

Baulandentwicklung und -bereitstellung durch private Erschließungsträger

von Heinz Zimmermann

Schlagwörter/Keywords:

Vereinbarungen in der amtlichen Baulandumlegung, privatwirtschaftliche Erschließung, Parallelentwicklung, Gesamtkostenschätzung, Umlegungsträger, Erschließungsvertrag, Bauherr der Erschließung, Kostentragungsvertrag

Zusammenfassung

Die privatwirtschaftliche Baulandentwicklung ermöglicht Kommunen gleichermaßen wie Eigentümern die zügige und kostengünstige Bereitstellung von Bauland. Die praxisbewährte Methode lässt sich sowohl in Ballungsräumen mit Hochpreisniveau wie auch im kleinstädtischen und ländlichen Raum anwenden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Grundstückseigentümer grundsätzlich mitwirkungsbereit sind.

1 Einleitung

Die freiwillige Umlegung und privatwirtschaftliche Erschließung hat in den Südländern, insbesondere Baden-Württemberg, eine lange Tradition. Das vor Jahrzehnten ursprünglich entwickelte »Stuttgarter Modell« mit 30% kostenlosem und 20% bezahltem Flächenbeitrag, Übernahme der Verfahrenskosten und später auch Gesamtumlage der Erschließungskosten wurde kontinuierlich weiterentwickelt und ist heute in vielen Kommunen in mehr oder weniger abgewandelter Form Standard für die Baulandentwicklung.

Die immer knapper werdenden öffentlichen Haushaltsmittel führten dazu, dass die Möglichkeiten der privatwirtschaftlichen Baulandentwicklung inzwischen allgemeiner Standard bei den Kommunen geworden ist. Welche Methode letzten Endes zur Durchführung kommt, bestimmt sich in aller Regel nach den örtlichen Gegebenheiten und besonders nach den Zielsetzungen der kommunalen Baulandpolitik.

Besonders bewährt sind in der Praxis Rahmenbedingungen für die Durchführung der Baulandumlegung und Erschließung festzulegen mit der Möglichkeit gebietsspezifische Besonderheiten durch Zu- und Abschläge, beispielsweise beim kostenlosen Flächenbeitrag, anzupassen bzw. zu berücksichtigen.

2 Gesetzliche Grundlagen

Bereits vor Aufnahme des § 124 in das BauGB wurden privatwirtschaftliche Erschließungen durchgeführt. § 124 in Verbin-

dung mit §§ 11 und 56 Absatz 2 BauGB sind die wichtigsten Bestimmungen und Grundlagen für die Durchführung der vereinbarten amtlichen Baulandumlegung mit anschließender privatwirtschaftlicher Erschließung.

Der private Erschließungsträger hat seinen Ursprung vielfach bei den klassischen Sanierungs- und Entwicklungsträgern. Der Umfang mit fremdem Grund und Boden in Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf treuhänderischer und betreuender Basis ist durchaus vergleichbar mit der heutigen Tätigkeit der so genannten »grundbesitzlosen« Erschließungsträger. Eine formelle Anerkennung des Erschließungsträgers im Vergleich zum Sanierungs- und Entwicklungsträger gibt es nicht. Dies mag der Grund sein, warum heute außer den »klassischen Trägern« oftmals auch fachkundige Einzelunternehmer in diesem Tätigkeitsspektrum auftreten.

3 Parallelentwicklung Bauleitplanung, Bodenordnung, Erschließung

Die alleinige Durchführung einer Bodenordnung/Umlegung z. B. nach dem Flächen- oder Wertmaßstab führt in der Regel zu der Situation, dass zwar Planungsrecht und vermessene Grundstücke hergestellt werden – jedoch nur auf dem Papier, da der wesentliche Vollzug der Baulandentwicklung, nämlich Durchführung der Erschließung fehlt.

Die Ermittlung der Umlegungsbedingungen fordert im Prinzip schon allein die Parallelentwicklung von städtebaulicher Planung, Umlegung und Erschließung. Nur so ist es möglich, beispielsweise den tatsächlichen Flächenabzug, wie er sich aus der städtebaulichen Planung ergibt, (vorläufig) zu ermitteln und mit den nach den kommunalen Zielsetzungen geforderten Umlegungsvorteilen unter Kompensation z. B. der Folge- und Infrastrukturkosten als kostenloser Flächenbeitrag weiterzuentwickeln.

Des Weiteren ist für die Bestimmung der Bodenwerte zur Baulandumlegung von größter Bedeutung das sich aus der Gesamterschließung ergebende Kostenpaket. Die Praxis zeigt, dass solide Gesamtkostenschätzungen für Erschließung bereits im frühen Entwicklungsstadium sehr detaillierte Einzelbetrachtungen und Untersuchungen notwendig machen. Es ist fast unmöglich Baugebiete zu typisieren und als Vergleichsmaßstab zur Vorschätzung von Erschließungskosten als Maßstab anzulegen. Die Auswirkung der Erschließungskosten auf die Bodenwerte ist von zentraler Bedeutung sowohl für die beteiligten Grundstückseigentümer aber beson-

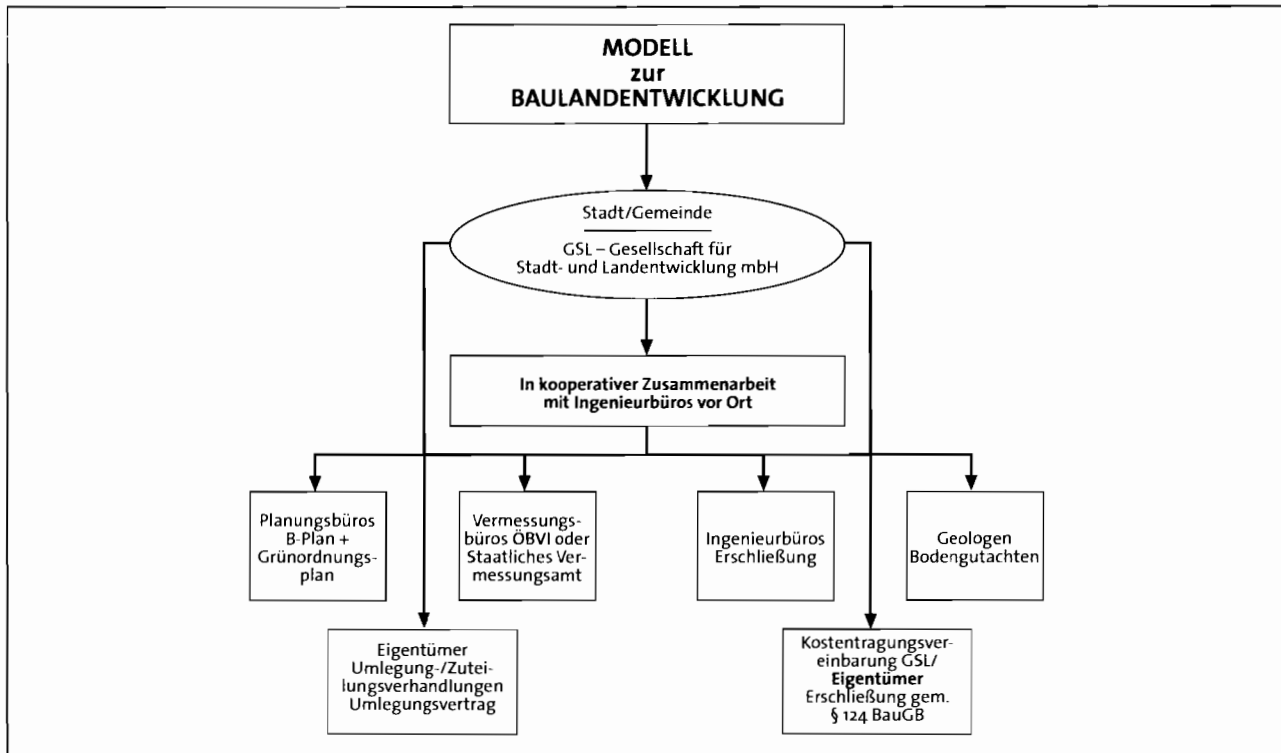


Abb. 1: Parallelentwicklung Planung, Bodenordnung und Erschließung

ders auch für die Kommune. So wird es aus kommunaler Sicht der Bodenwert zur Übernahme von Grundstücken im Rahmen der Baulandumlegung von denjenigen Eigentümern die zwar mitwirkungsbereit sind aber kein Bauland zugeteilt haben wollen, entscheidend sein, den Übernahmepreis festzulegen. Dieser Wert liegt vielfach unter dem Eingangswert der Grundstücke in das Umliegungsverfahren. Der Grund für einen geringeren Bodenwert ergibt sich aus der zwangsläufig nach der Übernahme durch die Kommune ergebenden Vorhaltekosten, Zinsaufwendungen, Bewirtschaftung usw.

Nur durch die Parallelentwicklung von städtebaulicher Planung, Bodenordnung und Erschließung ist es möglich, zum frühest möglichen Zeitpunkt solide Entscheidungsgrundlage für die Rahmenbedingungen der Umliegung zu bekommen. Erst wenn diese Rahmenbedingungen vorliegen empfiehlt es sich, mit den Eigentümern die Erörterungen und Einzelgespräche z. B. für die Mitwirkung bei der Baulandumlegung und Erschließung, Zuteilung der Bauplätze usw. zu führen.

Zweckmäßigerweise übernimmt der Erschließungsträger die Koordination aller an der Baulandentwicklung Beteiligten (Abb. 1).

Nimmt der Erschließungsträger seine Aufgabe ernsthaft war, so tritt er in die Funktion des Projektmanagers – nicht verwechseln mit Projektentwickler im Hochbau. Der Projektmanager, in der Regel gleichzeitig Erschließungsträger, nimmt

die Aufgabe wahr, die vor beschriebenen Maßnahmen gezielt zu entwickeln, also insbesondere gebietsbezogen orientiert an den kommunalpolitischen Zielsetzungen, die Rahmenbedingungen für die Umliegung und Erschließung in enger Zusammenarbeit mit Kommune und Planungsbeteiligten auszuarbeiten. Ein sehr positiver Nebeneffekt bei dieser Organisationsform ist für die Kommunen die Vorleistungskosten möglicherweise ganz zu vermeiden, da ja sämtliche mit der Baulandentwicklung und Erschließung zusammenhängenden Kosten auf die Grundstücke umgelegt werden. Der Projektmanager – Erschließungsträger – nimmt die beteiligten Fachbüros zweckmäßigerweise direkt unter Vertrag. Damit bezahlt nicht die Kommune, sondern es ist Angelegenheit des Erschließungsträgers die Refinanzierung der entstehenden Projektkosten frühzeitig mit den beteiligten Grundeigentümern abzusichern.

4 Vereinbarungen in der amtlichen Umliegung, Voraussetzung für privatwirtschaftliche Erschließung

Der gleichzeitig als Projektmanager tätige Erschließungsträger sollte nach Möglichkeit auch derjenige sein, welcher mit



Abb. 2: Vertragsgestaltung bei der Erschließung von Baugebieten

den Grundstückseigentümern die Verhandlungen zur Bodenordnung und Erschließung führt. Die Verhandlungen mit den Grundeigentümern sind von zentraler Bedeutung für das Gelingen der privatwirtschaftlichen Baulandentwicklung. Sehr zu empfehlen ist, den bei der Umliegung vermessungstechnisch Tätigen (Katasteramt/ÖBVI) und bei Bedarf auch den Bauleitplaner in die Gespräche mit einzubeziehen. Der Umliegungsträger hat deshalb in seiner Gesamttätigkeit in aller Regel auch die Funktion des Bodenordners, ohne dabei die hoheitlichen Tätigkeiten – Aufstellung des Umliegungsplans – zu übernehmen. Besonders bewährt haben sich in der Praxis als Ergebnis der Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern die so genannten Umliegungsverträge, gleichzeitig Erörterungsprotokoll im Sinne § 66 BauGB abzuschließen¹.

Im Umliegungsvertrag, der eine wesentliche Grundlage zur Aufstellung des Umliegungsplans bildet, wird in der Regel unter Bezug auf § 56 (2) BauGB ein anderer Maßstab zur Verteilung der Flächen vereinbart, also beispielsweise 30 % kosten-

los zusätzlich 20 % bezahlte Flächenabgabe, Übernahme der Kosten für Bauleitplanung, Vermessung einschließlich amtlicher Gebühren, Gutachten, Bodenordnungsverhandlungen usw., Festlegung des Ausgleichspreis für Mehr- und Minderzuteilungen und insbesondere verbindliche Erklärung zur Mitwirkung bei der Erschließung gemäß § 124 BauGB und dadurch bedingt Übernahme aller erschließungsrelevanten Kosten zu 100 %.

5 Erschließungsvertrag und Refinanzierung der Kosten

Die Erschließung und die Refinanzierung der Kosten können bei privatwirtschaftlicher Maßnahmendurchführung durch

¹ Vergl. Dieterich, Hartmut (2000): Baulandumlegung 4. Auflage, München, Seite 403 ff.

öffentlichrechtliche und privatrechtliche Verträge rechtssicher gestaltet werden. Abb. 2 gibt einen Überblick über die möglichen Regelungsinhalte.

Der öffentlichrechtliche Erschließungsvertrag, begründet auf § 124 Absatz 2 Satz 1 BauGB, wird zwischen Kommune und Erschließungsträger abgeschlossen. Dieser öffentlichrechtliche Erschließungsvertrag ist die Grundvoraussetzung für das Tätigwerden des Erschließungsträgers bei der Erschließung. Damit ist die Möglichkeit geschaffen, den kommunalen Haushalt nicht nur von sonst notwendigen Zwischenfinanzierungen bei einem Tätigwerden der Kommune als Bauherr der Erschließung zu garantieren, sondern auch alle mit der inneren und äußeren Erschließung zusammenhängenden Kosten einschließlich der Ersatz- und Ausgleichsmaßnahme usw. bis zu 100% auf die Baugrundstücke umzulegen. Die Kommune beschränkt sich auf ihre hoheitlichen Aufgaben bei der Erschließung. Zu beachten sind erschließungsrelevante Satzungen nach BauGB und KAG (kommunales Abgabengesetz). So sind die sich nach den kommunalen Satzungen ergebenden Beiträge im Innenverhältnis zwischen Kommune und Erschließungsträger den tatsächlichen Baukosten gegenüberzustellen und im Erschließungsvertrag als Verrechnungsposition auszuweisen.

Für den Erschließungsträger sind u. a. von besonderer Bedeutung die umsatzsteuerrechtlichen Vorschriften?

Der grundbesitzlose Erschließungsträger tritt als Bauherr in eigenem Namen und auf eigene Rechnung bei der Durchführung der Erschließung auf. Er schließt die Verträge mit den Ingenieurbüros und Baufirmen und ist damit in vollem Umfang gegenüber diesen Vertragspartnern zahlungspflichtig.

Mit jedem Grundstücks(Bauplatz)eigentümer wird auf der Grundlage des § 124 Absatz 2 Satz 2 BauGB der Kostentragungsvertrag abgeschlossen. Damit verpflichtet sich der Grundstückseigentümer zur Übernahme der durch die Erschließung entstehenden Gesamtkosten einschließlich aller Planungs- und Nebenkosten, Betreuungsgebühren, Versicherung usw. Er versteht sich von selbst, dass zwischen Erschließungsträger und Grundstückseigentümer zur Abwicklung der Gesamtmaßnahme ein solides Vertrauensverhältnis entstehen muss. Deshalb empfiehlt es sich, sämtliche Kosten die Gesamterschließung betreffend, offen darzulegen, um dem oftmals falschen Eindruck der ungerechtfertigten Bereicherung von Erschließungsträgern bei derartigen Maßnahmen von vornherein entgegenzuwirken. Die Offenlegung der Gesamtkosten schließt die Vereinbarung einer Gesamtpauschale ab einem bestimmten Reifegrad des Verfahrens nicht aus. Auch hier empfiehlt es sich, die Berechnungsbasis eines Pauschalangebots den beteiligten Eigentümern offen zu legen.

Der Erschließungsträger baut die Gesamterschließungsmaßnahmen in eigenem Namen und auf eigene Rechnung, obwohl er weder Flächen im Gebiet besitzt noch später die von ihm gebauten Anlagen im Eigentum ganz oder teilweise behält. Bereits im öffentlich rechtlichen Erschließungsvertrag

mit der Kommune ist vereinbart, dass nach mängelfreier Herstellung und Abnahme der Erschließungseinrichtungen diese kostenlos auf die Kommune, und so weit beteiligt Versorgungs- und Medienträger, übertragen werden. Bestehende Gewährleistungen gehen auf die Übernehmenden über. Der Erschließungsträger wie auch die Grundstückseigentümern werden aus jeglicher Haftung nach der Übergabe entlassen.

Spätestens mit Abschluss der Erschließungsmaßnahme rechnet der Erschließungsträger eventuelle Ablösevereinbarungen mit der Kommune ab. Zu denken ist an Klärbeitrag, Kostenausgleich für Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen, Finanzierung/Ablösung zurückgestellter Bauteile usw.

6 Schlussbemerkung

Die beschriebene Form der Baulandentwicklung und Bereitstellung durch private Erschließungsträger ist, wie praxisbewiesen, sowohl in Ballungsräumen mit Hochpreisniveau wie auch in kleinstädtischen und dörflichen Bereichen erfolgreich anwendbar. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung bleiben aber die »Standfestigkeit« der politischen Gremien in den Kommunen im Hinblick auf die gewählten Rahmenbedingungen für Bodenordnung und Erschließung und die fachliche Qualifikation des vom Erschließungsträger eingesetzten Personals.

Zum Scheitern ist die Methode dann verurteilt, wenn innerhalb des Baugebiets grundsätzlich nicht mitwirkungsbereite Grundstückseigentümern Eigentum haben. Dann ist allerdings auch fraglich, ob z. B. das »rein« amtliche Umlegungsverfahren nach dem Wertmaßstab zunächst die Umlegungsvorteile erwirtschaftet, die Erschließung aber auf der Grundlage § 124 BauGB bei Eigentümern keine Zustimmung findet und damit die Kommune in die Bauherrneigenschaft eintreten muss. Bekanntlich ist dann nach Satzung abzurechnen mit erfahrungsgemäß erheblichen Kosteneinbußen für die Kommune. Bleibt also alles dafür zu tun, um in Zukunft bewährte Modelle der privaten Baulandentwicklung und Erschließung vermehrt anzuwenden und, so weit machbar, auch in der Weiterentwicklung gesetzlicher Grundlagen abzusichern.

Anschrift des Verfassers:

Heinz Zimmermann.
GSL Stuttgart
Gesellschaft für Stadt- und Landentwicklung mbH
Robert-Leicht-Str. 6,
70563 Stuttgart

• Vergl. dazu BMF-Schreiben vom 31. 5. 2002 IV B 7-5 7100-167/02