vorwegbindung des bauleitplanerischen Abwägungsprozesses	235
3. Fazit zur Einwirkung der untersuchten Modelle auf das Bauleitplanverfahren	237
§ 4 Rechtsschutzmöglichkeiten	239
A. Rechtsschutz unmittelbar gegen Baulandmodelle	239
B. Rechtsschutz auf Anwendungsebene	241
§ 5 Handlungsempfehlungen	243
A. Gesetzgeber	243
I. Planmehrwertabgabe	245
II. Rechtsgrundlage für Baulandmodelle im BauGB	246
III. Ausgleichsbeitrag im besonderen Städtebaurecht	247
IV. Vorkaufsrecht im Baulandmodell	248
V. Präzisierung von § 54 S. 2 und § 56 VwVfG	248
VI. Senkung bautechnischer Anforderungen	250
B. Kommunen	250
I. Vermeidung des Begriffs der Abschöpfung	250
II. Adressatenkreis	251
III. Aufweitung der verfolgten städtebaulichen Ziele	251

IV. Priorisierung ökologischer Ziele und des sozialen Wohnungsbaus	252
V. Belegungsbindungen als wirtschaftliche Belastung	252
VI. Förderprogramme für preisgedämpften Wohnraum und Erweiterung auf anteilige Folgekosten	253
VII. Handlungsanweisungen sind Verwaltungsvorschriften	253
VIII. Ausführungen zum Maßstab der Angemessenheit	253
§ 6 Fazit	255
A. Beantwortung der Forschungsfragen	255
B. Zukunft von kooperativen Baulandmodellen und alternative Ansätze für das Gelingen einer sozialgerechten Bodennutzung	268
Literaturverzeichnis	275