

# DAS NEUE BAULANDBMOBILISIERUNGSGESETZ



<b>VORWORT</b> DStGB Dr. Gerd Landsberg	3	<b>4 SEKTORALER BEBAUUNGSPLAN ZUR WOHNRAUMVERSORGUNG</b> „Alter Wein in neuen Schläuchen“ oder eigenständiges Instrument mit Innovationspotenzial?	21
<b>VORWORT</b> RSD Dr. Max Reicherzer	4	<b>4.1</b> Erweiterung bestehender Baurechte oder Eingriff in das Grundstückseigentum	21
<b>1 BAULANDMOBILISIERUNGSGESETZ 2021</b> Kurzüberblick	6 -	<b>4.2</b> Praxistest des neuen Instruments 4.2.1 <i>Zusätzliche Wohnbaurechte im Innenbereich</i> 4.2.2 <i>Zusätzliches Wohnbaurecht im Innenbereich nur für geförderten Wohnbau</i> 4.2.3 <i>Kompensation der Wohnungsbindungen durch Baurechtsverdichtung</i>	23 23 23
<b>2 BAULANDMODELLE</b> Kommunaler Zwischenerwerb – welcher Ablauf ist sachgerecht?	10	<b>4.3</b> Ergebnis	24
<b>2.1</b> Bedeutung kommunaler Zwischenerwerbsmodelle	10	<b>5 WOHNEN</b> im ländlichen Raum	25
<b>2.2</b> Ankauf zum Verkehrswert	11	<b>5.1</b> Die Problematik von neuen Wohngebieten im ländlichen Raum	25
<b>2.3</b> Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen	12	<b>5.2</b> Das Dörfliche Wohngebiet	25
<b>2.4</b> Vorschalterwerb und Rechtfertigung der Vorabbindung	12	<b>5.3</b> Ausweitung der Umnutzungsmöglichkeiten im Außenbereich	26
<b>2.5</b> Passgenauer Erwerb der Gemeinde nach der ersten Auslegung	13	<b>6 BESCHLEUNIGUNGSPOTENZIALE</b> für die Baulandmobilisierung	27
<b>3 EIGENES IMMOBILIENPROJEKT DER GEMEINDE ODER VERGABE AN EINEN DRITTEN?</b> Konzeptvergabe als denkbarer Weg?	14	<b>6.1</b> Organisation und Vorbereitung des Planungsverfahrens	27
<b>3.1</b> Gegenstand einer Konzeptvergabe	14	<b>6.2</b> Wahl des richtigen Verfahrens	28
<b>3.2</b> Sicherung der gemeindlichen Ziele	14	<b>6.3</b> Vorzeitige und parallele Durchführung einzelner Verfahrensschritte und Verfahren	30
<b>3.3</b> Auswahl des Käufers	14	<b>6.4</b> Ohne zeitintensives Bauleitplanverfahren: Ausnahmen und Befreiungen	30
<b>3.4</b> Förmliches Vergabeverfahren	14	<b>7 MUSTEREINFÜHRUNGSERLASS</b>	31
<b>3.5</b> Freihändige Vergabe	17		
<b>3.6</b> Kaufpreis und Subventionsverbot	18		
<b>3.7</b> Kaufpreis und Planungsrecht	20		
<b>3.8</b> Kein Patentrezept	20		

## IMPRESSUM

Neuaufgabe  
April 2022

### Herausgeber

Deutscher Städte und Gemeindebund (DStGB) und  
REDEKER SELLNER DAHS Rechtsanwälte · Partnerschaftsgesellschaft mbB

### Konzept und Idee

Verantwortlich für den Deutschen Städte- und Gemeindebund Bernd Düsterdiek

### Autoren von Redeker:

Dr. Max Reicherzer  
Dr. Marco Rietdorf  
Dr. Jan Mädler  
Dr. Dominik Snjka

### Gestaltung und Satz Birgit Pointinger

Fotos Titelblatt von links oben im UZS: (Adobe Stock) ah\_fotobox | sonne07 | familie-eisenlohr.de | jipen | Gabriele  
Rohde | Jamrooferpix



Dr. Gerd Landsberg © Benjamin Westhoff

## VORWORT DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

Eines der Hauptprobleme bei der Schaffung neuen Wohnraums war und ist die Bereitstellung entsprechender Bauflächen. Dies gilt insbesondere in stark nachgefragten Städten und Gemeinden und in deren umliegenden Regionen. Daher ist es zu begrüßen, dass der Bundesgesetzgeber im vergangenen Jahr mit dem Baulandmobilisierungsgesetz verschiedene Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht hat, um eine bessere Aktivierung von Bauland zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu ermöglichen.

Angesichts eines jährlichen Neubaubedarfs von mindestens 320.000 Wohnungen bis zum Jahr 2025 ist es unerlässlich, die bestehenden gemeindlichen Handlungsinstrumente zur Baulandmobilisierung zu erweitern und planungsrechtliche Erleichterungen für die Wohnbauentwicklung zu schaffen.

Die gesetzlichen Neuregelungen zielen in die richtige Richtung: Die Stärkung der kommunalen Vorkaufsrechte, die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung, die Schärfung des Baugebots oder auch die erleichterte Erteilung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu Gunsten von Wohnbauvorhaben sind Ansätze, die den gemeindlichen „Instrumentenkasten“ im Planungsrecht sinnvoll erweitern.

Mit diesen und weiteren Neuregelungen wurden zahlreiche Empfehlungen der „Expertenkommission für Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, an der auch die kommunalen Spitzenverbände mitgewirkt haben, umgesetzt. Der Gesetzgeber bleibt aber weiter gefordert. Neben der Prüfung einer noch stärkeren Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Bauleitplanung gehören

die im Baulandmobilisierungsgesetz vorgesehenen zeitlichen Befristungen, etwa bei der Zulassung sektoraler Bebauungspläne, sowie die Beschränkung verschiedener Instrumente auf „angespannte Wohnungsmärkte“ auf den Prüfstand.

Mit der vorliegenden Dokumentation werden die einzelnen Neuregelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes praxisgerecht vorgestellt, Hinweise zu kommunalen Baulandmodellen gegeben, die Grundlagen von Konzeptvergaben erläutert sowie auch das Thema „Bauen und Wohnen in ländlichen Räumen“ näher erörtert. Ein besonderer Dank gilt unserem Kooperationspartner, der Redeker, Sellner, Dahs Rechtsanwälte Partnerschaft mbH.

Wir wünschen Ihnen eine interessante und spannende Lektüre!

*Berlin, im April 2022*

Dr. Gerd Landsberg

*Hauptgeschäftsführer Deutscher Städte- und Gemeindebund*



Dr. Max Reicherzer

## VORWORT REDEKER SELLNER DAHS

### Planungsverfahren mit Leben erfüllen!

Das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 möchte den Kommunen Wege eröffnen, schneller und mit geringerem Aufwand neues Baurecht zu schaffen: Zum einen wird das neue Instrument des sektoralen Bebauungsplanes zur Wohnraumversorgung eingeführt. Zum anderen werden die Möglichkeiten der Baurechtsschaffung über Befreiungen, also ohne aufwendige Bebauungsplanänderung, ausgeweitet. Genehmigungen ohne Bebauungsplan nach §§ 34 f. BauGB sollen weitgehender als bisher möglich sein. Kehrseite dieser „Verschlankung“ im Verfahrensaufwand ist natürlich, dass gesetzlich im Bauleitplanverfahren verankerte Instrumente der Wissenseinbindung von Trägern öffentlicher Belange und Elemente der demokratischen Partizipation der Öffentlichkeit zurückgefahren werden. Gut an dieser neuen Rechtslage ist vor allem: **Die Kommunen können davon Gebrauch machen, müssen dies aber nicht.**

Jedenfalls wäre wenig gewonnen, wenn man auf das klassische Bebauungsplanverfahren verzichtet, dann jedoch die Bürger über Workshops und Werkstattverfahren doch wieder ausgiebig „informell“ einbinden möchte. Wer nach Deregulierung ruft, kann nicht gleichzeitig stärkere bürgerschaftliche Partizipation fordern. Partizipative Einbindung der Bürgerschaft stellt letztlich keine Alternative zum gesetzlichen Verfahren dar. Vielmehr kommt es darauf an, die gesetzlich vorgesehenen Verfahren mit Leben zu erfüllen, damit diese nicht zum leeren Ritual verkommen, sondern das Vertrauen in den Entscheidungsprozess stärken. Dies kann durch Integration von partizipativen Elementen in die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren auch bisher schon erfolgen. **Bauleitplanverfahren, die die Bürger mitnehmen, können sich im besten Sinne als**

**Beschleunigungspotenzial erweisen, weil gerichtliche Auseinandersetzungen verringert werden.**

Das Baulandmobilisierungsgesetz verfolgt neben der Beschleunigung jedoch weitergehend das Ziel, dass Bauland wirklich bebaut wird. Immobilien sollen mobil gemacht werden. **Angebotsbebauungspläne sollen auf „Vollzug geschaltet werden“.** Der Gesetzgeber hat deshalb versucht, das Mittel des Baugebotes auszubauen und zu stärken. Wichter als dieses Zwangsinstrument werden jedoch auch in Zukunft konsensuale Modelle der Baulandentwicklung sein. Die hier vorgelegte Dokumentation möchte deshalb die gesetzlichen Neuerungen im Kontext bereits bestehender Instrumente darstellen. Die Auseinandersetzung mit den gesetzlichen Neuerungen soll so auch den Blick auf bereits bestehende Möglichkeiten öffnen. Die Dokumentation möchte das Verständnis des Lesers fördern, Hilfestellung für die Praxis sein, aber auch Problemstellen des beruflichen Alltags von Kommunen näher beleuchten.

Ich danke meinen Kollegen Dr. Marco Rietdorf, Dr. Jan Mädler und Dr. Dominik Snjka für die tatkräftige Unterstützung bei der Erstellung dieser Dokumentation.

München, im April 2022

Dr. Max Reicherzer

Partner der Partnerschaftsgesellschaft REDEKER SELLNER DAHS



# 1 BAULANDBOBILISIERUNGSGESETZ 2021

## KURZÜBERBLICK

Mit dem am 23.06.2021 in Kraft getretenen Baulandmobilisierungsgesetz<sup>1</sup> soll die Wohnraumsituation vor allem in Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten verbessert werden. Wesentliche Eckpunkte werden nachfolgend in einer Kurzübersicht zusammengefasst.<sup>2</sup>

### 1.1 Besondere Bedeutung der Wohnraumversorgung

§ 1 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 BauGB verdeutlicht künftig an zentraler Eingangsstelle des BauGB, dass die städtebauliche Erforderlichkeit auch mit der Bereitstellung von Flächen für Wohnungsbedarf begründet werden kann. Damit wird die Schaffung von Wohnraum an markanter Stelle des BauGB als Planungsaufgabe hervorgehoben.

### 1.2 Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten

Wesentliche – dem Vorbild des § 556d Abs. 2 BGB nachgebildete – Neuregelung ist § 201a BauGB, wonach die Landesregierungen durch Rechtsverordnung Gemeinden (teilweise) zu Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt erklären können. Der Erlass der Rechtsverordnung ist an die Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen geknüpft und muss sich auf eine belastbare Datenlage zurückzuführen lassen. Es handelt sich um eine Regelung mit Querschnittsfunktion, die in unterschiedlichen Bereichen zusätzliche Instrumente der Baulandmobilisierung aktiviert. Die Bandbreite reicht von den erweiterten Satzungsverkaufsrechten (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 lit.b) BauGB) über zusätzliche Befreiungsmöglichkeiten (§31 Abs. 3 BauGB) bis hin zu den Baugeboten (§176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). Ferner kann ein Genehmigungsvorbehalt für die Aufteilung nach WEG statuiert werden (§250 BauGB).

### 1.3 Erweiterung der gemeindlichen Vorkaufsrechte

Das gemeindliche Vorkaufsrecht wird im Innenbereich gestärkt und auf brachliegende Flächen mit vorübergehender Bebauung sowie auf Flächen mit städtebaulichen oder gebäudebezogenen Missständen ausgeweitet (§ 24 Abs. 1 Nr. 6 und 8 BauGB). Die Deckung des Wohnbedarfs in der Gemeinde stellt nunmehr ausdrücklich einen rechtfertigenden Allgemeinwohlgrund dar, der die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigt (§ 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Die Gemeinden werden zudem in die Lage versetzt, den zu zahlenden Kaufpreis auf den Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt des Kaufs im Ausübungsbescheid herabzusetzen, ohne dass wie bisher eine deutliche Verkehrswertüberschreitung des Kaufpreises seitens der Gemeinde nachgewiesen werden muss (§ 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

### 1.4 Erweiterte Befreiungsmöglichkeiten

Auf vereinfachte Befreiungen von Planfestsetzungen und die gesetzliche Lockerung des Erfordernisses des Einfügens in die nähere Umgebung zielen die Neuerungen in § 31 Abs. 3 und § 34 Abs. 3a BauGB ab. Befreiungen werden in den vom Landesverordnungsgeber festgelegten Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten davon entbunden, die Grundzüge der Planung nicht berühren zu dürfen, womit aufwendige Verfahren zur Änderung des Bebauungsplanes nunmehr entfallen können. Auch in Gebieten, die nicht als angespannter Wohnungsmarkt eingestuft werden, vermittelt die gesetzliche Klarstellung in § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB, dass auch die Erfüllung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung eine Befreiung rechtfertigen kann. Nach § 34 Abs. 3a Satz 3 BauGB kann nunmehr im unbeplanten Innenbereich auch in mehreren vergleichbaren Fällen – also nicht nur im Einzelfall – eine Wohnbebauung ohne Einfügen ermöglicht werden. Es darf jedoch nicht dazu kommen, dass ein Planungserfordernis entsteht.

<sup>1</sup> BGBl. I Nr. 33 S. 1802.

<sup>2</sup> Ausführlicher Reicherzer/Finster, ZfR 2021, 149; Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2021, 905; Kment, ZRP 2020, 179.



© AdobeStock\_ah\_fotobox

### 1.5 Erweiterte städtebauliche Baugebote

Um weiter zur Erleichterung der Wohnbaulandbeschaffung beizutragen, sind insgesamt, besonders aber in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten, die Möglichkeiten zur Anordnung städtebaulicher Baugebote erweitert worden (§ 175 Abs. 2 Satz 2 und § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB). Damit einhergehende Konflikte über die subjektive Unzumutbarkeit der Errichtung von Wohnbebauung für den einzelnen Eigentümer können dabei letztlich zu Übernahmeverlangen des jeweiligen Grundstückseigentümers führen und somit im Ergebnis für die Gemeinden den Vorteil eines erweiterten Flächenzugriffs bedeuten (§ 176 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die Gemeinde wird jedoch weiterhin auch die objektive Wirtschaftlichkeit der Bebauung darlegen müssen, damit das Baugebot den gesetzlichen Anforderungen entspricht (§ 176 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

### 1.6 Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Der neue Genehmigungsvorbehalt nach § 250 BauGB verfolgt den Zweck, in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten zu verhindern, dass Immobilieneigentümer Mietshäuser in Wohnungseigentum umwandeln und die Einzelwohnungen veräußern, sodass die Eigentumswohnungen dem Mietwohnmarkt entzogen sind.

### 1.7 Neue Gebietsart „Dörfliches Wohngebiet“, Wohnen im Außenbereich

Zur Entzerrung der Wohnungslage in den Ballungsgebieten sollen zusätzliche Möglichkeiten der Baugebietsausweisung im ländlichen Raum durch Einführung des neuen Gebietstypus des „Dörflichen Wohngebietes“ in § 5a BauNVO ermöglicht werden. Ergänzend soll auch die Umnutzung ehemaliger Landwirtschaftsgebäude zu Wohnzwecken erleichtert und ausgeweitet werden (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 lit. f, Nr. 2 lit. c BauGB; siehe hierzu Ziffer 5 dieser Doku).



© studio-busseyankushev-adobe.stock.com

### 1.8 Neuer Typus des sektoralen Bebauungsplans

Auf planerischer Ebene wird das Instrument des sektoralen Bebauungsplans zur Wohnungsbauförderung gemäß § 9 Abs. 2d BauGB eingeführt. Die Gemeinden werden hierdurch in die Lage versetzt, für bestimmte Flächen des Innenbereichs Wohnbebauung auch insoweit zu ermöglichen, als diese nach § 34 BauGB nicht zulässig wäre. Die Bebauung kann weitergehend an die Verwendung für den geförderten Wohnungsbau geknüpft werden (siehe hierzu Ziffer 4 dieser Doku).

### 1.9. Konzepte der Innenverdichtung

Innenentwicklungskonzepte zur Begründung der Innenverdichtung und als Belang in der Abwägung werden nun gesetzlich normiert (§ 176a BauGB). Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Innenentwicklung setzen nicht am

einzelnen Grundstück an, sondern können auch eine Vielzahl im Gemeindegebiet unzusammenhängend verteilter Grundstücke erfassen. Die Begründung von Baugeboten und von Bebauungsplänen zur Innenentwicklung kann damit gestärkt werden.

### 1.10 Fortgeltung des beschleunigten Verfahrens bei Anschlussplanungen

Das beschleunigte Verfahren kann zur Schaffung von Wohnraum in Ortsrandlagen weiterhin nach § 13b BauGB zur Anwendung kommen. Damit kann auf den Umweltbericht sowie auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verzichtet werden. Die Änderung des Flächennutzungsplanes kann ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde durch bloße Berichtigung erfolgen (siehe hierzu Ziffer 6 dieser Doku).



## 2 BAULANDMODELLE KOMMUNALER ZWISCHENERWERB, WELCHER ABLAUF IST SACHGERECHT?

Viele Städte und Gemeinde greifen mittlerweile neben dem Instrument der Bauleitplanung zu Baulandmodellen, um das Ziel der Mobilisierung und Aktivierung von Bauland zu erreichen. Nachfolgend wird die Bedeutung derartiger Modelle erläutert. Zur näheren Ausgestaltung von Baulandmodellen im Einzelnen sei auf die DStGB-Dokumentation Nr. 147 verwiesen. Der nachfolgende Beitrag wendet sich schließlich vertiefend und ergänzend der Frage des praxisgerechten Ablaufs von Zwischenerwerbsmodellen in Hinblick auf die zu erwartenden Bodenwertsteigerungen zu.

### 2.1 Bedeutung kommunaler Zwischenerwerbsmodelle

Wird Bauland ausgewiesen, so stellt dies abgesehen vom vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach §12 BauGB in der Regel lediglich ein Bebauungsangebot für den Grundstückseigentümer dar. Es bleibt dem Grundstückseigentümer überlassen, ob er sein Grundstück tatsächlich entsprechend dem Bebauungsplan selbst bebauen oder an einen Bauwilligen veräußern möchte. Kommunale Zwischenerwerbsmodelle ermöglichen es der jeweiligen Gemeinde hingegen, einen Teil der Fläche im Baugebiet zu erwerben und die Grundstücke mit Verpflichtung zur Bebauung weiter zu veräußern. Die Weiterveräußerung der Grundstücke kann durch Verkauf oder Erbbaurechtsvertrag erfolgen. Nicht selten erfolgt die Weitergabe im Wege einer so genannten Konzeptvergabe (siehe hierzu Ziffer 3). Dabei werden Grundstücke vorrangig an denjenigen Investor vergeben, der gewährleistet, dass die städtebaulichen Ziele verwirklicht werden. Gegenüber dem städtebaulichen Konzept ist der vom Investor gebotene Kaufpreis bei der Auswahl des Käufers nachrangig (siehe hierzu Ziffer 3 in dieser Doku).

Der Erwerb und die Weiterveräußerung von Grundstücken ist für Kommunen ein besonders wirksames Instrument, um die Entwicklung auf den Flächen im Sinne der Baulandmobilisierung zu steuern. Die Bebauungspläne können damit auch tatsächlich einer baulichen Realisierung zugeführt werden, indem die Gemeinde bei Vergabe der Baugrundstücke einen



*Das beste Zeichen einer  
guten Wirtschaft ist,  
daß die Stadt fortfährt,  
Grundstücke zu kaufen, ...«*

*Johann Wolfgang von Goethe, Werke III, Weimar 1788*

Investor aussucht, der bereit und in der Lage ist, ihre städtebaulichen Ziele zu erfüllen. Die Zielverwirklichung kann über Rücktritts- oder Wiederkaufsrechte der Stadt abgesichert werden, die greifen, wenn die Bebauung nicht fristgerecht oder nicht entsprechend den städtebaulichen Zielen erfolgt. Der kommunale Zwischenerwerb wird auch vom Baugesetzbuch als wichtiges Instrument der Erfüllung von städtebaulichen Zielen angesehen. Dies wird beispielsweise bei den Regelungen zum Vorkaufsrecht deutlich. Diese sehen Ankauf und ggf. eine Weitergabe an Bauwillige vor (siehe §§ 24, 27a BauGB). Im Bereich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach den §§ 165 ff. hat der Gesetzgeber gleichfalls vor Augen, dass die Gemeinde Grundstücke erwirbt, um sie anschließend einer dem Entwicklungsziel entsprechenden Bebauung zuzuführen. Auch außerhalb dieser gesetzlich normierten Instrumente ist es jedoch den Kommunen möglich, im Rahmen entsprechender Grundsatzbeschlüsse Baulandmodelle zu etablieren, die vorsehen, dass eine Baulandausweisung nur dann erfolgt, wenn vorab ein Teil der Fläche an die Gemeinde verkauft wird. Bekannt sind insoweit die Einheimischenmodelle (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Denkbar sind Zwischenerwerbsmodelle jedoch auch, um sozialen Wohnungsbau oder andere städtebauliche Ziele zu erreichen (siehe auch hierzu § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB).



© Daniel Ernst - Fotolia.com

## 2.2 Ankauf zum Verkehrswert

Hinsichtlich des von der Gemeinde im Rahmen von Zwischenerwerbsmodellen zu bezahlenden Kaufpreises hat der Bundesgerichtshof bereits am 02.10.1998 entschieden<sup>1</sup>:

*„Verkauft ein Grundstückseigentümer einen Teil seines im Außenbereich liegenden Grundstücks für einen marktgerechten Preis (Bauerwartungsland) an die Gemeinde zur Beschaffung von Bauland im Rahmen eines Einheimischenmodells, und stellt sie ihm dafür in Aussicht, sie werde das ganze Grundstück in den Bebauungsplan aufnehmen, so liegt darin kein unzulässiges Koppelungsgeschäft.“*

Um einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot (§ 56 VwVfG) und das Angemessenheitsgebot (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB) zu vermeiden, sehen deshalb viele Baulandmodelle vor, dass die Grundstücke, Grundstücksteile oder Miteigentumsanteile seitens der Gemeinde zum Verkehrswert (§ 194 BauGB) von Bauerwartungslandpreisen (§ 3 Abs. 2 ImmoWertV) angekauft werden. Die Ermittlung des Verkehrswertes erfolgt meist im deduktiven Verfahren (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1  
Deduktive Bodenermittlung

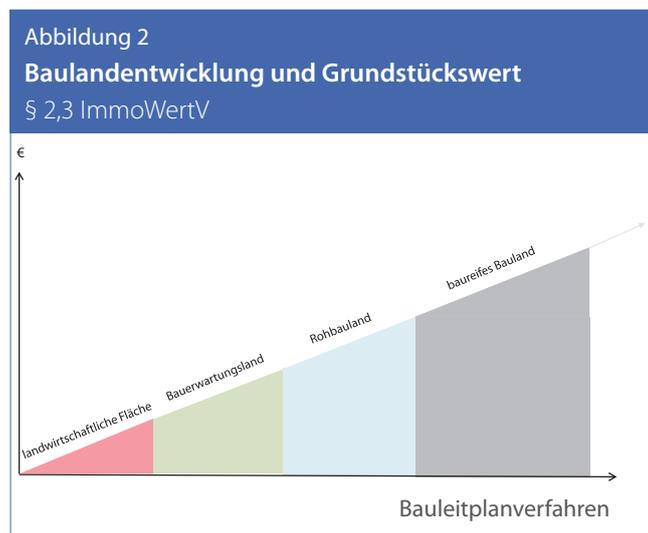
<b>Bodenwert, erschließungsbeitragspflichtig</b>	... €/m <sup>2</sup>
abzgl. Straßen- und Erschließungsfläche ... % von ... €/m <sup>2</sup>	... €/m <sup>2</sup>
abzgl. Entwicklungskosten	... €/m <sup>2</sup>
abzgl. Realisierungsrisiko... % v. ... €/m <sup>2</sup>	... €/m <sup>2</sup>
<b>Wartezeit</b>	<b>Jahre (z.B.)</b>
Grunderwerb, Vorplanung	1
Bauleitplanung	3
Umlegung	2
Erschließung	1
<b>Baureife</b>	<b>7 Jahre</b>
<b>Abzinsung (7 Jahre, 2,5 %)</b>	<b>0,8413</b>
<b>Bauerwartungslandwert</b>	... €/m <sup>2</sup> x 0,8413 = rd. ... €/m <sup>2</sup>

<sup>1</sup> BGH, Urteil vom 2.10.1998 - V ZR 45-98

In Hochpreislagen hat sich allerdings mittlerweile gezeigt, dass der Ankauf zum Verkehrswert von Bauerwartungsland kein gangbarer Weg ist, um bezahlbaren Wohnraum zu realisieren. Die vom Markt für freien Wohnungsbau abgeleiteten Bauerwartungslandpreise fallen mittlerweile oftmals zu hoch aus, um das städtebauliche Ziel des bezahlbaren Wohnungsbaus erreichen zu können. Aus diesem Grund gehen Gemeinden vermehrt dazu über, den Bauerwartungspreis nicht deduktiv aus dem Grundstückspreis am freien Markt abzuleiten. Vielmehr wird als Ausgangsbasis der spätere Verkaufspreis im Vergabeverfahren angesetzt, der für bezahlbaren Wohnraum nicht selten unterhalb des Verkehrswertes des freien Marktes liegt (siehe „zum im Rahmen von Konzeptvergaben reduzierten Verkaufspreis“, Ziffer 3).

### 2.3 Planungsbedingte Bodenerwerbssteigerungen

Je später Kommunen im Rahmen des Baulandentwicklungsprozesses Grundstücke ankaufen, desto höher muss der Verkehrswert der Grundstücke angesetzt werden. Im Rahmen einer Baulandausweisung führt die fortschreitende Bauleitplanung zu entsprechenden Bodenwertsteigerungen (siehe Abbildung 2). Nach §§ 2 f, ImmoWertV ist der Entwicklungszustand des Grundstücks für die Verkehrswertbestimmung maßgeblich.



Sofern es einer Gemeinde allerdings gelingt, den Grund und Boden bereits vor Beginn des Bauleitplanverfahrens oder jedenfalls zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Bauleitplanverfahren aufzukaufen, ist ein Ankauf zum Verkehrswert noch zu einem niedrigeren Bauerwartungslandpreis möglich (§ 3 Abs. 2 ImmoWertV). Je weiter jedoch das Bauleitplanverfahren fortschreitet, umso höher fällt der Verkehrswert aus.

### 2.4 Vorschalterwerb und Rechtfertigung der Vorabbindung

Beim Erwerb vor Beginn des Bauleitplanverfahrens (Vorschalterwerb) stellt sich jedoch das praktische Problem, dass private Projektentwickler und Grundstückseigentümer gerade in städtebaulichen Verdichtungsbereichen erst dann zur Mitwirkung an einem Baulandmodell mit Zwischenerwerb der Gemeinde bereit sind, wenn konkrete Planungen vorliegen. Deshalb kommen Gemeinden in den Vertragsverhandlungen nicht umhin, bereits vor Start des offiziellen Bauleitplanverfahrens informelle Planungsentwürfe den Gesprächen mit den Grundstückseigentümern und Projektentwicklern zugrunde zu legen. Diese informellen Planungskonzepte haben zwar in der Regel noch wenig rechtliche, aber dennoch eine starke faktisch-politische Bindungswirkung, wenn sie den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern zugrunde gelegt worden sind. Dies ist aus Sicht des Planungsrechts nicht ganz unproblematisch, weil damit das spätere Bauleitplanverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie eine offene Abwägung der öffentlichen und privaten Belange entwertet zu werden droht. Deshalb führte das Bundesverwaltungsgericht bereits in der so genannten „Flachglasentscheidung“ im Jahre 1974<sup>1</sup> aus:

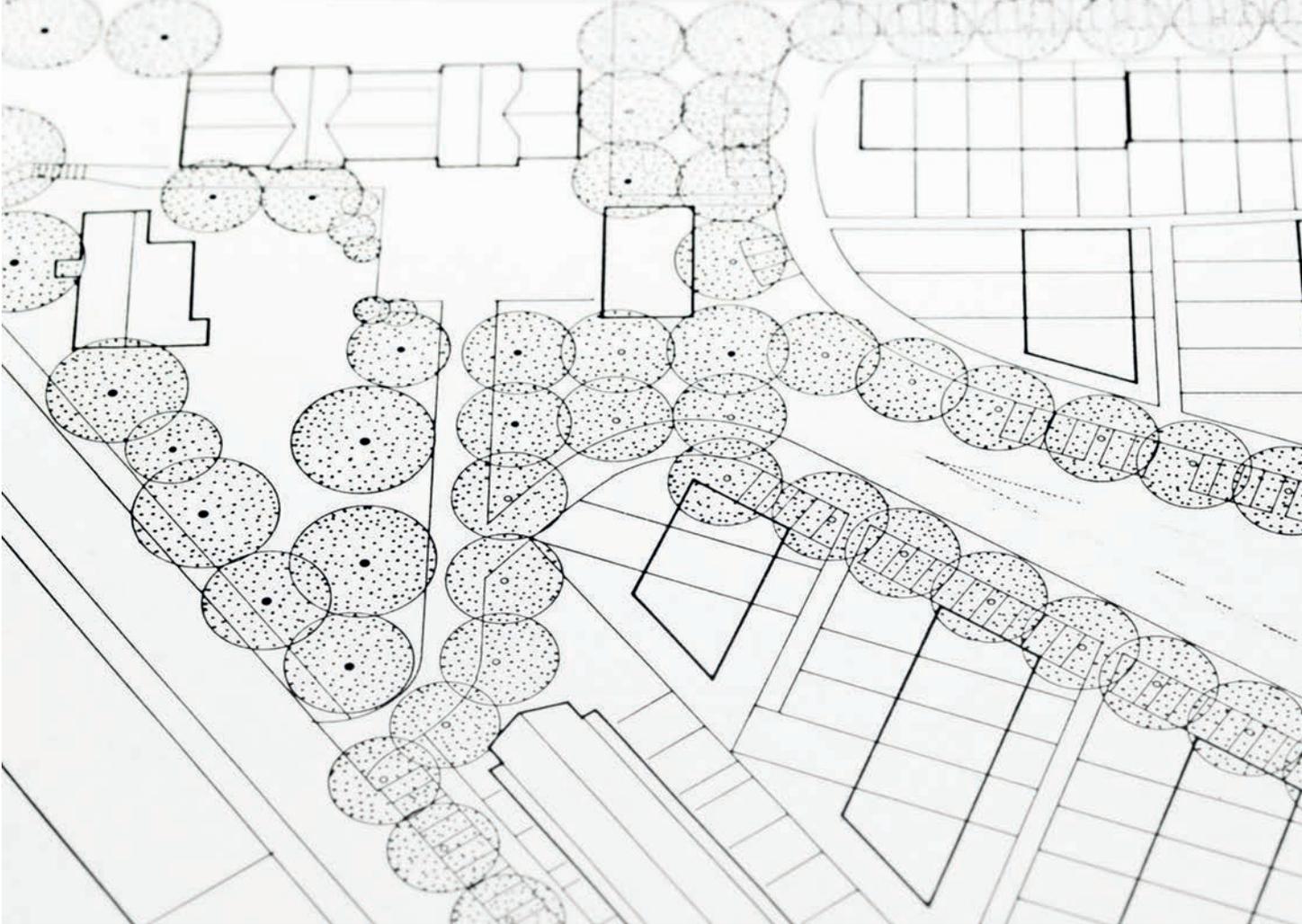
*„Eine (sachliche) Verkürzung des abschließenden Abwägungsvorganges widerspricht grundsätzlich der Regelung des § 1 IV 2 BBauG; wenn sie dennoch hingenommen werden soll, bedarf es dafür einer Rechtfertigung.“*

Damit die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Rechtfertigung der planerischen Vorabbindung im Rahmen des frühzeitigen Erwerbs von Grund und Boden im Plangebiet gelingt, empfiehlt es sich, bereits vor Beginn des Bauleitplanverfahrens, also vor dem Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB, zumindest ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu beschließen, das als Grundlage für die vertraglichen Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümern und Projektentwicklern vor Beginn des Bauleitplanverfahrens dient. Das städtebauliche Entwicklungskonzept sollte in öffentlicher Sitzung vom zuständigen Organ der Gemeinde beschlossen werden.

### 2.5 Passgenauer Erwerb der Gemeinde nach der ersten Auslegung

Möchte die Gemeinde eine bereits im förmlichen Bauleit-

<sup>1</sup> BVerwG, 05.07.1974 - IV C 50.72



© darknightsky - fotolia.com

planverfahren befindliche Planung dem Grunderwerb zugrunde legen, führt dies unweigerlich zu einem höheren Kaufpreis. Auf der anderen Seite können dann im Kaufvertrag die Einzelheiten der späteren Bauleitplanung bereits präzise geregelt werden, da bereits erste Beteiligungen der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit durchgeführt worden sind. Auch dieser Weg eines Erwerbs erst nach der ersten Auslegung kann ein gangbarer Weg sein, wenn sich ein tragfähiger Kaufpreis für den Zeitpunkt des Kaufs ermitteln lässt. Unter Umständen können zu erwartende Ertragsminderungen „eingepreist“ werden, die daraus herrühren, dass die Wohnungen für den preisgedämpften Mietwohnungsbau verwendet werden sollen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 ImmoWertV).

## PRAXISTIPP

- *Um einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot und das Angemessenheitsgebot zu vermeiden, sollten Gemeinden im Rahmen von Zwischenerwerbsmodellen den Kaufpreis bezahlen, der sich aus einer transparenten und nachvollziehbaren Wertermittlung ergibt, die sich an den Marktgegebenheiten orientiert.*
- *Damit das Bauleitverfahren durch einen Grunderwerb vor Beginn des Bauleitplanverfahrens nicht unzulässigerweise entwertet wird, sollte der Grunderwerbsvertrag auf der Basis eines vom zuständigen Organ in öffentlicher Sitzung beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzept abgeschlossen werden.*
- *Bei der Ermittlung des Verkehrswertes des Bauerwartungslandes ist zu berücksichtigen, dass die von der Kommune erzielten Mieterträge oder Kaufpreise entsprechend der jeweiligen städtebaulichen Zielsetzung geringer ausfallen werden. Dieser geringere Bodenertrag ist im Ankaufspreis abzubilden.*

# 3 EIGENES IMMOBILIENPROJEKT DER GEMEINDE ODER VERGABE AN EINEN DRITTEN? KONZEPTVERGABE ALS DENKBARER WEG?

Viele Kommunen, die Eigentümer von entwicklungsfähigen Immobilien sind, sehen sich vor das Problem gestellt, dass die eigenen personellen und finanziellen Kapazitäten nicht ausreichen, um neben dem laufenden Verwaltungsbetrieb ein Bauprojekt als Bauherr selbst durchzuführen. Wenn es der Gemeinde mittels eines Baulandmodells oder durch Vorkaufsrecht gelungen ist, das Eigentum an einer Immobilie zu erwerben, steht die Verwaltung jedoch vor der Aufgabe, die zeitnahe zweckentsprechende Verwendung in die Wege zu leiten. Möchte die Gemeinde trotz Erwerbs der Immobilie nicht die mit einem Immobilienprojekt verbundenen finanziellen Risiken übernehmen und stehen auch die personellen Ressourcen in der eigenen Verwaltung nur begrenzt zur Verfügung, kann eine Konzeptvergabe als Alternative zum Bau in Eigenregie eine gangbare Alternative darstellen.

## 3.1 Gegenstand einer Konzeptvergabe

Im Rahmen von Konzeptvergaben veräußern Kommunen eigene Grundstücke an denjenigen Investor, der bereit und in der Lage ist, ein bestimmtes städtebauliches Konzept zu realisieren. Die Veräußerung erfolgt demnach nicht an denjenigen Erwerbsinteressenten, der den höchsten Kaufpreis für das Grundstück bietet, sondern an denjenigen, der ein für die Kommune attraktives Bebauungskonzept vorlegt und auch nachweisen kann, dass er über ausreichende Ressourcen zur Konzeptverwirklichung verfügt. Die Kommune wird demnach nicht selbst als Projektentwickler und Bauherr tätig. Vielmehr überlässt sie diese Rolle der privaten Seite. Damit wird die Gemeinde in wirtschaftlicher und personeller Hinsicht entlastet. Dem gemeindlichen Haushalt fließt der Kaufpreis für das Grundstück zu, wohingegen auf die Kommune keine Kosten für die Bauinvestition zukommen. Der Gemeinde bleiben auch langwierige Mängelprozesse im Nachgang des Bauprojektes, Risiken im Hinblick auf Kostensteigerungen sowie der langfristige Gebäudeunterhalt erspart.

## 3.2 Sicherung der gemeindlichen Ziele

Die städtebaulichen Ziele können im Grundstückskaufvertrag abgesichert werden, indem beispielsweise eine Baupflicht oder Bauobliegenheit vereinbart wird, die an bestimmte Realisierungsstufen des Projektes geknüpft wird.

Es wird ein Zeitplan festgelegt mit Fristenvorgaben zu den einzelnen Durchführungsstufen, also beispielsweise: Vorlage der Genehmigungsplanung, Vorlage einer Ausführungsplanung, Baubeginn, Bezugsfertigkeit etc. Die Bauobliegenheit kann über ein mit Vormerkung gesichertes Wiederkaufsrecht abgesichert werden. Werden dann die vereinbarten Fristen für die Projektrealisierung nicht eingehalten, kann die Gemeinde das Grundstück zum vormaligen Kaufpreis zurückverlangen, sodass etwaige zwischenzeitlich eingetretene Bodenwertsteigerungen nicht dem Erwerber zufließen. Die zweckentsprechende Nutzung des Grundstücks kann gleichfalls über entsprechende Vertragsklauseln abgesichert werden. Schon vor Verkauf des Grundstücks sollte jedoch geprüft werden, ob der Erwerbsinteressent über ausreichend Erfahrung, Wissen, personelle Ressourcen und über die erforderliche Liquidität verfügt.

## 3.3 Auswahl des Käufers

Der Verkauf gemeindlicher Grundstücke an private Investoren unterliegt nicht per se dem Vergaberecht. Eine Vergabepflichtigkeit, d.h. die Verpflichtung, ein Vergabeverfahren auf Grundlage der Vorschriften des Vergaberechts durchzuführen, kann sich jedoch im Einzelfall ergeben. Es ist als grobe Richtschnur danach zu differenzieren, wie engmaschig die vertraglichen Vorgaben für den Grundstückserwerber hinsichtlich der Gebäudeerstellung und dessen (zukünftiger) Verwendung ausgestaltet werden.

## 3.4 Förmliches Vergabeverfahren

Das förmliche Vergaberecht ist anzuwenden, wenn sich der Grundstückserwerber einklagbar zu einer (konkreten) Bauleistung verpflichtet und die Gemeinde ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse am entstehenden Bauwerk hat. Vereinfacht gesagt: Die Vergabepflichtigkeit in diesem Sinne wird dann ausgelöst, wenn der Grundstücksverkauf in der Sache Beschaffungscharakter hat, also ein Beschaffungsvorgang „im Gewand“ eines Veräußerungsgeschäfts vorliegt. Der Anwendungsbereich des Vergaberechts ist so angelegt, dass er nicht durch vertragliche Konstrukte umgangen werden darf. Beispielsweise regelt § 103 Abs. 3 Satz 2 GWB, dass ein vergabepflichtiger Bauauftrag auch dann anzunehmen ist,



Gerhard Seybert - Fotolia.com

wenn ein Dritter eine Bauleistung gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernissen erbringt, die Bauleistung dem Auftraggeber unmittelbar wirtschaftlich zugutekommt und dieser einen entscheidenden Einfluss auf Art und Planung der Bauleistung hat.

Entscheidend ist jeweils die Prüfung im Einzelfall, da die Grenze zwischen reinem Grundstücksverkauf und vergabepflichtigem Beschaffungsvorgang eine gewisse Unschärfe aufweist. Die Ausschreibungspflicht nach den Regelungen des Vergaberechts, mithin die Verpflichtung zur Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens, liegt dann nahe, wenn sich der Erwerber zur Errichtung eines konkret beschriebenen Gebäudes verpflichtet und die jeweilige Gemeinde an der Errichtung dieses Gebäudes und der zukünftigen Nutzung ein mittelbares Eigeninteresse hat und/oder daraus eine direkte Entlastung von konkreten gemeindlichen Aufgaben folgt.

Das relevante Merkmal des unmittelbaren Interesses wird weit ausgelegt. Der EuGH (Europäischer Gerichtshof)<sup>1</sup> hat dazu entschieden, dass ein solches vorliegt, wenn der öffentliche Auftraggeber

- Eigentümer der Bauleistung oder des zu errichtenden Bauwerks werden soll,
- über einen Rechtstitel verfügen soll, der ihm die Verfügbarkeit der Bauwerke, die Gegenstand des Auftrags sind, im Hinblick auf ihre öffentliche Zweckbestimmung sicherstellt,
- wirtschaftliche Vorteile aus der zukünftigen Nutzung oder

Veräußerung des Bauwerks ziehen kann,

- an der Erstellung des Bauwerks finanziell beteiligt ist oder
- Risiken im Fall eines wirtschaftlichen Fehlschlags des Gebäudes trägt.<sup>2</sup>

Die Gemeinde muss also in einer konkreten – möglicherweise auch nur finanziellen – Beziehung zu dem zu errichtenden Gebäude stehen. Rein (allgemein-)fiskalische Interessen der Gemeinde, beispielsweise die Hoffnung, dass mit der Ansiedlung des Investors die Gewerbesteuererinnahmen steigen, genügen andererseits aber nicht.<sup>3</sup> Selbiges gilt für das allgemeine Interesse der Wirtschaftsförderung.<sup>4</sup>

Für den Bereich der Konzeptvergabe kommen von der vorstehenden Auflistung insbesondere die Konstellationen gemäß den Gliederungspunkten 2 und 4 in Betracht. Die Verfügungsgewalt mittels eines Rechtstitels kann dabei beispielsweise vorliegen, wenn sich die jeweilige Gemeinde ein dingliches (d. h. grundbuchrechtlich abgesichertes) Nutzungs- und/oder Belegungsrecht, beispielsweise als beschränkt persönliche Dienstbarkeit, einräumen lässt.<sup>5</sup> Auch die Festlegung weitgehender Mitspracherechte, insbesondere im Hinblick auf die zukünftige Nutzung des Gebäudes, kann das Merkmal des unmittelbaren wirtschaftlichen Interesses erfüllen.

Es genügt zudem, wenn sich das unmittelbare wirtschaftliche Interesse der Gemeinde lediglich auf einen Teil der zu errichtenden Bauwerke bezieht. Problematisch können daher auch Vertragsgestaltungen sein, in denen sich ein Erwerber im Grundstückskaufvertrag dazu verpflichtet, mehr als die eigent-

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 25.03.2010, Rs. C-451/08, juris Rn. 55 ff. – Helmut Müller.

<sup>2</sup> Siehe auch Bulla, VergabeR 2019, 457, 459 m.w.N.

<sup>3</sup> Vgl. VK Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.01.2011, 1 VK 67/10, juris Rn. 57.

<sup>4</sup> OLG Jena, Beschluss vom 15.03.2017, 2 Verg 3/16, juris Rn. 43.

<sup>5</sup> Vgl. Bulla, VergabeR 2019, 457, 460.

lich bauordnungs-/bauplanungsrechtlich notwendige Anzahl an Parkplätzen zu errichten und diese der Allgemeinheit oder dem öffentlichen Auftraggeber (als Parkplatz für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Behörde) zur Verfügung zu stellen und dies durch einen Rechtstitel abgesichert ist.

Mit Blick auf den Anwendungsbereich des Vergaberechts relevant sind auch diejenigen Fälle, in denen die Gemeinde sich an der Errichtung des Bauwerks lediglich finanziell beteiligt, beispielsweise mittels eines Zuschusses zu den Baukosten. Ob unter dieser Variante auch diejenigen Fälle zu fassen sind, bei denen die Gemeinde das Grundstück für einen vergünstigten Preis verkauft, ist noch nicht abschließend geklärt, wurde aber beispielsweise durch das OLG Düsseldorf bejaht.<sup>6</sup>

Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Grundlage muss im Hinblick auf die Frage, ob die Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens notwendig ist, vor dem Beginn der Suche nach dem passenden Investor geklärt werden,

- ob eine einklagbare Verpflichtung zur Errichtung des Gebäudes vertraglich festgelegt werden soll,
- in welchem Detaillierungsgrad Vorgaben für das zu errichtende Gebäude gemacht werden sollen,
- inwieweit die Gemeinde „Zugriff“ auf die Kapazitäten und/oder vertraglich abgesicherte Mitsprache bezüglich der zukünftigen Nutzung bzw. Verwendung des zu errichtenden Gebäudes haben soll,
- ob eine finanzielle Beteiligung an der Errichtung des Bauwerks selbst oder durch Einräumung eines reduzierten Kaufpreises (d. h. Kaufpreis unter dem Marktwert) erfolgen soll.

### Beispiel 1

» Der Grundstückserwerber verpflichtet sich, auf dem von der Gemeinde erworbenen Grundstück Wohnungen zu errichten, die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden. Die Gemeinde erhält keine Belegungsrechte für die Wohnungen. Der Kaufpreis entspricht dem Marktwert des Grundstücks.

Zwar hat die Gemeinde ein städtebauliches Entwicklungsinteresse an der Schaffung von preisgedämpftem Wohnungsbau. Dies allein begründet jedoch noch kein unmittelbares wirtschaftliches Eigeninteresse der Gemeinde. Der Verkauf hat keinen „Beschaffungscharakter“ und unterfällt damit nicht dem Bauvergaberecht.

### Beispiel 2

» Die Gemeinde verkauft das gemeindliche Grundstück an einen Erwerber, der sich nicht nur zum Bau von gefördertem Wohnraum verpflichtet. Vielmehr erhält die Gemeinde auch Belegungsrechte hinsichtlich eines Teils der Wohnungen. Dadurch wird die Gemeinde vom Bau gemeindeeigener Wohnungen entlastet.

Hier ist ein unmittelbares wirtschaftliches Eigeninteresse der Gemeinde anzunehmen, weil die Gemeinde den Wohnberechtigten wie bei einer eigenen Wohnung selbst benennen darf. Die Grundstücksvergabe unterliegt dem förmlichen Vergabeverfahren.

## MASSGEBLICHE RECHTSNORMEN

### » VERGABE OBERHALB DER EU-SCHWELLENWERTE:<sup>7</sup>

- *der vierte Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),*
- *Teile der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) - Abschnitt 1 sowie Abschnitt 2, Unterabschnitt 2,*
- *die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), 2. Abschnitt (sog. „EU“-Paragraphen),*
- *ggf. landesrechtliche Vorgaben aus den Landesvergabegesetzen und/oder einschlägigen Erlassen/Gemeindehaushaltsordnungen (Regelungen zu Beschaffungsvorgängen im Gemeindehaushaltsrecht)*

### » VERGABE UNTERHALB DER EU-SCHWELLENWERTE:

- *die Vorgaben der Landesvergabegesetze und/oder der einschlägigen Erlasse/Gemeindehaushaltsordnungen (Regelungen zu Beschaffungsvorgängen im Gemeindehaushaltsrecht) und*
- *die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), Abschnitt 1 (so genannte Basisparagraphen), die durch Anwendungsbefehl im Landesvergabegesetz oder im einschlägigen Erlass/ in der einschlägigen Gemeindehaushaltsordnung für verbindlich erklärt werden.*

<sup>6</sup> Siehe OLG Düsseldorf, Beschluss vom 09.06.2010, VII-Verg 9/10, juris Rn. 57.

<sup>7</sup> Link zu den seit 1.01.2020 geltenden Schwellenwerten: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>, zuletzt abgerufen: 02.09.2021, für Bauaufträge: 5.350.000 Euro



© momius-Fotolia.de\_Collage

### 3.5 Freihändige Vergabe nach allgemeinen Vergabegrundsätzen

Auch ohne Pflicht zur Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens ist die Gemeinde wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18, 49, 56, 63 AEUV) gehalten, den Käufer eines Grundstücks sachgerecht auszuwählen. Gibt es für eine Immobilie mehrere Interessenten, wird die Gemeinde deshalb nicht umhinkommen, den Kaufgegenstand öffentlich auszuschreiben und nach sachlichen Kriterien einen geeigneten Käufer auszuwählen.

Es kommen beispielsweise folgende Kriterien im Rahmen einer Konzeptvergabe in Betracht:

- günstiger Kaufpreis der Wohnungen für die Letzterwerber, günstiger Mietzins für die Wohnungsberechtigten
- städtebauliche Qualitäten (z. B. Grünordnung, Mikroklima, Mobilität, Quartiersmanagement)
- Energieeinsparung, ökologische Energieversorgung im Baugebiet

Geht hingegen ein Immobilienprojekt auf eine private Initiative zurück und ein Investor tritt an die Gemeinde mit einer bestimmten Projektidee heran, ohne dass es vorher andere Interessenten gab, kann es bereits einen sachlichen Grund für die Auswahl dieses Investors darstellen, dass die Projektidee nicht Dritten im Rahmen einer Ausschreibung kundgetan werden darf. Auch insoweit sollte aber für die Begründung des Verkaufs dokumentiert werden, warum die Idee für die Kommune städtebaulich von Nutzen ist und weshalb man den Investor als geeignet für die Realisierung ansieht.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vgl. zu dieser Differenzierung nach der Projektinitiative: Philipp/Vetter/Kriesel, Veräußerung von Grundstücken durch die öffentliche Hand, LKV 2020, 539, 547.

### 3.6 Kaufpreis und Subventionsverbot

Der im Vergleichswertverfahren ermittelte Verkehrswert des unbebauten Grundstücks weicht nicht selten von dem ab, was Investoren bereit sind zu bezahlen, wenn sie sich gleichzeitig zur Realisierung eines bestimmten städtebaulichen Konzepts verpflichten. Insbesondere dann, wenn die Erwerber verpflichtet werden, Wohnungseigentum vergünstigt zu verkaufen oder einen preisgedämpften Mietzins anzubieten, werden sie in Hochpreislagen nicht bereit sein, denjenigen Kaufpreis zu bezahlen, den ein Investor für ein frei verfügbares Grundstück bezahlt.

Bei Kaufpreisminderungen ist aber Vorsicht geboten, weil die Landeskommunalordnungen das Verbot enthalten, gemeindliches Vermögen zu verschenken. Das Gebot der Veräußerung zum Marktwert (in Bayern: Art. 75 BayGO, in NRW: § 90 Abs. 3 Satz 2 GO NRW) ist ein Verbotsgesetz nach § 134 BGB<sup>9</sup>. Ein Verstoß führt zur Nichtigkeit des Kaufvertrags und kann auch auf das Verfügungsgeschäft, die Eigentumsübertragung durchschlagen. Eine Grundstücksveräußerung der Gemeinde unterhalb des Marktwertes an einen privaten Unternehmer stellt ferner eine Beihilfe im Sinne des Europarechts dar. Deshalb kommt auch das europäische Beihilferecht zum Tragen, wonach eine Subvention (Art. 107 Abs. 1 AEUV) nur mit Genehmigung der europäischen Kommission gestattet ist (Notifizierungsverfahren nach Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV).

Deshalb sollte der Kaufpreis folgende Prüfungsstufen durchlaufen:

1. Können die Wohnungsbindungen im Verkehrswert nach § 2 Abs. 3 Satz 2 ImmoWertV vollständig abgebildet werden, so dass keine Unterschreitung des Verkehrswertes feststellbar ist (Alternative 1)?
2. Kann der Abschlag vom Verkehrswert als De-minimis-Beihilfe eingeordnet werden (Alternative 2)?<sup>10</sup>
3. Wird über den Abschlag lediglich der Mehraufwand gedeckt, der durch die Gemeinwohlverpflichtung begründet wurde (Alternative 3)?<sup>11</sup>
4. Wird durch den Abschlag lediglich gewährleistet, dass der Erwerber einen angemessenen Gewinn trotz Gemeinwohlverpflichtung erwirtschaften kann (Alternative 4)?<sup>12</sup>

Kann keine der obigen Frage mit „Ja“ beantwortet werden, wäre ein Notifizierungsverfahren vor der EU-Kommission durchzuführen, sofern der Erwerber auf einem grenzüberschreitenden Markt tätig ist (siehe Abbildung 3).

9 BGH, Urteil vom 12. Juli 2013, Az.: V ZR 122/12, Juris Rn. 15 f.

10 Die De-Minimis-VOen (§§ 108 Abs. 4, 109 AEUV) begründen eine Ausnahme von der Anmeldepflicht nach § 108 Abs. 3 AEUV. Die Kommission hat in mehreren Verordnungen festgelegt, dass Beihilfen, die im Zeitraum von drei Jahren einen gewissen Schwellenwert nicht überschreiten, nicht geeignet sind, den Wettbewerb zu verfälschen, mithin keine Beihilfe i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen. Für eine gewerbliche De-Minimis-Beihilfe (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfe) liegt der addierte Höchstbetrag für das aktuelle und die zwei vorangegangenen Kalenderjahre bei 200.000 Euro. Stellt eine geförderte gewerbliche Tätigkeit zudem eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) dar, liegt der Höchstbetrag bei 500.000 Euro (Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen).

11 Ebenfalls kein Notifizierungsverfahren nach § 108 Abs. 3 S. 1 AEUV ist erforderlich, wenn die Voraussetzungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses der Kommission aus dem Jahr 2011 (Europäische Kommission, Beschluss vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, K (2011) 9380) erfüllt sind. Hierbei hat die Kommission von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, durch Beschluss gemäß Art. 106 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 AEUV zu bestimmen, welche staatlichen Finanzierungen ohne Anmeldung bei ihr mit dem Markt vereinbar und von der Notifizierungspflicht freigestellt sind. Folgende Voraussetzungen müssen demnach erfüllt sein: 1) Das begünstigte Unternehmen muss eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen. Ob eine solche Dienstleistung erbracht wird, liegt im pflichtgemäßen Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats, welches nur hinsichtlich offenkundiger Fehler überprüfbar ist, vgl. EuGH: Auflagen, Ausschreibungspflicht und Beihilfe im sozialen Wohnungsbau – „Eric Libert u. a.“, NZBau 2013, 446 Rn. 98. Stellt die Dienstleistung das Schaffen von sozialem Wohnraum dar, muss dieser einem nach sozialen Kriterien begrenzten Personenkreis zu wesentlichen Teilen vorbehalten sein. Eine strikte Einkommensobergrenze ist nicht zwingend erforderlich, vgl. EuGH, Urteile vom 15.03.2017, Rs. C-414/15P und C-415/15P, ECLI:EU:2017:215 und ECLI:EU:C:2017:216, Stichting Woonpunt u.a./Kommission und Stichting Woonlinie u.a./Kommission. 2) Weitere Voraussetzung ist, dass die Dienstleistung ohne staatliche Förderung unter normalen Marktbedingungen in Bezug auf Bedingungen wie z.B. Preis, Qualität, Kontinuität und Zugang der Dienstleistung, die sich mit dem vom Staat definierten öffentlichen Interesse decken, nicht oder in nicht zufriedenstellender Weise erbracht wird oder werden könnte (Marktversagen). 3) Stellt die Dienstleistung des Erwerbers eine DAWI dar, muss der Erwerber mit dieser förmlich betraut werden. Ein solcher Betrauungsakt kann im Rahmen des Vertragsschlusses erfolgen und muss folgendes enthalten: Ex-ante-Festlegung objektiver und transparenter Parameter für die Ausgleichsberechnung, Beschränkung des Ausgleichs auf Netto-Kosten der DAWI und Mechanismen zur Vermeidung bzw. Rückforderung von Überkompensationen, sowie – bei Tätigkeit des Unternehmens in anderen Bereichen – Trennungsrechnung.

12 Nach der Altmark-Trans-Rechtsprechung des EuGH vom 24.03.2003 (C 280/00) liegt bei Grundstücksveräußerungen unter Marktwert keine Beihilfe i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV vor, wenn kumulativ die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sind: 1) Tatsächliche Betrauung mit klar definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen. 2) Parameter der Ausgleichsberechnung ex ante, objektiv und transparent aufgestellt. 3) Ausgleich beschränkt auf (teilweise) Deckung der Kosten aus der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns. 4) Sicherstellung der Kosteneffizienz: Wettbewerbles Auswahlverfahren (grundsätzlich kein Verhandlungsverfahren) oder Bestimmung des Ausgleichs auf Grundlage einer Analyse der Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten und angemessen ausgestatteten Unternehmens.

## Kaufpreisbildung bei Konzeptvorgaben



Abbildung 3

Auch wenn eine der Fragen in Abbildung 3 mit „Ja“ beantwortet werden kann, sind Formalien für die Alternativen 2, 3 und 4 (siehe Abb. oben: A2, A3, A4) einzuhalten:

- Für **Alternative 2** ist eine De-minimis-Erklärung einzuholen. Die Einhaltung der Vorgaben einer zulässigen De-minimis Beihilfe sind durch die De-minimis Bescheinigung seitens der Gemeinde zu dokumentieren.<sup>13</sup>
- Bei **Alternative 3** ist ein Betrauungsakt erforderlich, der in den Kaufvertrag eingearbeitet werden sollte (z. B. in der Präambel des Kaufvertrages).
- Für **Alternative 4** ist ein Sachverständigengutachten zu erstellen, welches belegt, dass erst durch den reduzierten Kaufpreis ein angemessener (marktüblicher) Gewinn ermöglicht wird.
- In allen Varianten muss vertraglich abgesichert werden, dass die Ziele der Konzeptvergabe auch tatsächlich erreicht werden.

<sup>13</sup> Link zu einem De-Minimis-Erklärungs-Formular des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle: [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/deminimis\\_formular.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/deminimis_formular.html), zuletzt abgerufen: 02.09.2021; weitere Formulare mit nützlichen Merkblättern seitens des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: <https://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/075536/>, zuletzt abgerufen: 02.09.2021



### 3.7 Kaufpreis und Planungsrecht

Kommunen können den Verkehrswert eines Grundstückes aber auch über das Planungsrecht steuern. Zum einen hängt der Verkehrswert vom Entwicklungszustand eines Grundstückes ab (§§ 2 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, 3 ImmoWertV). Dies bedeutet, dass Bauerwartungsland noch günstiger verkauft werden darf als baureifes Bauland. Voraussetzung ist dann aber, dass der Käufer die Entwicklungsrisiken vertraglich übernimmt. Zum anderen kann auch eine planungsrechtliche Einschränkung der zulässigen baulichen Nutzung beispielsweise durch Ausweisung eines Sondergebietes oder durch vorhabenbezogenen Bebauungsplan zu einer Senkung des Verkehrswertes führen, so dass ein für den Investor handhabbarer Kaufpreis rechtskonform erzielbar ist.

### 3.8 Konzeptvergabe: Kein Patentrezept, aber Alternative zum eigenen Bauprojekt

Konzeptvergaben stellen kein Patentrezept für die kommunale Grundstücksentwicklung dar. Sofern Kommunen über ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten verfügen, kann ein Immobilienprojekt in eigener Hand durchaus mit Vorteilen verbunden sein, weil die Kommune eigene Projekte ohne Abstimmungsprozesse mit Dritten nicht selten effektiver steuern kann. Sind diese Voraussetzungen aber nicht erfüllt, kommt eine Konzeptvergabe durchaus in Betracht. In die Entscheidung zwischen Eigenentwicklung und Konzeptvergabe sind aber ggf. auch förderrechtliche Aspekte einzubeziehen, da Förderprogramme der Bundesländer bisweilen kommunale Eigenprojekte bevorzugt fördern.<sup>14</sup>

## PRAXISTIPP

Möchte eine Gemeinde Grundstücke an denjenigen vergeben, der das beste städtebauliche Konzept vorgelegt hat, sind folgende Punkte abzuarbeiten:

- *Wurde das beste Konzept im Rahmen eines transparenten Verfahrens und an Hand nachvollziehbarer Kriterien ermittelt?*
- *Ist der Investor in Bezug auf Erfahrung, Personal und Wissen sowie wirtschaftlich in der Lage, das Projekt zu realisieren?*
- *Welche Realisierungsstufen sind vorgesehen? Wie werden diese Realisierungsstufen vertraglich abgesichert?*
- *Entspricht der Kaufpreis den kommunalrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben?*

<sup>14</sup> Vgl. z.B für Bayern das Wohnraum Förderprogramm: Art. 3 S.1, 3 der Richtlinien für das kommunale Förderprogramm zur Schaffung von Mietwohnraum in Bayern (Kommunales Wohnraumförderungsprogramm – KommWFP) setzt voraus, dass die Gemeinden als Zuwendungsempfänger Eigentümer des Wohnraums sein müssen, sodass ein Verkauf des Grundstücks damit unter Umständen nicht vereinbar wäre.

# 4 SEKTORALER BEBAUUNGSPLAN ZUR WOHNRAUMVERSORGUNG

## „ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN“ ODER EIGENSTÄNDIGES INSTRUMENT MIT INNOVATIONSPOTENZIAL?\*

Das neue Baulandmobilisierungsgesetz ist zum 23. Juni 2021 in Kraft getreten. Der Gesetzgeber hat mit § 9 Abs. 2d BauGB den sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung als neues Instrument des Planungsrechts zur Baulandaktivierung eingeführt. Die Besonderheit dieses neuen Typs von Bebauungsplan besteht darin, dass er kein umfassendes Regelungskonzept enthält, sondern den Fokus auf einen bestimmten Ausschnitt, nämlich die Schaffung von Wohnraum, richtet.<sup>1</sup> Hintergrund des eingeschränkten Regelungsansatzes ist, dass im Innenbereich vielfach umfassende Überplanungen des Bestandes zu sehr aufwendigen Planungsverfahren, insbesondere in Bezug auf die bestehenden Baurechte, führen würden, um abwägungsfehlerfrei planen zu können. Der sektorale Bebauungsplan ermöglicht in diesem Zusammenhang, Baurechte für Wohnbebauung zu schaffen, ohne das große, aber auch langsame Rad des qualifizierten Bebauungsplanes drehen zu müssen. Im sektoralen Bebauungsplan für Wohnbebauung besteht zudem die Möglichkeit, die entstehenden neuen Baurechte an die Errichtung von preisgedämpften Wohnungsbau zu knüpfen (§ 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB). Nachfolgend soll zunächst versucht werden, das Verständnis für dieses neue Instrument zu vertiefen. Anschließend wird die Praxistauglichkeit anhand von verschiedenen Fallgruppen erörtert werden.

### 4.1 Erweiterung bestehender Baurechte oder Eingriff in das Grundstückseigentum

Aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 2d Nr. 1 BauGB lässt sich leider nicht eindeutig entnehmen, ob der sektorale Bebauungsplan dazu dienen soll, das bestehende Regelungsregime des § 34 BauGB lediglich zu erweitern, oder ob damit auch zusätzliche Bindungen des Grundstückseigentums im Bestand festgesetzt werden dürfen. Ein sicherer Schluss, ob in den Bereichen, in denen Wohngebäude errichtet werden „dürfen“, weiterhin auch andere Vorhaben als Wohngebäude gemäß § 34 BauGB zulässig sind, ist nicht ohne Weiteres möglich. Die Ziffern 2 und 3 des § 9 Abs. 2 d Satz 1 BauGB werfen ebenfalls die

Frage auf, ob neben dem geförderten Wohnungsbau, der auf der Grundlage des sektoralen Bebauungsplanes geschaffen werden kann, auf den betroffenen Flächen auch noch Baurechte nach § 34 BauGB weiterexistieren, die die Errichtung außerhalb des geförderten Wohnungsbaus zulassen.<sup>2</sup>

Ausgangspunkt bildet § 30 Abs. 3 BauGB. Demnach sind alle Bebauungspläne, die nicht qualifizierte Bebauungspläne sind, als einfache Bebauungspläne einzuordnen. Der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung ist demnach ein besonderer Typus des einfachen Bebauungsplanes. Für diesen ist charakteristisch, dass die Regelungsregime der §§ 34, 35 BauGB ergänzend („im Übrigen“) zu den Regelungen des Bebauungsplanes hinzutreten. Zur Festsetzung von Flächen, auf denen Wohnbebauung zulässig ist, wäre es indessen nicht erforderlich gewesen, den sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung gesetzlich einzuführen, weil dies bereits über herkömmliche Bebauungspläne möglich ist.<sup>3</sup> Ein eigenständiges Regelungsmodell entfaltet der sektorale Bebauungsplan für Wohnbebauung indessen dann, wenn man annimmt, dass die sektorale Ausweisung von Wohngebietsflächen nach § 9 Abs. 2 d Satz 1 Nr. 1 BauGB lediglich zu einer Überlagerung, nicht jedoch zu einer Verdrängung des weiter vollumfänglich fortgeltenden Regimes des § 34 BauGB führen würde.<sup>4</sup> Anders als beim herkömmlichen einfachen Bebauungsplan<sup>5</sup> führt der sektorale Bebauungsplan nach diesem Verständnis dazu, dass der Grundstückseigentümer entweder nur nach § 34 BauGB oder nach dem sektoralen Bebauungsplan (ergänzt durch § 34 BauGB) bauen kann. Der sektorale Bebauungsplan eröffnet in § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 1 BauGB demnach ein zusätzliches Bauangebots für Wohnraum. Er entzieht aber nicht bestehende Baurechte nach § 34 BauGB.

In diesem Sinne kann der Wortlaut des § 9 Abs. 2 d Satz 1 Nr. 1 BauGB durchaus verstanden werden, wenn er davon spricht, dass Wohngebäude errichtet werden „dürfen“<sup>6</sup>. Während die Baunutzungsverordnung bei den einzelnen Baugebieten

1 Siehe die zugrunde liegenden Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, 2019, S. 7 (abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.html> [zuletzt abgerufen am 1.6.2021]).

2 Siehe hierzu: Mitschang, UPR 2021, 206.

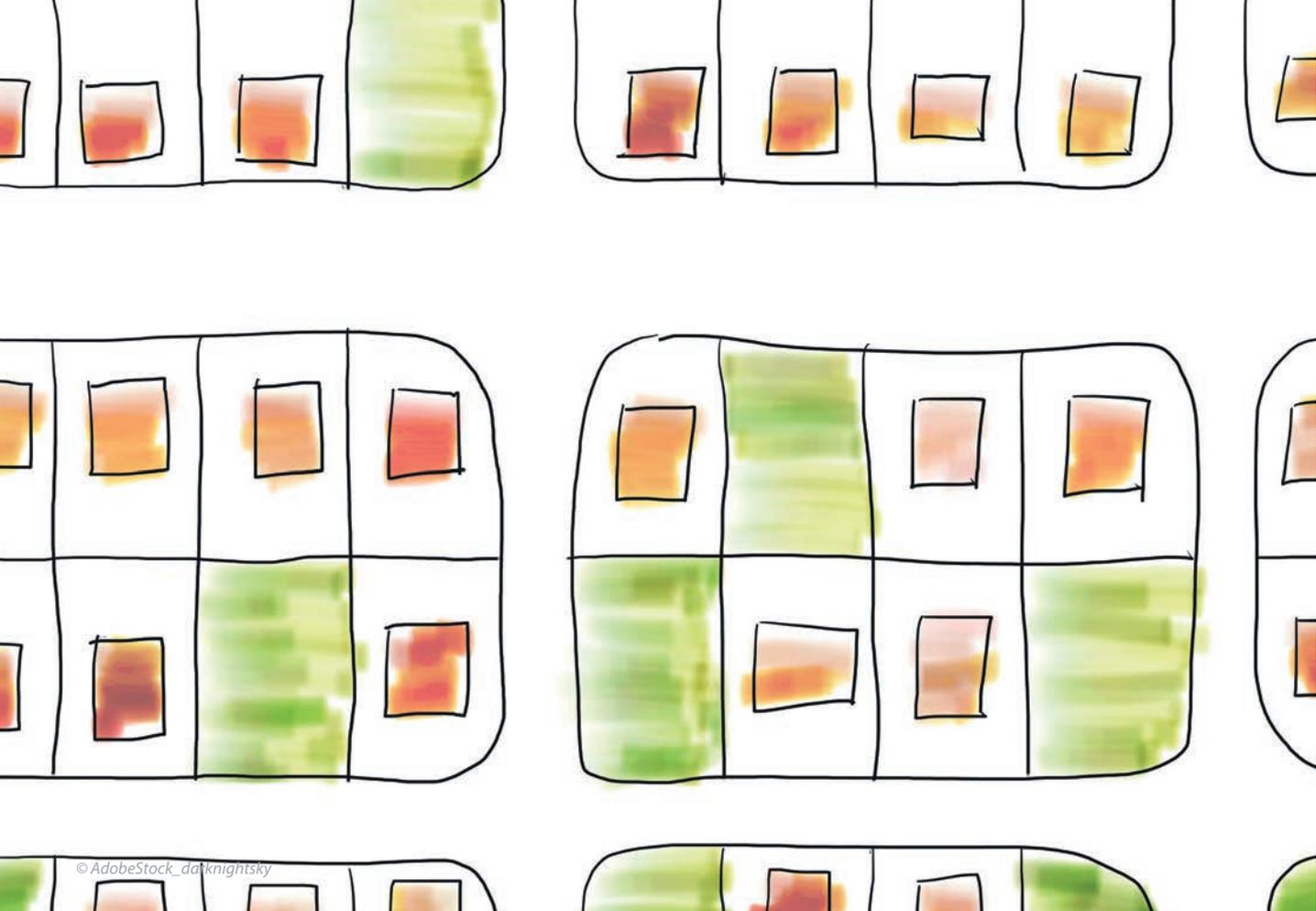
3 Für Reiling, ZfBR 2021, 228, 231, liegt der Unterschied darin, dass nach § 9 Abs. 2d S. 1 Nr. 1 BauGB keine Wohngebiete nach der BauNVO festgelegt werden.

4 Vgl. Reidt, BauR 2021, 38, 41 f.

5 Vgl. BVerwGE 19, 164, 168.

6 Reiling, ZfBR 2021, 228, 231 sieht auch, dass Ziffer 1 offener gefasst ist.

\* Abdruck aus Reicherzer UPR 2021, 361 ff.



enumerativ abschließend die zulässigen Nutzungsarten auflistet, ist der Wortlaut des § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB mit einem offeneren Regelungsverständnis des sektoralen Bebauungsplanes durchaus vereinbar. Für diese Auslegung spricht vor allem, dass § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB erst mit der Annahme paralleler Zulässigkeitsregime eine eigenständige Regelungscharakteristik gegenüber bisher im einfachen Bebauungsplan schon möglichen Festsetzungen erhält, wenngleich zuzugeben ist, dass damit andererseits das Ziel der Errichtung von neuen Wohngebäuden weniger forsch verfolgt wird. Das zusätzliche Bebauungsangebot kann beim Grundstückseigentümer Überlegungen und Prüfanstrengungen in Richtung Wohnbebauung induzieren.

Anders sieht es allerdings mit den Ziffern 2 und 3 des § 9 Abs. 2 d Satz 1 BauGB aus. Diese sprechen davon, dass „nur“ Gebäude errichtet werden dürfen, deren Wohnungen (zum Teil) den Anforderungen des geförderten Wohnungsbaus entsprechen. Auch wenn nichtwohnlische Nutzungen weiterhin möglich sind<sup>7</sup>, so führen Festsetzungen nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB dazu, dass die Errichtung und Nutzung von Wohnungen den Anforderungen des geförderten Wohnungsbaus entsprechen **müssen**.<sup>8</sup> Es

müssen also nicht zwingend Gebäude mit Wohnungen errichtet werden; aber wenn solche errichtet werden, müssen diese im festgesetzten Umfang die Anforderungen des geförderten Wohnungsbaus einhalten.

Damit lassen sich mithin bestehende Baurechte verkürzen, sofern Wohnungen bislang ohne Sozialbindungen zulässig waren.<sup>9</sup>

§ 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 BauGB würde insoweit eine spezialgesetzliche Ausnahme von § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB darstellen, der es verbietet, die Ausübung bestehender Baurechte von Gegenleistungen abhängig zu machen. Der Plangeber muss jedoch den damit verbundenen Eingriff in bestehende Eigentumsrechte auf der Ebene der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) würdigen und sich ggf. auch mit Entschädigungsfolgen nach §§ 39 ff. BauGB eingehend auseinandersetzen. Im Rahmen der Abwägung wird die Gemeinde aber nicht umhinkommen, die wirtschaftlich relevanten Einzelheiten der jeweils einschlägigen sozialen Wohnraumförderung näher zu betrachten, um die Belastungswirkungen des etwaigen Eigentumseingriffs bewerten zu können.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Anders Reiling, ZfBR 2021, 228, 231, die mit dem Wortlaut „nur“ und dem Zweck der Wohnraumversorgung den Ausschluss von Vorhaben anderer Nutzungsart begründet, auch wenn diese nach § 34 BauGB zulässig wären.

<sup>8</sup> Hierzu tendierend auch Reidt, BauR 2021, 38, 41 f., der jedoch die Gefahr sieht, dass Eigentümer ausweichend andere Vorhaben realisieren werden.

<sup>9</sup> Dies bezieht sich aber nur auf die Errichtung, nicht auf die bauliche Änderung und Nutzungsänderung, Battis/Mitschag/Reidt, NVwZ 2021, S. 905, 907, die nicht Gegenstand der Festsetzung ist; Reidt, BauR 2021, 38, 41.

<sup>10</sup> Vgl. Mitschag, UPR 2021, 206.

## 4.2 Praxistest des neuen Instruments

Nachfolgend sollen einige Fallgruppen durchgespielt werden, um die Praxistauglichkeit des neuen Instruments zu hinterfragen.

### 4.2.1 Fallgruppe 1:

#### *Zusätzliche Wohnbaurechte im Innenbereich*

*In einem Gebiet im Innenbereich mit hohem Gewerbeanteil, in dem nach der Eigenart der näheren Umgebung bislang keine oder keine weitere Wohnbebauung zulässig wäre, befindet sich ein freies Grundstück. Die Gemeinde möchte dort Wohnbebauung ermöglichen.*

Die Gemeinde kann durch eine Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB Wohnbaurecht schaffen, indem sie die freie Fläche für Wohngebäude festsetzt. Im Rahmen der Abwägung wird dabei genauer zu untersuchen sein, ob dies abwägungsfehlerfrei möglich ist, insbesondere zu erwartende schädliche Umwelteinwirkungen werden zu prüfen sein. Nach dem hier zugrunde gelegten Regelungsverständnis führt die Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB indessen nicht dazu, dass andere Nutzungsarten, die nach § 34 BauGB zulässig wären, ausgeschlossen sind.

Unter Umständen steht nicht von vornherein fest, ob der Grundstückseigentümer gewerbliche Bebauung oder Wohnbebauung auf der freien Fläche errichten möchte. Gerade in zentralen Lagen kann eine gewerbliche Nutzung höhere Erträge versprechen als eine Wohnnutzung. Auf der anderen Seite sind die Städte in Deutschland vom Strukturwandel betroffen, der insbesondere durch die zunehmende Verbreitung des E-Commerce ausgelöst wird. Dies kann dazu führen, dass vormals interessante Geschäftslagen künftig an Attraktivität einbüßen. Mit dem sektoralen Bebauungsplan könnte den Grundstückseigentümern mithin in zentralen Lagen die Möglichkeit eingeräumt werden, unterschiedliche Nutzungskonzepte zu prüfen, die eine einseitige Vorfestlegung vermeiden. Der Strukturwandel könnte durch parallele Regelungsregime unter Umständen besser bewältigt werden.

### 4.2.2 Fallgruppe 2: Zusätzliches Wohnbaurecht im Innenbereich nur für geförderten Wohnungsbau

*Die Gemeinde möchte innerhalb des Geltungsbereichs des sektoralen Bebauungsplanes nach oben, Ziffer 5.2.1 einen Teilbereich festlegen, in dem nur geförderter Wohnungsbau errichtet werden darf.*

Hierfür kann die Gemeinde die Aufstellung des sektoralen Bebauungsplanes zur Wohnraumversorgung davon abhängig machen, dass ein städtebaulicher Vertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB abgeschlossen wird, der die Errichtung von gefördertem Wohnraum vorsieht. Eine Festsetzung nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB ist zur Erreichung dieses Regelungsziels nicht zwingend erforderlich. Vielmehr genügt es, die Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB mit einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB zu verknüpfen.

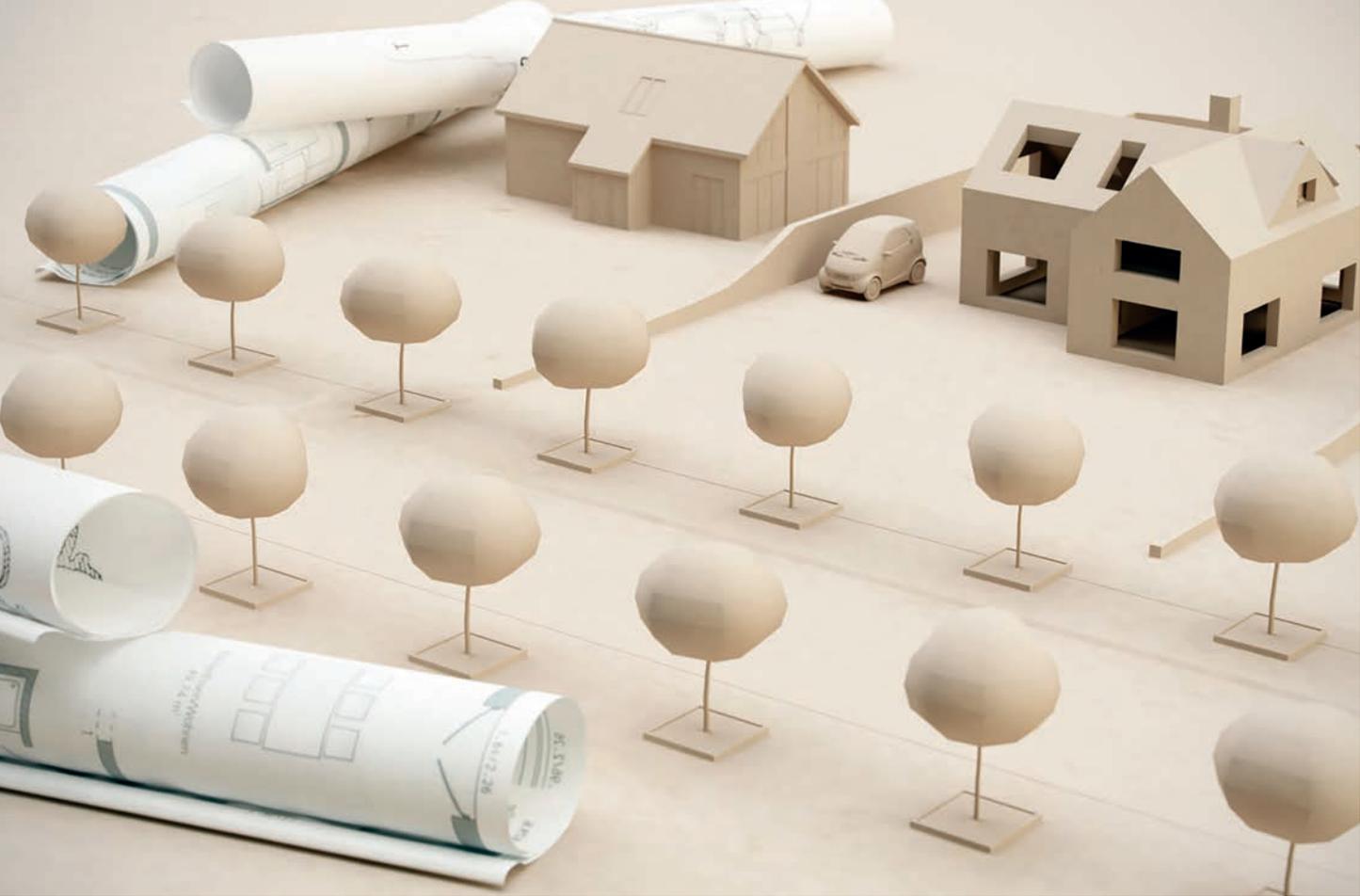
Unter Umständen weiß der Grundstückseigentümer aber noch nicht, ob er Wohnbebauung oder eine andere nach § 34 BauGB gewünschte Nutzungsart errichten möchte. Dann kann zunächst von einem städtebaulichen Vertrag zur Wohnbebauung abgesehen werden. Stattdessen kann nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 BauGB festgesetzt werden, dass die Wohnbebauung – sofern sie realisiert wird – den baulichen Anforderungen des geförderten Wohnungsbaus entsprechen muss.<sup>11</sup> Nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB kann das Wohnbaurecht ferner davon abhängig gemacht werden, dass sich der Grundstückseigentümer zur Errichtung von gefördertem Wohnungsbau vertraglich oder durch einseitige Erklärung verpflichtet. Diese Festsetzungen ermöglichen es, zunächst den Abschluss städtebaulicher Verträge zurückzustellen und es dem Grundstückseigentümer zu überlassen, ob er das neu geschaffene Wohnbaurecht realisieren möchte. Besteht ein solcher Realisierungswille, ist die Inanspruchnahme des neu geschaffenen Baurechts jedoch an die Bedingung geknüpft, dass ein entsprechender Vertrag zustande kommt oder dass eine entsprechende Verpflichtungserklärung abgegeben wird. Innenverdichtung für Wohnbebauung kann nach diesem Verständnis unter Sozialvorbehalt gestellt werden, ohne dass in Bestandsbaurechte eingegriffen wird.

### 4.2.3 Fallgruppe 3: Kompensation der Wohnungsbindungen durch Baurechtsverdichtung

*In einem Quartier des Innenbereichs sollen freier Wohnungsbau und geförderter Wohnungsbau realisiert werden, der auch bisher schon zulässig ist. Die Gemeinde ist bereit, wirtschaftliche Nachteile der Wohnungsbindungen dadurch auszugleichen, dass sie eine höhere bauliche Dichte zulässt.*

Auch dafür wäre ein sektoraler Bebauungsplan möglich, der das Maß der baulichen Nutzung nach § 9 Abs. 2d Satz 2 Nr. 1 BauGB im Sinne der Nachverdichtung erhöht und gleichzeitig in einem Teilbereich Vorgaben zum geförderten Wohnungsbau nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB festsetzt.

<sup>11</sup> Vgl. Reiling, ZfBR 2021, 228, 230 mit dem Verweis auf den Wortlaut „verpflichtet“, nicht „verpflichtet hat“.



© Gunnar Assmy - Fotolia.com

Eine solche Regelung könnte aber auch durch einen einfachen oder qualifizierten Bebauungsplan geschaffen werden, der das Baurecht erhöht, sofern der Grundstückseigentümer sich als „Gegenleistung“ für das zusätzliche Baurecht vertraglich entsprechend § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB bereit erklärt, auf einem Teil geförderten Wohnungsbau zu errichten. Auch hier zeigt sich, dass die zusätzlichen Festsetzungsmöglichkeiten des sektoralen Bebauungsplanes eher dann von Bedeutung sind, wenn das künftige Nutzungskonzept noch offenbleiben soll und der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages deshalb noch nicht in Betracht kommt. Der sektorale Bebauungsplan könnte also genutzt werden, um zusätzliche Wohnbauangebote mit besonderer sozialer Bindung anzubieten, auch wenn es diesbezüglich noch keine konkreten Absichten eigentümerseitig gibt.

#### 4.3 Ergebnis

Vorstehend wird vertreten, dass der sektorale Bebauungsplan das Regelungsregime des § 34 BauGB mit einer Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB weder ganz noch teilweise verdrängt. Vielmehr eröffnet er eine zusätzliche Bebauungsoption für den Grundstückseigentümer. Mit Festsetzungen nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 und 3 kann hingegen bei entsprechender Abwägung in Bestandsbaurecht eingegriffen werden, sofern bereits Wohnbaurechte für den freien Wohnungsbau vorhanden sind.

Das aufgezeigte mehrschichtige Regelungssystem sich überlagernde Regime kann in Zeiten des innerstädtischen Strukturwandels die erforderliche Flexibilität vermitteln. Welche Art von baulicher Nutzung auf dem jeweiligen Grundstück wirtschaftlich sinnvoll ist, lässt sich oftmals erst nach näherer planerischer Untersuchung beurteilen und unterliegt auch dem Wandel des städtebaulichen und wirtschaftlichen Umfeldes.

Nicht übersehen werden darf indessen, dass auch die Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplanes mit erheblichem Verfahrensaufwand verbunden sein kann. Bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB wird im Rahmen der Abwägung zu prüfen sein, ob eine Wohnbebauung mit der näheren Umgebung verträglich ist. Eine soziale Konditionierung von Baurechten nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB muss mit den Bestandsbaurechten nach § 34 BauGB abgewogen werden. Insoweit sind gerichtliche Auseinandersetzungen zu erwarten, wenn sich Eigentümer dagegen wenden, dass „freies“ Baurecht in „sozial gebundenes“ Baurecht umgewandelt wird. Möchte man diesbezügliche Reibungsverluste vermeiden, kommt das neue Instrument vor allem in Betracht, wenn dem Grundstückseigentümer zusätzliche Bebauungsoptionen zur Verwirklichung preisgedämpften Wohnungsbaus im Sinne einer aktivierenden Bodenpolitik eröffnet werden.

# 5 WOHNEN IM LÄNDLICHEN RAUM

Um der zunehmenden Verknappung von Grund und Boden im innerstädtischen Bereich zu begegnen, enthält das am 23.06.2021 in Kraft getretene Baulandmobilisierungsgesetz<sup>1</sup> nicht nur Maßnahmen zur Innenentwicklung, sondern auch zur Baulandbereitstellung im ländlichen Raum. Neue Baugebiete im ländlichen Raum können einerseits dazu dienen, einer Überalterung der eigenen Bevölkerung entgegenzuwirken. Andererseits kann auch die Innenentwicklung und der Generationenwechsel dadurch unterstützt werden, dass innerörtliche Hofstellen an die jüngere Generation übergeben werden, während die ältere Generation auf kleinere Neubauwohnungen mit Betreuungsangeboten zurückgreifen kann. In der Nähe von Metropolen sollen die Neubaugebiete des umgebenden ländlichen Raumes die Großstädte entlasten. Den vorgenannten Zwecken dienen die neue Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ sowie die Ausweitung der wohnbaulichen Nutzungsmöglichkeiten im Außenbereich.

## 5.1 Die Problematik von neuen Wohngebieten im ländlichen Raum

Möchte eine Gemeinde in der Nähe von landwirtschaftlich geprägten Ortsteilen ein neues Wohngebiet ausweisen, sieht sie sich nicht selten dem Problem ausgesetzt, dass das Neubaugebiet zu Einschränkungen der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe führen kann. Sind Immissionen durch Lärm oder Gerüche für die Neubebauung nicht auszuschließen, müssten die vorhandenen landwirtschaftlichen Betriebe mit betrieblichen Einschränkungen in Form von sogenannten „nachträglichen Anordnungen“ durch die Immissionsschutzbehörden rechnen (siehe hierzu §§ 17, 24 BImSchG). Nicht selten weisen die Gemeinden deshalb das Neubaugebiet nicht als allgemeines Wohngebiet (WA), sondern als Dorfgebiet (MD) aus, um den schärferen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen bei Ausweisung von Wohngebieten zu entgehen. Insoweit mussten Gemeinden aber bisweilen die Erfahrung machen, dass die Bebauungspläne wegen eines so genannten „Etikettenschwindels“ als

unwirksam erachtet wurden, weil keine zur Wohnbebauung gleichgewichtigen landwirtschaftlichen Betriebe im Neubaugebiet vorgesehen waren<sup>2</sup>. Kann die Zweckbestimmung des Dorfgebiets aufgrund der zu erwartenden Bebauung nicht erreicht werden, scheidet eine auf die Landwirtschaft Rücksicht nehmende Neuausweisung als Dorfgebiet.

## 5.2 Das Dörfliche Wohngebiet

Um ein störungsfreies Nebeneinander von Wohnnutzungen und land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu ermöglichen und weiteres Wohnbaupotenzial zu mobilisieren, wurde nun im Baulandmobilisierungsgesetz mit der Regelung des § 5a BauNVO die neue Gebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ geschaffen. Die Regelung lautet wie folgt:

*„(1) Dörfliche Wohngebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.*

*(2) Zulässig sind 1. Wohngebäude, 2. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Nebenerwerbsbetriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude, 3. Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäude mit entsprechenden Nutzgärten, 4. nicht gewerbliche Einrichtungen und Anlagen für die Tierhaltung, 5. die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden sowie Schank- und Speisewirtschaften, 6. Betriebe des Beherbergungsgewerbes, 7. sonstige Gewerbebetriebe, 8. Anlagen für örtliche Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.*

*(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden 1. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude, 2. Gartenbaubetriebe, 3. Tankstellen.“*

<sup>1</sup> BGBl. I 2021, 1802.

<sup>2</sup> Bay. VGH, Urteil vom 10.07.1995 - 14 N 94/1158, NVwZ-RR 1996, 430; Hess. VGH, Urteil vom 17.09.2002 - 4 N 2842/98, NVwZ-RR 2003, 417; Nds. OVG, Urteil vom 05.04.2001 - 1 K 2758/00, ZfBR 2001, 488; VGH BW, Urteil vom 21.01.2002 - 8 S 1388/01, ZfBR 2003, 51.



© AdobeStock\_Martin Bergsma

Dörfliche Wohngebiete dienen hiernach dem Wohnen sowie der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben. Während beim „Dorfgebiet“ ein prinzipielles Gleichgewicht zwischen Landwirtschaft und Wohnen angestrebt wird, muss die Nutzungsmischung im „Dörflichen Wohngebiet“ nicht gleichgewichtig sein; der Wohnanteil kann auch deutlich überwiegen. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Vollerwerbsbetriebe, die im Dorfgebiet allgemein zulässig sind, dürfen im dörflichen Wohngebiet nur ausnahmsweise zugelassen werden dürfen. Allgemein zulässig sind im dörflichen Wohngebiet nur landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe.

Durch das „Dörfliche Wohngebiet“ erhält das Dorfgebiet als „ländliches Mischgebiet“ eine Verwandte mit stärkerer wohnlicher Prägung. Dies ist sinnvoll, da wegen der faktisch überwiegenden Prägung des ländlichen Raums durch nicht-landwirtschaftliche Nutzungen inzwischen vielerorts der Gebietscharakter eines traditionellen Dorfgebiets fehlt. Eine Ausweisung als dörfliches Wohngebiet ist ohne „Etikettenschwindel“ auch dann möglich, wenn lediglich in untergeordnetem Ausmaß mit Landwirtschaft und auch nur mit landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieben zu rechnen ist. Die Konflikte unterschiedlicher Nutzungen sind durch die neue Gebietskategorie allerdings noch nicht aus der Welt. Denn auch innerhalb des Gebietes für dörfliches Wohnen als auch gegenüber den landwirtschaftlichen Betrieben außerhalb des Neubaugebietes können ungeachtet des neuen Gebietstypus Konflikte in Bezug auf Lärm, Gerüche oder Luftverunreinigungen hervortreten, deren Bewältigung auch bei

## PRAXISTIPP

*Zur Vermeidung eines „Etikettenschwindels“ sollte darauf geachtet werden, dass landwirtschaftliche Nutzungen im Nebenerwerb im dörflichen Wohngebiet nach den Festsetzungen auch tatsächlich möglich sind. Die Bauräume sollten hierfür ausreichend Raum lassen.*

der Ausweisung eines dörflichen Wohngebiets im Rahmen der Abwägung zu gewährleisten ist. Man wird die Zumutbarkeitsschwelle jedoch beim dörflichen Wohngebiet höher anzusetzen haben als bei einem allgemeinen Wohngebiet.

### **5.3 Ausweitung der Umnutzungsmöglichkeiten im Außenbereich**

Um die Nutzungsänderung oder Neuerrichtung von vormalig landwirtschaftlich genutzten Gebäuden zu Wohnzwecken zu erleichtern und zeitlich stärker von der vorausgehenden Nutzung zu entkoppeln, wurde § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB geändert. So sind künftig statt 3 bis zu 5 weitere Wohnungen je Hofstelle zulässig (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 f) BauGB). Durch die Änderung des bisherigen Satzeingangs in § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB „die Änderung der bisherigen Nutzung eines Gebäudes im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1“ durch die Formulierung „dass unter den Voraussetzungen des Abs. 1 Nr. 1 errichtet wurde“, wird die mehrfache Umnutzung eines ehemals privilegierten landwirtschaftlichen Gebäudes erleichtert. Bisher war lediglich die erstmalige Umnutzung teilprivilegiert.

# 6 BESCHLEUNIGUNGSPOTENZIALE FÜR DIE BAULANDMOBILISIERUNG

Steigende Grundstückspreise und explodierende Baukosten: Die Schaffung von Wohnraum steht nicht nur in den Ballungszentren unter erhöhtem Zeitdruck, um sowohl das Miet- als auch das Kaufpreisniveau in einem sozialverträglichen Rahmen zu halten. Nachfolgend soll für die kommunalen Planungsträger ein Überblick gegeben werden, welche Ansatzpunkte es gibt, Planungsverfahren zügig zu bewältigen.

## 6.1 Organisation und Vorbereitung des Planungsverfahrens

Die Dauer von Planungsverfahren wird zu einem erheblichen Teil davon beeinflusst, mit welchen Ressourcen und nach welchem Bearbeitungskonzept die zuständigen Planungsämter vorgehen.

### *Ohne Personal geht es nicht: Outsourcing prüfen*

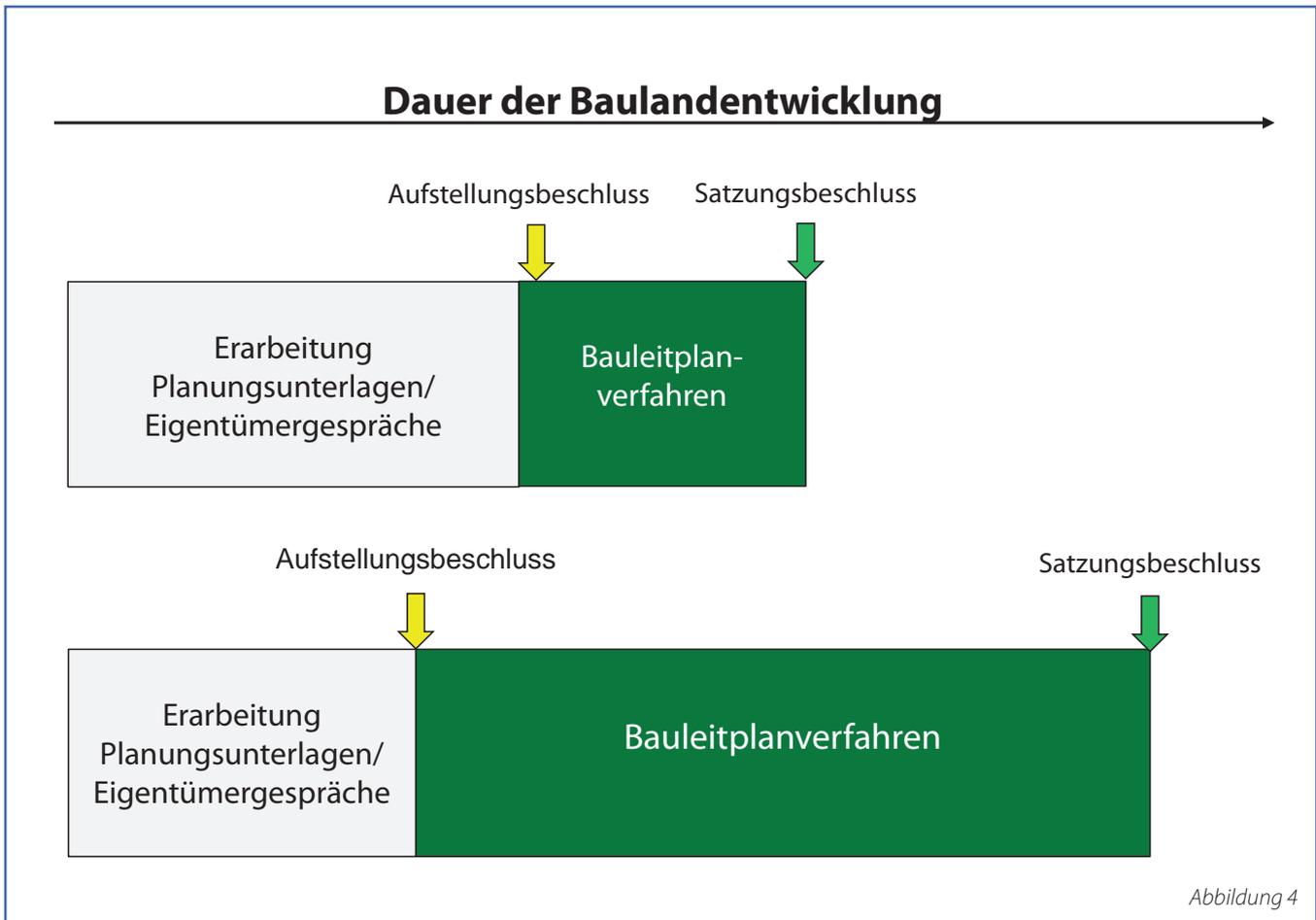
Planungsprozesse verlangen oftmals eine sehr kleinteilige Auseinandersetzung mit den einzelnen Belangen der jeweils betroffenen Bürger. Fühlen sich Bürger übergangen, weil nicht die Zeit für eine wirkliche Auseinandersetzung mit ihren privaten Belangen aufgebracht werden kann, erwachsen daraus nicht selten Negativhaltungen, die sich bis zu gerichtlichen Auseinandersetzungen verhärten können. Dies verzögert und verteuert Planungsprojekte. Dabei muss bedacht werden, dass eine eingehende Auseinandersetzung mit den Bürgerbelangen neben einer effizienten Verwaltungsorganisation auch eine ausreichende Personalausstattung in den betroffenen Fachstellen verlangt. Sofern indessen projektbezogen eine personelle Aufstockung nicht zielführend erscheint, sollte über ein verstärktes „Outsourcing“ von Aufgaben der Planung und Prüfung nachgedacht werden. Die Vorbereitung von Planungen kann in wesentlichen Teilen auf externe Dienstleister wie Planungsbüros, Fachgutachter, Rechtsanwaltskanzleien übertragen werden; zumal die diesbezüglichen Kosten dem Planbegünstigten nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB seitens der Stadt oder Gemeinde zumindest anteilig in Rechnung gestellt werden können. Noch weitergehend sieht § 4b BauGB sogar die Durchführung von Verfahrensschritten des Bauleitplanverfahrens durch Private vor.

## PRAXISTIPP

*Vor Beginn eines Bauprojektes ist eine Bestandsaufnahme über die eigenen personellen und zeitlichen Ressourcen sinnvoll. Sofern für ein Projekt kurzfristig kein zusätzliches Personal eingestellt werden soll oder kann, sollte geprüft werden, inwieweit eine Verlagerung der Aufgaben auf Private bei Kostenerstattung durch den Planbegünstigten möglich und sachgerecht ist.*

### *So viel Zeit muss sein – gute Vorbereitung lohnt sich*

Bauleitplanverfahren werden bisweilen unter politischem Druck eingeleitet, obgleich die Verfahrensunterlagen noch nicht belastbar vorbereitet werden konnten. Dies rächt sich dann im laufenden Verfahren, wenn Unterlagen nach Einwendungen mehrfach überarbeitet werden müssen und die Vertrauensbasis in der Bevölkerung zunehmend abschmilzt. Wurde erst einmal Widerstand unter den Planbetroffenen aufgebaut, weil die Unterlagen unzureichend sind, lässt sich dieser oftmals nur mit erhöhtem Aufwand abbauen. Es lohnt sich deshalb auch in zeitlicher Hinsicht, wenn sich Planungsämter für die Vorbereitung und Abstimmung mit den beteiligten Fachstellen bereits vor Beginn des Verfahrens etwas mehr Zeit nehmen. Etwas mehr Zeit an der richtigen Stelle kann als Verfahrensbeschleuniger wirken (siehe Abbildung 4).



### Was mache ich zuerst – auf die richtige Bearbeitungsreihenfolge kommt es an

Eine Quelle häufiger Verzögerung beim Planaufstellungsverfahren ist die Änderung des Planentwurfs nach der Offenlage, da der Entwurf dann grundsätzlich erneut offen zu legen ist (§ 4a Abs. 3 BauGB). Eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung ist (nur) dann entbehrlich, wenn trotz einer Änderung oder Ergänzung keine abwägungserheblichen Belange der Öffentlichkeit und keine Umweltbelange betroffen sind.<sup>1</sup> Aus diesem Grund ist auf die Formulierung der Festsetzungen vor der Auslegung größte Sorgfalt zu legen. Während die Abwägung auch noch nach der Auslegung ergänzt werden kann, ohne dass die Auslegung zu wiederholen ist, ist dies bei den Festsetzungen oftmals nicht der Fall. Bei Zeitmangel sind deshalb zunächst die Festsetzungen unter die Lupe zu nehmen, bevor die Formulierung der Abwägung den Feinschliff bekommt.

### 6.2 Wahl des richtigen Verfahrens

Planungsverfahren können auch durch die Wahl des richtigen Verfahrens beschleunigt werden.

#### Vereinfachtes Genehmigungsverfahren – eingeschränkter Anwendungsbereich

§ 13 BauGB eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens. Dies bedeutet, dass auf die frühzeitige Öffentlichkeitsunterrichtung nach § 3 Abs. 1 BauGB verzichtet werden darf und dass eine verkürzte Auslegung oder Betroffenenbeteiligung möglich ist. Ferner kann auf die Erstellung eines Umweltberichtes verzichtet werden. Damit lassen sich bereits gewisse Beschleunigungspotenziale erschließen. Der Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens ist jedoch auf Bebauungsplanänderungen beschränkt, die die Grundzüge der Planung unangetastet lassen. Bei Bestandsüberplanungen darf die Eigenart der näheren Umgebung nach § 34 BauGB nicht wesentlich verändert werden. Weitere Anwendungsvoraussetzungen sind dem § 13 BauGB zu entnehmen. Es handelt sich um eher

<sup>1</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Auflage 2019, § 4a Rn. 4, 5; betreffend Umweltbelange: Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 10. Senat Urteil vom 19.11.2015, Az.: 10 D 84/13.NE, Juris Rn. 59 ff; zur Auslegung eines Teilbereichs: BVerwG, Urteil vom 29.01.2009, Az.: 4 C 16.07, Juris Rn. 40.

marginale Korrekturen im Bereich der Bestandsbebauung oder bereits bestehender Bebauungspläne. Im Rahmen des neuen sektoralen Bebauungsplanplanes nach § 9 Abs. 2d BauGB zur Wohnraumversorgung dürften diese Voraussetzungen oftmals nicht erfüllt sein, weil gerade neue Bebauungsmöglichkeiten eröffnet werden sollen.

### **Beschleunigtes Verfahren für die Innenentwicklung in integrierten Lagen**

§ 13 a BauGB sieht für Bebauungspläne der Innenentwicklung ein beschleunigtes Verfahren vor. Der unbestimmte Begriff der Innenentwicklung umfasst Flächen, die vom Siedlungsbereich umgeben sind.<sup>2</sup> Hierzu können auch Außenbereichsflächen zählen.<sup>3</sup> Die äußeren Grenzen dürfen durch den Bebauungsplan jedoch nicht über den Siedlungsbereich hinaus erweitert werden. Der Anwendungsbereich ist beschränkt auf Bebauungspläne mit zulässiger Grundfläche unter 20.000 m<sup>2</sup> (§ 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB) sowie auf Bebauungspläne mit zulässiger Grundfläche zwischen 20.000 m<sup>2</sup> und 70.000 m<sup>2</sup>, sofern nachgewiesen werden kann, dass keine erheblichen Umweltbelange betroffen sind (§ 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Das beschleunigte Verfahren bietet vor allem folgende Vorteile:

- Entfallen des Umweltberichts (§ 13a Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 13 Abs. 3 S. 1 HS. 1 BauGB)
- keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erforderlich (§ 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB § 1a Abs. 3 Satz 6 BauGB)
- Anpassung des F-Planes über bloßes Berichtigungsverfahren ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde möglich (§ 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB)

### **Beschleunigtes Verfahren für Anschlussbebauungspläne**

§ 13b BauGB erweitert den Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens für Wohnbebauung auf Anschlussflächen im Außenbereich, um die Außenentwicklung zu erleichtern.

⇒ *Nur für Wohnnutzungen*

Durch die Pläne muss die Zulässigkeit von Wohnnutzungen begründet werden. Festgesetzt werden können nur reine Wohngebiete (WR) und allgemeine Wohngebiete (WA) nach den §§ 3, 4 BauNVO. Die dort ausnahmsweise zugelassenen gewerblichen Nutzungen sollten ausgeschlossen werden.<sup>4</sup>

⇒ *Zeitlicher Anwendungsbereich*

Der mit der Bauplanungsrechtsnovelle 2016/2017 erstmals eingeführte § 13b BauGB sah in zeitlicher Hinsicht die Einleitung eines förmlichen Planverfahrens bis zum 31.12.2019 und den Satzungsbeschluss bis spätestens zum 31.12.2021 vor. Infolge der Neuregelung kann das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nun bis zum Ablauf des 31.12.2022 eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB ist bis zum Ablauf des 31.12.2024 zu fassen. Unter altem Recht begonnene „normale“ Verfahren können nach § 233 Abs. 1 Satz 2 BauGB auf § 13b BauGB übergeleitet werden. Die Gemeinde kann deshalb für noch nicht durchgeführte Verfahrensschritte auf die neue Gesetzeslage zurückgreifen.<sup>5</sup>

⇒ *Räumlicher Anwendungsbereich*

Das beschleunigte Verfahren nach § 13b BauGB kommt in räumlicher Hinsicht für Bebauungspläne für Außenbereichsflächen mit einer zulässigen Grundfläche von weniger als 10.000 m<sup>2</sup> in Betracht, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen.

Da die Rechtsprechung die Voraussetzung des Anschlusses an den Bebauungszusammenhang bisweilen eng auslegt<sup>6</sup>, sollte in der Begründung zum Bebauungsplan dargelegt werden, worin der städtebaulich-räumliche Zusammenhang zum bebauten Bereich gesehen wird. Dies kann dadurch geschehen, dass das Planungskonzept der Bestandsbebauung sozusagen in den Außenbereich „extrapoliert“ wird. § 13b BauGB ist jedoch für Neubaugebiete nicht geeignet, die den Siedlungszusammenhang nur punktuell berühren oder vom Bebauungszusammenhang abgesetzt sind.

## PRAXISTIPP

**Bei Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13b BauGB sollte die Gemeinde den städtebaulich-räumlichen Zusammenhang zur angrenzenden Bestandsbebauung in der Begründung darlegen. Ferner sollten Nicht-Wohnnutzungen möglichst weitgehend ausgeschlossen werden.**

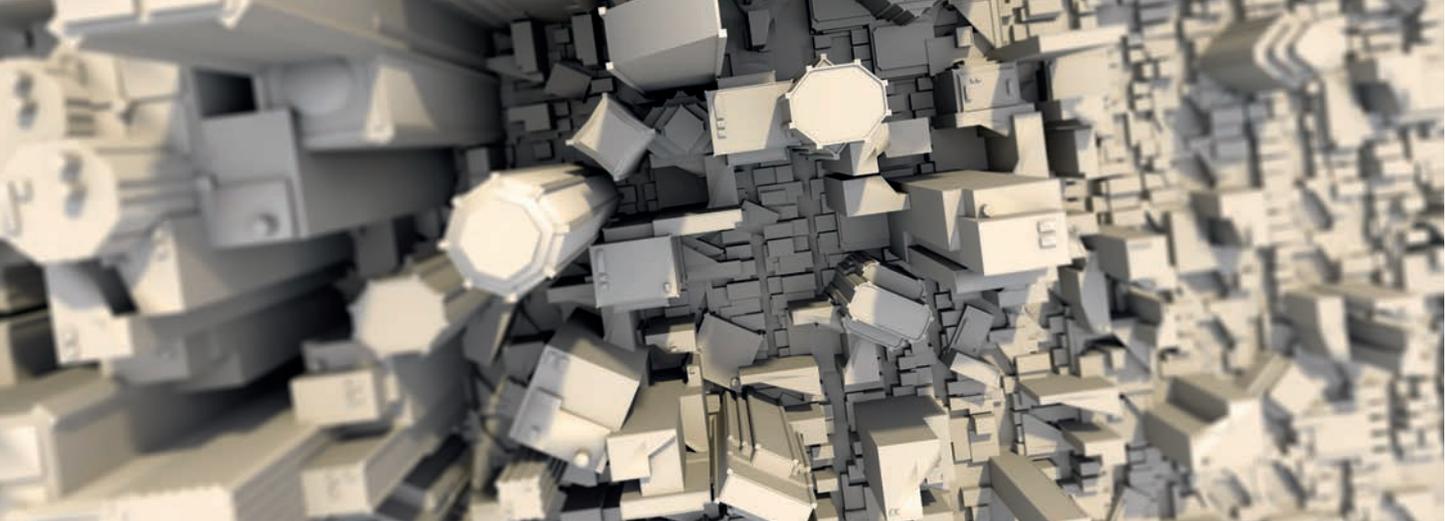
<sup>2</sup> BVerwG Beschluss vom 20.6.2017, Az. 4 BN 30/16, Juris Rn. 4; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 14. Auflage 2019, § 13a Rn. 30

<sup>3</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 04.11.2015, Az.: 4 CN 9/14, 24 f.

<sup>4</sup> Zur restriktiven Auslegung des Begriffs „Wohnen“: BayVGh, Urt. v. 4.5.2018 – 15 NE 18.382; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Auflage 2019, § 13b Rn. 3.

<sup>5</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 14. EL Mai 2021, § 233 Rn. 13.

<sup>6</sup> BayVGh, Beschluss vom 4.05.2018 - 15 NE 18.382, Juris Rn. 30; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 10.06.2021, Az.: 8 S 949/19, Juris Rn. 50.



© Gunnar Assmy - Fotolia.com

## PRAXISTIPP

### 6.3 Vorzeitige und parallele Durchführung einzelner Verfahrensschritte und Verfahren

Wie allgemein bekannt, können Bebauungsplan und Flächennutzungsplan im Parallelverfahren geändert werden (§ 8 Abs. 3 S. 1 BauGB). Ferner ist so möglich, dass auch ein Umlegungsverfahren bereits vor Erlass des Bebauungsplanes begonnen wird (§ 47 Abs. 2 BauGB). Ferner können Vorhabenträger mit der Vorbereitung des Baugenehmigungsverfahrens (§ 19 HOAI) auch vor Inkrafttreten des Bebauungsplanes beginnen. Die Führung paralleler Verfahren oder zumindest die Vorbereitung nachfolgender Verfahren noch während des Bauleitplanverfahrens kann demnach zu erheblicher Zeiteinsparung führen. Nichtsdestotrotz ist dies auch mit höheren Risiken verbunden, da Planungsaufwendungen nutzlos werden können, falls das Verfahren eingestellt werden muss. Jedenfalls beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB) kann es sich zeitlich lohnen, die Genehmigungsplanung bereits während des Bauleitplanverfahrens auszuarbeiten, weil diese als Grundlage für den Vorhaben- und Erschließungsplan dienen kann und sich sehr gut dafür eignet, die Durchführungsverpflichtung hinreichend bestimmt im Durchführungsvertrag unter Bezugnahme auf die erarbeiteten Planunterlagen zu formulieren.

### 6.4 Ohne zeitintensives Bauleitplanverfahren: Ausnahmen und Befreiungen

Beschleunigungspotential bieten ferner Zulassungen auf der Grundlage von Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB, weil dann zur Erteilung von Baugenehmigungen auf zeitintensive Planänderungs- oder Planergänzungsverfahren verzichtet werden kann. Neu ist in diesem Zusammenhang die Befreiungsmöglichkeit nach § 31 Abs. 3 BauGB: Im Bereich von durch Landesrechtsverordnung festgelegten angespannten Wohnungsmärkten (§ 201a BauGB) kann mit Zustimmung der Gemeinde zur Schaffung von Wohnraum auch von den Grundzügen eines bestehenden Bebauungsplanes abgewichen werden (§ 31 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Demnach kann im Einzelfall Wohnbebauung auch dort

*Befreiungen, die die Grundzüge der Planung berühren, sollten nur erteilt werden, wenn unzumutbare Beeinträchtigungen der Nachbarschaft fachlich ausgeschlossen werden können und wenn der Einzelfallcharakter darstellbar ist. In Zweifelsfällen sollte vorsorglich ein „heilendes“ Bauleitplanverfahren frühzeitig auf den Weg gebracht werden.*

gestattet werden, wo es nach den Grundzügen der Planung des Baugebietes nicht vorgesehen ist.

Auch nach dieser Vorschrift müssen jedoch die nachbarlichen Belange gewahrt bleiben, und die Befreiung muss mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein (§ 31 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Möchte die Gemeinde beispielsweise in der Nähe emittierender Betriebe Wohnbebauung im Befreiungswege zulassen, sollte zumindest eine Stellungnahme der für den Immissionsschutz zuständigen Fachbehörde vor Genehmigungserteilung oder ein entsprechendes Fachgutachten eingeholt werden, obgleich keine förmliche Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wie im Bauleitplanverfahren erforderlich ist.

§ 31 Abs. 3 BauGB verlangt ferner eine fehlerfreie Ermessenausübung der Baugenehmigungsbehörde. Demnach ist eine Abwägung der unterschiedlichen Interessen und Belange im Rahmen der Genehmigungserteilung unerlässlich. Ferner muss der Einzelfallcharakter der Entscheidung entsprechend begründet werden.

Bestehen indessen Zweifel, ob die gesetzlichen Voraussetzungen einer Befreiung wirklich erfüllt sind, sollte vorsorglich ein Bauleitplanverfahren durchgeführt werden, welches gegebenenfalls die bereits auf der Grundlage des § 31 Abs. 3 BauGB erteilte Genehmigung zu heilen vermag. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Weg der Befreiung zu zusätzlicher Verzögerung führt, weil das Bauleitplanverfahren erst mit zeitlicher Verzögerung in Gang gesetzt worden wird.

Dokumente

# Bauland

Unterlagen

Muster-Einführungserlass zum  
Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)  
(BauGBÄndG 2021 – Mustererlass)  
beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 14./30. September 2021  
Paragrafenangaben ohne Gesetzesbezeichnung sind solche des Baugesetzbuchs.

## Inhaltsübersicht

1. Allgemeines	4
1.1 Einführung	4
1.2.1 Wesentliche Änderungen im Baugesetzbuch	4
1.2.2 Wesentliche Änderungen in der Baunutzungsverordnung	5
1.2.3 Änderungen im Baugesetzbuch für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt	5
2 Bauleitplanung	6
2.1 Erforderlichkeit (§ 1 Absatz 3)	6
2.2 Belangekatalog (§ 1 Absatz 6)	6
2.3 Festsetzungen (§ 9 Absatz 1)	6
2.4 Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung (§ 9 Absatz 2d)	7
2.4.1 Aufgabe des Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung	7
2.4.2 Voraussetzungen für einen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung	7
2.4.3 Festsetzungsmöglichkeiten	8
2.4.4 Verfahren	10
2.4.5 Zeitliche Befristung	10
2.5 Beschleunigtes Verfahren (§ 13a Absatz 4, § 13b)	11
2.5.1 Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a Absatz 4)	11
2.5.2 Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren (§ 13b)	11
2.6 Dörfliches Wohngebiet (§ 5a BauNVO)	12
2.6.1 Allgemeines	12
2.6.2 Allgemeine Zweckbestimmung (§ 5a Absatz 1 BauNVO)	12
2.6.3 Allgemein zulässige Nutzungen (§ 5a Absatz 2 BauNVO)	13
2.6.4 Ausnahmsweise zulassungsfähige Nutzungen (§ 5a Absatz 3 BauNVO)	14
2.6.5 Kein faktisches dörfliches Wohngebiet (§ 245d i. V.m. § 34 Absatz 2)	14
2.6.6 Flankierende Regelungen	15
2.7 Orientierungswerte für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung (§ 17 BauNVO)	15
2.7.1 Systemwechsel	15
2.7.2 Unveränderte Werte für das Maß der baulichen Nutzung	15



Der Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) wurde am 30. September veröffentlicht. Die genauen Details finden Sie zum Download im [folgenden Dokument](#) ⇒

## BISHER IN DIESER REIHE ERSCHIENEN

No. 166	Hitze, Trockenheit und Starkregen	01/2022
No. 165	Wasserstoff im kommunalen Einsatz	12/2021
No. 164	Friedhöfe im Wandel der Zeit	12/2021
No. 163	Auslaufende Konzessionsverträge	09/2021
No. 162	Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden	08/2021
No. 161	Bundeswehr und Kommunen	08/2021
No. 160	Kommunale Außenbeleuchtung – draußen wird es digital	08/2021
No. 159	Freibäder in Kommunen	07/2021
No. 158	Förderung des Radverkehrs in Städten + Gemeinden	04/2021
No. 157	Kommunen innovativ	11/2020
No. 156	Infobaukasten Mobilfunk	10/2020
No. 155	Insektenfreundliche Kommune	10/2020
No. 154	Deutsche und Türkische Integrationskonzepte in KommunenIntegration als gesamtgesellschaftlicher Auftrag	09/2020
No. 153	Kommunen gestalten Ernährung – Neue Handlungsfelder nachhaltiger Stadtentwicklung	1/2020
No. 152	Einsatz von Gasbussen im ÖPNV – Ein Beitrag zum Klimaschutz und zur Luftreinhaltung	9/2019
No. 151	EU-Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis	6/2019
No. 150	Vielfalt leben – Anregungen und Praxisbeispiele für das Älterwerden und Teilhaben im Quartier	3/2019
No. 149	Wasser in der Stadt – Planungsinstrumente, Risikomanagementsysteme und Entwicklungskonzepte aus der BMBF-Fördermaßnahme ReWaM	1/2019
No. 148	Mobilfunk – Gestern-Heute-Morgen	6/2018
No. 147	Bezahlbaren Wohnraum schaffen – Kommunale Instrumente der Baulandmobilisierung	3/2018
No. 146	Genossenschaften und Kommunen – Erfolgreiche Partnerschaften	1/2018
No. 145	Elektromobilität bei kommunalen Nutzfahrzeugen – Einsatzfelder, Anwendungsbeispiele und vergaberechtliche Anforderungen	11/2017
No. 144	Auslaufende Konzessionsverträge – Ein Leitfaden für die kommunale Praxis – 3. Auflage	10/2017
No. 143	Kommunale Beleuchtung – wirtschaftliche, technische und rechtliche Rahmenbedingungen	9/2017
No. 142	Perspektiven des Breitbandausbaus – Ziele, Strategie, Technik	6/2017
No. 141	Veranstaltungen sicher machen – Kultur und Freizeit vor Ort schützen	6/2017

Diese und frühere Dokumentationen stehen im Internet unter [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de) > [Publikationen zum Download zur Verfügung](#).



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Marienstraße 6 · 12207 Berlin  
Telefon 030 77307-0  
Telefax 030 77307-200  
[dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

