

Arno Bunzel, Diana Coulmas, Franciska Frölich von Bodelschwingh, Magnus Krusenotto, Petra Lau, Wolf-Christian Strauss

# Neue Instrumente der Baulandmobilisierung

Handreichung



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



Bundesministerium  
für Wohnen, Stadtentwicklung  
und Bauwesen



Diese Handreichung stellt die erst in jüngerer Zeit neu hinzugekommenen städtebaurechtlichen Handlungsoptionen in den Vordergrund. Sie will Anstoß und Orientierung für die Anwendung dieser neuen Instrumente geben. Anhand konkreter Anwendungsbeispiele wird gezeigt, wie die neuen Instrumente ganz praktisch genutzt werden können. Praxisbeispiele sollen exemplarisch verdeutlichen, in welchen Fällen bestimmte Instrumente von der kommunalen Praxis erfolgreich angewendet werden können.

Thematisch gliedert sich die Handreichung in zwei Handlungsbereiche: Zum einen geht es um Erleichterungen bei Bebauungsplänen zur Schaffung von Wohnraum, zum anderen um die Mobilisierung und Aktivierung von Baurechten. Im ersten Handlungsbereich werden der neue sektorale Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB, die neuen Gebietskategorien „Urbanes Gebiet“ und „Dörfliches Wohngebiet“ sowie die Gestaltungsspielräume der Orientierungswerte zum Maß der Nutzung thematisiert. Gegenstand des zweiten Handlungsbereichs sind u.a. das neue, in § 176a BauGB geregelte Innenentwicklungskonzept, das Baugebot, das allgemeine Vorkaufsrecht sowie die Vorkaufsrechtssatzungen und die erweiterten Befreiungsmöglichkeiten.

Arno Bunzel  
Diana Coulmas  
Franciska Frölich von Bodelschwingh  
Magnus Krusenotto  
Petra Lau  
Wolf-Christian Strauss

# Neue Instrumente der Baulandmobilisierung

**Handreichung**

# Impressum

## Herausgegeben von:

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  
Dr. Diana Coulmas, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung,  
Berlin  
Franciska Frölich von Bodelschwingh, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin  
Magnus Krusenotto, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin  
Petra Lau, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, Berlin  
Wolf-Christian Strauss, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Redaktion: Patrick Diekelmann

Layout: Christina Bloedorn | Jessika Sahr-Pluth

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 BMWSB/BBSR.

## Bildnachweis (Umschlag):

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

Erscheinungsjahr: 2023

Schriftenreihe: Difu-Impulse 2/2023 ISSN 1863-7728

ISBN print 978-3-88118-692-6 DOI 10.34744/difu-impulse\_2023-2



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., Coulmas, D., Frölich von Bodelschwingh, F., Krusenotto, M., Lau, P. & Strauss, W.-C. (2023). *Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung* (Difu-Impulse 2/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). [https://doi.org/10.34744/difu-impulse\\_2023-2](https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-2)

# Inhalt

Vorwort	5
Einleitung	6
<b>I. Erleichterungen bei Bebauungsplänen zur Schaffung von Wohnraum</b>	<b>8</b>
1. Sektoraler Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB	8
Praxisbeispiele	10
Einzelne Aspekte bei der Anwendung von § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB	13
2. Dörfliche Wohngebiete gemäß § 5a BauNVO	18
3. Schaffung hoher Dichten durch Überschreiten der Orientierungswerte für das Maß der baulichen Nutzung	22
Praxisbeispiele Erlangen und Ingolstadt	23
4. Urbanes Gebiet (§ 6a BauNVO)	28
Praxisbeispiel München	29
Praxisbeispiel Oldenburg	32
<b>II. Mobilisierung und Aktivierung von Baurechten</b>	<b>36</b>
1. Befreiungen nach § 31 Abs. 2 und 3 BauGB	36
1.1 Befreiungen gemäß § 31 Abs. 2 BauGB	36
1.2 Befreiungen gemäß § 31 Abs. 3 BauGB	37
2. Erweiterter Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 3a BauGB	41
3. Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts	44
3.1 Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB	46
3.2 Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB	49
3.3 Vorkaufssatzungen für Potenzialflächen der Baulandentwicklung im Außenbereich	52
3.4 Vorkaufssatzung zur Aktivierung unbebauter Baugrundstücke im Innenbereich	55
3.5 Vorkaufssatzung für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt zur Mobilisierung bestehender Baurechte	57
3.6 Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts	58
3.7 Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert – Preislimitierung	58
4. Baugebote	59
Praxisbeispiele	61

5. Innenentwicklungskonzept	65
Praxisbeispiel Kempten	66
Praxisbeispiel Wuppertal	67
Praxisbeispiel Schutterwald	69
(Zusatz-)Praxisbeispiel Siegburg	70
Literatur	74

# Vorwort

Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums und die dafür oft erforderliche Entwicklung von Bauland sind besondere Herausforderungen dieser Zeit. Diese bereits beim Wohnungsgipfel 2018 getroffene und durch das Bündnis für bezahlbares Wohnen im Herbst 2022 bestätigte Feststellung gilt nach wie vor und mit nicht weniger faktischem Gewicht. Auch wenn die Antwort auf den drängenden Bedarf an bezahlbarem Wohnraum nicht allein und vielleicht auch nicht vorrangig im Neubau liegt, besteht doch breiter Konsens, dass es ohne eine massive Steigerung des Wohnungsneubaus nicht gehen wird. Es gilt, die vorhandenen städtebaurechtlichen Instrumente zu nutzen, um den Wohnungsbau zu forcieren. Dies ist bei den erst in jüngerer Zeit durch den Gesetzgeber ergänzten Instrumenten nicht selbstverständlich, denn für die Einarbeitung in das neue Recht fehlt in der Praxis angesichts des enormen Handlungsdrucks häufig die Zeit. Um den Einstieg in die neu hinzugekommenen städtebaurechtlichen Gestaltungsoptionen für die Handelnden in den Kommunalverwaltungen zu erleichtern, wird hier eine Handreichung vorgelegt. Durch die Darstellung konkreter Anwendungsfälle sollen Anstöße und Orientierung für die Anwendung dieser Instrumente gegeben werden. Denn nichts ist so wertvoll wie die Erfahrungen, die andernorts schon gemacht wurden.

Damit ist ein Kernanliegen angesprochen, welches das Deutsche Institut für Urbanistik und der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung teilen: Anwendungswissen zu wichtigen Aufgabenstellungen der kommunalen Praxis zu vermitteln. Es freut uns daher, dass das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) uns im Rahmen einer Zuwendung u.a. die Erarbeitung dieser Handreichung ermöglicht hat. Daneben wurde auch ein auf den Bedarf der effektiven Baulandmobilisierung und -entwicklung zugeschnittenes Schulungsformat entwickelt und in zahlreichen regionalen Präsenz- und digitalen Veranstaltungen umgesetzt. Hierzu wurden eine Arbeitshilfe und ein Sammelband mit Hinweisen zu Strategien der Baulandentwicklung und -mobilisierung sowie zu einzelnen Instrumenten veröffentlicht. Übergreifendes Ziel all dieser Maßnahmen war es, in kompakter Weise Grundlagen- und Anwendungswissen zu vermitteln, wie Städte und Gemeinden die Mobilisierung und Schaffung von Bauland beschleunigen sowie effektiver und effizienter gestalten können.

Die Erstellung dieser Handreichung basiert auf konkreten Anwendungsbeispielen. Die Recherche dieser Beispiele wurde durch die einschlägigen Fachgremien des Deutschen Städtetages unterstützt. Für die Hinweise aus diesem Kreis sowie von zahlreichen weiteren Personen möchten wir uns herzlich bedanken. Dank gebührt auch denjenigen in den Kommunalverwaltungen, die uns mit Informationen zu den Anwendungsbeispielen unterstützt haben. Ebenso gebührt den Kolleginnen und Kollegen beim BBSR sowie des für besonderes Städtebaurecht zuständigen Referats im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen (BMWSB) Dank für die fachliche Begleitung und die wertvollen Hinweise.

Mit der Handreichung verbinden wir die Hoffnung, dass sie Impulse für das konkrete Handeln vor Ort gibt. Kleine wie große Kommunen sollen noch besser befähigt werden, die Baulandschaffung und -mobilisierung aktiv und effektiv in Angriff nehmen zu können.

Berlin, Januar 2023

Die Autorinnen und Autoren

# Einleitung

Wohnungsbau und die dafür oft erforderliche Entwicklung von Bauland gehören in vielen Städten und Gemeinden weiter zu den großen Herausforderungen und stellen auch in der Städtebaupolitik des Bundes ein zentrales Ziel von überragender Bedeutung dar. Bereits beim Wohnungsgipfel 2018 verständigten sich Bund, Länder und Kommunen auf gemeinsame Kraftanstrengungen, um dieses Ziel zu erreichen. Das von der Bundesregierung angeregte Bündnis für bezahlbares Wohnen bestätigte und konkretisierte dieses Ziel im Herbst 2022 erneut und traf eine Reihe von Vereinbarungen, die u.a. in Bezug auf die Gesetzgebung Bund und Länder und in Bezug auf die Anwendungspraxis die Kommunen adressieren. Der Wohnungsbau ist massiv zu forcieren. Die Kommunen sind gefordert, die verfügbaren Instrumente zu nutzen. Dies betrifft altbewährte Instrumente, aber auch die erst in jüngerer Zeit neu hinzugekommen oder weiterentwickelten Instrumente.

Diese Handreichung stellt diese erst in jüngerer Zeit neu hinzugekommenen Handlungsoptionen in den Vordergrund. Sie will Anstoß und Orientierung für die Anwendung dieser neuen Instrumente geben. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass die Praxis Zeit braucht, die neuen Möglichkeiten wirkungsvoll aufzugreifen. Dies hängt mit fehlenden Anwendungserfahrungen und daraus folgend mit rechtlichen Unsicherheiten zusammen. Die Einarbeitung braucht Zeit, die angesichts knapper Personalressourcen und drängender Handlungserfordernisse vielfach fehlt. Hier setzt die Handreichung an. Anhand konkreter Anwendungsbeispiele wird gezeigt, wie die neuen Instrumente ganz praktisch genutzt werden können. Dabei geht es weniger um eine vollständige rechtliche Abhandlung im Sinne einer Kommentierung. Vielmehr sollen die Praxisbeispiele dazu anregen, die Beispiele als Vorbild für das eigene Handeln zu nutzen. Sie sollen exemplarisch verdeutlichen, in welchen Fällen bestimmte Instrumente von der kommunalen Praxis erfolgreich genutzt wurden.

Die Handreichung kann dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie basiert auf einer vom Deutschen Städtetag (DST) unterstützten Abfrage bei den Mitgliedern der einschlägigen Gremien des DST und weiteren Recherchen. Auf dieser Basis konnten zu den meisten neuen Instrumenten Anwendungsbeispiele recherchiert werden, die hier praxisgerecht aufbereitet werden. Trotz dieser breiten Abfrage und dem gezielten Nachfragen bei unterschiedlichen Institutionen in den Ländern konnten nicht zu allen Instrumenten bereits Anwendungsfälle ermittelt werden. In diesen Fällen behilft sich die Handreichung mit einer abstrakten Darstellung möglicher Anwendungsfälle und der Einordnung in den Rechtsrahmen.

Thematisch gliedert sich die Handreichung in zwei Handlungsbereiche: Zum einen geht es um Erleichterungen bei Bebauungsplänen zur Schaffung von Wohnraum, zum anderen um die Mobilisierung und Aktivierung von Bau-rechten. Im ersten Handlungsbereich wird insbesondere der neue sektorale Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB behandelt und anhand dreier Anwendungsfälle erläutert. Daneben werden die neuen Gebietskategorien in der Baunutzungsverordnung „Urbanes Gebiet“ und „Dörfliches Wohngebiet“ aufgerufen, weil diese Gebietstypen neue Möglichkeiten eröffnen bzw. erweitern, Wohnungsbau bei teilweise urbaner oder dörflicher Nutzung zu realisieren. Schließlich bietet auch die Änderungen in § 17 BauNVO neue Gestaltungsoptionen und erleichtert die Realisierung städtebaulich vertretbarer höherer Dichten, als sie von der BauNVO nunmehr als Orientierungswert für den Standardfall vorgeben werden. Auch hierzu konnten interessante Anwendungsfälle identifiziert werden, anhand derer die Anwendungsmöglichkeit exemplarisch verdeutlicht wird. Beim Dörflichen Wohngebiet konnte

demgegenüber trotz intensivster Bemühungen bislang kein Anwendungsfall gefunden werden, der für eine exemplarische Darstellung geeignet wäre. Erwähnt werden muss, dass § 13b BauGB hier nicht behandelt wird. Die nur befristet geltende Vorschrift soll nach dem erklärten Willen der Bundesregierung nicht fortgelten, so dass eine Behandlung hier wenig zielführend wäre.

Der zweite Handlungsbereich bezieht sich auf die wichtige Aufgabe, die im Siedlungsbestand vorhandenen Flächenreserven bzw. Potenziale wirkungsvoll zu erschließen. Gerade bei kleinteiligeren Potenzialen ist die Aktivierung durch kommunales Handeln eine große Herausforderung und wird angesichts beschränkter Personalressourcen nicht immer mit dem Nachdruck verfolgt, der möglich wäre. Hier geht es also vor allem darum, Wege aufzuzeigen, wie diese wichtige Aufgabe mit den Mitteln des Städtebaurechts wirkungsvoll im Sinne eines auch effizienten Einsatzes von Ressourcen umgesetzt werden kann. Die Handreichung nimmt auch hier insbesondere die durch das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 neu hinzugekommenen Gestaltungsoptionen in den Blick. Angesprochen wird das neu in § 176a BauGB geregelte Innenentwicklungskonzept. Hierzu werden mehrere Anwendungsbeispiele mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen erläutert. Ein breites Kapitel widmet sich auch den Möglichkeiten zur Nutzung des gemeindlichen Vorkaufsrechts, das ebenfalls in verschiedener Hinsicht erweitert wurde. Auch die 2021 vorgenommenen Modifizierungen bei der Regelung zum Baugesamt geben Anlass, dieses Instrument hier aufzurufen. Hier konnte auf Empfehlungen zurückgegriffen werden, die im Rahmen einer vom BBSR in Auftrag gegebenen und vom Difu bearbeiteten Untersuchung gewonnen wurden. Schließlich sind auch die Erleichterungen bei den Anforderungen, die an die Zulassung von Wohnungsbauvorhaben im Wege der Befreiung eingeführt wurden, zu behandeln. Die neuen Handlungserfordernisse sind zum Teil nur in Gebieten anwendbar, die durch Rechtsverordnung der Bundesländer als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmt wurden (§ 201a BauGB), oder sie sind nur befristet eingeführt. Die Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag haben sich im Koalitionsvertrag jedoch darauf verständigt, die Regelungen zu entfristen. Umso mehr ist die Anwendung der neuen Instrumente also eine Chance, die Anwendungspraxis auch auf längere Sicht entsprechend zu erweitern.

Ermöglicht wurde diese Handreichung im Rahmen einer Zuwendung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR). Das Deutsche Institut für Urbanistik und der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung konnten im Rahmen eines mehrjährigen Vorhabens auf Basis dieser Zuwendung u.a. eine Schulungsoffensive zu den Instrumenten und Strategien der Baulandentwicklung und -mobilisierung in einer Vielzahl regionaler Präsenz und digitaler Veranstaltungen durchführen. Neben dieser Handreichung konnte bereits ein Sammelband zu den Inhalten der Schulungsoffensive veröffentlicht werden, der zahlreiche Einblicke in die Anwendung bewährter Instrumente und Strategien eröffnet. Zudem wurde eine Arbeitshilfe zur Nutzung des Baugesamtes als Instrument der Aktivierung vorhandener Baurechte mit zahlreichen Empfehlungen und Musterformulierungen vorgelegt. Schließlich konnte ein neues digitales Blended-Learning-Format als prototypisches Pilotvorhaben entwickelt werden, um zukünftig noch größere Breitenwirkung zu erreichen und den Fortbildungsbedürfnissen der kommunalen Praxis noch weiter entgegenzukommen.

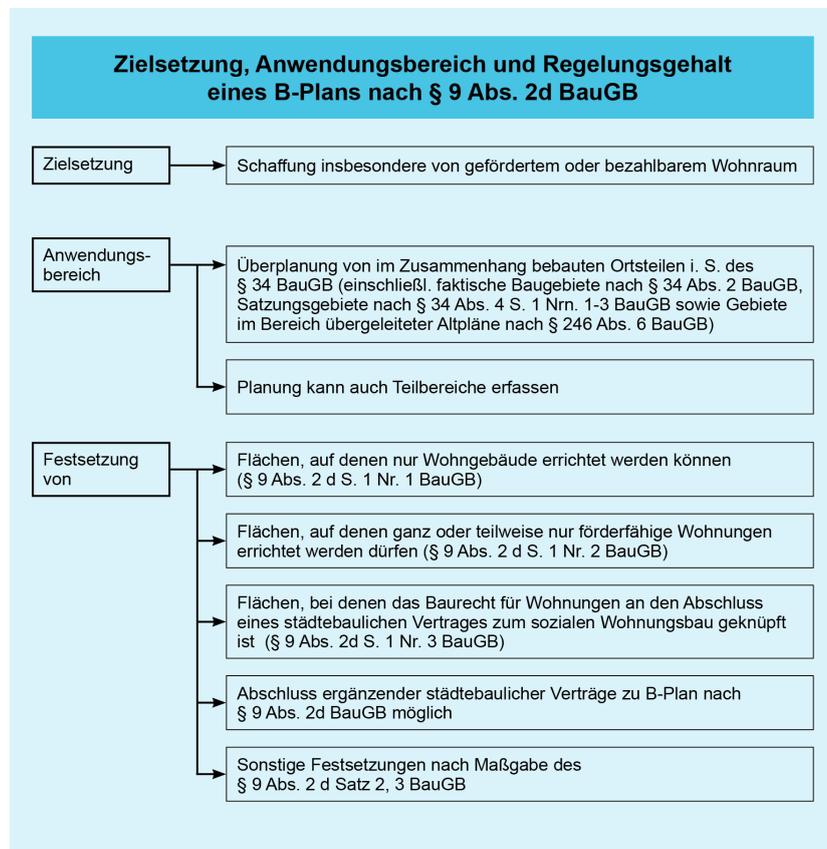
# I. Erleichterungen bei Bebauungsplänen zur Schaffung von Wohnraum

## 1. Sektoraler Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB

Für viele Städte stellt vor allem der öffentlich geförderte Wohnungsbau eine große Herausforderung dar. Abgesehen von den kommunalen Wohnungsunternehmen, einem Teil der Wohnungsgenossenschaften und einem Teil privater Bauherren zeigen die im Wohnungsbau tätigen Unternehmen wenig Interesse an diesem Marktsegment. Einen Hebel, um im Wohnungsneubau generell einen Anteil öffentlich geförderter Wohnungen zu realisieren, bieten die Vergaberichtlinien für kommunale Liegenschaften sowie die kooperativen Baulandmodelle (im Folgenden zusammenfassend als „Baulandmodelle“ bezeichnet) vieler Städte. In städtebaulichen sowie in Grundstückskaufverträgen wird dabei vereinbart, dass ein festgelegter Anteil der Geschossfläche des Gesamtvorhabens mit Mitteln der Wohnungsbauförderung realisiert wird. Häufig wird hier von der sogenannten „Quotenregelung“ gesprochen. Solche städtebaulichen Verträge sind aber nicht möglich, wenn das geplante Wohnungsbauvorhaben bereits planungsrechtlich zulässig ist, also Baurecht schon vorhanden ist. Ein großer Teil des Wohnungsneubaus wird daher bislang ohne Bindungen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau errichtet.

Ziel: Schaffung geförderter Wohnraums

Abb. 1:  
Zielsetzung, Anwendungsbereich und Regelungsgehalt eines B-Plans nach § 9 Abs. 2d BauGB



Quelle: Eigene Darstellung mit Ergänzungen in Anlehnung an Bichopink/Külpmann/Wahlhäuser: Der Sachgerechte Bebauungsplan, 5. Aufl., 2021, Rn. 200.

Mit dem sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB haben die Gemeinden es in der Hand, die Möglichkeit entsprechender Bindungen auch auf Grundstücke auszudehnen, die bereits nach § 34 BauGB bebaut werden können.

Wortlaut des  
Gesetzestextes

#### § 9 BauGB – Inhalt des Bebauungsplans

(2d) Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) können in einem Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung eine oder mehrere der folgenden Festsetzungen getroffen werden:

1. Flächen, auf denen Wohngebäude errichtet werden dürfen;
2. Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen, oder
3. Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird.

Ergänzend können eine oder mehrere der folgenden Festsetzungen getroffen werden:

1. das Maß der baulichen Nutzung;
2. die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen;
3. vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen;
4. Mindestmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke;
5. Höchstmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Wohnbaugrundstücke, aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden.

Die Festsetzungen nach den Sätzen 1 und 2 können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans getroffen werden. Die Festsetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans oder für Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile baulicher Anlagen unterschiedlich getroffen werden. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach diesem Absatz kann nur bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 förmlich eingeleitet werden. Der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 ist bis zum Ablauf des 31. Dezember 2026 zu fassen.

Der Gesetzgeber hat diesen sektoralen Bebauungsplan mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 eingeführt. Die Regelung ermöglicht die Aufstellung eines inhaltlich auf den Wohnungsbau fokussierten Bebauungsplans für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB). Dieser ist auf die erleichterte Schaffung von Wohnraum gerichtet, indem er die Festsetzung von Flächen für Wohnbebauung ermöglicht. Die Regelung sieht zudem vor, dass die Errichtung nur zulässig ist, wenn die Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen oder wenn sich der Vorhabenträger in einem städtebaulichen Vertrag verpflichtet, die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung – insbesondere die Mietpreis- und Belegungsbindungen – einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird.

Sektoraler Bebauungsplan ermöglicht Ausdehnung von Bindungen auf § 34-Bereiche

Das förmliche Verfahren zur Aufstellung des neuen sektoralen Bebauungsplans kann vorerst nur bis zum Ablauf des 31.12.2024 förmlich eingeleitet werden. Der Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB ist bis zum Ablauf des 31.12.2026 zu fassen.

Instrument zeitlich befristet

## Praxisbeispiele

Konkrete Beispiele zur Nutzung des neu geschaffenen § 9 Abs. 2d BauGB liegen bisher erst sehr vereinzelt vor. Anwendungsfelder für dieses neue Instrument, offene Fragen zu den Anwendungsmodalitäten und Lösungsmöglichkeiten können an den wenigen Beispielen jedoch verdeutlicht werden.

Erste Anwendungsbeispiele

### München

Die Landeshauptstadt München hat im Herbst 2021 zwei Aufstellungsbeschlüsse für sektorale Bebauungspläne nach § 9 Abs. 2d BauGB gefasst. Mit den Planungen will die Stadt München die in den Planungsgebieten vorhandene Wohnungsbaureserve nutzen. Ziel ist die Sicherung eines Anteils von 40 % an gefördertem Wohnungsbau bei noch nicht realisiertem Baurecht nach § 34 BauGB.

### München Obergiesing-Fasangarten

§ 9 Abs. 2d BauGB – Sektoraler Bebauungsplan Nr. 2173

Im ersten Fall geht es um ein Gebiet von 1,2 ha. Die Grundstücke stehen im privaten Eigentum. Straßenseitig ist das Gebiet mit zwei- bis sechsgeschossigen Wohngebäuden bebaut. Das Grundstück im Blockinneren ist kaum bebaut und erlaubt eine Nachverdichtung und Bebauung mit ca. 70 Wohneinheiten. Das Planungsgebiet ist planungsrechtlich dem (zuvor unbeplanten) Innenbereich zuzuordnen und nach § 30 Abs. 3 i.V.m. § 34 BauGB zu beurteilen. Zudem liegen die Grundstücke im Geltungsbereich einer unbefristet geltenden Erhaltungssatzung, die das Ziel formuliert, aus städtebaulichen Gründen die Zusammensetzung der Bevölkerung zu erhalten (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 4 BauGB) und die unter anderem Luxussanierungen und die Aufteilung in Eigentumswohnungen verhindern soll. Der sektorale Bebauungsplan soll im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt werden.

Geplante Nachverdichtung im Blockinnenbereich

Die Wohnbaureserve im Planungsgebiet wird als relevant für die sozialstrukturelle Entwicklung des Gebiets (im Einklang mit der geltenden Erhaltungssatzung) wie auch für das Wohnungsangebot der Landeshauptstadt München insgesamt angesehen. Durch die anteilige Sicherung und Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für weite Bevölkerungskreise soll den deutlich und anhaltend angespannten Wohnungsmarktbedingungen in der Landeshauptstadt München entgegengewirkt werden.

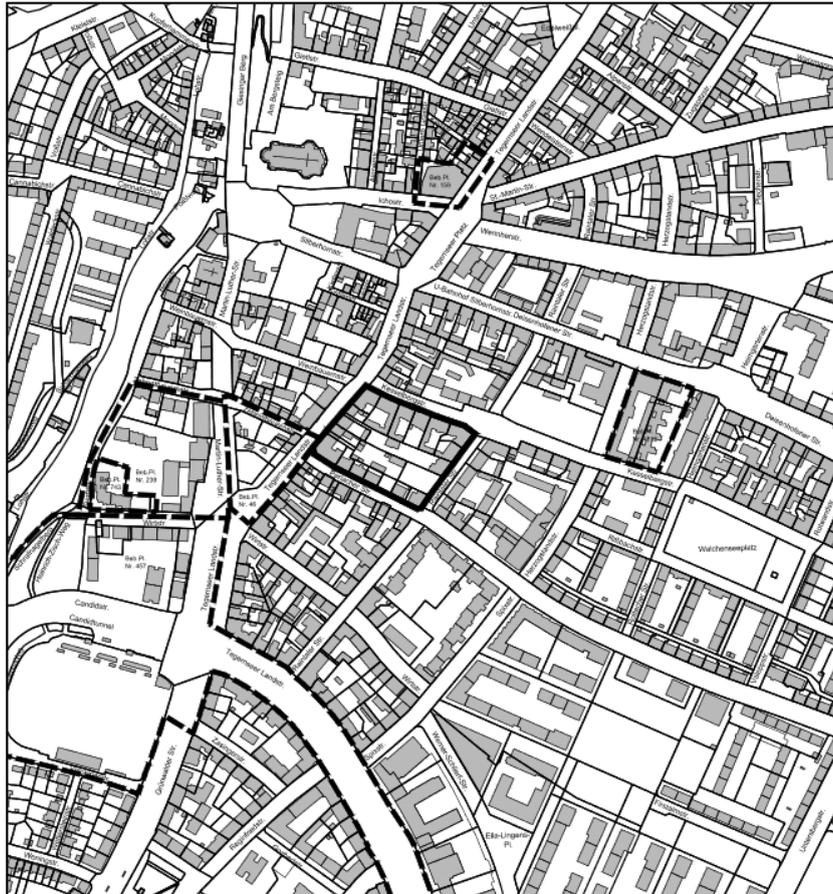
Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums

Abwägungsrelevant – und deshalb zu klären – ist die Bewertung der sich aus der geplanten Festsetzung ergebenden Nutzungsbindung und der darin liegenden eigentumsrechtlich relevanten Nutzungsbeschränkung. Dabei ist auch zu prüfen, ob ggf. ein Entschädigungsanspruch wegen planbedingter Bodenwertminderungen entstehen würde. Hier ist eine Auseinandersetzung insbesondere mit folgenden Fragen angezeigt:

Prüfung möglicher Entschädigungsansprüche

- Reichweite der sich ggf. entwickelnden umgebenden Bebauung;
- Auswirkungen der Festsetzungen auf den Bodenwert;
- Wertminderung durch Differenz zwischen gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau;
- Beginn der 7-Jahresfrist im unbeplanten Innenbereich.

Abb. 2:  
 Stadträumliche Lage  
 des sektoralen  
 Bebauungsplans  
 (Nr. 2173) in München –  
 Obergiesing



Quelle: Landeshauptstadt München (2021): Sektoraler Bebauungsplan Nr. 2173. Sitzungsvorlage 20–26 / V 04806, Anlage 1 – Übersichtsplan, Ratsinformationssystem München, <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6856029> (Stand: 11/2022).

## München – Schwabing West

§ 9 Abs. 2d BauGB – Sektoraler Bebauungsplan Nr. 2172, Hohenzollernkarrée

Der zweite Anwendungsfall der Stadt München liegt sehr zentral im westlichen Schwabing. Hier findet sich im Bestand eine sich aus 23 Häusern zusammensetzende Wohnanlage von 1935/36 mit etwa 230 vorhandenen Wohnungen. Die Planung betrifft lediglich ein einzelnes Grundstück, das sich in privatem Besitz befindet.

Nachverdichtung und Aufstockung in einem Bestandswohnblock

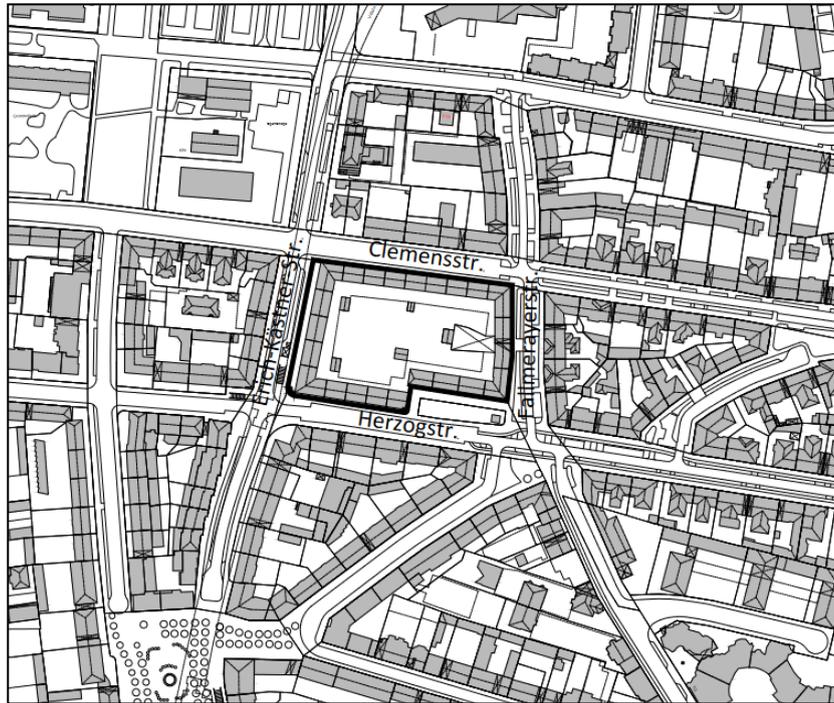
Im Wege der Nachverdichtung und Aufstockung des Bestand-Karrées können im Rahmen des bereits bestehenden (aber noch nicht ausgeschöpften) Baurechts ca. 80 zusätzliche Wohnungen entstehen. Planungsrechtlich ist das Gebiet dem (zuvor unbeplanten) Innenbereich zuzuordnen und nach § 30 Abs. 3 i.V.m. § 34 BauGB zu beurteilen. Zudem gilt auch in diesem Gebiet eine befristete Erhaltungssatzung, wonach aus besonderen städtebaulichen Gründen die vorhandene Struktur der Bevölkerung erhalten bleiben soll.

Die Stadt München hat daher auch für dieses Plangebiet beschlossen, das Instrument des sektoralen Bebauungsplanes in der Festsetzungsvariante des § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB anzuwenden. Mit der Aufstellung eines solchen Bebauungsplanes soll ein Beitrag für mehr geförderten Wohnungsbau sichergestellt werden. Der sektorale Bebauungsplan soll im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt werden.

Sicherstellung Anteil geförderter Wohnraum

Ein entsprechender Aufstellungsbeschluss wurde gefasst und am 30.10.2021 im Amtsblatt der Stadt München bekanntgemacht.

Abb. 3:  
Stadträumliche Lage  
des sektoralen  
Bebauungsplans  
(Nr. 2172) in München –  
Schwabing-West



Quelle: Landeshauptstadt München (2021): Sektoraler Bebauungsplan Nr. 2172. Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04076, Anlage 6 – Übersichtsplan, <https://www.muenchen-transparent.de/dokumente/6820554/datei> (Stand: 11/2022).

## Regensburg

Auch die Stadt Regensburg will in einem Fall von dem neuen sektoralen Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 2d BauGB Gebrauch machen. Ein Aufstellungsbeschluss wurde allerdings noch nicht gefasst. Er soll gemeinsam mit dem Auslegungsbeschluss noch im Jahr 2022 erfolgen. Insbesondere die folgende Ausgangslage und sich abzeichnenden Rahmenbedingungen haben Verwaltung und Rat der Stadt Regensburg dazu bewogen, Vorbereitungen für die Einleitung eines entsprechenden Planverfahrens zu treffen:

Regensburg wächst –  
Flächen sind knapp

- Laut Bevölkerungsprognosen ist von weiterem Bevölkerungswachstum auszugehen,
- Siedlungswachstum der letzten Jahrzehnte war insbesondere durch Nachverdichtung im Innenbereich und durch Konversion geprägt,
- anhaltender Flächendruck bei schwindenden Flächenreserven,
- eingeschränkte Verfügbarkeit von Grundstücken für den Wohnungsbau bei anhaltend hoher Nachfrage nach Wohnraum,
- Knappheit geförderter Wohnungen und auslaufende Bindungen,
- Erhöhung der Einkommensgrenzen für geförderte Wohnungen in Bayern,
- Ergänzung des Regensburger Baulandmodells (nach diesem sind ab einer festgesetzten Geschossfläche für Wohnen von 2.500 m<sup>2</sup> 40 % als öffentlich geförderter Wohnraum zu errichten).

Vorgesehen ist die Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans ebenfalls in der Festsetzungsvariante nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB für einen derzeit gewerblich genutzten Standort mit Nachverdichtungspotenzial im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB). Mit dem Grundstückseigentümer ist die Stadt sich über das Ziel der Schaffung eines Anteils öffentlich geförderter Wohnungen einig.

Nachverdichtungspotenzial im unbeplanten Innenbereich

Entstehen könnte hier eine Wohnbebauung mit ca. 8.000 bis 9.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche. Vorabgesprächen mit dem Investor hinsichtlich einer Realisierung geförderten Wohnungsbaus haben stattgefunden, und erste städtebauliche Planungen liegen vor. Der sektorale Bebauungsplan soll genutzt werden, um die getroffenen Absprachen auf eine belastbare rechtliche Grundlage zu stellen. Das Verfahren soll voraussichtlich als vereinfachtes nach § 13 BauGB oder als beschleunigtes Verfahren nach § 13a BauGB durchgeführt werden.

## Einzelne Aspekte bei der Anwendung von § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB

Anhand der Beispiele kann eine Reihe für die Anwendung des sektoralen Bebauungsplans relevante Fragen erörtert werden.

§ 9 Abs. 2d BauGB sieht drei Festsetzungsvarianten vor, die unterschiedliche städtebauliche Ziele und Planungserfordernisse bedienen. Während mit der ersten Variante (Nr. 1) die Zulässigkeit von Wohngebäuden erreicht bzw. erst begründet werden kann, indem Flächen festgesetzt werden, auf denen Wohngebäude errichtet werden dürfen, zielen die beiden weiteren Varianten (Nr. 2 und Nr. 3) auf die Wohnraumversorgung im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. In allen drei Varianten können die folgenden Festsetzungen ergänzend getroffen werden:

Drei Festsetzungsvarianten

- das Maß der baulichen Nutzung;
- die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen;

- vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen;
- Mindestmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke;
- Höchstmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Wohnbaugrundstücke, aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden.

Weitere in einem „normalen“ Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 BauGB zulässige Festsetzungen sind demgegenüber unzulässig.

### Sektoraler Bebauungsplan zur Schaffung vertraglicher Bindungen an die Regelungen der sozialen Wohnraumförderung (§ 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB)

Bei der – in den Beispielen aus München und Regensburg genutzten – Festsetzungsvariante in Nr. 3 können Flächen festgesetzt werden, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird.

Flächenfestsetzung für Gebäude mit gefördertem Wohnraum

Hier stellt sich zunächst die Frage nach der städtebaulichen Erforderlichkeit. Diese ist bspw. gegeben, wenn gerade im Marktsegment öffentlich geförderter Wohnungen ein nicht gedeckter Bedarf in der Gemeinde besteht. In der Regel wird man in Städten mit entsprechenden Baulandmodellen daher auch von der Festsetzung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB Gebrauch machen können. Städtebauliche Entwicklungskonzepte i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB mit differenzierten Aussagen zum Bedarf an öffentlich geförderten Wohnungen können hier zur Begründung hilfreich sein. Auch ein Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB kann solche Aussagen enthalten.

Städtebauliche Erforderlichkeit

Wichtig ist, dass bei der Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans Klarheit darüber besteht, dass für die Realisierung der Planung tatsächlich Fördermittel in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Ist dies nicht der Fall, droht eine Funktionslosigkeit der Planung. Das tatsächliche Vorhandensein von Fördergeldern dürfte im Übrigen auch für die Frage der Angemessenheit nach (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB) im Rahmen des hierzu abgeschlossenen Vertrags relevant sein.

Bereitstellung ausreichender Fördermittel

Der Regelung in § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB ist nichts zu dem Zeitpunkt zu entnehmen, zu dem die Verpflichtung des Vorhabenträgers erfolgt sein muss. Es ist lediglich geregelt, dass sich die entsprechende Verpflichtung auf die zum Zeitpunkt der Vereinbarung jeweils geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung (der Länder) beziehen muss<sup>1</sup>. Die Verpflichtung zu sozialer Wohnraumförderung nach § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB ist Bestandteil des Baurechts und folglich Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens. Als solche muss sie nicht zwingend bereits zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorliegen; vielmehr kann sie noch im Rahmen des Genehmigungsverfahrens abgegeben werden. Soweit der sektorale Bebauungsplan aus Anlass eines konkreten Bauvorhabens aufgestellt wird, empfiehlt sich allerdings, eine solche Verpflichtung bereits frühzeitig vertraglich mit dem Vorhabenträger zu vereinbaren.

Verpflichtung des Vorhabenträgers

<sup>1</sup> Hierzu im Einzelnen Mock: Sektorale Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung, in: VBIBW 2021, 397 ff. (402, 403).

Die Konditionen der Wohnungsbauförderung weisen zwischen den einzelnen Bundesländern erhebliche Unterschiede auf und sind in Folge dessen unterschiedlich wirtschaftlich attraktiv. In jedem Fall müssen sie unter Anrechnung von Rückstellungen für Instandhaltung und Modernisierung sowie des Mietausfallrisikos langfristig mindestens eine kleine Rendite gewährleisten. Ziel der Wohnungsbauförderung ist, das Angebot an bedarfsgerechtem, preisgünstigem und qualitativem Wohnraum zu erhöhen. Interessant in diesem Kontext sind Fälle öffentlicher Wohnraumförderung aus Nordrhein-Westfalen, in denen das Land zur Förderung bezahlbaren Wohnraums Zielvereinbarungen mit Städten über die Bereitstellung globaler Fördermittel getroffen hat. So wurden etwa den Städten Köln, Münster, Dortmund, Düsseldorf und Bielefeld vom Land NRW sogenannte (jährliche) Globalbudgets zur Verfügung gestellt, mittels derer die Wohnraumförderung und die Schaffung bezahlbarer Wohnungen auf kommunaler Ebene erheblich erleichtert werden konnten. Die Zielvereinbarungen werden zwischen der jeweiligen Stadtspitze und dem Ministerium geschlossen; sie enthalten messbare Zielgrößen und basieren auf einem per Ratsbeschluss kommunal legitimierten aktuellen Handlungskonzept Wohnen. Solche Zielvergaben sind hilfreich, weil die Wohnungsbauförderung nicht für Bauvorhaben im Rahmen der kommunalen Baulandmodelle reserviert ist, sondern unabhängig davon bei Förderfähigkeit des Bauvorhabens und Verfügbarkeit der Mittel vergeben wird. Zuständigkeiten und Handhabung sind in den Bundesländern aber unterschiedlich. In jedem Fall empfiehlt sich eine vorausschauende Absprache mit den für die Vergabe der Wohnungsbauförderung zuständigen Stellen.

Wohnungsbauförderung variiert teils deutlich

Die Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans nach der Variante 3 wird ferner nur dann angezeigt sein, wenn ein neues Wohnungsbauvorhaben im Siedlungsbestand errichtet werden soll. Der Regensburger Fall ist hierfür exemplarisch. Die Ausgangssituation ist der beim Vorhabenbezogenen Bebauungsplan und beim Bebauungsplan mit städtebaulichem Vertrag vergleichbar. Auch in diesen Fällen können entsprechende Bindungen nur erreicht werden, wenn ein Vorhabenträger sich zur Durchführung des Vorhabens mit entsprechenden Bindungen bereitfindet. § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB eröffnet nun erstmals die Möglichkeit, bei Grundstücken, die bereits über ein passendes Baurecht verfügen, die Bebauung von einer Verpflichtung zur Einhaltung der geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung abhängig zu machen. Ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB kann so vermieden werden.

Neue Wohnbauvorhaben im Siedlungsbestand

Die Vorschrift verlangt, dass „sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird“. Diese Formulierung nimmt Bezug auf die Praxis bei der Vereinbarung entsprechender Regelungen in städtebaulichen Verträgen. Die dort verwendeten Vereinbarungen zur Realisierung von Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung können ohne Weiteres auch im Anwendungsbereich des § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 3 BauGB genutzt werden. Dies gilt sowohl für die vertragliche Verpflichtung selbst als auch für die darauf bezogenen Sicherungsmittel.

Im Schrifttum wird erörtert, ob anstelle einer vertraglichen Vereinbarung auch eine einseitige Verpflichtungserklärung ausreicht. Nach dem Wortlaut spricht gegen eine solche einseitige Erklärung nichts. Allerdings stellt sich dabei die Frage, wie die erforderliche Sicherung der Einhaltung ohne einen wechselseitigen Vertrag geregelt werden kann. Da auch ein Rechtsnachfolger gebunden bleiben soll, bedarf es einer dinglichen Sicherung im Wege der

Verpflichtungserklärung und Sicherung der Einhaltung

Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit. Diese wiederum erfordert zwingend einen wechselseitigen Vertrag. Zum Teil wird die Eintragung einer entsprechenden Baulast als ausreichend erachtet.

Der Wortlaut des Gesetzes lässt offen, gegenüber wem die Verpflichtung durch den Vorhabenträger eingegangen werden muss. Dass dies die planaufstellende Gemeinde sein kann, erscheint naheliegend, weil diese mit der Festsetzung das Interesse an der Einhaltung zum Ausdruck bringt. Denkbar ist aber auch, dass eine entsprechende Verpflichtung mit dem Abschluss eines Fördervertrags über die soziale Wohnraumförderung gegenüber dem Fördermittelgeber eingegangen wird.

Wann die Verpflichtungserklärung abzugeben ist, ist gesetzlich nicht geregelt. Diese Frage ist z.B. bei dem von der Stadt Regensburg geplanten sektoralen Bebauungsplan aufgetaucht (vor Abschluss des Bebauungsplanverfahrens? Nach Inkrafttreten des Bebauungsplans? Als Genehmigungsvoraussetzung für die Baugenehmigung?). Voraussetzung für den Satzungsbeschluss ist die Verpflichtungserklärung nicht, d.h. sie muss zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses noch nicht vorliegen. Sie ist vielmehr als besondere Genehmigungsvoraussetzung für das zu beantragende Vorhaben zu werten und als solche von der Bauaufsichtsbehörde zu prüfen<sup>2</sup>. Aufgrund der typischerweise vorhabenbezogenen Ausgangssituation bei der Anwendung des sektoralen Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2d BauGB erscheint es gleichwohl nicht nur zulässig, sondern auch praktikabel, die Voraussetzungen für die Zulassung des Vorhabens bereits vor dem Satzungsbeschluss sicherzustellen. Es bietet sich also der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags auf der Basis des Aufstellungsbeschlusses für den sektoralen Bebauungsplan an. Die Einhaltung dieser Verpflichtung muss zudem in geeigneter Weise sichergestellt sein.

Zeitpunkt der Verpflichtungserklärung

Durch den Abschluss des städtebaulichen Vertrags mit der städtebaulich angestrebten Verpflichtung des Vorhabenträgers kann das Erfordernis zur Aufstellung des Bebauungsplans entfallen. Ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot besteht nicht, weil bis zum Abschluss des Vertrags ein Genehmigungshindernis in der Form des Aufstellungsbeschlusses und einer etwaigen Zurückstellung oder Veränderungssperre vorhanden war.

### Der sektorale Bebauungsplan zur Begründung der Zulässigkeit von Wohngebäuden (§ 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 1 BauGB)

In Bereichen, in denen bislang eine bauliche Nutzung insgesamt oder eine Wohnnutzung nicht zulässig war, kann ein städtebauliches Erfordernis zur Nutzung der Festsetzungsvariante 1 bestehen. Dies kann z.B. bei gewerblich geprägten Grundstücken oder bei bislang für Zwecke des Gemeinbedarfs oder als Verkehrsflächen genutzten Grundstücken oder außerhalb überbaubarer Grundstückflächen der Fall sein. Die Anwendung der Festsetzungsvariante nach Nr. 1 zielt auf die Erleichterung bei der Schaffung von Baurechten für ein konkretes Vorhaben.

Städtebauliches Erfordernis für Variante 1

Durch das neue Vorhaben entstehende oder sich verstärkende Nutzungskonflikte sind auch beim sektoralen Bebauungsplan planerisch zu lösen. Da der Festsetzungskatalog hier beschränkt ist, sind auch planerische Maßnahmen zur Konfliktbewältigung beschränkt. So sind insbesondere keine Fest-

Nutzungskonflikte planerisch lösen – Maßnahmenkanon beschränkt

<sup>2</sup> So z.B. Reidt: Der Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau, in: BauR 2021, 39, 43.

setzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, also etwa Maßnahmen zum passiven Schallschutz (Schallschutzfenster etc.), zulässig. Sind solche Konflikte absehbar, scheidet der sektorale Bebauungsplan aus.

### Sektoraler Bebauungsplan zur Schaffung von Bindungen für förderfähige Wohnungen (§ 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 BauGB)

Nach der Festsetzungsvariante § 9 Abs. 2d Satz 1 Nr. 2 BauGB können Flächen festgesetzt werden, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen. Diese Festsetzungsmöglichkeit ist der bei einem „normalen“ Bebauungsplan möglichen Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB nachgebildet. Zu beachten ist, dass es dem Eigentümer überlassen bleibt, die Förderung in Anspruch zu nehmen und die damit einhergehenden Mietpreis- und Belegungsbindung einzugehen. Um dies zu erreichen, muss ergänzend eine entsprechende Bindung durch städtebaulichen Vertrag begründet werden. Eine solche vertragliche Bindung setzt wiederum voraus, dass von der Festsetzungsvariante der Nr. 3 Gebrauch gemacht wird.

Bindung intendiertes Ziel via ergänzendem städtebaulichen Vertrag

In der Literatur wird bei der Befassung mit dem neuen sektoralen Bebauungsplan eine Reihe von Aspekten genannt, die für die Abwägung der privaten und öffentlichen Belange von besonderer Bedeutung sein können<sup>3</sup>. Insbesondere muss sich die Gemeinde bei Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans darüber im Klaren sein, ob sie bestehendes Baurecht einschränkt und wie sich die Festsetzung auf die Eigentümerbelange auswirkt. Schlüssel für die rechtssichere Nutzung der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 2d BauGB ist die sorgfältige Ermittlung der planungsrechtlichen Situation, des bestehenden Baurechts und der Plangewährleistungsfrist. Vorge schlagen wird mit Blick auf mögliche entschädigungspflichtige Wertminderung, diese durch eine Anhebung des Maßes der baulichen Nutzung, d.h. zusätzliche Bebauungsoptionen, auszugleichen.

Einschränkung bestehenden Baurechts – Auswirkungen auf Eigentümerbelange

Unter Abwägungsgesichtspunkten ist schließlich auch das Gleichbehandlungsgebot von Bedeutung. Da sich die städtebauliche Erforderlichkeit aus einer allgemeinen Situation am Wohnungsmarkt ableitet, muss die Gemeinde bei gleich gelagerten Fällen eine einheitliche Linie verfolgen. Sinnvoll erscheint vor diesem Hintergrund der Erlass eines Grundsatzbeschlusses. Dieser dokumentiert nicht nur den Willen zur Gleichbehandlung, sondern vermittelt ein Signal an den Bodenmarkt und schafft verlässliche Spielregeln für die Marktteilnehmer.

Gleichbehandlungsgebot

Insgesamt betrachtet bietet der neue § 9 Abs. 2d BauGB eine interessante Ergänzung des planungsrechtlichen Instrumentariums zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Nicht zuletzt bietet der neue sektorale Bebauungsplan die Möglichkeit, in einem schlanken Verfahren Festsetzungen mit dem Ziel der Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu treffen. Entsprechend plant

Schlankes Verfahren möglich

<sup>3</sup> Siehe für viele andere etwa Mitschang: Einfacher Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung, in: UPR 2021, 206 ff.; Reicherzer: Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung – „alter Wein in neuen Schläuchen“ oder eigenständiges Instrument mit Innovationspotenzial?, in: UPR 2021, 361 ff.; Reiling: Der Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung, in: ZfBR 2021, 228 ff.; Reidt: Der Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau, in: BauR 2021, 39 ff.; Mock: Sektorale Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2 d BauGB, in: VBIBW 2021, 397 ff.; Spieler: Änderungen im Planungsrecht durch das Baulandmobilisierungsgesetz, in: jurisPR-UmwR 8/2021, Anm. 1; Gierke: in Brügelmann: Kommentar zum BauGB, § 9 Rdnrn. 1405 ff.

etwa die Stadt Regensburg, das Verfahren nach § 9 Abs. 2d Nr. 3 BauGB bewusst schlank auszugestalten und die Festsetzungen auf das Notwendige zu reduzieren.

Auch wenn noch nicht alle rechtlichen Zweifelsfragen geklärt sind, ergeben sich wichtige Möglichkeiten, mit dem Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung – unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen an die Abwägung – partiell steuernd in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Eine Entfristung der durch das Baulandmobilisierungsgesetz neu geschaffenen Instrumente zur Schaffung preisgedämpften Wohnraums ist im Koalitionsvertrag angelegt. Anwendungsprobleme sollten ggf. bei der nächsten Novelle berücksichtigt werden.

Instrument bietet Potenzial

## 2. Dörfliche Wohngebiete gemäß § 5a BauNVO

Als Folge des fortschreitenden Strukturwandels in den ländlichen Räumen eröffnen sich neue Perspektiven für den Wohnungsbau auch im ländlichen Umfeld. Insbesondere die zunehmende Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe im Haupterwerb, der Weiterbetrieb ehemals im Haupterwerb tätiger landwirtschaftlicher Betriebe im Nebenerwerb oder als Hobby, die (teilweise) Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude zu Wohn- oder gewerblichen Nutzungen schaffen neue Entwicklungsperspektiven, vor allem auch weil die Belastungen durch Vollerwerbslandwirtschaft (Gerüche, Lärm) tendenziell abnehmen. Dies führt zu Veränderungen der Nutzungsstruktur ehemals faktischer oder festgesetzter Dorf- oder Kleinsiedlungsgebiete. In den Dörfern sind vielfach keine Wirtschaftsstellen landwirtschaftlicher Betriebe mehr vorhanden. Zumeist ist auch nicht davon auszugehen, dass sich dort künftig neue land- oder forstwirtschaftliche Betriebe ansiedeln werden. Viele Dörfer weisen eine Mischung von Wohnen und Gewerbe oder gar vorrangig nur Wohnnutzungen, zum Teil gepaart mit Hobbytierhaltung, auf. Gleichzeitig etablieren sich immer mehr Wohnnutzungen, weil auch im ländlichen Raum in vielen Regionen ein Bedarf an der Schaffung neuen Wohnraums besteht. Nicht selten gehen damit Nutzungskonflikte zwischen bestehenden oder neu zu errichtenden Wohn- und landwirtschaftlichen oder gewerblichen (Haupt- oder Neben-) Nutzungen einher.

Neue Entwicklungsperspektiven in dörflichen Umgebungen

Um diesen Herausforderungen in städtebaulicher Hinsicht besser begegnen zu können und das einvernehmliche Miteinander von Wohnen und insbesondere landwirtschaftlicher Nebenerwerbsnutzung noch weitgehend zu ermöglichen,<sup>4</sup> wurden das städtebaurechtliche Instrumentarium der Baunutzungsverordnung um den neuen Baugebietstypus „Dörfliche Wohngebiete“ in § 5a bereichert und damit die Möglichkeiten zur Schaffung von Wohnraum in ländlich geprägten Bereichen erweitert.

Miteinander von Wohnen und landwirtschaftlicher Nebenerwerbsnutzung

---

<sup>4</sup> Vgl. BR-Drs. 686/20, 33.

§ 5a BauNVO – Dörfliche Wohngebiete	
(1) Dörfliche Wohngebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichwertig sein.	
(2) Zulässig sind	
1. Wohngebäude,	
2. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Nebenerwerbsbetriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude,	
3. Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäude mit entsprechenden Nutzgärten,	
4. nicht gewerbliche Einrichtungen und Anlagen für die Tierhaltung,	
5. die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden sowie Schank- und Speisewirtschaften,	
6. Betriebe des Beherbergungsgewerbes,	
7. sonstige Gewerbebetriebe,	
8. Anlagen für örtliche Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.	
(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden	
1. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude,	
2. Gartenbaubetriebe,	
3. Tankstellen.	

Der Gesetzgeber hat mit der allgemeinen Zweckbestimmung in § 5a Abs. 1 Satz 1 BauNVO Hauptnutzungen definiert, die für den Baugebietstyp dörfliche Wohngebiete kennzeichnend sind. Danach dienen dörfliche Wohngebiete dem Wohnen sowie der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben. Somit ist diese Nutzungsmischung für das dörfliche Wohngebiet charakteristisch. Diese Hauptnutzungen müssen jedoch nicht gleichwertig sein. Das ist in § 5a Abs. 1 Satz 2 BauNVO festgeschrieben.

Gebietsprägende  
Hauptnutzungen dörflicher  
Wohngebiete

In der Literatur ist strittig, ob es sich um zwei oder drei Hauptnutzungen handelt, die gebietsprägend sind.<sup>5</sup> Für die Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5 BauNVO ist diese Frage von Bedeutung, weil beim Ausschluss oder der Herabstufung von Nutzungen von allgemein zu ausnahmsweise zulässigen Nutzungen die Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleiben muss.

Welche Nutzungen in einem dörflichen Wohngebiet allgemein zulässig sind, regelt § 5a Abs. 2 BauNVO. Dies sind: 1. Wohngebäude, 2. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Nebenerwerbsbetriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude, 3. Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäude mit entsprechenden Nutzgärten, 4. nicht gewerbliche Einrichtungen und Anlagen für die Tierhaltung, 5. die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden sowie Schank- und Speisewirtschaften, 6. Betriebe des Beherbergungsgewerbes, 7. sonstige Gewerbebetriebe, 8. Anlagen für örtliche Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

Allgemein zulässige  
Nutzungen

Die Nutzungen, die nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sind in § 5a Abs. 3 aufgeführt. Hierzu gehören: 1. Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude, 2. Gartenbaubetriebe, 3. Tankstellen.

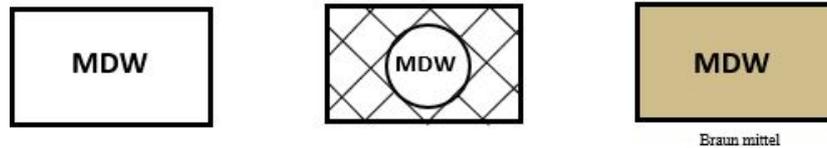
Ausnahmsweise zu-  
lässige Nutzungen

Mit der Einführung des dörflichen Wohngebiets in § 5a BauNVO wurden auch die Planzeichen für diesen Baugebietstyp in 1.2.2 Planzeichenverordnung geregelt.

Eigenes Planzeichen

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 6, § 5a BauNVO, Rn. 14.

Abb. 4:  
Planzeichen „Dörfliches  
Wohngebiet“



Quelle: Anlage zur PlanZV – Planzeichenverordnung (1.2.2)<sup>6</sup>

Für Bebauungspläne gilt gemäß § 8 Abs. 2 BauGB das Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan. Dörfliche Wohngebiete können aus gemischten Bauflächen entwickelt werden, soweit nicht bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans ein dörfliches Wohngebiet dargestellt wird. Darüber hinaus kommt eine Änderung des Flächennutzungsplans im Parallelverfahren oder – sofern ein Bebauungsplan gemäß § 13a BauGB aufgestellt wird – eine Anpassung im Wege der Berichtigung in Betracht. Soweit in einer Gemeinde ein Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen, bedarf es keines Flächennutzungsplans.

Entwicklungsgebot  
und Änderung des  
FNP

Für die Wahl des „richtigen“ Baugebietstyps im Bebauungsplan ist die Abgrenzung des dörflichen Wohngebiets von anderen Baugebietstypen erforderlich.

Vielfach wird es um eine Abgrenzung zum Dorfgebiet gemäß § 5 BauNVO gehen. Für die Ausweisung als Dorfgebiet ist die Prägung des Gebiets durch das Vorhandensein von Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe entscheidend. Darüber hinaus dient es dem Wohnen sowie nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben. Als Folge der Ausweisung eines Dorfgebiets ist vorrangig Rücksicht zu nehmen auf die Belange der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe einschließlich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten. Beim Dorfgebiet handelt es sich also um ein ländliches Mischgebiet, welches jedenfalls auch Gebäude land- oder forstwirtschaftlicher Betriebsstellen umfassen muss.<sup>7</sup> Im Gegensatz dazu sind im dörflichen Wohngebiet nur land- oder forstwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe allgemein und Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe nur ausnahmsweise zulässig.

Abgrenzung zu ande-  
ren Baugebietstypen

Das dörfliche Wohngebiet ist auch von Mischgebieten abzugrenzen. Sie dienen gemäß § 6 Abs. 1 BauNVO dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Diese Hauptnutzungen stehen nicht in einem Rangverhältnis (BVerwG, Urteil vom 4. Mai 1988 – 4 C 34.86 – Rn. 18) zueinander, sondern es handelt sich vielmehr um gleichwertige und gleichgewichtige Funktionen.<sup>8</sup> Im Gegensatz zum dörflichen Wohngebiet sind in Mischgebieten land- und forstwirtschaftliche Haupt- und Nebenerwerbsstellen nicht zulässig.

Abgrenzung zum  
Mischgebiet

Theoretisch kommt auch die Abgrenzung des dörflichen Wohngebiets von Kleinsiedlungsgebieten in Betracht, die in der Praxis jedoch kaum noch Anwendung finden.

Sofern eine Gemeinde in nennenswertem Ausmaß Wohnnutzungen planen will, hat sie sich auch mit der Abgrenzung des dörflichen Wohngebiets zum allgemeinen Wohngebiet zu beschäftigen. Allgemeine Wohngebiete dienen gemäß § 4 Abs. 1 BauNVO überwiegend dem Wohnen. Für die Festsetzung eines dörflichen Wohngebiets ist es dagegen erforderlich, dass tatsächlich die Hauptnutzungen Wohnen sowie land- oder forstwirtschaftliche Nebener-

Abgrenzung zum all-  
gemeinen Wohnge-  
biet

<sup>6</sup> Anlage zur PlanZV – Planzeichenverordnung (1.2.2) vom 18. Dezember 1990 (BGBl. 1991 I, 58), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I, 1802).

<sup>7</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juni 2019 – 4 C 10.18 – Rn. 21.

<sup>8</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. April 1972 – 4 C 11.69 –, BVerwGE 40, 94 <100>.

werbsstellen und nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe geplant werden und nicht einfach nur Wohnen am Stadt- oder Ortsrand ermöglicht werden soll. Die Gemeinde begibt sich ansonsten in die Gefahr eines Etikettenschwindels.

Das dörfliche Wohngebiet eröffnet sowohl die erstmalige Entwicklung baulicher Nutzungen als auch die Überplanung bereits (teilweise) bebauter Bereiche. Die Überplanung wird insbesondere dann eine Rolle spielen, wenn festgesetzte Dorfgebiete funktionslos geworden oder Vorhaben nach § 34 BauGB unzulässig sind. Neuausweisungen sind vor allem bei wachsenden Dörfern zur Entwicklung von Bauland für die Schaffung von Wohnraum denkbar.

Erstmalige Entwicklung oder Überplanung

Soweit die Gemeinde (teilweise) bebauten Bereiche überplanen will, muss sie die konkrete tatsächliche und rechtliche Bestandssituation ermitteln, um einen abwägungsfehlerfreien Beschluss über den Bebauungsplan fassen zu können.

Sowohl bei der Neu- als auch der Überplanung einer Bestandssituation hat sich die Gemeinde mit ggf. bestehenden Immissionskonflikten auseinanderzusetzen. Schädliche Umwelteinwirkungen können insbesondere in Form von Lärm und Gerüchen auftreten. Die Gemeinde muss mit der Bebauungsplanung sicherstellen, dass die immissionsschutzrechtlich maßgeblichen Richt- und Grenzwerte bei der Umsetzung der Bebauungsplanfestsetzungen im bauaufsichtlichen Verfahren eingehalten werden können.

Immissionskonflikte berücksichtigen

Die lärmtechnischen Regelwerke TA Lärm, 18. BImSchV (Sportanlagenlärm-schutzverordnung), 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung), die LAI-Freizeitlärmrichtlinie und die DIN 180005-1 „Schallschutz im Städtebau“ wurden noch nicht in Bezug auf das dörfliche Wohngebiet angepasst. In der Literatur wird aber davon ausgegangen, dass dasselbe Schutzniveau wie für Kern-, Dorf- und Mischgebiete anzunehmen ist.<sup>9</sup>

Für die Beurteilung von Geruchsimmissionen ist die TA Luft maßgeblich. Auch in der Bauleitplanung kann Anhang 7 der TA Luft herangezogen werden. Durch eine Ausbreitungsrechnung kann prognostiziert werden, welcher Geruchsimmissionsbelastung die geplante Wohnbebauung ausgesetzt sein wird. Wichtige Hinweise zur Anwendung der Immissionswerte in dörflichen Wohngebieten finden sich in einem Kommentar zu Anhang 7 TA Luft 2021: Feststellung und Beurteilung von Geruchsimmissionen (ehemals Geruchsimmissions-Richtlinie – GIRL –), erarbeitet von einem Expertengremium Geruchsimmissions-Richtlinie, Stand: 08.02.2022, empfohlen zur Anwendung in den Ländern von der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) auf seiner 143. Sitzung am 29. und 30. März 2022.<sup>10</sup>

Mit der Einführung der Orientierungswerte für das Maß der baulichen Nutzung anstelle der bisherigen Obergrenzen in § 17 BauNVO (vgl. dazu Kap. 3) wurden auch die Orientierungswerte für das dörfliche Wohngebiet mit einer Grundflächenzahl (GRZ) von 0,6 und einer Geschossflächenzahl (GFZ von 1,2) in diese Regelung aufgenommen.

Orientierungswerte Maß der baulichen Nutzung

<sup>9</sup> Vgl. Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 6, § 5a BauNVO Rn. 19.

<sup>10</sup> Expertengremium Geruchsimmissions-Richtlinie (2022): Kommentar zu Anhang 7 TA Luft 2021, Feststellung und Beurteilung von Geruchsimmissionen (ehemals Geruchsimmissions-Richtlinie – GIRL –). Stand 08.02.2022 (Verabschiedung durch den LAI-Unterausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr), [https://www.hlnug.de/fileadmin/downloads/luft/Kommentar\\_Anhang\\_7\\_TA\\_Luft\\_LAI\\_2022-03-30\\_.pdf](https://www.hlnug.de/fileadmin/downloads/luft/Kommentar_Anhang_7_TA_Luft_LAI_2022-03-30_.pdf) (Stand: 11/2022)

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB ist zu beachten, dass gemäß § 245d Abs. 1 BauGB, § 34 Abs. 2 BauGB auf Baugebiete nach § 5a BauNVO keine Anwendung findet. Es gibt somit kein faktisches dörfliches Wohngebiet. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Für das Vorliegen eines dörflichen Wohngebiets bedarf es keines Gleichgewichts der Nutzungsmischung. Insofern wäre es im Vollzug schwierig, eine eindeutige Zuordnung zu diesem Baugebietstyp zu treffen. In diesen Fällen hat die Beurteilung der Zulässigkeit des Vorhabens hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung nach dem Einfügungsgebot gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu erfolgen.

Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich

### 3. Schaffung hoher Dichten durch Überschreiten der Orientierungswerte für das Maß der baulichen Nutzung

Die enge Flächenkulisse bei hohem Bedarf an Wohnungsbau macht es in vielen Städten erforderlich, die tradierten Vorstellungen zur baulichen Dichte zu überprüfen. Bei der Entwicklung neuer Baugebiete geht es deshalb heute immer wieder um die Frage, welche Dichte bei Wahrung möglichst guter Wohnumfeldbedingungen (Erholungsgrün) und unter Beachtung der Erfordernisse der Klimaanpassung möglich sind. Vor allem in Innenstadtlagen erweisen sich die in der BauNVO vorgesehenen Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung nicht immer als ausreichend. Zwar war auch schon auf der Grundlage der bis Juni 2021 geltenden Regelungen eine Überschreitung der in § 17 BauNVO fixierten Maßobergrenzen zulässig. Diese war aber abhängig davon, dass mögliche negative Effekte einer Überschreitung kompensiert wurden. Die Überschreitung war aus städtebaulichen Gründen möglich, wenn sie durch Umstände ausgeglichen war oder durch Maßnahmen ausgeglichen wurde, durch die sichergestellt war, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden wurden.

Hoher Bedarf an Wohnungsbau – Anpassung der Dichte

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz werden die bisherigen Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung nun als Orientierungswerte ausgestaltet und so die Realisierung höherer baulicher Dichten erleichtert. Damit sollen die Innenentwicklung und Nachverdichtung – insbesondere in bereits dicht bebauten Bestandsquartieren – sowie die Mobilisierung von Bauland in den Städten unterstützt werden.

Obergrenzen als Orientierungswerte ausgestaltet

Die in § 17 BauNVO tabellarisch aufgeführten Werte für die Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ) sowie in Einzelfällen die Baumassenzahl, die für die einzelnen Baugebietstypen angegeben sind, durften nach dem bisherigen Verständnis als verbindliche Obergrenzen nur in begründeten Ausnahmefällen überschritten werden. Durch das Baulandmobilisierungsgesetz ist insofern ein Paradigmenwechsel erfolgt, dass diese Werte – im Interesse der Flexibilisierung der Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung – nun als Orientierungswerte für Obergrenzen zu verstehen sind.

Paradigmenwechsel Flexibilisierung

Abb. 5:  
Auszug aus dem  
Gesetzestext

<b>§ 17 Orientierungswerte für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung</b>			
Bei der Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung nach § 16 bestehen, auch wenn eine Geschossflächenzahl oder eine Baumassenzahl nicht dargestellt oder festgesetzt wird, folgende Orientierungswerte für Obergrenzen:			
1	2	3	4
Baugebiet	Grund- flächenzahl (GRZ)	Geschoss- flächenzahl (GFZ)	Bau- massenzahl (BMZ)
in Kleinsiedlungsgebieten (WS)	0,2	0,4	–
in reinen Wohngebieten (WR) allgemeinen Wohngebieten (WA) Ferienhausgebieten	0,4	1,2	–
in besonderen Wohngebieten (WB)	0,6	1,6	–
in Dorfgebieten (MD) Mischgebieten (MI) dörflichen Wohngebieten (MDW)	0,6	1,2	–
in urbanen Gebieten (MU)	0,8	3,0	–
in Kerngebieten (MK)	1,0	3,0	–
in Gewerbegebieten (GE) Industriegebieten (GI) sonstigen Sondergebieten	0,8	2,4	10,0
in Wochenendhausgebieten	0,2	0,2	–

In Wochenendhausgebieten und Ferienhausgebieten dürfen die Orientierungswerte für Obergrenzen nach Satz 1 nicht überschritten werden.

Quelle: Baunutzungsverordnung – BauNVO, [https://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/\\_17.html](https://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/_17.html) (Stand: 11/2022)

Zwei Planungsbeispiele aus Erlangen und Ingolstadt veranschaulichen die Umsetzung der Neuregelung. In beiden Städten sollen innenstadtnah gelegene Flächen, die zuvor gewerblich genutzt wurden, zu urbanen und gemischt genutzten Quartieren mit verdichteter Bebauung entwickelt werden.

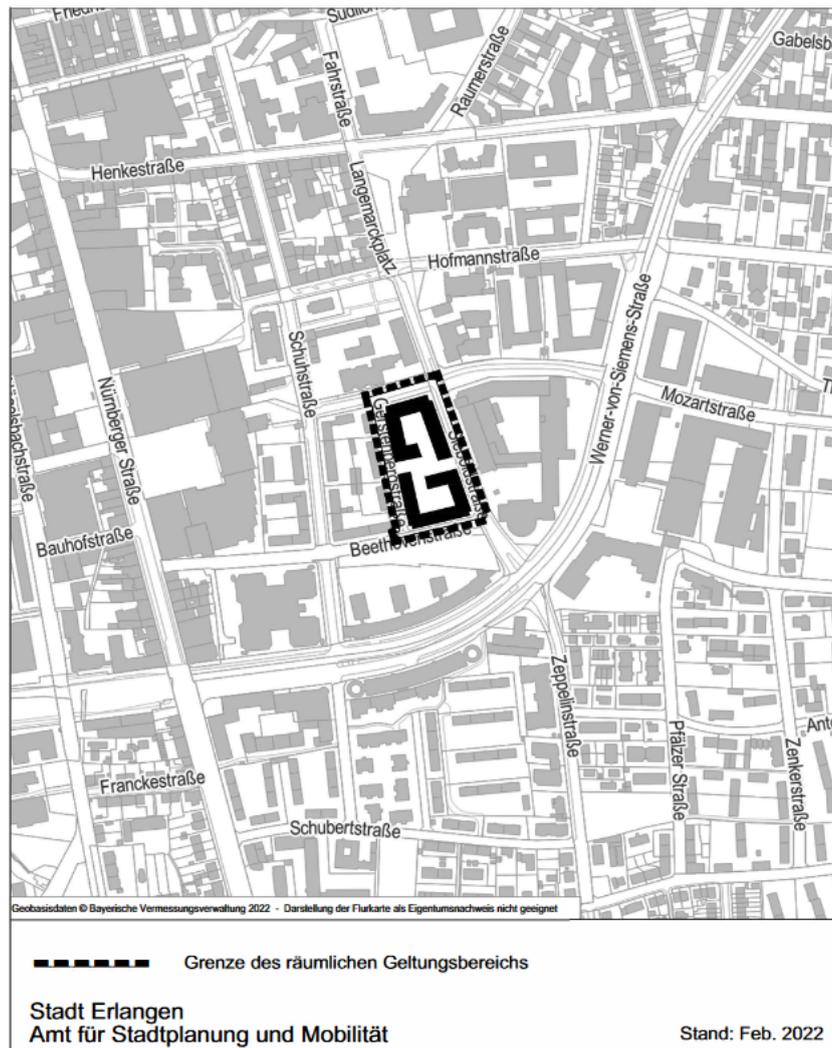
Umsetzungsbeispiele  
aus der Praxis

## Praxisbeispiele Erlangen und Ingolstadt

Das Erlanger Plangebiet hat eine Größe von knapp 1,3 ha und liegt im südöstlichen Innenstadtbereich von Erlangen. Die gewerbliche Nutzung lag seit längerer Zeit brach und die Bestandsgebäude werden nicht erhalten. Im Osten und Süden grenzen ehemalige Verwaltungsgebäude von Siemens an, die zukünftig u.a. von der Universität Erlangen-Nürnberg genutzt werden. Im Westen schließen sich zwei Wohnquartiere an, die wiederum vom Verwaltungs- und Geschäftszentrum „Neuer Markt“ sowie dem Rathaus von Erlangen begrenzt werden. Nördlich des Plangebiets schließen sich weitere öffentliche Institutionen an, wie z.B. das Amtsgericht mit Justizvollzugsanstalt und karitative Einrichtungen.

Erlangen: Innerstädtisches Plangebiet

Abb. 6  
 Übersichtsplan B-Plan  
 Nr. 330 „Südliche  
 Sieboldstraße“,  
 Erlangen



Quelle: Stadt Erlangen (2022): Die amtlichen Seiten. Amtsblatt der Stadt Erlangen. Nr. 5 / 10. März 2022. Erlangen: 2.

Die zu beplanende Fläche in Ingolstadt liegt im nordöstlichen Stadtgebiet etwa zwei Kilometer vom Stadtzentrum entfernt und wurde bisher intensiv gewerblich und industriell genutzt. Das Gesamtareal hat eine Größe von ca. 15,3 ha und war bisher größtenteils versiegelt und mit Fabrik- und Lagerhallen bebaut. Zwei historische Gebäude, die unter Denkmalschutz stehen – ein ehemaliger Wasserturm sowie eine Fabrikhalle mit Sheddächern –, und ein ehemaliges Kinogebäude sollen erhalten und in das städtebauliche Konzept integriert werden. Im Norden, Westen und Süden grenzt überwiegend kleinteilige Wohnbebauung an das Ingolstädter Plangebiet an, im Osten schließen sich Gewerbe- und Einzelhandelsstandorte an sowie der Nordpark – ein Stadtteilpark mit hoher stadtoökologischer Bedeutung und wichtiger Erholungsfunktion für die angrenzenden Wohnquartiere.

Ingolstadt: Fläche im  
 äußeren Stadtbereich

In beiden Städten befinden sich die Grundstücke in den Plangebietern im Besitz privater Investoren, und zur Entwicklung eines städtebaulichen Konzepts für die Flächen wurden Wettbewerbe durchgeführt. Mit der Neuplanung wird jeweils das Ziel verfolgt, ein gemischt genutztes, lebendiges und urbanes Stadtquartier im Sinne der Stadt der kurzen Wege zu entwickeln, das neben der Wohnnutzung gewerbliche, soziale und kulturelle Nutzungen vorsieht, um beispielsweise Büroflächen, Dienstleistungen und Nahversorgung sowie Gemeinbedarfsnutzungen zu ermöglichen. In beiden Plangebietern sollen Wohnraumangebote für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen geschaffen

Konzeptentwicklung  
 durch Wettbewerbe –  
 Ziel mischgenutzte  
 Quartiere

werden und damit ein Beitrag zur Schaffung bzw. zum Erhalt von sozial stabilen Bewohnerstrukturen geleistet werden. Dazu zählen unterschiedliche Wohntypologien genauso wie öffentlich geförderter und freifinanzierter Wohnungsbau oder Wohnraum für Studierende. In der Beschreibung der Planungsziele für das Erlanger Quartier werden zudem eine angemessene Dichte und Höhenentwicklung thematisiert sowie der Beitrag zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden durch die Innenentwicklung. Für das Ingolstädter Quartier wird darüber hinaus das Ziel formuliert, den angrenzenden Nordpark in das neue Quartier hinein zu erweitern, wodurch neue Erholungs- und Aufenthaltsflächen entstehen – sowohl für die zukünftige Bewohnerschaft als auch für die Nachbarschaft.

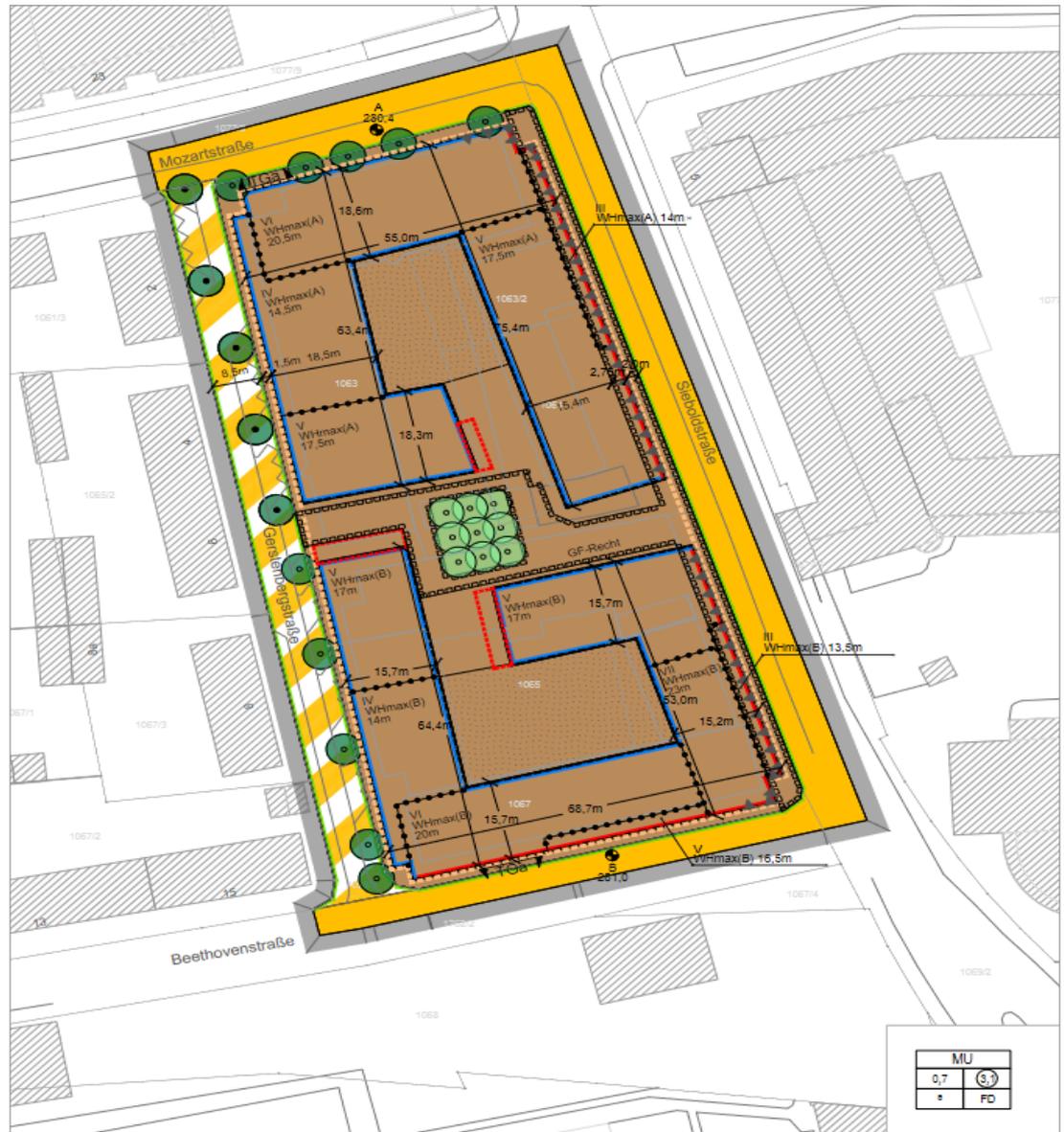
In Erlangen bildet das im städtebaulichen Wettbewerb prämierte Konzept die Grundlage für die Planung. Dieses sieht eine Blockrandbebauung vor, die sich aus zwei nach innen geöffneten Blöcken zusammensetzt, die zwei begrünte Innenhöfe umfassen und zugleich einen zentralen Quartiersplatz ausformen. Das Quartiersinnere wird verkehrsfrei gehalten. Die beiden Baublöcke setzen sich aus mehreren Hauseinheiten zusammen, die sich durch unterschiedliche Höhen auszeichnen. Die Erdgeschosszone soll zukünftig durch gewerbliche, soziale und kulturelle Nutzungen geprägt sein, die Obergeschosse durch unterschiedliche Wohnnutzungen. Insgesamt ist die Schaffung von etwa 450 Wohneinheiten für knapp 500 Bewohner\*innen geplant, darunter 276 Studierendenappartments und 30 % geförderte Wohnungen im Geschosswohnungsbau.

Erlangen: Blockrandbebauung mit unterschiedlichen Gebäudehöhen

Das Baugebiet soll dem Wohnen sowie nicht störendem Gewerbe, aber auch sozialen, kulturellen sowie sonstigen öffentlichen Nutzungen dienen und wird daher als Urbanes Gebiet (MU) gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Verbindung mit § 6a BauNVO festgesetzt. Im Interesse der Aufrechterhaltung der Versorgungsbedeutung der Erlanger Innenstadt sind Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten nicht zulässig. Die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen wie Tankstellen und Vergnügungsstätten werden ausgeschlossen.

Festsetzung Urbanes Gebiet

Abb. 7  
 Planzeichnung des B-  
 Plans Nr. 330 „Südliche  
 Sieboldstraße“,  
 Erlangen



Quelle: Stadt Erlangen (2022): 1. Deckblatt zum Bebauungsplan Nr. 330 (22.09.2022). Erlangen, [https://erlangen.de/uwao-api/faila/files/bypath/Dokumente/Bauen%20&%20Planen/Bebauungsplanung/330%201.%20Deckblatt/611\\_p\\_330-1d.pdf](https://erlangen.de/uwao-api/faila/files/bypath/Dokumente/Bauen%20&%20Planen/Bebauungsplanung/330%201.%20Deckblatt/611_p_330-1d.pdf) (Stand: 11/2022).

Im Ingolstädter Fallbeispiel wird zur Umsetzung des städtebaulichen Konzeptes, das ein gemischtes Stadtquartier aus Wohnen, Arbeiten, kleinteiligem Einzelhandel und sonstigen Anlagen vorsieht, für den nördlichen Bereich des Plangebietes ein urbanes Gebiet (MU) gemäß § 6a BauNVO festgesetzt. Im südlichen Teil des Plangebiets werden allgemeine Wohngebiete festgesetzt und im Westen eine Gemeinbedarfsfläche mit der Zweckbestimmung „Seniorenwohnen“. Der Wohnanteil soll bis zu zwei Drittel der geplanten Geschossfläche betragen, darunter ein Anteil öffentlich geförderter Wohnungen – insgesamt sollen etwa 1.800 Wohnungen entstehen. Des Weiteren sind Gewerbeflächen (zum Beispiel für Büros und Gastronomie), Handelsbetriebe in Teilbereichen der Erdgeschosses sowie Einrichtungen der sozialen Infrastruktur vorgesehen. Großflächige Einzelhandelsbetriebe werden ausgeschlossen. Das städtebauliche Ziel der Schaffung eines grünen Quartiers wird durch die Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche im Zentrum des Quartiers umgesetzt, die den bestehenden Nordpark nach Westen erweitert.

Ingolstadt: gemischtes Stadtquartier mit Grünflächen

Abb. 8:  
Planzeichnung  
Bebauungs- und  
Grünordnungsplan  
Nr. 115 F – „INquartier“



Quelle: Stadt Ingolstadt (2021): Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 115 F – „INquartier“. Ingolstadt, <https://www.ingolstadt.de/output/download.php?fid=3052.5814.1.PDF> (Stand: 11/2022).

Während im Erlanger Planungsbeispiel der GFZ-Orientierungswert von 3,0 für das urbane Gebiet mit 3,1 nur geringfügig überschritten wird, gibt es im Ingolstädter Plangebiet zum Teil deutliche Überschreitungen (siehe Abb. 8). Die Festsetzungen im Bereich des urbanen Gebietes sehen für Teile der Baugrundstücke GFZ-Werte von 6,85 oder 7,35 vor, und auch im allgemeinen Wohngebiet wird der Orientierungswert von 1,2 mit Werten zwischen 1,54 bis 3,47 bzw. mit einem Hochpunkt im WA4 sogar bis 6,24 deutlich überschritten.

Überschreitungen der Orientierungswerte

Die Überschreitung der Orientierungswerte ist aus einfachen städtebaulichen Gründen möglich, wenn diese zuvor gerecht abgewogen wird – die höhere bauliche Ausnutzung also begründet erfolgt. Grenzen für die Überschreitung setzen die Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Vermeidung städtebaulicher Missstände. Der Abwägungsprozess ist in der Begründung zu dokumentieren.

Überschreitung erfordert Begründung

Die deutliche Überschreitung der Orientierungswerte im Ingolstädter Planungsbeispiel wird mit der Erweiterung des Parks in das Quartier hinein begründet. Diese machte es erforderlich, auf den verbleibenden Flächen eine höhere bauliche Ausnutzung zu ermöglichen. Um sicherzustellen, dass trotz der hohen städtebaulichen Dichte und teilweise deutlichen Überschreitung der GFZ-Orientierungswerte die gesunden Wohnverhältnisse gewahrt bleiben, wurde eine Verschattungsuntersuchung erstellt. Dies macht deutlich, dass mögliche aus hoher Dichte resultierende Belastungsfaktoren abwägungserheblich sind und deshalb eine explizite Beachtung erfordern. Die festgesetzten öffentlichen Grünflächen dienen neben der Schaffung eines grünen Quartiers auch der Verbesserung des Wohnumfeldes und tragen somit zu gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen bei. Des Weiteren wirken die festgesetzten Grünflächen dem Klimawandel entgegen und verbessern das Kleinklima.

Ingolstadt: Erweiterung Grünfläche – höhere bauliche Ausnutzung verbleibender Flächen

Auch in der Begründung zum betrachteten Erlanger Bebauungsplan wird ausgeführt, dass die Überschreitung des Orientierungswertes städtebaulich vertretbar ist und die notwendige Erhöhung der GFZ durch etliche Aspekte begründet ist. Dazu zählen eine städtebauliche Akzentuierung, die die Höhenentwicklung angrenzender Gebäude aufgreift und zur Straße eine Torsituation durch eine höhere Bebauung schafft, sowie die Aufwertung der Fußgängerflächen in Form von Arkaden mit Ladenzeilen im Erdgeschoss, die zu einer höheren Dichte führen. Ungünstige Auswirkungen auf Nachbargebäude, z.B. durch Verschattung, wurden durch die Begrenzung der Höhenentwicklung ausgeschlossen, und es sind ausreichend private und halböffentliche Freiräume für alle Wohneinheiten sowie eine Spielfläche für Kinder vorhanden. Darüber hinaus wird ausgeführt, dass die hohe bauliche Dichte durch die weitgehend verkehrsfreie Ausgestaltung der Freiflächen und durch die unterirdische Anordnung der Stellplätze ausgeglichen wird, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt werden und die Erhöhung der GFZ im Baugebiet der Verpflichtung zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden entspricht.

Erlangen: städtebauliche Akzentuierung und Aufwertung Fußgängerflächen

Die Umwandlung der starren Obergrenzen in Orientierungswerte, die der Abwägung zugänglich sind, kommt den Bedürfnissen der Planungspraxis entgegen. Mit Ausnahme von Wochenend- und Ferienhausgebieten, in denen die Orientierungswerte für Obergrenzen verbindlich sind und nicht überschritten werden dürfen, gewinnen die Städte und Gemeinden bei der Entwicklung von Wohn- und Mischgebieten, Gewerbe- und Industriegebieten sowie Sondergebieten durch die Neuregelung notwendige Planungsspielräume. In den betrachteten Fallbeispielen wird durch die Flexibilisierung der Maßobergrenzen eine größere Rechtssicherheit für die Bebauungspläne erwartet. In der Vergangenheit stießen die Möglichkeiten der Nachverdichtung infolge der strengen Rechtsprechung zur Überschreitung der bisherigen Obergrenzen häufig an Grenzen. Insbesondere in Bestandsquartieren, die bereits durch eine hohe bauliche Dichte gekennzeichnet sind, wurden die Chancen für eine zusätzliche Innenentwicklung dadurch zuvor häufig beschränkt.

Flexibilisierung ermöglicht Planungsspielräume für die Praxis

#### 4. Urbanes Gebiet (§ 6a BauNVO)

Das Urbane Gebiet nach § 6a BauNVO erweitert die Festsetzungsmöglichkeiten der Gemeinden bei den gemischten Baugebieten. Der neue Gebiets-typ ermöglicht insbesondere die Entwicklung gemischt genutzter, urbaner Quartiere auf innerstädtischen Flächen mit einem hohen Wohnanteil. Denn anders als beim Mischgebiet nach § 6 BauNVO kommt es nicht auf eine gleichgewichtige Nutzung von Wohnen und Gewerbe bzw. andere Nutzungen an. Daher kann das Urbane Gebiet auch zur Schaffung von Wohnraum genutzt werden und ist daher auch im Zusammenhang mit den neuen Instrumenten des Baulandmobilisierungsgesetzes zu sehen.

Entwicklung mischgenutzter Quartiere in innerstädtischen Lagen

#### § 6a BauNVO – Urbanes Gebiet

- (1) Urbane Gebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.
- (2) Zulässig sind
  1. Wohngebäude,
  2. Geschäfts- und Bürogebäude,
  3. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,
  4. sonstige Gewerbebetriebe,
  5. Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.
- (3) Ausnahmsweise können zugelassen werden
  1. Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind,
  2. Tankstellen.
- (4) Für urbane Gebiete oder Teile solcher Gebiete kann festgesetzt werden, dass in Gebäuden
  1. im Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist,
  2. oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind,
  3. ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist, oder
  4. ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche Nutzungen zu verwenden ist.

Mit der Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ soll den Gemeinden an der Schnittstelle von Städtebaurecht und Immissionsschutzrecht zur Erleichterung des Bauens in stark verdichteten städtischen Gebieten mehr Flexibilität eingeräumt werden, ohne das grundsätzlich hohe Lärmschutzniveau zu verlassen.<sup>11</sup> In der Begründung zur Einführung des Urbanen Gebiets wird auch ausdrücklich Bezug genommen auf die Flächensparziele im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie. Gleichzeitig treten bei der Konzentration auf Innenentwicklungspotenziale häufiger Nutzungskonkurrenzen auf und damit verbunden auch Lärmschutzkonflikte.

Mehr Flexibilität in  
verdichteten Stadträu-  
men

### Praxisbeispiel München

Im Rahmen der Quartiersentwicklung „Neufreimann“ in München soll auf dem Gelände der ehemaligen Bayernkaserne und einem östlich angrenzenden Bereich im Stadtteil Freimann auf einer Fläche von etwa 60 ha ein neuer Stadtteil mit Wohnraum für ca. 15.000 Bewohner\*innen geschaffen werden. Neben den Wohnungen sind zahlreiche Kindertagesstätten sowie zwei Schulstandorte mit jeweils dazugehörenden Sportanlagen, soziale Einrichtungen (Seniorenzentrum, Nachbarschaftstreffs, eine Jugendfreizeitstätte, Stadtteilbibliothek etc.), Einrichtungen zur Nahversorgung, Geschäfte und eine Feuerwache geplant. Im Norden und Süden des Quartiers sollen öffentliche Grünflächen entstehen, die den künftigen Bewohner\*innen als Erholungsflächen dienen und das neue Wohngebiet mit den umliegenden bestehenden Gebieten verbinden.

Quartiersneuentwick-  
lung auf Konversions-  
fläche

Nach Durchführung eines städtebaulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerbs im Jahr 2014 wurde in den vergangenen Jahren die Bauleitplanung für das Gelände vorangetrieben. Am 11.12.2018 wurde die Satzung des Bebauungsplans mit Grünordnung Nr.1989 durch den Stadtrat beschlossen. Die Rechtskraft des Bebauungsplans erfolgte im April 2019.

Wettbewerbe als Ent-  
wicklungsgrundlage

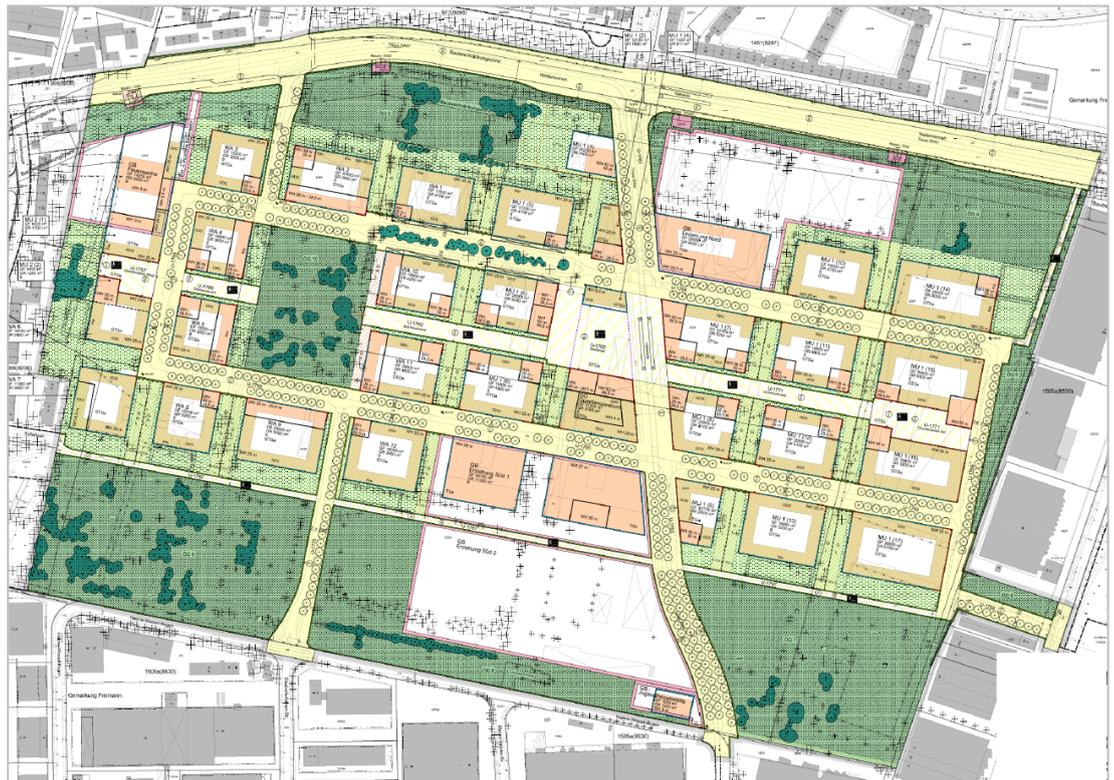
<sup>11</sup> BT-Drs. 18/10942, 2.

Folgende planerische Ziele werden mit der Festsetzung von MU-Gebieten verfolgt:

Planerische Ziele für das neue Quartier

- Entwicklung eines eigenständigen, urbanen Stadtquartiers entsprechend den Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung;
- Realisierung eines inklusions-, interkulturell- und generationengerechten Stadtquartiers mit ca. 5.500 Wohnungen einschließlich der erforderlichen sozialen Infrastruktureinrichtungen zur Stärkung des Münchener Nordens als Wohnstandort;
- Umsetzung einer ausgewogenen Nutzungsmischung von Wohnen, Arbeiten (Dienstleistung/ Einzelhandel), sozialer Infrastruktur – auch zur Versorgung benachbarter Wohngebiete (Schulstandorte, Häuser für Kinder), gemeinschaftlichen und sozialen Nutzungen (z.B. Pflegeheim, Altersservicezentrum, Feuerwache, Jugendfreizeitstätte);
- Umsetzung der sog. „Münchner Mischung“ mit Miet- und Eigentumswohnungen für möglichst alle Einkommensgruppen durch eine Aufteilung in geförderten Wohnungsbau und freifinanzierten Wohnungsbau entsprechend den Verfahrensgrundsätzen der Sozialgerechten Bodennutzung sowie den Zielen gemäß des wohnungspolitischen Handlungsprogramms „Wohnen in München VI“;
- Schaffung eines belebten Quartierszentrums und von städtischen Plätzen, welche mit adäquaten Nutzungen besetzt werden können.

Abb. 9:  
Bebauungsplan mit  
Grünordnung Nr. 1989  
der Landeshauptstadt  
München



Quelle: Landeshauptstadt München (2019): Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1989. München, [https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/p\\_8905\\_1989\\_.pdf](https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/p_8905_1989_.pdf) (Stand: 11/2022).

Festgesetzt sind dort zwei Urbane Gebiete MU 1 und MU 2, welche nochmals in Teilgebiete mit unterschiedlichen Modifizierungen untergliedert sind. Das MU 1 soll um den zentralen Stadtplatz sowie an der Magistrale quer durch das Quartier den urbanen Kernbereich bilden und schließt zu den östlich des Plangebiets liegenden Gewerbeflächen ab. Das MU 2 liegt am westlichen Rand des Plangebiets an einem kleinen Quartiersplatz. In der Begründung zum Bebauungsplan heißt es: „Im Sinne des Verständnisses städtischen Lebens sollen

Ausdifferenzierung  
der MU-Festsetzungen

diese Bereiche belebte, urbane Orte entlang der Straßenräume schaffen und dennoch vor übermäßigen Störungen geschütztes Wohnen in den Innenhöfen und straßenabgewandten Teilen der einzelnen Bauquartiere ermöglichen.“

Da entlang der Straßen und Plätze der öffentliche Raum des Quartiers mit urbanen Nutzungen belebt werden soll, bleiben die Erdgeschoss-Zonen im MU 1 und 2 überwiegend gewerblichen Nutzungen, d.h. Läden, Geschäfte, Büros und Gastronomie, vorbehalten. Die Ausnahmen für Wohnnutzungen sorgen dabei für eine gewisse Flexibilität bei der Nutzungsmischung, ohne eine gleichgewichtige Mischung zu verlangen. In bestimmten Teilbereichen der Urbanen Gebiete ist in den Gebäuden im jeweiligen Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht zulässig, in einem anderen Teilbereich kann eine Wohnnutzung als Ausnahme zugelassen werden, wenn mindestens ein Anteil von 10 % der im jeweiligen Teilgebiet zulässigen Geschossfläche durch andere Nutzungen als Wohnen verwendet wird.

Erdgeschosszonen für gewerbliche Nutzungen

Abb. 10:  
Auszug aus den textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans

<p><b>§ 3</b> <b>Art der baulichen Nutzung - Urbane Gebiete</b></p> <p>(1) Festgesetzt werden zwei Urbane Gebiete (MU 1 und MU 2). Das MU 1 besteht aus den Teilgebieten MU 1 (1) bis MU 1 (17). Das MU 2 besteht aus den Teilgebieten MU 2 (1) und MU 2 (2).</p> <p>(2) In den Urbanen Gebieten sind die nach § 6a Abs. 3 BauNVO ausnahmsweise zulässigen Vergnügungsstätten und Tankstellen nicht zulässig.</p> <p>(3) Im Urbanen Gebiet MU 1 ist in Gebäuden entlang der U-1761, U-1762 (Stadtplatz), U-1763, U-1764, U-1765 und U-1771 (Quartiersplatz Ost) im jeweiligen Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht zulässig. Entlang der U-1761, U-1763, U-1764 und U-1765 kann eine Wohnnutzung als Ausnahme zugelassen werden, wenn mindestens ein Anteil von 10 vom Hundert der im jeweiligen Teilgebiet zulässigen Geschossfläche durch andere Nutzungen als Wohnen verwendet wird.</p> <p>(4) Im Urbanen Gebiet MU 1 ist in Gebäuden entlang der U-1761, U-1762 (Stadtplatz), U-1763 und U-1771 (Quartiersplatz Ost) im jeweiligen ersten Obergeschoss eine Wohnnutzung nicht zulässig. Eine Wohnnutzung kann ausnahmsweise zugelassen werden.</p> <p>(5) Im Urbanen Gebiet MU 2 ist in Gebäuden entlang der U-1767 und U-1769 im jeweiligen Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht zulässig. Entlang der Straße U-1769 kann eine Wohnnutzung als Ausnahme zugelassen werden, wenn mindestens ein Anteil von 10 vom Hundert der im jeweiligen Teilgebiet zulässigen Geschossfläche durch andere Nutzungen als Wohnen verwendet wird.</p> <p>(6) Im Urbanen Gebiet MU 2 ist in Gebäuden entlang der U-1767 im jeweiligen ersten Obergeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht zulässig. Eine Wohnnutzung kann ausnahmsweise zugelassen werden.</p> <p>(7) Im Teilgebiet MU 1 (1) ist in Gebäuden mindestens die Hälfte der zulässigen Geschossfläche für andere Nutzungen als Wohnen zu verwenden.</p> <p>(8) Im Teilgebiet MU 1 (4) ist in Gebäuden Wohnen nicht zulässig.</p>
---

Quelle: Landeshauptstadt München (2019): Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1989. Textteil. München, [https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/t\\_8905\\_1989.pdf](https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/t_8905_1989.pdf) (Stand: 11/2022).

Für ein geplantes Hochhaus ist festgesetzt, dass darin mindestens die Hälfte der zulässigen Geschossfläche für andere Nutzungen als Wohnen zu verwenden ist. Damit verfolgt die Stadt insbesondere auch das Ziel, möglichst viele Büro- und Gewerbeflächen im Plangebiet anzusiedeln. Auch als Beherbergungsstandort können die zur Verfügung stehenden Flächen dienen. Um jedoch auch im Hochhaus einen Nutzungsmix sicherzustellen, können in den oberen Geschossen Wohnnutzungen mit einer freien Sicht auf das Münchener Umland zugelassen werden.

Hochpunkt mit Nutzungsmix

In einem kleinen Teilbereich (dem sog. Quartierszentrum) wird Wohnen ganz ausgeschlossen. Hier soll sich unter anderem die zentrale Mobilitätsstation des Planungsgebietes etablieren und durch weitere Nutzungen aus dem Dienstleistungs-, Handel- oder Gastronomieergewerbe ergänzt werden.

Quartierszentrum

Die MU 1 und MU 2 weisen eine hohe bauliche Dichte mit einer Grundflächenzahl-Spanne von 0,3 bis 0,5 und eine Geschossflächenzahl von bis zu 5,0 auf. Die städtebaulichen Gründe liegen dabei auf der Hand. Der dringende gesamtstädtische Wohnbedarf und auch der schonende Umgang mit Grund und Boden führen dazu, dass die Orientierungswerte des § 17 BauNVO zum Teil deutlich überschritten werden. Die Stadt verfolgt damit auch das Ziel einer kompakten Innenentwicklung im Sinne der „Stadt der kurzen Wege“.

Hohe bauliche Dichte

In den Urbanen Gebieten sind die nach § 6a Abs. 3 BauNVO ausnahmsweise zulässigen Vergnügungsstätten und Tankstellen nicht zulässig. Dadurch sollen Verkehre aus dem Quartier herausgehalten und störende Nutzungen für die Urbanen Quartiere verhindert werden. Zudem wird für Teilbereiche festgesetzt, dass in Gebäuden im jeweiligen ersten Obergeschoss eine Wohnnutzung nicht zulässig ist und dass eine Wohnnutzung ausnahmsweise zugelassen werden kann.

Zusätzliche Regelungen

## Praxisbeispiel Oldenburg

Abb. 11:  
Städtebaulicher Leitplan  
Alter Stadthafen – Süd  
Oldenburg © HS  
Architekten Hamburg  
und chora blau  
Hannover



Quelle: HS Architekten Hamburg und chora blau Hannover via Stadt Oldenburg, <https://www.oldenburg.de/startseite/leben-umwelt/planen-bauen/stadtplanung/stadterneuerung/aktuelle-stadterneuerungsgebiete/alter-stadthafen.html> (Stand: 11/2022).

Auf dem Gelände des Alten Stadthafens in Oldenburg entsteht in zentraler Lage ein neues Quartier für Wohn-, Büro- und Gewerbenutzung (Bebauungsplan O-782 B). Der alte Stadthafen liegt direkt an der Hunte und ist nur wenige Gehminuten von der Innenstadt beziehungsweise vom Hauptbahnhof entfernt. Das Gebiet unterteilt sich in ein Quartier nördlich der Hunte (Alter Stadthafen Nord, Bebauungsplan M 782-A Teil 1 und 2), welches bereits vollständig entwickelt ist, und in das hier betrachtete Quartier südlich des Flusses (Alter Stadthafen Süd). Vordringliches Entwicklungsziel sind die Schaffung zusätzlichen Wohnraums und die Entwicklung von Mischnutzungen auf ehemals industriell genutzten Flächen. Als Teil der städtebaulichen Innenentwicklung wird daher südlich der Hunte ein bisheriger Gewerbe- und Industriestandort für eine

Entwicklung eines gemischten Quartiers in Wasserlage

Quartiersentwicklung genutzt, bestehend aus Wohnen, Mischnutzung und Gewerbe. Das Quartier bietet sich aufgrund der Umgebung für eine urbane Wohnbauentwicklung in verdichteter Bauweise an.

Für das gesamte Areal „Alter Stadthafen“ wurde 2008 ein Ideenwettbewerb durchgeführt. Die Bauleitplanung für den südlichen Teil wurde im Jahr 2016 eingeleitet und der Bebauungsplan O-782-B Süd am 12.4.2019 als Satzung beschlossen. Der Bebauungsplan wurde mit Urteil vom 7.10.2021 durch das OVG Lüneburg bestätigt und ist rechtskräftig. Geklagt hatte ein Eigentümer der angrenzenden Gewerbeflächen, der die Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans, insbesondere im Hinblick auf dessen Festsetzungen zum Thema Lärm, anzweifelte. Die Fertigstellung des Gebietsteils Alter Stadthafen-Süd ist bis Mitte 2025 geplant.

Gerichtliche Überprüfung des Bebauungsplans

Folgende planerische Ziele werden mit der Festsetzung von MU-Gebieten verfolgt:

Planerische Ziele für das Gebiet

- Schaffung eines vielfältigen Wohnraumangebots
- Nachhaltige, städtebauliche Innenentwicklung durch Umnutzung eines alten Industrie- und Gewerbestandorts → Revitalisierung/Nachnutzung
- Quartier aus Wohn-, Mischnutzung und Gewerbe in zentraler Lage (Wohnraumentwicklung in verdichteter Bauweise)
- Gezielte Koordination einer verträglichen Gebietsentwicklung mit verschiedenen Nutzungen
- Ermöglichung des Nebeneinanders von vorhandenen und sich entwickelnden Nutzungen
- Lösung der Lärmkonflikte innerhalb des Plangebiets (Verkehrslärm durch Zugbrücke sowie Lärm durch anliegende Gewerbenutzungen).

Abb. 12:  
Bebauungsplan O-782-B Süd, Stadt Oldenburg



Quelle: Stadt Oldenburg (2019): Bebauungsplan O-782-B (Alter Stadthafen/südlich der Hunte). Oldenburg, [https://www.oldenburg.de/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/40/400/Bauleitplanung/rechtsverb.Bebauungspläne/BPlan\\_Zeichnungen/782\\_B.pdf](https://www.oldenburg.de/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/40/400/Bauleitplanung/rechtsverb.Bebauungspläne/BPlan_Zeichnungen/782_B.pdf) (Stand: 11/2022).

Festgesetzt ist ein Urbanes Gebiet, welches sich in vier Teile untergliedert (MU 1–4). In jedem Teilgebiet werden unterschiedliche Festsetzungen hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise etc. getroffen.

Ausdifferenzierung der MU-Festsetzungen

Nach § 6a BauNVO sind im Plangebiet zulässig:

- Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltung sowie kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke,
- ausnahmsweise zulässig sind der Versorgung des Gebiets dienende Läden i.S.d § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO,
- ausgeschlossen sind Vergnügungsstätten und Tankstellen.

Besondere Festsetzung nach § 6a Abs. 4 BauNVO für Erdgeschosszonen oder Vorgaben für den Anteil an Wohnnutzung im Verhältnis zu anderer Nutzung wurden nicht getroffen.

Aufgrund diverser Lärmquellen, die auf das Plangebiet einwirken, haben die MU-Teilgebiete insbesondere auch eine lärmschützende Funktion. Sie dienen als Abschirmung für das ebenfalls festgesetzte Allgemeine Wohngebiet (WA) am südlichen und östlichen Teil des angrenzenden Gebiets, da von diesem Lärmimmissionen ausgehen. Daher sind in diesen Bereichen des MU schutzbedürftige Wohnräume so anzuordnen, dass sie nicht zu den lärmintensiven Seiten ausgerichtet sind. Zur Schaffung eines urbanen Stadtquartiers sind zusätzlich zu der Wohnnutzung in den MU auch Läden, Gastronomie oder Beherbergungsgewerbe vorgesehen. Auch soll eine untergeordnete Grundversorgung durch Kioske oder „Tante-Emma-Läden“ möglich sein.

Lärmschützende Funktion eines Teils der Bebauung

Die schallschützende Wirkung der MU gegenüber den WA spiegelt sich auch in den Mindestgebäudehöhen wider. Diese sind so ausgestaltet, dass sie die Wohnnutzung des WA quasi als „Lärmschutzwand“ schützen. Auch in Oldenburg haben die MU hohe Grundflächenzahlen von 0,6 und 0,7. Die Zahl der zulässigen Geschosse bewegt sich zwischen 5 und 12. Auch hierdurch verfolgt die Stadt eine verdichtete innerstädtische Entwicklung. Damit sollen ebenfalls der Flächenknappheit Rechnung getragen werden und gleichzeitig die hohe Wohnbauflächennachfrage für unterschiedliche Nutzungsgruppen berücksichtigt werden.

Mindestgebäudehöhen zur Sicherung der Schallschutzfunktion

#### Festsetzungsmöglichkeiten nach § 6a BauNVO

Urbane Gebiete dienen nach § 6a Abs. 1 Satz 1 BauNVO dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbetreibenden und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Die Regelung beinhaltet keine Vorrangklausel im Hinblick auf die Wohnnutzung gegenüber der Gewerbenutzung und setzt auch – im Unterschied zum Mischgebiet – keine gleichgewichtige Nutzungsmischung voraus. Allgemein zulässig sind in Urbanen Gebieten:

Keine Vorrangklausel im MU, kein Erfordernis gleichgewichtiger Nutzungsmischung

- Wohngebäude,
- Geschäfts- und Bürogebäude,
- Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,
- sonstige Gewerbebetriebe,
- Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

Ausnahmsweise können Vergnügungsstätten und Tankstellen zugelassen werden.

Eine Besonderheit der Urbanen Gebiete bietet § 6a Abs. 4 BauNVO. Danach kann die Gemeinde für das gesamte Gebiet oder Teile solcher Gebiete spezielle Festsetzungen treffen hinsichtlich

Spezielle Festsetzungen möglich

- der Wohnnutzung von Erdgeschosszonen an der Straßenseite,
- Wohnnutzung oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses,
- des Anteils von Wohnungen auf Grundlage der zulässigen Geschossfläche bzw. Größe der Geschossfläche,
- des Anteils von gewerblichen Nutzungen auf Grundlage der zulässigen Geschossfläche bzw. der Größe der Geschossfläche.

Die Festsetzungsmöglichkeiten nach Abs. 4 dienen der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung einer Nutzungsmischung von Wohnen und Gewerbe. Die Regelungen treten neben die ebenfalls denkbare Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4–10 BauNVO. Damit stehen den Gemeinden insgesamt mehr Möglichkeiten der Feinsteuerung zur Verfügung, um der Entfaltung von Wohnnutzung und/oder Gewerbebetrieben Rechnung zu tragen.

Erweiterte Feinsteuerungsmöglichkeiten

#### Weitere Neuerungen beim Maß der baulichen Nutzung und im Immissionsschutz

Um eine höhere Dichte zu erlangen, ist als Orientierungswert nach § 17 BauNVO für Urbane Gebiete eine maximale Geschossflächenzahl von 0,8 vorgesehen.<sup>12</sup> Die angestrebte höhere Dichte spiegelt sich insbesondere auch bei der Geschossflächenzahl wider. Dort beträgt sie für Urbane Gebiete 3,0 – gegenüber 1,2 für Dorf- und Mischgebiete – und entspricht damit dem Orientierungswert für Kerngebiete.

Höhere Dichte

Im Hinblick auf Lärmkonflikte wurde im Zuge der Einführung des Urbanen Gebiets auch die TA Lärm angepasst. Der Immissionswert in Urbanen Gebieten beträgt danach tags 63 dB (A) und nachts 45 dB (A). Im Vergleich liegt der Wert am Tag damit höher als im Kerngebiet sowie im Dorf- und Mischgebiet (dort jeweils 60 dB (A)) und etwas niedriger als in Gewerbegebieten (65 dB (A)).

Höhere Immissionswerte

<sup>12</sup> Für Dorf- und Mischgebiete liegt sie bei 0,6; in Kerngebieten bei 1,0.

## II. Mobilisierung und Aktivierung von Baurechten

### 1. Befreiungen nach § 31 Abs. 2 und 3 BauGB

Im Baugenehmigungsverfahren stellt sich nicht selten heraus, dass ein Vorhaben einer oder mehreren Festsetzungen des Bebauungsplans widerspricht. In rechtlicher Hinsicht bedarf es in diesem Fall der Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen gemäß § 31 BauGB, um das geplante Vorhaben realisieren zu können.

Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen ...

Für die Mobilisierung von unbebauten Grundstücken für den Wohnungsbau und die Nachverdichtung bebauter Grundstücke zur Schaffung von Wohnraum kommt der Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Sofern sie gewährt werden (können), sind zeit- und personalintensive Verfahren zur Neuaufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen entbehrlich und Baugenehmigungen können – soweit erforderlich – zeitnah erteilt werden.

... für die Mobilisierung von unbebauten Grundstück oft relevant

Mit dem Ziel der Erleichterung des Wohnungsbaus hat der Gesetzgeber die Befreiungsvorschriften in § 31 BauGB erweitert.

Wortlaut des Gesetzestextes

#### § 31 Ausnahmen und Befreiungen

- (1) Von den Festsetzungen des Bebauungsplans können solche Ausnahmen zugelassen werden, die in dem Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind.
- (2) Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und
  1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung erfordern oder
  2. die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder
  3. die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.
- (3) In einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das nach § 201a bestimmt ist, kann mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Von Satz 1 kann nur bis zum Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a Gebrauch gemacht werden. Die Befristung in Satz 2 bezieht sich nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung, sondern auf den Zeitraum, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Verfahren von der Vorschrift Gebrauch gemacht werden kann. Für die Zustimmung der Gemeinde nach Satz 1 gilt § 36 Absatz 2 Satz 2 entsprechend.

#### 1.1 Befreiungen gemäß § 31 Abs. 2 BauGB

Unter bestimmten Voraussetzungen kann gemäß § 31 Abs. 2 BauGB von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden. Eine Befreiung kann nur erteilt werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist und einer von drei Befreiungsgründen (Nrn. 1 bis 3) vorliegt. Das sind die Erforderlichkeit aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit, die städtebauliche Vertretbarkeit und die nicht beabsichtigte Härte.

Voraussetzungen für Befreiungen

Der Gesetzgeber hat im Baulandmobilisierungsgesetz die eine Befreiung erfordernden Gründe „des Wohls der Allgemeinheit“ um die „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ erweitert.

Erweiterung der Befreiungsgründe

In Rechtsprechung und Literatur ist allgemein anerkannt, dass alle öffentlichen Interessen, die beispielhaft in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB als öffentliche

Belange aufgeführt sind, als Gründe des Wohls der Allgemeinheit in Betracht kommen. Insofern handelt es sich bei der ausdrücklichen Benennung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung um eine eher klarstellende Regelung.

Unter den Tatbestand der „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ zu subsumieren sind solche Vorhaben, die die Errichtung von Wohngebäuden und Wohnungen haben. Nicht erfasst werden dagegen solche Vorhaben, die nur indirekt der Versorgung der wohnenden Bevölkerung zugutekommen.<sup>13</sup>

Wohnbedürfnisse der Bevölkerung

Die Erteilung von Befreiungen ist nicht auf Festsetzungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung beschränkt, es kommen vielmehr auch Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche sowie sonstige Festsetzungen des Bebauungsplans in Betracht. Es muss sich aber jedenfalls um beschränkende Festsetzungen der zu befriedigenden Wohnbedürfnisse der Bevölkerung handeln.<sup>14</sup>

Befreiung von zu befriedigenden Wohnbedürfnissen beschränkenden Festsetzungen

Bereits 1998 entschied der Verwaltungsgerichtshof Mannheim, dass ein dringender Wohnbedarf nach dem BauGB-Maßnahmegesetz unter den Begriff des Wohls der Allgemeinheit fällt,<sup>15</sup> wenngleich es in dem konkreten Fall das Vorliegen eines dringenden Wohnbedarfs verneinte. Das in Rede stehende Bauvorhaben verstieß gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans „...“ der Gemeinde ..., da das geplante Mehrfamilienwohnhaus die in diesem Plan festgesetzte südliche Baugrenze um etwa 5 m überschritt und sich deshalb mit erheblich mehr als der Hälfte seiner Grundfläche auf die nicht überbaubare Grundstücksfläche erstreckte.

Dringender Wohnbedarf und Wohl der Allgemeinheit

Nach überwiegender Auffassung handelt es sich um eine reine Klarstellung, anders Söfker, nach dessen Auffassung die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung bei Befreiungen nur bei Anwendung des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB im Rahmen der städtebaulichen Vertretbarkeit Anwendung finden konnten.<sup>16</sup>

Herauszuheben ist, dass es bei Befreiungen gemäß § 31 Abs. 2 BauGB dabei verbleibt, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen. Diese „ergeben sich aus der den Festsetzungen des Bebauungsplans zugrundeliegenden und in ihnen zum Ausdruck kommenden planerischen Konzeption. Ob sie berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab. Entscheidend ist, ob die Abweichung dem planerischen Grundkonzept zuwiderläuft. Je tiefer die Befreiung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto näher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption, die nur im Wege der (Um-)Planung möglich ist.“<sup>17</sup>

Grundzüge der Planung dürfen nicht berührt werden

## 1.2 Befreiungen gemäß § 31 Abs. 3 BauGB

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz hat der Gesetzgeber in § 31 Abs. 3 BauGB einen neuen Befreiungstatbestand geschaffen. Er ist befristet und auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt beschränkt.

Neuer, befristeter Befreiungstatbestand

Gemäß § 31 Abs. 3 Satz 1 BauGB kann in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das nach § 201a BauGB bestimmt ist, mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befrei-

Voraussetzung: Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

<sup>13</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Bd. 2, § 31 Rn. 43.

<sup>14</sup> So auch Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB, § 31 Rdnr. 34.

<sup>15</sup> Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 16. Juni 1998 – 8 S 1522/98 –, Rn. 3, juris.

<sup>16</sup> Vgl. Fimpel/Müller, ZfBR 1/2022, 16 Fn. 43.

<sup>17</sup> BVerwG, Urteil vom 9. August 2018 – 4 C 7/17 –, BVerwGE 162, 363–372.

ung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Auf die Einhaltung der Grundzüge der Planung wird dann verzichtet. Von Satz 1 kann nur bis zum Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a Gebrauch gemacht werden.<sup>18</sup> Die Bundesregierung beabsichtigt laut Koalitionsvertrag eine Verlängerung der befristet eingeführten Regelungen.

Mit dieser Neuregelung wird die Erteilung von Befreiungen zugunsten von Wohnnutzungen deutlich erleichtert. Die Befreiung muss zwar auch unter Würdigung nachbarlicher Belange mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Aber die stark limitierende Voraussetzung des § 31 Abs. 2 BauGB, wonach die Grundzüge der Planung nicht berührt sein dürfen, ist hier entfallen. Demzufolge kommen auch Befreiungen in Betracht, die dem planerischen Grundkonzept des Bebauungsplans zuwiderlaufen. Dies ist jedoch nur im Einzelfall möglich. Demzufolge kann es nicht darum gehen, Befreiungen von städtebaulichen Konstellationen zu erteilen, die in einem Baugebiet gehäuft auftreten können. Diesem Erfordernis [des Einzelfalls] ist genügt, solange nicht erkennbar ist, dass eine vergleichbare Befreiungslage im Plangebiet in einer solchen Anzahl gleich gelagerter Fälle eintreten könnte, dass die Schwelle des Planungserfordernisses überschritten würde.<sup>19</sup>

Einhaltung der Grundzüge der Planung nicht erforderlich

Da die Bindung an die Grundzüge der Planung nicht mehr vorgeschrieben ist, macht das Gesetz in den Fällen des § 31 Abs. 3 BauGB die Möglichkeit der Befreiung davon abhängig, dass die Gemeinde der Befreiung zustimmt. Die Fiktionsregelung des § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB gilt entsprechend. Die Zustimmung gilt danach als erteilt, soweit die Gemeinde die Zustimmung nicht binnen zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens bei der Genehmigungsbehörde verweigert.

Zustimmung durch Gemeinde erforderlich

### Praxisbeispiel

Das Oberverwaltungsgericht Hamburg hat sich in einem Beschluss<sup>20</sup> mit dem Befreiungstatbestand des § 31 Abs. 3 BauGB im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes befasst.

Beschluss OVG Hamburg

Der Antragsteller wandte sich gegen eine Baugenehmigung, die dem benachbarten Vorhabenträger für die Realisierung seines Projekts, die Errichtung eines Mehrfamilienhauses, gewährt wurde. Beide Grundstücke liegen im räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans Horn 15 aus dem Jahre 1965. Das Grundstück des Vorhabenträgers ist als Sondergebiet „Läden“ und das Grundstück des Antragstellers teilweise als Allgemeines Wohngebiet und darüber hinaus ebenso als Sondergebiet „Läden“ festsetzt.

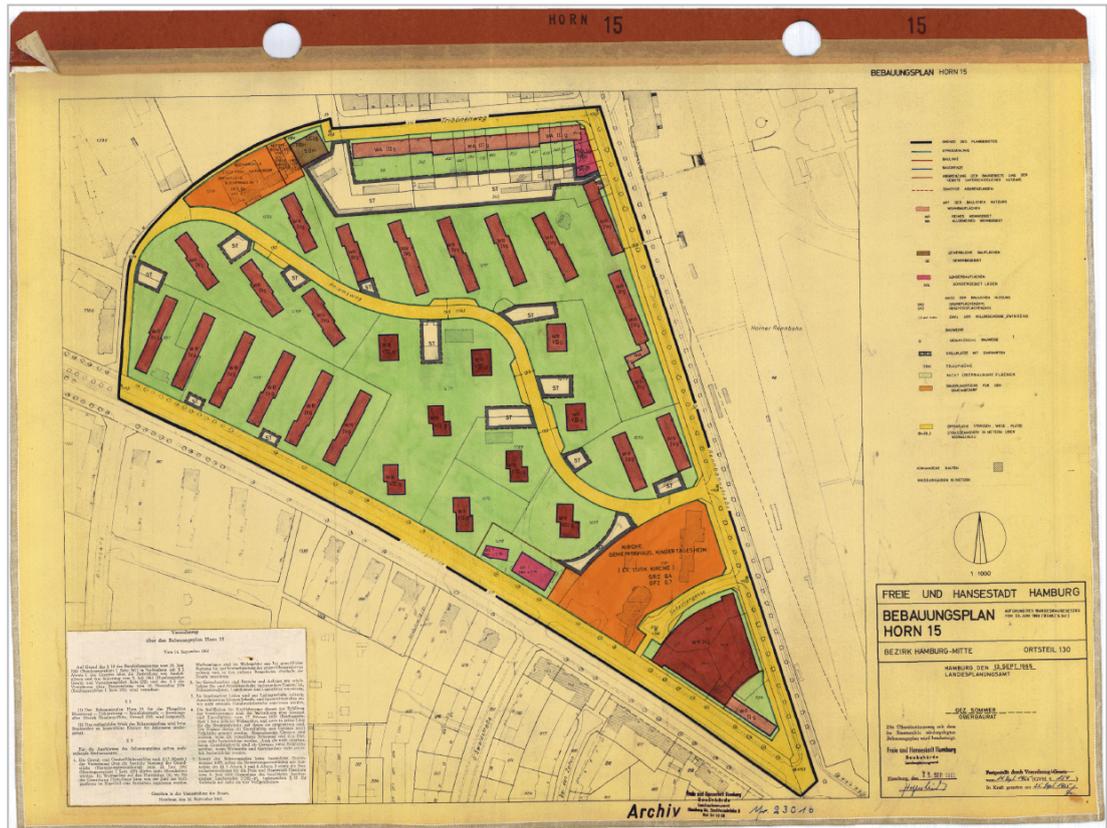
Vorhaben Errichtung Mehrfamilienhaus

<sup>18</sup> Mit Stand November 2022 haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen.

<sup>19</sup> Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 16. August 2021 – 2 Bs 182/21 –, Rn. 29, juris, mit weiteren Hinweisen auf Entscheidungen zu § 31 Abs. 2 BauGB zur Problematik des Einzelfalls.

<sup>20</sup> OVG Hamburg, Beschluss vom 16. August 2021 – 2 Bs 182/21 –, Rn. 26, juris.

Abb. 13:  
Bebauungsplan Horn  
15, Freie und  
Hansestadt Hamburg,  
aus dem Jahr 1965



Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg (1965): Verordnung über den Bebauungsplan Horn 15, in: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1965, Nr. 42: 154, [https://daten-hamburg.de/infrastruktur\\_bauen\\_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/horn15.pdf](https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/horn15.pdf) (Stand: 11/2022).

Das Verwaltungsgericht Hamburg ordnete erstinstanzlich im nachbarrechtlichen Eilrechtsschutz noch vor dem Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes im Juni 2021 die Herstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs an, weil die nach § 31 Abs. 2 BauGB erteilte Befreiung von der festgesetzten Art der baulichen Nutzung des Bebauungsplans Horn 15 rechtswidrig die Grundzüge der Planung berührt.

Zunächst aufschiebende Wirkung Widerspruch

Über die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg entschied das OVG Hamburg am 16.8.2021. Zu diesem Zeitpunkt waren das Baulandmobilisierungsgesetz und die Verordnung über die Bestimmung der Freien und Hansestadt Hamburg als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs bereits in Kraft getreten. Gemäß § 1 Satz 1 der Verordnung ist die (gesamte) Freie und Hansestadt Hamburg als ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a BauGB bestimmt.

Veränderte Gesetzeslage

Demzufolge kann in Hamburg der Befreiungstatbestand gemäß § 31 Abs. 3 BauGB zur Anwendung kommen.

Das OVG Hamburg führte in seinem Beschluss aus: „Für Wohnungsbauvorhaben in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das nach § 201a BauGB bestimmt ist, stellt der nunmehr hinzugetretene Befreiungstatbestand nach § 31 Abs. 3 BauGB die gegenüber Abs. 2 der Vorschrift sachlich speziellere Regelung dar. Bei summarischer Prüfung kann die Befreiung von der Gebietsausweisung hier auf der Grundlage von § 31 Abs. 3 BauGB rechtmäßig erteilt werden, denn die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen vor (hierzu bb) – dort im Einzelnen erläutert) und

Hamburg Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

es kann im vorliegenden Einzelfall mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die Antragsgegnerin im Rahmen des anhängigen Widerspruchsverfahrens zugunsten der Beigeladenen eine fehlerfreie Ermessensentscheidung über die Erteilung dieser Befreiung auf der Grundlage von § 31 Abs. 3 BauGB treffen wird (hierzu cc) – dort im Einzelnen erläutert).“

### Weitere Aspekte bei der Anwendung von § 31 Abs. 3 BauGB

Die Anwendung des § 31 Abs. 3 BauGB ist auf Festsetzungen in Bebauungsplänen beschränkt. Es kann sich dabei auch um gemäß § 233 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 173 Abs. 3 BBauG übergeleitete Bebauungspläne handeln.<sup>21</sup> Auf die Art des Bebauungsplans kommt es nicht an. Auch werden keine Anforderungen an das Vorliegen eines bestimmten Baugebietstyps gestellt.

Beschränkung auf Festsetzung in Bebauungsplänen

Bei dem von den Festsetzungen des Bebauungsplans zu befreienden Vorhaben muss es sich um einen Wohnungsbau handeln. Darunter fallen Wohngebäude und Wohnungen oder bauliche Anlagen für Wohnzwecke. Unerheblich ist, ob es sich um Mietwohnungen, ggf. auch im öffentlich geförderten Wohnungsbau, oder Eigentumswohnungen handelt. Umstritten ist aber, ob auch Vorhaben, die nicht unmittelbar Wohnzwecken dienen, ermöglicht werden. Söfker schließt auch Anlagen für soziale und kulturelle Zwecke aus, die der in den Wohnanlagen ansässigen Wohnbevölkerung dienen.<sup>22</sup> Reidt sieht es dagegen als unschädlich an, wenn in dem Gebäude in untergeordnetem Umfang auch andere als Wohnnutzungen vorgesehen sind, zum Beispiel ein Ladenlokal im Erdgeschoss. Damit werde nicht in Frage gestellt, dass die Befreiung für ein überwiegend Wohnzwecken dienendes Vorhaben und damit zugunsten des Wohnungsbaus erfolgt sei.<sup>23</sup>

Nur für Vorhaben des Wohnungsbaus

Der Gesetzgeber sieht keine Einschränkungen auf bestimmte Festsetzungen vor, von denen befreit werden kann, wenngleich in der Gesetzesbegründung noch davon die Rede war, dass die Befreiung lediglich „ausnahmsweise ein Abweichen vom Maß der Nutzung (z.B. bei der Aufstockung)“ ermöglichen soll. Gleichwohl werden in der Praxis häufiger Anwendungsbeispiele hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise, der überbaubaren Grundstücksfläche oder sonstiger Festsetzungen als bei der Art der baulichen Nutzung zu finden sein. Als entscheidend werden sich der festgesetzte Baugebietstyp und die konkrete Lage des Vorhabens im Baugebiet erweisen.

Keine Einschränkungen auf bestimmte Festsetzungen

Wie die bisherige Regelung zur Befreiung ist auch § 31 Abs. 3 BauGB in das pflichtgemäße Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt. Werden durch die Befreiung städtebauliche Fragen aufgeworfen, die nicht bereits unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von nachbarlichen Interessen mit den öffentlichen Belangen gewürdigt wurden, sind diese jedenfalls im Rahmen der Ermessensentscheidung zu behandeln.<sup>24</sup> Dies ist umso bedeutsamer, je tiefer in die bisherige Planungssituation eingegriffen werden soll, wie zum Beispiel bei einer Befreiung zugunsten des Wohnungsbaus auf bisher gewerblich genutzten Flächen oder einer deutlichen Erhöhung des bisherigen Maßes der baulichen Nutzung.

Pflichtgemäße Ermessensentscheidung

Ist eine Befreiung nach § 31 Abs. 3 BauGB erteilt, gilt sie unabhängig von der befristeten Geltung der Rechtsverordnungen nach § 201a BauGB unbefristet. Dies ergibt sich aus § 31 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Hier ist eine Klarstellung er-

Geltung Befreiung unabhängig von Befristung Rechtsverordnung

<sup>21</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 2, § 31 Rn. 17b.

<sup>22</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 2, § 31 Rn. 70d.

<sup>23</sup> Vgl. Reidt, BauR 2/2022, 168 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 2, § 31 Rn. 70m.

folgt, dass sich die Befristung nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung, sondern auf den Zeitraum bezieht, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Verfahren von der Vorschrift Gebrauch gemacht werden kann.

## 2. Erweiterter Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 3a BauGB

Wohnraum kann durch die Schließung von Baulücken oder die Nachverdichtung bestehender Bebauungsstrukturen durch die Errichtung, Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung von Gebäuden geschaffen werden. Insofern haben die Ermittlung bestehender Bebauungspotenziale im unbeplanten Innenbereich und die gezielte Ansprache von Eigentümer\*innen über die Bebauungsmöglichkeiten mit dem Ziel der Mobilisierung von Bauland für den Wohnungsbau eine große Bedeutung. Instrumentell kann dieser Prozess insbesondere durch ein Baulandkataster (§ 200 Abs. 3 BauGB), die Erarbeitung eines Innenentwicklungskonzepts (§ 176a BauGB), die Begründung und Ausübung von Vorkaufsrechten (§§ 24 und 25 BauGB) sowie das Baugebot (§ 176 BauGB) unterstützt werden.

Ermittlung Bebauungspotenziale wichtig

Insofern kommt der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB bei der Genehmigung von Wohnbauvorhaben eine große Bedeutung zu, da in vielen Gemeinden große Teile des Gemeindegebiets nicht mit Bebauungsplänen überplant sind.

Wortlaut des Gesetzestextes

### § 34 BauGB - Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

- (1) Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.
- (2) ...
- (3a) Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung
1. einem der nachfolgend genannten Vorhaben dient:
    - a) der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs,
    - b) der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden Gebäudes oder
    - c) der Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung,
  2. städtebaulich vertretbar ist und
  3. auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.
- Satz 1 findet keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können. In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 Buchstabe b und c kann darüber hinaus vom Erfordernis des Einfügens im Einzelfall im Sinne des Satzes 1 in mehreren vergleichbaren Fällen abgewichen werden, wenn die übrigen Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen und die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erforderlich ist.
- (4) ...

Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BauGB ist das Einfügungsgebot ein zentrales Tatbestandsmerkmal. Ein Vorhaben ist danach zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Sofern ein Vorhaben sich nicht einfügt, ist es grundsätzlich unzulässig.

Einfügungsgebot zentral

So kann etwa auch ein Vorhaben unzulässig sein, bei dem ein zulässigerweise errichtetes, Wohnzwecken dienendes Gebäude erweitert, geändert oder erneuert wird. Gleiches kann auch der Fall sein, wenn eine zulässigerweise errichtete bauliche Anlage zu Wohnzwecken umgenutzt und ggf. zusätzlich geändert oder erneuert werden soll. Um solche sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügenden Vorhaben zu ermöglichen, wäre dann die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich. Angesichts des häufig nur geringen Bauvolumens solcher Einzelvorhaben erscheint der Aufwand eines förmlichen Planungsverfahrens nicht immer angemessen. Vor diesem Hintergrund bietet die Abweichungsmöglichkeit des § 34 Abs. 3a BauGB den Bauaufsichtsbehörden zusätzlichen Gestaltungsspielraum.

Zusätzlicher Gestaltungsspielraum

Für die Schaffung von Wohnraum sind Vorhaben im Zusammenhang mit Wohnzwecken dienenden Gebäuden (Nr. 1.b) und zu Nutzungsänderungen baulicher Anlagen zu Wohnzwecken (Nr. 1.c) bedeutsam, daher beschränken sich die folgenden Ausführungen nur auf diese Fallgruppen.

Von dem Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung kann nur abgewichen werden, wenn die Abweichung städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Zudem besteht eine Beschränkung auf den Einzelfall.

Abweichen vom Einfügungsgebot

Die skizzierte Abweichungsmöglichkeit vom Einfügungsgebot beschränkt sich auf den Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 BauGB. Im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans greift sie nur, soweit sich die Zulässigkeit nicht nach dem Bebauungsplan, sondern nach § 34 Abs. 1 BauGB richtet. Soll vom einfachen Bebauungsplan abgewichen werden, ist eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB ein möglicher Weg, das Vorhaben im Einzelfall zuzulassen. Auch dann muss die Abweichung städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Richtet sich die Zulässigkeit hinsichtlich der Art der Nutzung nach § 34 Abs. 2 BauGB und ist das Vorhaben danach unzulässig, kann § 34 Abs. 3a BauGB ebenfalls nicht zu Anwendung kommen. Auch hier ist auf die Möglichkeit der Befreiung abzustellen, wenn das Vorhaben im Einzelfall trotzdem zugelassen werden soll. Wie sich aus § 34 Abs. 2 BauGB ergibt, ist § 31 Abs. 2 BauGB entsprechend anzuwenden. Die erweiterte Befreiungsmöglichkeit gemäß § 31 Abs. 3 BauGB ist nicht entsprechend anwendbar, da in § 34 Abs. 2 BauGB hierfür keine Regelung getroffen wurde.

Die Abweichungsregelung des § 34 Abs. 3a BauGB knüpft an einen bereits vorhandenen Bestand an. Hervorzuheben ist, dass nur für zulässigerweise errichtete Gebäude und bauliche Anlagen eine Abweichung in Betracht kommt. Demnach hat die zuständige Bauaufsichtsbehörde die Übereinstimmung des ursprünglichen Vorhabens mit den baurechtlichen Vorschriften zu prüfen. Bei einem Vorhaben nach Nr. 1.b) müssen bereits ein Wohngebäude vorhanden und im Falle der Nr. 1.c) die bauliche Anlage grundsätzlich für eine Wohnnutzung geeignet sein.

Orientierung am Bestand

Hierzu kumulierend muss die Abweichung städtebaulich vertretbar (Nr. 2) und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein (Nr. 3). Beide Voraussetzungen sind wortgleich in § 31 Abs. 2 BauGB geregelt. Eine Abweichung ist städtebaulich vertretbar, wenn sie mit den Grundsätzen der §§ 1 und 1a BauGB vereinbar ist und so in einem Bebauungsplan geplant werden könnte. Hervorzuheben sind hierbei die planerische Konzeption der Gemeinde (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB), die Planungsleitsätze nach § 1 Abs. 6 BauGB und das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7

Abweichung muss städtebaulich vertretbar sein

BauGB).<sup>25</sup> Demnach kann eine Abweichung in den Fällen städtebaulich vertretbar sein, in denen die mit der beabsichtigten Nutzung verbundenen bodenrechtlichen Spannungen zugleich gemindert oder wenigstens ausgeglichen werden. Wenngleich einem Baugenehmigungsverfahren sonst kompensatorische Elemente fremd sind, ermöglicht das Tatbestandsmerkmal städtebauliche Vertretbarkeit in diesem Fall, Vor- und Nachteile des Vorhabens planerisch gegeneinander abzuwägen.<sup>26</sup> Dieses planerische Element ist deshalb von Bedeutung, weil bei den Abweichungsfällen Gemengelagen entstehen oder bereits bestehende verschärft werden können, zum Beispiel wenn ein gewerblich genutztes Gebäude oder eine bauliche Anlage in einem eher gewerblich geprägten Bereich zu Wohnzwecken umgenutzt werden. Ob die hierdurch entstehenden Belastungen hinnehmbar sind oder durch anderweitige Maßnahmen gemindert oder ausgeglichen werden müssen, ist im Einzelfall zu ermitteln und das Wohnbauvorhaben ggf. im Baugenehmigungsverfahren mit geeigneten Nebenbestimmungen zu bescheiden.

Die Abweichung muss auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Die städtebauliche Vertretbarkeit eines Vorhabens wird durch die Maßgaben des § 1 BauGB bestimmt. In diesem vorgegebenen Rahmen sind auch die nachbarlichen Interessen zu berücksichtigen und abzuwägen. Insofern wird davon ausgegangen, dass der Würdigung nachbarlicher Interessen im Regelfall keine zusätzliche eigenständige Bedeutung bei der Beurteilung der städtebaulichen Vertretbarkeit zukommt.<sup>27</sup> Dies kann bei Erweiterung bestehender Wohngebäude anders sein, wenn sich aus der baulichen Erweiterung eine erdrückende Wirkung auf die im Umfeld befindliche Bebauung ergibt.<sup>28</sup>

Würdigung nachbarschaftlicher Interessen

Öffentliche Belange werden in der Regel nicht beeinträchtigt sein, wenn das Vorhaben städtebaulich vertretbar ist. Denn die berührten öffentlichen Belange finden in der Anforderung an die städtebauliche Vertretbarkeit meist bereits Berücksichtigung. Ihnen kommt insofern in der Regel keine weitergehende praktische Bedeutung zu.

Abweichungen vom Einfügungsgebot waren bisher auf den Einzelfall beschränkt. Diese Beschränkung hat der Gesetzgeber mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 für Vorhaben im Zusammenhang mit einer Wohnnutzung aufgegeben. Nach § 34 Abs. 3a Satz 3 BauGB kann in den genannten Fällen (§ 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1. b und c BauGB) vom Erfordernis des Einfügens nicht nur im Einzelfall, sondern auch in mehreren Fällen abgewichen werden. Wenngleich es der Gesetzgeber nicht ausdrücklich regelt, wird es sich um mehrere vergleichbare Fälle handeln müssen, also solche Fälle, die in Bezug auf die maßgeblichen Kriterien des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB gleichartig sind.<sup>29</sup>

Abweichung nicht mehr nur im Einzelfall

Es kommt deshalb bei diesen Vorhaben nicht darauf an, ob es sich um Vorhaben handelt, welche zeitgleich oder in geringem zeitlichem Abstand zu vergleichbaren Vorhaben unter Anwendung dieser Norm genehmigt werden sollen.

Auch greift das Erfordernis einer atypischen Fallkonstellation bei diesen Vorhaben nicht mehr. Das BVerwG hatte in Anlehnung an die für Befreiungen

<sup>25</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, § 34 Rdnr. 88d unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 15.2.1990 – 4 C 23.86.

<sup>26</sup> Vgl. Söfker, ebenda, Rdnr. 88d.

<sup>27</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.2.1990 – 4 C 23.86.

<sup>28</sup> Vgl. Söfker, ebenda, Rdnr. 88e.

<sup>29</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 2, § 34 Rn. 90c.

wegen fehlender Atypik geltenden Erwägungen eine Abweichung vom Einfügen ausgeschlossen, wenn davon auszugehen war, dass die Gründe auf mehr als nur einzelne Grundstücke übertragen werden konnten.<sup>30</sup>

Zu beachten ist jedoch, dass eine Abweichung vom Einzelfallerfordernis nur dann in Betracht kommt, wenn die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erforderlich ist (§ 34 Abs. 3a Satz 3 BauGB). Die Gemeinde hat sich somit im Rahmen der Erteilung des Einvernehmens mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Schwelle des Planungserfordernisses überschritten wird.

Prüfung Schwelle des Planungserfordernisses

Wenn Abweichungen für mehrere vergleichbare Vorhaben beantragt werden, ist in die Prüfung der städtebaulichen Vertretbarkeit auch die Frage einzubeziehen, ob hierdurch eine Umstrukturierung des betreffenden Gebiets eingeleitet wird. Werden beispielsweise mehrere Wohnbauvorhaben unter Erteilung von Abweichungen genehmigt, so prägen diese dann bei der Prüfung der Zulässigkeit späterer Vorhaben die Eigenart der näheren Umgebung mit und verändern so den Zulässigkeitsrahmen des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Bei der Änderung, Erweiterung oder Erneuerung von Wohnzwecken dienenden Vorhaben wird dies in erster Linie auf einen veränderten Zulässigkeitsrahmen für das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die Grundstücksfläche hinauslaufen. Bei der Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung, führt dies unter Umständen zu einer Ausweitung der Wohnnutzung im Gebiet.<sup>31</sup>

Mögliche Veränderung der Prägung des Gebiets

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 34 BauGB und somit auch die Abweichung nach § 34 Abs. 3a BauGB wird von der Bauaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde getroffen. Bei der Abweichungsentscheidung handelt es sich um eine Ermessensentscheidung. Die Gemeinde wird sich bei der Erteilung des Einvernehmens insbesondere mit der Frage der städtebaulichen Vertretbarkeit auseinandersetzen müssen, ob sie in der konkreten städtebaulichen Situation das Einvernehmen für ein oder mehrere Vorhaben erteilt.

Städtebauliches Einvernehmen Ermessensentscheidung

Aufgrund einer Sonderregelung gemäß § 246 Abs. 8 BauGB gilt zeitlich befristet bis zum 31.12.2024 § 34 Abs. 3a BauGB entsprechend für die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden dienen, und für deren Erweiterung, Änderung oder Erneuerung.

Regelung zeitlich befristet

### 3. Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts

Das kommunale Vorkaufsrecht ist ein Instrument, welches der Umsetzung bestimmter städtebaulicher Maßnahmen dient. Es kann die Städte bei der Entwicklung neuer Baugebiete, aber auch bei der Mobilisierung von Baurechten auf unbebauten Grundstücken unterstützen. Auch für die Behebung städtebaulicher Missstände kann das Vorkaufsrecht genutzt werden. Dabei kann die Gemeinde zum einen auf die ihr unmittelbar durch das Gesetz in § 24 BauGB zugewiesenen allgemeinen Vorkaufsrechte zurückgreifen. Ergänzend hierzu kann die Gemeinde durch Satzung nach § 25 BauGB Vorkaufsrechte auch für von § 24 BauGB nicht erfasste Fallkonstellationen begründen. Beim Satzungs-vorkaufsrecht wird auch von besonderem Vorkaufsrecht gesprochen. Daneben können auch zivilrechtlich begründete Vorkaufsrechte bestehen, z.B. wenn eine Gemeinde Grundstücke verkauft und sich

Potenzial: Unterstützung Mobilisierung von Baurechten

<sup>30</sup> Vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 8.5.1989 – 4 B 78.89.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu ausführlich Söfker, a.a.O., Rdnr. 88d.

bei Verkauf ein vertragliches Vorkaufsrecht für den Fall der Weiterveräußerung des Verkäufers einräumen lässt.

In § 24 Abs. 1 BauGB sind die Tatbestände abschließend aufgeführt, bei deren Vorliegen bereits Kraft Gesetz ein Vorkaufsrecht besteht, soweit auch die weiteren Voraussetzungen des § 24 Abs. 3 BauGB vorliegen.

Die Ermächtigung zum Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung besteht in gesetzlich definierten Fallkonstellationen. Sowohl das gesetzliche Vorkaufsrecht als auch das durch Satzung begründete Vorkaufsrecht können die Entwicklung und Mobilisierung erleichtern und beschleunigen. Das Vorkaufsrecht darf gemäß § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Der Gesetzgeber hat durch das Baulandmobilisierungsgesetz in einer ergänzenden Regelung in Satz 2 klargestellt, dass dem Wohl der Allgemeinheit auch die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dient.

Voraussetzung: Wohl der Allgemeinheit – Deckung des Wohnbedarfs

Das Baulandmobilisierungsgesetz hat sowohl beim allgemeinen Vorkaufsrecht als auch beim Satzungsvorkaufsrecht Änderungen gebracht, die für die Kommunen bei der Schaffung und Mobilisierung von Wohnbauland hilfreich sein können. Zudem ist das Verfahren zur Ausübung des Vorkaufsrechts für die Kommunen besser handhabbar geworden, da die Frist, innerhalb der das Vorkaufsrecht auszuüben ist, von zwei auf drei Monate verlängert wurde. Schließlich wurde die Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert erweitert. Diese Möglichkeit besteht nun generell in allen Fällen, bei denen der vereinbarte Preis über dem Verkehrswert liegt. Wie diese Neuerungen praktisch genutzt werden können, wird anhand der im Folgenden skizzierten Beispiele verdeutlicht. Ergänzend hierzu sollen auch Anwendungsfälle der Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 angesprochen werden.

Hilfreiche Neuerungen beim Vorkaufsrecht

#### § 24 Allgemeines Vorkaufsrecht

##### (1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

1. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Absatz 3 festgesetzt ist,
2. in einem Umlegungsgebiet,
3. in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich,
4. im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung,
5. im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist,
6. in Gebieten, die nach den §§ 30, 33 oder 34 Absatz 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind, wobei ein Grundstück auch dann als unbebaut gilt, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist,
7. in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten, sowie
8. in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn
  - a) in diesen ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 vorliegt oder
  - b) die baulichen Anlagen einen Missstand im Sinne des § 177 Absatz 2 aufweisen und die Grundstücke dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung.

Im Falle der Nummer 1 kann das Vorkaufsrecht bereits nach Beginn der öffentlichen Auslegung ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst hat, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen. Im Falle der Nummer 5 kann das Vorkaufsrecht bereits ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird.

- (2) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten.
- (3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dienen. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben.

### 3.1 Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB

Baulücken stellen in vielen Städten ein nicht unerhebliches Potenzial für den Wohnungsbau dar. Dieses Potenzial zu nutzen, erfordert erhebliche Anstrengungen der Kommunalverwaltungen. Hier kann das Vorkaufsrecht helfen. Gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB besteht ein Vorkaufsrecht zur Mobilisierung unbebauter Grundstücke für den Wohnungsbau beim Kauf von Grundstücken in Gebieten, die nach den §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind.

Mobilisierung unbebauter Grundstücke

Zweck dieses Vorkaufsrechts ist es, Wohnbaugrundstücke ihrem bestimmungsmäßigen Zweck als Wohnbaugrundstück zuzuführen. Häufig wird es sich um Baulücken innerhalb einer ansonsten im Wesentlichen homogenen Wohnbebauung handeln. Wird ein solches Grundstück verkauft, kann die Gemeinde das Vorkaufsrecht mit dem Zweck ausüben, das Grundstück alsbald an Dritte, z.B. eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft oder eine Wohnungsbaugenossenschaft, weiter zu veräußern, soweit diese bereit und in der Lage sind, das Grundstück alsbald zu bebauen und sich hierzu verpflichten. Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht gemäß § 27a BauGB auch gleich zugunsten eines solchen Dritten ausüben. Dies erspart einen Erwerbsvorgang und damit das zweimalige Entstehen einer Grunderwerbsteuerpflicht. Das folgende Beispiel macht deutlich, in welchen Fallkonstellationen das Vorkaufsrecht nach Nr. 6 zum Tragen kommt.

Entwicklungspotenzial Baulücken

## Praxisbeispiel

Hier geht es um die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB für ein unbebautes Grundstück, welches nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden kann. Das zum Verkauf stehende Grundstück liegt in einem Gebiet, das die Prägung eines allgemeinen Wohngebiets hat, und fällt damit in den Anwendungsbereich von § 34 Abs. 2 BauGB. Läge keine Gebietsprägung im Sinne von § 34 Abs. 2 BauGB vor, würde das Vorkaufsrecht hier nicht greifen.

Prägung allgemeines Wohngebiet

Abb. 14:  
Fiktives Beispiel



Quelle: Symbolhafte Darstellung.

Zweck der Ausübung des Vorkaufsrechts ist die Sicherstellung der Bebauung des Grundstücks zur Realisierung von Wohnungsbau und zur Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung. Ziel ist die Bebauung dieses unbebauten Grundstücks mit 10 – 12 Wohneinheiten.

Umsetzung Vorrang der Innenentwicklung

Soweit der Käufer eines Grundstücks selbst bereit und in der Lage ist, das Grundstück alsbald mit einem Wohngebäude zu bebauen, und er sich hierzu gegenüber der Gemeinde verpflichtet, ist die Ausübung des Vorkaufsrechts zur Sicherstellung einer Bebauung nicht erforderlich. Zwar dient die Maßnahme auch zur Deckung des Wohnbedarfs, jedoch kann das Ziel bei einer entsprechenden Verpflichtung des Käufers auch ohne Ausübung des Vorkaufsrechts erreicht werden. Dieses Ergebnis lässt sich allerdings nur erreichen, wenn die Gemeinde zunächst das Verfahren zur Ausübung eines Vorkaufsrechts einleitet und den Käufer hierzu anhört. Formal hat dieser dann die Möglichkeit, die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 27 BauGB abzuwenden. Dies setzt zum einen voraus, dass die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften nach den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist. Hiervon kann im Falle des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB grundsätzlich ausgegangen werden, da die Bebaubarkeit zu Wohnzwecken bereits Voraussetzung für das Bestehen des Vorkaufsrechts ist. Zum anderen muss der Käufer in der Lage sein, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, und er muss sich vor Ablauf der Ausübungsfrist nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB hierzu, d.h. zur Bebauung des Grundstücks, verpflichten. In diesem Fall wird das von der Gemeinde verfolgte Ziel auch ohne die Ausübung des Vorkaufsrechts erreicht.

Abwendung Ausübung des Vorkaufsrechts

Die Gemeinde kann bei der Abwendung nicht verlangen, dass sich der Käufer des Grundstücks zur Errichtung von öffentlich geförderten Wohnungen verpflichtet. Der mit dem Vorkaufsrecht verfolgte Zweck richtet sich allein auf den Wohnungsbau an sich. Eine weitere Spezifizierung des Zwecks ist nicht vorgesehen.

Keine Spezifizierung der Art des Wohnungsbaus

## Grenzen des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB

Das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB bezieht sich ausschließlich auf Grundstücke, die nach den §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Das sind festgesetzte oder faktische Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete, allgemeine Wohngebiete und besondere Wohngebiete (hier nur festgesetzte). Nicht einbezogen sind damit Baugebiete, in denen Wohngebäude zwar uneingeschränkt zulässig sind, die jedoch nicht vorwiegend durch Wohngebäude bebaut werden können.

Einschränkung der Gebietstypen

Um ein Vorkaufsrecht auch für Baugrundstücke zu begründen, die nicht in den Anwendungsbereich des § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB fallen, muss die Gemeinde eine Vorkaufsrechtssatzung erlassen. Auch wenn hinsichtlich der Zuordnung in den Anwendungsbereich von § 34 Abs. 2 BauGB oder hinsichtlich des Vorhandenseins auch nur geringfügiger und nicht nur temporärer Bebauung Zweifel bestehen, kann sich der Erlass einer Rechtsklarheit schaffenden Vorkaufsrechtssatzung empfehlen. Welche Voraussetzungen dabei zu beachten sind, wird unten erläutert.

Vorkaufsrechtssatzung

Der Gesetzgeber hat durch das Baulandmobilisierungsgesetz die Regelung dahingehend ergänzt, wann Grundstücke als unbebaut gelten. Dies ist dann der Fall, wenn sie lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut sind.

Merkmale unbebauter Grundstücke

Eine Anlage ist eine Einfriedigung, wenn sie dazu bestimmt ist, ein Grundstück vollständig oder teilweise zu umschließen und nach außen abzuschirmen, um unbefugtes Betreten oder Verlassen oder sonstige störende Einwirkungen abzuwehren.<sup>32</sup> Dies ist beispielsweise bei Zäunen, Mauern oder auch Hecken der Fall.

Die Bezugnahme auf den erkennbar vorläufigen Zweck einer Bebauung führt zu neuen Abgrenzungsfragen, da auf eine zeitliche Komponente abgestellt wird. Die Gesetzgebung enthält lediglich den Hinweis, dass es sich um eine Klarstellung handeln soll.<sup>33</sup> Der Begriff „vorläufig“ deutet darauf, dass es sich um (bauliche) Anlagen handeln muss, die lediglich für eine Übergangszeit, eben vorläufig bis zur Realisierung der endgültigen Nutzung, gedacht sind. Die Vorläufigkeit einer Bebauung muss erkennbar sein. Eine Bebauung zu vorläufigen Zwecken ist insbesondere dann gegeben, wenn die bauliche Anlage geeignet und bestimmt ist, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden („fliegende Bauten“ i.S.d. Landesbauordnungen) oder wenn die Errichtung der baulichen Anlage nur zeitlich befristet oder auf Widerruf genehmigt wurde. Ist eine Genehmigung des Vorhabens nicht erforderlich, ist auf das Maß der tatsächlichen Nutzung abzustellen (vgl. Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Mobilisierung von Bauland [Baulandmobilisierungsgesetz BauGBÄndG 2021 – Mustererlass], beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 14./30.9.2021, geändert am 24.3.2022, 17).

Vorläufiger Zweck einer Bebauung

Auch das Vorkaufsrecht darf gemäß § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Der Gesetzgeber hat durch das Baulandmobilisierungsgesetz in einer ergänzenden Regelung in Satz 2 klargestellt, dass dem Wohl der Allgemeinheit auch die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dient.

Voraussetzung: Wohl der Allgemeinheit – Deckung des Wohnbedarfs

<sup>32</sup> Vgl. Hessischer VGH, Beschluss von 17.05.1990 – 4 TG510/90 –, juris m. w. N..

<sup>33</sup> BT-Drs. 19/29396, S. 64.

### 3.2 Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB

Durch das Baulandmobilisierungsgesetz wird in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB ein Vorkaufsrecht der Gemeinde in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34 eingeführt, wenn (a) in diesen ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 3 vorliegt oder (b) die baulichen Anlagen einen Missstand im Sinne des § 177 Abs. 2 aufweisen und die Grundstücke dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung.

Missstände und nachteilige Auswirkungen

Zur Vermeidung der Einführung neuer Definitionen wird auf die bereits im Baugesetzbuch vorhandenen Kriterien für Missstände als Maßgabe für Sanierungsmaßnahmen sowie Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote zurückgegriffen. Darüber hinaus haben die Gemeinden zu ermitteln, ob der festgestellte Missstand nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld hat und ob diese Auswirkungen erheblich sind. Zur Beurteilung der Erheblichkeit bedarf es einer Gesamtbetrachtung bzw. Abwägung aller Umstände im Hinblick auf die betroffenen Eigentums- und Verfügungsrechte und die mit der Ausübung des Vorkaufsrechts verfolgten städtebaulichen Ziele.

Kriterien und Erheblichkeit

Die Vorschrift soll insbesondere dann einen Erwerb ermöglichen, wenn das Grundstück oder die darauf befindliche bauliche Anlage neben dem festgestellten Missstand zugleich städtebaulichen Entwicklungszielen bzw. wohnungspolitischen Zielsetzungen nicht entspricht, den geltenden Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entspricht oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Der Gesetzgeber hat hierbei die im Rahmen der städtebaulichen Forschung gewonnenen Erkenntnisse zum Umgang mit Problemimmobilien zu Grunde gelegt.<sup>34</sup>

Problemimmobilien

#### Praxisbeispiel

Die Stadt Gelsenkirchen übte für die Grundstücke Steeler Straße 163, 165 und Achternbergstraße 33, 35 das gemeindliche Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB i.V.m. § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB zugunsten der Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (ggw) aus.

Beispiel exponierter Problemimmobilien in Gelsenkirchen

Die aufstehenden Objekte gelten als „Problem- bzw. Schrottimobilien“ und sind aufgrund ihrer exponierten Lage am Stadtteileingang Rotthausen im Kreuzungsbereich von Steeler Straße und Achternbergstraße weithin sichtbar.

Sie befinden sich in einem unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. Zudem liegen sie innerhalb des Stadterneuerungsgebietes Rotthausen, das seit 2018 Förderkulisse der Städtebauförderung (Bund-Länder-Programm Sozialer Zusammenhalt) ist. Grundlage hierfür bildet das Integrierte Entwicklungskonzept (IEK) „Rotthausen – Stadtteil in Bewegung“. Gemäß der Analyse im IEK sind insbesondere die südwestlichen Wohnquartiere des Stadtteils durch eine Häufung von Gebäuden mit zum Teil erheblichen Substanzdefiziten betroffen. Im südlichen Abschnitt der Steeler Straße, in dem sich die Grundstücke befinden, besteht zudem eine Gemengelage aus Gewerbe- und Wohnstandorten, die sich durch problembehaftete Wohnungsbestände mit hohen Leerständen auszeichnet. Zudem sieht das IEK für den Kreuzungsbereich am Stadtteileingang von Gelsenkirchen-Rotthausen, in dem sich die

Städtebauliche Analyse

<sup>34</sup> Vgl. BBSR 2020.

Objekte befinden, als bauliche Maßnahme eine städtebauliche Neugestaltung des Stadtteileingangs im Kreuzungsbereich von Steeler Straße und Achternbergstraße vor.

Die vier Objekte waren Bestandteil eines großen Immobilienpaketes in Höhe von mehr als 20 Mio. Euro, das von einer niederländischen an eine deutsche Gesellschaft verkauft wurde. Für die einzelnen Grundstücke wurden im Kaufvertrag anteilige Kaufpreise ausgegeben. Der durch einen externen Wertermittlungsgutachter festgestellte Verkehrswert für die verfahrensgegenständlichen Objekte betrug nur ca. 13,5 % des eigentlichen Kaufpreises. Aufgrund der erheblichen Abweichung kam nur eine preislimitierte Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB in Betracht, wenngleich dadurch die Gefahr bestand, dass die Verkäuferin von dem ihr gem. § 28 Abs. 3 Satz 2 BauGB zustehenden Recht Gebrauch macht und vom Kaufvertrag zurücktritt.

Preislimitierte Ausübung des Vorkaufsrechts

Im Rahmen des Vorkaufsrechtsverfahrens wies die Stadt die Käuferin auf ihr Recht zu Abwendung des Vorkaufsrechts nach § 27 BauGB mittels Abschluss einer Abwendungsvereinbarung hin, mit der sie sich hätte verpflichten müssen, die Gebäude in einen städtebaulich und anlagenbezogen rechtmäßigen Zustand zu bringen und die Grundstücke entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme binnen angemessener Frist zu nutzen. Von ihrem Abwendungsrecht machte die Käuferin keinen Gebrauch.

Möglichkeit einer Abwendungsvereinbarung

Auf Anfragen der Verkäuferin bezüglich eines möglichen freihändigen Erwerbs durch die Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (ggw) zu einem höheren Kaufpreis ging die Stadt nicht ein. Die Verkäuferin akzeptierte die preislimitierte Ausübung des Vorkaufsrechtes.

Die Ausübung des Vorkaufsrechtes erfolgte auf der Grundlage von § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 lit. a) (Vorliegen gebietsbezogener städtebaulicher Missstände) und § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 lit. b) (Vorliegen anlagenbezogener baulicher Missstände), wenngleich durchaus auch nur die Bezugnahme auf § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 lit. b) ausgereicht hätte, da die Objekte massive bauliche Missstände aufweisen, die keine gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse zulassen und die Objekte aufgrund ihres maroden baulichen Zustands erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale und städtebauliche Umfeld haben. Die zusätzliche Bezugnahme auf § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 lit a) war möglich, da die Stadtverwaltung ebenfalls gebietsbezogene städtebauliche Missstände nachweisen konnte.

Zusätzlich städtebauliche Missstände

Für den Nachweis anlagenbezogener baulicher Missstände wurde im Zuge der Sachverhaltsermittlung eine Objektbesichtigung von Beschäftigten der Stadt mit dem beauftragten Quartiersarchitekten durchgeführt und dokumentiert. Die Objekte befanden sich allesamt in einem sehr maroden baulichen Zustand (u.a. massive Bergbauschäden, Schimmel- und Feuchtigkeitsbefall in fast allen Wohnungen, baulicher Verfall etc.). Die erheblichen Nachteile auf das soziale und städtebauliche Umfeld (u.a. Trading-Down-Effekte) ließen sich ebenfalls belegen.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts für diese Grundstücke wird nach Abwägung privater und öffentlicher Belange durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt.

Vorkaufsrecht ausgeübt

Abb. 15:  
Blick auf das  
Grundstück aus der  
Steeler Straße



Abb. 16:  
Blick auf den  
Kreuzungsbereich  
Achternbergstraße und  
Steeler Straße



Quelle: Stadt Gelsenkirchen.

Die Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (ggw) verpflichtete sich als Begünstigte des Vorkaufs zur Entwicklung der Flächen im Rahmen der städtebaulichen Neugestaltung des Stadtteileneingangs im Kreuzungsbereich von Steeler Straße und Achternbergstraße im Sinne des integrierten Entwicklungskonzepts für Rotthausen.

Wohnungsbaugesellschaft als Begünstigte

Die Stadtverwaltung, die Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (ggw) und die Stadterneuerungsgesellschaft SEG arbeiten bereits länger erfolgreich zusammen, wenn es darum geht, die Wohnquartiere durch Minderung der negativen Auswirkungen von Problemimmobilien aufzuwerten und ungesunde Wohnverhältnisse zu verhindern. In Nordrhein-Westfalen konnten mit dem Landesförderprogramm Modellvorhaben Problemimmobilien in insgesamt 14 Städten 72 Problemimmobilien erworben werden; 29 davon allein durch die Stadt Gelsenkirchen. Vor diesem Hintergrund ist auch der aktuelle Fall als Beispiel einer erfolgreichen Kooperation zwischen Stadtverwaltung und städtischen Unternehmen einzuordnen.

Landesförderprogramm unterstützt Erwerb von Problemimmobilien

### 3.3 Vorkaufssatzungen für Potenzialflächen der Baulandentwicklung im Außenbereich

Bereits nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB besteht ein Vorkaufsrecht im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Dieses Vorkaufsrecht kann bereits ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird. Das Vorkaufsrecht nach Nr. 5 greift allerdings nicht, wenn ein solcher Beschluss noch nicht gefasst wurde. Auch greift es nicht, soweit noch unklar ist, ob die Flächen als Wohnbauflächen oder Wohngebiete ausgewiesen werden sollen. Es greift zudem nicht, soweit eine Bebauung bereits vorhanden ist, selbst wenn diese nur untergeordnet, geringfügig oder auf eine Teilfläche beschränkt ist.

Flächenausweisung  
Wohnen im FNP erforderlich

In diesen Fallkonstellationen kann eine Vorkaufssatzung helfen, die Entwicklung schneller und unkomplizierter durchzuführen. Die Gemeinde soll bereits im Vorfeld einer in Betracht gezogenen Baulandentwicklung die Möglichkeit haben, Grundstücke mit dem Ziel der späteren Entwicklung zu Bauland durch Ausübung des Vorkaufsrechts erwerben zu können, damit die späteren Maßnahmen leichter durchgeführt werden können.<sup>35</sup> Das besondere gesetzliche Vorkaufsrecht nach Nr. 2 kann deshalb auch als ein Instrument des vorsorgenden Grunderwerbs bezeichnet werden.<sup>36</sup> Dem liegt der Tatsache zugrunde, dass die Entwicklung von gemeindeeigenen Flächen typischerweise schneller erfolgen kann als Entwicklungen auf in fremdem Eigentum liegenden Grundstücken. Die Vorkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB kann damit auch ein Baustein im Rahmen von Baulandmodellen sein, die auf einem Zwischenerwerb der Grundstücke basieren. Unten findet sich ein Praxisbeispiel der Stadt Tübingen für ein solches Vorgehen. Aber auch in anderen Fällen wird die Baulandentwicklung durch den Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde erleichtert, da Gestaltungsspielräume in der Planung und – soweit eine Bodenordnung erforderlich ist – auch in der Umlegung erweitert werden. Verkaufswillige Grundstückseigentümer\*innen werden sich angesichts einer bestehenden Vorkaufsrechtssatzung häufig direkt mit der Verkaufsabsicht an die Gemeinde wenden. Die Möglichkeit der Ausübung zum Verkehrswert wird dabei i.d.R. verhindern, dass überzogene Kaufpreiserwartungen entstehen. Die von einer Vorkaufsrechtssatzung betroffenen Grundstückseigentümer\*innen können durch die Gemeinde zusätzlich entsprechend informiert werden.

Instrument des vorsorgenden Grunderwerbs

Die Satzungsermächtigung in § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beruht mithin auf der Annahme, dass eine langfristig angelegte, an städtebauliche Ziele gebundene gemeindliche Bodenvorratspolitik ein besonders wirksames Mittel zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung ist.<sup>37</sup> Die umfassenden Möglichkeiten in § 25 Abs. 1 Nr. 2 der Bodenvorratspolitik werden bis zu dem Zeitpunkt gewährleistet, zu dem die städtebaulichen Maßnahmen rechtsverbindlich werden und damit das besondere Vorkaufsrecht gegenstandslos wird.

Gemeindliche Bodenvorratspolitik – Bezug erforderlich

<sup>35</sup> BVerwG Beschl. v. 19.12.2018 – 4 BN 42.18; Beschl. v. 26.1.2010 – 4 B 43.09.

<sup>36</sup> So Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 25 Rn. 12.

<sup>37</sup> BVerwG Beschl. v. 30.9.2020 – 4 B 45.19, ZfBR 2021, 66 Rn. 4; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 25 Rn. 12.

Im Gegensatz zu einer ungebundenen Flächenbevorratung ist jedoch ein Bezug zu einer beabsichtigten städtebaulichen Maßnahme erforderlich. Ohne diesen Bezug ist ein Vorkaufsrecht auch durch Satzung nicht begründbar.

### Praxisbeispiel

Hintergrund der Vorkaufssatzung der Stadt Tübingen für das Gebiet „Jesinger Loch“ ist der Baulandbeschluss der Stadt. Danach will die Stadt Bebauungsplanverfahren nur noch dann für neue Baugebiete im Außenbereich durchführen, wenn alle betroffenen Grundstücke im Eigentum der Stadt sind (Sitzungsvorlagen des Gemeinderats 28/2014 und 28a/2014). Auf dieser Grundlage sollen sämtliche Grundstücke eines zur Entwicklung anstehenden Baugebietes erworben und nach der Schaffung von Planungsrecht sowie der Durchführung der Erschließung des Baugebietes wieder an Bauwillige baureif veräußert werden.

Kommunaler Baulandbeschluss als Hintergrund für eine gebietsbezogene Vorkaufssatzung

Mit der Vorkaufsrechtsatzung soll der Stadt bei einem Veräußerungsgeschäft innerhalb des beschriebenen Satzungsgebiets ein Vorkaufsrecht eingeräumt werden, um die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung zu erleichtern. Damit wird das Ziel verfolgt, Wohnbauflächen bedarfsgerecht zu entwickeln. Die Stadt hat die Satzung in einem ergänzenden Verfahren erneut bekannt gemacht, um aufkommende Zweifel an der Rechtsförmlichkeit der ersten Bekanntmachung vorsorglich auszuräumen.

Beabsichtige städtebauliche Entwicklung erleichtern

Die Satzung erfordert keine Begründung. Auch müssen weder die Öffentlichkeit noch die Träger öffentlicher Belange beteiligt werden. Empfehlenswert ist es jedoch, in einer knapp gefassten Begründung zumindest die Ziele und diejenigen Tatsachen darzustellen, die belegen, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Satzung vorliegen. Dies erleichtert die Argumentation für den Fall, dass die Satzung beklagt wird.

Begründung einer Satzung hilfreich

Der räumliche Geltungsbereich der Satzung muss parzellenscharf festgelegt werden. Dies kann zeichnerisch, aber auch textlich durch Bezeichnung der Flurstücke erfolgen. Im vorliegenden Fallbeispiel wurde der Geltungsbereich sowohl zeichnerisch in einem Lageplan, der Bestandteil der Satzung ist, als auch textlich durch Bezeichnung der Flurstücke vorgenommen. In § 1 der Satzung wurde explizit der mit der Satzung verfolgte städtebauliche Zweck bezeichnet.

Parzellenscharfe Abgrenzung

Abb. 17:  
Räumliche Abgrenzung  
Vorkaufssatzung  
„Jesinger Loch“,  
Tübingen-  
Unterjesingen.



Quelle: Universitätsstadt Tübingen (2018): Satzung über ein besonderes Vorkaufsrecht (Vorkaufssatzung) für das Gebiet „Jesinger Loch“ in Tübingen-Unterjesingen. Vorlage 92/2018, <https://www.tuebingen.de/gemeinderat/get-file.php?id=47561&type=do&> (Stand: 11/2022).

### § 1 Zweck der Satzung/Städtebauliche Maßnahme

- (1) Die Universitätsstadt Tübingen beabsichtigt den Bereich „Jesinger Loch“ in Tübingen-Unterjesingen entsprechend des Zwischenerwerbsmodells als neue Wohnbaufläche zu entwickeln.
- (2) Zur Sicherung dieses Ziels erlässt die Universitätsstadt Tübingen eine Vorkaufssatzung.

### § 2 Räumlicher Geltungsbereich

- (1) Der räumliche Geltungsbereich der Vorkaufssatzung ergibt sich aus dem beigefügten Lageplan vom 21. Februar 2017. Dieser Lageplan ist Bestandteil der Satzung.
- (2) Der Geltungsbereich umfasst die Grundstücke Gemarkung Unterjesingen, Flst. Nr. 2576, 2577, ...

### 3.4 Vorkaufssatzung zur Aktivierung unbebauter Baugrundstücke im Innenbereich

Auch die Aktivierung vorhandener Baurechte ist eine städtebauliche Maßnahme. Als solche werden alle Maßnahmen verstanden, welche der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen, vorausgesetzt sie weisen einen städtebaulichen Bezug auf.<sup>38</sup> Zudem wird verlangt, dass sie mit den Mitteln des Städtebaurechts verwirklicht werden können.<sup>39</sup>

Die Aktivierung vorhandener Baurechte ist nicht nur ein legitimes städtebauliches Ziel. Dieses Ziel wird vielmehr durch das Prinzip der vorrangigen städtebaulichen Innenentwicklung unterstrichen. Maßnahmen, die auf dieses Ziel gerichtet sind, sind mithin städtebauliche Maßnahmen. Städtebauliche Maßnahmen sind auch rechtliche und tatsächliche Maßnahmen zur Durchführung von vorgesehener Planung oder Nutzung in einem Gebiet. Die den Planungen entsprechende Bebauung eines Grundstücks ist also eine städtebauliche Maßnahme. Sie könnte notfalls auch im Wege des Baugebotes durchgesetzt werden.<sup>40</sup>

Aktivierung bestehender Baurechte und Ziel Vorrang Innenentwicklung

Mittels Satzungsverkaufsrecht können daher auch Fallkonstellationen erfasst werden, welche über die in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 BauGB bezeichneten Nutzungszwecke hinausgehen.<sup>41</sup> Unschädlich ist dabei, dass neben dem Satzungsverkaufsrecht auch ein allgemeines Verkaufsrecht besteht. Der Erlass der Verkaufsrechtssatzung kann sich bezogen auf einzelne Grundstücke zwar als nicht erforderlich erweisen, bezogen auf das gesamte Satzungsgebiet kann er gleichwohl geeignet und erforderlich sein, um bestehende Abgrenzungsprobleme auszuräumen und für die betroffenen Eigentümer\*innen wie für die Gemeinde Rechtsklarheit zu schaffen.

Vorkaufssatzung kann Rechtsklarheit schaffen

#### Praxisbeispiel

Die Gemeinde Schleching im Chiemgau hat eine Flächenmanagement-Datenbank erstellt. Dabei werden Innenentwicklungspotenziale wie Baulücken, Leerstände, Gewerbebrachen, untergenutzte Gebäude und Althofstellen systematisch erfasst und bilanziert. Dies wird als Planungsgrundlage für die weitere Gemeindeentwicklung genutzt. Ziel ist es, Leerstände zu verhindern, innerörtliche Freiflächen zu nutzen, ortsbildprägende Grünflächen sowie ortsbildprägende Bausubstanzen zu erhalten und kostspielige Erschließungen im Außenbereich zu vermeiden. In der Begründung werden als zu sichernde Ziele der Verkaufsrechtssatzung<sup>42</sup> u.a. die Schließung von Baulücken und die Sicherung ortsbildprägender Grünflächen genannt. Die in Betracht gezogenen städtebaulichen Maßnahmen werden damit grob umrissen.

Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen als Grundlage für die Gemeindeentwicklung

<sup>38</sup> BVerwG Beschl. v. 19.12.2018 – 4 BN 42.18, BeckRS 2018, 36521 Rn. 5; Beschl. v. 14.4.1994 – 4 B 70.94, NJW 1994, 3178 = ZfBR 1994, 248 = UPR 1994, 304 = BauR 1994, 495.

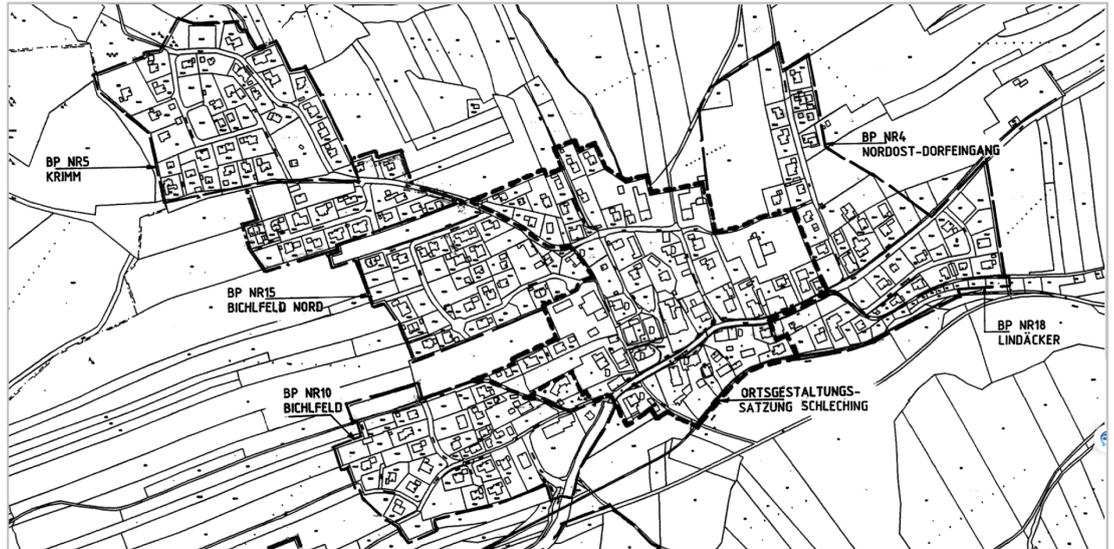
<sup>39</sup> OVG Münster Urt. v. 28.7.1997 – 10a D 31/97.NE.

<sup>40</sup> Vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 25 Rn. 15.

<sup>41</sup> Stock a.a.O.

<sup>42</sup> Gemeinde Schleching (2015): Satzung der Gemeinde Schleching über die Begründung eines besonderen Verkaufsrechts (Vorkaufssatzung) sowie Begründung zur Satzung über das Verkaufsrecht, 20.05.2015.

Abb. 18:  
Abgrenzung des  
Geltungsbereichs der  
Satzung der Gemeinde  
Schleching



Quelle: Gemeinde Schleching (2015): Übersichtskarte zu den Geltungsbereichen [Ausschnitt].

### Voraussetzungen des Satzungsverkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

Die Vorkaufrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB setzt allerdings voraus, dass die Gemeinde die städtebaulichen Maßnahmen in Betracht zieht. Förmlich durch einen Aufstellungsbeschluss konkretisierte Planungsabsichten sind nicht erforderlich. Die Durchführung der städtebaulichen Maßnahme muss noch nicht „beschlossene Sache“ sein.<sup>43</sup> Erforderlich sind allerdings ernsthafte Erwägungen, welche städtebaulichen Maßnahmen zur Umsetzung eines bestimmten städtebaulichen Ziels in Betracht kommen. Hieraus leitet sich der legitimierende Sicherungszweck ab.<sup>44</sup>

Städtebauliche Maßnahmen müssen in Betracht gezogen werden

Praktisch erfordert eine Vorkaufssatzung damit grundsätzlich zwar keine förmliche Planung. Es müssen allerdings Ziele benannt und von der Gemeinde erwogen worden sein. Idealerweise leitet sich eine Vorkaufrechtssatzung daher aus einem von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung ab. Für eine auf den Siedlungsbestand bezogene Vorkaufssatzung eignet sich insbesondere ein Innenentwicklungskonzept, welches die in Betracht kommenden Grundstücke erfasst und das verfolgte städtebauliche Ziel zum Ausdruck bringen kann. Soweit ein solches Konzept von der Gemeinde beschlossen wurde, kann kein Zweifel bestehen, dass die Gemeinde die genannten Maßnahmen in Betracht gezogen hat. Die Vorkaufssatzung dient der Umsetzung der mit dem Innenentwicklungskonzept zum Ausdruck gebrachten Ziele.

Innenentwicklungskonzept als Instrument zur Darstellung gemeindlicher Ziele

Welche städtebaulichen Ziele in Betracht gezogen werden, muss spätestens bei Erlass der Vorkaufrechtssatzung feststehen. Wie im Beispiel sollten die Erwägungen in einer Begründung zur Satzung nachvollziehbar dargestellt werden. Es muss deutlich werden, welche städtebaulichen Maßnahmen erwogen werden.

Darstellung städtebaulicher Maßnahmen

<sup>43</sup> BVerwG, Beschl. v. 26.1.2010 – 4 B 43.09; Beschl. v. 8.9.2009 – 4 BN 38.09; Beschl. v. 14.4.1994 – 4 B 70.94.

<sup>44</sup> BVerwG, Beschl. v. 8.9.2009 – 4 BN 38.09, VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16.

### 3.5 Vorkaufssatzung für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt zur Mobilisierung bestehender Baurechte

Die Gemeinden können in den in § 25 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB genannten Fällen Vorkaufsrechte auch durch Satzung begründen und so die allgemeinen gesetzlichen Vorkaufsrechte ergänzen.

Satzungsvorkaufsrechte

Zu unterscheiden sind das Satzungsvorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (Nr. 1), im Bereich möglicher städtebaulicher Maßnahmen (Nr. 2) sowie – eingefügt durch das Baulandmobilisierungsgesetz – in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt gemäß § 201a BauGB (Nr. 3).

Ergänzung durch Baulandmobilisierungsgesetz

Nach dieser Neuregelung kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen, wenn (a) diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und (b) es sich um ein nach § 201a BauGB bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt.

Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

Der Gesetzgeber unterscheidet hier zwei Fallkonstellationen: Zum einen kann das Satzungsvorkaufsrecht an brachliegenden Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, zum anderen an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken für im Zusammenhang bebaute Ortsteile begründet werden. Grundstücke im Außenbereich sind damit ausgeschlossen.

Zwei Fallkonstellationen

Was brachliegende Grundstücke sind, ist gesetzlich nicht definiert. Nach dem Verständnis des Gesetzgebers handelt es sich bei brachliegenden im Unterschied zu den unbebauten Grundstücken um solche, deren Nutzung aufgegeben ist.<sup>45</sup> Ein Grundstück gilt gem. § 25 Abs. 1 Satz 2 BauGB auch dann als unbebaut, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist, vgl. hierzu die Ausführungen zur inhaltsgleichen Regelung in § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB.

Brachliegende Grundstücke

Als weitere Voraussetzung wird verlangt, dass die Grundstücke vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Während es hier also auf die Bebaubarkeit der Grundstücke vorwiegend mit Wohngebäuden ankommt, ist im Gegensatz dazu das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB darauf gerichtet, dass die Gebiete nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Grundstücke, deren planungsrechtlicher Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 1 BauGB zu bestimmen ist, fallen mithin aus dem Anwendungsbereich des § 24 Abs. 1 Nr. 6 heraus, können jedoch von der Vorkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB erfasst werden.

Voraussetzung: Bebaubarkeit vorwiegend mit Wohngebäuden

Zudem wird vorausgesetzt, dass das betreffende Gebiet durch eine Rechtsverordnung nach § 201a als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt definiert ist. Das Satzungsvorkaufsrecht endet mit dem Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB, also spätestens am 31.12.2026.

Regelung befristet bis Ende 2026

Für die Aufstellung von Vorkaufssatzungen bestehen nach dem BauGB keine besonderen Verfahrensanforderungen. So sind weder eine Öffentlichkeitsbeteiligung noch eine Begründung vorgeschrieben. Gleichwohl ist eine Begründung sinnvoll, da auf diese in Vorkaufsbescheiden oder im Falle einer

Begründung einer Satzung hilfreich

<sup>45</sup> Vgl. BT-Drucksache 19/24838, 25.

gerichtlichen Überprüfung Bezug genommen werden kann.<sup>46</sup> Wenigstens sollte die das Vorkaufsrecht ausübende Gemeinde über ausreichende Unterlagen verfügen, aus denen sich die Rechtfertigung der Satzung ergibt.<sup>47</sup>

### 3.6 Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts

Nach einer Verlängerung der Ausübungsfrist durch das Baulandmobilisierungsgesetz kann die Gemeinde gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB das Vorkaufsrecht binnen drei Monaten (bisher zwei Monate) nach Mitteilung des Kaufvertrags durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausüben. Dies schafft auch bei hoher Arbeitslast mehr Luft, um Vorkaufsrechte ordnungsgemäß zu prüfen und auszuüben. Soll von dem Vorkaufsrecht häufiger Gebrauch gemacht werden, empfiehlt es sich, das verwaltungsinterne Verfahren exemplarisch durchzuspielen und den Verfahrensablauf entsprechend für nachfolgende Fälle festzulegen. Ein Beispiel, wie ein solcher Verfahrensablauf gestaltet werden kann, findet sich in nachfolgender Abb. 19.

Ausübungsfrist auf drei Monate erweitert

### 3.7 Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert – Preislimitierung

Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Kauf zwischen dem Berechtigten (Gemeinde) und dem Verpflichteten (Verkäufer) unter den Bestimmungen zustande, welche der Verpflichtete mit dem Dritten (Käufer) vereinbart hat (§ 28 Abs. 2 Satz 2 BauGB i.V.m. § 464 Abs. 2 BGB).

Erwerb zum Verkehrswert – potenziell preisdämpfende Wirkung

Abweichend von dieser Regelung kann die Gemeinde gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks (§ 194 BauGB) im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet.

Die bisherige Regelung, wonach der Verkehrswert „in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschritten“ sein muss, wurde durch das Baulandmobilisierungsgesetz aufgehoben.

Nach der Gesetzesbegründung<sup>48</sup> führt dies im Vergleich zur bestehenden Regelung in vielen Fällen zu einer Preisdämpfung für die Gemeinde.

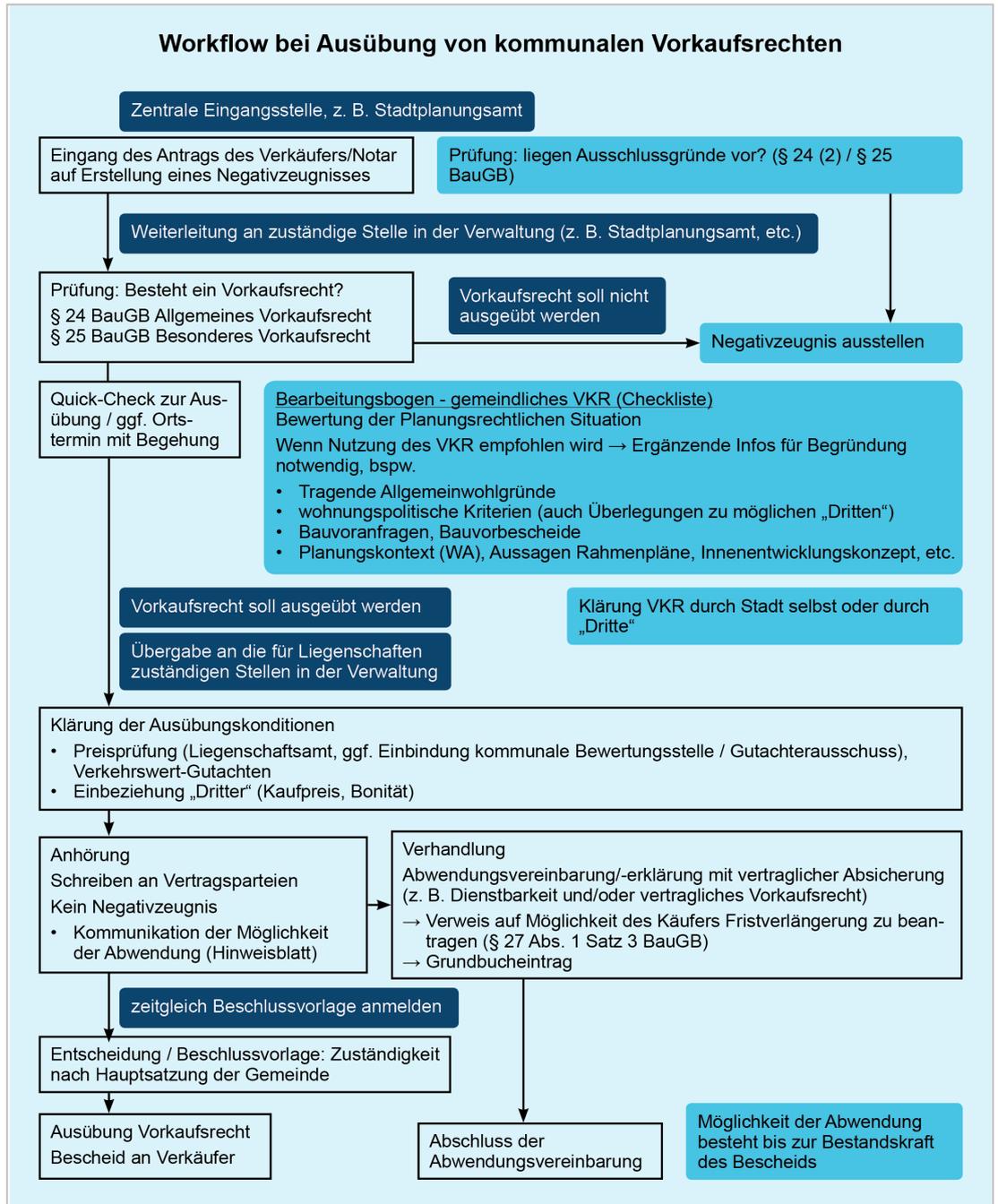
---

<sup>46</sup> Bracher, in: Bracher/Reidt/Schiller: Bauplanungsrecht, Rn. 2698.

<sup>47</sup> Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB, Rn. 8.

<sup>48</sup> BT-Drucksache 19/29396, 60.

Abb. 19:  
Workflow bei Ausübung  
von kommunalen  
Vorkaufsrechten



Quelle: Eigene Darstellung, Grafik Lilly Schnell, Difü.

## 4. Baugebote

Baulücken, untergenutzte Grundstücke oder Brachflächen stellen ein großes Potenzial für die Mobilisierung von Bauland dar. Wohnraum kann durch die Schließung von Baulücken oder die Nachverdichtung bestehender Bebauungsstrukturen durch die Errichtung, Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung von Gebäuden geschaffen werden. Die Gemeinden unternehmen große Anstrengungen, um diese Flächenpotenziale insbesondere für die Wohnbebauung nutzbar zu machen. Hervorzuheben sind beispiels-

Flächenpotenzial untergenutzter Grundstücke

weise Baulückenkataster, systematische Ansprachen von Grundstückseigentümer\*innen, die Etablierung von sog. Innenentwicklungsmanager\*innen<sup>49</sup> und viele weitere Maßnahmen. Sofern diese Maßnahmen nicht erfolgreich sind, sieht das BauGB für die Gemeinden – letztlich als ultima ratio vor der Enteignung – mehrere Möglichkeiten vor, ein Baugebot zu erlassen. Grundsätzliches Ziel des Erlasses eines Baugebots ist die Mobilisierung von Bauland durch die Errichtung einer baulichen Anlage. Das Baugebot verpflichtet die Adressat\*innen, innerhalb eines bestimmten Zeitraums ein Grundstück mit einer baulichen Anlage zu bebauen oder eine vorhandene bauliche Anlage anzupassen. Nach § 176 BauGB können Baugebote sowohl in Bebauungsplangebieten als auch im unbeplanten Innenbereich erlassen werden.

Wortlaut des  
Gesetzestextes

#### § 176 BauGB - Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

- (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.

<sup>49</sup> Im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“, gefördert durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Das Baulandmobilisierungsgesetz<sup>50</sup> aus dem Jahr 2021 hat den Anwendungsbereich des Baugebots erweitert, um den stetig anwachsenden Problemen der Wohnraumversorgung Rechnung zu tragen. Die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden zur Aktivierung von Bauland und der Sicherung bezahlbaren Wohnens sollen gestärkt werden.<sup>51</sup> 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 angespanntem Wohnungsmarkt<sup>52</sup> anordnen. Die Bauverpflichtung muss sich an den Festsetzungen des Bebauungsplans orientieren, die Gemeinde kann jedoch das entsprechende Maß der Nutzung bestimmen (siehe § 176 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Insgesamt soll also auch die neu eingeführte Variante des Baugebots zu einer Beschleunigung bei der Baulandmobilisierung führen.

Anwendungsbereich  
Baugebot erweitert

## Praxisbeispiele

Konkrete Beispiele für die Anwendung des novellierten Baugebots nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sind uns zum Redaktionsschluss der vorliegenden Handreichung nicht bekannt. Das liegt zum einen daran, dass in vielen Ländern noch keine Verordnung nach § 201a BauGB erlassen wurde bzw. diese noch in Vorbereitung ist. Daher können die Kommunen noch keine Grundstücke konkret in Betracht ziehen. Zum anderen wird ein Baugebot in der aktuellen Praxis der Kommunen überwiegend als Möglichkeit angesehen, die Eigentümer\*innen von einer kooperativen Zusammenarbeit bei der Bebauung der Baugrundstücke zu überzeugen. In der Regel kommt es daher selten zum tatsächlichen Erlass eines Baugebots. Dennoch zeigen die aktuellen Probleme bei der Mobilisierung von Bauland für die Wohnbebauung, dass in den Kommunen auch zunehmend wieder Baugebote diskutiert werden.

Anwendungsbeispiele  
fehlen noch

Als Beispiel für eine erfolgreiche Anwendung eines kooperativen Ansatzes im Vorfeld des Erlasses eines Baugebotes kann die Stadt Nürnberg dienen. Der Stadtplanungsausschuss hatte im Jahr 2019 beschlossen, dass das Instrument des Baugebots in Nürnberg testweise zur Anwendung gebracht werden soll. Dabei sollte gemeinsam mit Grundstückseigentümer\*innen ein Weg zur Bebauung der Grundstücke gesucht und möglichst einvernehmlich gefunden werden. Die Stadtverwaltung hat daraufhin die bestehenden Flächenpotenziale analysiert. Dabei wurden folgende Überlegungen zugrunde gelegt:

Katalysator für kooperative  
Zusammenarbeit

- Unkomplizierte Eigentümerstruktur: Lediglich ortsansässige Eigentümer\*innen ohne Erbengemeinschaften sowie maximal zwei Personen zur Erleichterung der Kommunikation
- Diversifikation in Bezug auf Planungs-/Baurecht und Potenzialumfang: sowohl Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans als auch Grundstücke, für die Baurecht nach § 34 BauGB bestand
- Minimierung ökologischer Folgewirkungen: keine Grundstücke, die durch schützenswerte Strukturen oder Funktionalitäten (Stadtklima, Hochwasserschutz etc.) gekennzeichnet sind

<sup>50</sup> BT-Drucksache 19/24838.

<sup>51</sup> Vgl. BT-Drucksache 19/24838, 18.

<sup>52</sup> Mit Stand November 2022 haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen.

In den letzten Jahren gab es vier konkrete Anwendungsfälle, in denen die Stadt Nürnberg auf Grundstückseigentümer\*innen zugegangen ist mit dem Ziel, eine Bebauung auf dem Grundstück zu ermöglichen. Hierfür wurden Anschreiben entworfen, welche die Eigentümer\*innen auf die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt und die Möglichkeit des Erlasses eines Baugebots hinwies. Zwar rief dies insgesamt sehr unterschiedliche Reaktionen hervor, führte jedoch im Ergebnis dazu, dass in zwei Fällen eine Wohnbebauung mit insgesamt 200 Wohneinheiten unmittelbar bevorsteht. Die Stadtverwaltung empfiehlt nunmehr dem Rat in einer Beschlussvorlage aus dem Jahr 2022, an der bisherigen Praxis des kooperativen Ansatzes festzuhalten, um weitere Grundstücke der Bebauung zuzuführen, aber notfalls auch die Anordnung eines Baugebots zu unterstützen.

Ansprache Grundstückseigentümer\*innen

In Nürnberg war vor allem vorteilhaft, dass es sich bei den Grundstückseigentümer\*innen um Privatpersonen handelte, mit denen die Kontaktaufnahme und Kommunikation deutlich einfacher verläuft. Insofern sind bei der Wahl der richtigen Methode im Umgang mit Baugeboten auch die konkreten Bedingungen in der jeweiligen Stadt zu berücksichtigen.

Lokale Rahmenbedingungen berücksichtigen

Die Stadt Tübingen wählte dagegen einen anderen Ansatz. Im Jahr 2019 entschied der Tübinger Gemeinderat, Eigentümer\*innen von brachliegenden Grundstücken flächendeckend anzuschreiben, mit der Aufforderung diese zeitnah zu bebauen – verbunden mit der Ankündigung, notfalls ein Baugebot zu erlassen.<sup>53</sup> Hierzu wurden von 550 registrierten Baulücken nach eingehender Prüfung 240 Potenzialgrundstücke ausgewählt. Die Anschreiben waren mit der Bitte versehen, in den nächsten zwei Jahren einen Bauantrag für die Bebauung der Grundstücke zu stellen. Für den Fall einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit der Bebauung hat die Stadt den Adressat\*innen den Verkauf der Grundstücke zum Verkehrswert vorgeschlagen. Sollten die Grundstücke beispielsweise im Familienkreis bleiben, bot die Stadt den Eigentümer\*innen für die nächsten 25 Jahre ein Erstzugriffsrecht auf den Verkauf von städtischen Grundrücken an.

Tübingen: flächendeckende Ansprache Eigentümer\*innen

Nach Auskunft der Stadt hat sich auf das Anschreiben ein Drittel der Eigentümer\*innen dazu bereit erklärt, ihre Grundstücke zu bebauen. Ein Drittel lehnte eine Bebauung ab, und ein weiteres Drittel meldete sich nicht zurück. Auf Letzteres könnte künftig ein formelles Anhörungsschreiben zum Erlass eines Baugebotes zukommen. Insgesamt wurden von den 240 angeschriebenen Grundstückseigentümer\*innen bislang 40 Bauanträge gestellt.

Reaktionen unterschiedlich

### Die konkreten Voraussetzungen für den Erlass eines Baugebots nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB

Voraussetzung für die Anordnung eines Baugebots nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ist ein Bebauungsplan, der Wohnnutzung zulässt. Das betrifft insbesondere die Festsetzung eines Baugebiets nach den §§ 2 bis 6a BauNVO. Der Begriff des Wohnens beinhaltet dabei nur das sog. „Dauerwohnen“, also eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie eine durch Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnete Nutzung.

Voraussetzung: Bebauungsplan mit zulässiger Wohnnutzung

Als Anwendungskulisse kommt auch eine nach § 9 Abs. 2d BauGB festgesetzte Fläche für die Wohnraumversorgung (Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung) in Betracht (siehe oben Kapitel I.1 „Sektoraler Bebauungsplan“).

<sup>53</sup> Das Musteranschreiben entsprechend Berichtsvorlage 525a/2018 des Tübinger Oberbürgermeisters vom 1.2.2019 ist online abrufbar unter [https://www.tuebingen.de/Daten/217\\_brief\\_bauluecken\\_anlage.pdf](https://www.tuebingen.de/Daten/217_brief_bauluecken_anlage.pdf)

§ 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB ermächtigt allerdings nur, die Eigentümer\*innen zur Bebauung zu verpflichten, nicht hingegen Anordnungen wohnungsbaurechtlicher Bindungen, wie Miet- und Belegungsbindungen der sozialen Wohnraumförderung während der Nutzungsphase zu treffen. Hierfür bedarf es anderer städtebaulicher Instrumente wie beispielsweise des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrages.

Über das Vorliegen eines Bebauungsplans mit zugelassener Wohnnutzung hinaus muss es sich zusätzlich um ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a BauGB handeln. Ein solches Gebiet liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (vgl. § 201a Satz 3 BauGB). Damit Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können, müssen die Landesregierungen durch Rechtsverordnung ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmen. Die Länder müssen darin begründen, dass in dem festgesetzten Gebiet ein dringender Wohnraumbedarf 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.

Voraussetzung: Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

Im Hinblick auf das Außerkrafttreten einer Rechtsverordnung nach § 201a Satz 5 BauGB spätestens mit Ablauf des 31.12.2026 ist 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).

Regelung befristet

Zu beachten ist jedoch, dass in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB) für Eigentümer\*innen eine Abwendungsmöglichkeit im Hinblick auf den Erlass eines Baugebots vorgesehen ist. Die Gemeinde hat 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 Rechnung getragen werden.

Abwendungsmöglichkeit Eigentümer\*innen

## Allgemeine Voraussetzungen für den Erlass eines Baugebots

Vor dem Erlass eines Baugebots muss zusätzlich eine Reihe von allgemeinen Voraussetzungen geprüft werden, die für alle Baugebote gleichermaßen gelten. Relevant sind hier insbesondere die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit und die Erforderlichkeit.

Prüfung Voraussetzungen

Die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit orientiert sich nur an dem Bauvorhaben selbst. Von einer objektiven wirtschaftlichen Zumutbarkeit wird in der Regel dann ausgegangen, wenn die Durchführung des Bauvorhabens wirtschaftlich rentabel ist, d.h. die Erträge müssen die aus der Maßnahme erwachsenden finanziellen Belastungen decken und müssen über eine schlichte Erhaltung der Vermögenssubstanz hinausgehen.

Objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit

Für die Anordnung eines Baugebots muss die Gemeinde ferner darlegen, dass die „alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist“ (§ 175 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Hierfür kann von Gesetzes wegen auch ein dringender Wohnraumbedarf der Bevölkerung herangezogen werden, welcher in einem Gebiet mit einem angespannten Woh-

Erforderlichkeit aus städtebaulichen Gründen

nungsmarkt im Sinne des § 201a BauGB grundsätzlich angenommen werden kann (s. § 175 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Weitere städtebauliche Gründe können z.B. sein:

- Innenentwicklung: Vermeidung der Baulandausweisung im Außenbereich
- Auslastung der Infrastruktur
- Planmäßige Baulückenschließung
- Beseitigung städtebaulicher Missstände
- Gestaltung 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 (siehe auch Kapitel II.5).

Detaillierte Hinweise zu den rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass eines Baugebots, zu den vorbereitenden informellen und förmlichen Verfahrensschritten sowie zur Anordnung und Vollstreckung eines Baugebots finden sich in der zeitgleich mit dieser Handreichung erscheinenden Arbeitshilfe Baugebote des Deutschen Instituts für Urbanistik<sup>54</sup>.

Arbeitshilfe Baugebote des Difu

---

<sup>54</sup> Arno Bunzel, Stefanie Hanke, Magnus Krusenotto, Daniela Michalski: Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis, Berlin 2023 (Difu-Impulse 1/2023).

## 5. Innenentwicklungskonzept

Um Bebauungsmöglichkeiten im Siedlungsbestand systematisch erfassen und diese effektiv und effizient mobilisieren zu können, ist eine konzeptionelle Grundlage hilfreich. Sie ermöglicht es, Schwerpunkt zu setzen, dort Prioritäten zu setzen, wo die größten Effekte zu erwarten sind. Erforderlich ist in jedem Fall eine Bestandsaufnahme, das heißt eine Vergewisserung darüber, welche Möglichkeiten der Innenentwicklung im Siedlungsbestand überhaupt bestehen. Baulückenkataster liefern hierzu bereits einen guten Beitrag, betrachten allerdings keine anderen Potenziale der Innenentwicklung wie etwa die Nachverdichtung auf bereits bebauten Grundstücken. Auch Umstrukturierungsflächen, etwa auf vormals gewerblich oder industriell genutzten Arealen, bleiben dabei außer Betracht. Mit dem Wissen über die vorhandenen Potenziale allein ist aber noch nichts gewonnen. Die Erfahrung zeigt, dass die Mobilisierung dieser Potenziale zumeist kein „Selbstläufer“ ist. Erforderlich ist vielmehr eine gezielte Aktivierung durch die Gemeinde. Hierzu steht eine ganze Palette informeller und formeller Instrumente zu Verfügung. Hierzu gehören etwa die gezielte Ansprache und Beratung von Eigentümer\*innen, Testentwürfe und Pilotvorhaben als Initialzündler für Folgeprojekte, Ankaufsangebote, Vorkaufssatzungen bis hin zum Baugebot (siehe auch Kapitel II.4). Wo aber beginnen, wo die knappen Ressourcen an Personal und Geld einsetzen? Es müssen also Prioritäten gebildet werden, und dies erfordert eine Bewertung der Potenziale und eine Kriterien-basierte Ableitung von räumlichen und sachlichen Schwerpunkten. Geht es vorrangig um Baulücken, soll auch das Thema Aufstockungen und Ergänzungsbauten angegangen werden? In welchen Bereichen lassen sich die größten Effekte insbesondere für den Wohnungsneubau erreichen? Um diese Fragen sachgerecht beantworten zu können, ist eine konzeptionelle Grundlage erforderlich. Diese kann die Gemeinde ohne weitere gesetzliche Grundlage erarbeiten.

Innenentwicklungspotenziale und Mobilisierung

Wortlaut des Gesetzestextes

### § 176a BauGB – Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

- (1) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept beschließen, das Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, zu Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen enthält, die der Stärkung der Innenentwicklung dienen.
- (2) Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach Absatz 1 soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen.
- (3) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept nach Absatz 1 zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans machen.

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurde eine solche konzeptionelle Grundlage nunmehr aber auch im BauGB verankert. In § 176a BauGB findet sich nun eine Regelung zum sog. „Städtebaulichen Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung“. Es enthält keine strikten Vorgaben zum Inhalt oder räumlicher Bezug. Das Innenentwicklungskonzept (IEK) kann daher als Grundlage für eine Vielzahl von städtebaulichen Instrumenten herangezogen werden und die Gemeinden dabei unterstützen, auch unzusammenhängend im Gemeindegebiet verteilt liegende Innenentwicklungspotenziale zu aktivieren. Durch den aktiven Umgang mit den ermittelten Potenzialflächen (z.B. Brachflächen, Gebäudeleerständen, Baulücken und untergenutzten Grundstücken) können diese schneller zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs mobilisiert werden.

Konzeptionelle Grundlage Innenentwicklungskonzept

Zwei Beispiele zeigen, in welcher strukturierten Weise Kommunen ein solches Innenentwicklungskonzept nutzen können.

## Praxisbeispiel Kempten

Die Stadt Kempten hat im September 2020 ein IEK beschlossen, welches aus drei Teilen besteht. Zunächst hat die Stadt ihr bereits seit 2003 existierendes Innenentwicklungskataster fortgeschrieben (Teil 1). In Teil 2 hat die Stadt Kempten die Stadtstrukturen zur städtebaulichen Betrachtung der Innenentwicklungspotenziale untersucht und einen Innenentwicklungsplan aufgestellt. In Teil 3 wurden sodann städtebauliche Leitlinien und Empfehlungen zur Innenentwicklung getroffen.

Kempten: dreistufiges Vorgehen

Bei der Fortschreibung des Innenentwicklungskatasters wurden folgende Potenzialtypen erfasst:

- Klassische Baulücken
- Geringfügig bebautes Grundstück
- Wohngebäude, vermutlich leerstehend
- Wohngebäude mit Leerstandsrisiko (anstehender Generationswechsel)
- Gewerbebrachen leerstehend
- Gewerbebrachen mit Restnutzung
- Hofstellen leerstehend
- Hofstellen mit Restnutzung
- Infrastruktureinrichtungen leerstehend

Die Innenentwicklungspotenziale wurden flächendeckend und systematisch im gesamten Stadtgebiet erfasst. Es wurden Grundstücksgrößen ab ca. 250 m<sup>2</sup> inklusive detaillierter Informationen je Fläche (z.B. Lage in Bebauungsplanangebot) berücksichtigt und auf deren kurz-, mittel- oder langfristige Verfügbarkeit untersucht.

Systematische Erfassung Innenentwicklungspotenziale

Die Ergebnisse sind in der Abb. 20 aufgeführt und wurden systematisch in ein Kataster überführt.

Abb. 20:  
Innenentwicklungspotenziale

Innenentwicklungspotenziale - Typen	Anzahl Potenziale	Fläche in ha	Im B-Plan-Gebiet	Fläche Potenziale im B-Plan-Gebiet in ha	Anzahl der Potenziale im B-Plan-Gebiet in %
Klassische Baulücke	193	46,0	139	33,5	72,0
Geringfügig bebautes Grundstück*	295	49,3	156	27,2	52,9
(Wohn)Gebäude vermutlich leerstehend	304	18,2	173	10,2	56,9
Wohngebäude mit Leerstandsrisiko (anstehender Generationenwechsel)	472	24,6	331	17,3	70,1
Gewerbebrache leerstehend	13	2,2	13	2,2	100,0
Gewerbebrache mit Restnutzung	69	14,9	43	13,3	62,3
Hofstellen leerstehend	3	1,0	1	0,4	33,3
Hofstellen mit Restnutzung	13	3,4	4	0,5	30,8
Infrastruktureinrichtung leerstehend	5	16,7	4	0,3	80,0
<b>gesamt</b>	<b>1367</b>	<b>176,3</b>	<b>864</b>	<b>104,8</b>	<b>63,2</b>
<b>Innenentwicklungspotenziale gesamt - ohne Leerstände, Leerstandsrisiken und geringfügig bebaute Flächen -</b>	<b>296</b>	<b>84,2</b>			

\* nur zum Teil bebaubar

Quelle: Stadt Kempten im Allgäu (2020): Innenentwicklungskonzept, September 2020, Kempten, 14.

In einem nächsten Schritt wurde abgeschätzt, in welchem Umfang die Potenzialflächen zeitnah verwertbar sind. Die Ergebnisse in Kempten haben gezeigt, dass zwar diverse Innenentwicklungspotenziale erfasst werden konnten, jedoch auf dem Weg zur Realisierung noch einige Hindernisse bestehen. Darunter fallen insbesondere entgegenstehende Interessen der Eigentümer\*innen. Empfohlen wurde daher eine systematische Ansprache aller Eigentümer\*innen, die in regelmäßigen Abständen (z.B. alle 1–2 Jahre) wiederholt werden soll. Die Bestandsaufnahme in Kempten differenziert zwischen kurz- bis mittelfristig und erst längerfristig nutzbaren Flächenpotenzialen.

Abschätzung Aktivierbarkeit

Methodisch wurden die Potenziale auf der Basis von Stadtstrukturtypen abgeleitet (Altstadt, Einfamilienhausgebiete, Geschosswohnungsbau etc.). Folgende Kriterien lagen dieser Typisierung zugrunde:

Unterscheidung Potenziale nach Stadtstrukturtypen

- Typische Ausgangslagen
- Typische Chancen für die Innenentwicklung
- Typische Chancen für eine positive Stadtentwicklung durch Innenentwicklung
- Typische Schwierigkeiten für die Innenentwicklung
- Herangehensweise
- Geeignete Beteiligungsformate

Unter Berücksichtigung der begrenzenden und unterstützenden Faktoren (z.B. Umweltaspekte, Lärmschutz oder bestehende Infrastruktur, attraktiver Wohn- und Gewerbestandort) für die Innenentwicklung hat die Stadt Kempten auf Grundlage des Innenentwicklungskatasters einen sog. Innenentwicklungsplan entworfen, in dem ergänzende Potenziale und Schwerpunktbereiche mit besonderem Potenzial dargestellt sind. Die innerhalb der unterschiedlichen Stadtgebiete ermittelten Potenzialflächen (insgesamt 32) wurden dann nach den Mobilisierungschancen eingestuft (niedrig – mittel – hoch – sehr hoch) und Chancen/Empfehlungen für jedes einzelne Gebiet definiert.

Vom Kataster zum Innenentwicklungsplan

Im Ergebnis hat das Konzept Gebiete identifiziert, welche die größten Innenentwicklungspotenziale aufweisen. Flankierend wurden zudem übergeordnete Leitlinien der Innenentwicklung definiert, die das Augenmerk auf strategische Aspekte lenken, die bei der Siedlungsentwicklung im Bestand für die gesamtstädtische Ebene zu beachten sind.

Leitlinien der Innenentwicklung

## Praxisbeispiel Wuppertal

Die Stadt Wuppertal hat im Jahr 2020 als mittlerweile wieder wachsende Stadt ebenfalls einen Beschluss über ein IEK gefasst. Die zunächst von sehr starken Schrumpfungs- und Umstrukturierungsprozessen betroffene Stadt Wuppertal hat in der jüngsten Konsolidierungsphase einen Bedarf an neuen Wohnungen, der durch die aktuelle Bautätigkeit nicht gedeckt ist. Hiervon ausgehend möchte die Stadt Wuppertal einen Teil dieses Bedarfs im vorhandenen Siedlungsbestand abdecken, der zahlreiche Möglichkeiten bietet, aber auch sehr hohe Aufwertungs-, Anpassungs- und Neuordnungsanstrengungen erfordert.

Wuppertal wächst – Innenentwicklungspotenziale nutzen

Dabei wird auf das räumliche Grundgerüst des Stadtentwicklungskonzepts „Zukunft Wuppertal“ (STEK) zurückgegriffen und bestimmte Leitlinien des STEK werden konkretisiert (Wachsende Stadt, Wohnen für alle, Freiraum, Klimawandel und -anpassung, Quartiere). Damit soll eine Strategie zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen durch Anwendung bestehender und neuer planerischer Instrumente entwickelt werden. Hintergrund ist, dass in Wuppertal nach Prognose der Regionalplanungsbehörde in Düsseldorf zu wenige neue Wohneinheiten entstehen. Es fehlen jährlich rund 330 neu gebaute Wohnungen. Das IEK in Wuppertal benennt hierfür die untergenutzten

Detaillierung Leitlinien Stadtentwicklungskonzept

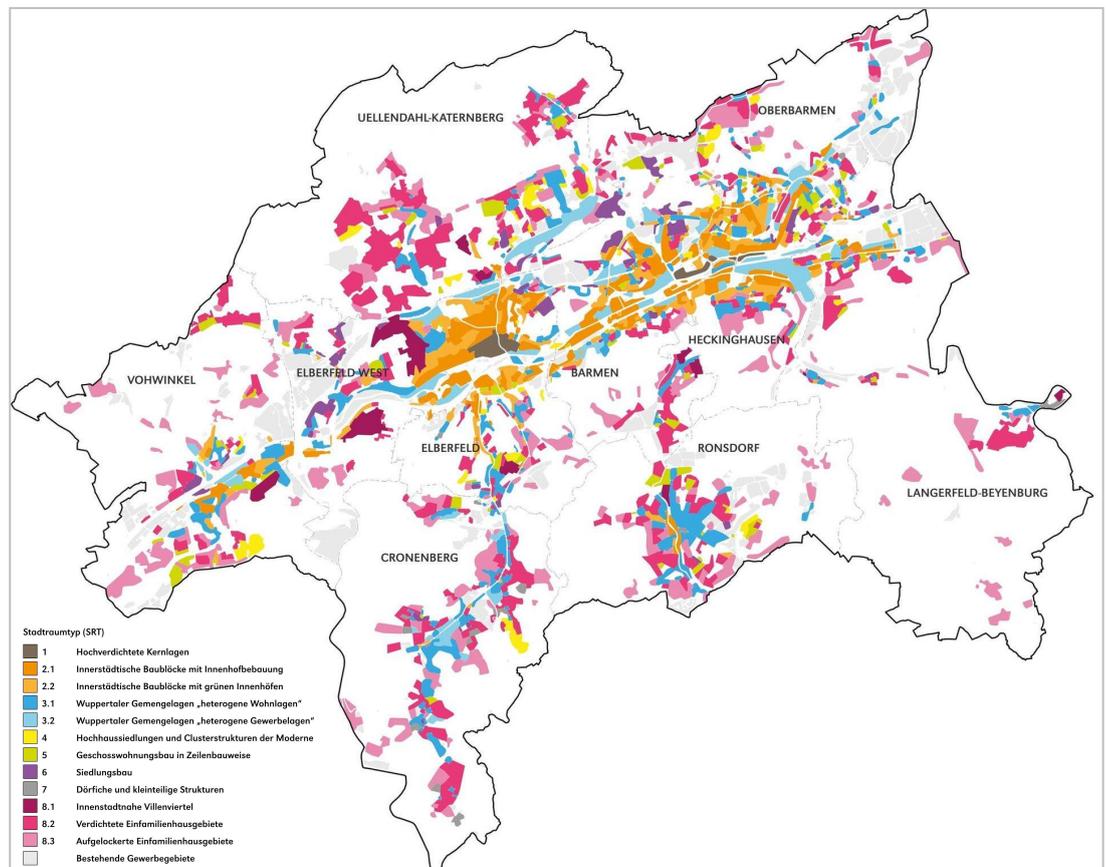
räumlichen Entwicklungspotenziale im Bestand, deren fehlende Aktivierung in der Regel von einer Vielzahl von heterogener Faktoren herrührt. Als ein bedeutender Faktor wurden die jeweils individuellen Situationen der Einzeleigentümer\*innen mit ihrer sehr unterschiedlichen Bereitschaft und Kapazität zur Entwicklung ihrer Grundstücke identifiziert.

Im Siedlungsgebiet Wuppertals wurden unbebaute als auch bebaute Grundstücke und der Gebäudebestand im Hinblick auf räumliche Innenentwicklungspotenziale und ihre Umsetzungsfähigkeit untersucht. Zur Analyse wurde der wohnbaulich geprägte Siedlungsbestand in zwölf Stadtraumtypen gegliedert, in denen durch jeweils unterschiedliche Baumaßnahmen auf Flächen oder an Gebäuden Innenentwicklung realisiert werden kann. Dazu zählen u.a.

Analyse Siedlungsbestand, Stadtraumtypen und Potenziale

- Hochverdichtete Kernlagen
- Innerstädtische Baublöcke mit Innenhofbebauung
- Innerstädtische Baublöcke mit grünen Innenhöfen
- Wuppertaler Gemengelage: Heterogene Wohnlagen
- Wuppertaler Gemengelage: Heterogene Gewerbelagen
- Hochhaussiedlungen und Clusterstrukturen der Moderne
- Geschosswohnungsbau in Zeilenbauweise
- Siedlungsbau
- Dörfliche und kleinteilige Strukturen
- Innenstadtnahe Villenviertel
- Verdichtete Einfamilienhausgebiete
- Aufgelockerte Einfamilienhausgebiete
- Bestehende Gewerbegebiete

Abb. 21:  
Übersicht über zwölf unterschiedliche Stadtraumtypen (Grundlage für die vertiefende Betrachtung im Innenentwicklungskonzept der Stadt Wuppertal)



Quelle: Stadt Wuppertal – Wirtschaft und Stadtentwicklung: Innenentwicklungskonzept (IEK), <https://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/wohnbaulaechen/Innenentwicklungskonzept.php> (Stand: 11/2022).

Das Stadtgebiet wurde sodann den einzelnen Stadtraumtypen zugeordnet. Innerhalb dieser Stadtraumtypen identifizierte die Stadt Wuppertal die jeweiligen Ergänzungspotenziale, welche in einem folgenden Schritt genauer analysiert wurden. Dabei wurden die Flächen nach unbebauten Flächen bzw. Brachflächen, Baulücken sowie Potenzialen im Bestand untergliedert. Die Ergänzungspotenziale wurden in einem weiteren Schritt den Stadtbezirken Wuppertals zugeordnet.

Ergänzungspotenziale  
untergenutzter  
Flächen

Aus der Analyse konnten im Ergebnis folgende Ergänzungspotenziale ermittelt werden:

- auf unbebauten Potenzialflächenreserven (größer als 2.000 m<sup>2</sup>): ca. 2.870 WE,
- auf unbebauten Flurstücken und Baulücken (i.d.R. erschlossen und zwischen 400 und 2.000 m<sup>2</sup> groß): ca. 1.690 WE,
- als Ergänzungen im gebauten Bestand, durch Aufstockung, Abriss und Neubau sowie Ergänzungen auf dem Grundstück: ca. 5.150 WE.

Da in Wuppertal bislang aber nur ein geringer Teil der benötigten und potentiell möglichen WE im Bestand entwickelt wurde (im Durchschnitt etwa 50 Einheiten pro Jahr), hat die Stadt als wichtigstes Ziel des Innenentwicklungskonzepts die Erhöhung der Bautätigkeit im Bestand definiert. Hierfür wurden fünf Handlungsfelder der Innenentwicklung im Rahmen der Strategie zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für das Wohnen entwickelt (Organisieren – Sensibilisieren – Mobilisieren – Aktive Bodenpolitik – Qualifizieren). Alle fünf Handlungsfelder adressieren die unterschiedlichen Stellschrauben, die für eine erfolgreiche Umsetzung der Innenentwicklungsstrategie erforderlich sind.

Fünf Handlungsfelder  
der Innenentwicklung

Die formellen (Baulandkataster, Umlegung etc.) und informellen Instrumente (Öffentlichkeitsarbeit, Einzelansprachen der Eigentümer\*innen etc.) wurden schließlich den Handlungsfeldern und beteiligten Akteur\*innen zugeordnet. Zudem wurden für die Handlungsfelder kurz-, mittel- und langfristige oder fortlaufende Projektierungen festgelegt, um die Umsetzung der Innenentwicklung letztlich auch zu konkreten Ergebnissen zu bringen.

Nutzung formeller und  
informeller Instru-  
mente

Die Herangehensweise der Stadt Wuppertal zeigt, dass die Mobilisierung von Bauland im Innenbereich nur funktionieren kann, wenn verschiedene Stellschrauben der Innenentwicklung ineinandergreifen. Dazu gehört eben nicht nur, Baulücken zu schließen, sondern eben auch eine weitergehende und auch langfristig angelegte Strategie, die der Komplexität des Themas Innenentwicklung Rechnung trägt.

Stellschrauben nutzen  
– Strategie langfristig  
anlegen

## Praxisbeispiel Schutterwald

Dass ein Innenentwicklungskonzept nicht nur für größere Kommunen hilfreich sein kann, zeigt unser Praxisbeispiel der Gemeinde Schutterwald. Unter dem Motto „Schutterwald ergänzt“ wurde dort im Jahr 2022 ein IEK verabschiedet. Anlass und Ziel der Planung war es, den Aus- und Umbau von vorhandener Bausubstanz in einem verträglichen Maße zu ermöglichen. Daher wurde das IEK als grundsätzliche Leitlinie zur Innenentwicklung entworfen, die Entwicklungsziele und Handlungsempfehlungen vorgibt. Dadurch werden Entwicklungsperspektiven für einzelne Quartiere identifiziert und transparent gemacht, um die Akzeptanz bei Bürger\*innen sowie auch die Investitionssicherheit zu erhöhen.

Innenentwicklungskonzept keine Frage  
der Kommunengröße

Hierfür hat die Gemeinde zunächst eine Analyse des gesamten Gemeindegebietes unter Berücksichtigung übergeordneter Planungen (Landes- und Regionalplanung, Flächennutzungsplan, Landschaftsplan etc.) vorgenommen. Daneben wird die Gemeindeentwicklung im Hinblick auf Bevölkerungsentwicklung, demografischen Wandel aber auch auf Bautätigkeit und Gebäudetypologie untersucht.

Analyse Gemeindegebiet und Rahmenbedingungen

Das IEK in Schutterwald widmet sich in einem ausführlichen Kapitel allen rechtlichen Instrumenten der Innenentwicklung im allgemeinen und besonderen Städtebaurecht des BauGB. Es werden die rechtlichen Möglichkeiten der Innenentwicklung in ihren Grundzügen skizziert, um hierdurch den Fokus auf die Potenziale im Bestand durch Aktivierung, Reaktivierung und/oder bauliche Nachverdichtung zu richten. Dies kann sinnvoll sein, um Bauwillige und Eigentümer\*innen über die rechtlichen Rahmenbedingungen zu informieren.

IEK berücksichtigt Instrumentenkanon

Das eigentliche Konzept zur Innenentwicklung identifiziert im gesamten Gemeindegebiet folgende sechs Innenentwicklungspotenziale:

Sechs Potenziale

- Klassische Baulücken
- Hinterliegende Bebauung (Bebauung zweite oder dritte Reihe)
- Untergenutztes Grundstück
- Potenzialflächen (unbebaute Innenbereichsflächen, die durch Schaffung von Baurecht und/oder Bodenordnung und/oder Erschließung bebaut werden können)
- Umwandlungsflächen
- Potenzielle Umnutzung von Nebengebäuden
- Vertikale Nachverdichtung/Entwicklung der baulichen Höhe

Da der Siedlungsbestand in Schutterwald im Wesentlichen mit Bebauungsplänen überplant ist, liegt ein Schwerpunkt des IEK auf der Identifizierung solcher Standorte, bei denen zur Ermöglichung der Nachverdichtung eine Änderung eines Bebauungsplans erforderlich wird. Daneben nimmt das Konzept auch Umwandlungsflächen näher in den Blick, die ggf. durch Aufgabe der derzeitigen Nutzungen neue Möglichkeiten der Innenentwicklung eröffnen.

Gemeinde Schutterwald zu großen Teilen überplant

Aus den Ergebnissen des IEK hat die Gemeinde Schutterwald hinsichtlich der Aktivierung von Flächenpotenzialen bereits konkrete Maßnahmen verabschiedet. Dies umfasst den Entwurf mehrerer Bebauungspläne in 2022 und 2023. Zusätzlich soll sich in einem schrittweisen Verfahren auf städtebauliche Konzepte für Potenzialflächen in enger Abstimmung mit den betroffenen Eigentümer\*innen und Bewohner\*innen der Quartiere geeinigt werden.

Verabschiedung konkreter Maßnahmen

Alle drei vorangegangenen Beispiele machen deutlich, wie ein IEK die Bestandsaufnahme der bestehenden Potenziale der Innenentwicklung in einer Gemeinde bündeln und diese Potenziale sodann nach sachgerechten Kriterien bewerten und priorisieren kann. Sie zeigen darüber hinaus die enorme Spannweite der Anwendbarkeit eines IEK. Denn es hilft nicht nur, Bauland schneller zu mobilisieren, sondern kann auch auf einer „mittleren Maßstabsebene“ bei der Transformation von Städten und Gemeinden unterstützen.

Potenziale erheben, bewerten und priorisieren

## (Zusatz-)Praxisbeispiel Siegburg

Bereits 2019 verabschiedete die Stadt Siegburg das „Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK) Siegburg Innenstadt“. Dieses ISEK richtet anders als die anderen vorgestellten Konzepte den Fokus auf die generellen Entwicklungsperspektiven für die Innenstadt insgesamt und deren einzelne Teilräume. Ausgehend von Leitbildern und der Identifizierung von Zielen in

Siegburg: Fokus Entwicklung Innenstadt

einem breit angelegten transparenten Prozess an der Schnittstelle von Verwaltung, Kommunalpolitik und Öffentlichkeit werden ein Handlungs- und Maßnahmenprogramm sowie Strategien zur Umsetzung entwickelt. Neben der erforderlichen Ertüchtigung und Modernisierung wichtiger Gemeinbedarfs-, Bildungs- und Kultureinrichtungen (Rathaus, Schulzentrum Neuenhof, VHS-Studienhaus, Rhein-Sieg-Halle, Museum) geht es auch um die grundlegende Neuorientierung einzelner innerstädtischer Quartiere, wie z.B. dem Haufeld. Zusätzlich adressiert das „ISEK Siegburg Innenstadt“ die innerstädtischen öffentlichen Räume, über deren Aufwertung die Kernfunktionen Wohnen, Einzelhandel und Gastronomie, Dienstleistung, Mobilität, Nahversorgung, Kultur und öffentliches Leben gestärkt und an die aktuellen Herausforderungen angepasst werden sollen. Die Stadt Siegburg begegnet auf dieser Weise den strukturellen Herausforderungen der Stadterneuerung und des Stadtbbaus. Folgende Handlungsfelder wurden dabei entwickelt:

- Stärkung der Attraktivität als Einkaufs- und Dienstleistungszentrum
- Aufwertung und Vernetzung des öffentlichen Raums/Grün
- Optimierung der Wohnqualität und Wohnvielfalt
- Entwicklung einer bildungsfreundlichen Kulturstadt
- Förderung von Klimaschutz, Energieeffizienz und Mobilität

Der zentral in unmittelbarer Nähe zur Innenstadt und zum ICE-Bahnhof gelegene Planbereich Haufeld ist eine der letzten verbliebenen Flächenressourcen Siegburgs. Große Teile des Gebietes sind von einer über die Jahrzehnte gewachsenen und ungeordneten Mischgebietsstruktur geprägt, die unterschiedliche Bauweisen und Baujahre aufweist. Es finden sich dort auch eine ehemalige Schule als klassischer Schulsonderbau mit Flachdach und angegliederter Turn- und Schwimmhalle sowie große Parkplatzflächen innerhalb des Plangebietes. An den Gebietsrändern finden sich auch diverse Wohnnutzungen. Bebauung und Nutzung des Gebietes entsprechen in keiner Weise den durch die Lage bestimmten Potenzialen (attraktiver Standort für Gewerbe- und Wohnnutzung) des Gebietes. Vor diesem Hintergrund identifizierte das ISEK Innenstadt dieses Gebiet als eines, welches einer grundlegenden Neuordnung zugeführt werden sollte. Zur Umsetzung wurde sodann aufbauend auf einem städtebaulichen Wettbewerb ein Masterplan aufgesetzt.

Identifizierung potenzieller Flächenressourcen

Das Beispiel zeigt, dass Innenentwicklungskonzepte zum einen den Rahmen für einen integrierten Abstimmungsprozess zu den Zielen der Innenentwicklung vorgeben können, zum anderen damit aber auch die Basis für eine grundlegendere Neuordnung und Modernisierung des Siedlungsbestandes bieten. Dadurch können nicht nur bestehende funktionale und bauliche Missstände behoben, sondern zugleich zeitgemäße neue Stadtstrukturen geschaffen werden. Zwar ist das Beispiel ISEK Siegburg in diesem Fall nur beschränkt auf den Innenstadtbereich, ließe sich aber in ähnlicher Weise auch auf einem größeren Maßstab anwenden.

Betrachtung Innenentwicklungspotenziale als Teil integrierter Stadtentwicklungsprozesse

### Gesetzlicher Rahmen als Orientierung für die Erarbeitung von Innenentwicklungskonzepten

Der Gegenstand des IEK wird in der gesetzlichen Regelung nur sehr allgemein beschrieben. Es fällt unter die städtebaulichen Entwicklungskonzepte oder sonstigen städtebaulichen Planungen, welche nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Es soll nach § 176a Abs. 1 BauGB Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, zu Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen enthalten, die der Stärkung der Innenentwicklung dienen. Möglich ist es daher mit Blick auf begrenzte Ressourcen, Innenentwicklungskonzepte zunächst auf Teilräume zu beziehen, bei denen der Handlungsbedarf besonders groß erscheint. Möglich ist es aber auch, ein IEK

Gegenstand eines Innenentwicklungskonzepts recht weit gefasst

gleich auf den gesamten bebauten Siedlungsraum zu erstrecken. Das Instrument kann dementsprechend flexibel und in einer den städtebaulichen Erfordernissen der jeweiligen Stadt angepassten Weise eingesetzt werden.

In einer Art Bestandsaufnahme können im Innenentwicklungskonzept Potenzialflächen analysiert werden. Es geht letztlich um die Ermittlung von Möglichkeiten der Innenentwicklung. Was darunter zu verstehen ist, verdeutlicht § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB. Neben Baulücken gehören auch andere Flächen wie brachliegende Grundstücke (gewerbliche oder industrielle Brachen, ehemalige Bahnflächen, ehemalige Militärflächen etc.) oder Maßnahmen zur Nachverdichtung dazu. Nicht ausgeschlossen ist es, IEK auch für andere Handlungserfordernisse der Innenentwicklung nutzbar zu machen. Zu denken ist insoweit an die durch die Klimaanpassung und die CO<sub>2</sub>-freie Wärmeversorgung erforderliche Transformation des Siedlungsbestandes.

Ermittlung der Möglichkeiten der Innenentwicklung

Sind die Potenziale der Innenentwicklung einmal ermittelt, geht es in einem weiteren Schritt darum, wie die in den Blick genommenen Flächen aktiviert werden können. In die Analyse müssen insbesondere die Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit der Eigentümer\*innen, der bauplanungsrechtliche Status, die Wirtschaftlichkeit, mögliche Zielkonflikte (Nutzungskonkurrenzen) und die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur einbezogen werden. Das Konzept aus Kempten zeigt, wie dies in typisierender Weise erfolgen kann. Eine Festlegung auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen gibt es aber nicht. Aus der Bewertung wird man eine Priorisierung ableiten können. Aufbauend auf zu definierenden Kriterien können aus der Gesamtheit der identifizierten Flächen diejenigen ausgewählt werden, die vorrangig aktiviert werden sollen und bei denen die Erfolgsaussichten entsprechend hoch sind.

Aktivierung von Potenzialen

Ein Verfahren zum Erlass eines IEK kann auch genutzt werden, um Politik und Öffentlichkeit einzubinden und Widerstände gegen Maßnahmen der Innenentwicklung frühzeitig zu erkennen und abzubauen.<sup>55</sup> Aufgrund der häufig bestehenden Nutzungskonkurrenzen bei der Innenentwicklung ist dies besonders wichtig.

Partizipation und Beteiligung über Konzeptprozess

Das IEK kann auch ganz konkrete Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung vorschlagen. In abstrakter Weise finden sich solche Überlegungen auch in den vorgestellten Beispielen. Ein IEK kann aber auch darüber hinaus gehen. Um welche Maßnahmen es sich dabei handelt, ist vor Ort zu entscheiden. Ausdrücklich erwähnt in § 176a BauGB ist nur die Aufstellung eines Bebauungsplans. Diese wird aber eher selten als Maßnahme erforderlich sein, z.B. wenn im Falle einer gewerblichen Brache die Nachnutzung die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich macht. Flächen zu identifizieren, die ein solches Planerfordernis in sich bergen, kann Gegenstand eines IEK sein. In der Begründung des Bebauungsplans und schon beim Aufstellungsbeschluss kann dann auf das IEK Bezug genommen werden. Die Gemeinde ist insoweit bei der Begründung entlastet.

Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung

Daneben kommen weitere städtebauliche Instrumente in Betracht:

- Ausübung von Vorkaufsrechten,
- Begründung von Satzungs-vorkaufsrechten nach § 25 Abs. 2 und 3 BauGB,
- Abwendung von Planerfordernissen durch Abschluss städtebaulicher Verträge und Erteilung von Befreiungen,
- die Umlegung zur städtebaulichen Ordnung von Nachverdichtungsmaßnahmen.

---

<sup>55</sup> Vgl. BBSR 2021, 25.

Auch bei diesen Instrumenten kann das IEK zur Begründung herangezogen werden. Insbesondere kann sich daraus ergeben, welche Ziele die Gemeinde im Sinne des Gemeinwohls mit der Anwendung des jeweiligen Instrumentes verfolgt. Auch kann aus der übergreifenden Konzeption eine Begründung abgeleitet werden, welche das Vorgehen im konkreten Einzelfall nachvollziehbar macht. Das Argument, es gäbe auch genauso gute oder besser geeignete Grundstücke für eine Bebauung, könnte durch die konzeptionelle Befassung mit einer Vielzahl von Potenzialflächen entkräftet werden.

IEK als Begründungsgrundlage für die Instrumentenanwendung

In der Regel dürfte es zweckmäßig sein, zwischen den ermittelten Flächenpotenzialen zu priorisieren. Aufbauend auf zu definierenden Kriterien können aus der Gesamtheit der identifizierten Flächen diejenigen ausgewählt werden, die vorrangig aktiviert werden sollen und bei denen die Erfolgsaussichten entsprechend hoch sind.

Priorisierung der Flächenpotenziale zweckmäßig

Insgesamt können IEK als Grundlage für eine systematische und effiziente Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung genutzt werden. Sie können die Rechtssicherheit hoheitlicher Maßnahmen erhöhen und den Verwaltungsaufwand vermindern, da sie eine tragfähige, über den Einzelfall hinausgehende Begründung liefern. Darüber hinaus kann hierdurch eine Verwaltungsroutine bei der Anwendung städtebaulicher Instrumente ausgebildet werden.

IEK kann Rechtssicherheit erhöhen und Verwaltungsaufwand reduzieren

## Literatur

- Anlage zur PlanZV – Planzeichenverordnung (1.2.2) vom 18. Dezember 1990 (BGBl. 1991 I S. 58), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1802).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2021): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2020): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext, Bonn. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/leitfaden-problemimmobilien.html> (Stand: 11/2022).
- Baunutzungsverordnung – BauNVO. URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/\\_17.html](https://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/_17.html) (Stand: 11/2022).
- Bichopink, Olaf, Christoph Külpmann, Jens Wahlhäuser (2021): Der Sachgerechte Bebauungsplan, Bonn.
- Blebschmidt, Rolf (2022): § 5a BauNVO, Rn. 14, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 6, München.
- Breuer, Rüdiger (2022): Das Baulandmobilisierungsgesetz – Analyse, Kritik und Resümee, in: NvWZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 9/2022, München, 585 ff.
- Bundesrat (2020): Drucksache 686/20. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). URL: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0601-0700/686-20.pdf> (Stand: 11/2022)
- Bunzel, Arno (2022): Konzeptionelle Grundlage für die Innenentwicklung. Das „neue“ Innenentwicklungskonzept als Grundlage für die Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung, in: Spannowsky, Willy, und Christian Gohde (2022): Fach und Rechtsfragen der Baulandmobilisierung – das aktuelle Baulandmobilisierungsgesetz, Berlin.
- Bunzel, Arno, Jörg Finkeldei, Tine Fuchs, Stefanie Hanke, Werner Klinge, Frank Reitzig, Tim Schwarz, Gerhard Spieß: Bauplanungsrecht: Baugesetzbuch – Baunutzungsverordnung. Kommentar, Loseblattsammlung, Kronach, München, Bonn, Potsdam 2022.
- Bunzel, Arno, Stefanie Hanke, Magnus Krusenotto, Daniela Michalski (2023): Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis, Berlin (Difu-Impulse 1/2023).
- Deutscher Bundestag (2021): Drucksache 19/29396. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss). URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/293/1929396.pdf> (Stand: 11/2022).
- Deutscher Bundestag (2020): Drucksache 19/24838. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/248/1924838.pdf> (Stand: 11/2022).
- Deutscher Bundestag (2017): Drucksache 18/10942. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/109/1810942.pdf> (Stand: 11/2022).
- Expertengremium Geruchsimmissions-Richtlinie (2022): Kommentar zu Anhang 7 TA Luft 2021, Feststellung und Beurteilung von Geruchsimmissionen (ehemals Geruchsimmissions-Richtlinie – GfRL –), Stand 08.02.2022 (Verabschiedung durch den LAI-Unterausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr). URL: [https://www.hlnug.de/fileadmin/downloads/luft/Kommentar\\_Anhang\\_7\\_TA\\_Luft\\_LAI\\_2022-03-30\\_.pdf](https://www.hlnug.de/fileadmin/downloads/luft/Kommentar_Anhang_7_TA_Luft_LAI_2022-03-30_.pdf) (Stand: 11/2022)
- Freie und Hansestadt Hamburg (1965): Verordnung über den Bebauungsplan Horn 15, in: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1965, Nr. 42: 154. URL: [https://daten-hamburg.de/infrastruktur\\_bauen\\_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/horn15.pdf](https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/horn15.pdf) (Stand: 11/2022).
- Fimpel, Stefan, und Felix Müller (2022): Baulandmobilisierungsgesetz – ein zweiter Blick auf die Novelle, in: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 1/2022, München, 16–24.
- Gemeinde Schleching (2015): Satzung der Gemeinde Schleching über die Begründung eines besonderen Vorkaufsrechts (Vorkaufssatzung) sowie Begründung zur Satzung über das Vorkaufsrecht, 20.05.2015.
- Gemeinde Schutterwald (2022): Innenentwicklungskonzept Gemeinde Schutterwald – Schutterwald ergänzt, Mai 2022. Schutterwald. URL: [https://www.schutterwald.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Leben\\_\\_\\_Wohnen/220520\\_Broschuere\\_Innenentwicklung.pdf](https://www.schutterwald.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Leben___Wohnen/220520_Broschuere_Innenentwicklung.pdf) (Stand: 11/2022).
- Gierke, Hans-Georg (2022): § 9 Rn. 1405 ff., in: Brügelmann, Hermann: Baugesetzbuch Kommentar, Stuttgart.

- Giesecke, Christian, und Thomas Lüttgau (2022): Das Baulandmobilisierungsgesetz. Anwendungshinweise und Problemlösungen, in: Baurecht, 4/2022, Düsseldorf, 589–600.
- König, Helmut, Thomas Roeser, Jürgen Stock (2022): Baunutzungsverordnung (BauNVO). 5. Auflage 2022, München.
- Landeshauptstadt München (2021): Sektoraler Bebauungsplan Nr. 2173. Sitzungsvorlage 20–26 / V 04806, Anlage 1 – Übersichtsplan, Ratsinformationssystem München. URL: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6856029> (Stand: 11/2022).
- Landeshauptstadt München (2021): Sektoraler Bebauungsplan Nr. 2172. Sitzungsvorlage Nr. 20–26 / V 04076, Anlage 6 – Übersichtsplan. URL: <https://www.muenchen-transparent.de/dokumente/6820554/datei> (Stand: 11/2022).
- Landeshauptstadt München (2019): Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1989, München. URL: [https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/p\\_8905\\_1989\\_.pdf](https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/p_8905_1989_.pdf) (Stand: 11/2022).
- Landeshauptstadt München (2019): Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1989. Textteil, München. URL: [https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/t\\_8905\\_1989.pdf](https://www.muenchen.info/plan/bebauungsplan/t_8905_1989.pdf) (Stand: 11/2022).
- Mitschang, Stephan (2021): Einfacher Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, 6/2021, Heidelberg, 206–215.
- Mock, Dario (2021): Sektorale Bebauungspläne zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB, in: VBBW – Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, 10/2021, Stuttgart, 397–407.
- Otto, Christian-W. (2021): Dörfliches Wohngebiet sowie Orientierungs- statt Grenzwerte. Änderungen der Baunutzungsverordnung durch das Baulandmobilisierungsgesetz, in: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 6/2021, München, 626–630.
- Reicherzer, Max (2021): Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung – „alter Wein in neuen Schläuchen“ oder eigenständiges Instrument mit Innovationspotenzial?, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, 10/2021, Heidelberg, 361–363.
- Reiling, Katharina (2021): Der Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung, in: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 3/2021, München, 228–237.
- Reidt, Olaf (2021): Der Bebauungsplan zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau. Anmerkungen und offene Fragen zu dem geplanten § 9 Abs. 2d BauGB, in: Baurecht, 1/2021, Düsseldorf, 38–45.
- Reidt, Olaf (2022): § 31 Rn. 34, in: Batis/Krautzberger/Löhr (2022): Baugesetzbuch – BauGB, München.
- Söfker, Wilhelm (2022): § 31 Rn. 43, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, Bd. 2. München.
- Spannowsky, Willy, Gerhard Hornmann, Norbert Kämper (2022): Beck Online-Kommentar BauNVO, 29. Edition, Stand: 15.4.2022.
- Spieler, Martin (2021): Änderungen im Planungsrecht durch das Baulandmobilisierungsgesetz, in: jurisPR-UmwR – juris PraxisReport Umwelt- und Planungsrecht, 8/2021, Saarbrücken.
- Stadt Erlangen (2022): Die amtlichen Seiten. Amtsblatt der Stadt Erlangen. Nr. 5/10.3.2022, Erlangen, 2.
- Stadt Erlangen (2022): 1. Deckblatt zum Bebauungsplan Nr. 330 (22.9.2022), Erlangen. URL: [https://erlangen.de/uwao-api/faila/files/bypath/Dokumente/Bauen%20&%20Planen/Bebauungsplanung/330%201.%20Deckblatt/611\\_p\\_330-1d.pdf](https://erlangen.de/uwao-api/faila/files/bypath/Dokumente/Bauen%20&%20Planen/Bebauungsplanung/330%201.%20Deckblatt/611_p_330-1d.pdf) (Stand: 11/2022)
- Stadt Ingolstadt (2021): Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 115 F – „INquartier“, Ingolstadt. URL: <https://www.ingolstadt.de/output/download.php?fid=3052.5814.1.PDF> (Stand: 11/2022)
- Stadt Kempten im Allgäu (2020): Innenentwicklungskonzept, September 2020. URL: <https://ratsinfo.kempten.de/bi/getfile.php?id=49613&type=do> (Stand: 11/2022)
- Stadt Oldenburg (2019): Bebauungsplan O-782-B (Alter Stadthafen/südlich der Hunte). URL: [https://www.oldenburg.de/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/40/400/Bauleitplanung/rechtsverb.Bebauungsplaene/BPlan\\_Zeichnungen/782\\_B.pdf](https://www.oldenburg.de/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/40/400/Bauleitplanung/rechtsverb.Bebauungsplaene/BPlan_Zeichnungen/782_B.pdf) (Stand: 11/2022)
- Stadt Siegburg (2019): Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) Siegburg Innenstadt, April 2019, Siegburg.
- Stadt Wuppertal – Ressort Stadtentwicklung und Städtebau (Hrsg.) (2019): Innenentwicklungskonzept der Stadt Wuppertal (Bearbeitung: RHA – Reicher Haase Assoziierte in Kooperation mit SSR – Schulten Stadt- und Raumentwicklung), Wuppertal. URL: <https://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/wohnbauflaechen/Innenentwicklungskonzept.php.media/375870/Innenentwicklungskonzept-der-Stadt-Wuppertal.pdf> (Stand: 11/2022).
- Stock, Jürgen (2021): § 176a Rn. 29a ff., in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: BauGB, 143. EL August 2021, München.