

Arno Bunzel, Stefanie Hanke,
Magnus Krusenotto, Daniela Michalski

Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung

Arbeitshilfe für die kommunale Praxis



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen



Arno Bunzel
Stefanie Hanke
Magnus Krusenotto
Daniela Michalski

Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung

Arbeitshilfe für die kommunale Praxis

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 39001-0 difu@difu.de www.difu.de

Autorinnen und Autoren:

Prof. Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Stefanie Hanke
Magnus Krusenotto, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Daniela Michalski, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Redaktion: Patrick Diekelmann

Layout: Christina Bloedorn | Jessika Sahr-Pluth

Gestaltungskonzept Umschlag: 3pc GmbH Neue Kommunikation

Druck: Spree Druck Berlin GmbH

Im Auftrag von:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31 – 37 53179 Bonn

Gefördert im Rahmen des Forschungsprogramms
Experimenteller Wohnungs- und Städtebau des BMWBS/BBSR.

Bildnachweis (Umschlag):

1. v. oben: Busso Grabow | 2., 3., 4. v. oben: Wolf-Christian Strauss

Erscheinungsjahr: 2023

Schriftenreihe: Difu-Impulse 1/2023 ISSN 1863-7728

ISBN print 978-3-910624-21-4 DOI 10.34744/difu-impulse_2023-1



Der Text dieser Publikation, bis auf Zitate, sowie selbst erstellte Abbildungen und Tabellen, wird unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Zitierempfehlung (APA7):

Bunzel, A., Hanke, S., Krusenotto, M. & Michalski, D. (2023). Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung: Arbeitshilfe für die kommunale Praxis (Difu-Impulse 1/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-1

Vorwort

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) freut sich, mit dieser Arbeitshilfe – seinem Kernanliegen entsprechend – Anwendungswissen zu einer aktuellen Aufgabenstellung der kommunalen Praxis vermitteln zu können. Es geht um das Baugebot, welches bei der Aktivierung von unbebauten oder geringfügig bebauten Baugrundstücken für den Wohnungsbau häufiger und besser genutzt werden sollte.

Es besteht ein zu geringes Angebot an für den Wohnungsbau geeigneten Flächen, denn viele dieser Flächen bleiben dem Markt vorenthalten. Die Gründe hierfür sind vielfältig und variieren von Grundstück zu Grundstück. Dabei sind schon im Siedlungsbestand große Potenziale für den Wohnungsbau in Baulücken, auf Brachflächen oder durch Anbauten und Aufstockungen vorhanden. Diese Potenziale zu nutzen und so einen Beitrag zum dringend erforderlichen Wohnungsbau zu leisten, ist eine zentrale Herausforderung. Denn die weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche muss, soweit es möglich ist, vermieden werden, weil der Klimaschutz und die Bewahrung der natürlichen Ressourcen dies erfordern und so die Zukunftschancen kommender Generationen gewahrt werden können. Es besteht also Handlungsbedarf.

Diese Arbeitshilfe will hierzu einen Beitrag leisten. Sie befasst sich mit den Möglichkeiten der Anwendung eines speziellen städtebaurechtlichen Instruments, dem Baugebot. Dabei geht es zum einen um die Frage, wie dieses Instrument von der Vorbereitung über die Anordnung bis zum Vollzug rechtsicher genutzt werden kann. Zum anderen werden Wege aufgezeigt, wie das Baugebot als strategische Option genutzt werden kann, um in den allermeisten Fällen eine Nutzung vorhandener Baurechte auch ohne die förmliche Anordnung zu erreichen. Eins ist dabei klar: Die Städte und Gemeinden müssen aktivierend auf diejenigen zugehen, die nicht von sich aus ihre Grundstücke bebauen oder an Bauwillige veräußern. Erfolgreich sind Strategien, die über den Einzelfall hinaus vorhandene Potenziale identifizieren, Schwerpunkte setzen und durch ein gestuftes, informelle und formelle Handlungsoptionen nutzendes Vorgehen diese Potenziale systematisch erschließen. Denn es geht bei allem auch darum, die beschränkten personellen Ressourcen der Kommunen möglichst effizient und gleichzeitig mit größtmöglicher Wirksamkeit einzusetzen.

Die Arbeitshilfe enthält hierzu vielfältige praktische Hinweise zum Vorgehen, gibt durch Muster z. B. für Anordnungen, Anschreiben oder Verträgen Formulierungshilfen und verweist, wo dies möglich war, auf erfolgreiche Beispiele. Die Grundlagen der Arbeitshilfe wurden in einer vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) finanzierten Studie erarbeitet. Die Studie beschäftigt sich mit den rechtlichen und verwaltungspraktischen Bedingungen für die Anwendung des Baugebotes. Teilgenommen haben an diesem PraxiscHECK neun unterschiedlich große Städte aus dem ganzen Bundesgebiet: Bad Segeberg, Berlin, Bremen, Guxhagen, Konstanz, München, Nürnberg, Reutlingen und Stuttgart. Die Städte und die an der Studie mitwirkenden Personen haben durch ihr Engagement einen breiten Fundus an praktischen Hinweisen geschaffen, der hier genutzt wird. Ihnen gebührt großer Dank. Die Studie wurde zudem vom Deutschen Städtetag (DST) und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) unterstützt. Auch den dort tätigen Kolleginnen und Kollegen gebührt Dank.

Diese Arbeitshilfe wurde im Rahmen einer Zuwendung des BBSR ermöglicht und von dort sowie vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen fachlich begleitet. Für die von dort dem Vorhaben zugutegekommene Unterstützung ist ebenfalls großer Dank auszusprechen.

Berlin, Januar 2023

Die Autorinnen und Autoren

A Einführung

1. Inhalt und Aufbau der Arbeitshilfe

Diese Arbeitshilfe befasst sich mit dem Baugebot, einem Instrument des besonderen Städtebaurechts, welches in der kommunalen Praxis bislang ausgesprochen selten zur Anwendung gekommen ist. Zugrunde liegt eine Studie, die sich mit der Frage befasste, ob und in welcher Weise das Baugebot einen Beitrag zur Schaffung von Wohnraum leisten kann. Diese vom Difu im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2020 und 2021 unter Beteiligung von neun Städten durchgeführte Studie entwickelte konkrete Lösungswege, wie Städte und Gemeinden das Baugebot rechtssicher, wirkungsvoll und unter effizientem Einsatz von Ressourcen anwenden können. Die Erkenntnisse aus dieser Studie werden in dieser Arbeitshilfe mit dem Ziel aufbereitet, möglichst praxisnahe Hinweise und Tipps zur Verfügung zu stellen, wie das Baugebot wirkungsvoll zur Mobilisierung von ungenutzten Baurechten und als Beitrag zur Realisierung der Ziele im Wohnungsbau genutzt werden kann.

Was genau verbirgt sich hinter dem Instrument „Baugebot“? Das Baugebot ist ein Verwaltungsakt, mit dem eine Gemeinde den Eigentümer oder die Eigentümerin durch Bescheid verpflichten kann, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein/ihr Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Das Baugebot kann auch in Gebieten ohne Bebauungsplan angeordnet werden, soweit ein Baurecht nach § 34 BauGB besteht. Es greift daher für alle unbebauten oder geringfügig bebauten Baugrundstücke innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen. Soweit es sich um ein Grundstück innerhalb eines nach § 201a BauGB bestimmten Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt, können – soweit Wohnen zulässig ist – dezidierte Vorgaben auch zur Zahl der zu errichtenden Wohneinheiten und zum Maß der Nutzung gemacht werden.

Da es sich um einen belastenden Verwaltungsakt handelt, der in erheblichem Maße in die Dispositionsfreiheit der betroffenen Eigentümer*innen eingreift, kommt die Anwendung nur dann in Betracht, wenn die Aktivierung der Baurechte nicht einvernehmlich erreicht werden kann. Informelle Ansprache und Beratungen als zentrale Bausteine kooperativen Verwaltungshandelns stehen daher grundsätzlich im Vordergrund. Es geht darum, in möglichst vielen Fällen das Baugebot nicht aussprechen zu müssen. Diese sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot ergebende Prämisse ist zugleich auch eine Frage politischer Opportunität. Dementsprechend befasst sich diese Arbeitshilfe nicht nur mit den förmlichen Verfahrensanforderungen und Verfahrensschritten, wenn es zur Anordnung eines Baugebotes kommt. Daneben werden die vorlaufenden Verfahrensschritte in den Blick genommen, mit denen eine einvernehmliche Aktivierung von Baurechten erreicht werden kann.

Angesichts begrenzt verfügbarer Ressourcen ist eine zentrale Frage, wie der Verwaltungsaufwand bei der Aktivierung von Baurechten und insbesondere bei der Anwendung des Baugebotes so gering wie möglich gehalten werden kann. Es geht darum, wie mit vertretbarem Aufwand möglichst wirkungsvoll zum Wohnungsbau beigetragen werden kann. Voranzustellen sind daher auch in dieser Arbeitshilfe Überlegungen, wie dies gelingen kann. Diese finden sich in den Kapiteln zu den Vorüberlegungen und zur systematischen Anwendung des Baugebotes (Kap. 2 und 3). In Kapitel 4 werden sodann die gesetzlich definierten Anwendungsfälle differenziert erläutert. Das Vorgehen im Einzelfall wird schließlich in Kapitel 5, gegliedert nach Verfahrensschritten

und angereichert durch zahlreiche praktische Tipps, erläutert. Formulierungsbeispiele und Muster zu einzelnen Verwaltungsakten oder informellen Verwaltungsmaßnahmen sind im Anhang aufgeführt.

2. Potenziale der Innenentwicklung heben

Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zählt zu den großen Herausforderungen insbesondere in den wachsenden Städten und Regionen Deutschlands. Die Bundesregierung hat das Ziel ausgerufen, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen.¹ Gleichzeitig bleibt aber das Ziel einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag bestehen. Vor dem Hintergrund dieser zunächst widersprüchlichen Ziele gewinnt die Innenentwicklung immer mehr an Bedeutung. Bereits die Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen hat 2015 festgehalten: „Der Vorrang der Innenentwicklung im gesamten Stadtgebiet erfordert es, die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale konsequent zu nutzen. Hier sind die Baulückenschließung, die Aktivierung von Brachflächen und die Nachverdichtung sowie die Umwidmung von nicht mehr benötigten Gewerbeimmobilien durch ein gezieltes kommunales Innenentwicklungsmanagement voranzutreiben.“² Es gilt, Brachflächen und Baulücken an integrierten, bereits erschlossenen Standorten zu mobilisieren und einer Bebauung zuzuführen. Die Baulandumfrage 2020³ hat unter knapp 700 Städten und Gemeinden im Bundesgebiet ein Innenentwicklungspotenzial von rund 84.000 ha in Deutschland ausgemacht. Knapp 40 % entfallen davon auf Brachflächen, 60 % auf Baulücken. Aus der Baulandumfrage 2020 geht auch hervor, dass diese für die Innenentwicklung relevanten Kategorien von den Kommunen deutlich häufiger und umfassender erfasst werden als andere Wohnungsbaupotenziale.

Die Flächenpotenziale sind nicht zwangsläufig in den Städten anzutreffen, wo der Bedarf am größten ist. Auch ist nicht jedes ungenutzte Grundstück kurzfristig verfügbar. Als Haupthemmnisse für die Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale werden weiterhin Bevorratung und Eigenbedarf bzw. fehlende Verwertungsbereitschaft von Flächeneigentümer*innen sowie komplizierte Eigentumsverhältnisse identifiziert. Dennoch sind die Baulandreserven im Land offensichtlich insgesamt so umfangreich, dass der Versuch, die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren, unbedingt erfolgen sollte, bevor neue Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden.

Das Baulandmobilisierungsgesetz aus dem Jahr 2021 soll die Kommunen im Bundesgebiet dabei unterstützen, die bestehenden Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Auch das Baugebot findet in dem Gesetz Berücksichtigung. Die Tatsache, dass die Möglichkeiten der Anwendung eines Baugebotes auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgeweitet wurden, soll den Kommunen eine

¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/wohnungsbau-bundesregierung-2006224>.

² BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik, 2015: 4, vgl. https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG_Liegenschaften_Abschlussbericht_DV.pdf.

³ Baulandumfrage 2020 – Bundesweit repräsentative Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen, Laufzeit Dezember 2019 – Januar 2022, BBSR im Rahmen des Programms „ExWoSt“.

zusätzliche Möglichkeit eröffnen, nicht ausgeschöpfte Flächenpotenziale zu heben und dadurch die Wohnraumversorgung zu verbessern.

3. Bisherige Praxis beim Baugebot

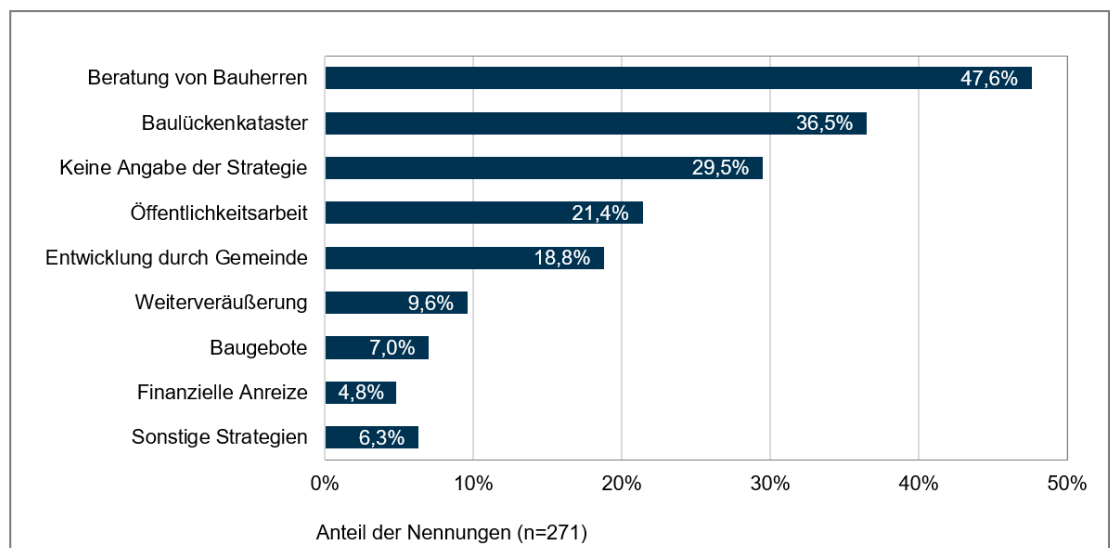
Städtebauliche Gebote haben in der Vergangenheit für die kommunale Praxis kaum eine Rolle gespielt. Nur wenige Fälle oder Gerichtsverfahren sind diesbezüglich dokumentiert. Gelegentlich wurde von einem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot oder von der Anordnung des Baugebots zur Behebung städtebaulicher Missstände Gebrauch gemacht. Angesichts weitgehend entspannter Wohnungsmärkte zu Beginn der 2000er-Jahre betrachteten die Kommunen das Baugebot in der Regel als nicht zeitgemäß für die Baulandmobilisierung und verzichteten dementsprechend auf seine Anwendung. Auch die Ergebnisse einer Umfrage zur Baulückenmobilisierung in NRW aus dem Jahr 2006 bestätigten die Zurückhaltung bei der Anwendung des Instruments (vgl. Abb. 2).

Abb. 1:
Umfrageergebnisse zur
Anwendung von
Instrumenten zur
Mobilisierung von
Wohnbauland 1998 und
1999

Regierungs- bezirk	Grunder- werb durch die Gemeinde	Umlegung gem. §§ 45 ff. BauGB	Städte- bauliche Verträge § 11 BauGB	Städte- bauliche Entw. Maß- nahme §§ 165 ff. BauGB	Enteig- nung § 85 BauGB	Gemeind- liches Vor- kaufsrecht §§ 24 ff. BauGB	Baugebot § 176 BauGB	Summe
Braunschweig	92	19	75	0	0	2	6	194
Hannover	107	33	124	4	0	5	2	275
Lüneburg	121	20	92	0	0	9	6	248
Weser-Ems	310	21	151	4	0	6	0	492
Niedersachsen	630	93	442	8	0	22	14	1209

Quelle: Niedersächsische Innenministerium (2000).

Abb. 2:
Strategien zur
Schließung von
Baulücken



Quelle: Landesinitiative „Stadtbaukultur NRW“ (2006), 9.

Die in den vergangenen 25 Jahren daher insgesamt nur selten angewandten städtebaulichen Gebote erfahren in der kommunalen Praxis derzeit zumindest partiell einen Bedeutungszuwachs. Das Instandsetzungsgebot und insbesondere das Modernisierungs- und das Rückbaugebot kommen in der

jüngeren Vergangenheit wieder häufiger zum Einsatz und werden in Strategien der Kommunen u.a. zum Umgang mit Problemimmobilien eingebettet. Auch am Baugebot ist ein zunehmendes Interesse festzustellen. Aktuell erfährt das Baugebot vor allem im Zusammenhang mit der Baulandmobilisierung und insbesondere mit der Schaffung von Baurechten für den Wohnungsbau Aufmerksamkeit.

Der Bedarf in den Kommunen, neben den bisher genutzten Instrumenten weitere Mittel für die Wohnraumschaffung im Innenbereich einzusetzen, ist derzeit hoch. Insbesondere die wachsenden Städte und Gemeinden in den alten Ländern befassen sich daher intensiv mit der Frage, ob das Instrument des Baugebots in diesem Zusammenhang genutzt werden sollte. Der Druck auf die Wohnungsmärkte ist so groß, dass jedes bodenpolitische Instrument in Erwägung gezogen wird, um die angespannte Situation zu entschärfen. Dagegen gibt es in den neuen Ländern zwar ein grundsätzliches Interesse am Baugebot, das sonstige Instrumentarium wird jedoch meist für ausreichend erachtet, um dem Wohnraumbedarf gerecht zu werden.

Diejenigen Kommunen, die sich zurzeit mit dem Baugebot beschäftigen, befinden sich mehrheitlich in einer Phase der intensiven Diskussion über Möglichkeiten der kurzfristigen Bereitstellung von Wohnraum. Die Wirksamkeit eines Baugebotes wird dabei vor allem unter Entscheidungsträger*innen der Kommunalverwaltungen erörtert, die Befassung mit dem Thema geschieht oft auf Initiative der lokalen Politik. Auch die Opposition bringt das Thema „Baugebot“ über Anfragen in den Stadt- oder Gemeinderat sowie die öffentliche Diskussion ein, verbunden mit einem Prüfauftrag an die Verwaltung. Die Prüfaufträge werden dabei mit unterschiedlich stark ausformulierten Zielstellungen erteilt – von der offenen Prüfung bezüglich der Eignung des Instruments bis hin zu konkreten Schritten, die für eine Mobilisierung unbebauter Grundstücke eingeleitet werden können. Die insgesamt positive und aufgeschlossene Haltung der kommunalen Politik gegenüber dem Baugebot ist neu und erst seit einigen wenigen Jahren erkennbar.

Es gibt jedoch kaum Hinweise darauf, dass einzelne Städte das Baugebot auch tatsächlich anordnen oder dies konkret planen. Es ist eine Kombination aus verschiedenen Argumenten, die Kommunen schließlich doch skeptisch gegenüber der Anwendung des Baugebots sein lässt. Der Hauptgrund für die Nichtanwendung des Instruments sind die nach Einschätzung der Kommunen anspruchsvollen rechtlichen Voraussetzungen. In den Verwaltungen fehlen außerdem Erfahrungen mit der Anwendungspraxis, sodass der Aufwand insgesamt als hoch bzw. zu hoch eingeschätzt wird angesichts des ungewissen Ausgangs eines Verfahrens. Auch die Notwendigkeit, gegebenenfalls selbst finanzielle und personelle Mittel für den Erwerb und die Bebauung der betreffenden Grundstücke einzusetzen, spricht für viele Kommunen gegen die Anwendung des Baugebots. Nicht zuletzt steht auch die Schaffung einer nur geringen Anzahl von Wohneinheiten pro Grundstück für viele Verwaltungen in einem Missverhältnis zu dem hohen Aufwand.

Strategisch kommt das Baugebot in den Kommunen aber durchaus zum Einsatz. Im Zuge der Baulandmobilisierung findet es in Gesprächen zwischen Verwaltung und Grundstückseigentümer*innen Erwähnung. Angesprochen als mögliche Option seitens der Verwaltung, lassen sich Grundstückseigentümer*innen mitunter doch noch davon „überzeugen“, dass der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zur Bebauung ihres Grundstücks die bessere Alternative ist. Von daher sind Kommunen gut beraten, über das Instrument und die damit einhergehenden Verfahrensschritte im Grundsatz informiert zu sein. So können sie es als ein mögliches Instrument der Baulandmobilisierung erwägen und bei Bedarf einsetzen.

B Vorüberlegungen zur Anwendung

1. Pilotvorhaben oder systematische Handlungsoption – unterschiedliche Wege zur Nutzung des Baugebots

Die Schaffung von Wohnraum ist eine der großen Herausforderungen in den Kommunen, und dabei soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Dieser Satz findet sich als programmatische Leitlinie bereits in § 1 Abs. 5 BauGB. Es gilt, Potenziale in Form von Brachflächen, Gebäudeleerstände oder Baulücken zu ermitteln und der Innenentwicklung zugrunde zu legen. Diese Direktiven ergeben sich ebenfalls unmittelbar aus dem Gesetz (§ 1a Abs. 2 BauGB). Landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen sollen hingegen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden, ihre Umnutzung ist zu begründen. Wie eine Kommune dem Vorrang der Innenentwicklung jedoch tatsächlich nachkommen kann, ist angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Fallkonstellationen offen. Ein wichtiger Baustein ist in diesem Zusammenhang die Mobilisierung von bereits bestehenden, aber nicht genutzten Baurechten. Die Herausforderung besteht darin, auch diejenigen Grundstücke einer Bebauung zuzuführen, bei denen Eigentümer*innen nicht bereits von sich aus eine Bebauung anstreben und auch kein Verkauf der Grundstücke angestrebt wird.

Die Aktivierung dieser Grundstücke kann nur gelingen, wenn die Gemeinde aktiv auf die Eigentümer*innen zugeht. Der damit einhergehende Personal- und Zeitaufwand wird aus verschiedenen Gründen häufig gescheut. Die vorhandenen personellen Ressourcen genügen vielerorts kaum für die Erledigung der im Verwaltungsalltag anfallenden Aufgaben. Diese personelle Unterbesetzung wird sich in den kommenden Jahren durch die häufig unausgewogene Altersstruktur in den Verwaltungen (Ausscheiden geburtenstarker Jahrgänge) und dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel weiter verschärfen. In kleinen Kommunen erschweren der insgesamt kleinere Personalkörper und die geringere fachliche Spezialisierung die Bewältigung aufwändiger und rechtlich komplexer Verfahren. Es liegt daher nahe, dass die Kommunen solche aufwändigen, aber nicht zwingend durchzuführenden Verfahren wie das Baugebotsverfahren zurückstellen und sich auf das konzentrieren, was mit geringerem Aufwand bei gleichzeitig größerem Nutzen bewältigt werden kann.

Aufwand und Nutzen müssen im Zuge der Innenentwicklung und insbesondere bei der Aktivierung von Baulücken von den Kommunen strategisch gut durchdacht werden. Viel spricht für ein gut vorbereitetes, systematisches Vorgehen, welches nicht nur einen einzelnen Fall in den Blick nimmt, sondern auf die Aktivierung einer Vielzahl von Grundstücken angelegt ist. Konzeptionelle Vorüberlegungen zum Vorgehen und zu den rechtlichen Grundlagen sollten der Entwicklung eines regelhaften Vorgehens dienen, das bei einer Vielzahl von Fällen zur Anwendung kommen kann. Fehlen solche konzeptionellen Grundlagen, löst jeder einzelne Fall aufs Neue einen hohen Aufwand aus. Ein regelhaftes Vorgehen erlaubt es dagegen, Routinen auszubilden, welche die Verfahrensabwicklung beschleunigen und insgesamt unaufwändiger werden lassen.

Kommunen, die noch nicht über solche konzeptionellen Vorüberlegungen verfügen, sollten sich angesichts angespannter Wohnungsmärkte nun auf den Weg machen und die Baulandmobilisierung strategisch gut vorbereiten. Das bedeutet nicht, dass nicht auch weiterhin eine Baulückenmobilisierung ohne vorlaufendes Konzept im Einzelfall gelingt, indem beispielsweise situationsbedingte Kontakte genutzt und aktivierende Gespräche geführt werden. Doch

können und sollten Einzelfälle gewissermaßen auch als Pilotvorhaben verstanden werden, die dazu beitragen, ein tragfähiges Vorgehen für weitere vergleichbare Verfahren zu entwickeln und konzeptionelle Grundlagen für eine systematische Aktivierung von Bauland zu schaffen. Diese Arbeitshilfe will daher Mut machen und Wege aufzeigen, um in Einzelfällen zu einer rechtssicheren und praxistauglichen Aktivierung von Baulücken zu kommen – notfalls auch im Wege des förmlichen Baugebotes. Die Arbeitshilfe will zugleich aber auch aufzeigen, in welcher Weise ein systematisches Vorgehen gut vorbereitet und für viele Anwendungsfälle gleichermaßen genutzt werden kann.

2. Baugebot als hoheitliche Flankierung von kooperativer Aktivierung von Baurechten

Die Aktivierung von ungenutzten Baurechten fängt nicht mit der Anordnung des Baugebotes an. Das Baugebot ist vielmehr das letzte Mittel, auf das eine Kommune zurückgreifen kann, wenn die Aktivierung auf andere Weise nicht gelingt. Sowohl die politische Opportunität als auch das sich aus dem Rechtsstaatsgebot ergebende Verhältnismäßigkeitsgebot machen ein gestuftes Vorgehen zwingend, bei dem zunächst alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Eigentümer*innen der Grundstücke zu einer freiwilligen Bebauung zu veranlassen oder – alternativ – an Bauwillige zu veräußern.

Kommunen sollten vorbereitend Überlegungen anstellen, welche Gründe vorliegen könnten, warum vorhandene Baurechte nicht ausgenutzt werden. In diesem Zusammenhang kann z. B. ein schlichtes Anschreiben an die Eigentümer*innen mit der Anfrage, ob eine Bebauung in absehbarer Zeit beabsichtigt ist, sinnvoll sein. Zugleich kann die Gemeinde in einem solchen Anschreiben auch auf bestehende Unterstützungsmöglichkeiten wie z. B. eine Bau- und Finanzierungsberatung oder auch auf verfügbare Förderprogramme hinweisen. Ebenso kann zum Ausdruck gebracht werden, dass auch der Ankauf des Grundstücks durch die Gemeinde in Betracht kommt.

Es geht darum, die Mitwirkungsbereitschaft im Sinne einer Aktivierung vorhandener Baurechte zu erkunden und ggf. zu wecken. Wichtig ist also: Der Ton macht die Musik. Die Ansprache der Eigentümer*innen sollte daher einladend und werbend sein und darauf abzielen, Vertrauen zu gewinnen. Dieses Ziel sollte nicht durch brüske Formulierungen gefährdet werden. Denn jede Aktivierung ohne hoheitlichen Zwang ist am Ende leichter zu bewältigen, weil Ressourcen gespart, rechtliche Risiken vermieden werden und politisch auszuhaltende Widerstände erst gar nicht entstehen.

Die Frage, wann das Baugebot als Durchsetzungsoption in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und mit den Eigentümer*innen ins Spiel gebracht wird, ist also von nicht zu unterschätzender strategischer Bedeutung. Dies ist spätestens dann sinnvoll, wenn aus den Reaktionen der Grundstückseigentümer*innen deutlich wird, dass kein Mitwirkungsinteresse besteht. Gibt es keine Antwort auf eine erste Ansprache oder fällt die Antwort ablehnend aus, sollte gegenüber den Eigentümer*innen deutlich gemacht werden, dass die Aktivierung der Baurechte notfalls auch durch Anordnung eines Baugebotes durchsetzbar ist. In Anbetracht drohender hoheitlicher Maßnahmen kann durchaus Mitwirkungsbereitschaft bei Grundstückseigentümer*innen geweckt werden. Nicht in jedem Fall, aber zumindest bei einem Teil der ursprünglich uninteressierten oder ablehnenden Eigentümer*innen wird solch ein Vorgehen Wirkung zeigen.

Gutes Beispiel Nürnberg

Im Juli 2019 hat das Gremium des Nürnberger Stadtplanungsausschusses den Startschuss für eine versuchsweise Anwendung des Baugebotes als Instrument zur Mobilisierung ungenutzter Bauflächenpotenziale gegeben. Beschlossen hat der Ausschuss ein kooperatives, möglichst einvernehmliches Vorgehen, das die Interessen von Grundstückseigentümer*innen und die Ziele einer bedarfsgerechten und bodeneffizienten Stadtentwicklung zu einem fairen Ausgleich bringen soll.

Ausgewählt für einen ersten Testlauf hat das städtische Planungs- und Baureferat vier Fälle mit insgesamt sechs baureifen Grundstücken. Die Versuchsanordnungen berücksichtigen unterschiedliche Fallkonstellationen: Einbezogen wurden sowohl Grundstücke im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans als auch Grundstücke, für die Baurecht auf der Grundlage von § 34 BauGB besteht. Abgebildet ist darüber hinaus ein Spektrum an unterschiedlichen Grundstücksgrößen mit einer dementsprechenden Bandbreite an möglichen Wohneinheiten.

Die Grundstückseigentümer*innen der vier Fälle wurden im Sommer 2020 angeschrieben und mit der Perspektive eines Baugebotes konfrontiert. Die Schreiben waren im Ton freundlich und das städtische Anliegen erklärend, in der Sache aber auch fordernd und zeitliche Fristen setzend. Eine Beratung durch die Bauverwaltung wurde angeboten und in zwei Fällen auch in Anspruch genommen.

Auch in den Fällen, bei denen das städtische Vorgehen von den angeschriebenen Grundstückseigentümer*innen zunächst vehement in Frage gestellt wurde, blieb die Kommunikation vonseiten der Verwaltung über die gesamte Dauer des Prozesses uneingeschränkt wohlwollend und zugewandt, ohne dass deswegen aber Zweifel an der Ernsthaftigkeit des städtischen Interesses hätten aufkommen können. Ergebnis war in allen Anwendungsfällen eine konstruktive und zielorientierte Gesprächskultur.

In keinem der Fälle wurde bis Mitte 2022 eine Wohnung neu gebaut. Dennoch zeichnet sich für die kooperativ ausgerichtete Heranziehung des Baugebotes ein beachtlicher Erfolg ab: In einem Fall wurde ein Baugrundstück an ein Wohnungsbauunternehmen verkauft, das einen Realisierungswettbewerb durchgeführt hat und auf dieser Grundlage einen Bauantrag vorbereitet. In zwei weiteren Fällen wurden mit einem Antrag auf Vorbescheid bzw. der Ankündigung eines Bauantrages die Weichen ebenfalls zugunsten einer zeitnahen Bebauung gestellt.

Die Erfahrungen der vier Fälle zugrunde legend, hat der Nürnberger Stadtplanungsausschuss im Juni 2022 beschlossen, den eingeschlagenen Weg zu verstetigen. Auch in Zukunft soll das Baugebot als ein auf Kooperation setzendes Instrument zur Aktivierung von Grundstücken mit bestehendem Baurecht beitragen. Gelingt ein einvernehmliches Vorgehen nicht, soll in Fällen von besonderer städtebaulicher Relevanz auch die formale Anordnung eines Baugebotes in Frage kommen können.

3. Bündelung von Verfahren als Option

Die Anordnung eines Baugebotes erfordert zwar in jedem Einzelfall ein eigenständiges Verfahren. Aus verfahrensökonomischen Gründen kann es gleichwohl sinnvoll sein, die Verfahren in der Weise zu bündeln, dass einzelne Verfahrensschritte parallel durchgeführt werden. Es handelt sich dabei lediglich um einen organisatorischen Akt, welcher die Abläufe in Verwaltung und in den politischen Gremien koordiniert und auf diese Weise zu einer Verringerung des Aufwands beitragen kann. So können die Vorlagen für die einzubindenden politischen Gremien und die Beratungen in den Gremien z. B. zusammengeführt werden. Auch lassen sich möglicherweise Synergien bei der Planung der Verfahrensschritte und ggf. auch bei der Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen nutzen. Die Verfahren bleiben in rechtlicher Hinsicht jedoch eigenständig. Ein solches Vorgehen ist rechtlich nicht zu beanstanden.⁴

Eine organisatorische Bündelung von Verfahrensschritten bietet sich vor allem an, wenn auch die zugrundeliegenden Sachverhalte Parallelen aufweisen, etwa dann, wenn es sich um benachbarte Grundstückslagen handelt oder die Grundstücke in demselben Bebauungsplan liegen. Die Eigentümer*innen müssen auch bei einer Verfahrensbündelung in jedem Fall einzeln angehört werden, außerdem muss die rechtliche Zulässigkeit separat geprüft werden. Ob sich der Verfahrensaufwand durch die Bündelung tatsächlich in relevanter Weise reduzieren lässt, sollte deshalb gut abgewogen werden.

4. Kommunikationsstrategie

Einzelne individuelle, grundstücksbezogene Baugebotsverfahren sollten auf keinen Fall öffentlich ausgetragen werden. Denn kommt es zur Anordnung eines Baugebotes, weil eine einvernehmliche Aktivierung der ungenutzten Baurechte scheitert, ist dies zwingend mit Konflikten verbunden. Die Gemeinde setzt sich hoheitlich gegen die Interessen einzelner betroffener Grundstückseigentümer*innen durch. Solche Konflikte haben nicht nur eine rechtliche Dimension. Sie können auch im kommunalpolitischen Diskurs relevant werden, wenn das Vorgehen in der Öffentlichkeit und insbesondere in den meinungsbildenden Medien als ungerechtfertigt wahrgenommen wird. Die Kommunikation in der Öffentlichkeit, mit der Politik, mit der Presse, aber auch verwaltungsintern in Bezug auf das Baugebot gestaltet sich insgesamt als nicht einfach. Daher empfiehlt es sich, von Beginn der Beschäftigung mit dem Instrument Baugebot an auch eine adressatenspezifische Kommunikationsstrategie zu erarbeiten. Darin einzubinden sind auch Überlegungen, die zur Ansprache der Grundstückseigentümer*innen angestellt werden sollten (vgl. Kap 5.3).

4.1 Öffentlichkeit

Bei dem Baugebot handelt sich um ein recht unbekanntes Instrument, welches eine nicht einfache Kombination aus Kooperation und Zwang beinhaltet. Hinzu kommt, dass es viele verschiedene und komplexe städtebauliche Gründe geben kann, die einen Erlass im Einzelfall rechtfertigen. Deshalb bedarf es einer wohlüberlegten und adressatengerechten Kommunikationsstrategie für den Einsatz des Baugebotes. Falsch wäre es, das hoheitliche Vorgehen in den Mittelpunkt zu stellen. Vielmehr sollte deutlich gemacht werden, worum es im Kern

⁴ Zulässig nach BVerwG, Urteil vom 11.04.1991 – 4 C 7.90, BVerwGE 88, 97, NVwZ 1992, 162.

bei der Aktivierung von Bauland geht, und dabei auch der Vorteil, der damit für alle Einwohner*innen verbunden ist, herausgestellt werden.

Ein zentrales Argument werden dabei die Erfordernisse zur Deckung eines dringenden Wohnraumbedarfs darstellen. Nicht umsonst wurde in den letzten Jahren in der öffentlichen Diskussion die Wohnungsfrage zur sozialen Frage unserer Zeit erklärt. Hilfreich kann es sein, die Öffentlichkeit in die Überlegungen zur Deckung des Wohnraumbedarfs z. B. auf der Basis informeller Konzepte einzubinden. Auch kann darauf verwiesen werden, dass der über Gebühren und Beiträge bzw. Nutzungsentgelte zu refinanzierende Investitionsbedarf in der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur zulasten jedes Einzelnen geht, wenn Flächen im Außenbereich als Baulandausweisung in Anspruch genommen werden. Außerdem können Gründe des Landschaftschutzes oder die Entlastung des kommunalen Haushaltes angeführt werden. Viele dieser Argumente sind nicht selbsterklärend, sondern müssen aktiv und zielgruppengerecht kommuniziert werden.

Eine gute Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit trägt auch dazu bei, dass politisch wirksame Widerstände von vornherein geringgehalten werden. Denn politische Implikationen können das konsequente Handeln der Verwaltung erschweren oder – wenn es schlecht läuft – konterkarieren. Deshalb ist es unerlässlich, die Politik umfassend über das Instrument, seine rechtlichen Voraussetzungen sowie die möglichen Wirkungen und Stolpersteine, vor allem auch im Vergleich zu anderen Instrumenten, aufzuklären. Sie muss wissen, worauf sie sich einlässt: sowohl in Hinblick auf die Chancen als auch die Risiken.

Eine verlässliche Willensbildung in den kommunalpolitischen Gremien muss stattfinden, um als Verwaltung im Zuge der Aktivierung von Grundstückseigentümer*innen glaubhaft und überzeugend auftreten zu können. Der Rat der Stadt muss sich dazu bekennen, die angestrebte Bebauung notfalls auch im Wege eines Baugebotes durchzusetzen. Sinnvoll erscheint es, hierzu einen Grundsatzbeschluss herbeizuführen, welcher die Gründe des Vorgehens benennt und das Vorgehen in den Grundzügen umreißt. Darüber hinaus sollte zunächst keine weitere inhaltliche Konkretisierung erfolgen, damit der ohnehin schon enge Einsatzrahmen des Baugebots nicht von vornherein und öffentlichkeitswirksam noch weiter eingeschränkt wird. Ein solcher Grundsatzbeschluss bietet einen verlässlichen Rahmen und Kontinuität. Der Beschluss kann auch eingebettet sein in eine allgemeine Strategie zur Baulandmobilisierung bzw. Innenentwicklung, die das Baugebot als eines von mehreren in Frage kommenden Instrumenten benennt.

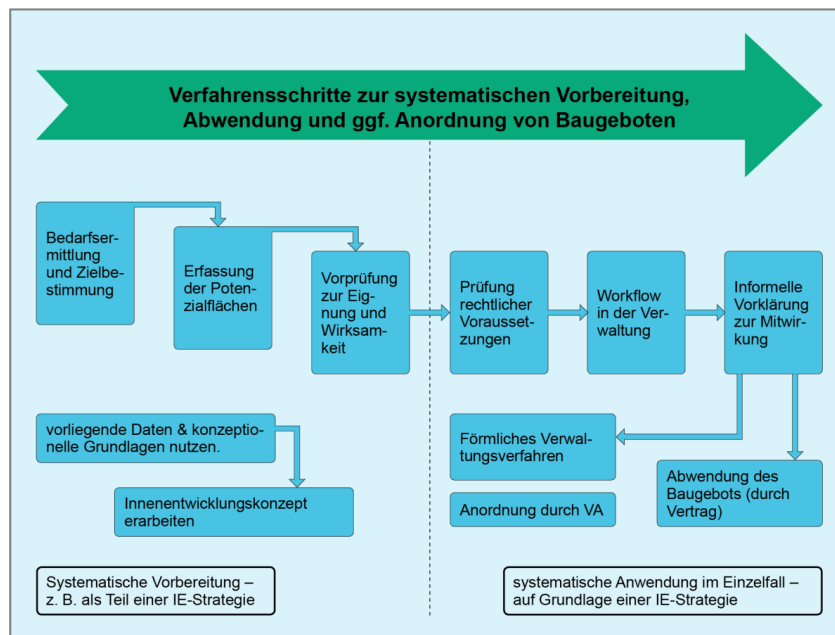
4.2 Presse

Für die lokale Presse empfehlen sich dagegen gesonderte Pressetermine bzw. Pressemitteilungen, bei denen der Fokus auf den Wohnraumbedarf und sämtliche Instrumente der Baulandmobilisierung gerichtet wird. Der Kontakt zur Presse sollte dabei gezielt und offensiv gesucht werden. Gleichzeitig sollte vorsichtig mit Presseanfragen verfahren werden. Inhaltlich nicht haltbare Äußerungen einzelner Verwaltungsmitarbeiter*innen in der Presse, die gegen das Baugebot sprechen, können die gesamte Baugebotsstrategie einer Gemeinde gefährden. Die Argumente werden von Gegnern aufgegriffen, können sich verselbständigen und sind schwer wieder auszuräumen. Deshalb ist es wichtig, eine gemeindeweite Bereitschaft herzustellen und gegebenenfalls auch einheitliche, standardisierte Aussagen gegenüber der Presse zu entwickeln. Konzeptionelle Grundlagen wie Innenentwicklungskonzepte helfen, die kommunale Baulandstrategie einschließlich der Rolle des Baugebots als mögliches Instrument gegenüber der Presse nachvollziehbar und überzeugend zu kommunizieren.

C Systematischer Einsatz
des Bauebots –
konzeptionelle Grundlagen

Strategien zur Baulandmobilisierung einschließlich der in Frage kommenden formellen und informellen Instrumente sollten zur Verbesserung der Effizienz und Rechtssicherheit sowie aus Gründen der politischen Opportunität in einem strategisch angelegten Konzept zusammengeführt werden. Der Schwerpunkt des strategischen Konzepts sollte auf den dringenden Bedarf an Wohnraum, auf die vorhandenen Flächenreserven in der Kommune und auf den möglichen Instrumentenkoffer gelegt werden, der für eine Baulandmobilisierung bereitsteht. Die Anwendung des Baugebots ist dabei die Ultima Ratio. Auch wenn es bestenfalls zu keiner Anordnung und Durchsetzung eines Baugebotes kommt, sollten die Möglichkeit der Anwendung in einem Konzept zwingend mitgedacht und die rechtlichen Voraussetzungen verinnerlicht werden. In Abb. 3 wird das sich dafür anbietende stufenweise Vorgehen grafisch dargestellt.

Abb. 3:
Verfahrensschritte
Baugebot



Quelle: Difu, Grafik Lilly Schnell.

1. Grundlagen sichten und nutzen

Mit dem Ziel der Aktivierung von unbebauten Baugrundstücken ist eine gute Vorbereitung die Basis für ein effektives Vorgehen. Dies gilt im Einzelfall genauso wie bei einer darüberhinausgehenden generellen Aktivierungsstrategie. Dabei sollte der Blick grundsätzlich zunächst auf das gerichtet werden, was an Planungen, Gutachten, Daten und anderen Informationen bereits vorhanden ist.

1.1 Baulandkataster

Viele Städte haben unbebaute Baugrundstücke in Baulandkatastern erfasst und können auf dieser Basis ohne Weiteres die quantitative Relevanz und die räumliche Verteilung der Flächenpotenziale abschätzen. Das Baulückenkataster gibt einen kleinteiligen und grundstücksgenauen Überblick über die noch unbebauten Flächen. Auf diese Weise haben viele Kommunen mittlerweile einen guten Überblick über die Potenzialflächen, die für den Wohnungsbau genutzt werden können. Wichtig in diesem Zusammenhang sind

beispielsweise Angaben zur Lage innerhalb des Siedlungszusammenhangs, zur Größe des Grundstücks, zu den Eigentumsverhältnissen, wie viele Wohneinheiten auf dem Grundstück geschaffen werden können und ob Planungsrecht besteht bzw. wie der Planungsstand ist. Kleinere Gemeinden verweisen mitunter auf die bereits vorhandene Ortskenntnis. Solche Ortskenntnisse sind hilfreich, erweisen sich jedoch häufig als unvollständig und können deshalb in der Regel eine systematische Erhebung nicht ersetzen

Mit dem Baulückenkataster (Baulandkataster i.S.v. § 200 Abs. 3 BauGB) liegt eine entscheidende Grundlage für eine systematische Aktivierungsstrategie vor. Aber auch bei einem Vorgehen im Einzelfall ohne übergreifende Strategie ist die Kenntnis über alternative Standorte hilfreich und bei der hoheitlichen Durchsetzung eines Baugebotes auch notwendig. Denn ein hoheitliches Vorgehen muss tragfähig begründen und erklären, warum das Baugebot bei diesem und nicht bei anderen unbebauten Grundstück ausgesprochen wird. Ergeben sich die Gründe dafür nicht aus dem unmittelbaren räumlichen Kontext des Grundstücks, sind übergreifende Erwägungen unter Einbeziehung aller Grundstücke mit vergleichbaren Voraussetzungen anzustellen.

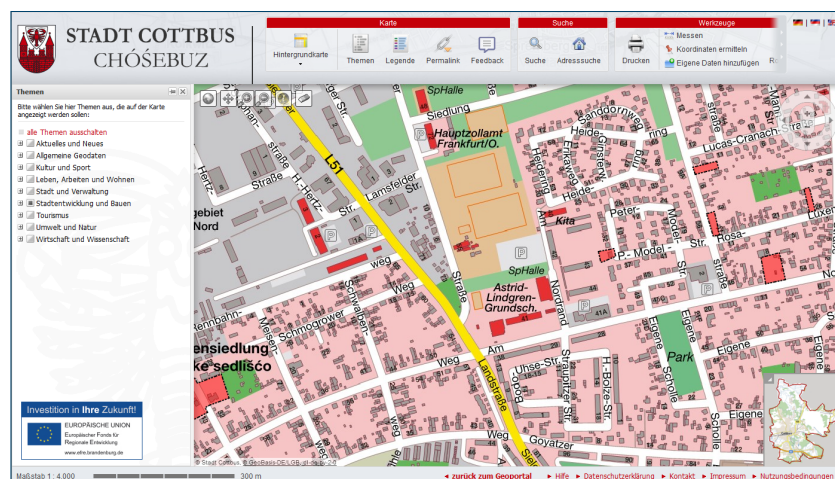
Rechtliche Grundlage:

§ 200 Absatz 3 BauGB

Die Gemeinde kann sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans erfassen, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält (Baulandkataster). Sie kann die Flächen in Karten oder Listen veröffentlichen, soweit der Grundstückseigentümer nicht widersprochen hat. Die Gemeinde hat ihre Absicht zur Veröffentlichung einen Monat vorher öffentlich bekannt zu geben und dabei auf das Widerspruchsrecht der Grundstückseigentümer hinzuweisen.

In Baulandkatastern sind Informationen unbebauter oder geringfügig bebauter Grundstücke aufgeführt, die für eine Bebauung prinzipiell geeignet erscheinen und aus öffentlich-rechtlicher Sicht insbesondere zu Zwecken des Wohnungsbaus genutzt werden können. Es handelt sich um Grundstücke, auf denen sofort oder in absehbarer Zeit gebaut werden kann. Für das Baugebot relevant sind primär die Grundstücke, bei denen das bereits vorhandene Baurecht nicht oder völlig unzureichend genutzt wird. Die Erfassung der Flächen im Baulandkataster erfolgt in der Regel zeichnerisch in Karten, denen Flur, Flurstücksnummer und Straßennamen entnommen werden können. Die erfassten Flächen werden jeweils mit einer Kennziffer versehen und um Angaben zur Flächengröße, dem Ortsteil und zum Planungsrecht ergänzt. Die Informationen sind zumeist digital in Grafischen Informationssystemen öffentlich zugänglich (vgl. Abb. 4). Personenbezogene Daten zu den Eigentumsverhältnissen sind aus Gründen des Datenschutzes jedoch grundsätzlich nicht hinterlegt.

Abb. 4:
Auszug aus dem
Baulandkataster der
Stadt Cottbus



Quelle: Stadt Cottbus. Screenshot: <https://geoportal.cottbus.de/cottbus/cardoMap.aspx>.

Ein Baulandkataster dient vor allem als Informationsgrundlage für den Grundstücksmarkt. Bauwillige, die nach geeigneten Baugrundstücken suchen, sollen bei ihrer Suche unterstützt werden. Die Kataster wollen also helfen, dass potenzielle Käufer und Bauwillige auf bebaubare Grundstücke aufmerksam werden. Ob dies am Ende zum Kauf und zur Bebauung eines Grundstücks führt, bleibt den Marktakteur*innen überlassen.

Für die Kommunalverwaltung ist ein solches Kataster zugleich unverzichtbar für die Einschätzung, wo und in welchem Umfang unbebaute Grundstücke vorhanden sind. Solche Kataster sind eine notwendige Grundlage zur Aktivierung von Baurechten im Bestand und zur bedarfsgerechten Schaffung von Wohnraum. Nicht zwingend erforderlich ist es dabei, dass diese Kataster auch im Sinne von § 201 Abs. 3 BauGB öffentlich bekannt gemacht werden. So gibt es auch Kommunen, welche den Bestand an unbebauten Baugrundstücken lediglich als interne Planungsgrundlage erfasst haben. Entsprechende Planungsgrundlagen werden z. B. im Zusammenhang mit der Neuaufrstellung eines Flächennutzungsplans, bei der Entwicklung von Baulandkonzepten und im Rahmen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten zugrunde gelegt, um den Bedarf an zusätzlich erforderlichen Baugebieten auf der grünen Wiese abschätzen zu können.

1.2 Analysen, Berichte, Gutachten zum Wohnungsmarkt

Grundlegende Informationen zu den Möglichkeiten einer Aktivierung von unbebauten Baugrundstücken ergeben sich zudem regelmäßig aus Gutachten und Analysen zum Wohnungsmarkt. Wohnungsmarktberichte geben einen Überblick über den Wohnungsbestand, die Miethöhen, die soziale Wohnraumversorgung, über Mietpreis- und Belegungsbindungen sowie über den Wohnungseerstand. Resultiert aus den Erhebungen ein zu geringes Angebot auf dem Wohnungsmarkt, liegt eine tragfähige Grundlage vor, um einen dringenden Wohnraumbedarf für die Bevölkerung abzuleiten. Ein dringender Wohnraumbedarf kann sich dabei auch nur auf bestimmte Teile des Wohnungsmarktes beziehen. So steht häufig die Versorgung von Bevölkerungsgruppen im Vordergrund, welche aufgrund ihres geringen Einkommens eine Berechtigung zur Anmietung einer öffentlich geförderten, mietpreisgebundenen Wohnung haben. Aufgrund des sehr hohen Niveaus der Mieten und Immobilienpreise erweist sich in einigen Städten auch die Wohnraumversorgung von Haushalten mit mittleren Einkommen als problematisch.

Besteht ein dringender Bedarf an Wohnraum, ist dies ein wichtiger städtebaulicher Grund für die Aktivierung ungenutzter Bebauungsmöglichkeiten – notfalls auch hoheitlich im Wege des Baugebotes. Wohnungsmarktberichte und -analysen finden darüber hinaus in vielen Leitbildern von Kommunen Berücksichtigung und fließen als Planungsunterlagen in die Neuaufrstellung von Flächennutzungsplänen oder in integrierte Stadtentwicklungskonzepte ein.

Abb. 5:
Inhaltsübersicht der
Wohnungsbaukonzeption der Stadt Bremen,
Bremen 2020

1	Der Kontext des neuen Leitbildes der Stadtentwicklung Bremen '20	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Anforderungen aus dem Leitbild	9
2	Der Wohnungsmarkt in Bremen – Rahmenbedingungen	10
2.1	Bevölkerungsentwicklung	10
2.2	Haushaltsentwicklung	10
2.3	Veränderung der qualitativen Wohnungsnachfrage	12
2.4	Der Wohnungsbestand und seine Struktur	12
2.5	Immobilien- und Baulandpreise in Bremen	12
2.6	Wohnungsbauaktivitäten	13
2.7	Quantifizierung von Nachfrage- und Angebotspotentialen	14
3	Schlussfolgerungen	14

Quelle: „Die Wohnungsbaukonzeption“ – Leitbild der Stadtentwicklung 2020, Stadt Bremen.

1.3 Angespannte Wohnungsmärkte nach § 201a BauGB oder § 556d BGB

Die Landesregierungen werden sowohl im Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 556d Abs. 2 BGB) als auch im Baugesetzbuch ermächtigt, für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Die Wirkung dieser Rechtsverordnung ist unterschiedlich. Während die Rechtsverordnung nach § 556d BGB die Möglichkeit von Mieterhöhungen begrenzt, eröffnet die Rechtsverordnung nach § 201a BauGB die Anwendung definierter Sonderregelungen im BauGB, wozu auch die Regelung in § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB gehört (vgl. Kap. 4.3).

Rechtliche Grundlage:

§ 176 BauGB

- (1) Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist.
- ...
3. sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung anordnen.
- Die Wirksamkeit eines nach Satz 1 Nummer 3 erlassenen Baugebots wird durch das Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a nicht berührt.

Besteht in einer Kommune oder in Teilen einer Kommune nach einer solchen Rechtsverordnung ein angespannter Wohnungsmarkt, kann sich die Verwaltung bei der Begründung der Erforderlichkeit eines Baugebotes auf diese Feststellung stützen. Denn wo ein angespannter Wohnungsmarkt durch Rechtsverordnung festgestellt wurde, kann gem. § 175 Abs. 2 Satz 2 BauGB grundsätzlich auch davon ausgegangen werden, dass ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung vorliegt. Dies ist ein Indiz dafür, dass alsbaldige Bebauung des Grundstücks aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Entsprechende Rechtsverordnungen können somit auch für die hoheitliche Durchsetzung der Aktivierung ungenutzter Baurechte eine entlastende Grundlage bilden. Darüber hinaus kommt der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB noch eine weitergehende Bedeutung zu. Mit einem Baugebot kann im Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB verlangt werden, dass ein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen ist, wenn im Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind.

Zusätzlich kann im Rahmen der Festsetzungen des Bebauungsplans auch das umzusetzende Maß der Nutzung angeordnet werden.

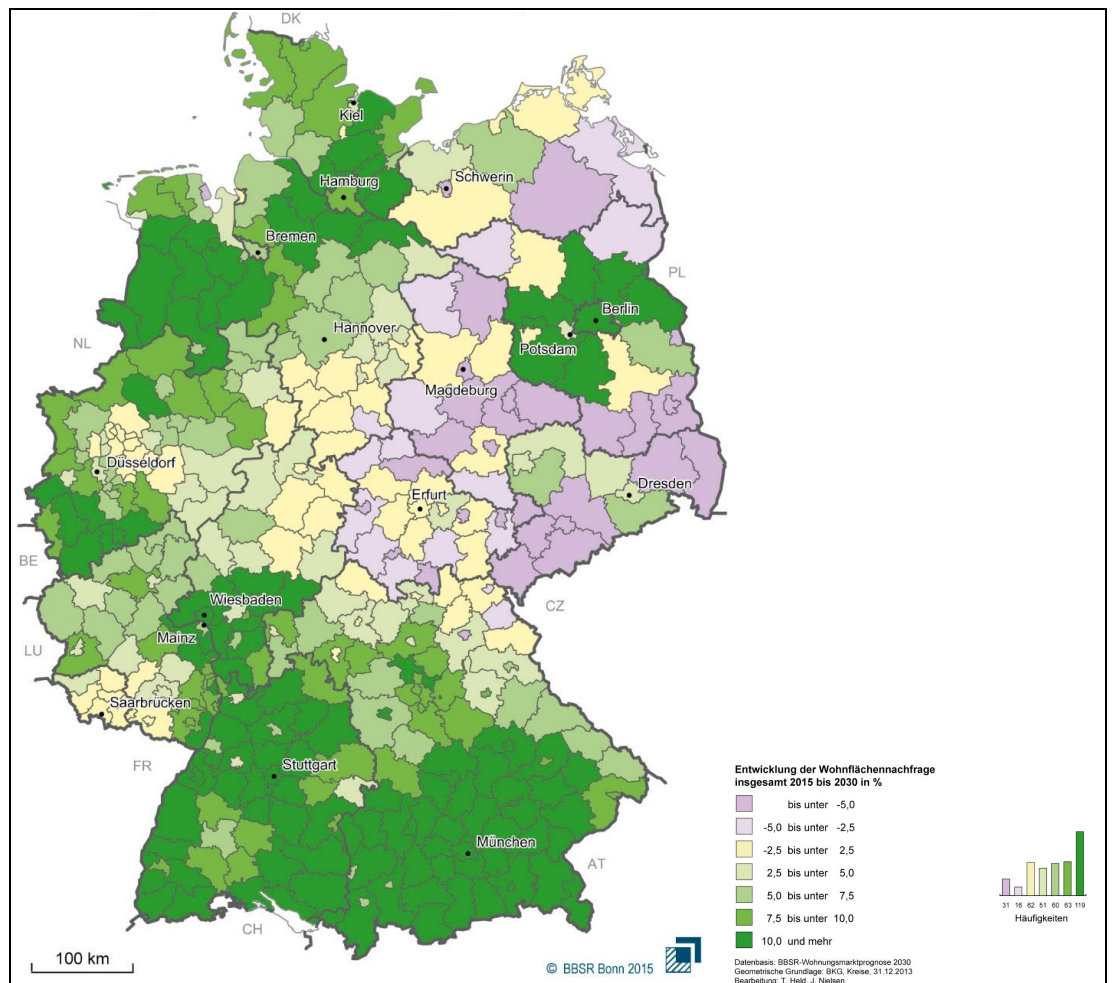
Rechtliche Grundlage:

§ 201a Satz 3 und 4 BauGB / § 556d Absatz 2 Satz 2 und 3 BGB

Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

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

Abb. 6:
Entwicklung der
Wohnflächennachfrage
insgesamt bis 2030



Quelle: BBSR Bonn, 2015.

1.4 Einbindung in ein städtebauliches Entwicklungs- konzept, eine Rahmenplanung oder sonstige städtebauliche Planungen

Viele Städte bereiten ihre städtebauliche Entwicklung auf der Basis informeller städtebaulicher Entwicklungskonzepte vor. Neben Konzepten, welche das gesamte Gemeindegebiet in den Blick nehmen, gibt es eine Vielzahl von teilträumlichen Entwicklungskonzepten, welche als integrierte Stadtteilkonzepte, Quartierskonzepte, Rahmen- oder Masterpläne bezeichnet werden. Thematisch

sind solche Konzepte ebenfalls unterschiedlich breit gefasst. Neben übergreifenden Konzepten gibt es z. B. Pläne, welche sich speziell mit dem Wohnungsbau oder mit der Gewerbeflächenentwicklung befassen. Insbesondere Konzepte, die die Deckung des Wohnbedarfs und/oder die Innenentwicklung zum Gegenstand haben, sollten für die Baulandmobilisierung genutzt werden.

All diesen Konzepten ist gemein, dass sie – ausgehend von einer Bestandsanalyse – Entwicklungsoptionen identifizieren. Sie sind damit grundsätzlich auch das richtige informelle Instrument, um vorhandene Potenziale zur Wohnraumbereitstellung zu identifizieren und Aktivierungsstrategien zu entwickeln. Entsprechende Konzepte können für einen strategischen Einsatz des Baugebots gemacht werden, wenn sie das Baugebot als mögliches Instrument zur Wohnraumschaffung mit einbetten bzw. verankern.

Auch Baulandbeschlüsse und -strategien können mit Blick auf eine Aktivierung von ungenutzten Baurechten genutzt werden und den Einsatz des Baugebotes strategisch vorbereiten. Zwar liegt der Fokus bei Baulandmodellen zumeist auf der Schaffung von neuem Baurecht. Dies kann aber zumindest auch als Anlass und Impuls dienen, um die Frage nach vorhandenen ungenutzten Baurechten und den Möglichkeiten der Aktivierung dieser Baurechte aufzuwerfen. Sachgerechte Baulandstrategien befassen sich grundlegend mit einer differenzierten Klärung des Bedarfs an Wohnraum unter Berücksichtigung der vorhandenen Potenziale. Deshalb ergeben sich auch bei der Entwicklung von Baulandstrategien Anknüpfungspunkte für eine strategische und systematische Aktivierung vorhandener Potenziale.

2. Erarbeitung eines Innenentwicklungskonzeptes als Vorbereitung zur systematischen Anwendung des Baugebots

Der Gesetzgeber bietet mit dem Innenentwicklungskonzept in § 176a BauGB seit dem Baulandmobilisierungsgesetz von 2021 ein geeignetes informelles Planungsinstrument zur Aktivierung von Bauland im Innenbereich an. Die gesetzliche Kodifizierung war zwar nicht erforderlich, um entsprechende informelle Konzepte auszuarbeiten, da diese schon zuvor rechtlich zulässig waren. Die Aufnahme einer expliziten Regelung hierzu im Baugesetzbuch dient aber dem Zweck, auf die Möglichkeit der Aufstellung solcher Konzepte gerade auch zur Vorbereitung und effektiveren Anwendung anderer städtebaulicher Instrumente aufmerksam zu machen. Die Erwähnung im Gesetz gleich hinter der Regelung zum Baugebot macht deutlich, dass es dem Gesetzgeber ganz offensichtlich auch darum ging, die Bedeutung des Innenentwicklungskonzeptes für eine effektivere Nutzung des Baugebotes zu unterstreichen.

Der systematische Ansatz eines Innenentwicklungskonzeptes in Form einer flächendeckenden Analyse bestehender Potenziale hat für die Kommunen eine Reihe von Vorteilen, die sich nicht nur auf die effektivere Wohnraumversorgung beschränken. Die Stadt Trier fasst beispielsweise die wichtigsten Vorteile ihres Innenentwicklungskonzeptes¹ wie folgt zusammen:

- Reduzierung des Flächenverbrauchs und Sicherung wertvoller Freiräume,
- Bestandserhaltung und Aufwertung bestehender Quartiere,
- strukturelle Aufwertung mit Baulückenschließung und Verbesserung der Stadtgestalt,

¹ Zulässig nach BVerwG, Urteil vom 11.04.1991 – 4 C 7.90, BVerwGE 88, 97, NVwZ 1992, 162.

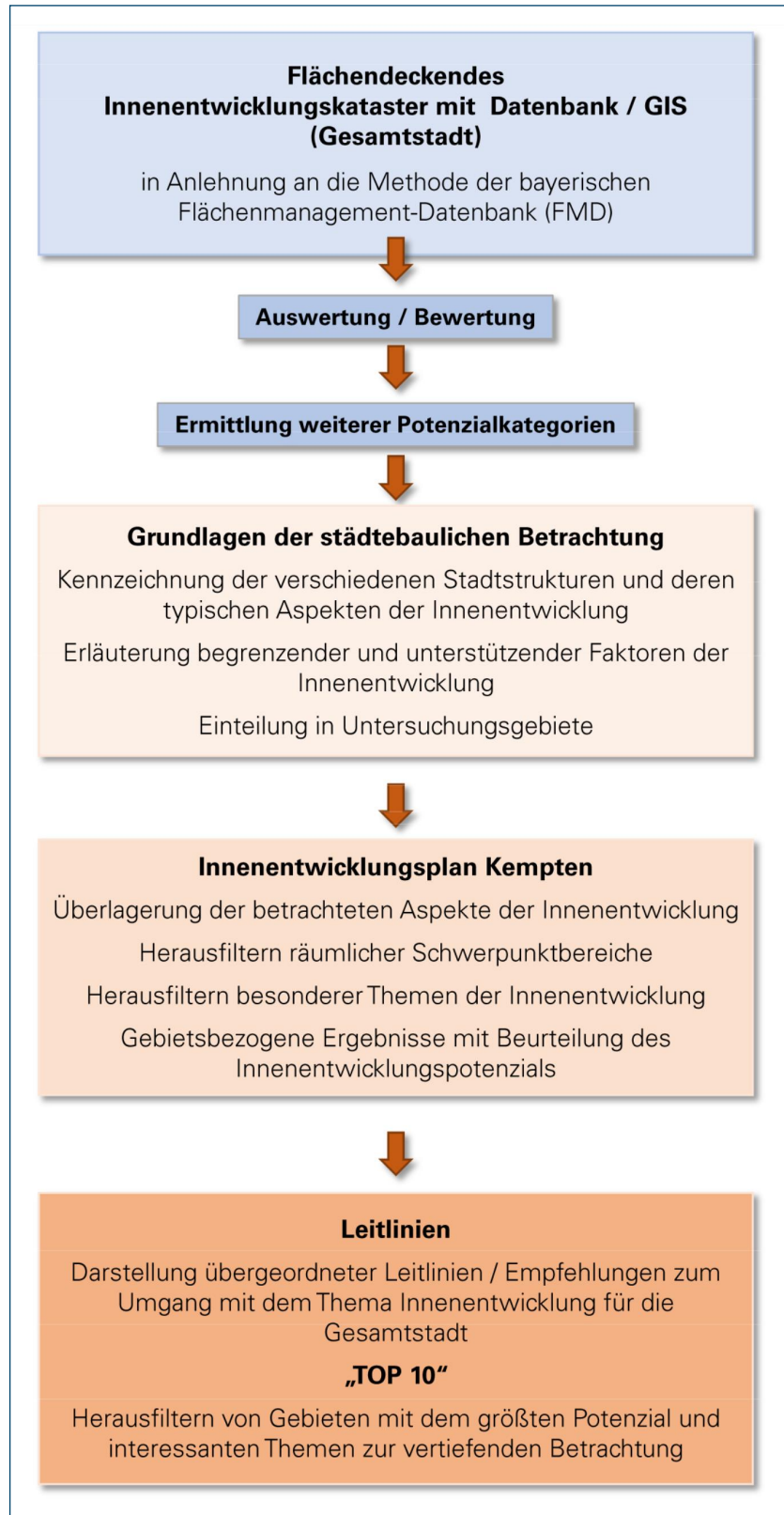
- Auslastung der vorhandenen Siedlungsinfrastruktur und ÖPNV-Angebote,
- Belebung und soziale Durchmischung der bestehenden Quartiere,
- Attraktivierung der Innenstadt mit neuen Wohnangeboten und hochwertigen Freiflächen,
- nachfrageorientierte Wohnangebote mit individuellen Nutzungskonzepten,
- „Stadt der kurzen Wege“ mit Ausgestaltungsmöglichkeiten eines verträglichen Nebeneinanders von Wohnen und Arbeiten.

Nach § 176a Abs. 1 BauGB sollen in einem Innenentwicklungskonzept der räumliche Geltungsbereich, die Ziele und die umzusetzenden Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung beschrieben werden. Vorgaben zur Größe und Lokalisation des räumlichen Geltungsbereichs gibt es nicht. Es empfiehlt sich aber, den Geltungsbereich von den Bedarfen, Zielsetzungen und Gegebenheiten der jeweiligen Gemeinde abhängig zu machen. Da das Innenentwicklungskonzept in der Regel dem vordringlichen Ziel dient, die Entwicklung von Wohnbauflächen im Siedlungsgefüge, also im Bestand und nicht auf der „grünen Wiese“ voranzutreiben, erscheint die Gesamtstadt als Bezugsgröße als durchaus geeignet. So kann nachvollziehbar dargelegt werden, warum sich bestimmte Standorte besser für eine Wohnbauflächenentwicklung eignen als andere. Im Ergebnis können Quartiere oder Handlungsräume identifiziert werden, in denen das Baugebot vornehmlich zur Anwendung kommen soll.

Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum wird bei den Zielen des Innenentwicklungskonzeptes im Vordergrund stehen. Daher ist eine nachvollziehbare Herleitung des Wohnbauflächenbedarfs ein wichtiger konzeptioneller Bestandteil. Das setzt zunächst eine Bevölkerungsprognose bzw. eine Bevölkerungsvorausschätzung für einen festzulegenden Zeithorizont voraus. In den meisten Kommunen liegen entsprechende Bevölkerungsprognosen oder -vorausschätzungen für bestimmte Zeithorizonte vor. Auf Grundlage der Bevölkerungsvorausschätzung und in Relation zu bestehenden und zu erwartenden durchschnittlichen Haushaltsgrößen lassen sich die Wohneinheiten darlegen, die in einer Kommune in einem bestimmten Zeitraum durch Neubau voraussichtlich bereitgestellt werden müssen. Aber auch andere Belange im Sinne einer doppelten Innenentwicklung (urbanes Grün, Klimaanpassung) sollten in angemessener Weise mit in das Innenentwicklungskonzept eingebracht werden.

Sind die Ziele geklärt, ist deren Umsetzung mit durchzuführenden Maßnahmen zu unterlegen. Das setzt zunächst die Erfassung und Bewertung vorhandener Flächenpotenziale und ihre Verortung im Stadtgebiet voraus. Flächenreserven in Form von Baulücken, Brachen und untergenutzten Grundstücken sollten daher aufgeführt und hinsichtlich ihrer Eignung für eine Wohnraumschaffung bewertet werden. Auf Grundlage der Flächenreserven und ihrer Eignung zeichnen sich mitunter bereits prioritäre Handlungsräume im Stadtgebiet ab. Mehrere zusammenhängende Grundstücksflächen können dabei ebenso ein Argument für eine Prioritätensetzung sein wie beispielsweise die Verortung von Grundstücken in stark nachgefragten und somit wachsenden Stadtteilen. Dieses Argument für eine Priorisierung von Grundstücken, die für die Innenentwicklung vorgesehen werden, setzt allerdings eine stadtteilgenaue Bevölkerungsabschätzung voraus.

Abb. 7:
Stadt Kempten:
schematische
Darstellung der
Vorgehensweise



Quelle: Stadt Kempten (Allgäu) 2020: 8.

Des Weiteren sollte das Innenentwicklungskonzept Aussagen dazu treffen, welche Strategie für eine erfolgreiche Umsetzung der durchzuführenden Maßnahmen – also die Bebauung ungenutzter Grundstücke – ergriffen werden soll. In diesem Zusammenhang sollte auf die ganze Bandbreite mögli-

cher informeller und formeller Instrumente zur Baulandmobilisierung eingegangen werden. Zu den informellen Instrumenten, die einer Baulandmobilisierung dienen, zählen beispielsweise Grundstücksbörsen, Informationsveranstaltungen und Aufklärungskampagnen sowie die Ansprache von Eigentümer*innen im Rahmen von Bauberatungen. Als formelle Instrumente zur Wohnraumschaffung kommen unter anderem der städtebauliche Vertrag, die Nutzung von Vorkaufsrechten oder auch die Aufstellung sektoraler Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung in Frage.

Besonderes Augenmerk ist vor allem auf das Zusammenspiel der verschiedenen informellen und formellen Instrumente zu richten. Es sollte zumindest grundsätzlich geklärt werden, wie die Instrumente ineinandergreifen, sodass sie sich zu einer Innenentwicklungsstrategie zusammenfügen. In diesem Zusammenhang lassen sich auch grundstücksübergreifende Entwicklungsabsichten gut darstellen und konzeptuell dokumentieren. Auch dem Baugebot kann hier eine Rolle zugeschrieben werden. Es darf jedoch nicht die erste „Maßnahme“ sein, die zur Wohnraumschaffung ergriffen wird. In der Regel steht das Baugebot am Ende einer Maßnahmenkette zur Baulandmobilisierung. Auch wenn § 176a BauGB keine verfahrensrechtlichen Vorgaben für die Erstellung eines Innenentwicklungskonzeptes macht, empfiehlt es sich, nicht nur die Politik, sondern alle mit der späteren Umsetzung befassten Fachämter bei der Konzepterstellung zu beteiligen. Sind Politik und Fachämter mit im Boot, kann das Vorgehen der Verwaltung auf dieser Basis nachvollziehbar kommuniziert werden – und der erforderliche politische Rückhalt öffentlichkeitswirksam dokumentiert werden. Gerade durch die gemeinsame Entwicklung kann Akzeptanz geschaffen und gegebenenfalls später auftretenden Hemmnissen und Widerständen entgegengewirkt werden. Besonders auf die kontinuierliche Rückendeckung durch die Politik kommt es beispielsweise an, wenn das Baugebot als „scharfes Schwert“ im Zuge der Baulandmobilisierung zum Einsatz kommen soll. Die Einbindung aller relevanten Fachbereiche empfiehlt sich unter anderem auch, um auf diese Weise grundstücksbezogene Nutzungskonflikte und Konkurrenzen bereits im Vorfeld konzeptionell zu klären. Und auch in der Öffentlichkeit stößt die Baulandmobilisierung auf breitere Akzeptanz, wenn sie an der Konzeptentwicklung beteiligt war (vgl. Kommunikationsstrategie).

Gutes Beispiel Kempten: Presseerklärung

„Städte sind gesetzlich verpflichtet, mit Grund und Boden verantwortungsbewusst und sparsam umzugehen und unversiegelte Flächen im Außenbereich weitgehend zu schonen. Die Stadt Kempten (Allgäu) hat in der Sitzung des Stadtrats am 29. Juli 2021 ein Innenentwicklungskonzept beschlossen.

Für den neuen Flächennutzungsplan beauftragte die Stadtverwaltung 2019 ein externes Büro damit, das bestehende Baulückenkataster in Kempten zu überarbeiten und zu ergänzen. Auf dieser Basis erstellten die Fachbüros ein für die Stadt Kempten maßgeschneidertes Innenentwicklungskonzept. Die Erstellung des Konzepts wurde durch das von der bayerischen Staatsregierung aufgelegte Förderprogramm „Innen statt Außen“ bezuschusst. Unter anderem geht es dabei grundsätzlich um die Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen, den Klimaschutz, den Werterhalt des vorhandenen bebauten Bestands sowie die kostengünstige Flächenentwicklung durch Erhalt und Nutzung vorhandener Infrastruktur in den bereits bebauten Bereichen.

Das Konzept beinhaltet eine detaillierte Ermittlung innerstädtischer Potenziale (beispielsweise Baulücken, Leerstände, oberirdische Parkplatzflächen, gering genutzte Flächen). Anhand der ermittelten Potenziale empfiehlt das Konzept Strategien zur weiteren Innenentwicklung. Für den Flächennut-

zungsplan werden die ermittelten Flächenpotenziale und deren Verfügbarkeit Flächenausweisungen auf der „grünen Wiese“ gegenübergestellt. Bei den Potenzialen handelt es sich jedoch auch oft um Flächen in privater Hand.

Um die reale Verfügbarkeit der innerstädtischen Potenziale zu ermitteln, plant die Stadt eine schriftliche Befragung der Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Flächen. Die Teilnahme an dieser Umfrage ist freiwillig. Zweck der Befragung ist es, im Rahmen des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden einen Überblick über verfügbare Baulücken, Grundstücke oder Gebäude zu bekommen. Der Rücklauf der Fragebögen wird zusammen mit den schon vorhandenen Daten in eine Flächenmanagement-Datenbank eingepflegt. Soweit gewünscht, bietet die Stadt den Eigentümerinnen und Eigentümern auch eine kostenlose Beratung an.

Mit den Ergebnissen der Befragung sollen geeignete Angebote und Maßnahmen geschaffen werden, die zu einer Verringerung der Leerstände oder einer Nachverdichtung beitragen. Mit der Reduzierung von leerstehenden Immobilien und Grundstücken soll die Lebens- und Aufenthaltsqualität in der Stadt langfristig erhalten werden. Zudem möchte die Stadt interessierte Eigentümerinnen und Eigentümer unterstützen, ihr Grundstück oder ihre Immobilie einer Nutzung zuzuführen und die Bürgerinnen und Bürger über die Maßnahmen der Innenentwicklung informieren. Mit der Befragung soll auch herausgefunden werden, ob die Eigentümerinnen und Eigentümer eine Beratung wie beispielsweise hinsichtlich der Grundstücks- und Gebäudenutzung wünschen und/oder möglicherweise eine Veräußerung, Sanierung oder Neubebauung beabsichtigen.“

Quelle: Auszug aus Pressemitteilung zum Innenentwicklungskonzept der Stadt Kempten, 03.05.2022 (<https://www.kempten.de/innenentwicklungskonzept-ist-beschlossen-25614.html>).

2.1 Erfassung der für ein Baugebot infrage kommenden Grundstücke

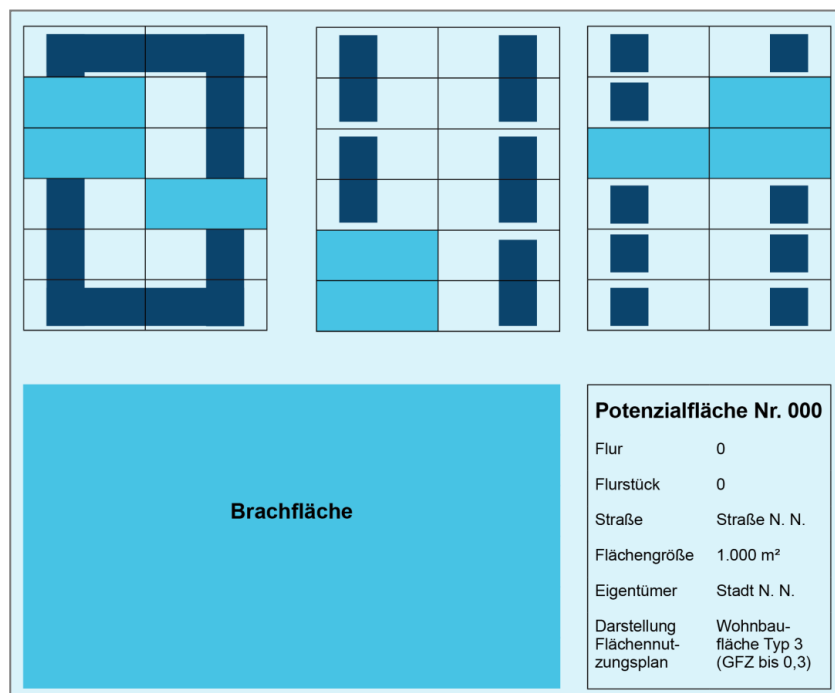
Wichtiges Element eines Innenentwicklungskonzeptes ist die Erfassung, Zusammenführung und Bewertung der notwendigen Entscheidungsgrundlagen. Das Baulückenkataster gibt einen kleinteiligen und grundstücksgenauen Überblick über die noch unbebauten Flächen (vgl. hierzu oben Kap. 3.1.1). Die Kriterien, die mit Blick auf das Baugebot zu einer Auswahl und Priorisierung einzelner Grundstücke führen, lassen sich in einem Innenentwicklungskonzept oder anderen vergleichbaren informellen Konzepten nachvollziehbar darlegen. Entsprechende Konzepte unterstützen die Verwaltung bei der Argumentation, warum ein bestimmtes Grundstück für die Einleitung eines Baugebotsverfahrens ausgewählt wurde. Um einzuschätzen, ob die Flächenreserven auch tatsächlich für eine Bebauung und ggf. für die Anordnung eines Baugebots infrage kommen, ist zunächst eine Befassung mit den rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen des Grundstücks unerlässlich. Vor allem Grundstücke, für die Baurecht und ansonsten keine anderen fachlichen Bindungen oder Hemmnisse bestehen, können in die engere Wahl für ein Baugebotsverfahren genommen werden.

Baurechte liegen grundsätzlich für Grundstücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB vor sowie auf Flächen, die gemäß Festsetzungen in einem rechtsgültigen Bebauungsplan nach § 9 BauGB für eine Bebauung vorgesehen sind. Bebauungspläne informieren auch darüber, welche Flächen von einer Bebauung freizuhalten sind, weil sie beispielsweise als öffentliche oder private Grünfläche genutzt werden sollen. Auch nachricht-

lich übernommene Festsetzungen nach anderen gesetzlichen Vorschriften sowie Kennzeichnungen sprechen mitunter gegen eine Bebauung. Die Kennzeichnung von Flächen, deren Böden beispielsweise erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind, wird in der Regel ein Ausschlusskriterium für eine Bebauung sein. Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte dagegen geben Auskunft darüber, welche Flächen besser von einer Bebauung freigehalten werden sollten, zum Beispiel aus Gründen des Stadtklimas. Auch die Vollausslastung der vorhandenen sozialen Infrastruktur (Kita, Schulen) und die Überforderung der verkehrlichen Erschließung können gegen eine alsbaldige Mobilisierung nicht genutzter Baurechte sprechen. Die Aktivierung ist dann mit dem Ausbau der Infrastruktur zusammenzudenken.

Die Kenntnis der rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen bedeutet jedoch nicht, dass auch alle erforderlichen Informationen vorliegen, die für den Einsatz eines Baugebots relevant sind. So sind etwa die Vorstellungen und Absichten der Eigentümer*innen bezüglich ihres Grundstücks schon aus datenschutzrechtlichen Gründen in der großen Mehrzahl der Fälle nicht bekannt. Hierüber kann nur das persönliche Gespräch im Rahmen einer Bauberatung oder eines Erörterungstermins Aufschluss geben. Mit dem Wissen, welche Flächen und Grundstücke für eine Bebauung grundsätzlich in Frage kommen, lassen sich die jeweiligen Eigentümer*innen jedoch gezielt ansprechen und über die Ziele der Kommune informieren.

Abb. 8:
Erfassung unbebauter
Grundstücke



Quelle: Difu, Grafik Lilly Schnell.

2.2 Priorisierung einzelner Grundstücke

Eine detaillierte Kenntnis der rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen einzelner Grundstücke bildet die Grundlage für eine anschließende Priorisierung in Hinblick auf das Baugebot. Es empfiehlt sich, hierfür nachvollziehbare Auswahlkriterien aufzustellen. Die Anzahl möglicher Wohneinheiten kann beispielsweise ein wichtiges Kriterium im Zuge der Priorisierung darstellen. Wo die Schwelle zur Relevanz liegt, ist nach den örtlichen Gege-

benheiten zu entscheiden. Maßgeblich werden insoweit regelmäßig der Gesamtbedarf im Wohnungsneubau und der übliche Umfang der Bautätigkeit vor Ort sein. Aber auch kleinere Potenziale können relevant sein, wenn damit zugleich andere städtebauliche Ziele bedient werden können.

Weitere Kriterien für eine Priorisierung von Grundstücken sind die Zentralität bzw. Lage des Grundstücks innerhalb des Siedlungszusammenhangs, das jahrelange Nicht-Ausschöpfen von geltendem Planungsrecht auf einzelnen Grundstücken oder auch die ausbleibende Bautätigkeit auf gleich mehreren Grundstücken, die in einem Flächenzusammenhang stehen.

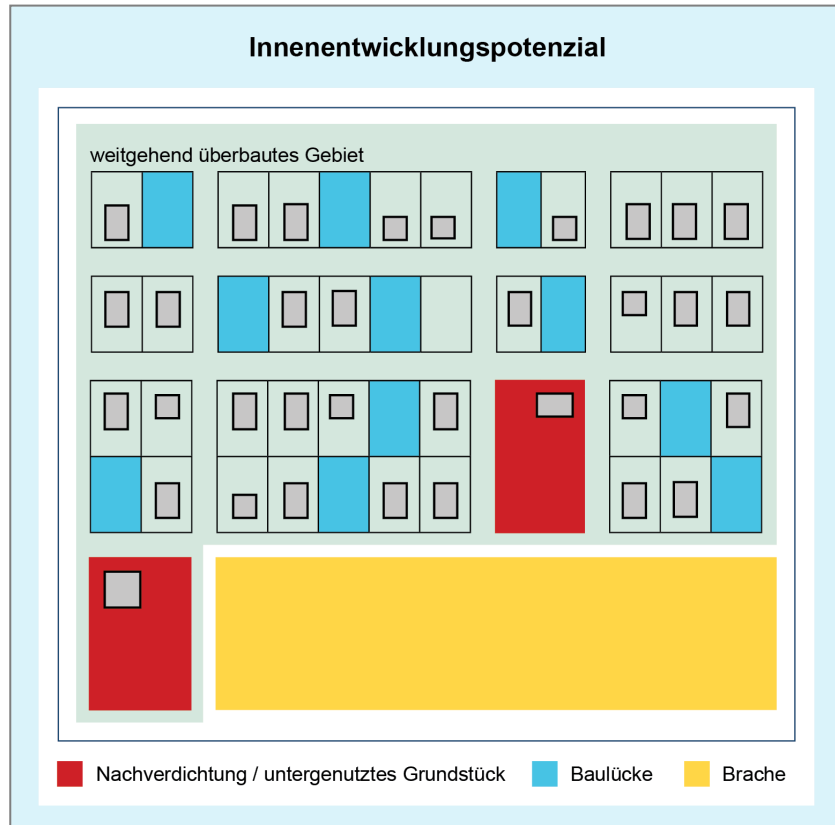
Informationen zu den Eigentumsverhältnissen eines Grundstücks können ebenfalls von Bedeutung sein, soweit diese Rückschlüsse auf zu erwartenden Probleme bei der Aktivierung zulassen. So kann z. B. bei gewerblichen Immobilienbesitzern eher vorausgesetzt werden, dass diese sich von der Wirtschaftlichkeit einer Bebauung überzeugen lassen. Sind Eigentumsverhältnisse unklar, kann dies ggf. dagegensprechen, gerade bei solchen Grundstücken als erstes anzusetzen. Doch auch wenn es leichter fällt, mit einer vor Ort lebenden einzelnen Person in Verhandlung zu treten als mit einer Erbengemeinschaft, die womöglich noch international verstreut ist, darf den ortsansässigen Eigentümer*innen aus diesem Umstand kein Nachteil erwachsen. Grundsätzlich gilt deshalb, dass grundstücksbezogene Aspekte wie die Anzahl der dort möglichen Wohneinheiten vorrangig von Bedeutung sein sollten gegenüber personengebundenen Aspekten.

Die folgenden Kriterien machen die Auswahl von Grundstücken, für die ein Baugebot in Erwägung gezogen wird, nachvollziehbar.

- Lage im Stadtgebiet
- Planungsrechtlicher Status
- Größe, Dichte, Art und Maß der bebaubaren Fläche
- Aktueller Zustand des Grundstücks
- Zustand der Bebauung und Nutzungsberechtigte bei mindergenutzten Grundstücken
- Vielzahl vergleichbarer Grundstücke

Jede Kommune wird die Kriterien für sich unterschiedlich priorisieren. Auch innerhalb einzelner Kriterien ist eine stadtindividuelle Gewichtung hinsichtlich der fraglichen Grundstücke sinnvoll. So kann beispielsweise der aktuelle Zustand der Bebauung dafürsprechen, dass eine gänzlich unbebaute Baulücke eher in Betracht gezogen wird als eine Brache, auf der sich leerstehende Gebäude befinden, die einen Rückbau erfordern. Eine Brache wiederum kann dennoch leichter für die Wohnraumschaffung zu mobilisieren sein als bereits bebautes, aber mindergenutztes Grundstück.

Abb. 9:
 Darstellung von
 Potenzialflächen für das
 Baugebot



Quelle: Difu, Grafik Lilly Schnell.

D Die gesetzlichen Anwendungsfälle

Das BauGB sieht in § 176 BauGB für die Gemeinden mehrere Möglichkeiten vor, ein Baugebot zu erlassen. Grundsätzliches Ziel eines Baugeboterlasses ist die Mobilisierung von Bauland durch die Errichtung einer baulichen Anlage. Die wichtigsten gesetzlichen Anwendungsfälle und deren Besonderheiten werden in diesem Kapitel D in den Grundzügen dargestellt. Dabei sind im Wesentlichen vier Grundfälle zu unterscheiden (vgl. auch Abb. 10).

Rechtliche Grundlage:

§ 176 BauGB

- (1) Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist
 1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen,
 2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen oder
 3. sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung anordnen.

Die Wirksamkeit eines nach Satz 1 Nummer 3 erlassenen Baugebots wird durch das Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a nicht berührt.
- (2) Das Baugebot kann außerhalb der in Absatz 1 bezeichneten Gebiete, aber innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken.
- (3) Die Gemeinde hat von dem Baugebot abzusehen, wenn die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht zuzumuten ist. Die Gemeinde hat weiter bis zum 23. Juni 2026 von dem Baugebot abzusehen, wenn ein Eigentümer im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist. Die Regelung ist zu evaluieren.
- (4) Der Eigentümer kann von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist. In diesem Fall kann die Gemeinde das Grundstück zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft übernehmen, wenn diese innerhalb angemessener Frist in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen und sich hierzu verpflichtet. § 43 Absatz 1, 4 und 5 sowie § 44 Absatz 3 und 4 sind entsprechend anzuwenden.
- (5) Ist die Durchführung eines Baugebots nur möglich, wenn zuvor eine bauliche Anlage oder Teile davon beseitigt werden, ist der Eigentümer mit dem Baugebot auch zur Beseitigung verpflichtet. § 179 Absatz 2 und 3 Satz 1, § 43 Absatz 2 und 5 sowie § 44 Absatz 3 und 4 sind entsprechend anzuwenden.
- (6) Ist für ein Grundstück eine andere als bauliche Nutzung festgesetzt, sind die Absätze 1 und 3 bis 5 entsprechend anzuwenden.
- (7) Mit dem Baugebot kann die Verpflichtung verbunden werden, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den für eine bauliche Nutzung des Grundstücks erforderlichen Antrag auf Erteilung einer bauaufsichtlichen Genehmigung zu stellen.
- (8) Kommt der Eigentümer der Verpflichtung nach Absatz 7 auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nach, kann das Enteignungsverfahren nach § 85 Absatz 1 Nummer 5 auch vor Ablauf der Frist nach Absatz 1 eingeleitet werden.
- (9) In dem Enteignungsverfahren ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Baugebots vorliegen; die Vorschriften über die Zulässigkeit der Enteignung bleiben unberührt. Bei der Bemessung der Entschädigung bleiben Werterhöhungen unberücksichtigt, die nach Unanfechtbarkeit des Baugebots eingetreten sind, es sei denn, dass der Eigentümer die Werterhöhungen durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt hat.

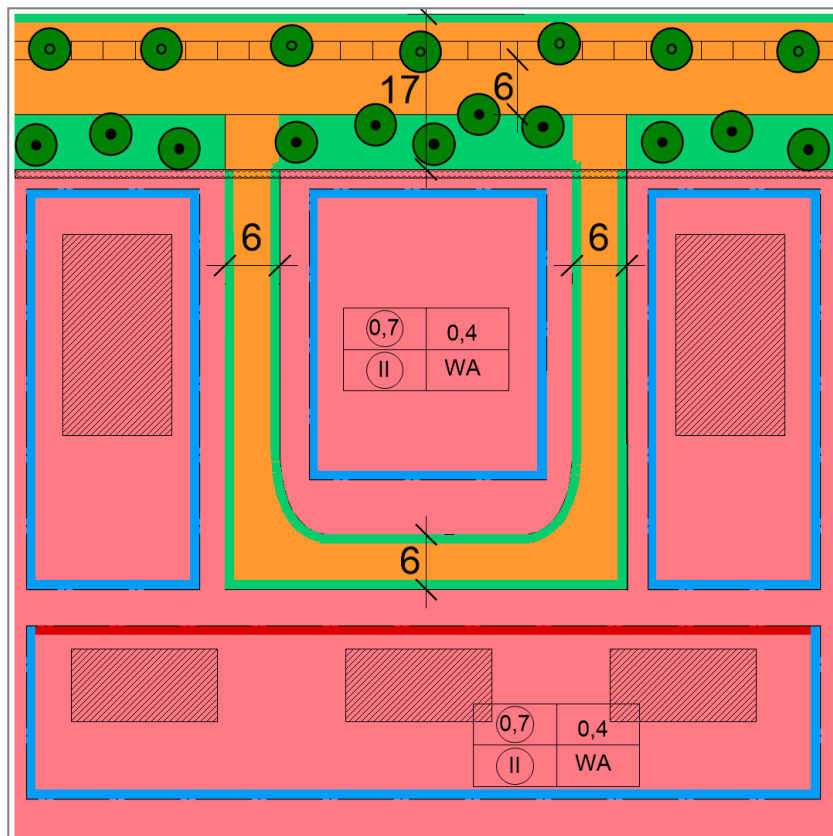
Abb. 10:
Übersicht der
Baugebote

Baugebot nach BauGB	Ziel	Grundstück	Planbereich	Inhalt
§ 176 Abs. 1 Nr. 1	Neubebauung; Beseitigung und Neubebauung	Unbebaut; nicht entsprechend B-Plan bebaut	Qualifizierter B-Plan, § 30 Abs. 1 Vorhabenbezogener B-Plan, § 12 Einfacher B-Plan, § 30 Abs. 3	Bebauung entsprechend des qualifizierten bzw. einfachen B-Plans Bei vorhabenbezogenem B-Plan „Restbebauung“ auf Flächen außerhalb des VE-Plans, § 12 Abs. 4
§ 176 Abs. 1 Nr. 2	Anpassung an Festsetzungen des B-Plans	Nicht plankonform gebaut	Qualifizierter B-Plan, § 30 Abs. 1 Vorhabenbezogener B-Plan, § 12 Einfacher B-Plan, § 30 Abs. 3	Anpassung der bestehenden Bebauung an Festsetzungen eines qualifizierten/einfachen B-Plans Bei vorhabenbezogenem B-Plan „Restbebauung“ auf Flächen außerhalb des VE-Plans nach § 12 Abs. 4
§ 176 Abs. 1 Nr. 3	Neubebauung; Beseitigung und Neubebauung	Unbebaut; nicht entsprechend B-Plan bebaut	Qualifizierter B-Plan, § 30 Abs. 1 Vorhabenbezogener B-Plan, § 12 Einfacher B-Plan, § 30 Abs. 3	Bebauung entsprechend des qualifizierten bzw. einfachen B-Plans Bei vorhabenbezogenem B-Plan „Restbebauung“ auf Flächen außerhalb des VE-Plans, § 12 Abs. 4
§ 176 Abs. 2	Durchführung einer Bebauung nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2	Fehlende oder nur geringfügige Ausnutzung von Baurechten nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2	Innenbereich nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2	Bebauung oder Anpassung einer bestehenden Bebauung an das nach § 34 Abs. 1 oder 2 bestehende Baurecht

Quelle: Difu.

1. Baugebot im Geltungsbereich eines Bebauungsplans – § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB¹

Abb. 11:
Unbebautes
Grundstück im
Geltungsbereich eines
Bebauungsplans



Quelle: Difu, Grafik Lilly Schnell.

Das Baugebot nach § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB hat die Errichtung baulicher Anlagen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zum Gegenstand. Der Einsatz dieses Instruments ist für Kommunen empfehlenswert und in Erwägung zu ziehen, wenn ein qualifizierter oder ein einfacher Bebauungsplan für das entsprechende Grundstück vorhanden sind.

Im Bereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 BauGB) kommt ein Baugebot in der Regel allerdings nicht in Betracht. Bei diesem Plantyp wird ein Durchführungsvertrag zwischen Gemeinde und bauwilligen Projektträger*innen geschlossen. Es besteht eine vertragliche Bauverpflichtung der Projektträger*innen, die häufig mit Vertragsstrafen oder anderen Durchsetzungsmechanismen verbunden wird. Insofern dürfte der Bedarf für die zusätzliche Anordnung eines städtebaulichen Baugebots bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen gering sein. Ein Fall könnte unter Umständen für ein Baugebot im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans in Betracht kommen. Das betrifft die Konstellation, wenn einzelne Grundstücke außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan einbezogen werden sollen. Auf diesen einzelnen Grundstücken – auf die der Vorhabenträger in der Regel keinen Zugriff hat, da sie außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans liegen – könnte dann der Erlass eines Baugebots sachdienlich sein, um eine Plankonformität herzustellen.

¹ Ausführlich: Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL August 2021, § 176 Rn. 20 ff.

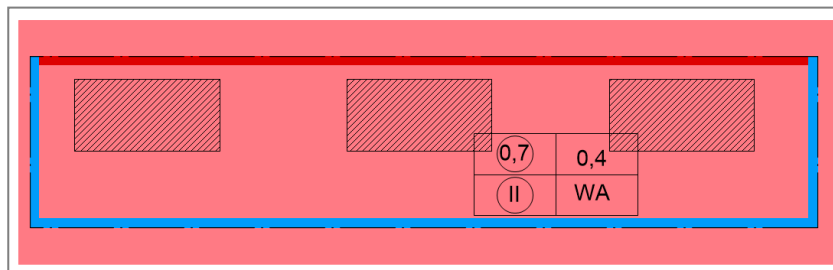
§ 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB erlaubt es den Gemeinden, Eigentümer*innen zur Bebauung ihres Grundstücks in Übereinstimmung mit den Festsetzungen des Bebauungsplans zu verpflichten. Der planungsrechtliche Zulässigkeitsrahmen bestimmt sich demnach nach den Festsetzungen des Bebauungsplans. Dieser kann unterschiedlich große Spielräume für die Bebauung eröffnen. Der planungsrechtliche Zulässigkeitsrahmen darf durch das Baugebot nicht eingeschränkt werden. Hier kann es durchaus zu Zielkonflikten zwischen der städtebaulich gewünschten Nutzung (z. B. zu Wohnzwecken) und der im Bebauungsplan ggf. aber auch zulässigen gewerblichen Nutzung von baulichen Anlagen kommen. Bei der Lösung eines solchen Konflikts kommt es vor allem auf die Kommunikation mit den Grundstückseigentümer*innen an. Im Rahmen einer Bauberatung könnten die unterschiedlichen Interessen diskutiert und in Einklang gebracht werden.

Anders ist es hingegen beim im Wege des Baulandmobilisierungsgesetzes neu eingeführten § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, wonach in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a BauGB auch Regelungen zu Art und Maß der Nutzung im Hinblick auf Wohnraumversorgung angeordnet werden können (vgl. Kap. 4.3).

Adressat*innen des Baugebots sind stets die Eigentümer*innen des Grundstücks oder nach § 200 Abs. 2 BauGB auch die Inhaber*innen eines Erbbaurechts.

2. Anpassungsgebot – § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

Abb. 12:
Änderungsbedarf
Baubestand



Quelle: Difu, Grafik Lilly Schnell.

§ 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beinhaltet das Gebot der Anpassung eines vorhandenen Gebäudes oder einer vorhandenen sonstigen baulichen Anlage an die Festsetzungen des Bebauungsplans. Eine Anwendung des Anpassungsgebots können Kommunen dann in Erwägung ziehen, wenn eine Bebauung vorgefunden wird, die in Teilen den Festsetzungen des qualifizierten oder einfachen Bebauungsplans nicht entspricht. Gemeint sind damit Änderungen im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB, also z. B. Aufstockungen oder die Erweiterung eines Gebäudes. Die Anpassungen müssen eine bodenrechtliche Relevanz haben, d.h. es müssen die Belange des § 1 Abs. 5 BauGB berührt oder erfasst sein und eine städtebauliche Betrachtung und Ordnung erfordern. Wichtig ist darüber hinaus, dass mit dem Anpassungsgebot keine teilweise Beseitigung oder gar ein Totalabriss angeordnet werden darf. Sofern der Abriss Voraussetzung für die Durchführung des Baugebots ist, greift § 176 Abs. 5 BauGB (vgl. Kap 4.5). Das Anpassungsgebot verlangt als Anknüpfungspunkt immer einen bestehenden bleibenden Baubestand, der verändert werden soll.² Im Vergleich zum

² Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeits-hilfe, Berlin 2010: 55.

Baugebot ist das Anpassungsgebot insofern weniger eingriffsintensiv und wäre mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Zweifel vorzuziehen.

3. Baugebot für Wohnbebauung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bei nach § 201a BauGB festgestelltem angespannten Wohnungsmarkt – § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB

Abb. 13:
Baulücke geeignet für
Wohnbebauung



Quelle: Mathias Metzmacher.

Das Baulandmobilisierungsgesetz aus dem Jahr 2021 hat den Anwendungsbereich des Baugebots erweitert, um den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, den wachsenden Problemen der Wohnraumversorgung Rechnung zu tragen. Nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB können die Gemeinden ein Baugebot zur Wohnbebauung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans in nach § 201a BauGB festgestellten Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt³ anordnen. Zweck der Regelung ist es, die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum zu erleichtern. Die Eigentümer*innen können jedoch nur zur Bebauung verpflichtet werden. Anordnungen wohnungsbaurechtlicher Bindungen wie Miet- und Belegungsbindungen der sozialen Wohnraumförderung während der Nutzungsphase sind hingegen nicht möglich.

Im Unterschied zu § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB kann die Gemeinde bei diesem Baugebot die Art der baulichen Nutzung zur Schaffung von Wohnraum bestimmen. D.h. selbst wenn im Bebauungsplan grundsätzlich auch gewerbliche Nutzungen zulässig sind, kann das Baugebot die Verpflichtung zur Errichtung von Wohngebäuden enthalten. Insofern sind in dieser Konstellation keine Zielkonflikte zwischen dem planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen und den Interessen der Gemeinde zu erwarten. Die Gemeinde kann zusätzlich auch „ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung“ bestimmen (s. § 176 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 BauGB). Sofern der Bebauungsplan dies also zulässt und auch eine städtebauliche Verträglichkeit gegeben ist, kann die Gemeinde im Hinblick auf die Dichte den festgesetzten

³ Bislang haben folgende Länder eine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB erlassen: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (Stand: 11/2022).

planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen zur Schaffung weiteren Wohnraums voll ausschöpfen.

Die Kommune hat vor der Anordnung des Baugebots zu prüfen, ob ein Baugebietstyp nach den §§ 2 bis 6a BauNVO festgesetzt ist und in diesem eine Wohnnutzung allgemein oder ausnahmsweise zugelassen ist. Darüber hinaus darf die Anordnung des Baugebots nicht dazu führen, dass der Gebietscharakter und die Eigenart des Gebiets verändert werden (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die Einschränkung dient allgemein der Wahrung der typischen Prägung des Baugebiets. Diesen Gebietserhaltungsanspruch, der den im Gebiet ansässigen Eigentümer*innen zusteht, muss auch bei der Anordnung eines Baugebotes berücksichtigt werden. Die Eigenart des Gebietes bestimmt sich für die Wohnnutzung nach der in §§ 2 bis 6a BauNVO genannten allgemeinen Zweckbestimmung der Gebiete und nach der örtlichen Situation in die „hineingeplant“ wird.

Als Anwendungskulisse kommt auch eine nach § 9 Abs. 2d BauGB festgesetzte Fläche für die Wohnraumversorgung (Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung) in Betracht. Die entsprechende Regelung gilt zunächst befristet bis zum 31.12.2024.

Bei einem Baugebot nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB muss nicht nur ein Bebauungsplan mit zugelassener Wohnnutzung vorliegen, zusätzlich muss es sich zusätzlich um ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a BauGB handeln. Nach § 201a Satz 3 BauGB liegt ein solches Gebiet vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (vgl. auch § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB). Damit Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können, müssen die Landesregierungen durch Rechtsverordnung ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmen. Dies erfolgt in einem förmlichen Rechtssetzungsverfahren. Die Länder müssen darin begründen, dass in dem festgesetzten Gebiet ein dringender Wohnbedarf herrscht. Die Pflicht zur Begründung der Rechtsverordnung soll die Verhältnismäßigkeit der Gebietsausweisung gewährleisten, da mit der Gebietsbestimmung auch Beschränkungen der grundrechtlich geschützten Eigentumsfreiheit verbunden sind.

Die Vorschrift ist zunächst befristet bis 31.12.2026, spätestens nach diesem Zeitpunkt tritt die Rechtsverordnung außer Kraft (§ 201a Satz 5 BauGB). Mit Blick auf das Außerkrafttreten der Rechtsverordnung müssen die Kommunen darauf achten, den Adressat*innen das Baugebot vor diesem Datum bekanntzugeben. Sofern dies geschieht, wird die Wirksamkeit des Baugebots durch das nachträgliche Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB nicht berührt (vgl. § 176 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

4. Baugebot im unbeplanten Innenbereich – § 176 Abs. 2 BauGB

Abb. 14:
Nicht ausgeschöpftes
Wohnraumpotenzial



Quelle: Mathias Metzmacher.

§ 176 Abs. 2 BauGB regelt das Baugebot im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB, d.h. es werden keine planerischen Festsetzungen vorausgesetzt. Den Kommunen soll dieses Instrument insbesondere zur Schließung von Baulücken zur Verfügung stehen.

Eine Baulücke ist ein innerhalb eines zusammenhängend bebauten Ortsteils gelegenes unbebautes oder geringfügig bebautes Grundstück, das an einer im Wesentlichen bebauten Straßenseite liegt. Die Baulücke unterbricht also grundsätzlich das Bild der Bebauung. Ein geringfügig bebautes Grundstück liegt vor, wenn die vorhandene Bebauung nach dem Maß der baulichen Nutzung oder der überbaubaren Grundstücksfläche erheblich hinter der zulässigen oder der üblichen Bebauung zurückbleibt.⁴ Die vorhandene Bebauung muss also im Vergleich zu der das Grundstück prägenden Bebauung der näheren Umgebung als augenfällige Unterausnutzung des Grundstücks auffallen.

Vielfach sind bei unbebauten Grundstücken im unbeplanten Innenbereich aber auch andere Konstellationen relevant, die eine kleinteilige städtebauliche Neuordnung erfordern oder bei denen erhebliche Flächen brachliegen, die nicht unbedingt als klassische Brachen angesehen werden.

Es können aber auch Anpassungen bei geringfügiger Bebauung vorgenommen werden, z. B. durch eine Aufstockung. Eine Aufstockung kommt insbesondere in Betracht, wenn der im Zusammenhang bebaute Ortsteil eine bestimmte Mindestgeschosszahl aufweist, die das betroffene Baugrundstück nicht erreicht. Der bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsrahmen richtet sich ausschließlich nach § 34 BauGB, d.h. entscheidend ist das „Einfügen“ in die Umgebung des Gebiets. Auch hier gilt, dass das Baugebot den Eigentümer*innen nicht zu der städtebaulich sinnvollsten Bebauung verpflichten darf, sondern diese innerhalb des Zulässigkeitsrahmens nach § 34 BauGB die Bebauung frei wählen können. Eine Veränderung bzw. eine Einengung des von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB vorgegebenen Zulässigkeitsrahmens kann

⁴ Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176, Rn. 33.

durch das Baugebot nicht erfolgen.⁵ Allerdings kann die Gemeinde im Rahmen der Bauberatung (vgl. § 175 Abs. 1 BauGB) Empfehlungen für Art und Maß der baulichen Nutzung aussprechen und Vorschläge mit den Eigentümer*innen gemeinsam erörtern (vgl. Kap. 5.3).

Über § 176 Abs. 2 BauGB können Eigentümer*innen außerdem dazu verpflichtet werden, eine Vereinbarung zur Bebauung des Grundstücks durch Dritte abzuschließen („oder einer baulichen Nutzung zuzuführen“).

5. Abbruch bestehender baulicher Anlagen im Zusammenhang mit einem Baugebot – § 176 Abs. 5 BauGB

Abb. 15:
Bebauungspotenzial bei
Rückbau baulicher
Anlagen



Quelle: Mathias Metzmacher.

Den Eigentümer*innen kann mit dem Baugebot nach § 176 Abs. 5 Satz 1 BauGB auch die Pflicht zur Beseitigung von Bausubstanz auferlegt werden, wenn die Durchführung des Baugebots nur nach Beseitigung einer baulichen Anlage oder von Teilen davon möglich ist.

Abzugrenzen ist die Maßnahme vom gesonderten Rückbaugebot des § 179 BauGB. Dieses verfolgt den Zweck der Herstellung einer plankonformen Nutzung des Grundstücks, wenn selbständige bauliche Anlagen an anderer Stelle auf dem Grundstück aus baurechtlichen Gründen beseitigt werden müssen, um die rechtlichen Voraussetzungen für eine Neubebauung zu schaffen, beispielsweise hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung.⁶ Bei § 176 Abs. 5 BauGB geht es hingegen um eine untergeordnete Vorbereitungshandlung, die den Neubau oder die Anpassung einer baulichen Anlage erst ermöglicht. Die Eigentümer*innen haben die bauliche Anlage selbst abzubrechen, wohingegen § 179 BauGB als Duldungsgebot ausgestaltet ist, d.h. der Abbruch des

⁵ Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 57.

⁶ Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 61.

Gebäudes ist von den Grundstückseigentümer*innen zu dulden. Beim Abbruch bestehender Anlagen im Zusammenhang mit einem Baugebot müssen die Eigentümer*innen als Adressat*innen der Maßnahme auch die Beseitigungskosten übernehmen. Als Teil der Kosten der Gesamtmaßnahme werden die Kosten der Freiräumung des Grundstücks jedoch mit in die Beurteilung der objektiven Zumutbarkeit (vgl. Kap. 5.2.5) einbezogen.⁷

Da den Eigentümer*innen durch die Beseitigung der störenden Bausubstanz Vermögensnachteile erwachsen können (z. B. Grundstückswertminderung, Wegfall von Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung), hat die Gemeinde in entsprechender Anwendung von § 179 Abs. 3 Satz 1 BauGB für die Vermögensnachteile eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten (vgl. § 176 Abs. 5 Satz 2 BauGB).

Darüber hinaus muss der Abbruch in der Rechtsmacht der Eigentümer*innen stehen. Nutzungsverträge oder andere Rechtsverhältnisse müssen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Vertragsbeendigung aufgehoben werden.⁸

6. Vertragliche Bauverpflichtung bei der Schaffung von Baurecht/Entwicklung neuer Baugebiete

Unabhängig von den Instrumenten des § 176 BauGB kann die Gemeinde bei der Schaffung von Baurecht bzw. bei der Entwicklung neuer Baugebiete mit den Eigentümer*innen auch eine Bauverpflichtung vertraglich vereinbaren, beispielsweise in Form von städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB. Im Unterschied zu einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan, wo die Bauverpflichtung durch den Durchführungsvertrag nach § 12 Abs. 1 BauGB bereits konstitutiv ist und der Erlass eines Baugebots nicht erforderlich sein wird, können städtebauliche Verträge im Sinne einer einvernehmlichen Regelung zwischen der Gemeinde und den Eigentümer*innen eine Bebauung der betroffenen Grundstücke im Vorfeld des Erlasses eines Baugebots sicherstellen. Im Verhältnis zu den Baugeboten kommt den städtebaulichen Verträgen daher häufig eine vorgelagerte Rolle zu. Vertragliche Regelungen für eine einvernehmliche Lösung zur Grundstücksbebauung genießen Vorrang vor dem hoheitlichen Erlass eines Baugebots (vgl. Kap. 5.6.1) und sind auch verwaltungspraktisch und politisch vorzugswürdig. Eine Bebauung mit Hilfe des Baugebots und gegen den Willen der Eigentümer*innen durchzusetzen, ist mit erheblich mehr Aufwand sowie mit rechtlichen Risiken verbunden, nicht zuletzt, weil auch die Klagebereitschaft viel höher ist als bei vertraglichen Lösungen.

Sowohl bei der Schaffung von Planungsrecht als auch bei der Nutzung vorhandener Baurechte können zudem Bauverpflichtungen im Wege privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Grundstückskaufverträge vereinbart werden, sofern die Gemeinde Grundstückseigentümerin ist und eine Grundstückstransaktion an Private stattfindet. Auch hierdurch stünde ein milderer Mittel als das hoheitliche Baugebot zur Verfügung.

⁷ Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176, Rn. 60a.

⁸ Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176, Rn. 62.

7. Baugebot im Rahmen des Umlegungsverfahrens

Nach § 59 Abs. 7 BauGB kann – neben der Gemeinde (Abs. 9) – zugleich auch die Umlegungsstelle auf Antrag der Gemeinde ein Baugebot im Rahmen eines Umlegungsverfahrens anordnen. Die Umlegung dient der Neuordnung von bebauten und unbebauten Grundstücken, sodass für die bauliche und sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Sie kann beispielsweise zur Umsetzung einer neuen Planung, zu einer wirtschaftlicheren Nutzung der Grundstücke oder zur Aufhebung baurechtswidriger Umstände erforderlich sein. Aus der Verteilmasse müssen den Eigentümer*innen dem Umlegungszweck entsprechend nach Möglichkeit Grundstücke in gleicher oder gleichwertiger Lage wie die eingeworfenen Grundstücke zugeteilt werden.

Rechtliche Grundlage:

§ 59 Absatz 7 BauGB

Die Umlegungsstelle – der Umlegungsausschuss auf Antrag der Gemeinde – kann bei der Zuteilung von Grundstücken unter den Voraussetzungen des § 176 ein Baugebot, unter den Voraussetzungen des § 177 ein Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot und unter den Voraussetzungen des § 178 ein Pflanzgebot anordnen.

Das Baugebot wird bei der Zuteilung von Grundstücken im Rahmen des als Verwaltungsakt ausgestalteten Umlegungsplans (§ 66 Abs. 1 BauGB) ausgesprochen. Die Anordnung des Baugebots ist unter den oben bereits genannten Voraussetzungen des § 176 BauGB zulässig, d.h. die Bauverpflichtung richtet sich nach dem planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen bzw. im unbepflanzten Innenbereich nach den Voraussetzungen des § 34 BauGB. Daneben müssen auch die allgemeinen Voraussetzungen des § 175 Abs. 2 BauGB, d.h. die Erforderlichkeit der alsbaldigen Durchführung aufgrund städtebaulicher Gründe auch zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung, vorliegen (vgl. Kap. 5.2.6).

Gutes Beispiel Reutlingen

Im April 2017 wurde im Rahmen der sogenannten Wohnbauflächenoffensive ein Maßnahmenpaket beschlossen, welches auch eine Bauverpflichtung – festgesetzt durch ein Baugebot gemäß § 176 BauGB – beinhaltet. Ziel der Beschlussfassung war es, innerhalb neu ausgewiesener Baugebiete die Schaffung von Wohnraum „zeitnah im größtmöglichen Umfang“ zu befördern.

In der Folge beschloss der Reutlinger Gemeinderat 2019, für die in rechtskräftigen Bebauungsplänen festgesetzten Baugebote im Umlegungsplan vollziehbare Bauverpflichtungen u.a. mit der folgenden Bedingung einzutragen, ein bezugsfertiges Wohngebäude innerhalb von fünf Jahren zu erstellen.

Die Frist von fünf Jahren wird damit begründet, dass mit der Herstellung von Erschließungsmaßnahmen erst mit Rechtskraft des Umlegungsplans begonnen werden kann. Der Fristbeginn der Bauverpflichtung wurde daher anhand der geplanten Zeitschienen prognostiziert.

Das Umlegungsverzeichnis der davon betroffenen sechs privaten Grundstücke, sechs verblieben in kommunalem Besitz, wurde jeweils im Wortlaut durch folgende „Anordnung eines Baugebots gemäß § 59 Abs. 7 BauGB“ unter den Voraussetzungen des § 176 BauGB ergänzt:

1. Bauverpflichtung

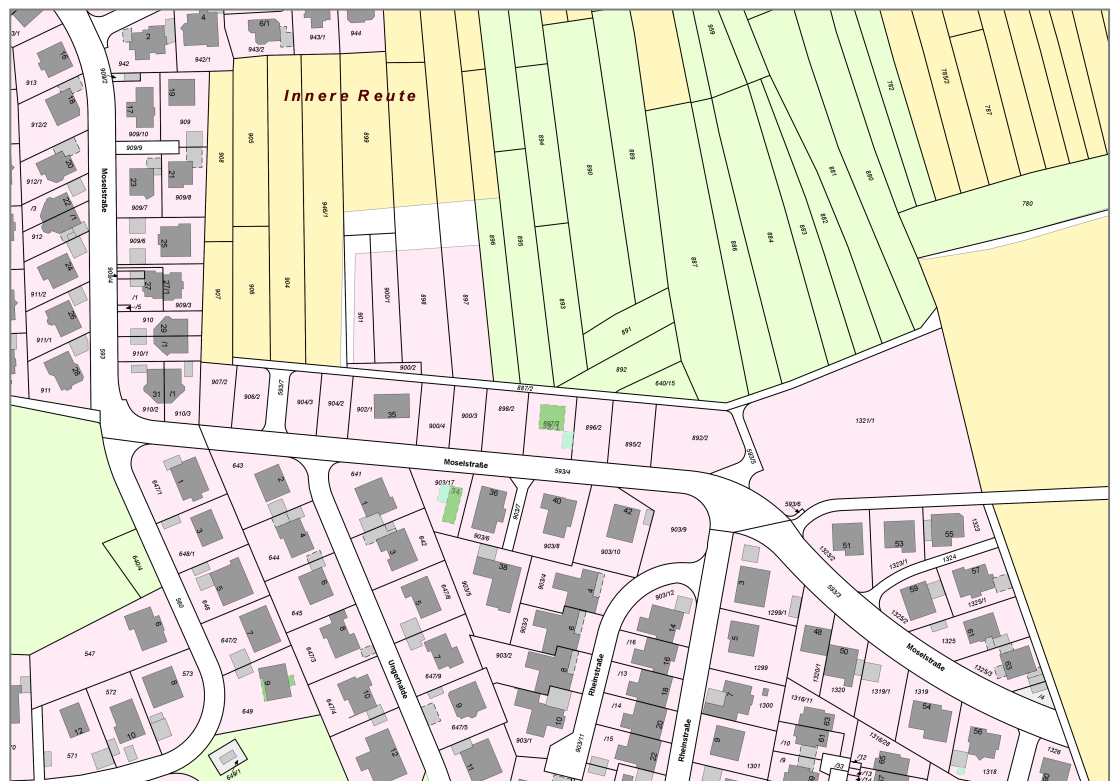
Der jeweilige Eigentümer des o.g. Zuteilungsgrundstücks ist verpflichtet, auf diesem Grundstück bis zum 31.12.2027 ein Wohnhaus entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans „Nördlich Moselstraße“ bezugsfertig zu erstellen.

2. Ankaufsrecht

Für den Fall, dass die Bauverpflichtung nach Abs. 1 [nachweislich] nicht innerhalb der Frist erfüllt ist, hat die Stadt Reutlingen innerhalb zwölf Monate ab Fristablauf ein Ankaufsrecht. Der Ankaufswert ist der aktuelle Verkehrswert zum Zeitpunkt des Ankaufs, festgestellt durch den Gutachterausschuss der Stadt Reutlingen. Die Kosten für Ankauf und Feststellung des Verkehrswerts trägt die Stadt Reutlingen.

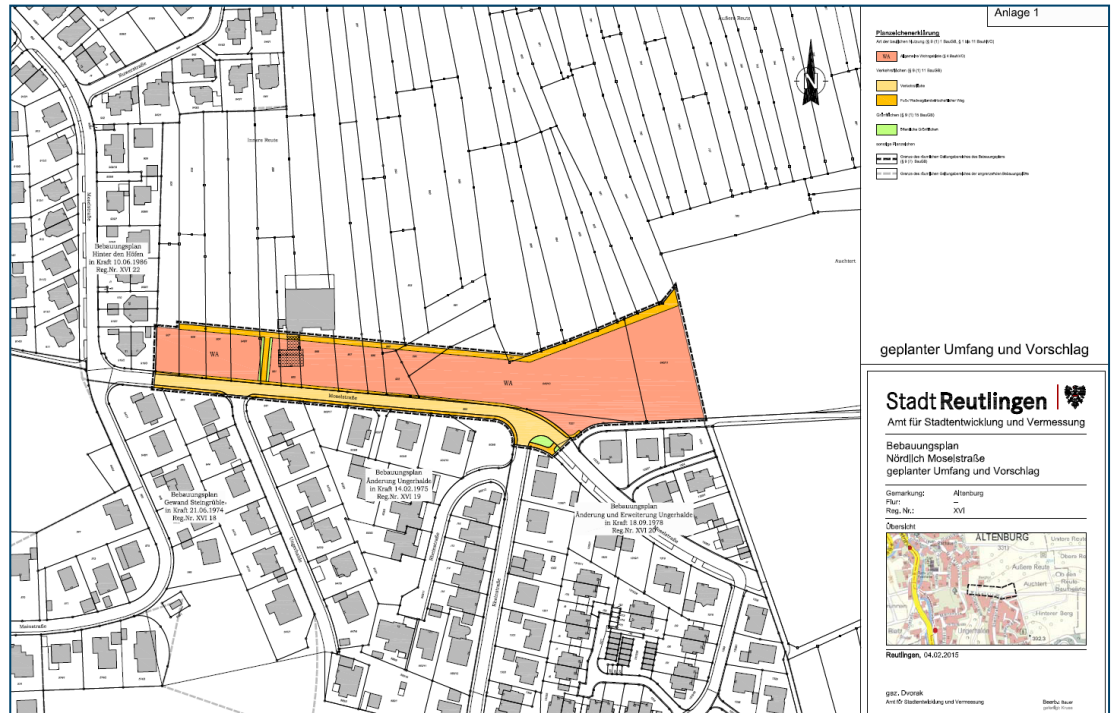
Das Umlegungsverzeichnis wurde gemäß § 68 BauGB vom Umlegungsausschuss im Januar 2021 beschlossen und trat im März 2021 in Kraft. Insgesamt führte die Baulandumlegung „Nördlich Moselstraße“ innerhalb des rund 1,25 ha umfassenden und seit 9/2019 rechtskräftigen Bebauungsplans (inkl. Straßenverkehrsflächen) zur Entstehung von zwölf neuen Baugrundstücken mit Größen zwischen rund 300 und 450 m².

Abb. 16:
Neuordnung der
Grundstücke im
Geltungsbereich eines
Bebauungsplans



Quelle: Stadt Reutlingen.

Abb. 17:
Geltungsbereich
Bebauungsplan



Quelle: Stadt Reutlingen.

E Vorgehen im Einzelfall

In diesem Kapitel E werden die einzelnen Prüfschritte erläutert, die bis zum Erlass eines Baugebots erforderlich sind. Dabei geht es für die Gemeinden zunächst darum, die notwendigen Informationen zu bekommen, die eine Prüfung des Baugebots überhaupt erst ermöglichen. Nur mit einem gut recherchierten Sachverhalt lässt sich die rechtliche Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen für ein Baugebot sinnvoll bewerkstelligen. Die tatsächlichen Umstände müssen für den Einzelfall ermittelt werden, soweit diese für eine rechtliche Bewertung des Grundstücks und den Erlass eines Baugebotes relevant sind. Auf Bestandserhebungen im Rahmen eines Innenentwicklungskonzeptes, eines anderen Konzeptes oder eines übergreifenden Gutachtens z. B. zu den Innenentwicklungspotenzialen kann zurückgegriffen werden. Diese müssen jedoch ggf. aktualisiert oder konkretisiert werden. Liegen die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass eines Baugebots vor, geht es im nächsten Schritt um die Abstimmung mit den Eigentümer*innen und Nutzungsberechtigten. Erst wenn hier eine einvernehmliche Lösung (z. B. in Form eines städtebaulichen Vertrages) nicht gelingt, wären eine förmliche Anordnung des Baugebots und die Durchsetzung im Wege eines verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Verfahrens zu diskutieren.

Abb. 18:
Phasen des
Baugebotsverfahrens



Quelle: Difu, Grafik Magnus Krusenotto.

1. Informationsbeschaffung

1.1 Eigentümer*innen und Nutzungsberechtigte

Hat die Gemeinde die für ein Baugebot in Frage kommenden Grundstücke identifiziert und ggf. auch priorisiert (vgl. Kap. 3.2.2), gilt es, alle notwendigen Grundstücksinformationen zu beschaffen. Erste Angaben zu den Grundstücken sowie zu den Eigentümer*innen lassen sich durch Rückgriff auf die Dokumentation im automatisierten Liegenschaftsbuch oder vergleichbaren Geographischen Informationssystemen (GIS) und im Grundbuch gewinnen. Je nach Gemeinde gestaltet sich die Einsicht in das Grundbuch unterschiedlich aufwändig, aber auch diesbezüglich bestehen keine unüberwindbaren Hürden. Dies gilt auch für die Inhaber*innen grundstücksgleicher Rechte (§ 200 Abs. 2 BauGB), da auch sie im Grundbuch oder einem entsprechenden Verzeichnis eingetragen werden.

Da die GIS in der Regel nur halbjährlich aktualisiert werden, kann es sich bei Indizien für einen Wechsel der Eigentümer*innen empfehlen, weiterführende Informationen bei der für die Vorkaufsrechtsausübung zuständigen Stelle oder der Kämmerei einzuholen. Diese sind häufig sehr frühzeitig informiert.

Schwieriger gestaltet sich die Recherche der Meldeadresse der Eigentümer*innen – zumindest dann, wenn diese nicht ortsansässig sind und somit die Anfrage bei der Meldebehörde nicht erfolgreich ist. Noch komplizierter ist es meist, an weitere Kontaktdaten wie Telefonnummern und E-Mail-Adressen zu gelangen.

Eine große Schwierigkeit stellt darüber hinaus die Ermittlung der Namen von Nutzungsberechtigten (z. B. Mieter*innen, Pächter*innen), von deren Rechtsverhältnissen mit den Eigentümer*innen und deren Adressen und Kontaktdaten dar. Zwar sind diesbezüglich verschiedene Vorrecherchen im Internet, bei Ortsbesichtigungen oder – bei Gewerbetreibenden – beim Gewerbeamt (Gewerbeanmeldung) möglich, letztlich ist die zuständige Stelle aufgrund der detaillierten Informationsbedarfe aber oftmals auf die Mitwirkung der Eigentümer*innen oder Nutzungsberechtigten angewiesen.

1.2 Anfragen bei Behörden

Zusätzlich zu den grundstücksbezogenen Informationen und den Angaben zu den Eigentumsverhältnissen sind die planungsrechtlichen und sonstigen fachlichen Rahmenbedingungen zu dem jeweiligen Grundstück einzuholen. Je nach konkreter Sachlage sind folgende Behörden zu kontaktieren:

- die Bauaufsicht,
- das Liegenschaftsamt (Vorkaufsrecht, Übernahmemöglichkeiten),
- die Stadtentwässerung und Verkehrsabteilung (Erschließung),
- die Kämmerei (Finanzierbarkeit einer etwaigen Grundstücksübernahme),
- die für das Baulastenverzeichnis zuständige Behörde (sofern Baulasten nicht im GIS vermerkt sind),
- teilweise auch die Untere Denkmalschutzbehörde,
- die Untere Naturschutzbehörde (bei stärkerer Vegetation; ggf. auch Forstbehörde) sowie
- politische Akteure vor Ort.

Letztere werden vor allem kontaktiert, um einschätzen zu können, ob mithilfe der Durchsetzungskraft der politischen Akteure eine informelle Vorgehensweise effizienter sein kann.

Innerhalb der eigenen Verwaltung gestaltet sich die Einbeziehung aufgrund der kurzen Wege unproblematisch. Im Gegensatz zu automatisierten Verfahren (z. B. Online-Grundbuchauszug) und zeitlich nicht abzuschätzen sind dagegen individuelle Nachfragen bei anderen Behörden. Diese können stark verzögernd wirken.

1.3 Handlungsfähig durch die amtliche Bestellung einer Vertretung - § 207 BauGB¹

Bei der Planung und Vorbereitung des Erlasses eines Baugebots können im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit der Eigentümer*innen besondere Probleme auftreten. Häufig sind die Beteiligten unbekannt oder nicht auffindbar (z. B. einzelne Eigentümer*innen nach dem WEG-Gesetz oder einzelne Erben einer ungeteilten Erbengemeinschaft).² Daher eröffnet § 207 BauGB die Möglichkeit, in bestimmten Fällen (§ 207 Nr. 1-5 BauGB) rechts- und sachkundiger Vertreter*innen zu bestellen.

Die Bestellung von Vertreter*innen dient dem Schutz der Vertretenen sowie dem Interesse der Allgemeinheit und der übrigen Beteiligten an einer schleunigen Durchführung des Verfahrens.³ Diese Vorschriften entlasten die Gemeinden bzw. die zuständigen Behörden nicht von der im Einzelfall sehr aufwändigen Ermittlungsarbeit zu Personen und dem Aufenthalt von Beteiligten.⁴ Zur Beschleunigung des Verfahrens können die Gemeinden daher auf diese Vorschrift zurückgreifen.

Rechtliche Grundlage:

§ 207 BauGB

Ist ein Vertreter nicht vorhanden, so hat das Betreuungsgericht, für einen minderjährigen Beteiligten das Familiengericht auf Ersuchen der zuständigen Behörde einen rechts- und sachkundigen Vertreter zu bestellen

1. für einen Beteiligten, dessen Person unbekannt, oder für eine Person, deren Beteiligung ungewiss ist,
2. für einen abwesenden Beteiligten, dessen Aufenthalt unbekannt oder dessen Aufenthalt zwar bekannt, der aber an der Besorgung seiner Vermögensangelegenheiten verhindert ist,
3. für einen Beteiligten, dessen Aufenthalt sich nicht innerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzbuchs befindet, wenn er der Aufforderung der zuständigen Behörde, einen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht nachgekommen ist,
4. für Gesamthandseigentümer oder Eigentümer nach Bruchteilen sowie für mehrere Inhaber eines sonstigen Rechts an einem Grundstück oder an einem das Grundstück belastenden Recht, wenn sie der Aufforderung der zuständigen Behörden, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihnen gesetzten Fristen nicht nachgekommen sind,
5. bei herrenlosen Grundstücken zur Wahrung der aus dem Eigentum sich ergebenden Rechte und Pflichten.

Für die Bestellung und für das Amt des Vertreters gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs für die Pflegschaft entsprechend.

¹ Zum Musterantrag zur Bestellung eines bzw. einer Vertreter*in siehe Anhang I, Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 46.

² Siehe zum Problem bei sog. „Schrottimmobilien“ Gilewski et al.: Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext, BMI/BBSR (Hrsg.), Bonn 2020: 77.

³ Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang/Reidt: BauGB, 15. Auflage 2022, § 207 Rn. 1.

⁴ Gilewski et al.: Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext, BMI/BBSR (Hrsg.), Bonn 2020: 78.

1.4 Anordnungen zur Erforschung des Sachverhalts

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ermittelt die Behörde den Sachverhalt grundsätzlich von Amts wegen. § 208 BauGB stellt dieser Aufgabenzuweisung für bestimmte Beweismittel eine Befugnisnorm zur Seite, welche die Möglichkeit zur Anordnung und zwangsweisen Durchsetzung hat. Zur Erforschung der für die verwaltungsverfahrenrechtliche Entscheidung des Erlasses eines Baugebots relevanten Tatsachen kann die zuständige Behörde bestimmte Anordnungen treffen.

Rechtliche Grundlage:

§ 208 BauGB

Die Behörden können zur Erforschung des Sachverhalts auch anordnen, dass

1. Beteiligte persönlich erscheinen,
2. Urkunden und sonstige Unterlagen vorgelegt werden, auf die sich ein Beteiligter bezogen hat,
3. Hypotheken-, Grundschuld- und Rentenschuldgläubiger die in ihrem Besitz befindlichen Hypotheken-, Grundschuld- und Rentenschuldbriefe vorlegen.

Für den Fall, dass ein Beteiligter der Anordnung nicht nachkommt, kann ein Zwangsgeld bis zu fünfhundert Euro angedroht und festgesetzt werden. Ist Beteiligter eine juristische Person oder eine nichtrechtsfähige Personenvereinigung, so ist das Zwangsgeld dem nach Gesetz oder Satzung Vertretungsberechtigten anzudrohen und gegen ihn festzusetzen. Androhung und Festsetzung können wiederholt werden. Ist ein Vertreter nicht vorhanden, so hat das Betreuungsgericht, für einen minderjährigen Beteiligten das Familiengericht auf Ersuchen der zuständigen Behörde einen rechts- und sachkundigen Vertreter zu bestellen

Wer Beteiligte sind, richtet sich nach den jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes oder der Länder (vgl. etwa § 13 VwVfG). Das sind im Verfahren um den Erlass eines Baugebots in der Regel die Grundstückseigentümer*innen und sonstige Nutzungsberechtigte. Die Beteiligten sind zum Erscheinen, aber nicht zur Abgabe von Erklärungen verpflichtet.⁵

Die Vorlage von Urkunden und sonstigen Unterlagen kann angeordnet werden, wenn ein Beteiligter diese beispielsweise im Verfahren erwähnt hat.⁶ Vorlagepflichtig sind darüber hinaus auch andere Personen, die entsprechende Unterlagen im Besitz haben, auch wenn gegen diese keine Zwangsmittel verhängt werden können (vgl. § 208 Satz 2–4 BauGB). So können beispielsweise Planunterlagen von einem Architekten angefordert werden.

Kommen die Beteiligten der Anordnung nicht nach, kann nach § 208 Satz 2 BauGB ein Zwangsgeld festgesetzt werden. Das Verfahren der Androhung und Festsetzung richtet sich nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes und der Länder (vgl. etwa §§ 13, 14 VwVG). Nach § 208 Satz 4 BauGB können Androhung und Festsetzung wiederholt werden. § 208 Abs. 3 BauGB enthält Sonderregelungen für den Fall, dass Beteiligte juristische Personen oder nichtrechtsfähige Personenvereinigungen sind. Dann richtet sich das Zwangsgeld gegen die nach Gesetz oder Satzung vertretungsberechtigten Personen.

⁵ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176, Rn. 9.

⁶ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176, Rn. 10.

1.5 Betretungsrecht⁷

Zum Zwecke der Durchführung von Vorarbeiten der von ihnen nach dem BauGB zu treffenden Maßnahmen haben Grundstückseigentümer*innen und Besitzer*innen nach § 209 Abs. 1 BauGB zu dulden, dass Beauftragte der zuständigen Behörde das Grundstück betreten und Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen oder ähnliche Arbeiten ausführen. Dabei handelt es sich in der Regel um Bedienstete der Gemeinde, es können aber auch von der Gemeinde bestellte Sachverständige sein.

Rechtliche Grundlage:

§ 209 BauGB

- (1) Eigentümer und Besitzer haben zu dulden, dass Beauftragte der zuständigen Behörden zur Vorbereitung der von ihnen nach diesem Gesetzbuch zu treffenden Maßnahmen Grundstücke betreten und Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen oder ähnliche Arbeiten ausführen. Die Absicht, solche Arbeiten auszuführen, ist den Eigentümern oder Besitzern vorher bekannt zu geben. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung der Wohnungsinhaber betreten werden.
- (2) Entstehen durch eine nach Absatz 1 zulässige Maßnahme dem Eigentümer oder Besitzer unmittelbare Vermögensnachteile, so ist dafür von der Stelle, die den Auftrag erteilt hat, eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten; kommt eine Einigung über die Geldentschädigung nicht zustande, so entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde; vor der Entscheidung sind die Beteiligten zu hören. Hat eine Enteignungsbehörde den Auftrag erteilt, so hat der Antragsteller, in dessen Interesse die Enteignungsbehörde tätig geworden ist, dem Betroffenen die Entschädigung zu leisten; kommt eine Einigung über die Geldentschädigung nicht zustande, so setzt die Enteignungsbehörde die Entschädigung fest; vor der Entscheidung sind die Beteiligten zu hören.

Die Arbeiten dürfen nur vorbereiteten Charakter haben. Im Rahmen des Baugabotsverfahrens können daher Untersuchungen des Zustands baulicher Anlagen oder des Bodens vorgenommen werden, um mögliche Altlasten zu identifizieren. Dies dient auch der Feststellung, inwieweit die von der Gemeinde angestrebte Bebauung auf dem betroffenen Grundstück wirtschaftlich durchführbar ist. Wegen der durch Art. 13 Abs. 2 GG geschützten Unverletzlichkeit der Wohnung dürfen diese nur mit Zustimmung der Wohnungsinhaber*innen betreten werden, § 209 Abs. 1 Satz 3 BauGB.

Nach § 209 Abs. 1 Satz 2 BauGB muss die Betretungsabsicht im Vorfeld den Eigentümer*innen oder Besitzer*innen der Grundstücke bekanntgegeben werden. Ohne Bekanntgabe wären die Betretung sowie die Durchführung etwaiger Aufgaben unzulässig. Die Ankündigung muss sich konkret an die individuell Betroffenen richten, sodass sich diese auch rechtzeitig in zumutbarer Weise auf die durchzuführenden Arbeiten einstellen können.

2. Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen

Vor Erlass eines Baugabots nach § 176 BauGB muss die Gemeinde das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen genau prüfen. Nur bei Vorliegen dieser Voraussetzungen, kann die Behörde überhaupt in das Verfahren eintreten und auf die Eigentümer*innen zugehen. Dabei geht es sowohl um die allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen des § 175 Abs. 2 BauGB, der für alle städtebaulichen Gebote gilt, als auch um spezifische Voraussetzungen des § 176 BauGB. Daneben wird es auch notwendig sein, sich bereits Gedanken zu machen, welche Art der Bebauung rechtlich und tatsächlich möglich ist. Die konkreten Vorstellungen der Gemeinde über die Bebauung können dann im weiteren Verlauf bei der informellen Abstimmung mit den Grundstückseigentümer*innen als Gesprächsgrundlage dienen (vgl. Kap. 5.3-5.5).

⁷ Zum Musterbescheid für das Betretungsrecht nach § 209 BauGB siehe Anhang II, angelehnt an: Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 43.

2.1 Planungsrechtlicher Zulässigkeitsrahmen

Zunächst muss die Gemeinde den planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen prüfen. Auch wenn das Baugebot i.d.R. den entgegenstehenden Willen der Eigentümer*innen überwinden soll, erlaubt es – abgesehen vom Fall des § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (s.o.) – der Gemeinde nicht, den durch die Festsetzungen des Bebauungsplans oder die Anwendung des § 34 BauGB konkretisierten Inhalt des Grundeigentums zu modifizieren oder gar einzuschränken.⁸ Das BVerwG betont, dass zulässiger und notwendiger Inhalt eines Baugebots allein die Verpflichtung der Eigentümer*innen sei, alsbald Maßnahmen zur baulichen Nutzung im planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen zu ergreifen. Es soll demnach nur die Entschließungsfreiheit der Eigentümer*innen überwunden werden, nicht aber deren Bestimmungsrecht über die konkrete Nutzung.⁹ Bei Vorliegen eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB muss die angestrebte Bebauung konkret an den Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung gemessen werden. Sollen beispielsweise auf den nicht genutzten Baugrundstücken Wohnbebauungen entstehen, so muss ein Baugebiet nach §§ 2 bis 6a BauGB festgesetzt sein, das eine Wohnbebauung überhaupt erst zulässt. Lässt der Bebauungsplan jedoch auch andere denkbare Nutzungen zu, die nicht Wohnbebauung sind, so haben die Grundstückseigentümer*innen grundsätzlich die freie Wahl, welche plankonforme Nutzung umgesetzt werden soll (s.o.).

Die obigen Ausführungen führen jedoch nicht dazu, dass die Vorstellungen der Gemeinden gänzlich unbeachtet bleiben. Das BVerwG führt hierzu aus: „[...] Das schließt freilich nicht aus, dass die Gemeinde zur Erläuterung des von ihr Gewollten oder auch mit der Bedeutung eines Beispiels, also ohne die Kraft einer verbindlichen Anordnung, etwa in Form von Hinweisen für das spätere Baugenehmigungsverfahren nähere Angaben macht. [...] Wesentlich ist nur, dass dem in Anspruch genommenen Eigentümer die Befugnis verbleibt, statt dessen auch eine andere als die von der Gemeinde angegebene Möglichkeit einer Bebauung und/oder Nutzung innerhalb des jeweils geltenden planungsrechtlichen Rahmens zu verwirklichen; dies muss allerdings aus dem Bescheid über das Baugebot auch hinreichend deutlich hervorgehen.“¹⁰

Die Gefahr eines Missverständnisses muss sicher ausgeschlossen werden, etwa durch Überschriften- und Absatzbildungen im Bescheid und folgenden beispielhaften Satz: „Ihnen [dem Eigentümer oder der Eigentümerin] verbleibt die Befugnis, statt der unverbindlich vorgeschlagenen Bebauung und/oder Nutzung eine andere Bebauung und/oder Nutzung innerhalb des geltenden planungsrechtlichen Rahmens zu verwirklichen.“¹¹ Hilfreich können hier enge Absprachen mit den Eigentümer*innen im Rahmen von informellen Treffen oder Erörterungen im Sinne des § 175 Abs. 1 Satz 1 BauGB sein (vgl. Kap. 5.3).

2.2 Nichtausschöpfung des vorhandenen (rechtmäßigen) Baurechts

Schwieriger hingegen ist die Prüfung, inwieweit unbeplante Innenbereichsgrundstücke für ein Baugebotsverfahren in Betracht kommen, da hier keine

⁸ BVerwG, Urteil vom 15.2.1990 – 4 C 41.87.

⁹ Schlichter: Überlegungen zum Baugebot – Vergangenes, Gegenwärtiges, Zukünftiges, in: Festschrift für Felix Weyreuther, 1993: 349, 359.

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 15.02.1990 – 4 C 41.87, BVerwGE 84: 335 (342).

¹¹ In Anlehnung an einen Satz von Schlichter: Überlegungen zum Baugebot – Vergangenes, Gegenwärtiges, Zukünftiges, in: Festschrift für Felix Weyreuther, 1993: 349, 363.

konkret ablesbaren Festsetzungen hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung zur Verfügung stehen. Entscheidend ist hier ein genauer Blick auf die Eigenart der näheren Umgebung des Gebietes. Kommt die Prüfung der Gemeinde zu dem Ergebnis, dass nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB bestehende Baurechte noch nicht ausgeschöpft sind und die geplante Bebauung auch das „Einfügen“ in die nähere Umgebung gewährleistet, so kann ein Baugebotsverfahren eingeleitet werden. Bei Baulücken innerhalb einer ansonsten durch Wohnbebauung geprägten Nachbarschaft ist die Bebauung mit einem Wohngebäude typischerweise zulässig. Anders kann dies insbesondere in gewerblich geprägten Gebieten sein, in denen eine Wohnbebauung als Fremdkörper erscheinen würde. In Betracht käme aber auch beispielsweise die Aufstockung einer eingeschossigen Bebauung innerhalb einer ansonsten geschlossenen viergeschossigen Bebauung in der Nachbarschaft. Bei der Prüfung, ob tatsächlich Baurecht besteht oder nicht, sollten die Kommunen – soweit vorhanden – auf entsprechende Grundlagenerhebungen zur baurechtlichen Situation im Einzelnen zurückgreifen. Dies kann auch Gegenstand eines Innenentwicklungskonzeptes sein (vgl. Kap. 3.2). Dadurch ersparen sie sich eine mühsame Einzelfallbetrachtung.

2.3 Gesicherte Erschließung

Die Anordnung eines Baugebots setzt ferner voraus, dass die Erschließung des betreffenden Grundstücks gesichert ist. Eine Baugebotsanordnung, die dies unberücksichtigt lässt, ist rechtsfehlerhaft. Die gesicherte Erschließung ist eine Bringschuld der Gemeinde und muss zweifelsfrei gegeben sein, bevor die Eigentümer*innen zu einer Bebauung verpflichtet werden. Bei Baulücken innerhalb eines vorhandenen Erschließungssystems wird dies in der Regel kein Hindernis darstellen. Anders kann dies bei größeren Arealen sein, bei denen nach Aufteilung nicht jedes Teilgrundstück unmittelbar an die vorhandene Erschließung angrenzen wird. In diesen Fällen wird die Binnenererschließung aber häufig durch private Erschließungswege sicherzustellen sein, so dass dies der Umsetzung nicht im Wege stehen muss.

2.4 Keine rechtlichen Hindernisse (z. B. private Rechte)

Vor der Anordnung eines Baugebots muss die geforderte bzw. angestrebte Bebauung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht realisiert werden können. Den Grundstückseigentümer*innen dürfen keine Handlungen vorgeschrieben werden, für deren Verwirklichung ihnen die Rechtsmacht fehlt.¹² Als Quellen zur Informationsgewinnung, ob und in welchem Rahmen rechtliche Hindernisse bestehen, können insbesondere dienen:

- Grundbuch
- Baulastenverzeichnis
- Altlastenkataster

Darüber hinaus können sich Beschränkungen für den Erlass eines Baugebots auch beispielsweise aus der Lage des Grundstücks in Fluglärmschutzzonen oder in Nachbarschaft zu Störfallbetrieben ergeben.

Bei Baulücken liegen häufiger geringfügige Nutzungen vor wie Fahrrad- oder Kfz-Abstellplätze oder eine geringfügige gärtnerische Nutzung. In verdichteten Lagen ist dort oft auch mit gewerblichen Nutzungen zu rechnen. Dort sind

¹² Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 66.

auch öffentlich-rechtliche Lasten (Stellplatzpflicht, Wegerecht, Notdach) nicht selten.¹³ Auch an dingliche Rechte muss gedacht werden. Bei minder-genutzten Grundstücken ist in aller Regel von umfangreicheren und komplexeren rechtlichen Hindernissen auszugehen als bei Baulücken.

Prioritär ist es die rechtliche Pflicht des Eigentümers bzw. der Eigentümerin, die Auflösung der schuldrechtlichen Beziehungen im Rahmen des rechtlich Möglichen herbeizuführen, sofern diese einem Baugebot entgegenstehen. Ist dieses rechtlich nicht möglich, müssen hoheitliche Instrumente zur Anwendung kommen. Dazu gehören das Duldungsrecht nach § 175 Abs. 3 BauGB und die Aufhebung des Miet- oder Pachtverhältnisses nach § 182 BauGB – in der Regel verbunden mit der Bereitstellung von Ersatzraum und/oder Entschädigungen.¹⁴

Rechtliche Grundlage:

§ 182 BauGB

- (1) Erfordert die Verwirklichung der Ziele und Zwecke der Sanierung im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet, der Entwicklung im städtebaulichen Entwicklungsbereich oder eine Maßnahme nach den §§ 176 bis 179 die Aufhebung eines Miet- oder Pachtverhältnisses, kann die Gemeinde das Rechtsverhältnis auf Antrag des Eigentümers oder im Hin-blick auf ein städtebauliches Gebot mit einer Frist von mindestens sechs Monaten, bei einem land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstück nur zum Schluss eines Pachtjahres aufheben.
- (2) Die Gemeinde darf ein Mietverhältnis über Wohnraum nur aufheben, wenn im Zeitpunkt der Beendigung des Mietverhältnisses angemessener Ersatzwohnraum für den Mieter und die zu seinem Hausstand gehörenden Personen zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht. Strebt der Mieter oder Pächter von Geschäftsraum eine anderweitige Unterbringung an, soll die Gemeinde das Miet- oder Pachtverhältnis nur aufheben, wenn im Zeitpunkt der Beendigung des Rechtsverhältnisses anderer geeigneter Geschäftsraum zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht.
- (3) Wird die Erwerbsgrundlage eines Mieters oder Pächters von Geschäftsraum im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet oder in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich infolge der Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen oder städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen wesentlich beeinträchtigt und ist ihm deshalb die Fortsetzung des Miet- oder Pachtverhältnisses nicht mehr zuzumuten, kann die Gemeinde auf Antrag des Mieters oder Pächters das Rechtsverhältnis mit einer Frist von mindestens sechs Monaten aufheben.

Das ist in der Regel komplex und bedarf der Aneignung neuen Wissens und auch der Einübung in der Praxis.¹⁵ Hinzu kommt, dass die Erkenntniserlangung über entgegenstehende schuldrechtliche Beziehungen in einem hohen Maß von der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer und Nutzungsberechtigten abhängig ist (vgl. Kap. 5.1.1). Dingliche Rechte sind dagegen zwar leicht dem Grundbuch zu entnehmen, aber noch schwerer als schuldrechtliche Ansprüche zu beseitigen. Auch öffentlich-rechtliche Pflichten (Stellplatzpflichten, Wegerechte, oft durch Baulasten gesicherte Rechte) können ein Hindernis darstellen, das oft nicht oder nur kompliziert überwunden werden kann, da ihnen eine gesetzliche Pflicht zugrunde liegt. Aus diesen Gründen wird empfohlen, sich zunächst in einfach gelagerten Sachverhalten an das Baugebot heranzutasten – z. B. bei Baulücken ohne oder nur mit geringen entgegenstehenden Rechten.

2.5 Objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit

§ 176 Abs. 3 Satz 1 BauGB bindet den Erlass des Baugebots an die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit der Maßnahme. Bei einem Erlass muss die Gemeinde nur eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsberechnung vornehmen

¹³ Worüber die Baulastenverzeichnisse Auskunft geben.

¹⁴ Ausführlich dazu Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 31.

¹⁵ Zum Musterbescheid zur Aufhebung eines Mietverhältnisses nach § 182 BauGB siehe Anhang III, angelehnt an: Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 32.

und diese in den Bescheid aufnehmen, nicht aber einen genauen Kosten- und Finanzierungsplan¹⁶

Die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit orientiert sich nur an dem Bauvorhaben selbst, ist also unabhängig von persönlichen und finanziellen Verhältnissen der Eigentümer*innen.¹⁷ Die subjektiven Umstände der Grundstückseigentümer*innen sind mit Blick auf die objektive Wirtschaftlichkeitsberechnung also unerheblich. Daraus ist abzuleiten, dass das auch gilt, obwohl die Rendite eines Bauvorhabens von den subjektiven Eingangswerten abhängig ist. Diese ist Gegenstand der Prüfung der subjektiven wirtschaftlichen Unmöglichkeit. Sie bleibt also nicht außer Acht.

Die Durchführung des Vorhabens ist aus wirtschaftlichen Gründen niemandem zuzumuten, wenn wirtschaftlich denkende Eigentümer*innen das Vorhaben wegen fehlender Rentabilität nicht verwirklichen würden.¹⁸ Ein Vorhaben ist objektiv unwirtschaftlich, wenn die voraussichtlich erzielbaren Erträge nicht wenigstens die aus der Maßnahme erwachsenden finanziellen Belastungen abdecken und zusätzlich einen angemessenen Ertrag erbringen, der über die schlichte Erhaltung der Vermögenssubstanz hinausgeht.¹⁹ Die vorab zu ermittelnde Rentabilität muss nicht optimal sein; die Berechnung muss aber einen angemessenen finanziellen Sicherheitspuffer einschließen.²⁰ Im Einzelfall kann auch eine öffentliche Förderung zur Zumutbarkeit führen, wenn hierdurch die Rentabilität des Bauvorhabens steigt.²¹

Für die Betrachtung der Wohnungsbauvorhaben, die bei der Anordnung des Baugebots entstehen können, kann zunächst grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass in den meisten wachsenden Städten eine objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit erwartet werden kann. Da das Grundstück bereits vorhanden ist, entfallen die häufig als Kostenfaktor kritisierten hohen Bodenpreise im Zuge des Grundstückskaufs. Anders verhält es sich, wenn besondere Konstellationen wie umfangreiche Abrissmaßnahmen nach § 176 Abs. 5 BauGB²², Lärmschutzmaßnahmen oder eine Altlastenbeseitigung hinzukommen. Diese allgemeinen Aussagen reichen allerdings keinesfalls aus, um die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit zu belegen. Dazu sind weitere Gesichtspunkte heranzuziehen, die Eingang in die überschlägige Berechnung finden müssen. Aus Effizienzgründen sollte diese so einfach wie möglich sein, sich an bereits eingeübten Berechnungsmethoden in der Gemeinde orientieren und nicht über den rechtlich notwendigen Rahmen hinausgehen.

Wissen zum Rechenweg sowie wohnungswirtschaftliche Erfahrungswerte sind in den meisten Gemeinden vorhanden, allerdings in aller Regel nicht bei den für das Baugebot zuständigen Personen. In vielen Fällen können sich die Stadtplanungsämter jedoch Unterstützung holen bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften, bei den mit der Wohnungsbauförderung und dem Instandsetzungsgebot betrauten Personen oder auch bei den Wohnungsgenossenschaften sowie weiteren vor Ort bekannten Investor*innen.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 30.10.1958 – I C 29/58, BVerwGE 7: 297, 300; NJW 1959: 165.

¹⁷ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 41.

¹⁸ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 44.

¹⁹ BVerwG Urteil vom 30.10.1958 – I C 29.58, BVerwGE 7: 297 (300).

²⁰ BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 41/87, BVerwGE 84: 335, 353, NJW 1990: 2575 (Ls.), NVwZ 1990: 658.

²¹ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 47.

²² So auch Schmidt-Eichstaedt: Sind die Vorschriften des BauGB novellierungsbedürftig?, in: DVBL 2004: 265, 266.

Grundsätzlich ist bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung im Rahmen des Baugebots nicht von konkreten Werten, sondern von pauschalierten, auf Erfahrungen beruhenden Annäherungswerten sowie von Durchschnittseigentümer*innen auszugehen. In Betracht zu ziehen sind u.a. folgende Posten:

- Herstellungskosten (Erschließung, Baukosten, Baunebenkosten)
- Eigenkapitalanteil
- Fremdkapitalanteil/-zinsen
- Bewirtschaftungskosten (Verwaltung, Instandhaltung, Betriebskosten, Abschreibungen)
- Mietausfallwagnis

Die Berechnung der Wirtschaftlichkeit umfasst sowohl die Nebenkosten für den Neubau, wie die Baugenehmigung, die Vermessung oder auch Bodengutachten, als auch die Kosten für die Errichtung des Gebäudes selbst. Die Kosten steigen mit der Anzahl der Mietwohnungen im Wohngebäude.²³ Der bundesamtliche Durchschnittswert bildet selbstverständlich nicht die tatsächlich vor Ort anfallenden Kosten ab, schon allein deshalb, weil die Baukosten seit Jahren kontinuierlich zunehmen.²⁴ Hinzu kommen teilweise starke Kostenunterschiede je nach Gemeinde, Region und Bundesland. Baukosten und Baunebenkosten sind durch Eigen- sowie Fremdkapital zu untersetzen.

Des Weiteren ist die spätere Bewirtschaftung des Gebäudes zu berücksichtigen. Im Zuge der Bewirtschaftung kommen Kosten für die Verwaltung, Instandhaltung, Betriebskosten, eine Abschreibungssumme sowie eine Summe für eventuelle Mietausfälle hinzu. Die Abschreibung ist nicht zu verwechseln mit der steuerlichen Abschreibung, gemeint ist hier ein Betrag X, der sich auf die verbrauchsbedingte Wertminderung des Gebäudes im Laufe der Jahre bezieht. Die Kosten sind den zu erwartenden Erträgen durch Mieteinnahmen gegenüberzustellen. Im Ergebnis lässt sich ein möglicher Überschuss ermitteln. Aus diesem Ertrag sind die Finanzierungskosten (Zins und Tilgung für Fremdkapital) abzuziehen. Hieraus leitet sich das wirtschaftliche Ergebnis ab.

Verbleibt nach Abzug der Rückzahlung ein Überschuss, kann von einer objektiven Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens ausgegangen werden.

2.6 Erforderlichkeit

Die alsbaldige Durchführung der Maßnahme muss aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein (vgl. § 175 Abs. 2 BauGB). Das sind alle gemeindlichen Ziele, die der geordneten, nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung dienen. Da es sich bei dem Erlass eines Baugebots um einen Eingriff in die Entschließungsfreiheit des Eigentümers handelt, sind dringliche und gewichtige, den Eingriff rechtfertigende städtebauliche Gründe erforderlich, die über das allgemeine Interesse an der Verwirklichung der Festsetzungen eines Bebauungsplans hinausgehen.²⁵

²³ Destatis – Statistisches Bundesamt, Baugenehmigungen/Baufertigstellungen. Baukosten, Lange Reihen z.T. ab 1962, 2020 Wiesbaden, online unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Publikationen/Downloads-Bau-taetigkeit/baugenehmigungen-baukosten-pdf-5311103.pdf>.

²⁴ Destatis – Statistisches Bundesamt, Baugenehmigungen/Baufertigstellungen. Baukosten, Lange Reihen z.T. ab 1962, 2020 Wiesbaden, online unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Publikationen/Downloads-Bau-taetigkeit/baugenehmigungen-baukosten-pdf-5311103.pdf>.

²⁵ BVerwG, Beschluss vom 3.8.1989 – 4 B 70.89, NVwZ 1990: 60.

Städtebauliche Gründe sind z. B.

- dringender Wohnbedarf (in § 175 Abs. 2 BauGB ausdrücklich benannt²⁶),
- Innenentwicklung: Vermeidung von Baulandausweisung im Außenbereich,
- Auslastung der Infrastruktur,
- planmäßige Baulückenschließung,
- Beseitigung städtebaulicher Missstände,
- Beseitigung negativer städtebaulicher Ausstrahlungen auf das Umfeld (z. B. Qualität des Ortsbildes).

Die Aufzählung ist nicht abschließend. Die einschlägigen städtebaulichen Gründe, die kumulativ darzulegen sind, müssen eine (alsbaldige) Veränderung der städtebaulichen Situation gebieten. Die im Rahmen der Erforderlichkeit dargelegten städtebaulichen Belange müssen sodann in der Gewichtung und bei der Abwägung andere entgegenstehende öffentliche Belange (z. B. Klimaanpassung) merklich überwiegen. Hierfür kann in einem Innenentwicklungskonzept gute Vorarbeit geleistet werden.

Will die Gemeinde beispielsweise den Erlass des Baugebots auf einen dringenden Wohnbedarf stützen, fehlt aber für das betroffene Gebiet eine Verordnung nach § 201a BauGB, so muss die Gemeinde den dringenden Wohnbedarf gesondert begründen. Dies kann etwa auf einen allgemeinen Nachfrageüberhang nach verfügbaren Bauplätzen für den Wohnungsbau gestützt werden, der die alsbaldige Bereitstellung von Grundstücken mit Baurecht gebietet, oder eine das Angebot deutlich übersteigende Nachfrage nach Wohnraum innerhalb der Gemeinde²⁷

Der dringende Wohnbedarf dürfte derzeit in vielen Gemeinden der zentrale städtebauliche Belang sein, der die Erforderlichkeit eines Baugebots begründet.²⁸ Dennoch sollte es unter Bezugnahme auf den Wortlaut des Gesetzes²⁹ und auf die Rechtsprechung³⁰ nicht der einzige Belang sein, der in Erwägung gezogen wird. Vielmehr sind alle in dem konkreten Sachverhalt einschlägigen, zum Teil bereits genannten Gründe kumulativ darzulegen: Hält ein Begründungsstrang vor Gericht nicht, so kann ein anderer die für die Erforderlichkeit ausreichenden Gründe bieten.

Da es sich bei der Erforderlichkeit um die zentrale Voraussetzung des Baugebots handelt, mit der der nicht unwesentliche Eingriff in die Eigentumsfreiheit gerechtfertigt wird, sollte an dieser Stelle sehr genau und ausführlich argumentiert werden. Die städtebaulichen Belange sollten unter Zuhilfenahme von bestehenden Beschlüssen, informellen Planungen, Konzepten, Daten

²⁶ Siehe dazu auch die Neuregelung des § 175 Abs. 2 BauGB, wonach ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung insbesondere auch dann vorliegt, wenn es sich um ein nach § 201a BauGB bestimmtes Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt handelt. Dies kann in der Regel auch angenommen werden, wenn eine Verordnung nach § 556d BGB für das Gebiet erlassen wurde, vgl. auch die Ausführungen in Kap. 2 und 3.

²⁷ BVerwGE 84: 335 (346).

²⁸ Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), 2019: Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

²⁹ § 175 Abs. 2 Satz 1 BauGB spricht von „städtebaulichen Gründen“ und verwendet damit die Mehrzahl.

³⁰ So zieht das BVerwG in folgendem Urteil kumulativ alle städtebaulichen Gründe heran: BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 41/87, BVerwGE 84: 335, NJW 1990: 2575 (Ls.), NVwZ 1990: 658, 661.

und Fakten dargelegt und begründet werden. Dabei sollte nicht am Detaillierungsgrad gespart werden. Auch bestehende Zusammenhänge sollten eingehend erläutert werden.

Im Sinne einer umfassenden Abwägung aller für und gegen das Baugebot streitenden Belange sind selbstverständlich auch alle gegen ein Baugebot sprechenden städtebaulichen Belange in den Blick zu nehmen und ins Verhältnis zu setzen. Städtebauliche Gründe, wie etwa die Erhaltung von Baumbestand oder Kühlungseffekte im Sinne der Klimaanpassung, spielen in den allermeisten Gemeinden und auch bei der Bevölkerung eine immer größere Rolle. Gerade Belange der Klimaanpassung und damit einhergehend auch die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse werden in Zukunft einen immer größeren Stellenwert einnehmen³¹ und in nicht wenigen Fällen auch gegen die Erforderlichkeit eines Baugebots sprechen.

Die städtebaulichen Belange müssen nicht nur rechtfertigen, dass irgendwann einmal gebaut werden soll, sondern vielmehr für die alsbaldige Bebauung sprechen. Dafür müssen die zur Planverwirklichung verfolgten Ziele und Zwecke im unbeplanten Innenbereich zu dem Zeitpunkt, in dem das Gebot wirksam wird, vorliegen.³² Allerdings bedeutet „alsbald“ nicht sofort, da Fristen für Rechtsmittel und die Dauer von etwaigen Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen sind.³³ Ein zeitlicher Horizont von fünf Jahren dürfte aber zulässig sein.

Eine Abwägung der städtebaulichen Belange mit den privaten Belangen der Eigentümer*innen, welche gegen die alsbaldige Durchführung der Maßnahme sprechen, braucht an dieser Stelle noch nicht zu erfolgen, da eine solche Abwägung im Rahmen der Ermessensausübung auf der Rechtsfolge-seite stattfindet (vgl. Kap. 5.6.1).

2.7 Besondere Abwendungsmöglichkeit in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten

In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB) gibt es für Eigentümer*innen eine Abwendungsmöglichkeit im Hinblick auf den Erlass eines Baugebots. Die Sätze 2 und 3 in § 176 Abs. 3 BauGB wurden im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes im Jahr 2021 eingefügt. Hiernach hat die Gemeinde von einem Baugebot abzusehen, wenn die Eigentümer*innen glaubhaft machen, dass ihnen die Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für Ehegatt*innen oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist. Dadurch soll den besonderen persönlichen Beziehungen und Näheverhältnissen im engen Familienkreis des Eigentümers bzw. der Eigentümerin Rechnung getragen werden.³⁴ Das Grundstück kann dann als Altersvorsorge oder finanzielle Absicherung im Familienbesitz bleiben.³⁵

³¹ Vgl. Burgi: Klimaverwaltungsrecht angesichts von BVerfG-Klimabeschluss und European Green Deal, NVwZ 2021: 1401; Mitschang: Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regional- und Bauleitplanung, Baden-Baden 2021.

³² Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 175 Rn. 49.

³³ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 175 Rn. 49.

³⁴ BR-Drs. 686/20: 28.

³⁵ BT-Drs. 19/24838: 30.

3. Abstimmungen und Erörterungen mit den Eigentümer*innen

Der Ansprache der Eigentümer*innen kommt bei der Aktivierung von Bau-rechten eine zentrale Bedeutung zu. Dabei geht es um mehr als um die Erfül-lung der sich aus § 175 Abs. 1 BauGB ergebenden formalen Anforderung, das städtebauliche Gebot vor Erlass mit den Betroffenen zu erörtern. Es geht vielmehr darum, die Eigentümer*innen „abzuholen“ und durch die Anspra-che nicht zu verschrecken, sondern möglichst im positiven Sinne ihr Inte-resse zu wecken.

Grundsätzlich bestehen unterschiedlich Wege der Ansprache. Welche in ei-ner Kommune der passende ist, hängt wiederum von verschiedenen Fakto-ren ab. Unter anderem kann die Größe der Gemeinde, das „sich persönlich kennen“ oder auch eine gewachsene Verwaltungskultur maßgeblich für die Ansprache sein. Es empfiehlt sich aber, möglichst schriftlich Kontakt zu den Grundstückseigentümer*innen aufzunehmen, auch um diesen dokumentie-ren zu können. Die Schreiben können – je nachdem wie sich die Gemeinde entscheidet – vorsichtig, kooperativ/erklärend³⁶ bis hin zu formal/hoheitlich formuliert sein. Übergeordnetes Ziel der Ansprache ist es, Kooperationsbe-reitschaft zu wecken.

3.1 Informelle Ansprache³⁷

Ein informeller, eher verbaler Einstieg in die Abstimmung mit den Eigen-tümer*innen ist i.d.R. effizienter und erfolgversprechender als eine Betonung der formalen Gestaltungsoptionen der Gemeinde. Es geht darum, Interesse zu wecken, Vertrauen zu schaffen und die Überlegungen und Interessen der Adressaten möglichst gut einzubinden. Deshalb ist es in den meisten Fällen sinnvoll, vor der Durchführung des förmlichen Verfahrens, wel-ches mit der Erörterung nach § 175 Abs. 1 Satz 1 BauGB beginnt, informelle Vorgespräche zur Abwendung der Einleitung eines Verfahrens durchzuführen. Nur einzelfallabhängig – etwa bei eindeutig nicht gesprächsbereiten Ei-gentümer*innen – sollte direkt mit der förmlichen Erörterung begonnen wer-den, da diese eine viel stärkere Warnfunktion hat und Vorgespräche in diesen Fällen nur zeitverzögernd wirken.

Die Art und Weise, wie die erstmalige Ansprache der Eigentümer*innen er-folgt, muss gut abgewogen werden. Dabei können die allgemeinen Marktbe-dingungen, Vorkenntnisse über die Haltung der Anzusprechenden aus ver-gleichbaren Fällen oder aus Vorgesprächen eine Rolle spielen. In den meis-ten Fällen wird die Verwaltung die Haltung der anzusprechenden Personen erst herausfinden müssen. Es empfiehlt sich daher, eine erfahrungsgestützte Prognose zu den erwartbaren Verhaltensweisen des Eigentümers oder der Eigentümerin anzustellen: Inwieweit würden bei ihm oder ihr z. B. sachliche oder ökonomische Argumente verfangen? Dementsprechend kann die Vor-bereitung in die eine oder andere Richtung vertieft werden. Grundstücksei-gentümer*innen können auf die Ankündigung eines Baugebots im Rahmen des Erstkontakts grundsätzlich auf folgende Weise reagieren:

- sie sagen zu, eine Bebauung des Grundstücks vorzunehmen,
- sie verweigern, eine Bebauung vorzunehmen,

³⁶ Muster des Anschreibens entsprechend Berichtsvorlage 525a/2018 des Tübinger Oberbürgermeisters vom 01.02.2019, online abrufbar unter https://www.tuebingen.de/Dateien/217_brief_bauluecken_anlage.pdf.

³⁷ Zu den Musteranschreiben der Städte Nürnberg und München siehe Anlage IV.

- sie reagieren gar nicht oder
- sie haben alternative Vorschläge.

Die alternativen Vorschläge können sehr vielfältig sein: Es können unter anderem eine Verkaufsabsicht bei den Eigentümer*innen vorliegen oder auch eine neue Nutzungsidee oder Bebauungsidee, die nicht dem bestehenden Baurecht entspricht. Daraus ergeben sich wiederum sehr verschiedene Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinde. Die Gemeinde könnte überlegen, das Grundstück freihändig zu erwerben oder es an einen bauwilligen Dritten zu vermitteln oder aber über ein Bebauungsplanverfahren nachdenken.

Auch wenn die Gemeinden in der Regel eine genaue Vorstellung davon haben, was sie als Bebauung für das Grundstück bevorzugen, und diese mit Beschlüssen, Konzepten oder sonstigen städtebaulichen Planungen untermauern und begründen können, sollten sie die Offenheit für Alternativen mitbringen, um auf spezifische Interessen der Eigentümer*innen eingehen zu können. So sollten Kommunen ihre ideale Vorstellung gegenüber dem Eigentümer*innen darstellen und vor allem auch die Vorteile, die damit für die Eigentümer*innen verbunden sind. Gleichzeitig sollten sie sich aber auch auf die Vorstellungen der Eigentümer*innen einlassen und ihnen gegenüber Entgegenkommen signalisieren. Für den Erfolg der Abstimmung wird häufig entscheidend sein, dass das Gegenüber den Eindruck gewinnt, auf Augenhöhe mit der Kommune zu verhandeln. Wenn eine einvernehmliche Lösung jedoch aussichtslos erscheint, kommt es ebenso darauf an, auch die formalen Schritte glaubhaft und mit Nachdruck darzustellen.

Eine erfolgreiche Ansprache der Eigentümer*innen setzt zudem voraus, dass die Gemeinde sich gut auf die Beratung zur möglichen Bebauung der Grundstücke und ggf. auf die im Weiteren erforderlich werdenden Schritte vorbereitet. Wie sich aus § 175 Abs. 1 Satz 2 BauGB ergibt, soll die Gemeinde die Eigentümer*innen, aber auch die Mieter*innen, Pächter*innen und sonstigen Nutzungsberechtigten im Rahmen ihrer Möglichkeiten beraten, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen. Je besser die Vorbereitung auf diese Aufgabe ist, desto größer sind die Chancen, das Interesse der Adressierten und deren konstruktive Mitwirkung zu erreichen. In diesem Sinne sollten folgende Eckpunkte den äußeren Rahmen für eine informelle Abstimmung oder Erörterung nach § 175 Abs. 1 BauGB vorgeben, der in Interaktion mit den Eigentümer*innen individuell gefüllt werden kann:

- Darstellung des Anliegens, der städtebaulichen Belange und des Gewünschten,
- Abfragen der Bereitschaft hinsichtlich einer Bebauung, verbunden mit der Bitte um Erläuterung,
- Darlegung der Rahmenbedingungen und vertraglichen Regelungsmöglichkeiten,
- Austausch zur Finanzierbarkeit, ggf. Grundstücksverkauf oder -übernahme und Fördermöglichkeiten,
- Austausch zu Vertragsauflösungen zwischen Eigentümer*innen und Nutzungsberechtigten.

Bei informellen Abstimmungen kann dieser Rahmen etwas freier gehandhabt werden als bei Erörterungen nach § 175 Abs. 1 BauGB. Aber auch bei der informellen Vorgehensweise sollte auf Wunsch der Eigentümer*innen eine Bauberatung erfolgen – so wie es im Rahmen der gemeindlichen Möglichkeiten für die Erörterung nach § 175 Abs. 1 Satz 2 BauGB gesetzlich vorgesehen ist.

3.2 Förmliche Ansprache und Erörterung

Scheitern die informellen Gespräche über die Bebauung des Grundstücks oder erscheinen diese auf Grund der Vorkenntnisse von vornherein als aussichtslos, ist die Durchführung einer förmlichen Abstimmung und Erörterung erforderlich. Hierzu bedarf es eines förmlichen Anschreibens unter Hinweis auf die Einleitung des Verfahrens zum Erlass eines Baugebots. Diese Ankündigung kann bei manchen zunächst nicht mitwirkungsbereiten Eigentümer*innen noch Kooperationsbereitschaft auslösen, sodass eine einvernehmliche Bebauung erreicht werden kann. In anderen Fällen wird es dennoch zu keiner Einigung kommen, sodass die Bebauung des Grundstücks durch Anordnung des Baugebots erzwungen werden muss. Glaubhaft ist dieses Szenario allerdings nur dann, wenn die Kommune zum hoheitlichen Vorgehen am Ende auch bereit ist. Eine entsprechende Beschlusslage des Rates gibt der Verwaltung insoweit Rückhalt und sollte nach Möglichkeit herbeigeführt werden.

Die Erörterung und Beratung nach § 175 Abs. 1 BauGB ist mit den Eigentümer*innen und sonstigen Nutzungsberechtigten durchzuführen. Zur Vorbereitung der Abstimmungen und Erörterungen empfiehlt es sich, folgende einzelnen Arbeitsschritte vorab zu prüfen und ggf. – je nach Strategie, Kultur der Gemeinde sowie nach Besonderheiten des Einzelfalls – umzusetzen:

- Eckpunkte zur Bebaubarkeit (Geschossfläche, Gebäudekubatur, Restriktionen etc.) und im besten Fall eine erste Skizze zur Veranschaulichung (Testentwurf),
- Eckpunkte der Wirtschaftlichkeit,
- Möglichkeiten der Förderung (insb. um objektive und subjektive wirtschaftliche Zumutbarkeit herzustellen),
- Option des Grundstückserwerbs durch eine städtische Gesellschaft oder durch private Dritte.

Abhängig vom Verlauf der Abstimmung kann es früher oder später erforderlich sein, auch formale Aspekte ins Gespräch zu bringen. Vor diesem Hintergrund ist die vorherige Klärung folgender weiterer Umstände wichtig:

- Inhalte eines Vertrags über die Bebauung des Grundstücks für den Fall einer möglichen Einigung mit den Eigentümer*innen, bestenfalls Erarbeitung eines Vertragsentwurfs,
- Tenor und die Begründung der Verwaltungsakte, die bei Erfolglosigkeit einer konsensualen Lösung angeordnet würden,
- Zuständigkeiten (Stellen und Organe) in der Gemeinde für den Vertragsschluss bzw. für den Erlass des Baugebots,
- notwendige hoheitliche oder vertragliche Regelungen zu Rechten von Nutzungsberechtigten, sofern betroffen,
- Zeitplan für das Verfahren – bis zur Errichtung des Gebäudes.

4. Abstimmungen/Erörterungen mit Nutzungsberechtigten

Nicht zu vernachlässigen sind darüber hinaus die Abstimmung und Erörterung mit den sonstigen Nutzungsberechtigten der in Betracht kommenden Grundstücke. Auch hier bietet es sich an, zunächst über einen informellen Weg die betroffenen Nutzungsberechtigten über die Pläne der Gemeinde zu informieren, bevor die formell-rechtlichen Anforderungen des § 175 Abs. 1 BauGB erfüllt werden.

Im Rahmen der formellen Abstimmung ist dann zunächst die gesetzliche Anforderung des § 175 Abs. 1 BauGB zu beachten, d.h. es müssen auch eine Erörterung und Beratung hinsichtlich eines möglichen Baugebots mit den Nutzungsberechtigten stattfinden. Die Gemeinde muss in jedem Fall den Nutzungsberechtigten die Gelegenheit zur Erörterung geben und im Rahmen der Beratung darauf abzielen, die Durchführungsmaßnahmen eines Baugebotes zu erleichtern. Die Erörterung und Beratung können beispielsweise ähnlich einer Anhörung nach § 28 VwVfG erfolgen und den Nutzungsberechtigten muss die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden.

Bei der Abstimmung mit den Nutzungsberechtigten wird vor allem relevant sein, ob beispielsweise Ersatzflächen für gewerbliche Nutzungsberechtigte vonseiten der Gemeinde zur Verfügung gestellt werden können.

5. Einvernehmliche Umsetzung der Bebauung als vorzugswürdige Alternative zum Baugebot

Soweit sich Eigentümer*innen von unbebauten Grundstücken nach Absprache mit der Gemeinde bereit erklären, das Grundstück innerhalb angemessener Frist zu bebauen, erübrigt sich der Erlass eines Baugebotes. Das Ziel der Mobilisierung des Baugrundstücks kann einvernehmlich erreicht werden. Sowohl aus rechtlichen (Verhältnismäßigkeitsgebot) als auch aus verwaltungspraktischen Erwägungen sind entsprechend kooperative, einvernehmliche Lösungen vorrangig anzustreben.

5.1 Varianten im Vorgehen

Da ein förmlicher Verfahrensabschluss nicht erforderlich ist, stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, in welcher Weise die verabredete Bebauung des Grundstücks tatsächlich erfolgt. Eine rechtlich bindende Sicherung macht den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags erforderlich, mit der die Eigentümer*innen sich auch verpflichten, das Grundstück wie verabredet zu bebauen. Ohne eine solche vertragliche Bindung kann sich das erreichte Agreement am Ende als nutzlos erweisen, weil sich die Eigentümer*innen anders entscheiden oder es durch Veräußerung, Erbfolge oder Insolvenz zu einem Wechsel der Eigentumsverhältnisse kommt. Es spricht daher viel dafür, die getroffenen Verabredungen zur Bebauung auch vertraglich zu fixieren und abzusichern.

Der Wunsch nach einer vertraglichen Absicherung ist legitim. In der Praxis besteht allerdings zum Teil die Sorge, dass das durch die behutsame Annäherung entstandene Vertrauen Schaden nehmen könnte, wenn die Stadt eine förmliche vertragliche Absicherung einfordert. Vor diesem Hintergrund wird zum Teil ein Verzicht auf den städtebaulichen Vertrag als zielführender erachtet. Ein solches Vorgehen ist allerdings mit erheblichen Risiken verbunden. Würden die Eigentümer*innen nicht entsprechend der Agreements handeln, müsste die Stadt abermals bei „Null“ beginnen. Das Vorgehen kann sich für Städte anbieten, die zunächst ausprobieren wollen, ob sie auf diese sehr informelle Weise erfolgreich sind. Ob sich ein Verzicht auf eine vertragliche Absicherung daher bewährt, ist jedoch zumindest unsicher.

Mehr Sicherheit bietet der Weg über eine vertragliche Fixierung der Bebauungsabsicht im Sinne einer Bauverpflichtung. Mit Blick auf die bestehenden Risiken einer nicht vorhersehbaren Veränderung der Eigentumsverhältnisse

kann die Notwendigkeit einer vertraglichen Fixierung der Verabredung gegenüber den Eigentümer*innen auch plausibel erklärt werden, zumal nur das fixiert wird, was die Eigentümer*innen nach dem Agreement tatsächlich beabsichtigen und versprechen zu tun.

5.2 Vertragliche Bauverpflichtung zur Abwendung eines Baugebotes

Rechtlich handelt es sich beim Abschluss einer vertraglichen Bauverpflichtung um einen städtebaulichen Vertrag. Die generell geltenden rechtlichen Anforderungen an städtebauliche Verträge sind daher zu beachten. Dies gilt vor allem für das Koppelungsverbot und das Angemessenheitsgebot (§ 11 Abs. 2 BauGB). Soweit die Gemeinde ein Baugebot erlassen könnte, dient der städtebauliche Vertrag dem Ziel, die Ausübung abzuwenden, indem eine vertragliche Bauverpflichtung auf Basis einer Einigung übernommen wird. Mit einer solchen Vereinbarung erklären sich Grundstückseigentümer*innen einverstanden, die Grundstücke binnen einer bestimmten Frist zu bebauen. Im Gegenzug verzichtet die Gemeinde auf die Weiterführung des Verfahrens zum Erlass eines Baugebotes. Es handelt sich mithin um einen städtebaulichen Vertrag mit wechselseitigen Pflichten bzw. Bindungen. Ein Muster eines entsprechenden Vertrags findet sich in Anhang V.

Bei der Bezeichnung des Vertrags sollte nicht die Abwendung des Baugebots in den Vordergrund gestellt werden. Der Begriff „Abwendungsvereinbarung“ hebt die hoheitliche Option hervor. Vorteilhaft erscheint es demgegenüber, die Durchführung des Bauvorhabens in den Vordergrund zu stellen. Dies kann z. B. durch die Bezeichnung „Städtebaulicher Vertrag über die Durchführung des Bauvorhabens XYZ“ zum Ausdruck gebracht werden.

Gegenstand des abzuschließenden städtebaulichen Vertrags sind vor allem die Bauverpflichtung und deren Durchsetzbarkeit sowie das Recht oder ggf. der Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechts – je nach Sachlage. Zur Durchsetzbarkeit werden insbesondere Regelungen zu Fristen, Controlling, Rechtsnachfolge- und Weiterveräußerungsklausel, Sicherungsmittel und Sanktionen bei Verzug und Nichterfüllung sowie Vorkaufsrechte und Anpassungsklauseln für erforderlich gehalten. Bei häufigerer Anwendung empfiehlt es sich, ein Muster für die Vertragsabfassung zu entwickeln. Dort, wo Bauverpflichtungen im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Baugebiete vertraglich vereinbart werden, können die erprobten Formulierungen herangezogen werden. Die Vielgestaltigkeit der Sachlagen macht es jedoch erforderlich, fallbezogene Anpassungen der Vertragstexte vorzunehmen. Von einer unreflektierten Übernahme von Musterformulierungen ist deshalb dringend abzuraten. In jedem Fall ist die Einbeziehung verwaltungsinternen oder externen juristischen Sachverständigen für den Abschluss der Verträge anzuraten.

Der Gegenstand der Bauverpflichtung ist so konkret wie möglich nach Art und Umfang zu umreißen. Maßgeblich sind insoweit die Vorstellungen der Eigentümer*innen. Unter den Voraussetzungen des durch das Baulandmobilisierungsgesetz geschaffenen § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde verlangen, dass eine Wohnbebauung und ein dem Bebauungsplan entsprechendes Maß der Nutzung erreicht wird. Liegen die Voraussetzungen nicht vor, sind die Eigentümer*innen frei, die von ihnen beabsichtigte Bebauung im Vertrag zu fixieren. Denkbar ist unter anderem, dass das Vorhaben nach der Zahl der Vollgeschosse, der Geschossfläche oder der Zahl der zu bauenden Wohnungen näher bezeichnet wird. Auch die Angabe, dass eine Bebauung ganz oder teilweise mit Mitteln der öffentlichen Wohnungsbauförderung realisiert werden

soll, ist nicht ausgeschlossen. Da diese Bedingungen hoheitlich nicht durchgesetzt werden können, darf die Gemeinde den Abschluss des städtebaulichen Vertrags jedoch nicht davon abhängig machen, dass die andere Vertragspartei sich entsprechend dezidiert verpflichtet.

Die Bauverpflichtung kann nur nachgehalten werden, wenn in dem Vertrag eine Frist zur Umsetzung festgelegt wird. Die Frist muss den sich aus der Eigenart des Vorhabens ergebenden Besonderheiten Rechnung tragen und ausreichen, um das Vorhaben bei einem normalen Ablauf ohne Schwierigkeiten zu realisieren.³⁸ Für Unvorhergesehenes kann die Möglichkeit einer Fristverlängerung schon im Vertrag vorgesehen werden. Bei kleineren Vorhaben und damit typischerweise bei der Schließung von Baulücken wird eine Fertigstellungsfrist von drei Jahren in der Regel ausreichen. Um eine Nichterfüllung der Bauverpflichtung nicht erst nach Ablauf der Fertigstellungsfrist feststellen zu können, ist es sinnvoll, ergänzend auch eine Frist für den Bauantrag bzw. bei genehmigungsfreien Vorhaben für die erforderliche Anzeige gegenüber der Bauaufsichtsbehörde vorzusehen. Im Normalfall wird hierfür eine Frist von sechs Monaten ausreichen, da bei Abschluss des Vertrags häufig schon Architekt*innen einbezogen wurden. Zudem empfiehlt sich eine Fristbestimmung für den Baubeginn. Diese kann bei genehmigungspflichtigen Vorhaben ca. drei Monate nach Erteilung der Baugenehmigung ablaufen. Die Gemeinde kann auf diesem Weg nachverfolgen, ob die Eigentümer*innen die notwendigen Schritte zur Umsetzung der Bauverpflichtung tatsächlich vornehmen.

Die Fristsetzung korrespondiert mit den Möglichkeiten, im Falle der Nichterfüllung oder des Verzugs reagieren zu können und die Bebauung des Grundstücks gleichwohl zu erreichen. Auch die Vereinbarung geeigneter Sicherungsmittel zur Durchsetzung der vereinbarten Bebauung ist vor diesem Hintergrund notwendig, um Sicherheit über den weiteren Gang des Verfahrens zu erhalten. Anderenfalls ist die Gemeinde darauf angewiesen, den vertraglichen Anspruch auf Bebauung des Grundstücks bei Nichterfüllung im Klageweg durchzusetzen. Sie wäre damit schlechter gestellt als beim Erlass eines Baugebotes. In Betracht kommen unterschiedliche vertragliche Sicherungsmittel.³⁹ Auch in Bezug auf die Sicherungsmittel ist das Angemessenheitsgebot zu beachten.⁴⁰ Die Sicherungsmittel müssen deshalb geeignet und bezogen auf die abzusichernde Verpflichtung auch verhältnismäßig sein.

Als Sicherungsmittel in Betracht kommt u.a. die Vereinbarung einer Vertragsstrafe. Vertragsstrafen können gemäß § 339 BGB verlangt werden, wenn der Schuldner mit der Erfüllung in Verzug kommt. Sie können und sollen dazu beitragen, den Vertragspartner oder die Vertragspartnerin zu einer zügigen Erfüllung seiner oder ihrer Vertragspflichten anzuhalten. Allerdings sichern sie nicht das Risiko des Ausfalls der privaten Vertragspartner*innen ab; die Vertragsstrafe setzt vielmehr eine ausreichende Liquidität bei diesen voraus.⁴¹ Da fehlende Liquidität eine häufige Ursache für ein Unterbleiben der Bebauung ist, ist die Vertragsstrafe nur eingeschränkt geeignet, etwa in Fällen, in denen die Eigentümer*innen ihre durch den Vertrag zum Ausdruck ge-

³⁸ Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt: Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch. Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013, Berlin 2013: 117 ff.

³⁹ Zu den Sicherungsmitteln bei städtebaulichen Verträgen: Marnitz: Die Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Vertrags, in: NVwZ 2018: 1513; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 11, Rn. 64-71.

⁴⁰ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, Kommentar, § 11, Rn. 167.

⁴¹ Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch. Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013, Berlin 2013: 355.

brachte Bauwilligkeit zwischenzeitlich zu verlieren drohen. Insgesamt erscheint sie in jedem Fall aber sinnvoll, um die Fristen zur Bauantragstellung und für den Baubeginn abzusichern.

Eine Vertragserfüllungsbürgschaft⁴² scheidet aus, da die abzusichernde Investition nicht der Gemeinde, sondern den Eigentümer*innen wirtschaftliche Vorteile bringen soll. Sie ist daher unangemessen. Sinnvoll scheint eine Anlehnung an die gesetzlichen Sanktionsmechanismen für den Fall, dass den vertraglich gebundenen Eigentümer*innen die Durchführung des Vorhabens aus subjektiven wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist. Für diesen Fall sieht § 176 Abs. 4 BauGB einen Übernahmeanspruch gegenüber der Gemeinde vor. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, die Nichterfüllung der Bauverpflichtung durch ein im Wege der Vormerkung dinglich gesichertes Ankaufsrecht der Gemeinde abzusichern. Der dann zu zahlende Kaufpreis ist am Verkehrswert des Grundstücks zu orientieren. Da Vertragspartner*innen dadurch nicht schlechter gestellt sind als bei hoheitlichem Vorgehen, dürfte eine entsprechende Vereinbarung i.d.R. auch angemessen sein.

Den Eigentümer*innen sollte durch den Vertrag die Möglichkeit der Grundstücksveräußerung an Dritte nicht versperrt werden. Eine solche Weitergabe sollte jedoch davon abhängig gemacht werden, dass die Erwerber*innen die Pflichten aus dem städtebaulichen Vertrag als eigene Pflichten übernehmen und dies gegenüber der Gemeinde entsprechend bindend erklären. Auch die Vereinbarung eines vertraglichen Vorkaufsrechts zugunsten der Gemeinde ist denkbar, um für den Fall der Weitergabe eine schnelle und unkomplizierte Umsetzung der Bauverpflichtung zu gewährleisten.

Eine notarielle Beurkundung des städtebaulichen Vertrags ist nur erforderlich, soweit grundbuchrelevante Vereinbarungen getroffen werden.⁴³ Diese betrifft also insbesondere Verträge mit Ankaufs- und Vorkaufsrechten bei entsprechender Sicherung durch Vormerkung.

6. Förmliche Anordnung

6.1 Erlass eines Baugebots⁴⁴

Sollte eine einvernehmliche Lösung zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer*innen nicht gelingen und liegen sowohl die allgemeinen Anordnungsvoraussetzungen nach § 175 BauGB als auch die besonderen Anordnungsvoraussetzungen nach § 176 BauGB vor, so folgt die förmliche Anordnung eines Baugebots. Dabei handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der in Form eines Bescheids an die Eigentümer*innen zu richten ist. Es gelten daher die allgemeinen Vorschriften für den Erlass eines Verwaltungsakts⁴⁵ nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes oder der Länder.

Insbesondere muss das Baugebot hinreichend bestimmt sein (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG). Die Anordnung muss einen vorhandenen planungsrechtlichen Rahmen eindeutig bezeichnen, ohne damit die Durchführung im Einzelnen vorgeben zu müssen. Die Gemeinde muss den Adressat*innen im Bescheid den Zu-

⁴² Dazu insgesamt Schulze-Hagen: Die Vertragserfüllungsbürgschaft, in: BauR 2007: 170.

⁴³ Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, Kommentar § 11, Rn. 395-401.

⁴⁴ Zum Musterbescheid für die Anordnung eines Baugebots siehe Anlage VI, angelehnt an: Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 75.

⁴⁵ Insbesondere §§ 37, 39, 41 VwVfG.

lässigkeitsrahmen nach den Festsetzungen des Bebauungsplans (insbesondere nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB) aufzeigen, innerhalb dessen sie die eigenverantwortliche Ausgestaltung des Baugebots durchführen können. Der Bescheid darf keine einengenden oder ausweitenden Aussagen treffen, sondern muss vielmehr das hinreichend bestimmt darlegen, was baurechtlich in Betracht kommt.⁴⁶ Das kann unter Umständen auch bedeuten, dass eine Bebauung des Grundstücks mit Gebäuden bauplanungsrechtlich zulässig ist, die städtebaulich nicht sinnvoll wäre, da sie beispielsweise nicht den dringend benötigten Wohnraum adressieren. Es empfiehlt sich dennoch, in diesen Konstellationen im Bescheid auch die von der Gemeinde bevorzugte Bebauung zu erläutern und ggf. Hinweise für ein Baugenehmigungsverfahren zu geben. Es muss allerdings klar erkennbar sein, dass es sich hierbei nicht um eine formale Anordnung handelt. Ansonsten würde der planungsrechtliche Zulässigkeitsrahmen, in dem die Adressat*innen insbesondere über Art und Maß der baulichen Nutzung frei entscheiden können, unterlaufen.⁴⁷

Die Entscheidung über den Erlass des Baugebots erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen der Gemeinde. Darin hat sie die städtebaulichen Gründe für die Notwendigkeit des Erlasses eines Baugebotes darzulegen. Insbesondere ist auf die privaten Interessen und Einwendungen der Eigentümer*innen einzugehen, welche im Rahmen der Anhörung in der Regel vorgebracht werden. Daneben sind die Hintergründe darzulegen, weswegen bei dem Grundstück von einer objektiv wirtschaftlichen Zumutbarkeit auszugehen ist. Dabei dient die Berechnungsgrundlage als Argumentationsstütze. In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt ist das Begründungserfordernis für die objektive Wirtschaftlichkeit des Baugebots aber nicht im selben Detaillierungsgrad notwendig wie in sonstigen Gebieten, da aufgrund der bestehenden hohen Bodenpreise von einer grundsätzlichen Wirtschaftlichkeit ausgegangen werden kann (vgl. Kap. 5.2.6). Zur Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens gehört zudem auch die Beurteilung der Frage nach der subjektiven wirtschaftlichen Zumutbarkeit, da dieser Umstand nicht nur für den Übernahmeanspruch nach § 176 Abs. 4 BauGB, sondern bereits für die Anordnung des Baugebotes relevant ist. Geht die Gemeinde beispielsweise von einer subjektiven wirtschaftlichen Unzumutbarkeit aus und stehen nicht ausreichend finanzielle Mittel für einen Übernahmeanspruch zur Verfügung, so dürfte auch die Anordnung eines Baugebots bereits rechtsfehlerhaft sein. Schließlich muss die Gemeinde in diesem Rahmen auch sonstige persönliche Umstände berücksichtigen, die eine Unzumutbarkeit aus anderen als wirtschaftlichen Gründen begründen könnten (hohes Alter, Krankheit u.Ä.).

Der Bescheid muss schriftlich erfolgen und ist zu begründen. Die Begründungspflicht erstreckt sich dabei auf die Anordnungsvoraussetzungen und die erwähnten Erwägungen im Rahmen der Ermessensausübung. Die Wertung der Gemeinde, dass im Einzelfall hinreichend gewichtige städtebauliche Gründe vorliegen, unterliegt ebenso wie die alsbaldige Erforderlichkeit der Durchführung der Maßnahme der uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung.⁴⁸

Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO wird in der Regel nicht zulässig und rechtmäßig sein, da die gegenständlichen Grundstücke zum Teil über Jahrzehnte unbebaut geblieben sind, ohne dass die Gemeinde bisher gehandelt hat.

⁴⁶ Vgl. BVerwG 84: 335.

⁴⁷ Vgl. Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch 15. Auflage 2022, § 176 Rn. 4.

⁴⁸ BVerwG Urteil vom 15.2.1990 – 4 C 41.87, BVerwGE 84: 335 (345).

Wie in Kap. 4.5 bereits beschrieben, kann die Gemeinde mit dem Baugebot auch die Beseitigung baulicher Anlagen anordnen, wenn dies zur Durchführung des Baugebots erforderlich ist. Hinsichtlich der förmlichen Anordnung bestehen hier keine Besonderheiten.

6.2 Bauantragsgebot, § 176 Abs. 7 BauGB

Der Erlass eines Baugebots ersetzt nicht den Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung. Nach § 176 Abs. 7 BauGB sind die Gemeinden jedoch befugt, die Stellung eines Bauantrags innerhalb einer angemessenen Frist anzuordnen. Dies soll der beschleunigten Verwirklichung des Baugebots dienen. Die Dauer der Frist ist nach der benötigten Zeit zur Vorbereitung der Investitionsentscheidung und der Erstellung von Planunterlagen zu bemessen. Auch die Anordnung des zusätzlichen Bauantragsgebots steht im Ermessen der Gemeinde. Es empfiehlt sich aber in der Regel eine verbindliche Fixierung einer Frist für die Stellung des Bauantrags. Dieser dürfte insbesondere deswegen ermessensfehlerfrei sein, weil das Baugebot die alsbaldige Durchführung aus städtebaulichen Gründen voraussetzt und eine schnelle Umsetzung immanent ist.⁴⁹ Daher sollten die Kommunen im Interesse einer schnellen Mobilisierung des Baulands auch die Option des Bauantragsgebots ziehen.

7. Übernahmeanspruch im Falle subjektiver wirtschaftlicher Unzumutbarkeit⁵⁰

Ist die Durchführung des Baugebots objektiv wirtschaftlich, so kann die Anordnung jedoch den persönlichen Adressat*innen des Baugebots „subjektiv“ wirtschaftlich nicht zumutbar sein. Als Folge der subjektiven wirtschaftlichen Unzumutbarkeit können die Eigentümer*innen die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde verlangen, vgl. § 176 Abs. 4 Satz 1 BauGB. Entscheidendes Kriterium für die subjektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit sind die gesamten persönlichen finanziellen Verhältnisse der Grundstückseigentümer*innen. Das gilt sowohl für natürliche als auch juristische Personen. Es ist davon auszugehen, dass natürliche Personen eher und mehr berechtigte Einwände vorbringen können, die gegen die Anordnung eines Baugebots sprechen, als juristische Personen. Besondere Verhältnisse wie Alter und Krankheit sind bei Letzteren schwer vorstellbar. Die Eigentümer*innen haben die subjektiv wirtschaftliche Unzumutbarkeit glaubhaft (§ 294 ZPO) zu machen, d.h. die Unzumutbarkeit muss hinreichend wahrscheinlich sein und durch entsprechende Nachweise belegt werden.

Für den Fall eines Übernahmeverlangens kann die Gemeinde nach § 176 Abs. 4 Satz 2 BauGB neuerdings das Grundstück zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft übernehmen, wenn diese innerhalb einer angemessenen Frist in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen und sich hierzu verpflichtet. Die im Wege des Baulandmobilisierungsgesetzes neu eingeführte Vorschrift hat den Vorteil, dass nur ein Eigentumswechsel stattfindet und dadurch Grunderwerbssteuern sowie Erwerbskosten gespart werden. Das Übernahmeverlangen kann bereits während einer Erörterung nach § 175

⁴⁹ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 69.

⁵⁰ Ausführlich hierzu: Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch 15. Auflage 2022, § 176 Rn. 9 ff.; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL Oktober 2021, § 176 Rn. 52 ff.

Abs. 1 BauGB vorgebracht werden und ggf. vertraglich vereinbart werden, es tritt jedoch spätestens mit der Anordnung des Baugebots ein.

Liegt eine subjektive Unzumutbarkeit vor und machen die Eigentümer*innen ihr Übernahmeverlangen geltend, so muss die Gemeinde diese entschädigen. Die Entschädigung bei Übernahme durch die Gemeinde wird durch Verkehrswertermittlung berechnet, da § 176 Abs. 4 Satz 3 BauGB die entsprechende Anwendung des § 43 Abs. 1, 4 und 5 sowie § 44 Absatz 3 und 4 vorsieht. Dieses erfolgt über die dafür zuständige Stelle (Bewertungsamt, Gutachterausschuss, Enteignungsbehörde etc.) und sollte unproblematisch sein.

Für die Übernahme von Baugebotsgrundstücken müssen in der Gemeinde Finanzmittel vorhanden und im Haushalt veranschlagt sein. Dies kann für finanzschwache Gemeinden – verstärkt durch die Pandemie – problematisch sein. Für diese Gemeinden bietet es sich daher an, die Grundstücke lediglich im Zwischenerwerb zu übernehmen und möglichst zeitnah wieder auszu-schreiben. Für die Ausgaben erhält die Gemeinde das Grundstück als Gegenwert. Es liegt nahe, dass Gemeinden mit einer aktiven Liegenschaftspolitik diesen möglichen Nebeneffekt des Baugebots eher begrüßen als diejenigen ohne eine solche, auch wenn das Baugebot in diesem Sinne auch aus rechtlichen Gründen nicht strategisch eingesetzt werden sollte.

Für einen systematischen Einsatz des Baugebots im Rahmen einer Innenentwicklungsstrategie werden unabhängig davon Abstimmungen und Änderungen von Haushaltstiteln nötig sein, da ein Übernahmeverlangen in einigen Fällen nicht ausgeschlossen werden kann.

8. Zwangsgeld

Ist das Baugebot erlassen und kommen die Eigentümer*innen der Verpflichtung nicht nach, so stehen der Gemeinde von Gesetzes wegen spezielle Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung. Dabei kann von einem zweistufigen Verfahren gesprochen werden. Zunächst ist Verwaltungszwang nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes oder der Länder in Form von Zwangsgeld anzuwenden. Erst wenn sich dies als untaugliches Mittel erweist, muss die Gemeinde von weiteren Vollstreckungsmaßnahmen absehen und in das Enteignungsverfahren übergehen. Dies gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Eine wesentliche Grundvoraussetzung jedweder Vollstreckung ist die präzise Prüfung, ob die Eigentümer*innen und sonstigen Nutzungsberechtigten ihren Verpflichtungen aus den Baugeboten bzw. ihren vertraglichen Pflichten (bei städtebaulichen Verträgen) fristgemäß nachkommen.⁵¹

Als Zwangsmittel zur Erzwingung der Bebauung kommt in aller Regel das Zwangsgeld in Betracht. Das hängt auch damit zusammen, dass den Eigentümer*innen eine gewisse Bandbreite an zulässiger baulicher Nutzung zusteht und konkretisierende Investitionsentscheidungen getroffen werden können, welche die Gemeinde den Eigentümer*innen im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG nicht abnehmen darf.⁵² Daher ist die Baupflicht im Normalfall eine unvertretbare Handlung, die nicht im Wege einer Ersatzvornahme vollstreckt werden kann.

⁵¹ Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 79.

⁵² Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 95.

Im Übrigen erfolgt die Vollstreckung nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes oder der Länder. D.h. zunächst muss das Zwangsgeld angedroht werden, was üblicherweise bereits im Bescheid zum Erlass des Baugebots erfolgt. Erst danach kann das Zwangsgeld angeordnet und festgesetzt werden. Die Rechtsprechung des BVerwG⁵³ erwartet eine gewisse Abstufung zwischen Verwaltungszwang und einem möglichen Enteignungsverfahren. Daher dürfte zunächst eine wiederholte Anordnung und Festsetzung des Zwangsgelds angezeigt sein, bevor die Gemeinde ein Enteignungsverfahren einleitet.⁵⁴

Gegenüber sich hartnäckig verweigernden Eigentümer*innen wird letztlich nur eine Enteignung den Weg zu der mit dem Baugebot angestrebten Bebauung freimachen können.⁵⁵ Aufgrund der Kompliziertheit, des Aufwands und oft geringen Wirkungsgrads von Vollstreckungsmaßnahmen sollte auch nach dem Erlass des Baugebots das Miteinander mit den Eigentümer*innen gesucht werden. Diese Sichtweise wird durch das BVerwG bestätigt: „Aber auch nach dem Erlass des Gebotes ist der Weg der Kooperation nicht abgeschnitten, sondern für eine sinnvolle Durchsetzung weiterhin zu beschreiten.“⁵⁶

Insgesamt bestehen bislang wenig Erfahrungen mit Vollstreckungen in den für das Baugebot zuständigen Stadtplanungsämtern.⁵⁷ Zwar gibt es zumindest in größeren Gemeindeverwaltungen hinreichend Wissen zur Vollstreckung, dieses ist jedoch – jedenfalls für Einzelfälle – schwer für das Baugebot aktivierbar, weil es entweder nicht übertragbar ist oder es an Verwaltungskapazität dafür fehlt. Deshalb liegt es nahe, dass im Rahmen eines systematischen Einsatzes des Baugebots Absprachen mit Ämtern getroffen werden, deren Tagesgeschäft Vollstreckungen sind. Sofern dies nicht möglich ist, ist eine Wissensaneignung durch die Stadtplanungsämter unabdingbar.

Bei der Vollstreckung aus einem Vertrag kommt es stark auf die Regelungen des Vertrags an (vgl. Kap. 5.5.2). Wurde im Vertrag die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung vereinbart, kann der Vertrag mit den Mitteln des Verwaltungszwangs vollstreckt werden. Ist das nicht der Fall, kann die Gemeinde – sofern vereinbart – Vertragsstrafen, ihr Ankaufsrecht oder anderes geltend machen.

Daneben kann es – je nach Sachverhaltssituation – auch Bescheide an Nutzungsberechtigte geben, die vollstreckt werden müssen.⁵⁸

9. Enteignung

Als Ultima Ratio kann das Baugebot im Wege der Enteignung gem. § 176 Abs. 9 iVm § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB durchgesetzt werden. Die Verfügungsgewalt kann den nicht mitwirkungsbereiten oder -fähigen Eigentümer*innen entzogen werden, damit die angeordnete Bebauung verwirklicht werden

⁵³ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 95.

⁵⁴ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 176 Rn. 96.

⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 41/87, BVerwGE 84: 335, NJW 1990: 2575 (Ls.), NVwZ 1990: 658, 662.

⁵⁶ BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 41/87, BVerwGE 84: 335, NJW 1990: 2575 (Ls.), NVwZ 1990: 658, 660.

⁵⁷ Das ergaben Untersuchungen im Rahmen des BBSR-Vorhabens „Praxis-Checks Baugebote“, Laufzeit 1/2020 bis 12/2021.

⁵⁸ Zur Vollstreckung von Duldungsanordnungen: Wallraven-Lindl/Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2010: 44.

kann.⁵⁹ Da die Enteignung – anders als das Baugebot – auf den Entzug des Eigentums abzielt, bedarf es dringender und schwerwiegender Gründe. Das Wohl der Allgemeinheit muss bei einer Enteignung stärker berührt sein als beim Erlass eines Baugebots (vgl. § 87 Abs. 1 BauGB).

Im Enteignungsverfahren ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Baugebots vorliegen. Daher muss die Rechtmäßigkeit des Baugebots im Enteignungsverfahren nicht gesondert geprüft werden. Unberührt davon bleiben die Vorschriften über die Zulässigkeit der Enteignung; d.h. für die Prüfung gelten die strengen Voraussetzungen der §§ 85 ff. BauGB. Die zuständige Behörde hat selbständig zu prüfen und zu entscheiden, ob der durch das bestandskräftige Baugebot verbindlich festgestellte städtebauliche Sachverhalt eine Enteignung des Grundstücks rechtfertigt⁶⁰ und ob insbesondere das Gemeinwohlerfordernis des § 87 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 5 BauGB vorliegt.⁶¹ Notwendig für die Enteignung ist u.a., dass die Gemeinde oder ein bauwilliger Dritter (§ 87 Abs. 3 Satz 2 BauGB) bereit und in der Lage ist, die geforderte Bebauung zu realisieren.

§ 176 Abs. 9 Satz 2 BauGB regelt die Details einer Entschädigung bei einer Enteignung zur Durchsetzung eines Baugebots. Entschädigt wird der Verkehrswert gem. § 194 BauGB. Für die Bemessung der Entschädigung sind die Preisverhältnisse zum Zeitpunkt der Enteignung maßgeblich. Der Zeitpunkt für die Bestimmung des Verkehrswerts wird auf den Zeitpunkt der Unanfechtbarkeit des Baugebots vorverlegt, es sei denn, die Eigentümer*innen haben die Werterhöhungen nach Unanfechtbarkeit des Baugebots durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt. Mit der Regelung soll verhindert werden, dass Grundstückseigentümer*innen das Enteignungsverfahren verzögern, um eine höhere Enteignungsentschädigung zu erlangen.

Die Zuführung zur baulichen Nutzung kann im Rahmen des Enteignungsverfahrens auch zugunsten eines bauwilligen Dritten erfolgen, wenn dieser in der Lage ist, die Baumaßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist durchzuführen, und sich hierzu verpflichtet, vgl. § 87 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

⁵⁹ BVerwG Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 41.87, BVerwGE 84: 335 (350).

⁶⁰ Zum Enteignungsverfahren siehe §§ 85 ff. BauGB.

⁶¹ Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, 144. EL 2021, § 85 Rn. 150.

F Anhang

Anhang I

Antrag auf Bestellung einer Vertretung nach § 207 BauGB

Amtsgericht ..., Vormundschaftsgericht... Gemeinde

Baugebot „... Straße“

Bestellung eines gemeinsamen Vertreters gemäß § 207 BauGB

Anlagen

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Stadtrat der Gemeinde ... hat am XX.XX.XXXX ... ein Baugebot für das Grundstück in der „... Straße“ eingeleitet.

Die Stadt ... hat nach § 208 Baugesetzbuch (BauGB) den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen und festzustellen, wer am Gebotsverfahren beteiligt ist. Eigentümer/innen des Flurstücks ... Straße ... sind ... Wohnungseigentümer*innen. Wir haben deshalb den Verwalter der Eigentümergemeinschaft, die Wohnhaus-Verwaltungsgesellschaft ... Str. ... (Hausnummer), ... (Stadt), am ... schriftlich aufgefordert, eine gemeinsame Vertretung zu benennen.

Die Verwaltung hat uns mit Schreiben vom ... mitgeteilt, dass ... von den ... Eigentümern mit Herrn Rechtsanwalt ..., ... Str. ... (Hausnummer), ... (Stadt), als Gemeinschaftsvertreter im Gebotsverfahren einverstanden sind.

Da sich somit nicht alle Teileigentümer*innen auf eine gemeinsame Vertretung einigen konnten, sind wir verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass von Amts wegen eine gemeinsame Vertretung bestellt wird.

Gemäß § 207 Nr. 4 i.V.m. § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB stellen wir hiermit den Antrag, im Gebotsverfahren Nr. ..., ... Straße ..., in Bezug auf das Flurstück ..., Gemarkung ..., für die Eigentümergemeinschaft, ... Straße ..., eine rechts- und sachkundige Vertretung zu bestellen, deren Wirkungskreis alle Rechtshandlungen im Zusammenhang mit dem städtebaulichen Gebot sowie alle für die Durchführung des Gebots notwendigen Erklärungen, Verträge und Handlungen umfassen soll sowie den Abschluss eines eventuellen Abwendungsvertrags.

Da die Angelegenheit eilt, bitten wir um unverzügliche Herbeiführung eines entsprechenden Beschlusses. In Anbetracht dessen, dass Herr Rechtsanwalt ... schon bisher mit der Angelegenheit vertraut war, schlagen wir Herrn Rechtsanwalt ... als gemeinsamen Vertreter vor.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich jederzeit zu Verfügung

Mit freundlichen Grüßen

Anhang II

Anhörung für die Ankündigung des Betretens eines Grundstücks und Gebäudes gem. § 209 Abs. 1 Satz 2 BauGB

Gegen Zustellungsnachweis

Adresse

Grundstück: Fl. Nr. ..., der Gemarkung ...

Anhörung für die Ankündigung des Betretens eines Grundstücks und Gebäudes gem. § 209 Abs. 1 Satz 2 BauGB

Sehr geehrte Frau ...,

Sie sind im Grundbuch eingetragene Eigentümerin des Grundstücks ..., Fl. Nr. ... der Gemarkung ..., Grundbuch des Amtsgerichtes ... für ..., Band ..., Blatt ...

Die Gemeinde beabsichtigt, wie Ihnen bereits mitgeteilt, ein Anpassungsgebot gem. § 176 Abs. 1 Nummer 2 BauGB einzuleiten mit dem Ziel, eine Grundstücksnutzung – entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans – zu erreichen, der hier Wohnbauflächen, allgemeines Wohngebiet (WA) ausweist, mit höchstens zwei Vollgeschossen. Wie Sie wissen, wurde auf Ihrem Grundstück bis Sommer XX das sechsgeschossige Arbeiterwohnheim des Zementwerkes der Firma ... betrieben. Die Wohnanlage wurde nach der Stilllegung des Zementwerks durch die Betreiberfirma bis Ende des Jahres XX aufgegeben. Seit dieser Zeit ist das betreffende Gebäude leer, das Grundstück als Brachfläche ungenutzt. Im Hinblick auf die Lage des gut erschlossenen Grundstücks nahe der Altstadt an der Stadteinfahrt und neben dem Stadtpark ist dieses Grundstück für eine Wohnbebauung hervorragend geeignet. Ob das bestehende Gebäude, welches leer steht und verwahrlost ist, dem planerischen Ziel der Gemeinde angepasst werden kann, eine bedarfsgerechte Wohnbebauung an dieser besonderen Stelle zu ermöglichen, ist noch zu prüfen.

Aufgrund der früheren Nutzung des Grundstücks und der damals regelmäßig verwandten Baustoffe ist es nicht ausgeschlossen, dass das Gebäude mit Schadstoffen kontaminiert ist, die einem Rückbau entsprechend der planerischen Festsetzung als Wohngebiet entgegenstehen. Um dies feststellen zu können, ist es notwendig, in dem genannten Gebäude Proben zu entnehmen. Die derzeit bei der Gemeinde und den eingeschalteten Behörden vorliegenden Unterlagen reichen nicht aus, um eine Kontaminierung des Gebäudes mit Schadstoffen ausschließen zu können. Sie werden daher gebeten, das Betreten des genannten Grundstücks und Gebäudes durch Bedienstete der Gemeinde ... im Zeitraum vom XX... bis XX..., jeweils montags bis freitags vormittags zwischen XX Uhr und XX Uhr, zur Entnahme von Proben zu dulden.

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass Sie gem. § 209 Abs. 1 Satz 1 BauGB zur Duldung des Betretens Ihres Grundstücks und des Gebäudes verpflichtet werden können. Da Sie uns in einem Gespräch bereits Ihr Interesse an einer Einigung hinsichtlich eines Rückbaus und einer Wiederaufnahme der Wohnnutzung bekundet haben, wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie sich bis ... kurzfristig äußern (Tel. ...), ob Sie mit dem Betreten einverstanden sind und auf eine förmliche Ankündigung verzichten. Ansonsten geben wir Ihnen Gelegenheit, sich bei ... zu äußern.

Mit freundlichen Grüßen

Anhang III

Bescheid über die Aufhebung eines Mietverhältnisses

Gegen Zustellungsurkunde Adresse

Anordnung zur Aufhebung eines Mietverhältnisses gem. § 182 BauGB

Die Gemeinde ... erlässt folgenden Bescheid:

1. Das zwischen dem Grundstückseigentümer und Vermieter, Herrn ..., und Frau ... bestehende Mietverhältnis über die Wohnung ... in dem Gebäude ... wird zum ... aufgehoben.
2. Frau ... ist verpflichtet, die Wohnung mit Ablauf des ... zu räumen.
3. Für den Fall der Nichtbefolgung der in Ziff. 2 genannten Verpflichtung wird ein Zwangsgeld in Höhe von 800 Euro zur Zahlung fällig. Ist die Wohnung bis zum ... nicht geräumt, wird die Zwangsräumung angedroht.
4. Für diesen Bescheid werden keine Kosten erhoben.

Begründung:

I.

Die Gemeinde ... ist sachlich und örtlich für den Erlass dieses Bescheides zuständig (§ 182 Abs. 1 BauGB,

... einschlägige Bestimmung des VwVfG des Landes, z. B. Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG).

II. zu 1. und 2.

Für das o.g. Wohngebäude wurde gem. § 176 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 176 Abs. 5 BauGB ein Baugebot vom ... erlassen, das mit Ablauf des ... bestandskräftig wurde. Während von den ursprünglich insgesamt sechs Mietparteien des o.g. Wohngebäudes nach Erlass des Baugebots fünf nach der ordentlichen Kündigung ihrer Mietverhältnisse bereits aus dem Gebäude ausgezogen sind, haben Sie sich bislang geweigert, Ihr Mietverhältnis (Mietvertrag über Wohnraum vom ...) zu kündigen.

In der am ... erfolgten Anhörung gem. ... (einschlägige Bestimmung des VwVfG des Landes, z. B. Art. 28 BayVwVfG) zur beabsichtigten Aufhebung Ihres Mietverhältnisses gem. § 182 BauGB, an der auch der Grundstückseigentümer und Vermieter, Herr ..., teilnahm, haben Sie dargelegt, dass Sie, da Sie schon seit XX Jahren in dieser Wohnung leben, diese auf keinen Fall freiwillig verlassen würden. Nach Ihren Äußerungen bei der Anhörung – bei der Sie auch auf die Möglichkeit eines Härteausgleichs gem. § 181 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sowie auf mögliche Entschädigungsleistungen nach § 185 BauGB hingewiesen wurden – kann davon ausgegangen werden, dass Sie Ihr Mietverhältnis nicht selbst kündigen werden. Bei genanntem Anhörungstermin hat zudem der Grundstückseigentümer und Vermieter, Herr ..., erklärt, dass er nicht daran denke, das mit Ihnen bestehende Mietverhältnis zu kündigen, da die Beseitigung des Gebäudes ihn nichts angehe. Dies sei alles Sache der Gemeinde.

Damit die Gemeinde ... das im öffentlichen Interesse liegende Baugebot vom ... möglichst bald realisieren und das genannte Gebäude beseitigen kann, ist es erforderlich, das zwischen Ihnen und Herrn ... bestehende Mietverhältnis gem.

§ 182 Abs. 1 BauGB mit einer Frist von sechs Monaten aufzuheben. Die Aufhebung des Mietverhältnisses kann hier von Amts wegen angeordnet werden, da sie zum Zwecke der Durchsetzung eines städtebaulichen Gebots dient.

Die Gemeinde handelt im pflichtgemäßen Ermessen (einschlägige Bestimmung des VwVfG des Landes, z. B. Art. 40 BayVwVfG). Unter Abwägung aller für und gegen die Aufhebung des o.g. Mietverhältnisses sprechenden Umstände ist die Gemeinde zu dem Ergebnis gelangt, dass das öffentliche Interesse an der Aufhebung des Mietverhältnisses zum Zwecke der Durchsetzung des Baugebots gegenüber dem privaten Interesse der Mieterin am Fortbestand ihres Mietverhältnisses vorrangig ist. In der Gemeinde besteht schon seit vielen Wohnraummangel. Zur Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung ist es daher erforderlich das bestehende Gebäude abzubauen und das vorhandene Baurecht vollständig auszuschöpfen. Hierdurch können insgesamt XX zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden, die dringend erforderlich sind.

Die Aufhebung des Mietverhältnisses setzt gem. § 182 Abs. 2 BauGB voraus, dass bei Beendigung des Mietverhältnisses angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht.

Entsprechend dem der Gemeinde vorliegenden Mietvertrag bewohnen Sie als Einzelperson in o.g. Gebäude im 2. Stock seit ... eine 72,4 qm große Wohnung mit Küche (8,3 qm), Bad (5,7 qm), Flur (4,8 qm) und drei Zimmern (Kinderzimmer 10,2 qm, Schlafzimmer 17,0 qm und Wohnzimmer 26,4 qm). Für die Wohnung zahlen Sie monatlich derzeit ... Euro kalt. Hinzu kommt eine monatliche Pauschale für Nebenkosten und Heizung in Höhe von ... Euro.

Als Ersatzwohnraum steht für Sie eine Wohnung mit drei Zimmern (Kinderzimmer 8,1 qm, Schlafzimmer 14,7 qm und Wohnzimmer 28,3 qm), Küche (9,2 qm), Flur (6,4 qm) und Bad (4,6 qm), also insgesamt 71,3 qm in der Wohnanlage ... der städtischen Wohnungsbaugesellschaft ... in der ...straße ... zur Verfügung. Der Mietpreis für die im 3. Stock befindliche Wohnung beträgt monatlich kalt ... Euro. Die Pauschale für Nebenkosten und Heizung beträgt monatlich ... Euro. Obwohl diese Wohnung vom Ausstattungsstandard her erheblich besser als Ihre derzeitige Wohnung ist, sind die Mietkosten niedriger als bei Ihrer bisherigen Wohnung (Quadratmeterpreis netto alte Wohnung ... Euro; Quadratmeterpreis netto der angebotenen Wohnung ... Euro). Die Wohnanlage ... liegt nur XX m von Ihrer derzeitigen Wohnung entfernt und sie ist mit öffentlichen Verkehrsmitteln von Ihrem Arbeitsplatz in der ... ebenso gut erreichbar. Die Wohnung steht derzeit leer und kann von Ihnen jederzeit bezogen werden.

Für Sie steht somit angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen gem. § 182 Abs.2 BauGB zur Verfügung. Die Wohnung entspricht insbesondere hinsichtlich Lage und Mietpreis Ihren Wohnbedürfnissen.

Da Sie noch keinen Antrag auf Gewährung eines Härteausgleichs gem. § 181 Abs. 1 Nr. 1 BauGB gestellt haben, weisen wir Sie darauf hin, dass ein solcher Antrag bei der Gemeindeverwaltung, Amt für ..., gestellt werden kann. Sie haben hier die Möglichkeit, einen Härteausgleich in Geld für die Aufhebung Ihres Mietverhältnisses zu beantragen.

Weiter werden Sie gem. § 185 Abs. 1 BauGB für alle mit dem Wohnungswechsel verbundenen und nachgewiesenen Vermögensnachteile entschädigt. Hierzu rechnen z. B. die Kosten für den Umzug. Die entsprechenden Nachweise bitten wir der Gemeinde, Amt für ..., vorzulegen.

III. zu 3.

Die Zwangsgeldandrohung beruht auf ... (einschlägige Regelung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Landes).

Die Höhe des Zwangsgeldes entspricht der wirtschaftlichen Bedeutung, die der Nichtauszug aus der Wohnung für die Adressatin hat. Unter Berücksichtigung des erforderlichen Aufwandes kann der Pflichtigen die Erfüllung ihrer Verpflichtung bis zu dem in Ziff. 2 des Bescheides genannten Termin billigerweise zugemutet werden. Das Zwangsgeld kann so lange und so oft angewendet werden, bis die Pflicht erfüllt ist. Die Androhung des Zwangsgeldes nach ... (einschlägige Regelung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Landes) ist bereits ein Leistungsbescheid i.S.d. ... (einschlägige Regelung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Landes). Wird die Pflicht nicht erfüllt, so ist die Zwangsgeldforderung fällig und kann im Wege der Zwangsvollstreckung beigetrieben werden, ohne dass ein neuer Bescheid erforderlich ist.

Führt die Anwendung der Zwangsgelder nicht zum Erfolg und ist die Wohnung nicht bis spätestens ... geräumt, so wird die Zwangsräumung der Wohnung angedroht. Die Androhung der Zwangsräumung als Sonderfall des unmittelbaren Zwangs ist sachgerecht, um die städtebaulich dringend erforderliche Beseitigung des o.g. Gebäudes und die damit verbundene Neuerrichtung durchsetzen zu können. Die Androhung unmittelbaren Zwangs ist dann möglich, wenn die Androhung und Anforderung der Zwangsgelder erfolglos bleiben (vgl. Art. 34 Satz 1 BayVwZVG bzw. entsprechende Vorschrift in anderen Ländern). Gründe, die eine Räumung der Wohnung als unzumutbar erscheinen lassen, wurden nicht vorgebracht.

.....

Unterschrift Bürgermeister*in

Rechtsbehelfsbelehrung

Anhang IV

Musteranschreiben Baugebot

Musteranschreiben Baugebot Stadt Nürnberg

Betreff: Mobilisierung von Wohnbauflächenpotenzialen

Sehr geehrte/r ...,

der Bevölkerungszuwachs in Nürnberg ist ungebrochen und wird auch in den kommenden Jahren weiter anhalten. Damit einher gehen ein stark gewachsener Bedarf an zusätzlichem Wohnraum sowie in der Folge eine Vielzahl an Anstrengungen der Stadt Nürnberg, das erforderliche Mehr an Wohnungsbau möglich zu machen.

Zu den besonderen Herausforderungen bei der Schaffung von neuem Wohnraum zählt es, dass Grundstücke, die baureif sind und kurzfristig bebaut werden können, tatsächlich auch zügig bebaut werden. Im Bereich der bebauten Stadt, der sog. Innenentwicklung, stehen hierbei insbesondere auch Baulücken im Fokus des städtischen Interesses. Dementsprechend hatte das Stadtplanungsamt vor einigen Jahren gegenüber den Grundstückseigentümern baureifer Grundstücke das Interesse an einer Bebauung ihrer Grundstücke signalisiert und Unterstützung in Form von Beratung angeboten.

Mit Schreiben des Stadtplanungsamtes vom 27.08.2013 wurden auch Sie im Rahmen dieser Mobilisierungsoffensive kontaktiert. Das dabei angesprochene Grundstück xyz wurde bis heute allerdings nicht bebaut.

Eigentum ist im deutschen Recht ein außerordentlich hohes und schützenswertes Gut, dementsprechend genießen auch Grundstückseigentümer sehr weitgehende Rechte ihr Grundstück betreffend. Eingeschränkt werden diese Rechte u.a. durch das Instrument des Baugebotes (§ 176 Baugesetzbuch), das es der Stadt Nürnberg unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, Eigentümer innerhalb einer angemessenen Frist zu einer Bebauung ihrer Grundstücke zu verpflichten.

Mit Beschluss vom 18.07.2019 hat der Stadtplanungsausschuss der Stadt Nürnberg die Stadtverwaltung beauftragt, die Möglichkeiten der Anwendung des § 176 BauGB u.a. für den Bereich der Innenentwicklung zu prüfen. In Ergänzung des Baulückenprogramms soll mit einigen Grundstückseigentümern ein gemeinsamer Weg zur Bebauung ihrer Grundstücke gesucht und möglichst einvernehmlich verhandelt werden.

Für Sie als Grundstückseigentümer/in stellt die Anwendung eines Baugebotes einen tiefen Einschnitt in die Verfügungsfreiheit über Ihr Eigentum dar. Nach Artikel 14 des Grundgesetzes unterliegt das Eigentum allerdings auch einer Sozialbindung. Hierzu zählt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung auch, dass die Vorleistung der Allgemeinheit, ein Baurecht auf einem Grundstück zu schaffen, mit der Verpflichtung einhergeht, dieses Baurecht in angemessener Frist zu nutzen.

Den o.g. Beschluss des Stadtplanungsausschusses nehme ich zum Anlass, Ihnen den festen Willen und die Entschlossenheit der Stadt Nürnberg zu signalisieren, das auf Grundstück xyz bestehende Baurecht zur Umsetzung zu bringen. Wie vom Stadtplanungsausschuss beschlossen, soll die Bebauung von Grundstücken mit vorhandenem Baurecht bevorzugt als ein Miteinander von Stadt und Grundstückseigentümern gelingen. Ihre freiwillige Mitwirkung kann den Erlass eines Baugebotes insofern entbehrlich machen.

Um das weitere Vorgehen entscheiden zu können, möchte ich Sie bitten, mir mitzuteilen, ob Sie zu einer Ausnutzung des Baurechts innerhalb der nächsten zwei Jahre bereit sind. Ziel sollte die Einreichung eines Bauantrags in diesem Zeitraum sein. Wenn es Ihre persönlichen Verhältnisse nicht zulassen, das bestehende Baurecht auszunutzen, können Sie das Grundstück in den kommenden zwei Jahren alternativ auch an Dritte oder an die Stadt zum Zweck der Bebauung veräußern.

Für Ihre Entscheidungsfindung können Sie das Beratungsangebot des Stadtplanungsamtes in Anspruch nehmen. Zur Vereinbarung eines Termins wenden Sie sich bitte direkt an Herrn XXX (E-Mail, Telefonnummer).

Um eine Antwort bis zum 15.05.2020 möchte ich Sie gerne bitten. Sollten Sie nicht antworten, kann die Durchführung eines formellen Anhörungsverfahrens nach § 175 BauGB in die Wege geleitet werden.

Bitte bedenken Sie: Grundstücken in besten Lagen, die seit Jahrzehnten nicht die Wohnbebauung erfahren, die planungsrechtlich möglich wäre, steht eine große und wachsende Zahl an Familien gegenüber, die dringend Wohnraum sucht und nicht findet. Ein solcher Widerspruch führt zu Spannungen in unserem Gemeinwesen. Ein Umstand der Politik und Verwaltung auch zu unpopulären Maßnahmen und Entscheidungen zwingt.

Ich hoffe, Sie können die Beweggründe für das städtische Handeln nachvollziehen. Zentrales Anliegen ist es, Ihre Interessen und die der Menschen, die dringend Wohnungen in Nürnberg suchen, zu einem fairen Ausgleich zu bringen.

Mit freundlichen Grüßen

Musteranschreiben Baugebot Stadt München

Betreff: Erörterung im Baugebotsverfahren nach § 175 Abs. 1 Satz 1 und § 176 Abs. 2 BauGB

Sehr geehrte Frau Musterdame,

laut Grundbuchauszug vom 24.08.2020 sind Sie alleinige Eigentümerin des Grundstückes der Gemarkung München, Flurstück 13666/00 in der Musterstraße in 80008 München.

Das Grundstück ist zum heutigen Zeitpunkt unbebaut und liegt in einem im Zusammengang bebauten Ortsteil ohne qualifizierten Bebauungsplan (§ 34 Abs. 1 BauGB). Das Grundstück ist zwischen zwei unmittelbar angrenzenden mehrgeschossigen Wohnhäusern gelegen und stellt eine Baulücke dar. Gemäß §§ 175, 176 BauGB kann die Gemeinde ein Baugebot anordnen, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken. Durch ein solches Baugebot wird die jeweilige Eigentümerin/der jeweilige Eigentümer verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist eine entsprechende Bebauung vorzunehmen.

Bevor es zur Anordnung eines solchen Baugebotes kommen darf, ist die Gemeinde verpflichtet, die Sach- und Rechtslage mit den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern umfassend zu erörtern.

Daher möchten wir Ihnen Gelegenheit geben, das gemeindliche Baugebot mit uns zu erörtern. Dabei wird Ihnen die Möglichkeit eröffnet, uns insbesondere mitzuteilen, aus welchen Gründen eine Bebauung des Grundstückes bislang unterblieben ist.

Gerne können Sie hierzu innerhalb der kommenden 4 Wochen einen Gesprächstermin mit uns im Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Blumenstraße 28b vereinbaren. Aufgrund der geltenden Corona-Bestimmungen bitten wir Sie, den Termin vorab telefonisch (...) oder per E-Mail (...) zu vereinbaren. Alternativ kann der Erörterungstermin auch telefonisch durchgeführt werden; wir bitten Sie auch hier um vorherige Vereinbarung des Telefontermins. Es steht Ihnen frei, uns die Gründe der unterbliebenen Bebauung auch schriftlich oder zur Niederschrift (Adresse...) darzulegen.

Gerne beraten wir Sie im Rahmen unserer Möglichkeiten, wie die Bebauung des Grundstückes durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen (insbesondere im Hinblick auf Förderprogramme) bestehen.

Mit freundlichen Grüßen

Anhang V

Vertragsmuster Bauverpflichtung

Präambel

Nach Einsicht in das Grundbuch ist Herr xxx Eigentümer von folgendem Grundstück: ... Mit dieser Vereinbarung verständigen sich die Parteien über die Bebauung des Grundstücks. Die Gemeinde verzichtet vor diesem Hintergrund auf die Einleitung eines Verfahrens zum Erlass eines Baugebots.

§ 1 Ausübung eines Baugebots

Mit Abschluss dieser Vereinbarung verzichtet die Stadt auf den Erlass eines Baugebots nach § 176 BauGB. Im Gegenzug verpflichtet sich der Eigentümer, das Grundstück einer baulichen Nutzung zuzuführen.

§ 2 Vertragspflichten

Der Eigentümer verpflichtet sich, sein Grundstück FlstNr. xxx, Gemarkung xxx, innerhalb von 3 Jahren nach Unterzeichnung dieser Vereinbarung entsprechend der Bebauungsplanfestsetzungen des Bebauungsplans xxx zu bebauen.

a) xxx Vollgeschosse

b) xxx

Der Eigentümer verpflichtet sich, innerhalb von 1 Jahr nach Unterzeichnung dieser Vereinbarung einen vollständigen und genehmigungsfähigen Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung für das Grundstück FlstNr. xxx, Gemarkung xxx, beim Baurechtsamt der Stadt xxx (Anschrift) einzureichen.

Der Eigentümer verpflichtet sich, bei ganzer oder teilweiser Veräußerung des Vertragsgegenstands den Nacherwerber auf die in dieser Vereinbarung eingegangenen Verpflichtungen hinzuweisen. Er verpflichtet sich, diese Verpflichtung dem Rechtsnachfolger aufzuerlegen, einschließlich einer Verpflichtung von deren Rechtsnachfolger.

§ 3 Fördermittel

Nach Maßgabe dieser Vereinbarung ist den in unter § 2 dargestellten Verpflichtungen vom Eigentümer eigenverantwortlich und vollständig nachzukommen. Die Stadt gewährt dem Eigentümer hierzu einen Zuschuss (dieser ist noch näher zu definieren).

Die Gewährung des Zuschusses erfolgt unter der Voraussetzung, dass die Bebauung des Grundstücks im Rahmen der Gesetze und hier insbesondere innerhalb der vorgesehen Zeitdauer durchgeführt wird.

§ 4 Sicherung

Variante 1

Der Eigentümer räumt der Stadt xxx ein Ankaufsrecht ein, welches durch Vormerkung im Grundbuch dinglich gesichert wird.

Verstößt der Eigentümer gegen die Bestimmungen aus § 2 dieser Vereinbarung, verpflichtet sich der Eigentümer zum Verkauf seines Grundstücks xxx an die Stadt innerhalb angemessener Frist. Die Höhe des Verkaufspreises richtet sich nach dem Verkehrswert zum Zeitpunkt der Zuwiderhandlung und

wird durch ein Wertgutachten des Gutachterausschusses bei der Stadt xxx gutachterlich ermittelt.

Variante 2

Verstößt der Eigentümer gegen die Bestimmungen aus § 2 dieser Vereinbarung, ist die Stadt berechtigt, für jeden Fall der Zuwiderhandlung folgende hiermit vereinbarten Vertragsstrafen festzusetzen, deren Höhe samt weiteren Bedingungen sich nach Art der Zuwiderhandlung richtet:

- a) Verstößt der Eigentümer gegen seine Verpflichtung zur Bebauung des Grundstücks gemäß § 2 Nr. 1 dieser Vereinbarung, ist die Stadt berechtigt, eine Vertragsstrafe von 100.000 € (Bruchteil der Herstellungskosten der baulichen Anlage) anzusetzen.
- b) Verstößt der Eigentümer gegen die Verpflichtung aus § 2 Nr. 2 dieser Vereinbarung zur Stellung eines Bauantrags ist die Stadt berechtigt, eine Vertragsstrafe von 15.000 € (analog zur Höhe des angedrohten Zwangsgeldes) anzusetzen.

Die Vertragsstrafe wird in jedem Fall unter Berücksichtigung der Schwere des jeweiligen Verstoßes von der Stadt unter Darlegung des Verstoßes nach billigem Ermessen schriftlich gegenüber dem Eigentümer festgesetzt. Die Vertragsstrafe wird bei jedem weiteren Verstoß bzw. Nichtabstellen erneut ausgelöst. Die Vertragsstrafe darf den Gesamtbetrag von 500.000 € (Gesamtherstellungskosten der baulichen Anlage) nicht übersteigen.

Die Vertragsstrafe wird binnen 4 Wochen nach Feststellen des Verstoßes und Zahlungsaufforderung durch die Stadt xxx fällig.

Die Pflicht zur Leistung einer Vertragsstrafe berührt nicht die Verpflichtung zur Durchführung der Maßnahme(n).

§ 5 Schriftform, Salvatorische Klausel

Änderungen dieser Vereinbarung bedürfen der Schriftform. Dies gilt auch für die Schriftformklausel. Sollten einzelne Bestimmungen dieser Vereinbarung unwirksam oder undurchführbar sein oder werden, wird die Gültigkeit der Vereinbarung im Übrigen nicht berührt. Die Parteien werden die unwirksame oder undurchführbare Bestimmung durch eine solche ersetzen, die in ihrem wirtschaftlichen oder rechtlichen Inhalt der unwirksamen oder undurchführbaren Bestimmung möglichst nahekommt. Dies gilt sinngemäß auch für eine Regelungslücke.

Anhang VI

Beispielbescheid für die Anordnung eines Baugebots

Gegen Zustellungsurkunde

Adresse

Anordnung eines Baugebots gem. § 176 Abs. 1 Nr. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) Die Gemeinde ... erlässt folgenden

B e s c h e i d

1. Die Firma ..., vertreten durch den Vorstand, Herrn ..., als im Grundbuch eingetragene Eigentümerin des Grundstücks ..., Fl. Nr. ... der Gemarkung ..., Grundbuch des Amtsgerichtes ... für ..., Band ..., Blatt ..., wird verpflichtet, dieses Grundstück entsprechend den Festsetzungen des seit XX.XX.XXXX rechtsverbindlichen Bebauungsplans Nr. XX innerhalb einer Frist von vier Jahren und sechs Monaten ab Unanfechtbarkeit dieses Bescheides zu bebauen (Baufertigstellung).
2. Innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Unanfechtbarkeit dieses Bescheides ist ein den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. XX entsprechender genehmigungsfähiger Bauantrag bei der Gemeinde ..., ..., einzureichen.
3. Falls der Anordnung in Ziffer 1 nicht innerhalb der festgesetzten Frist Folge geleistet wird, ist ein Zwangsgeld von Euro ... zur Zahlung fällig. Falls der Anordnung in Ziffer 2 nicht innerhalb der in Ziffer 2 festgesetzten Frist Folge geleistet wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von Euro ... fällig.
4. Für den Bescheid werden keine Kosten erhoben.

B e g r ü n d u n g:

I.

Die Stadt ... ist sachlich und örtlich für den Erlass dieses Bescheides zuständig (§ 176 Abs. 1 BauGB, Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des Bayer. Verwaltungsverfahrensgesetzes [BayVwVfG]).

II. zu 1. und 2.:

- a) Die Bebauung des Grundstückes ist gem. § 175 Abs. 2 BauGB aus städtebaulichen Gründen alsbald erforderlich. Für den Bereich ... besteht der seit XX.XX.XXXX rechtsverbindliche Bebauungsplan Nr. XX. Der Bebauungsplan setzt ein allgemeines Wohngebiet mit einer Geschossflächenzahl (GFZ) von 4,3 für eine Blockbebauung in geschlossener Bauweise mit fünf Vollgeschossen fest. Im Erdgeschoss ist Nichtwohnnutzung angeordnet.

Seit der Errichtung des Hotelkomplexes an der Südwestseite und des gegenüberliegenden Verwaltungsgebäudes an der Südseite des ...platzes ist die Baulücke ... nunmehr die letzte unbebaute Baulandfläche im Bereich des Platzes. Nach Abschluss der Verkehrsbauwerksarbeiten wurde die Oberfläche des ...platzes unter Verringerung der Straßenflächen mit Grünflächen, Wegen und Baumpflanzungen neugestaltet. Durch Reduzierung des oberirdischen Durchgangsverkehrs konnten eine Verkehrsberuhigung und wieder attraktive Wohnverhältnisse erreicht werden. Der ...platz stellt sich mit seinen

massiven Hochhausbauten bereits aus größerer Entfernung, vom südwestlichen ... Ring her, als das Entree des dichtbebauten Stadtteils ... dar. Der Platz ist zudem unmittelbar durch Rampen an den ... Ring angeschlossen und stellt einen wichtigen Knotenpunkt für öffentliche Nahverkehrsmittel (S- und U-Bahn, Busse) dar und steht somit im Blickpunkt der Bevölkerung. Durch die Baulücke wird nicht nur das Gesamterscheinungsbild des Platzes stark beeinträchtigt, sondern auch das gründerzeitliche Ensemble abgewertet.

Die Schließung der Baulücke ist auch erforderlich, da das Grundstück den Abschluss des an den ...platz angrenzenden Wohnblocks ... darstellt und der Innenhof dieses Wohnblocks derzeit zum ...platz hin geöffnet ist. Die Bewohner*innen der angrenzenden Gebäude sind somit den Verkehrslärmemissionen ausgesetzt.

Zudem ist gem. § 175 Abs. 2 BauGB von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 15.2.1990, Az.: 4 C 41.87, BVerwGE 84, 335) anerkannt, dass auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung die Anordnung von Maßnahmen gem. § 176 BauGB rechtfertigt. Dieser Bedarf ist angesichts der allseits bekannten angespannten Wohnungssituation in unserer Gemeinde gegeben (vgl. auch Beschluss zur Wohnungsversorgung vom ...).

- b) Die Durchführung der Maßnahme ist objektiv zumutbar (§ 176 Abs. 3 BauGB). Aufgrund der guten Standortvoraussetzungen wie U- und S-Bahn-Anschluss, verkehrliche Anbindung und zentrale Lage ist ein erhebliches Interesse auf dem freien Markt an einem auf dem Grundstück realisierbaren Objekt zu erwarten. Die Funktion des ...platzes als Quartierzentrum dürfte sich dabei insbesondere für eventuelle Ladenvermietungen im Erdgeschoss positiv auswirken. Auch hinsichtlich der Vermietung von Büroeinheiten oder Arztpraxen in dieser zentralen, gut erschlossenen Lage dürften sich keine Probleme ergeben. Zudem wurde durch die Verkehrsberuhigung aufgrund der Tunnelierung des ... Rings im Bereich des ...platzes eine erhebliche Verbesserung der Wohnqualität erzielt. Insgesamt dürfte z. B. die Vermietung eines Objektes mit einer teilweise gewerblichen und teilweise Wohnnutzung entsprechend dem der Eigentümerin erteilten Vorbescheid vom XX.XX.XXXX eine für derartige Objekte übliche Rendite ermöglichen.
- c) Eine freiwillige Bebauung des Grundstücks ist nicht erfolgt. Die Stadt ... versucht seit ..., eine freiwillige Bebauung des Grundstücks zu erreichen. Die langwierigen Verhandlungen mit dem damaligen Eigentümer, dem Rechtsvorgänger der Fa. ..., führten letztlich nicht zu der gewünschten freiwilligen Bebauung. Das Grundstück wurde im Mai...an die derzeitige Eigentümerin, Fa. ..., verkauft, welche zunächst auch Bauwillen zeigte, wie die Bauvoranfrage zeigte. Der Fa. ..., der derzeitigen Eigentümerin, wurde am XX.XX.XXXX ... ein positiver Vorbescheid erteilt. Trotz mehrmaliger Aufforderung durch die Gemeinde hat die Fa. ... aber keinen Bauantrag gestellt.
- d) Gemäß § 175 Abs. 1 Satz 1 BauGB sollen der Erlass eines Baugebots, die Durchführung der Maßnahme sowie deren Finanzierung mit dem Eigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigten erörtert werden. Mit Schreiben vom XX.XX.XXXX ...wurde die Eigentümerin zu einer Erörterungsveranstaltung am XX.XX.XXXX ...eingeladen. Da der von der Eigentümerin durch Schreiben vom XX.XX.XXXX ...angezeigte Eigentümerwechsel nicht stattgefunden hat, wurde die Eigentümerin nochmals mit Schreiben vom XX.XX.XXXX ...zu der Erörterungsveranstaltung mit dem Hinweis eingela-

den, dass für den Eigentümerwechsel eine Grundbucheintragung erforderlich ist. Die Eigentümerin hat diesen Termin zur Erörterungsveranstaltung jedoch nicht wahrgenommen.

- e) Ein Eigentümerwechsel ist bisher noch nicht im Grundbuch vollzogen, auch ist im Grundbuch keine Auflassungsvormerkung zugunsten eines neuen Eigentümers eingetragen.
- f) Der Erlass des Baugebots ist nach pflichtgemäßem Ermessen geboten. Eine freiwillige Bebauung des Grundstücks war nicht zu erreichen. Erst mit der Bebauung dieses Grundstücks sind die Anstrengungen der Gemeinde um die Aufwertung und Verbesserung der Situation am ...platz abgeschlossen. Die Schließung der Baulücke ist aber aus städtebaulichen Gründen alsbald erforderlich. Für ein weiteres Zuwarten auf einen eventuellen Eigentümerwechsel liegen keine Anhaltspunkte vor.
- g) Die gesetzten Fristen sind unter Berücksichtigung der Tatsache, dass für das Grundstück ... bereits seit dem XX.XX.XXXX ...in den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. ... entsprechender Vorbescheidsantrag genehmigt ist, und angesichts der Dringlichkeit der Schließung der Baulücke aus städtebaulicher Sicht angemessen. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nach den Bestimmungen des § 85 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 176 Abs. 8 BauGB die Stadt ... unter den Voraussetzungen des § 87 BauGB die Enteignung betreiben kann, sofern das Baugebot nicht erfüllt wird.

III. zu 3.

Die Zwangsgeldandrohung beruht auf ... (die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 29 ff. VwZVG).

Die Androhung des Zwangsgeldes nach ... (die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 36 VwZVG) ist bereits ein Leistungsbescheid i.S.d. ... (die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 23 VwZVG).

Falls Sie Ihrer Verpflichtung nicht bis zum Ablauf der gesetzten Frist nachgekommen sind, wird die Zwangsgeldforderung fällig, ohne dass es eines neuen Verwaltungsaktes bedarf (... die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG).

Die Fristsetzung beruht auf ... (die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG).

Die Höhe des Zwangsgeldes beruht auf ... (die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 31 Abs. 2 VwZVG). Das wirtschaftliche Interesse ... (die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 31 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwZVG) der Eigentümerin wird mit diesem Zwangsgeld angesichts des Grundstückswertes nicht überstiegen.

Für diesen Bescheid werden gem. ... (die jeweilige landesrechtliche Bestimmung einfügen, z. B. in Bayern Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 des Bayer. Kostengesetzes) keine Kosten erhoben.

Unterschrift Bürgermeister*in

Rechtsbehelfsbelehrung

G Literatur

- Battis, Ulrich, Krautzberger, Michael, Löhr, Rolf-Peter, Mitschang, Stephan, Reidt, Olaf (Hrsg.) (2022): Baugesetzbuch, Kommentar, diverse Bearbeiter.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022, Bonn, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 04.01.2023).
- BMI – Bundesministerium des Inneren und für Heimat, BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2020): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext.
- BMI – Bundesministerium des Inneren und für Heimat (Hrsg.) (2019): Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Zugriff am 16.12.2022).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik, https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG_Liegenschaften_Abschlussbericht_DV.pdf (letzter Zugriff am 16.12.2022).
- Bunzel, Arno, Coulmas, Diana, Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2013): Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch. Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013, Berlin, S. 117 ff.
- Burgi, Martin: Klimaverwaltungsrecht angesichts von BVerfG-Klimabeschluss und European Green Deal, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2021), S. 1401 ff.
- Destatis – Statistisches Bundesamt, Baugenehmigungen/Baufertigstellungen. Baukosten, Lange Reihen z.T. ab 1962, 2020 Wiesbaden, online unter <https://www.destatis.de/DE/The-men/Branchen-Unternehmen/Bauen/Publikationen/Downloads-Bau-taetigkeit/baugenehmigungen-baukosten-pdf-5311103.pdf> (letzter Zugriff am 16.12.2022).
- Ernst, Werner, Zinkahn, Willy, Bielenberg, Walter, Krautzberger, Michael (Hrsg.) (2022): Baugesetzbuch, Band I, Kommentar, diverse Bearbeiter.
- Landesinitiative „Stadtbaukultur NRW“ (2006): Entwicklung von umsetzungsorientierten Handlungsschritten zur Mobilisierung von Baulücken und zur Erleichterung von Nutzungsänderungen im Bestand in Innenstädten NRW, Bonn, https://www.flaechenportal.nrw.de/fileadmin/user_upload/2006_Uni-Bonn_Studie_1000_Bauluecken_NRW.pdf (letzter Zugriff am 16.12.2022).
- Marnitz, Siegfried: Die Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Vertrags, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2018), S. 1513 ff.
- Mitschang, Stephan (2021): Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regional- und Bauleitplanung, Baden-Baden.
- Niedersächsische Innenministerium (2000): Wohnbauland-Umfrage 2000. Auswertung und Vergleich mit der Umfrage 1998, Hannover, https://www.ms.niedersachsen.de/download/9459/Wohnbauland-Umfrage_2000pdf (letzter Zugriff am 16.12.2022).
- Schlichter, Otto, Überlegungen zum Baugesetzbuch – Vergangenes, Gegenwärtiges, Zukünftiges, in: Driehaus, Hans-Joachim/Birk, Hans-Jörg (Hrsg.) (1993), Baurecht - Aktuell, Festschrift für Felix Weyreuther zum 65. Geburtstag, Köln.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Sind die Vorschriften des BauGB zu den städtebaulichen Geboten zum Zwecke der Bewältigung des Stadtumbaus novellierungsbedürftig? in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVB) 2004 (Heft 5), S. 265 ff.
- Schulze-Hagen, Alfons (2007): Die Vertragserfüllungsbürgschaft, in: Baurecht (BauR) – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht, S. 170 ff.
- Stadt Kempten (Allgäu) – Amt für Wirtschaft und Stadtentwicklung, Stadtplanungsamt (2020): Innenentwicklungskonzept, September 2020, Kempten, <https://www.kempten.de/file/Brosch%C3%BCre%20Innenentwicklungskonzept.pdf> (letzter Zugriff am 03.01.2023).
- Wallraven-Lindl, Marie-Luis, Strunz, Anton (2010): Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Difu-Arbeitshilfe, Berlin.