

# Kommunale Handlungsmöglichkeiten für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum

## Handungsleitfaden 2

### Flächenmobilisierung zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Gefördert durch das Land Schleswig-Holstein



# Inhalt

1.	Einleitung .....	3
2.	Aktive kommunale Bodenpolitik zur Vermehrung gemeindeeigener Flächen.....	4
2.1	Zwischenerwerb.....	4
2.2	Vorkaufsrecht.....	8
2.3	Revolvierender Bodenfonds .....	12
3.	Kommunale Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen .....	17
3.1	Informelle Verfahren.....	17
3.2	Baurecht schaffen .....	20
3.3	Umlegungsverfahren .....	23
3.4	Baugebot .....	26

## Impressum

Herausgeber:  
Städteverband Schleswig-Holstein  
Reventlouallee 6  
24105 Kiel  
Tel.: 0431/57 00 50 - 30  
e-mail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)

Ansprechpartner: Peter Krey  
e-mail: [peter.krey@staedteverband-sh.de](mailto:peter.krey@staedteverband-sh.de)

in Kooperation mit dem Forum Stadt&Land.SH und mit  
Hilfe der Förderung des Landes Schleswig-Holstein,  
vertreten durch das Ministerium für Inneres, Kommunales,  
Wohnen und Sport  
Website: [www.forumstadtundland.sh](http://www.forumstadtundland.sh)

Konzeption und Inhalt:  
Technische Hochschule Lübeck  
Fachgruppe Stadt  
Mönckhofer Weg 239  
23562 Lübeck

- Marcus Menzl
- Frank Schwartz
- Eric Aßmann
- Kai Michael Dietrich
- Nora Ebbers
- Marie Reitz
- Mats Söhrnsen

Gestaltung / Satz / Layout:  
Satzpartner Dienstleistungs GmbH,  
Kanalstraße 70, 23552 Lübeck  
e-mail: [info@satzpartner.de](mailto:info@satzpartner.de)

Fotos Titelseite von links: iStock, Pixabay, ARGE

Vervielfältigung – alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.

Stand 08/2023

# 1. Einleitung

Der zweite Handlungsleitfaden für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum widmet sich den Instrumenten zur Flächenmobilisierung für den Wohnungsbau.

Empfehlenswert ist die Einbindung der hier behandelten Instrumente in eine kommunale Strategie für den Wohnungsbau, die in einem Baulandmodell festgehalten werden kann (→ s. HLF1).

Die Flächenmobilisierung ist die Grundlage für qualifizierende und sichernde Maßnahmen, die im dritten Handlungsleitfaden thematisiert werden.

Zwei Möglichkeiten der Flächenmobilisierung werden in diesem Handlungsleitfaden behandelt:

## 1. Aktive kommunale Bodenpolitik zur Erhöhung des Anteils gemeindeeigener Flächen

Die stärksten Steuerungsmöglichkeiten haben Gemeinden auf eigenen Flächen. Optionen der aktiven Bodenpolitik im Sinne eines Flächenerwerbs werden daher im ersten Kapitel vorgestellt. Hier wird zunächst der Zwischenerwerb als Strategie der Baulandbereitstellung thematisiert. Darauf aufbauend werden mit dem Vorkaufsrecht und dem revolvierenden Bodenfonds zwei Instrumente vorgestellt, die dem kommunalen Erwerb – sei es dauerhaft oder als Zwischenerwerb – dienlich sind.

## 2. Kommunale Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen

Private Flächen bilden die Mehrheit der Grundstücke in den Gemeinden und stellen daher ein besonderes Flächenpotenzial dar. Die kommunale Steuerung auf diesen Flächen gestaltet sich mitunter schwierig und erfordert oft eine intensive Kommunikation mit den Eigentümerinnen und Eigentümern. Im zweiten Kapitel werden formelle und informelle Instrumente zur Hebung dieses Potenzials vorgestellt.

### INFOBOX: Neuausweisung

*Flächensparsamkeit und nachhaltiges Bauen erfordern, dass Neuausweisungen von Baugebieten zukünftig die Ausnahme sein sollten. Während einige Gemeinden schon heute nur noch Innenentwicklung betreiben, sind andere zur Befriedigung der Nachfrage nach Wohnraum auch auf Neuausweisungen angewiesen. Auch wenn die Notwendigkeit von Neuausweisungen in bestimmten Konstellationen anerkannt wird, sollen diese Handlungsleitfäden vor allem auf die Innenentwicklung und das Flächenrecycling fokussieren. Die vorgestellten Instrumente und Verfahren zur Schaffung bedarfsgerechten und preisgünstigen Wohnraums lassen sich dennoch meist auch auf Neuausweisungen anwenden.*

## 2. Aktive kommunale Bodenpolitik zur Erhöhung des Anteils gemeindeeigener Flächen

Das Baugesetzbuch stattet die Gemeinden mit vielen **planungsrechtlichen Instrumenten** aus, die als Hebel zur Beeinflussung der kommunalen Bodenpolitik genutzt werden können. In der Vergangenheit hat sich vor dem Hintergrund weniger angespannter Wohnungsmärkte in vielen Orten jedoch ein standardisiertes Vorgehen bei der Wohnraumentwicklung herausgebildet, über das seltener genutzte Instrumente in Vergessenheit geraten sind. Angesichts der Vielzahl drängender kommunaler Aufgaben ist diese Entwicklung nachvollziehbar, hat jedoch dazu geführt, dass viele Gemeinden ihre Rolle als Akteurinnen auf dem Bodenmarkt nicht mehr aktiv wahrgenommen haben. Im Ergebnis verfügen die wenigsten Gemeinden heute über einen Bestand an (potenziellen) Wohnbauflächen oder über eine langfristig angelegte Bodenbevorratungsstrategie. Für das Ziel einer effektiven Steuerung der Entwicklung fehlt damit eine wertvolle Grundlage.

Gemeinden und Entwicklungsgesellschaften übernehmen heute vermehrt gemeinsame Verantwortung und regeln in → *städtebaulichen Verträgen* (s. HLF3 K.5) ein breites Spektrum von Aspekten. Dies sind jedoch immer Verhandlungslösungen, während die Gemeinden auf kommunalen Flächen deutlich freier agieren und klarere Akzente setzen können. Eine aktive **kommunale Bodenpolitik** kann die kommunale Handlungsfähigkeit entscheidend stärken. Durch den Erwerb eigener Flächen erlangen die Gemeinden eine große Steuerungsfähigkeit, mit der soziale und gestalterische Aspekte sowie Klimaschutzziele und viele andere Themen stärker berücksichtigt werden können. Hierzu zählen Flächensparsamkeit, preisgünstiger Wohnraum, die Übernahme von Folgekosten, eine starke Quartierseinbindung und vieles mehr.

Der **Erwerb von Flächen** durch die Kommune ist eine Grundlage aktiver Bodenpolitik. Auch wenn kommunales Grundeigentum heute wieder besonders hoch geschätzt wird, ist es nicht in jedem Fall praktikabel, die erworbenen Flächen auch im kommunalen Eigentum zu halten. Der Zwischenerwerb als eine Strategie der Baulandmobilisierung wird daher als erstes Instrument einer aktiven Bodenpolitik vorgestellt. Er ermöglicht den Gemeinden einen großen Einfluss auf die Entwicklung der Fläche und auf die anschließende Vergabe (→ HLF3), während zugleich finanzielle Mittel durch die Veräußerung wieder an die Kommune zurückfließen.

Ein wesentliches Hindernis einer aktiven Bodenpolitik ist die Flächenverfügbarkeit. Das zweite in diesem Kapitel beschriebene Instrument, das kommunale Vorkaufsrecht, kann hier ein hilfreicher Baustein sein, denn es ermöglicht Gemeinden unter bestimmten Bedingungen eine Möglichkeit zum Erwerb von Grundstücken, die andernfalls in privater Hand bleiben würden.

Die **Finanzierung** solcher Erwerbungen stellt für einige Kommunen jedoch eine Schwierigkeit dar. Revolvierende Bodenfonds können hier als Hilfsmittel dienen und eine langfristige, strategische Bodenbevorratung ermöglichen. Dabei sind beide Instrumente sowohl für den Innenbereich als auch für Neuausweisungen und zudem in verschiedenen strategischen Gesamtkonzepten einsetzbar: Sie eignen sich ebenso für den Zwischenerwerb mit anschließender Veräußerung wie für den Erwerb als kommunaler Bestand → *Kommunale Wohnungsgesellschaft* (s. HLF3 K.2).

### 2.1 Zwischenerwerb

#### Das Zwischenerwerbsmodell als Instrument einer aktiven kommunalen Bodenpolitik

Der Zwischenerwerb ist ein Modell der Baulandentwicklung. Er beruht darauf, dass die Gemeinde Flächen aufkauft, sie entwickelt und als neues Bauland wieder veräußert. Dass die Gemeinde Eigentümerin der zu entwickelnden Flächen wird, hat mehrere Vorteile: Zunächst kann die Gemeinde Flächen frühzeitig und zu einem von etwaigen Planungen unbeeinflussten und daher niedrigen Preis aufkaufen. Da die Flächen in kommunales Eigentum übergehen, hat die Gemeinde einen großen Handlungsspielraum sowohl in der Ausgestaltung der Entwicklung, als auch bezüglich des Vergabeverfahrens. Der Zwischenerwerb ermöglicht somit u. a. die Bereitstellung von Grundstücken, die Dämpfung von Grundstückskosten, die Refinanzierung von Infrastrukturkosten sowie die Wohnraumbereitstellung für einkommensschwache Gruppen.

## Zwischenerwerb einfach erklärt

Im Zwischenerwerb tritt die Gemeinde als Entwicklerin der (oft landwirtschaftlichen) Flächen vom Erwerb bis zur Vermarktung auf. Ihr obliegt damit ein großes Aufgabenspektrum (zum Aufgabenspektrum der Baulandentwicklung s.u.) und sie trägt finanzielle Aufwendungen sowie die damit verbundenen Risiken (zu Möglichkeiten der Reduzierung finanzieller Aufwendungen durch die Gemeinde s. „Variationsmöglichkeiten, Kombinierbarkeiten“). Der große Vorteil der Baulandentwicklung auf dem Weg des Zwischenerwerbs liegt in dem großen Gestaltungsspielraum, den die Gemeinden durch den Erwerb der Flächen erhalten. Da die Gemeinden durch die Entwicklung der Flächen in eigener Regie auch die planungsbedingte Wertsteigerung abschöpfen, ergeben sich auch finanzielle Spielräume, die zur Förderung preisgünstigen Wohnens eingesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund eignet sich der Zwischenerwerb besonders für eine aktive kommunale Bodenpolitik im Rahmen eines Baulandmodells.

Die wesentliche Voraussetzung für den Ankauf von Flächen ist deren Verfügbarkeit. Diese lässt sich nur bedingt steuern, ein kontinuierliches Monitoring kann aber dabei helfen, möglicherweise (zukünftig) verfügbare Grundstücke frühzeitig zu identifizieren. Eine begleitende direkte Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern hilft zudem, die Verkaufsbereitschaft sowie die Rahmenbedingungen zu erfassen und mögliche Hindernisse auszuräumen. Auch das → *Vorkaufsrecht* (s. HLF2 K.2.2) kann genutzt werden,

um Grundstücke für die Gemeinde verfügbar zu machen. Für jede **Form des Flächenerwerbs** sollten die Gemeinden vorab langfristig festlegen und transparent kommunizieren, welchen Ankaufspreis sie für Flächen zahlen. So können sowohl langfristige Verhandlungen als auch ein Zurückhalten von Grundstücken mit dem Ziel einer späteren Preissteigerung vermieden werden. Transparenz und Gleichbehandlung führen zudem dazu, dass die Gemeinde als faire und verlässliche Akteurin auf dem Grundstücksmarkt wahrgenommen wird, was die Verkaufsbereitschaft privater Eigentümerinnen und Eigentümer zusätzlich erhöhen kann.

Liegt ein kommunales Baulandmodell vor, können **konzeptionelle und bauliche Zielvorstellungen** für die Fläche daraus entwickelt werden, ohne dass hierfür ein neues umfangreiches Verfahren durchgeführt werden muss. Verbunden mit der Festsetzung nur auf eigenen Flächen zu entwickeln, entsteht hierbei ein machtvoll Instrument für die aktive Flächenentwicklung. Andernfalls müssen Entwicklungsziele erarbeitet werden, sodass mit diesen Planungen das Bauleitplanverfahren beginnen kann. Dies ist auch Grundlage für die Erarbeitung einer Wirtschaftlichkeits- und Machbarkeitsanalyse. Auf konzeptionelle Überlegungen folgt die bauliche Entwicklung einschließlich der Bodenordnung, Erschließung und der dafür notwendigen Organisations- und Koordinierungsleistungen.

Die Veräußerung umfasst die Vermarktung und die Vergabe nach zuvor festgelegten Kriterien, z. B. im Rahmen einer → *Konzeptvergabe* (s. HLF3 K.3), mittels des → *Erbbau-*



### 1. Strategie und Planung

- Bedarfsanalyse
- Verfügbarkeit prüfen - Monitoring von Potenzialflächen
- Kommunikation, Transparenz und Zielvorstellungen beachten - z. B. mit Hilfe Baulandmodell



### 2. Verhandlungen und Grundstückserwerb

- Freiwilliger Erwerb
- Nicht freiwilliger Erwerb - baurechtliche Instrumente (z. B. Vorkaufsrechte)



### 3. Nutzung und Weiterveräußerung

- Verkauf oder Erbbaurechtsvergabe - z.B mit Hilfe von Konzeptvergaben, städtebaulichen Verträgen

Abbildung 1: Ablaufschritte des Zwischenerwerbs. Quelle: eigene Darstellung



rechts (s. HLF3 K.4) oder im Rahmen von → *städtebaulichen Verträgen* (s. HLF3 K.5). Hier muss auch die Refinanzierung erfolgen, mit der die Kosten für Ankauf, Notar, Planungs-, Boden- und Baukosten u.v.m. erwirtschaftet wird. Damit auf dem Weg des Zwischenerwerbs preisgünstiger Wohnraum entstehen kann, sollte die Gemeinde die Wertsteigerung der entwickelten Flächen nicht voll abschöpfen. Vielmehr kann sie günstiges Wohnen durch niedrige Grundstückspreise fördern und im Gegenzug für verbilligte Abgabe der Grundstücke Gegenleistungen wie geförderten Wohnungsbau verlangen. Die hohe finanzielle und organisatorische Eigenleistung der Gemeinde kann durch Auslagerung in treuhänderische Entwicklung verringert werden.

Mögliche Nachteile des Zwischenerwerbs liegen in erster Linie in den damit verbundenen **finanziellen Aufwendungen und Risiken** im Rahmen von Erwerb, Erschließung bzw. Entwicklung und Veräußerung der Flächen. Ein günstiger Ankaufpreis ist vor allem dann durchsetzbar, wenn der Gemeinde verschiedene Flächen als Optionen zum Erwerb zur Verfügung stehen, was nicht immer der Fall ist. Die Durchführung der Erschließung und/oder Entwicklung erfordert zudem umfangreiche Ressourcen. In vielen Gemeinden liegen die Kompetenzen hierfür nicht vor, sodass ein Erschließungs- oder Entwicklungsträger beauftragt werden muss, was wiederum einen Aufwand für Abstimmungen und Vertragsgestaltungen erfordert.

## Praxisbeispiele

### Zwischenerwerb in Barmstedt in Eigenregie

Die Stadt **Barmstedt** hat den Zwischenerwerb als Mittel der Flächenmobilisierung in die strategische Stadtentwicklung eingebunden. Grundlage ist ein Beschluss, demzufolge nur noch gemeindeeigene Flächen entwickelt werden. Da die zu entwickelnden Gebiete häufig frühere Gewerbeflächen waren, ist die Wirtschaftsförderung der Stadt ein wichtiges Bindeglied zwischen privaten Eigentümerinnen und Eigentümern und der Stadt. Sie hat einen fundierten Einblick in die Wirtschaftsstruktur und kann anstehende Flächenaufgaben frühzeitig vorhersehen. Der Kontakt zu den Eigentümerinnen und Eigentümern erfolgt dann in direkter Ansprache, was als ein wesentlicher Erfolgsfaktor für ein

kooperatives Miteinander angesehen wird. Der gute Ruf der Stadt als Flächenentwicklerin ist auch in ihrer Zahlungsbereitschaft begründet. Die Stadt zahlt gute Preise, sodass Privatpersonen gerne an sie verkaufen. Nach der Entwicklung durch die Stadt selbst werden die Flächen gewinnbringend verkauft. Dieses Vorgehen ist für die Stadt auch notwendig, da der Verkauf der Flächen eine der wenigen Einnahmequellen für die Stadt ist. Die Preiserwartungen regelt die Stadt dabei schon durch das Baurecht: Da die zukünftig zulässige Bebauung sich stets am Ortsbild orientiert, werden besonders hohe Renditeerwartungen und damit verbundene überhöhte Kaufpreise von vornherein ausgeschlossen.

### Zwischenerwerb mit Treuhandgesellschaft in Landau (Pfalz)

In **Landau in der Pfalz**, einer etwa 47.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden kreisfreien Stadt in der Metropolregion Rhein-Neckar, wurde das Modell einer treuhänderischen Entwicklung für den „Wohnpark am Ebenberg“ genutzt. Für das ehemalige Kasernengelände führte die Stadt eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durch, in deren Rahmen grundsätzlich alle betroffenen Grundstücke durch die Gemeinde erworben werden sollen. Als Entwicklungsträgerin und Treuhänderin der Stadt hat die DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG die Flächen erworben, entwickelt und an private

Akteure verkauft. Dies erfolgte in enger Abstimmung mit der Gemeinde. Als Vergabeverfahren kam dabei auch die → *Konzeptvergabe* (s. HLF3 K.3) zum Einsatz. Ausdrückliches Ziel war u. a. die Vergabe an Baugruppen, die in der Folge einige Bestandsgebäude sanieren und umbauen konnten. Die Stadt Landau in der Pfalz konnte durch das Einschalten einer Treuhänderin eigene finanzielle Risiken minimieren und ihre Entwicklungsziele in Zusammenarbeit mit der Treuhandgesellschaft verfolgen. In diesem Modell verbleibt der Gemeinde jedoch nicht die volle Bodenwertsteigerung (vgl. Stadt Landau in der Pfalz 2017).

## Ziele und Interessen bei der Durchführung des Zwischenerwerbs

Soll im Rahmen eines Zwischenerwerbs preisgünstiger Wohnraum entwickelt werden, müssen hierfür zunächst die Erwerbskosten niedrig gehalten werden. Hierfür ist eine starke Verhandlungsposition der Gemeinde wichtig, die insbesondere dann besteht, wenn Alternativen der Flächenmobilisierung zur Verfügung stehen. Dies ist entweder dann der Fall, wenn ausreichend Flächen zur Verfügung stehen oder die Gemeinde auf hoheitliche Maßnahmen wie städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder die → *Umlegung* (s. *HLF2 K.3.3*) zurückgreift (difu 2022: 15 f.). In diesem Zusammenhang ist es zweckdienlich, wenn die Gemeinde im Baulandmodell festlegt, welchen Anteil von Flächen sie in einem zu beplanenden Gebiet besitzen muss, um dort Baurecht zu schaffen. Der Verkaufspreis muss grundsätzlich den vollen Wert des Grundstücks widerspiegeln. Abweichungen sind jedoch möglich, wenn damit soziale Zwecke verfolgt werden. Die Veräußerung sollte dann mit Verweis auf eine entsprechende Vergaberichtlinie erfolgen.

Die Eigentümerinnen und Eigentümer der zu erwerbenden Flächen wollen in der Regel einen hohen Preis erzielen und ahnen die Entwicklungsabsichten einer Gemeinde, die strategisch wichtige Flächen ankaufen will. Die Erwartung einer deutlichen planungsbedingten Wertsteigerung der eigenen Flächen nach dem Verkauf, kann zu Unzufriedenheit und einem geringen Verkaufswillen führen. Um dies zu vermeiden, können die Eigentümerinnen und Eigentümer an der **Planungswertsteigerung beteiligt** werden. Zu diesem Zweck können anhand einer Wirtschaftlichkeitsberechnung vorab höhere Preise gezahlt werden oder es wird eine Nachzahlungsverpflichtung der Gemeinde vereinbart, die an den späteren Verkaufspreis gekoppelt ist. Auf diesem Weg vermeiden die Gemeinden zugleich das Vorfinanzierungsrisiko, das mit höheren Kaufpreisen einhergeht.

## Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

### ◦ In welchen Fällen kann der Zwischenerwerb angewendet werden?

Der Zwischenerwerb kann als freihändiges Verfahren grundsätzlich jederzeit angewendet werden. Der Zeitpunkt des Erwerbs ist dabei insofern relevant, als der Kaufpreis geringer sein wird, solange noch keine Planungserwartung für die Fläche vorliegt. Neben dem freihändigen Erwerb kann der Zwischenerwerb auch im Rahmen einer → *Umlegung* (s. *HLF2 K.3.3*) erfolgen. Wird eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt, soll die Gemeinde sogar im Regelfall alle Grund-

stücke im Entwicklungsgebiet vorübergehend erwerben, um die Maßnahme zügig durchführen zu können und die finanziellen oder sonstigen Restriktionen privater Eigentümerinnen und Eigentümer zu umgehen.

### ◦ Können mit dem Zwischenerwerb auch Flächen im Bestand mobilisiert werden?

Mit dem Zwischenerwerb ist auch die Bestandsentwicklung möglich. Im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kann das sogar der alleinige Zweck sein. Aber auch bei Einzelvorhaben ist der Zwischenerwerb ein gutes Instrument zur Entwicklung von Wohnflächen unter kommunaler Regie und zur Abschöpfung eines Wertzuwachses. Im Sinne der Gemeindeordnung muss dabei jedoch der öffentliche Zweck (die Wohnraumbereitstellung) und nicht eine etwaige Gewinnerzielungsabsicht im Vordergrund stehen.

## Variationsmöglichkeiten, Kombinierbarkeiten

Als eine Strategie der Baulandentwicklung, mit der die Gemeinden einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Flächenentwicklung haben, **eignet sich der Zwischenerwerb besonders als Baustein einer aktiven Bodenpolitik im Rahmen eines kommunalen Baulandmodells**. Als solcher ist der Zwischenerwerb eingebettet in ein System von Instrumenten, die dem Erwerb dienen (Vorkaufsrecht als Mittel zum Zugriff auf Grundstücke, revolvingender Bodenfonds als Finanzierungsinstrument), eine Bodenordnung und Entwicklung ermöglichen (Baurechtschaffung, Umlegung) oder die Veräußerung organisieren (Erbbaurecht, Konzeptvergabe). Eine häufige Regelung in Baulandmodellen ist die Bindung der Einleitung eines Planverfahrens an den Erwerb von Grundstücken durch die Kommune. Demnach beginnt die Gemeinde erst dann mit der Bauleitplanung, wenn sie von einem bestimmten Anteil der von der Planung betroffenen Grundstücke Eigentümerin ist. In der Praxis liegt der Anteil meist bei 30 %, 50 % oder sogar 100 %. Auf diese Weise sichert die Gemeinde die Mitwirkung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer und erwirbt zudem Flächen, auf denen sie ihre Entwicklungsziele frei von den Interessen Dritter umsetzen kann.

Stattdessen kann der Zwischenerwerb **auch treuhänderisch oder unternehmerisch durch eine beauftragte Gesellschaft durchgeführt werden**, um Aufwendungen der Gemeinden zu reduzieren. Hierfür sind **kommunale Entwicklungsgesellschaften** oder solche mit kommunaler Beteiligung bewährte Akteure. Im treuhänderisch durchgeführten Zwischenerwerb übernimmt das private Unternehmen die Aufgaben der Baulandentwicklung und der Finanzierung, sodass der Aufwand der Vorfinanzierung

entfällt. Steht am Ende des Projekts jedoch ein negativer Saldo, wird dieser von der Kommune übernommen. Möchte die Gemeinde auch dieses finanzielle Risiko vermeiden, kann die Abwicklung des Zwischenerwerbs auch in ihrer Gesamtheit an eine Entwicklungsgesellschaft übertragen werden, die dann auf eigenen Namen und eigene Rechnung handelt. Damit einhergehend muss jedoch berücksichtigt werden, dass der kommunale Entwicklungsspielraum und die Einflussmöglichkeiten geringer werden.

## Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Der Zwischenerwerb ist in vielen Gemeinden etabliert und wird im Rahmen mancher planungsrechtlichen Instrumente wie der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme von den Gemeinden sogar gefordert. Der große Vorteil des Erwerbs durch die Gemeinde liegt in der Umsetzungsstärke kommunaler Ziele auf gemeindeeigenen Flächen. Zudem stellt der Zwischenerwerb eine Möglichkeit dar, mit der die Gemeinden von der planungsbedingten Wertsteigerung einer Entwicklung profitieren können.

Ob eine Gemeinde nach der Entwicklung der Flächen Eigentümerin bleibt oder sie wieder veräußert, ist eine Grundsatzfrage der Bodenpolitik. Grund und Boden sind als Träger kommunaler Entwicklung und **Basis für Gemeinwohlaspekte** von enormer Bedeutung. Flächen in öffentlicher Hand zu halten, kann daher einen wichtigen Beitrag zu kommunaler Entwicklungsfähigkeit leisten. Auch die Wertsteigerungen für Grundstücke, die in vielen Städten und Gemeinden in der Vergangenheit eingetreten sind, können in Verbindung mit ihrer Bedeutung auch zu der Überlegung führen, dass eine derart wichtige Ressource grundsätzlich nicht privaten Renditeinteressen dienen sollte. Nicht zuletzt kann die Gemeinde bei der Veräußerung von Boden zwar durch geeignete Vergabeverfahren wie der → *Konzeptvergabe* (s. HLF3 K.3) die Entwicklung der Fläche beeinflussen. Langfristig gibt sie durch die Veräußerung aber ein Steuerungspotenzial aus der Hand. Es sollte daher geprüft werden, ob statt eines Verkaufs auch der Einsatz von → *Erbbaurechten* (s. HLF3 K.4) infrage kommt oder ob die Flächen einer → *kommunalen Wohnungsgesellschaft* (s. HLF3 K.2) übertragen werden können.

## 2.2 Vorkaufsrecht

### Das Vorkaufsrecht als Instrument einer aktiven kommunalen Bodenpolitik

Das kommunale Vorkaufsrecht ermöglicht es einer Gemeinde, unter bestimmten Voraussetzungen in einen privatrechtlichen Kaufvertrag über ein Grundstück in ihrem Gemeindegebiet einzutreten und so Eigentümerin der Fläche zu werden. Dies gilt z. B. im Rahmen einer Umlegung oder einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ebenso wie bei Grundstücken, die unbebaut sind oder brachliegen. Neben der Flächenmobilisierung können damit auch spekulative Preisspiralen bei wiederholten Verkäufen durchbrochen und langfristig die Kosten des Wohnens gesenkt werden. Die Umsetzung kommunaler Ziele kann zudem auf der dann gemeindeeigenen Fläche effektiv gestaltet werden (→ s. HLF 3). Auch die Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts kann entsprechende Wirkungen haben.

### Das kommunale Vorkaufsrecht einfach erklärt

Der Erwerb eines Grundstücks im Rahmen des kommunalen Vorkaufsrechts setzt voraus, dass das fragliche Grundstück zum Verkauf angeboten und auch ein Vertrag zum Verkauf geschlossen wird. Ist diese Situation gegeben, gelten besondere rechtliche Voraussetzungen, unter denen die Anwendung des Vorkaufsrechts möglich ist.

### Rechtliche Grundlagen des Vorkaufsrechts

Das Vorkaufsrecht steht einer Gemeinde entweder kraft Gesetzes zu (allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB) oder durch eine von der Gemeinde erlassene Satzung (besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB). Das **allgemeine Vorkaufsrecht** in § 24 BauGB regelt im Hinblick auf Wohnraum u. a. die Anwendungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen wie der Umlegung (§§ 45 ff. BauGB), der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (§ 136 ff. BauGB) oder der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§ 165 ff. BauGB).

Darüber hinaus kann eine Gemeinde das Vorkaufsrecht auch für unbebaute oder brachliegende Grundstücke anwenden. So zielt § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB auf **unbebaute Grundstücke** im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder im unbeplanten Innenbereich. Dabei muss das fragliche Gebiet jedoch vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut



werden können. Ähnlich wirkt der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz neu eingeführte § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB für Grundstücke, von denen aufgrund eines städtebaulichen Missstands oder eines Missstands der baulichen Anlagen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das Umfeld ausgehen (sog. Schrottimmobilien). Diese Gebiete müssen dabei nicht vorwiegend dem Wohnen dienen.

Im **besonderen Vorkaufsrecht** nach § 25 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung in bestimmten Fällen ein Vorkaufsrecht selbst begründen. Der § 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ermöglicht dies für unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans. Für Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt ergänzt der § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB die Möglichkeiten zur Anwendung des Vorkaufsrechts um brachliegende Grundstücke und brachliegende sowie unbebaute Grundstücke im unbeplanten Innenbereich.

Eine sehr gute Zusammenfassung zu den Details des Verfahrens einschließlich eines beispielhaften Ablaufschemas nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 findet sich etwa im Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten des Landes Berlin (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2017, vgl. Abbildung 2, S.10).

## Abwendung des Vorkaufsrechts

Die Ausübung des Vorkaufsrechts abzuwenden (§ 27 BauGB), kann für alle Beteiligten vorteilhaft sein: Der Kaufvertrag kommt wie geplant zustande und zugleich verpflichtet sich die erwerbende Vertragspartei zur Realisierung kommunaler Entwicklungsziele. Die Abwendung des kommunalen Vorkaufsrechts kann einseitig durch die Käuferin bzw. den Käufer erfolgen (Abwendungserklärung nach § 27 Abs. 1 BauGB) oder durch eine gemeinsam mit der Gemeinde getroffene *Abwendungsvereinbarung*. Die einseitige Abwendungserklärung weist dabei größere Unsicherheiten auf: Die Käuferin bzw. der Käufer kann sich nicht sicher sein, dass die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht nicht doch noch ausübt, weil sie die Übereinstimmung des Vorhabens mit den baurechtlichen Vorschriften nicht erfüllt sieht. Zugleich hat die Gemeinde keine Sicherheit, dass das Vorhaben letztlich tatsächlich den gegebenen Bestimmungen entspricht.

Die **Abwendungsvereinbarung** ermöglicht hier Sicherheit auf beiden Seiten, indem die Gemeinde den Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechts erklärt und im Gegenzug Sicherheiten für den Fall der Nichterfüllung der Vereinbarung von der Käuferin bzw. dem Käufer verlangen kann. Übliche Inhalte einer Abwendungsvereinbarung sind z. B. der Verzicht auf mietsteigernde Modernisierungsmaßnahmen oder auf die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentum. In einer Abwendungsvereinbarung kann die Gemeinde jedoch kein „Wunschprogramm“ verlangen: Erfüllt

das Vorhaben das bestehende Baurecht, hat die Gemeinde keine weiteren Zugriffsmöglichkeiten. Interessant ist das Vorkaufsrecht daher v.a. bei größeren Flächen, für die Planrecht geschaffen werden muss, sodass sehr früh im Verfahren die Rahmenbedingungen verhandelt werden können. Die Abwendungsvereinbarung wird als → *städtebaulicher Vertrag* (s. *HLF3 K.5*) geschlossen und muss daher auch die damit verbundenen Vorschriften erfüllen.

Kommt eine Abwendungsvereinbarung nicht zustande und die Gemeinde übt das Vorkaufsrecht aus, besteht unter bestimmten Umständen die Möglichkeit des Erwerbs zum Verkehrswert des Grundstückes. Dieses sogenannte preislimitierte Vorkaufsrecht kann gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB dann erfolgen, wenn der im Erstkaufvertrag vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet. Bei diesen Werten kann es trotz gesetzlicher Vorgaben, dass der Marktwert dem Verkehrswert entsprechen soll (§ 194 BauGB), aufgrund dynamischer Bodenrichtwertentwicklung zu Differenzen kommen. Die bisherige Regelung, dass die Ausübung zum Verkehrswert nur erfolgen kann, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert „in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise“ deutlich überschritten hat, wurde im Rahmen der Novellierung des BauGB gestrichen. Dies stärkt die Position der Gemeinde und verhindert, dass die Gemeinde überhöhte, spekulative Preise zahlt. Jedoch ist anzumerken, dass der Verkäuferin oder dem Verkäufer ein gesetzliches, zeitlich begrenztes Rücktrittsrecht zusteht, bei dessen Anwendung die Gemeinde die Kosten des Vertrags trägt (z. B. Notarkosten).

## Ziele und Interessen bei der Durchführung des Vorkaufsrechts

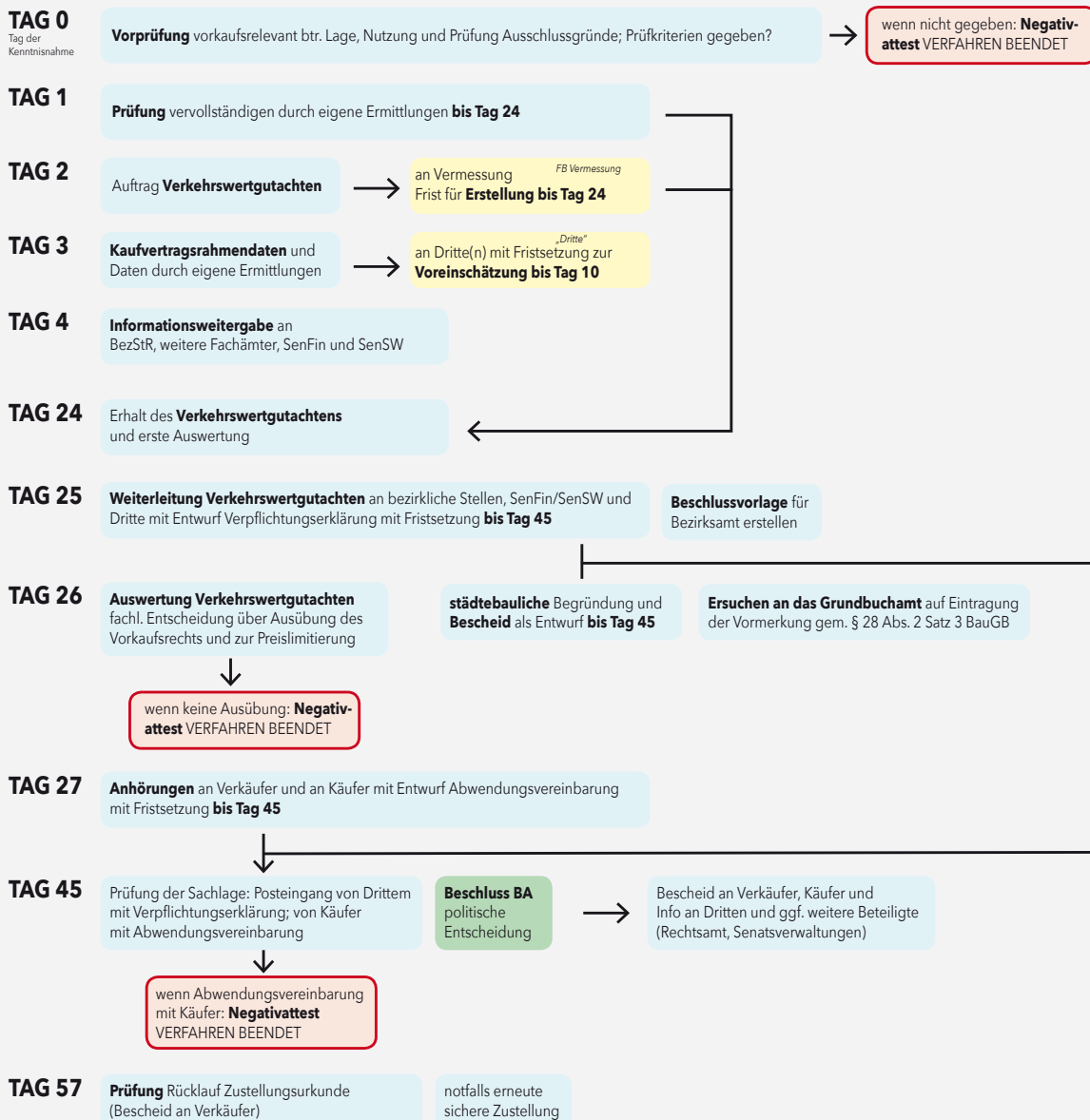
Die Ausübung des Vorkaufsrechts erfordert einen personellen Aufwand, der es nötig macht, das Vorkaufsrecht nur sehr gezielt anzuwenden. Zudem verfügen die wenigsten Grundstücke über eine Fläche, die einen echten Nutzen für die Stadtentwicklung bietet. Der Einsatz des Vorkaufsrechts sollte demnach insbesondere für Grundstücke in Betracht gezogen werden, die sowohl der Lage als auch der Größe nach von besonderer Bedeutung für die Gemeinde sind.

## Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

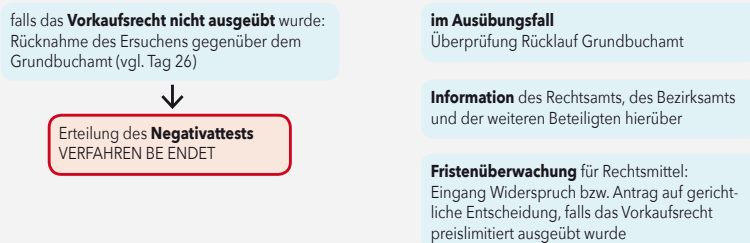
### ◦ Inwiefern ist das Vorkaufsrecht für eine langfristige Bodenpolitik geeignet, wenn Verkäufe von Grundstücken nicht absehbar sind?

Es stimmt zwar, dass das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden kann, wenn ein Grundstück ohnehin zum Ver-

## ZEITLICHES ABLAUSCHSCHEMA ZUM VORKAUFRECHT gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten



### NACH FRISTABLAUF



→ [https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/ausschussunterlagen/2017/oktober/top4\\_vzk-konzept\\_vorkaufsrechte.pdf](https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/ausschussunterlagen/2017/oktober/top4_vzk-konzept_vorkaufsrechte.pdf)

Abbildung 2: Zeitliches Ablaufschema zum Vorkaufsrecht. Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Finanzen

## Praxisbeispiele

### Kiel: Abwendungsvereinbarung

In **Kiel** wird das Vorkaufsrecht seit 2019 wieder aktiv eingesetzt. Dabei ist wie im Rest des Landes die Anwendung zum Erwerb von Verkehrsflächen noch der häufigste Anwendungsfall, aber auch Flächen für (Misch-)Wohnnutzungen wurden schon im Rahmen des Vorkaufsrechts mobilisiert und qualifiziert.

Das etwa 4,5 ha große Postareal in zentraler Lage im unbeplanten Innenbereich in Kiel ist ein Beispiel für die Anwendung der Ausübung eines Vorkaufsrechts mittels Abschlusses einer Abwendungsvereinbarung. Aufgrund der Größe, Lage und der daraus resultierenden städtebaulichen Bedeutung der Fläche hatte die Stadt Kiel schon früh ihr Augenmerk auf sie gerichtet und im Jahr 2018 einen Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan gefasst. Im Jahr 2019 wurde ein städtebaulicher Wettbewerb zur Entwicklung der Fläche durchgeführt.

Als bekannt wurde, dass der Eigentümer die Fläche verkaufen möchte, stellte die Stadt Ende 2020 eine Vorkaufsrechtsatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB auf. Der Ankauf der Fläche durch die Stadt kam aufgrund des hohen Kaufpreises nicht infrage. Der neue Eigentümer war in der Stadt bis dahin wenig bekannt, Gespräche liefen jedoch schnell an und wurden kooperativ geführt. Dies wurde dadurch begünstigt,

dass die Stadt durch das laufende Bebauungsplanverfahren einen starken Hebel bezüglich der Entwicklungsmöglichkeiten auf der Fläche hatte. Um die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen nötigenfalls sanktionieren zu können, ließ sich die Stadt Kiel ein (Rück-)Übertragungsrecht der Fläche zum Verkehrswert zusichern.

→ [https://www.kiel.de/de/kiel\\_zukunft/kiel\\_plant\\_baut/postareal.php](https://www.kiel.de/de/kiel_zukunft/kiel_plant_baut/postareal.php)



Abbildung 3: Verortung des Postareals im Stadtbild Kiels. Quelle: Landeshauptstadt Kiel

### Gelsenkirchen: Vorkaufsrecht bei Problemimmobilien zugunsten eines kommunalen Wohnungsunternehmens

Die Stadt **Gelsenkirchen** hat das mit dem Baulandmobilisierungsgesetz neu eingeführte Vorkaufsrecht für Problemimmobilien nach § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB im Fall von vier Grundstücken mit gründerzeitlicher Eckbebauung angewandt. Die Grundstücke waren Bestandteil eines umfangreicheren Immobilienpakets, das zwischen zwei Immobiliengesellschaften verkauft werden sollte. Mithilfe eines Katasters war die Stadt auf die Grundstücke aufmerksam geworden und führte eine Objektprüfung durch, die einen gegenüber dem vereinbarten Kaufpreis deutlich niedrigeren Verkehrswert ergab. Eine Abwendungsvereinbarung wollte die Käuferin nicht eingehen. Die Verkäuferin akzeptierte schließlich die preislimitierte Ausübung des Vorkaufsrechts, sodass die Grundstücke über das kommunale Vorkaufsrecht in das Eigentum des kommunalen Wohnungsunternehmens GGW übergehen konnten.

Trotz einiger Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung aufgrund optimierungsbedürftiger Formulierungen im Gesetzestext, etwa der Definition von unbestimmten Rechtsbegriffen oder dem hohen Zeitaufwand in der Umsetzung, war

die Ausübung des Vorkaufsrechtes nach § 24 Abs. 1 Nr. 8 letztendlich ein Erfolg, der zeigt welche Mittel im Umgang mit Problemimmobilien zur Verfügung stehen. Gelsenkirchen verfolgt den Weg weiter und prüft fünf weitere Anwendungen des Vorkaufsrechtes für Problemimmobilien (vgl. Difu 2023).



Abbildung 4: Der Verfahrensgegenstand: Problemimmobilie in der Steeler Straße 163-165. Quelle: Stadtplanungsamt Gelsenkirchen

kauf steht. Das bedeutet aber nicht, dass das Instrument nicht strategisch genutzt werden kann. Städte und Gemeinden sollten die Ausübung des Vorkaufsrechts auf solche Grundstücke beschränken, die von besonderer strategischer Bedeutung sind. Hier können Gemeinden vorab die entsprechenden rechtlichen Grundlagen schaffen und durch Beobachtung und Gespräche mögliche Verkaufsabsichten frühzeitig erkennen – zumal entsprechende Grundstücke wie im Kieler Fall oft von Akteuren genutzt werden, die aufgrund ihrer Tätigkeit ohnehin enger mit Politik und Verwaltung verbunden sind als private Personen.

## Variationsmöglichkeiten, Kombinerbarkeiten

### Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter

Das Vorkaufsrecht kann auch zugunsten Dritter angewendet werden (§ 27a BauGB). Die Gemeinde tritt so nicht selbst als Käuferin ein, sondern kann das Grundstück und seine Entwicklung z. B. einem → *kommunalen Wohnungsunternehmen* (s. HLF3 K.2) überlassen, wie es bei dem Beispiel aus Gelsenkirchen geschehen ist. Denkbar ist auch die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten einer Mietergemeinschaft, die ihr zum Verkauf stehendes Haus selbst erwerben möchte. Andere gemeinnützige Akteure wie Stiftungen und Genossenschaften sind ebenfalls mögliche Begünstigte der Ausübung eines Vorkaufsrechts.

### Ausübung des Vorkaufsrechts zum Zwischenerwerb

Die Ausübung des Vorkaufsrechts verlangt häufig den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel, die Gemeinden nicht (dauerhaft) einsetzen und gebunden sehen wollen. Da zudem Gemeinden häufig nicht selbst als Bestandhalter und Vermieter auf dem Wohnungsmarkt agieren wollen, wird die Ausübung des Vorkaufsrechts oft nur als → *Zwischenerwerb* (s. HLF2 K.2.1) getätigt. Der Einsatz entsprechender Vergabeverfahren erlaubt dennoch die Umsetzung kommunaler Entwicklungsziele. Mit der erneuten Veräußerung der Objekte erhält sich die Gemeinde zudem die finanziellen Möglichkeiten, weitere Ankäufe vorzunehmen → *revolvierender Bodenfonds* (s. HLF2 K.2.3).

## Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Mit dem Vorkaufsrecht können Gemeinden Eigentümer von Flächen werden oder Käuferinnen bzw. Käufer im Rahmen einer Abwendung auf die Erfüllung rechtlicher Vorgaben verpflichten. Zur Etablierung eines Vorkaufsrechts stehen den Gemeinden einige Optionen zur Verfügung, sodass auch vor dem Hintergrund individueller kommunaler Rahmenbedingungen **diverse Anwendungsfälle** möglich sind. In der Ausübung des Vorkaufsrechts sollten die Gemeinden sich jedoch auf strategisch wichtige Fälle konzentrieren, um die vorhandenen Ressourcen sinnvoll einzusetzen. Hierzu gehört auch eine Rechtsberatung, mit der u. a. die Optionen der möglichen Vereinbarungen in einer Abwendungsvereinbarung gesichert werden können. Wie bei anderen Instrumenten kann auch beim Vorkaufsrecht eine frühzeitige Kontaktaufnahme mit den beteiligten Akteuren hilfreich sein, um die Bedingungen des Verkaufsvorgangs zu klären und kommunale Ansprüche frühzeitig einzubringen.

## 2.3 Revolvierender Bodenfonds

### Der revolvierende Bodenfonds als Instrument einer aktiven kommunalen Bodenpolitik

Der revolvierende Bodenfonds unterstützt die aktive kommunale Bodenpolitik, indem er **finanzielle Mittel zum Flächenerwerb** bereitstellt. Er ist damit ein Instrument zur Umsetzung von Vorhaben, die auf dem Weg des Zwischenerwerbs oder durch Ausübung des Vorkaufsrechts angebahnt werden. Ein revolvierender Bodenfonds ist ein kommunales Sondervermögen, das – nach einer Anfangsinvestition – aus sich selbst heraus wiederholt Flächenankäufe ermöglicht, ohne dass zusätzliche finanzielle Mittel hineingegeben werden müssen. Weitere Ankäufe werden durch Erlöse aus Vermietung, Verpachtung oder Verkauf ermöglicht.

### Revolvierende Bodenfonds einfach erklärt

Als kommunales Sondervermögen zum Zweck des Flächenerwerbs sind die Mittel des Fonds – anders als Mittel aus dem regulären kommunalen Haushalt – kurzfristig einsetzbar, sodass Gemeinden die notwendige Flexibilität für Erwerbungen am Bodenmarkt bekommen. Ein Bodenfonds zeichnet sich zudem dadurch aus, dass seine Mittel ausschließlich zu



Zwecken der Bodenbevorratung eingesetzt werden dürfen. Seine Unabhängigkeit vom kommunalen Haushalt ist ein starkes Bekenntnis einer Gemeinde zu einer langfristig angelegten, bedarfsgerechten Wohnflächenentwicklung.

Damit ein Bodenfonds tatsächlich revolvierend funktioniert, muss er **Erwerbungen (mittelfristig) aus sich selbst heraus finanzieren** können. Hierfür ist zunächst eine Anschubfinanzierung notwendig, die finanzieller Art sein kann oder auch durch Einlage kommunaler Grundstücke erfolgt. Die Objekte im Fonds erzeugen Einnahmen aus der Bewirtschaftung im Bestand (Vermietung oder Verpachtung, → *Erbbaurecht (s. HLF3 K.4)*) oder durch Weiterveräußerung → *Konzeptvergabe*, → *städtebaulicher Vertrag (s. HLF3 K.3.5)*. Um die Erwerbskosten für die Gemeinden zu senken, können entsprechende Finanzierungsmodelle angewendet werden (Forum Baulandmanagement NRW 2019: 74 f.).

Aus der Bindung von Mitteln im Bodenfonds folgt, dass diese Mittel dem Gesamthaushalt entgehen. Die Möglichkeit der (kurzfristigen) Haushaltssanierung steht hier dem Anspruch einer langfristigen Bodenstrategie entgegen. Die Entscheidung für eine Option ist abhängig von politischen Überzeugungen, muss aber auch im Hinblick auf ökonomische Gesichtspunkte nicht zwangsläufig zugunsten der kurzfristigen Haushaltssanierung ausfallen. Die Förderung der mit einem Bodenfonds verfolgten städtebaulichen und sozialen Ziele ist schwieriger monetär quantifizierbar, kann

zugleich aber langfristige Vorteile bieten, die kurzfristige haushalterische Nachteile aufwiegen. Zudem bietet eine langfristig angelegte Ankaufstrategie durchaus die Möglichkeit zum Erwerb umfangreicher Vermögenswerte mit moderatem Einsatz, wenn zu Zeiten niedriger Bodenpreise gekauft wird. Von schwankenden Bodenpreisen kann auch in Zukunft weiter ausgegangen werden, sodass eine aktive Liegenschaftspolitik weiter sinnvoll ist (Spars 2018).

## Ziele und Interessen bei der Nutzung eines revolvierenden Bodenfonds

Als reines Finanzierungsinstrument betrifft der Bodenfonds in erster Linie gemeindeinterne Prozesse. Interessenkonflikte können sich zunächst an der politischen Frage entzünden, ob ein revolvierender Bodenfonds überhaupt eingerichtet werden soll. Mit der Einrichtung eines Bodenfonds sind **bedeutende Weichenstellungen** verbunden, da finanzielle Mittel langfristig zweckgebunden sind und Erlöse aus Immobiliengeschäften nicht zur Deckung von Kosten aus anderen Bereichen verwendet werden können. Diese Entscheidung sollte gemeindeintern bereits bei der Diskussion über einen zu fassenden Baulandbeschluss behandelt werden.

## Praxisbeispiel

### Der Bocholter Bodenfonds im Bocholter Bodenmanagement

Die 71.000 Einwohner umfassende Stadt **Bocholt** liegt als Mittelzentrum mit oberzentralen Funktionen im Westmünsterland im Nordwesten von Nordrhein-Westfalen. Bedingt durch die Herausforderung steigender Preise durch einen Mangel an Wohnbauflächen und der zunehmenden Spekulation und Nichtaktivierung von Grundstücken fasste die Stadt bereits 1995 einen Grundsatzbeschluss zur Einführung eines Bodenmanagements und einer sozialgerechten Bodennutzung mit vielen Grundsätzen, Strategien und Handlungsfeldern im Umgang mit Bauland (ähnlich einem → *Baulandmodell (s. HLF1 K.2)*). In diesem wurde auch die Finanzierung der sozialgerechten Bodennutzung mithilfe eines revolvierenden „Bocholter Bodenfonds“ beschlossen.

Dieser soll sich als ein zweckgebundener rechnerischer Sonderposten bestehend aus Grundstücken und Geldmitteln selbst finanzieren. Als Startkapital wurden die Erlöse aus Verkäufen aller nicht strategisch bedeutsamen städtischen Grundstücke und Gebäude vorgesehen. Zusätzlich

soll in Erbbaurechten gebundenes Vermögen durch den Verkauf von Erbbaugrundstücken an Erbbauberechtigte mit Preisnachlass mobilisiert werden. Ebenfalls sollen alle Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen in den Ankauf neuer Grundstücke reinvestiert werden. Eingesetzt werden sollen die Mittel des Bodenfonds zur Bereitstellung von Wohnbaugrundstücken durch Kauf, Verkauf, Tausch oder Vermittlung ohne Zwischenerwerb unter Berücksichtigung sozialer Kriterien. 2004 wurde das Bocholter Bodenmanagement inklusive des Bodenfonds an die Treuhänderische Entwicklungsgesellschaft Bocholt mbH (TEB) ausgelagert. Auf diese Weise werden Schwankungen im städtischen Budget ausgeschaltet und die Transparenz erhöht.

Vorraussetzung für das erfolgreiche Bodenmanagement inklusive integriertem revolvierendem Bodenfonds waren in Bocholt der Konsens zwischen Rat und Verwaltung und eine geeignete Organisationsstruktur (vgl. Böcker et al. 2021).



## Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

### ◦ **Lohnt sich der Flächenerwerb überhaupt noch?**

Vor dem Hintergrund zuletzt stark gestiegener Bodenpreise kann der Eindruck entstehen, dass Flächenerwerb in dieser Situation ein Verlustgeschäft sein muss. Mit Sicherheit lässt sich die Wertentwicklung von Grundstücken nicht voraussagen. Es gibt dennoch einige Argumente für kommunalen Flächenerwerb. Zunächst sollte der Flächenerwerb immer als **langfristige Investition** betrachtet werden. Über längere Zeiträume sind die Bodenpreise in der Vergangenheit v.a. in zentralen Lagen regelmäßig gestiegen. Empfehlenswert ist v. a. der antizyklische Erwerb von Flächen, um von niedrigeren Ankaufspreisen zu profitieren. Die Gemeinden verfügen darüber hinaus über Instrumente zur Steuerung des Werts ihrer Grundstücke. Schließlich sollte die Rentabilität eines Flächenerwerbs nicht nur finanziell gemessen werden: Effekte wie soziale Durchmischung, qualitativ hochwertige Freiflächen und eine Belebung leerstandsbedrohter Räumlichkeiten können Vorteile erzeugen, die nur bedingt quantitativ messbar sind.

### ◦ **Kann auch eine verschuldete Kommune einen revolvingierenden Bodenfonds einrichten?**

Ein revolvingierender Bodenfonds kann unter diversen finanziellen Bedingungen eingerichtet werden. Eine kommunale Verschuldung steht dem nicht grundsätzlich entgegen. Wesentliches Kriterium, das auch von der Kommunalaufsicht geprüft wird, ist die **dauernde Leistungsfähigkeit** der Gemeinde. Eine Beurteilung muss im konkreten Einzelfall erfolgen.

## Variationsmöglichkeiten, Kombinerbarkeiten

Als ein Instrument zur Finanzierung von Flächenankäufen steht der revolvingierende Bodenfonds idealerweise im Zusammenhang mit anderen Instrumenten, die den Ankauf vorbereiten oder die Entwicklung der Fläche umsetzen. Insofern sollte der Bodenfonds als Teil einer Strategie verstanden werden: Eine Gemeinde beschließt eine aktive Bodenpolitik und setzt darin eine Strategie der Flächenmobilisierung ein, z. B. den Zwischenerwerb. Der Einsatz des Vorkaufsrechts bildet den rechtlichen Aspekt des Flächenerwerbs, während der Bodenfonds die Finanzierung abdeckt. Ist die Fläche in kommunales Eigentum übergegangen, kann sie mittels Konzeptvergabe oder qualifiziert durch einen städtebaulichen Vertrag weiterveräußert werden oder im eigenen Bestand durch ein kommunales Unternehmen oder im Rahmen des Erbbaurechts genutzt werden.

Die Einbettung des revolvingierenden Bodenfonds in eine Strategie der Flächenmobilisierung ist auch deshalb wichtig, weil der Fonds aus sich heraus keine Anreize zur Förderung der Innenentwicklung enthält. Die strategische Entscheidung, welche Flächen entwickelt werden sollen, ist daher im Voraus zu treffen. Möglich ist in diesem Zusammenhang auch der Einsatz des Bodenfonds zum Erwerb von Flächen im Außenbereich, die später im Rahmen eines Flächentauschs gegen ortsnähere Flächen getauscht werden.

Ein ähnliches Instrument wie der revolvingierende Bodenfonds ist der **Stadtentwicklungsfonds**. Dieses Instrument wurde entwickelt, um Fördermittel effizienter zu nutzen und private Akteure stärker in die Stadtentwicklung einzubinden. Kernprinzip des Stadtentwicklungsfonds ist die Vergabe von Fördermitteln als (teilweise) rückzahlbare Darlehen, Garantien oder Eigenkapitaleinlagen. Mit diesen Mitteln werden z. B. untergenutzte oder leerstehende Gebäude revitalisiert, für die sich anderweitig kein Investor finden lässt, die aber andererseits auch ein moderates Renditepotenzial aufweisen. Dies können insbesondere gemischt genutzte Gebäude in Innenstädten kleinerer und mittlerer Kommunen sein. Eine Revitalisierung schafft hier neue Wohn- und Gewerbeoptionen und beendet die negative Ausstrahlung eines Leerstands. Teile der Erlöse aus der Bewirtschaftung des Objekts fließen zurück in den Stadtentwicklungsfonds und sind damit für weitere Projekte einsetzbar (Nischwitz & Andreas 2019).

## Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Der revolvingierende Bodenfonds verspricht die Erhöhung des Anteils gemeindeeigener Flächen ohne kontinuierliche Neuinvestitionen aus dem kommunalen Haushalt. Er eignet sich damit ideal im Rahmen einer strategisch und langfristig angelegten aktiven Bodenpolitik mit dem Ziel der (Wieder-)Gewinnung kommunaler Steuerungsfähigkeit.

Dabei ist die Veräußerung von kommunalen Grundstücken nicht ausgeschlossen, solange diese Grundstücke keine strategische Bedeutung haben. In jedem Fall muss die Gemeinde sich bewusst machen und idealerweise in einem **Grundsatzbeschluss** festhalten, dass Wertschöpfung aus Liegenschaften im Rahmen eines Bodenfonds (zumindest in einem gewissen Rahmen) nur diesem, nicht aber dem allgemeinen Haushalt zugute kommt. Für einige Kommunen kann die Einrichtung daher eine Änderung in der Ausrichtung ihres haushalterischen Handelns bedeuten.

Die Einlage im Sinne eines Startkapitals kann insbesondere für Gemeinden mit wenigen eigenen Liegenschaften eine Herausforderung darstellen. Sie können einen Bodenfonds

nur langsam und langfristig aufbauen. Zukünftige Regelungen zur Übertragung von Flächen von Bund und Ländern könnten hier Unterstützung leisten. In jedem Fall erfordert die Einrichtung eines revolving-Bodenfonds einen breiten und langfristig tragbaren politischen Konsens. Sinn-

voll ist zudem eine professionelle Verwaltung, z. B. durch ein kommunales Unternehmen oder einen Entwicklungsträger, um die Potenziale des Bodenfonds umfassend ausschöpfen zu können.

## INFOBOX: Aktiver Baulandfonds Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein hat als Hilfestellung für die Kommunen den Aktiven Baulandfonds Schleswig-Holstein aufgelegt. Der Aktive Baulandfonds unterstützt Gemeinden dabei, komplexe Flächenentwicklungen für eine Wohnentwicklung durchzuführen (z. B. Splittergrundstücke, Grundstücke mit sanierungsbedürftigen bis hin zu abrisstreifen Gebäuden oder Altlasten, Industriebrachen [Q s.u.]). Der Fonds unterstützt Gemeinden auf mehreren Ebenen:

- (1) mit Beratung zur Identifizierung und Bewertung geeigneter Flächen,
- (2) mit einem Zuschuss von 70 % zu einer ersten Potenzialanalyse und
- (3) über ein Förderprogramm mit einem Darlehensvolumen von 100 Mio. € einschließlich einer Verlustbeteiligung bis zu 20 % der Darlehenssumme.

Kontakt: IB.SH Wohnquartiersentwicklung, Gerhard Petermann, [gerhard.petermann@ib-sh.de](mailto:gerhard.petermann@ib-sh.de)

Link zum Programm: <https://www.ib-sh.de/produkt/baulandfonds-schleswig-holstein/>

## Vertiefende Literatur und Quellen

### Zu 2.1

Difu (Hrsg.) (2022): Bauland mobilisieren und schaffen. Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau, <https://repository.difu.de/handle/difu/583671>, letzter Zugriff: 01.09.2022.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements, [https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Zwischenerwerb\\_Zweitaufgabe.pdf](https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Zwischenerwerb_Zweitaufgabe.pdf), letzter Zugriff: 05.04.2023.

MIL Brandenburg (Hrsg.) (2017): Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch Bauleitplanung, städtebauliche Verträge und Zwischenerwerbsmodelle, [https://mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Arbeitshilfe\\_gefoerderter\\_Wohnungsbau.4038001.pdf](https://mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Arbeitshilfe_gefoerderter_Wohnungsbau.4038001.pdf), letzter Zugriff: 05.10.2022.

Stadt Landau in der Pfalz (Hrsg.) (2017): Zukunftsfähige Quartiersentwicklung mit Baugemeinschaften in Landau in der Pfalz, [https://www.landau.de/output/download.php?file=%2Fmedia%2Fcustom%2F2644\\_1097\\_1.PDF%3F1498718938&fn=Landau\\_Buch\\_klein](https://www.landau.de/output/download.php?file=%2Fmedia%2Fcustom%2F2644_1097_1.PDF%3F1498718938&fn=Landau_Buch_klein), letzter Zugriff: 05.04.2023.

### Zu 2.2

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2015): Leitfaden Kooperation im Quartier. Empfehlungen für eine quartiersbezogene Zusammenarbeit von Kommunen und Eigentümervereinen, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2015/DL\\_KIQ\\_Leitfaden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2015/DL_KIQ_Leitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=1), letzter Zugriff: 08.06.2022.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/aktivierung-innenentwicklungspotenziale-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/aktivierung-innenentwicklungspotenziale-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2), letzter Zugriff: 08.06.2022.

difu (2023): Neue Instrumente der Baulandentwicklung, <https://repository.difu.de/handle/difu/5>, letzter Zugriff: 02.03.2023.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements, <https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/>

[uploads/Zwischenerwerb\\_Zweitaufgabe.pdf](#), letzter Zugriff: 08.06.2022 (S. 37f.).

Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (Hrsg.) (o.D.): Vorkaufsrecht, <https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/liegenschaften/vorkaufsrecht/artikel.1058562.php>, letzter Zugriff: 19.07.2022.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin (Hrsg.) (2017): Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin, verfügbar unter [https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/34037713/files/images/VZK-Konzept\\_Vorkaufsrechte.pdf/full.pdf](https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/34037713/files/images/VZK-Konzept_Vorkaufsrechte.pdf/full.pdf), letzter Zugriff: 19.07.2022.

Wissenschaftliche Dienste des Bundestags (2022): Die Abwendungsvereinbarung im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechts, <https://www.bundestag.de/resource/blob/894028/23c10b6541a6765a52ea9512320e4426/WD-7-023-22-pdf-data.pdf>, letzter Zugriff: 22.03.2023.

### Zu 2.3

Böcker et al. (2021): Wie wird weniger genug? Suffizienz als Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung, [https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/files/zukunftsstadt-stadtlandplus/lesetipps/2020\\_Wie\\_Wird\\_Weniger\\_Genug\\_oekom.pdf](https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/files/zukunftsstadt-stadtlandplus/lesetipps/2020_Wie_Wird_Weniger_Genug_oekom.pdf), letzter Zugriff: 10.06.2023.

Dullien, Sebastian, Krebs, Tom, Bunzel, Arnold, Kühl, Carsten & Pätzold, Ricarda (2020): Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus, <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/578942>, letzter Zugriff: 05.10.2022.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements, [https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Zwischenerwerb\\_Zweitaufgabe.pdf](https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Zwischenerwerb_Zweitaufgabe.pdf), letzter Zugriff: 05.04.2023.

Nischwitz, Guido & Andreas, Verena (Hrsg.) (2019): Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? In: *Arbeitsberichte der ARL 26*, [https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab\\_ab\\_026/ab\\_026\\_gesamt.pdf](https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab_ab_026/ab_026_gesamt.pdf), letzter Zugriff: 13.04.2023.

Spars, Guido (2018): Ein Bodenfonds muss her, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Nr. 3, S. 131-135.

# 3. Kommunale Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen

Auch mit einem vermehrten Engagement der Gemeinden zum Erwerb eigener Flächen werden die Grundstücke in Privateigentum weiterhin den größten Anteil der Wohnbauflächen stellen. Möglichkeiten zur kommunalen Steuerung der Entwicklung auf diesen Flächen sind daher von besonderer Bedeutung. Das Baugesetzbuch hält hierfür ein breites Spektrum an Instrumenten bereit, deren Einsatz jedoch häufig schwierig und komplex ist. Da sie in privates Eigentum eingreifen, ist ihre Anwendung mit entsprechenden Hürden belegt. Das Spektrum der Instrumente reicht von gänzlich informellen Mitteln wie der direkten Ansprache bis zu formellen und tiefgreifenden Instrumenten wie der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.

Die Steuerung auf privaten Flächen ist aber nicht nur aufgrund der – aus gutem Grund – komplexen Instrumente eine Herausforderung. Die Vielzahl der Einzeleigentümerinnen und -eigentümer mit verschiedenen Möglichkeiten, Motivationen und Hintergründen erzeugt einen hohen Aufwand für die Gemeinden, insbesondere da nicht alle von ihnen ihr Grundstück selber nutzen und vor Ort erreichbar sind. Die Bereitschaft zur Entwicklung ihres Grundstücks ist ebenfalls nicht in jedem Fall gegeben, sei es aus einem Mangel an Informationen, aus einem Unwillen zur Veränderung oder aufgrund von Abwägungen, lieber einen günstigeren Zeitpunkt abzuwarten. Ältere Menschen fühlen sich oft nicht in der Lage für ein größeres Projekt oder wollen keine Baumaßnahmen angehen, die sich für sie selbst möglicherweise nicht mehr „lohnen“. Gelegentlich stehen auch existierendes Baurecht oder aber steuerliche Gründe (z. B. landwirtschaftliches Betriebsvermögen) einer baulichen Entwicklung entgegen.

Dieses Kapitel beginnt daher mit **informellen Verfahren**, die Eigentümerinnen und Eigentümer in Entscheidungsprozesse einbeziehen, ihnen die Vorteile einer Entwicklung vorstellt und Unterstützungsleistungen anbietet. Anschließend werden die Möglichkeiten zur Baurechtschaffung für die Nachverdichtung beleuchtet. Mit der Umlegung wird dann ein Instrument vorgestellt, das privatnützig ist und gleichzeitig kommunale Entwicklungsziele erreichbar macht, und daher ein größeres Potenzial verspricht, als seine derzeitige Anwendung in Schleswig-Holstein vermuten lässt. Mit dem Baugebot folgt ein formell starkes, in der Praxis jedoch auch sehr umstrittenes Instrument. Die Instrumente werden mit ihren Vor- und Nachteilen, Anwendungsmöglichkeiten,

Beispielen und weiterführenden Hinweisen vorgestellt. Hierzu gehört auch die Abwägung, die Gemeinden bei der Auswahl des anzuwendenden Instruments treffen müssen: Kann die Maßnahme mit breitem Konsens und dafür einem aufwändigen Verfahren umgesetzt werden oder sollen durchsetzungsstarke und effektive Instrumente mit der Gefahr von Widerständen eingesetzt werden? Der Handlungsleitfaden stellt dar, dass es nicht den einen richtigen Weg gibt, sondern dass sich die Wahl an dem konkreten Anlass und den jeweiligen Rahmenbedingungen orientieren muss.

## 3.1 Informelle Verfahren

### Informelle Verfahren zur Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen

Die Mehrheit der Grundstücke und damit ein beachtliches Entwicklungspotenzial jeder Gemeinde befindet sich in privatem Eigentum. Die hoheitliche Steuerung der Entwicklung dieser Grundstücke greift in privates Eigentum ein, erzeugt oft Befürchtungen oder Widerstände und kann gegen den Willen der Eigentümer kaum in die Umsetzung gebracht werden. Informelle Verfahren sind ein Weg, **Steuerungspotenzial** auf privaten Flächen zu entfalten und dabei konsensorientiert, kooperativ und innovativ vorzugehen. Informelle Verfahren wurden z. B. erfolgreich eingesetzt, um Nachverdichtungspotenziale zu erschließen („Kooperation im Quartier“), Leerstände zu beheben („Aktivierung innerstädtischer Immobilien“) und untergenutzte Eigenheime zu aktivieren („Jung kauft Alt“). Aufgrund ihrer flexiblen Ausgestaltung können informelle Verfahren einen hohen Arbeitsaufwand bedeuten. Sie können jedoch durch den persönlichen und vertrauensbildenden Ansatz auch einen Mehrwert über die faktische Zielerreichung hinaus bieten.

### Informelle Verfahren einfach erklärt

Es liegt in der variantenreichen Natur informeller Verfahren, dass sie sich nicht wie ein formelles Planungsinstrument vollumfänglich beschreiben lassen. Grundsätzlich sind sie ko-

operativ gestaltet und können daher beschrieben werden als:

- **sanft:** Mitsprache und gemeinsames Entwickeln statt hoheitlicher Maßnahmen.
- **kooperativ und konsensbasiert:** Potenziale für Widerstände werden minimiert und konsensfähige Ergebnisse angestrebt.
- **individuell und zielorientiert:** Bedürfnisse, Hürden und Rahmenbedingungen werden erfasst und in spezifisch projektorientierten Verfahren thematisiert.
- **vielfältig und innovativ:** Informelle Verfahren fördern innovative Ideen und Methoden.

Die konzeptionellen Freiheiten der informellen Verfahren bedeuten umgekehrt oft einen vergleichsweise großen Aufwand für Planung, Umsetzung und (idealerweise) Eva-

luierung. Dabei ist die Handlungsfreiheit der Gemeinden in der Ausgestaltung des Verfahrens nicht unbeschränkt. Informelle Verfahren dürfen nicht dazu genutzt werden, die Vorschriften formeller Verfahren zu umgehen. Wollen Gemeinden beispielsweise Ziele erreichen, die der Wirkung eines städtebaulichen Gebots entsprechen, kann eine forsche, informelle Ansprache ohne die vorgeschriebene Beratung als rechtswidrig eingestuft werden.

Aufgrund ihrer variablen Ausgestaltung sollen die informellen Verfahren im Folgenden anhand konkreter Anwendungsfälle beschrieben werden. In der Regel betrachtet der Ansatz dabei das Einzelobjekt im Kontext seiner Quartiers-einbindung und behandelt das Wohnen teilweise als Folge von breiter aufgestellten Revitalisierungsbemühungen.

## Praxisbeispiele

### Aktivierung innerstädtischer Immobilien

Viele Städte und Gemeinden leiden unter (vereinzelt) Leerständen in den Zentren und zentralen Wohnquartieren, die sich negativ auf die Umgebung auswirken. Der Sicherung und Inwertsetzung innerstädtischer Bausubstanz kommt daher eine große Bedeutung als sichtbares Signal für die Zukunftsfähigkeit und die Attraktivität eines Quartiers zu. Das Forschungsprojekt „Altbauaktivierung – Strategien und Erfahrungen“ des BBSR hat zu diesem Zweck praxiserprobte Maßnahmen ermittelt.

Als wichtigste Maßnahme haben die Projektstädte die direkte und persönliche Ansprache genannt, mit der Motivationen und Hindernisse erkannt und entsprechende Beratungsangebote über Bebauungsoptionen und mögliche Förderungen gemacht werden können. Eine finanzielle Förderung kann dabei auch mit Auflagen verbunden werden, die eine Belebung der Erdgeschosszonen bewirkt. Neben den Eigentümerinnen und Eigentümern selbst braucht es darüber hinaus v.a. engagierte Personen aus der Öffentlichkeit, der Politik oder der Verwaltung, die Netzwerke knüpfen

und zusätzliche Entwicklungen anstoßen. Lokale Unternehmerinnen und Unternehmer investieren oft nicht nur aus finanziellem, sondern auch aus ideellem Interesse in örtliche Schlüsselimmobilien. Das Programm „Lebendige Zentren“ der Städtebauförderung kann ein wichtiges Hilfsmittel zur Aktivierung innerstädtischer Bausubstanz sein (BBSR 2018).

Ganz ähnliche Problematiken wurden im Projekt „KiQ – Kooperation im Quartier zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien“ behandelt. Die Besonderheit hier war die Einbindung von Eigentümervereinen als Partner der Kommunen in verbindlichen Kooperationen und gemeinsamen Lenkungsgruppen. Ein Augenmerk lag dabei stets auf der Initiierung von Engagement und Aktivitäten über die Einzelimmobilie hinaus. Möglichkeiten zur Stärkung der Rolle von intermediären Akteuren wie Eigentümervereinen im Kontext aktueller Herausforderungen des Wohnungsbaus wurden darüber hinaus im Projekt „Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau“ erforscht (BBSR 2022).

### INFOBOX: Erfolgsfaktoren aus KiQ (BBSR 2015)

- *Je aktiver, persönlicher und individueller Ansprache und Beratung erfolgen, desto stärker ist die Mitwirkungs- und Investitionsbereitschaft.*
- *Darüber hinaus müssen Instrumente projektspezifisch gewählt werden. Standardinstrumente erzielen keine nachhaltige Wirkung.*
- *Maßnahmen der breiten Öffentlichkeitsarbeit sind begleitend notwendig, um Aktivität zu signalisieren und Veränderungen anzukündigen.*
- *Kommunale Maßnahmen sollten Hindernisse für private Investitionen beseitigen. Schon kostengünstige Maßnahmen können dies bewirken.*



## Revitalisierung von Einfamilienhäusern

Eine der wesentlichen Herausforderung für Gemeinden besteht darin, die Notwendigkeit der Innenentwicklung mit dem Wunsch vieler Familien nach Einfamilienhäusern in Einklang zu bringen. Die Gemeinde **Hiddenhausen** bei Bielefeld (ca. 19.000 Einwohnerinnen und Einwohner) hat vor diesem Hintergrund mit dem Programm „Jung kauft Alt“ einige Erfolge bei der Revitalisierung leerstehender oder untergenutzter Einfamilienhäuser erzielt. Mit kommunalen Mitteln fördert die Gemeinde den Erwerb eines Altbaus (mind. 25 Jahre alt) mit jährlich einem Grundbetrag von 600 € und zusätzlich 300 € je haushaltsangehörigem Kind über eine Laufzeit von sechs Jahren. Hinzu kommen Förderungen für die Erstellung eines Altbaugutachtens vor dem Erwerb sowie für eine energetische Sanierung oder für Abriss und Neubau am gleichen Ort. Während der Laufzeit des Programms konnte die Gemeinde die Zuzüge in den Ort deutlich steigern und auch die Anzahl der Kinder erhöhen (vgl. Gemeinde Hiddenhausen o.J., Wüstenrot Stiftung

2016).

→ <https://www.hiddenhausen.de/Wohnen/Jung-kauft-Alt>



Abbildung 5: Familie vor neuem Eigenheim.  
Quelle: Pixabay

## Stadtentwicklungsfonds und gesellschaftliches sowie unternehmerisches Engagement

Die Einbindung privater Akteure in die Stadtentwicklung ist ein wichtiges Element zur Förderung der Identifikation mit dem Ort und zum Heben gesellschaftlichen Engagements. Viele Gemeinden sind in diesem Zusammenhang bereit, eine Anstoßfinanzierung oder Teilförderung von Vorhaben zu übernehmen. Zugleich sollten sich Entwicklungen aber auch eigenständig tragen können. Vor diesem Hintergrund können Stadtentwicklungsfonds in Verbindung mit einem gesellschaftlichen und unternehmerischen Engagement aus der Öffentlichkeit einen wichtigen Beitrag zur Revitalisierung von Schlüsselobjekten leisten und damit in das gesamte Quartier ausstrahlen und ggf. weitere Investitionen anstoßen.

Stadtentwicklungsfonds sind ein noch experimentelles Instrument, mit dem Vorhaben gefördert werden können,

die eine moderate Rentabilität versprechen, jedoch als rein privates Vorhaben unwirtschaftlich wären. Die Förderung wird z. B. als rückzahlbares Darlehen gewährt, sodass rückfließende Mittel für weitere Projekte genutzt werden können. Für die Umsetzung und Bewirtschaftung solcher Vorhaben hat sich wiederum die persönliche Ansprache unter lokalen Unternehmerinnen und Unternehmern oder sonstigen Privatpersonen bewährt. Der Bezug zum Ort erzeugt oft eine Bereitschaft zum persönlichen und finanziellen Engagement und die unternehmerische Tätigkeit eröffnet Handlungsoptionen. So konnte z. B. in Lüdenscheid ein Kaffeeröster nach Umbaumaßnahmen an einem Gebäude am zentralen Kirchplatz ein neues Café eröffnen (vgl. Nischwitz, G. und Andreas, V. 2019).

## Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

### ◦ Wie kann eine Gemeinde mit entwicklungsunwilligen Eigentümerinnen und Eigentümern umgehen?

Leerstehende oder sogar verfallende Immobilien können einen starken negativen Einfluss auf ihre Umgebung haben. Gerade in Ortszentren ergeben sich Auswirkungen auf das Wohnen, den Einzelhandel und öffentliche Räume. Bleiben Versuche zur Mobilisierung ohne Erfolg,

können Gemeinden auch auf einen Eigentümerwechsel hinwirken. Auch hier können Maßnahmen unterschiedlicher Schärfe genutzt werden. Oft gehen bei Gemeinden ohnehin Anfragen nach Baugrundstücken oder zum Verkauf stehenden Objekten ein. Hat der Eigentümer – ggf. nach Information und Beratung durch die Gemeinde – eine grundsätzliche Verkaufsbereitschaft erkennen lassen, kann die Gemeinde hier einen Kontakt vermitteln. Andernfalls kann ein Wechsel der Verwaltung v. a. im Fall von Problemimmobilien durch Bestellung eines Vertreters oder Pflegers herbeigeführt werden. Als ultima ratio kann enteignet werden, z. B. im Rahmen städtebaulicher

Satzungen oder einer erfolglosen Durchsetzung städtebaulicher Gebote (BMUB 2014).

## Variationsmöglichkeiten, Kombinerbarkeiten

Informelle Verfahren können sehr **divers und passgenau** für das jeweilige Projekt gestaltet werden. Wesentlicher Bestandteil sind dabei Beteiligungsformate, über die der „Wegweiser Breite Beteiligung“ der Bertelsmann Stiftung (2017) kompakt informiert.

Darüber hinaus können zur **rechtssicheren Fixierung** der Ergebnisse informeller Verfahren begleitend oder im Anschluss der Einsatz formeller Instrumente notwendig sein. In einigen Fällen wird die Gemeinde neues → **Baurecht schaffen** (s. HLF2 K.3.2) müssen. Ist für die Umsetzung eine Neuordnung von Grundstückszuschnitten notwendig, ist die → **Umlegung** (s. HLF2 K.3.3) ein notwendiges Instrument.

## Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Informelle Verfahren sind aufwändig zu konzipieren und umzusetzen, garantieren nicht die gewünschten Ergebnisse, können aber mitunter auch durch die Aktivierung von gesellschaftlichem Engagement einen Mehrwert über die reine Planungsleistung hinaus bieten. Wesentlich sind die persönliche Ansprache von Schlüsselakteuren wie Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern und ein projektspezifisches Verfahren. Eine vernetzte, engagierte und mit organisatorischen Freiheiten ausgestattete Projektsteuerung von Kommune und ggf. weiteren Akteuren ist ebenso ein Erfolgsfaktor. Häufig sind aber die Aufgaben und Tätigkeiten informeller Verfahren noch nicht ausreichend in den Stellenbeschreibungen und den Ressourcen der planenden Verwaltungen berücksichtigt. Ihr Aufgabenumfang und die Ergebnisse lassen sich schlechter beziffern und entsprechend z. B. in Haushaltsverhandlungen nachweisen. Dies führt einerseits mitunter zu einer Überlastung der Kapazitäten in den planenden Verwaltungen, da es häufig der Absprache und Kommunikation über das formelle Handeln hinaus bedarf. Andererseits kann es auch dazu kommen, dass Ansätze und Verfahren nicht ausreichend qualifiziert umgesetzt werden. Die Haltung, informelle Verfahren als Zusatz oder „nice to have“ zu begreifen und nicht als Regelaufgabe zu finanzieren, wird in der Praxis häufig durch die Nutzung von temporären Projekten und damit verbundenen Fördermöglichkeiten durch die Verwaltung ausgeglichen. Diese haben aber wiederum einen erhöhten Aufwand zur Folge und beruhen nicht selten auf dem Engagement einzelner Mitarbeitenden. Auch bei begrenzten Kapazitäten und Ressourcen ist es deshalb sinnvoll,

sich als Kommune klar zu machen, in welchen Bereichen informelle Verfahren einen Mehrwert haben und diese dann auch nachhaltig organisatorisch und finanziell zu verankern.

## 3.2 Baurecht schaffen

### Baurecht schaffen als Option der Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen

Die Bauleitplanung ist das wesentlichste Handwerkszeug der Gemeinden zur Regelung ihrer baulichen Entwicklung. Die Mobilisierung von Wohnraum kann durch eine Vielzahl von **Festsetzungsmöglichkeiten** erreicht werden; primär sind hier die Art und das Maß der baulichen Nutzung zu nennen. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden auch neue Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung und des geförderten Wohnens eingeführt. Neben dem Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) behandelt dieses Kapitel daher den sektoralen Bebauungsplan (§ 9 Abs. 2d BauGB) und das dörfliche Wohngebiet (§ 5a BauNVO). Allerdings bewirkt das Baurecht allein noch nicht zwangsläufig, dass die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer dieses auch ausnutzen und neue Wohnungen bauen. Zusätzliche Maßnahmen wie z. B. → **informelle Verfahren** (s. HLF2 K.3.1) und Quartierskonzepte können dabei helfen, diese Potenziale zu nutzen.

### Optionen der Baurechtschaffung einfach erklärt

#### Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung wurde zur Förderung der Innenentwicklung ins Baugesetzbuch aufgenommen und gilt daher nur für kleinere Vorhaben bis max. 70.000 m<sup>2</sup> zulässiger Grundfläche. Der konkrete Anreiz zur Nutzung dieses Instruments liegt in den **Verfahrenserleichterungen** des in § 13a Abs. 2 BauGB beschriebenen beschleunigten Verfahrens zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines entsprechenden Bebauungsplans. Die Gemeinden verfügen damit über ein Instrument, das sich insbesondere für die **Schaffung von Wohnraum in Baulücken**, auf brachliegenden Grundstücken und für kleinere Konversionsflächen eignet.

Zu beachten ist dabei jedoch, dass die Verfahrenserleichterungen auch Aspekte der Beteiligung betreffen. Gemeinden sollten daher vor der Anwendung des beschleunigten Ver-

fahrens das innergemeindliche Konfliktpotenzial des konkreten Planungsfalls vor dem Hintergrund möglicherweise bekannter Abwehrhaltungen erörtern. Da das beschleunigte Verfahren hier „Kann“-Vorschriften enthält, sind die Gemeinden frei darin, auch umfangreichere Beteiligungsschritte durchzuführen, um dem Anschein einer möglicherweise nicht ausreichenden Legitimation der Planung vorzubeugen.

### **Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung (§ 9 Abs. 2d BauGB) (sektoraler Bebauungsplan)**

Der Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB (auch: sektoraler Bebauungsplan) ist eine mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte neue Möglichkeit zur Schaffung von **Baurecht im unbeplanten Innenbereich**. Hintergrund für die Einführung dieses Bebauungsplantyps ist die Erfahrung, dass gerade in Innenstädten häufig das wenig detaillierte Baurecht nach § 34 BauGB gilt, was den Bau von hochpreisigen Wohnungen befördert. Ziel des sektoralen Bebauungsplans ist es daher, den Gemeinden ein stärkeres Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie den Bau von Wohnungen und insbesondere geförderten Wohnungen unterstützen können.

Zu diesem Zweck sind vor allem die Regelungen des § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3 BauGB beachtlich. In Satz 1 Nr. 2 wird zunächst die Möglichkeit eröffnet, Flächen festzusetzen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen

Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen. Hier ist zu beachten, dass nicht die tatsächliche Realisierung geförderter Wohnungen vorgeschrieben wird, sondern lediglich die Realisierung *förderfähiger* Wohnungen. Mit den Regelungen des § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB können dagegen Flächen festgesetzt werden, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, in denen einzelne oder alle Wohnungen tatsächlich die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung einhalten. Die Gemeinde kann folglich die Aufstellung des sektoralen Bebauungsplans davon abhängig machen, dass entsprechende Regelungen in einem städtebaulichen Vertrag getroffen werden. Die **städtebauliche Erforderlichkeit** wird i. d. R. mit einem festgestellten nicht gedeckten Bedarf an geförderten Wohnungen begründet werden können. In einem → Baulandmodell oder einem Innenentwicklungskonzept kann diese Begründung bereits argumentativ angelegt sein. Die Summe der verfügbaren Fördermittel sollte dabei so angelegt sein, dass tatsächlich geförderte statt nur förderfähige Wohnungen entstehen können.

### **Art der baulichen Nutzung: Dorfgebiete und dörfliche Wohngebiete**

Das mit dem Baulandmobilisierungsgesetz neu eingeführte dörfliche Wohngebiet (§ 5a BauNVO) schließt eine Lücke zwischen Dorfgebiet und Wohngebiet(en). Sobald landwirtschaftliche Betriebe zulässig sein sollten, musste bisher ein Dorfgebiet festgesetzt werden. Dort ist jedoch

## **Praxisbeispiel**

### **Sektoraler Bebauungsplan in München**

Ein Beispiel für die bisher erst sehr vereinzelt stattfindende Anwendung des sektoralen Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB bietet der Stadtteil Schwabing im Norden **Münchens**. Dort befindet sich das Hohenzollernkarree, bestehend aus 23 Häusern und 230 Wohnungen, für das zudem eine Erhaltungssatzung gilt. Zur Ausschöpfung des baurechtlichen Potenzials von weiteren ca. 115 Wohnungen bei gleichzeitiger Schaffung bezahlbaren Wohnraums wurde ein sektoraler Bebauungsplan mit einer Quote von 40 % gefördertem Wohnungsbau beschlossen. Der sektorale B-Plan ermöglicht so die Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele und schränkt die Renditeziele möglicher Privatinvestoren ein. Der Aufstellungsbeschluss erfolgte im vereinfachten Verfahren nach § 13a BauGB im Oktober 2021. Aufgrund eines deutlichen Kaufpreiserückgangs konnte die Stadt München die Grundstücke jedoch selbst erwerben und stärkt so ihre Optionen zur Bewahrung und Errichtung bezahlbaren Wohnraums (vgl. Difu 2023).

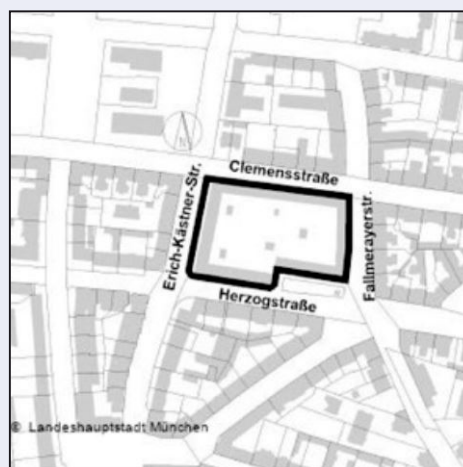


Abbildung 6: Anwendung des sektoralen B-Plans im Bestandskarree. Quelle: Landeshauptstadt München

auf „die Belange der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe einschließlich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten“ vorrangig Rücksicht zu nehmen. Das Wohnen ist hier also nachrangig einzuordnen. Dies geht einher mit dem in der Praxis häufigen Konflikt zwischen Geruchsemissionen aus der Landwirtschaft und dem Wohnen. Landwirtschaftliche Betriebe sind oft – auch wenn die aktuelle Nutzung keine oder wenig störende Geruchsemissionen verursacht – nicht gewillt, ihre diesbezüglichen Privilegien zugunsten heranrückender Wohnbebauung aufzugeben, sodass die hierfür denkbaren Flächen ungenutzt bleiben.

Das dörfliche Wohngebiet ist in erster Linie ein **Wohngebiet, jedoch mit dörflichem Charakter**. Dieser kommt darin zum Ausdruck, dass landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe allgemein zulässig sind. (Haupt-) Betriebe können dagegen nur ausnahmsweise zugelassen werden. Der Vorrang landwirtschaftlicher Nutzungen ist damit nicht gegeben. Ausdrücklich muss die Nutzungsmischung nicht gleichgewichtig sein, d. h. eine überwiegende Wohnnutzung ist im dörflichen Wohngebiet zulässig. Gemeinden, in denen Landwirtschaft zwar noch vorhanden ist, aber keine große Rolle mehr spielt, können mit der Festsetzung eines dörflichen Wohngebiets daher einen Mittelweg einschlagen und mehr Wohnungsbau ermöglichen.

## Ziele und Interessen bei der Schaffung von Baurecht

Mit der Schaffung von Baurecht geht eine Vielzahl von Interessen und möglichen Interessenkonflikten einher. Das Ziel der Gemeinde, mehr (Wohn-)Bebauung zu ermöglichen, wird u. a. durch das Primat der Innenentwicklung, durch Vorgaben des Einfügungsgebots und durch den Wunsch zum Erhalt des Ortsbilds eingegrenzt. Zu diesen objektiven Interessen kommen ggf. noch subjektive Interessen des Nachbarrechts hinzu. Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken profitieren dagegen in der Regel von erwei-

terten Baurechten, die eine effizientere Ausnutzung der Flächen und eine höhere Rendite versprechen. Rechtssichere Bebauungsplanung und wirkungsvolle Beteiligungsformate z. B. → *Informelle Verfahren (s. HLF2 K.3.1)* helfen dabei, diese Ziele und Interessen abzuwägen und die Flächenmobilisierung umzusetzen.

## Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

### ◦ Welche Spielräume bestehen bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich?

Zur Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens im unbeplanten Innenbereich ist die **bauliche Eigenart der näheren Umgebung** zu berücksichtigen. Ein neues Vorhaben muss sich daran orientieren, was im Fall einer heterogenen Bebauung durchaus einen Spielraum zulässt, z. B. bei der Gebäudehöhe. Der Rahmen, der durch die umgebende Bebauung gesetzt wird, muss jedoch eingehalten werden, ein Überschreiten wird regelmäßig unzulässig sein. Darüber hinaus kann ein Vorhaben u. a. auch dann unzulässig sein, wenn es eine unzumutbare Beeinträchtigung eines Nachbargrundstücks darstellt.

### ◦ Wie können Folgekosten der Schaffung von Baurechten gerecht verteilt werden?

Bei der Ausweisung von Baugebieten können Kosten oder Leistungen auf den Investor übertragen werden. Hierzu gehören z. B. Erschließungsleistungen oder Aufwendungen für öffentliche Einrichtungen. Auch Flächen kann die Gemeinde sich in diesem Rahmen übertragen lassen. Bedingung ist jedoch, dass die Aufwendungen notwendige Voraussetzung oder Folge einer Entwicklung sind und dass sie in angemessenem Verhältnis zur Entwicklung stehen. Weitere Informationen zu diesbezüglichen Regelungen finden Sie im Kapitel zu → *städtebaulichen Verträgen (s. HLF3 K.5)*.

## INFOBOX: Weitere Festsetzungen mit Einfluss auf die Wohnflächenverfügbarkeit

Neben den zuvor genannten Instrumenten halten die Gemeinden noch weitere Schlüssel zur Erweiterung des Baurechts in den Händen. Optionen können sich ergeben über:

- Erweiterung des Maßes der baulichen Nutzung, ggf. über die Orientierungswerte hinaus (§ 16 BauNVO)
- Anpassung der Art der baulichen Nutzung (§ 1 – 15 BauNVO)
- Einfügungsgebot (§ 34 BauGB)
- Höchstzulässige Zahl von Wohnungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB)
- Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB)
- Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB
- Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)



## Variationsmöglichkeiten, Kombinierbarkeiten

Anstelle einer in Gänze hoheitlichen Bauleitplanung können Gemeinden gemeinsam mit einem Investor auch das **Kooperationsmodell der Baulandentwicklung** umsetzen. In diesem Fall schafft die Gemeinde das benötigte Baurecht für ein konkretes Vorhaben als vorhabenbezogener Bebauungsplan. Die Festsetzungsinhalte – z. B. eine Quotenregelung für geförderten Wohnungsbau – werden kooperativ ausgehandelt. Die zu diesem Zweck zu treffenden Vereinbarungen, die über mögliche Regelungsinhalte im Bebauungsplan hinausgehen, können in einem → *städtebaulichen Vertrag* (s. HLF3 K.5) festgehalten werden.

Im Rahmen eines **regionalen Flächennutzungsplans** kann das Schaffen von Baurecht noch weitergehende Funktionen haben als die Mobilisierung einzelner Grundstücke. In einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung zweier oder mehrerer Gemeinden ist zugleich ein integrierter Ansatz zur Entwicklung der bestmöglichen Flächen für verschiedene Nutzungsarten im interkommunalen Zusammenhang angelegt. Damit können Wohnbedarfe gemeindeübergreifend in besonders integrierten Lagen entwickelt werden. Ausgleichsmechanismen in → *interkommunalen Kooperationen* (s. HLF1 K.3). verteilen dabei die Lasten und Vorteile unter den beteiligten Gemeinden.

## Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Die Bauleitplanung bietet den Gemeinden eine breite Palette an Instrumenten zur Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen. Die zurückliegenden Reformen des Baugesetzbuches haben zu diesem Zweck immer wieder Anpassungen an die Bedürfnisse der Siedlungsentwicklung sowohl in Instrumenten als auch Verfahren gebracht, sodass das Instrumentarium weit über die hier vorgestellten Beispiele hinausgeht. Sein Wert kann sich v. a. auch daraus ergeben, anderweitig und ggf. informell erarbeitete Ergebnisse zu formalisieren und ihre Umsetzung anzustoßen. Um die Möglichkeiten und Details der planungsrechtlichen Instrumente zu verinnerlichen, ist interkommunaler Austausch von großer Bedeutung.

## 3.3 Umlegungsverfahren

### Die Umlegung als Option der Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen

Die Umlegung ist ein Verfahren der Bodenordnung. Es kann dort zum Einsatz kommen, wo die bestehenden Grundstückszuschnitte einer Überplanung und Bebauung im Wege stehen. Grundsätzlich ist die Umlegung privatnützig, d. h. private Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer profitieren von der Neuordnung ihrer Grundstücke, indem sie (neu) bebaubar werden und dadurch an Wert gewinnen. Die Gemeinden können diese Wertzuwächse jedoch finanziell oder in Form von Grundstücksflächen abschöpfen. Die Umlegung erzeugt damit Vorteile für die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer ebenso wie für die Gemeinden, die vor ihrem Einsatz daher nicht zurückschrecken sollten.

### Umlegung einfach erklärt

Die Umlegung ist in den §§ 45 – 84 BauGB geregelt. Sie ist sowohl im Geltungsbereich eines Bebauungsplans als auch im unbeplanten Innenbereich anwendbar. Auch die parallele Durchführung eines B-Plan-Verfahrens und einer Umlegung ist möglich. Voraussetzung ist eine von der Gemeinde entwickelte **Planidee** für das fragliche Gebiet, da erst anhand einer Vorstellung der gewünschten Entwicklung beurteilt werden kann, was ein für das konkrete Vorhaben zweckmäßiger Zuschnitt der Grundstücke ist. Die Planidee kann durch Festsetzungen in einem zu realisierenden Bebauungsplan oder durch den Rahmen des Einfügungsgebots im unbeplanten Innenbereich zum Ausdruck kommen. Jedenfalls muss sie hinreichend konkret sein, um die erforderliche Neuordnung der Grundstücke nach Lage, Form und Größe begründen zu können. Die Umlegung schafft damit (sofern sie erforderlich ist) überhaupt erst die praktischen Voraussetzungen, um eine Fläche bebauen und damit die kommunalen Entwicklungsziele verfolgen zu können.

Um die bestehenden Grundstücke neu aufzuteilen, werden sie zunächst in einer **fiktiven Umlegungsmasse** vereint. Aus dieser Umlegungsmasse werden die benötigten bzw. im B-Plan festgesetzten öffentlichen Flächen für Erschließung, Grünflächen, Ausgleichsflächen etc. abgezogen. Die übrig gebliebene Verteilungsmasse wird – zweckmäßig zugeschnitten und geordnet – im Verhältnis der ursprünglichen Anteile an der Umlegungsmasse wieder unter den Eigentümerinnen und Eigentümern vergeben. Die Grundstücke können dabei nach dem ursprünglichen Flächenanteil oder dem Wertanteil an der Umlegungsmasse vergeben werden,



## Praxisbeispiele

### Neumünster - Laufendes Umlegungsverfahren

Viele Gemeinden Schleswig-Holsteins verfügen historisch bedingt über die sogenannten Selbstversorgergrundstücke – Einfamilienhausgebiete mit besonders langgestreckten Grundstücken, die in den Nachkriegsjahrzehnten den Anbau von Obst und Gemüse sowie Kleintierhaltung erlauben sollten. Für diese Zwecke werden die Grundstücke heute nicht mehr benötigt, sodass weiträumige, weitgehend ungenutzte Innenbereiche entstehen. Eine solche städtebauliche Situation liegt in **Neumünster** im Geltungsbereich des

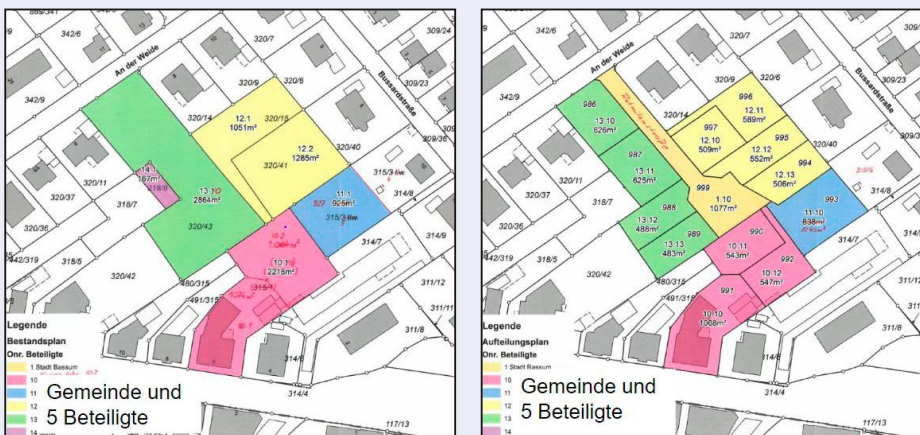
Bebauungsplans 206 B zwischen den Straßen Kreuzkamp und Stubbenkammer vor. Zur Nachverdichtung hat die Stadt Neumünster ein Umlegungsverfahren angestrengt, mit dem die innenliegenden Bereiche der umliegenden Grundstücke abgetrennt und für eine Bebauung und Erschließung neu geordnet werden sollen. Das Verfahren befindet sich noch im Prozess, zeigt aber auf, wie wertvoll die Umlegung für die Nachverdichtung städtebaulichen Situationen ist, die in Schleswig-Holstein noch häufig vorkommen.

### Bassum - Umlegung Bahnhofstraße

Zum Erreichen des städtebaulichen Ziels der Innenentwicklung wurden in der ca. 16.000 Einwohner zählenden Stadt **Bassum** in Niedersachsen zwei bereits langjährig rechtskräftige Bebauungspläne mithilfe einer Umlegungsmaßnahme realisiert. Dabei wurden auf einer ca. 8,5 km<sup>2</sup> großen Fläche mithilfe der vereinfachten, freiwilligen Umlegung nach § 80 ff. BauGB elf neue Bauplätze in Zentrumsnähe geschaffen.

Das Verfahren erstreckte sich insgesamt über dreieinhalb Jahre, was unter anderem an Verzögerungen aufgrund von

Klagen lag. Das Ergebnis der Umlegung wurde schließlich von allen Grundstückseigentümerinnen und Eigentümern sowie der Stadt akzeptiert. Die Verfahrenskosten konnte die Gemeinde durch die Auszahlung der Umlegungsvorteile und der Übertragung der neuen Erschließungsstraße an die Gemeinde decken. Die Umlegung in Bassum zeigt, wie in einem kooperativen, gesprächsbereiten Umfeld die Innenentwicklung vorangetrieben werden kann und welche Potenziale in brachliegenden, „eingeschlossenen“ Flächen liegen, insofern sie aktiviert werden.



Vorher und Nachher

Abbildung 7: Ergebnis des Umlegungsprozesses in Bassum  
Quelle: Landesamt für Geo-Information und Landesvermessung Niedersachsen 2018

### INFOBOX: Umlegungsausschuss

Da der Umlegungsausschuss unabhängig, neutral und sachgerecht entscheiden können muss, sind die Anforderungen an seine Mitglieder und die stellvertretenden Personen relativ hoch. Dies kann gerade in kleinen Gemeinden ein Hindernis für die Bestellung eines Umlegungsausschusses darstellen. Die Regelungen hierzu sind in der „Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundesbaugesetzes über die Bildung von Umlegungsausschüssen und das Vorverfahren in Umlegungs- und Grenzregelungsangelegenheiten“ in Verbindung mit der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein festgehalten.

wobei die Verteilung nach dem Wert heute die übliche Methode ist.

Die Umlegung ist ein **privatnütziges Verfahren**, da sie private Grundstücke für eine Bebauung vorbereitet. Sie trägt damit zum privaten Wertzuwachs bei und bildet neben der planungsbedingten Wertsteigerung durch die Entwicklung von landwirtschaftlicher Fläche zum Rohbauland auch die umlegungsbedingte Wertsteigerung vom Rohbauland zum baureifen Land. Im Gegensatz zur planungsbedingten Wertsteigerung kann die umlegungsbedingte Wertsteigerung abgeschöpft werden. Die Abschöpfung erfolgt durch die Übertragung von ehemals privaten Flächen der Umlegungsmasse an die Gemeinde. Zusätzlich können auch Zahlungen in Geld anfallen, wenn Eigentümerinnen oder Eigentümer im Rahmen der Umlegung weniger Flächen abgeben müssen, als es dem Anteil an der Umlegungsmasse entspricht.

Umgekehrt ist es auch möglich, dass nach erfolgter Umlegung eine Geldzahlung durch die Gemeinde fällig wird. Die Gemeinde ist im Verfahren Gläubigerin und Schuldnerin und damit für alle Ausgleichszahlungen zuständig. Die Berechnung der Höhe der Zahlungen erfolgt dabei nach der Größe der Flächen und dem Bodenwert (für ein Berechnungsbeispiel s. Stadt Leonberg 2014).

Das Verfahren der Umlegung ist aufwändig: Es muss ein **Umlegungsausschuss** gebildet werden (soweit er nicht vorhanden ist), Eigentümer und sonstige Beteiligte müssen angehört und die Umlegung mit ihnen erörtert werden. Daneben sind ein Umlegungsplan zu erstellen, die Neuregelung der Eigentums- und Besitzverhältnisse festzuschreiben und die Geldleistungen zu bestimmen und abzuwickeln. Für diese Aufgaben ist ggf. eine Geschäftsstelle zur Umlegung erforderlich. Der genaue Prozess ist abhängig vom gewählten Verfahren (amtlich, freiwillig oder hybrid).

Der Aufwand einer Umlegung ist dennoch oft lohnenswert, da die Gemeinde hiermit **ideale Voraussetzungen zur Realisierung ihrer Entwicklungsziele** schaffen kann. Auf diesen Schritt zu verzichten, bedeutet daher eine Selbstbeschränkung der kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten, etwa wenn eine Gemeinde aufgrund unpassender Grundstücksverhältnisse einen Bebauungsplan nicht oder nicht in der für sie idealen Weise aufstellen kann. Dies gilt insbesondere, da auch die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer von einer Umlegung und der daraus folgenden Bebaubarkeit ihrer Grundstücke profitieren – wengleich trotzdem Widerstände gegen die Umlegung aufkommen können.

Finanziell stellt die Umlegung zudem ein risikoarmes Verfahren der Flächenmobilisierung dar. Da die Grundstücke nur neu aufgeteilt werden und die Gemeinde Flächen

für öffentliche Zwecke aus der Verteilmasse entnimmt, entstehen der Gemeinde keine Kosten für Kaufvorgänge. Allerdings entgehen der Gemeinde damit auch, von dem Flächengewinn durch die umlegungsbedingte Wertsteigerungsabschöpfung abgesehen, mögliche Einnahmen durch den Verkauf der entwickelten Grundstücke.

## Ziele und Interessen bei der Durchführung einer Umlegung

Die Umlegung hat das Potenzial zur Schaffung von Win-Win-Situationen, da sie kommunale Ziele der Stadtentwicklung zu erreichen hilft und dabei Wertsteigerung auf privaten Grundstücken erzeugt. Dennoch ist nicht zwangsläufig die Mitwirkungsbereitschaft aller Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer gegeben. Diese erhoffen sich ggf. bessere Verwertungschancen durch umfangreichere Baurechte, wollen keine Anteile ihres Grundstücks abgeben oder es für eine spätere Nutzung bewahren. Auch wenn eine einvernehmliche Lösung grundsätzlich zu begrüßen ist, dürfen Gemeinden im Verfahren der Umlegung keine Zugeständnisse an einzelne Eigentümerinnen oder Eigentümer machen, da hierdurch andere ggf. schlechter gestellt werden. Die amtliche Umlegung bedarf nicht der Zustimmung aller Betroffenen und kann auch gegen den Willen Einzelner durchgeführt werden.

Häufig stehen die Eigentümerinnen und Eigentümer der Umlegung jedoch nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, sondern sind aufgrund unklarer von ihnen zu tragenden Kosten zurückhaltend. Die Kosten einer Umlegung (insbesondere der freiwilligen) sollten daher vorab ermittelt und transparent dargestellt werden (s. hierzu Rütz 2008).

## Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

### ○ Können Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer auch (nach Lage und Größe) gänzlich andere Flächen erhalten, als sie in die Umlegungsmasse einbringen?

Grundsätzlich sollen die zugewiesenen Grundstücke sich in gleicher oder gleichwertiger Lage wie die eingeworfenen Grundstücke befinden. Eine Abweichung hiervon ist jedoch möglich, ein Wertunterschied muss in diesen Fällen finanziell ausgeglichen werden.

### ○ Kann die Umlegung zur Förderung der Innenentwicklung auch auf bereits bebauten Flächen eingesetzt werden?

Die Umlegung kann in unbebauten ebenso wie in bebauten Gebieten Anwendung finden. In unbebauten

Gebieten dient die Umlegung der Neuerschließung einer Fläche. Häufig handelt es sich dabei um eine Fläche am Ortsrand, die weder aufgrund einer prägenden angrenzenden Bebauung noch als im Zusammenhang bebauter Ortsteil gelten kann. In anderen Fällen geht es um Flächen, für die die Gemeinde bereits einen Bebauungsplan aufgestellt hat. Die ursprüngliche Grundstücksaufteilung kann z. B. auf landwirtschaftliche Flächen zurückgehen, die für eine Bebauung zu Wohnzwecken anders aufgeteilt und erschlossen werden müssen.

In bebauten Gebieten dient die Umlegung einer **Neuordnung der betreffenden Fläche**. Dies kann ein Konversionsgebiet sein oder auch ein Gebiet, für das eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme oder eine Sanierungsmaßnahme durchgeführt wird. Historisch wurde dieses Verfahren im Rahmen der Flächensanierung der 1960er und 70er Jahre genutzt. Heute werden dagegen meist neue Grundstücksgrenzen um bestehende Gebäude herum gezogen. Vereinzelt abgängige Gebäude können dabei ersetzt werden.

## Variationsmöglichkeiten, Kombinerbarkeiten

Da die Umlegung für alle Beteiligten Vorteile bietet, ist es nicht überraschend, dass es neben der amtlich angeordneten Umlegung auch möglich ist, eine **freiwillige Umlegung** sowie eine Mischform, die **vereinbarte amtliche Umlegung**, durchzuführen. Die amtliche Umlegung ist dabei die durchsetzungsstärkere Variante, die nötigenfalls auch gegen die subjektiven Interessen Einzelner durchgesetzt werden kann. Die Finanzierung des Verfahrens kann durch die Abschöpfung des Umlegungsvorteils erfolgen.

In der freiwilligen (privaten) Umlegung muss ein Einvernehmen zwischen allen Beteiligten hergestellt werden. Sie hat den Vorteil, dass im Rahmen der Freiwilligkeit auch Vereinbarungen geschlossen werden können, die über den Regelungsgehalt einer amtlichen Umlegung hinausgehen. Das Instrument für derartige Festlegungen ist der **→ städtebauliche Vertrag (s. HLF3 K.5)**. Folglich können auch im Rahmen der Umlegung mit diesem Instrument die Regelungsmöglichkeiten des § 11 BauGB angewendet werden. Den Gemeinden eröffnet sich auf diesem Weg die Möglichkeit, ihre Ziele im Rahmen der Umlegung zu realisieren.

In der hybriden Form, der vereinbarten amtlichen Umlegung, geht ein als freiwillige Umlegung begonnenes Verfahren in ein amtliches Verfahren über, oder es werden von vornherein Vereinbarungen im städtebaulichen Vertrag getroffen. Diese Variante hat den Vorteil, dass die weitergehenden Regelungen der freiwilligen Umlegung getroffen werden können, sodass die Gemeinde die Umsetzung ihrer

Entwicklungsziele vertraglich sichern kann. Für die Eigentümerinnen und Eigentümer kommt hinzu, dass die Vorschriften zu Abgaben und Gebühren der amtlichen Umlegung Anwendung finden, wonach die Verfahrenskosten nicht von ihnen zu tragen sind. Es besteht jedoch die Möglichkeit, über **→ städtebauliche Verträge (s. HLF3 K.5)** die Herstellung der Erschließungsanlagen und weitere Kosten auf einen Dritten (Eigentümer) zu übertragen.

## Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Die Umlegung ist als Verfahren zur Bodenordnung in einigen Anwendungsfällen wesentliche Voraussetzung zur Realisierung städtebaulicher Vorhaben. Zersplitterte Eigentumsstrukturen können die Entwicklung von Flächen andernfalls verhindern, selbst wenn diese im Interesse sowohl der Gemeinde als auch der Eigentümerinnen und Eigentümer liegt. Dies gilt für Neuausweisungen, vor allem aber für die wichtigen Projekte der Innenentwicklung. Durch die Neuaufteilung der Grundstücke können Voraussetzungen für eine Bebauung geschaffen werden, die gezielt zukünftige Bedarfe deckt. Die Durchführung der Umlegung als amtliche, freiwillige oder hybride Form ermöglicht darüber hinaus ein individuell angepasstes Verfahren. Die Einrichtung eines Umlegungsausschusses (und ggf. der Geschäftsstelle) kann für einige Kommunen eine Herausforderung darstellen. Können hierfür jedoch Personen mit den erforderlichen Qualifikationen gefunden werden und verfügt die Gemeinde über potentielle Anwendungsfälle einer Umlegung, sollte sie diese Möglichkeiten wahrnehmen.

## 3.4 Baugebot

### Das Baugebot als Option zur Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen

Private Eigentümerinnen und Eigentümer können mit dem Baugebot unter bestimmten Umständen dazu verpflichtet werden, den baulichen Bestand auf ihrem Grundstück an die Festsetzungen eines Bebauungsplans anzupassen, um nicht ausgenutzte Wohnbaupotenziale zu erschließen. In der Praxis wird das Baugebot aus verschiedenen Gründen derzeit kaum angewendet. Seiner Grundkonzeption nach kann es dennoch ein **wichtiger Baustein** der kommunalen Flächenmobilisierung werden, und erst kürzlich wurde ein Forschungsprojekt zu seiner Reformierung durchgeführt

(difu 2023a). Dieses Kapitel unterstreicht diese Notwendigkeit und gibt Gemeinden Hinweise zum möglichen Einsatz des Baugebots.

## Baugebote einfach erklärt

Das Baugebot (§ 176 BauGB) zielt ähnlich wie das → *Vorkaufsrecht* (s. HLF2 K.2.2) für unbebaute Grundstücke darauf ab, dass brachliegende oder unternutzte Flächen bebaut werden. Damit verbundene Ziele sind die **Verhinderung von Spekulation** mit unbebauten Grundstücken und eine gemeinwohlorientierte Nutzung des Eigentums. Soweit ein Bebauungsplan vorliegt, können Eigentümerinnen und Eigentümer dazu verpflichtet werden, ihr Grundstück entsprechend den Festsetzungen dieses Bebauungsplans zu bebauen oder bestehende Gebäude daran anzupassen (§ 176 Abs. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 2 BauGB). Für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ermöglicht das Gesetz darüber hinaus die Anordnung zusätzlicher, engerer Vorschriften für eine Bebauung (§ 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). In unbeplanten, aber im Zusammenhang bebauten Gebieten kann eine Bebauung gemäß dem Einfügungsgebot des § 34 BauGB angeordnet werden (§ 176 Abs. 2 BauGB).

### Bestimmungen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist für die Effektivität des Baugebots entscheidend, wie eng oder weit die Festsetzungen des Bebauungsplans gefasst sind. Möglich

ist, dass gar keine Wohngebäude entstehen, wenn andere Nutzungen zulässig sind. Weite Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, z. B. die Festsetzung einer maximalen Anzahl an Vollgeschossen ohne eine Mindestanzahl, können sich ebenfalls als ungeeignet für die Realisierung kommunaler Ziele erweisen.

### Bestimmungen in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

Während im Regelfall das Baugebot nur zur Bebauung innerhalb des mehr oder weniger großen Spielraums der Festsetzungen im Bebauungsplan verpflichtet, können Gemeinden in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zusätzliche Vorschriften erlassen, mit denen die zu errichtende Bebauung genauer bestimmt wird. So kann eine ausschließliche Bebauung mit Wohngebäuden angeordnet werden, sofern der Bebauungsplan eine Wohnnutzung zulässt. Auch das Maß der baulichen Nutzung kann die Gemeinde konkretisieren, indem sie innerhalb der gegebenen Festsetzungen eine bestimmte Ausnutzung anordnet.

### Pflichten der Gemeinde

Die Gemeinden haben im Rahmen der Anordnung eines Baugebots verschiedene Pflichten zu erfüllen. So setzt die Anordnung eines Baugebots voraus, dass „die alsbaldige Durchführung der Maßnahme aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist“ (§ 175 Abs. 2 BauGB). Ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung wird dabei ausdrücklich – aber nicht

## INFOBOX: Angespannte Wohnungsmärkte

*Im Zuge der Novellierung des BauGB wurde der §201a integriert, der den Begriff „angespannte Wohnungsmärkte“ definiert und es den Landesregierungen mithilfe von Rechtsverordnungen ermöglicht, Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt festzulegen.*

*Dazu zählen Gebiete, in denen:*

- die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt.
- die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt.
- die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlich Wohnraum geschaffen wird.
- geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

*Diese Bezeichnung erleichtert die Anwendung von Rechtsinstrumenten des BauGB (u. a. Vorkaufsrechte, vereinfachte Erteilung Baugenehmigung), die insbesondere auf die Wohnraumbereitstellung einwirken. Das Innenministerium Schleswig-Holstein hat im Januar 2023 auf Basis eines landweiten Gutachtens 67 Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten identifiziert (→ [siehe Link](#)).*

*Link zur Übersicht Kommunen: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Presse/PI/2023/230110\\_Gebiete\\_AngespannterWohnungsmarkt.html?nn=549a8fa0-66c0-4da0-9f19-70e4be245eac](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Presse/PI/2023/230110_Gebiete_AngespannterWohnungsmarkt.html?nn=549a8fa0-66c0-4da0-9f19-70e4be245eac)*



ausschließlich – als möglicher Grund genannt. Darüber hinaus soll die Gemeinde im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine Beratung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer zur Durchführung der Maßnahme und zu Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen anbieten.

## Abwehrmöglichkeiten

Den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern räumt das Gesetz verschiedene Möglichkeiten ein, die Anordnung eines Baugebots abzuwehren. Dies ist möglich, wenn die Bebauung entsprechend den Vorgaben des Baugebots objektiv (d.h. unabhängig von der wirtschaftlichen Situation konkreter Personen) **wirtschaftlich nicht zumutbar** ist. In diesem Fall können die Eigentümerinnen und Eigentümer die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde verlangen. Diese wiederum kann das Grundstück zugunsten einer kommunalen Wohnungsgesellschaft übernehmen, insofern diese sich zur Erfüllung des Baugebotes verpflichtet.

In den Fällen des § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (Baugebot in angespannten Wohnungsmärkten) können Eigentümerinnen und Eigentümer zudem – zunächst befristet bis 23. Juni 2026 – geltend machen, dass ihnen durch ein Baugebot **eine geplante Nutzung in der eigenen Familie unmöglich gemacht wird** (Familienprivileg). Diese Regelung betrifft damit insbesondere die sog. „Enkelgrundstücke“. Der Vorbehalt einer familiären Nutzung kann für Gemeinden ein erhebliches Hindernis für die Anordnung eines Baugebots auf kleineren Grundstücken im Eigentum von Privatpersonen sein, da eine entsprechende Absicht nur schwer zu widerlegen ist. In der Praxis werden darum v. a. größere und im Eigentum von Gesellschaften befindliche Grundstücke für ein Baugebot infrage kommen.

## Praxisbeispiele

### Tübingen - Ansprache mit Gegenwind

Aufsehen erregte der Vorstoß **Tübingens**, das private Eigentümerinnen und Eigentümer mittels Baugebot zur Bebauung oder zum Verkauf ihrer Grundstücke bewegen wollte. Dem Vorgehen wurde mangelndes Fingerspitzengefühl bis hin zu Rechtswidrigkeit vorgeworfen. Aufgrund gestiegener Baukosten und der daraus resultierenden unsicheren Wirtschaftlichkeit sowie dem durch das Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten Familienprivileg (s. o.) wurde das Vorhaben letztlich nicht umgesetzt. Dennoch seien im Zuge des Verfahrens für 40 der 240 Grundstücke Bauanträge gestellt worden.

## Enteignung

Kommen die Eigentümerinnen und Eigentümer den Verpflichtungen eines Baugebots nicht nach und werden auch die möglichen Einwände nicht erfolgreich erhoben, können die Gemeinden **Bußgelder** erheben oder schließlich auch ein **Enteignungsverfahren** anstrengen (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Hierin liegt für viele Gemeinden ein besonderes Hemmnis für die Anwendung des Baugebots, denn die Gemeinden müssen von Anfang an zumindest theoretisch bereit sein, das Verfahren zur Anordnung eines Baugebots bis hin zur Enteignung durchzuführen. Von dieser Bereitschaft hängt auch ab, ob auch schon die Androhung der Anordnung eines Baugebots die erwünschte Wirkung zeigt. Die für eine rechtssichere Durchführung erforderliche Gewissheit in der Sache und in den juristischen Belangen trauen sich viele Gemeinden jedoch kaum zu. Der (Wieder-)Aufbau einer entsprechenden Expertise kann sich dennoch lohnen. Um die Vorteile zu ermitteln, können Kommunen zunächst die Zahl möglicher – auch zukünftiger – Anwendungsfälle erheben und Praxiserfahrungen mit anderen Gemeinden austauschen. Juristischer Beistand muss ggf. von außerhalb eingeholt werden.

## Ziele und Interessen bei der Anwendung des Baugebots

Neben den offensichtlich gegensätzlichen Interessen, die überhaupt erst zur Verhängung eines Baugebots führen, liegen die Herausforderungen des Verfahrens v. a. darin, dass die Gemeinde zwar die intendierte Wirkung des Baugebots erreichen möchte, zugleich jedoch einige der im Baugebot auch festgeschriebenen Konsequenzen vermeiden will. Hierzu gehören die mögliche Übernahmepflicht sowie das Enteignungsverfahren. In beiden Fällen sollte die Gemeinde

Das Beispiel Tübingen lehrt, dass eine fordernde Ansprache starken Gegenwind erzeugt. Das Familienprivileg stellt zudem eine hohe Hürde für die Anordnung eines Baugebots dar, sodass es v. a. für Grundstücke erfolgversprechend scheint, die den Maßstab einer Wohnbebauung für eigene Zwecke überschreiten. Das Beispiel weist aber auch darauf hin, dass einige Grundstücke nicht zuletzt wegen eines mangelnden Anstoßes und möglicherweise fehlenden Wissens nicht bebaut werden. Auf diesen Umstand deutet auch das Gesetz hin, dass eine umfassende Beratung durch die Gemeinde als Bestandteil der Anordnung eines Baugebots vorsieht (vgl. Difu 2023b).



über ein → *kommunales Wohnungsunternehmen* (s. HLF3 K.2) verfügen, die das Grundstück bewirtschaften kann.

## Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

### o Hängt mit der Anordnung eines Baugebots nicht ein unverhältnismäßig großes Risiko einer Klage gegen die Gemeinde zusammen?

Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestags konnten im Jahr 2018 nur sieben Gerichtsurteile zum Baugebot ermitteln. Hierin enthalten sind Urteile zum (überwiegend gleichlautenden) Vorgänger des heutigen Baugebots nach § 39b BauG und ein Fall zum Baugebot in seiner heutigen Form. In vier dieser Fälle wurde die **Rechtmäßigkeit bestätigt**. Die Rechtswidrigkeit eines Falles lag darin begründet, dass zwei Eigentümer *gemeinsam* einem Baugebot nachkommen sollten. In einem weiteren Fall ging es nicht um die Rechtmäßigkeit des Baugebots an sich, sondern um die Art der Vollstreckung desselben. Diese Fälle können den Gemeinden daher Mut machen, dass eine gut vorbereitete Anordnung zum Baugebot erfolgreich sein wird (Deutscher Bundestag 2018).

### o Welche Optionen bietet das Baugebot, sein Ziel mit einvernehmlichen Regelungen zu erreichen?

Das Verfahren des Baugebots sieht schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die einvernehmliche Einigung zwischen Gemeinde und Eigentümerin bzw. Eigentümer als zu bevorzugende Option vor. In der verpflichtenden Erörterung mit den Betroffenen können Argumente ausgetauscht, Rahmenbedingungen erörtert und mögliche Alternativen besprochen werden. Die Ergebnisse können in einem städtebaulichen Vertrag festgehalten werden,

der eine Bauverpflichtung beinhaltet. Um die Realisierung der getroffenen Vereinbarung zu sichern, sollten Fristen vereinbart werden, die sich auf das Einreichen des Bauantrags, den Baubeginn und die Fertigstellung beziehen können. Auch finanzielle Vertragsstrafen können in Betracht gezogen werden, wenngleich diese nur eine zügige Fertigstellung der Bebauung unterstützen können, solange die Bauleute über die entsprechende Liquidität verfügen. Für den Fall, dass die Bebauung dagegen gerade aufgrund ausgehender finanzieller Mittel ausbleibt, kann die Gemeinde ein Ankaufsrecht vereinbaren. Auch ein Vorkaufsrecht für den Fall der Veräußerung an eine dritte Partei ist möglich (difu 2023: 59 ff.).

## Variationsmöglichkeiten, Kombinierbarkeiten

Vor allem private Grundstücke im Einzeleigentum bleiben oft nicht aus Gründen der Spekulation unbebaut, sondern weil Informationen über Bebauungsmöglichkeiten, Unterstützungsangebote, Verwertungsoptionen u.ä. fehlen. Ein **niedrigschwelliger, kooperativer und persönlicher Ansatz** kann in diesem Fall darin bestehen, die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer aufzusuchen, über die o. g. Aspekte zu beraten und sie ggf. auch mit günstigen Darlehen zu einer Bebauung zu animieren. Alternativ kann die Mobilisierung unbebauter Flächen im Gemeindegebiet auch über Hinweise auf Baulücken an interessierte Investoren erfolgen und eine Vernetzung von Investoren und Eigentümern.

Verkauft die Gemeinde selbst ein Grundstück, kann sie im Grundstückskaufvertrag eine **Bebauungspflicht** verankern. Damit sind Grundstückskäuferinnen und -käufer zur Bebauung gemäß den jeweils geltenden Bestimmungen verpflichtet. Übliche Fristen zur Bebauung betragen zwei oder drei Jahre. Kommen die neuen Eigentümerinnen bzw.

## Nürnberg

Die Stadt **Nürnberg** hat einen kooperativen Ansatz bei der Anordnung eines Baugebots gewählt. Um die Verfahrenskomplexität handhabbar zu halten und eine persönliche Ansprache zu ermöglichen, wurden Grundstücke ausgewählt, die lokal ansässigen Personen ohne komplizierte Eigentumsstrukturen gehören. Mit persönlichen Anschreiben wurde den Eigentümerinnen und Eigentümern dargelegt, dass die Stadt aufgrund der angespannten Lage am Wohnungsmarkt in Zusammenarbeit mit ihnen neue Wohnungen entwickeln möchte - zugleich wurde aber auch darauf hingewiesen, dass bei ausbleibendem Erfolg der kooperativen Bemühung ein Baugebot erlassen werden kann. Bisher wurde dieses

Vorgehen für vier Grundstücke angewendet. Auf zwei dieser Grundstücke wurden in der Folge insgesamt 200 Wohneinheiten realisiert. Das Beispiel zeigt, dass ein kooperatives Vorgehen bei der Anwendung von Baugeboten Erfolge zeitigen kann. Dabei sollte der Aufwand jedoch in einem guten Verhältnis zu den erzielbaren Ergebnissen stehen. Insbesondere kleine Gemeinden sollten daher die Möglichkeit von Baugeboten vor allem bei solchen Grundstücken in Erwägung ziehen, die den Bau von Mehrfamilienhäusern ermöglichen (vgl. Difu 2023b).

Eigentümer der Bebauungsverpflichtung nicht nach, können sie mit Geldstrafen belegt oder sogar zur Rückübertragung des Grundstücks aufgefordert werden.

Mit der **Grundsteuer C** bekommen die Gemeinden in Schleswig-Holstein ab 2025 ein Instrument, mit dem Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken ein finanzieller Anreiz zur Bebauung gesetzt werden kann. Die Grundsteuer C kann für baureife, aber unbebaute Grundstücke erhoben werden. Die damit anfallenden Kosten bei gleichzeitig ausbleibenden Einkünften aus der Nutzung des Grundstücks sollen zur Bebauung animieren und Spekulation mit brachliegenden Grundstücken verhindern. Um die Grundsteuer C erheben zu können, müssen die Gemeinden einen erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten, an Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie an der Nachverdichtung von Siedlungsstrukturen nachweisen.

## Vertiefende Literatur und Quellen

### zu 3.1

BBSR (Hrsg.) (2015): Kooperation im Quartier zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2015/DL\\_KIQ\\_Forschungsbericht.pdf](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2015/DL_KIQ_Forschungsbericht.pdf), letzter Zugriff: 14.04.2023.

BBSR (Hrsg.) (2018): Altbauaktivierung – Strategien und Erfahrungen, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/altbauaktivierung-dl.pdf>, letzter Zugriff: 14.04.2023.

BBSR (Hrsg.) (2022): Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau, verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-06-2022-dl.pdf>, letzter Zugriff: 14.04.2023.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Wegweiser Breite Beteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Wegweiser\\_breite\\_Beteiligung\\_FINAL.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Wegweiser_breite_Beteiligung_FINAL.pdf), letzter Zugriff: 18.04.2023.

BMUB (Hrsg.) (2014): Verwaarloste Immobilien. Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaarlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“, <https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Praxis/ArbeitshilfenundLeitfaeden/verwaerloste-immobilien.pdf>, letzter Zugriff: 18.04.2023.

## Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Ein Baugebot zu erlassen, erfordert einigen Mut der Gemeinden und sollte nur in besonderen Fällen zum Einsatz kommen, da es erhebliche Ressourcen der Gemeinde binden kann und der Verlauf des Verfahrens von einigen Unwägbarkeiten geprägt ist. Nicht zuletzt sollte das Baugebot aufgrund der im Verfahren möglichen Enteignung nur nach Ausschöpfung anderer Optionen erwogen werden. Neben den hier vorgestellten Möglichkeiten des Einwirkens auf private Flächen können Gemeinden z. B. auch prüfen, ob ein Vorkaufsrecht für das fragliche Grundstück begründet werden kann, um die Entwicklung der Fläche in die eigene Hand nehmen zu können. Unabdingbar ist eine **Rechtsberatung**, deren Kosten sich v. a. im Fall größerer oder strategisch wichtiger Flächen durchaus lohnen kann. Die hier vorgestellten Urteile zeigen, dass das Baugebot rechtssicher angewendet und erfolgreich durchgeführt werden kann.

Gemeinde Hiddenhausen (Hrsg.) (o.D.): Junge Menschen kaufen alte Häuser, <https://www.hiddenhausen.de/Hiddenhausen/Wohnen/Jung-kauft-Alt>, letzter Zugriff: 14.04.2023.

Nischwitz, G., Andreas, V. (Hrsg.) (2019): Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? In: Arbeitsberichte der ARL 26, [https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab/ab\\_026/ab\\_026\\_gesamt.pdf](https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab/ab_026/ab_026_gesamt.pdf), letzter Zugriff: 13.04.2023. Ziele und Interessen bei der Durchführung informeller Verfahren

Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2016): Einfamilienhäuser 50/60/70. Stadtentwicklung und Revitalisierung, Ludwigsburg, S. 206-218.

### zu 3.2

Deutscher Städte und Gemeindebund (DStGB) und Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte · Partnerschaftsgesellschaft mbB (Hrsg.) (2022): Das neue Baulandmobilisierungsgesetz (S. 21-24), <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-167-das-neue-baulandmobilisierungsgesetz/doku-baulandmobilisierung-web.pdf?cid=nuv>, letzter Zugriff: 12.01.2023.

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2023): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung (S. 8-18), <https://repository.difu.de/handle/difu/5>, letzter Zugriff: 02.03.2023.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd, Weyrauch, Bernhard, Zemke,

Reinhold (2019): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, Stuttgart: Kohlhammer (S. 320 ff.).

Schulte Beerbühl, Hubertus (2020): Bebauungsplan: Ausnahmen, Befreiungen und Abweichungen, <https://www.dabonline.de/2020/03/20/bebauungsplan-ausnahmen-befreiungen-abweichungen-bauen-im-innenbereich-paragraph-34-planungsrecht/>, letzter Zugriff: 12.01.2023.

Wallraven-Lindl, Marie-Luis, Uhmann, Andreas (2022): Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen, 3. grundlegend überarbeitete Auflage, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

### zu 3.3

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2015): Umlegung im Innenbereich, <https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/2018/07/umlegung.pdf>, letzter Zugriff: 08.12.2022.

Rütz (2008): Zur Kostenanalyse der privaten Umlegung als Teil der konsensualen integrierten Baulandentwicklung, in: Institut für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (Hrsg.) *Schriftenreihe* 2008(12). <https://www.igg.uni-bonn.de/de/publikationen/bestand-nach-standorten/sr-12-innen.pdf>, letzter Zugriff: 15.03.2023.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd, Weyrauch, Bernhard, Zemke, Reinhold (2019): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, Stuttgart: Kohlhammer (S. 381-399).

Stadt Augsburg (Hrsg.) (2022): Bodenordnung mittels einer Baulandumlegung, <https://www.ldbv.bayern.de/file/pdf/16291/Bauland-Umlegung.pdf>, letzter Zugriff: 08.12.2022.

Stadt Leonberg (Hrsg.) (2014): Vereinbarte amtliche Umlegung, [https://www.leonberg.de/media/custom/447\\_7562\\_1.PDF?1311761442](https://www.leonberg.de/media/custom/447_7562_1.PDF?1311761442), letzter Zugriff: 08.12.2022. (übersichtlicher Informationsflyer mit Berechnungsbeispiel)

### zu 3.4

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2018): Rechtsprechung zum Baugebot nach § 176 BauGB, <https://www.bundestag.de/resource/blob/556532/495bbe3992b267762b98aa7a7d-0147bd/WD-7-065-18-pdf-data.pdf>, letzter Zugriff: 15.03.2023.

Difu (2023a): Baugebote für den Wohnungsbau. Von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung, <https://repository.difu.de/handle/difu/583724>, letzter Zugriff: 14.02.2023.

Difu (2023b): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung, <https://repository.difu.de/handle/difu/5>, letzter Zugriff: 02.03.2023.

GSK (2019): Risiko Baugebot?, [https://www.gsk.de/wp-content/uploads/2019/06/GSK\\_Stockmann\\_Update\\_Baugebot.pdf](https://www.gsk.de/wp-content/uploads/2019/06/GSK_Stockmann_Update_Baugebot.pdf), letzter Zugriff: 15.02.2023.

Kolocek, M., Hengstermann, A. (2020): Der Mythos der Drohkulisse. Eine diskursanalytische Untersuchung der Instrumente Baugebot und städtebauliche Enteignung in der responsiven Bodenpolitik, in: *Raumforschung und Raumordnung* 78(6): 559-573, <https://sciendo.com/pdf/10.2478/rara-2020-0031>, letzter Zugriff: 15.03.2023.

# FORUM SH STADT & LAND.

## Zukunftsfähige Städte und Gemeinden - für ein lebenswertes Schleswig-Holstein!

Das Forum Stadt&Land.SH ist eine gemeinsame Plattform und freiwilliger Verbund verschiedener Akteure aus der Stadt- und Ortsentwicklung, den kommunalen Planungs-verwaltungen, aus Hochschulen und fachpolitischen Ver-bänden. Das Forum versteht sich als offene Plattform, bei der weitere Partnerinnen und Partner herzlich willkommen sind, sich zu Fragen der Stadt- und Ortsentwicklung in Schleswig-Holstein auszutauschen und fortzubilden.

### Partnerinnen und Partner des Forums sind:

ARCHITEKTEN- UND INGENIEURKAMMER  
SCHLESWIG-HOLSTEIN



ARGE//eV  
Arbeitsgemeinschaft  
für zeitgemäßes Bauen e.V.



VEREINIGUNG  
FÜR STADT-,  
REGIONAL- UND  
LANDESPLANUNG



DIE STÄDTEENTWICKLER  
BUNDESVERBAND

Diakonie  
Schleswig-Holstein

Haus & Grund®  
Eigentum. Schutz. Gemeinschaft.

IHK Schleswig-Holstein  
Flensburg-Kiel-Lübeck

SH  
Schleswig-Holstein  
Ministerium für Inneres,  
Kommunales,  
Wohnen und Sport

SHGT  
Schleswig-Holsteinischer  
GEMEINDETAG

SHLKT  
Schleswig-Holsteinischer  
Landkreistag

Städteverband  
Schleswig-Holstein



VNW - Verband norddeutscher  
Wohnungsunternehmen e. V.



Deutsche Akademie für Städtebau  
und Landesplanung (DASL)



IB.SH  
Ihre Förderbank

Die Geschäftsstelle des Forums ist bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein angesiedelt. Diese nimmt Fragen, Anregungen oder Interesse zum vertieften Austausch gerne entgegen:

Geschäftsstelle Forum Stadt&Land.SH  
Bei der  
Investitionsbank Schleswig-Holstein  
Wohnquartiersentwicklung / Städtebauförderung  
Zur Helling 5-6  
24143 Kiel

[Quartiersfoerderung@ib-sh.de](mailto:Quartiersfoerderung@ib-sh.de)  
0431 / 9905 -3315

IB.SH  
Ihre Förderbank