



---

## Sachstand

---

### Einzelaspekte kommunaler Baulandpolitik

## Einzelaspekte kommunaler Baulandpolitik

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 051/21  
Abschluss der Arbeit: 31. Mai 2021  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rahmenbedingungen und gesetzliche Instrumente des Erwerbs</b>	<b>5</b>
2.1.	Ankauf nach konkretem und aktuell existierendem Bedarf	5
2.2.	Flächenreserve	5
2.3.	Eigengesellschaften	6
2.4.	Bodenfonds bzw. Liegenschaftsfonds	6
2.5.	Zwischenerwerb	7
2.6.	Vorkaufsrecht	7
2.7.	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	9
<b>3.</b>	<b>Möglichkeiten der Baulandbereitstellung</b>	<b>9</b>
3.1.	Vergabe	9
3.2.	Erbbaurechte	11
3.3.	Städtebauliche Verträge	12
3.4.	Umlegung	13
3.5.	Vorhabenbezogener Bebauungsplan	13

## 1. Einleitung

Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG)<sup>1</sup> garantiert die kommunale Selbstverwaltung.<sup>2</sup> Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Eine wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden ist – jedenfalls wenn sie auf eine „Versorgung der Gemeindegewohner im Gemeindegebiet“ gerichtet ist – zumindest im Bereich von Tätigkeiten der Daseinsvorsorge grundsätzlich vom Schutz der Selbstverwaltungsgarantie erfasst.<sup>3</sup> Zur Daseinsvorsorge gehören „Leistungen, die typischerweise als solche ‚zur Befriedigung der Bedürfnisse für eine dem jeweiligen Lebensstandard entsprechende Lebensführung‘ bezeichnet werden können“.<sup>4</sup> Von kommunaler Seite wird teilweise explizit davon ausgegangen, dass eine Bereitstellung von Wohnbauland eine Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge sei.<sup>5</sup>

Aufgrund der Schwierigkeit, den Bereich der Daseinsvorsorge letztlich klar zu umreißen, wird aber auch vertreten, es könne „zielführender darauf abgestellt werden, ob die wirtschaftliche Betätigung einen öffentlichen Zweck verfolgt, was im Falle einer rein erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit mit dem Ziel der Gewinnerzielung auszuschließen“ sei.<sup>6</sup> Ein solcher öffentlicher Zweck dürfte wohl in der Bereitstellung von Wohnbauland durch die Kommune mit dem Ziel, Wohnraum für die Einwohner zu schaffen, zu sehen sein.

Weiterhin wird vertreten, verfassungswidrig sei eine allein zur Gewinnerzielung ausgeübte wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen nicht; es greife lediglich nicht der grundgesetzliche Schutz der Selbstverwaltungsgarantie.<sup>7</sup> Grenzen für eine solche wirtschaftliche Tätigkeit ergäben sich

---

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

2 Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 126.

3 Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 102.

4 Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 101.

5 Vgl. OB schlägt Neuausrichtung städtischer Bodenvorratspolitik vor, Artikel vom 13.01.2021, abrufbar unter [https://www.braunschweig.de/politik\\_verwaltung/nachrichten/baulandpolitischer-grundsatzbeschluss.php](https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/nachrichten/baulandpolitischer-grundsatzbeschluss.php) (letzter Abruf – auch für alle weiteren Internetlinks – 31.05.2021); vgl. in Bezug auf die Bereitstellung von Wohnraum: Ergänzende Informationen zum Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge, abrufbar unter <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/internationales/ergaenzende-informationen-zum-koelner-netzwerk-der-daseinsvorsorge> sowie in Bezug auf die Bereitstellung von Wohnraum als Teil der Daseinsvorsorge allgemein: Pfeiff, Die Versorgung mit Wohnraum als Aufgabe der Daseinsvorsorge, Artikel vom 06.11.2002, abrufbar unter <https://www.schader-stiftung.de/themen/gemeinwohl-und-verantwortung/fokus/oef-fentliche-daseinsvorsorge/artikel/die-versorgung-mit-wohnraum-als-aufgabe-der-daseinsvorsorge>.

6 Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 102.

7 Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 46. Edition, Stand: 15.02.2021, Art. 28 Rn. 41.5.

erst aus einer „einfachgesetzlichen Bindung an einen rechtfertigenden öffentlichen Zweck“.<sup>8</sup> Teilweise finden sich auch Ausführungen dahingehend, einfachrechtlich sei eine gemeindliche Wirtschaftsbetätigung „regelmäßig“ unter anderem vom Vorliegen eines öffentlichen Zwecks abhängig.<sup>9</sup> In diesem Sinne einschränkende Regelungen finden sich in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen der Länder.<sup>10</sup>

Nachfolgend werden überblickshaft Möglichkeiten der Gemeinden erörtert, auf dem Gebiet des Baulanderwerbs und der Baulandbereitstellung tätig zu sein.

## 2. Rahmenbedingungen und gesetzliche Instrumente des Erwerbs

### 2.1. Ankauf nach konkretem und aktuell existierendem Bedarf

Gemeinden haben einerseits die Möglichkeit, einen Ankauf von Grundstücken nach konkretem und aktuell existierendem Bedarf zu betreiben.<sup>11</sup> Nachteil einer solchen Vorgehensweise kann sein, dass eine Stadt im konkreten Bedarfsfall - insbesondere im Falle fehlender Alternativen – möglicherweise unter Druck steht, den Ankauf tätigen zu müssen, was sich in einer schwächeren Verhandlungsposition niederschlagen kann.<sup>12</sup>

### 2.2. Flächenreserve

Weiterhin können Kommunen Grundstücke zur Schaffung einer Flächenreserve ankaufen.<sup>13</sup> Ein langfristiger Ankauf von Flächen erfolgt auch und insbesondere dann, wenn noch nicht absehbar

---

8 Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 46. Edition, Stand: 15.02.2021, Art. 28 Rn. 41.5.

9 Vgl. Engels, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 49.

10 Vgl. beispielsweise § 94a der Sächsischen Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 (SächsGVBl. S. 722) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/2754-Saechsische-Gemeindeordnung> sowie Art. 87 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO>true>, §§ 121 und 122 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, letzte berücksichtigte Änderung: Geltungsdauer des § 27 Abs. 3a verlängert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2020 (GVBl. S. 915), abrufbar unter <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-GemOHE2005pG23> und Engels, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 49, Fußnote 213.

11 Vgl. Adrian, Bunzel, Michalski, Pätzold, Aktive Bodenpolitik, Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis, 2021, Deutsches Institut für Urbanistik – Sonderveröffentlichung (im Folgenden: „Aktive Bodenpolitik“), S. 67, abrufbar unter [https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/579236/1/SV\\_Bodenpolitik%20%28Bunzel%20u.a.%29.pdf](https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/579236/1/SV_Bodenpolitik%20%28Bunzel%20u.a.%29.pdf).

12 Aktive Bodenpolitik, S. 67.

13 Vgl. Aktive Bodenpolitik, S. 71.

---

ist, ob die Fläche in der Zukunft „als Bauland entwickelt oder zur Deckung eines anderen öffentlichen Bedarfs“ gebraucht wird.<sup>14</sup> Dabei müssen die Grundstücke jedoch zumindest das Potenzial aufweisen, im Zusammenhang mit zukünftigen Aufgaben der Stadtentwicklung verwendet werden zu können.<sup>15</sup>

### 2.3. Eigengesellschaften

Auch besteht die Möglichkeit, den Flächenankauf zur Schaffung von Flächenreserven in Eigengesellschaften auszugliedern, welche in der Lage sind, jenseits des städtischen Haushalts als Träger von Kapital und Grundvermögen zu operieren.<sup>16</sup> Ein solches Vorgehen soll zu mehr Stabilität in der Liegenschaftspolitik führen können.<sup>17</sup> In manchen Städten ist „das Liegenschaftsmanagement ganz oder teilweise in eine städtische Gesellschaft ausgegliedert“.<sup>18</sup>

### 2.4. Bodenfonds bzw. Liegenschaftsfonds

Eine Flächenreserve kann auch durch Bodenfonds bzw. Liegenschaftsfonds gesichert werden, in welche Geldmittel bzw. Grundstücke eingelegt werden.<sup>19</sup> Boden- und Liegenschaftsfonds sind „eigenständige Vermögensbestände, die investiert werden, deren Erträge zurückfließen und die separat innerhalb oder außerhalb des Gesamthaushalts bewirtschaftet werden“.<sup>20</sup>

---

14 Aktive Bodenpolitik, S. 71.

15 Aktive Bodenpolitik, S. 71.

16 Vgl. Aktive Bodenpolitik, S. 73, wobei hier von einer Auslagerung „in eine stadteigene Gesellschaft“ die Rede ist.

17 Aktive Bodenpolitik, S. 73.

18 Aktive Bodenpolitik, S. 73.

19 Aktive Bodenpolitik, S. 71.

20 Aktive Bodenpolitik, S. 73.

In Berlin realisiert beispielsweise die landeseigene Bodenfonds GmbH Ankäufe zum Aufbau einer strategischen Bodenbevorratung.<sup>21</sup> Die erworbenen Grundstücke werden an Sondervermögen oder die Bezirke weitergegeben.<sup>22</sup> Erlöse nutzt der Bodenfonds zum Ankauf weiterer Flächen.<sup>23</sup>

## 2.5. Zwischenerwerb

Auch können Gemeinden im Wege des Zwischenerwerbs Grundstücke ankaufen, in der Folge Bebauungspläne aufstellen, die Grundstücke erschließen und das baureife Land daraufhin vermarkten.<sup>24</sup>

## 2.6. Vorkaufsrecht

Bei der Schaffung von Bauland kann auch das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde, welches in den §§ 24-28 des Baugesetzbuchs (BauGB)<sup>25</sup> geregelt ist, eine unterstützende Wirkung entfalten.<sup>26</sup> Beispielsweise steht der Gemeinde gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB ein (allgemeines) Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans zu, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Im Falle des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB 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. Weiterhin kann die Gemeinde nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Satzung ihr (besonderes) Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründen.

---

21 Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2511, 21.02.2020, Mitteilung – zur Kenntnisnahme – Aktive Ankaufspolitik zum Aufbau einer strategischen Grundstücksreserve, Drucksachen 18/1626, 18/1994 und 18/2207 – Zwischenbericht –, abrufbar unter <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2734-v.pdf>; Neuer Marktteilnehmer in Berlin: Senat gründet landeseigene Bodenfonds GmbH – erste Grundstücke bereits gekauft, Artikel vom 25.02.2021, Internetseite des BFW Landesverband Berlin/Brandenburg, abrufbar unter <https://www.bfwberlin.de/neuer-marktteilnehmer-in-berlin-senat-gruendet-landeseigene-bodenfonds-gmbh-erste-grundstuecke-bereits-gekauft/>.

22 Sethmann, Berliner Bodenfonds, Flächenreserve für das Gemeinwohl, Artikel vom 04.11.2020, abrufbar unter <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm1120/senat-hat-bodenfonds-aufgelegt-als-flaechenreserve-fuer-das-gemeinwohl-112009b.htm>.

23 Sethmann, Berliner Bodenfonds, Flächenreserve für das Gemeinwohl, Artikel vom 04.11.2020, abrufbar unter <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm1120/senat-hat-bodenfonds-aufgelegt-als-flaechenreserve-fuer-das-gemeinwohl-112009b.htm>.

24 Deutscher Städte- und Gemeindebund, DStGB Dokumentation No 9, Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 9/99, S. 5 abrufbar unter <https://www.dstgb.de/Publikationen/Dokumentationen/Dokumentationen%20Nr.%201-50/doku09.pdf?cid=6mo>.

25 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

26 Aktive Bodenpolitik, S. 93.

Außerdem kann sie gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein (besonderes) Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht.

Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, vgl. §§ 24 Abs. 3 Satz 1, 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Das dürfte in der Regel im Falle eines Erwerbs für öffentliche Zwecke oder Ausgleichsmaßnahmen der Fall sein, nicht aber lediglich bei einer allgemeinen Bodenvorratspolitik.<sup>27</sup>

In § 27a BauGB ist die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter geregelt. Beispielsweise kann die Gemeinde gemäß § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ihr Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausüben, wenn der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet. Als Dritte kommen beispielsweise auch gemeindeeigene Gesellschaften wie kommunale Wohnungsbaugesellschaften in Betracht.<sup>28</sup>

Gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 BauGB, § 464 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)<sup>29</sup> kommt im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts zwischen Vorkaufsberechtigtem und Verpflichteten grundsätzlich ein „Vertrag mit dem Inhalt des Erstvertrages zustande“.<sup>30</sup>

Die Regelungen über das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde stellen nach wohl herrschender Meinung „eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums“ im Sinne des

---

27 Vgl. Grziwotz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 24 Rn. 22, 23; BVerwG, Beschluss vom 19.12.2018, Az. 4 BN 42.18, BeckRS 2018, 36521 Rn. 5, 8; Grziwotz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 25 Rn. 13.

28 Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Auflage 2019, § 27a Rn. 3; vgl. auch Grziwotz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 27a Rn. 2.

29 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBl. I S. 1082) geändert worden ist.

30 Grziwotz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 28 Rn. 23, vor Rn. 1.



Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, „durch welche die Sozialbindung des Eigentums näher ausgestaltet wird“ (vgl. Art. 14 Abs. 2 GG).<sup>31</sup>

## 2.7. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Weiterhin ist auf die sogenannten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen hinzuweisen, welche in den §§ 165-171 BauGB geregelt sind. Dieses Instrumentarium ermöglicht es den Gemeinden, „umfängliche städtebauliche Vorhaben einheitlich vorbereiten und durchführen zu können“.<sup>32</sup> Kennzeichnend für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind unter anderem eine grundsätzliche Grunderwerbspflicht der Gemeinde (vgl. § 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB) und eine damit korrespondierende Veräußerungspflicht (§ 169 Abs. 5 bis 8 BauGB) der Gemeinde (Durchgangserwerb), eine unter vereinfachten Bedingungen mögliche Enteignung (vgl. § 169 Abs. 3 BauGB) sowie eine Abschöpfung von aus der Entwicklung resultierenden Bodenwertsteigerungen<sup>33, 34</sup>.

## 3. Möglichkeiten der Baulandbereitstellung

### 3.1. Vergabe

Gemeinden haben im Rahmen von sogenannten Konzeptvergabeverfahren die Möglichkeit, kommunale Grundstücke im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens zu veräußern beziehungsweise

---

31 Vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 140. EL Oktober 2020, § 24 Rn. 83 mit Verweis unter anderem auf BGH, Urteil vom 05.05.1988, Az. III ZR 105/87, NJW 1989, 37 (vgl. dort S. 39) sowie (zu § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 3 Satz 1 BauGB) auf OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.10.2019, Az. OVG 10 B 9.18, BeckRS 2019, 36274 (s. dort Rn. 45 ff.); mitunter wird die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in Art. 14 GG dagegen unter anderem mit dem Hinweis auf eine „verschwindend geringe rechtstatsächliche Bedeutung“ bezweifelt (vgl. Grziwotz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 24 Rn. 1.2); auch nutzten Gemeinden die Vorkaufsrechte entgegen deren Zweck häufig lediglich dazu, Informationen über den Grundstückverkehr zu erlangen (vgl. Grziwotz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 24 Rn. 1.2).

32 Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 165 vor Rn. 1.

33 Vgl. Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 169 Rn. 11 ff., 29.

34 Vgl. Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 165 vor Rn. 1 sowie Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Auflage 2019, § 169 Rn. 17.

durch die Einräumung von Erbbaurechten zu vergeben.<sup>35</sup> Dabei erfolgt die Vergabe des Grundstücks nicht anhand des Kriteriums des Höchstpreises, sondern nach dem besten Konzept.<sup>36</sup> Mit der Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität werden wohnungs-, umwelt- oder stadtentwicklungspolitische Ziele verfolgt, und es wird zugleich einem übermäßigen Preiswettbewerb entgegengewirkt.<sup>37</sup> Eine Konzeptvergabe auf Festpreisbasis soll einen dämpfenden Effekt auf die Entwicklung des Bodenpreises haben.<sup>38</sup> Als Nachteile der Konzeptvergabe werden beispielsweise der Verwaltungs- und Verfahrensaufwand sowie niedrigere Einnahmen aufgrund einer Abkehr vom Höchstpreisgebot genannt.<sup>39</sup>

Hinsichtlich vergabe- und einzelner haushaltsrechtlicher Anforderungen an Konzeptvergabeverfahren wird auf Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2019 verwiesen.<sup>40</sup> Vergaberechtliche Anforderungen sind zwar grundsätzlich zu beachten.<sup>41</sup> Allerdings sind Vergaben von Grundstücken im Wege von Konzeptverfahren in der Regel keine

- 
- 35 Aktive Bodenpolitik, S. 58; Architektenkammer Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, Landkreistag Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mehr Konzept, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, S. 5, abrufbar unter [https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen\\_und\\_Wohnen/Bezahlbares\\_Wohnen\\_und\\_Bauen/Downloads/Broschuere\\_Konzeptvergabe.pdf](https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Bezahlbares_Wohnen_und_Bauen/Downloads/Broschuere_Konzeptvergabe.pdf).
- 36 Architektenkammer Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, Landkreistag Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mehr Konzept, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, S. 5, abrufbar unter [https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen\\_und\\_Wohnen/Bezahlbares\\_Wohnen\\_und\\_Bauen/Downloads/Broschuere\\_Konzeptvergabe.pdf](https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Bezahlbares_Wohnen_und_Bauen/Downloads/Broschuere_Konzeptvergabe.pdf); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren, Ausarbeitung vom 14.11.2019, Az. WD 7 - 3000 - 176/19, S. 5, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/675304/0b008f38d439b0f7c04cd85c3c980731/WD-7-176-19-pdf-data.pdf>.
- 37 Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen K. d. ö. R./Hessischer Städtetag e. V. (Hrsg.), Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, 2017, S. 8, abrufbar unter [https://www.akbw.de/fileadmin/download/Freie\\_Dokumente/Vergabe\\_und\\_Wettbewerb/Informationen\\_zu\\_Vergabeverfahren/AKH\\_LF\\_Konzeptvergabe\\_20170824\\_Downloadversion.pdf](https://www.akbw.de/fileadmin/download/Freie_Dokumente/Vergabe_und_Wettbewerb/Informationen_zu_Vergabeverfahren/AKH_LF_Konzeptvergabe_20170824_Downloadversion.pdf); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Haushaltsrechtliche Aspekte der Konzeptvergabe öffentlicher Grundstücke, Sachstand vom 13.11.2019, Az. WD 4 - 3000 - 146/19, S. 4, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/673618/5884632508753c6f29219d4a741c6bbf/WD-4-146-19-pdf-data.pdf>.
- 38 Aktive Bodenpolitik, S. 59.
- 39 Aktive Bodenpolitik, S. 59.
- 40 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren, Ausarbeitung vom 14.11.2019, Az. WD 7 - 3000 - 176/19, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/675304/0b008f38d439b0f7c04cd85c3c980731/WD-7-176-19-pdf-data.pdf>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Haushaltsrechtliche Aspekte der Konzeptvergabe öffentlicher Grundstücke, Sachstand vom 13.11.2019, Az. WD 4 - 3000 - 146/19, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/673618/5884632508753c6f29219d4a741c6bbf/WD-4-146-19-pdf-data.pdf>.
- 41 Aktive Bodenpolitik, S. 61.



werden.<sup>48</sup> Erlischt das Erbbaurecht durch Zeitablauf, so hat der Grundstückseigentümer gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 ErbbauRG dem Erbbauberechtigten grundsätzlich eine Entschädigung für das Bauwerk zu leisten. Erlischt das Erbbaurecht, so werden nach § 12 Abs. 3 ErbbauRG die Bestandteile des Erbbaurechts Bestandteile des Grundstücks. Der Grundstückseigentümer erlangt in diesem Fall das Eigentum an dem Bauwerk.<sup>49</sup> Vorteile einer Vergabe von Erbbaurechten sollen für die Gemeinden darin liegen, dass diese das Eigentum am Grundstück behalten und „die Weiterveräußerung des Erbbaurechts unter den Vorbehalt der Zustimmung“ stellen können (vgl. § 5 Abs. 1 ErbbauRG), was die Kommunen in die Lage versetze, „dämpfend auf den Immobilienmarkt“ einzuwirken.<sup>50</sup>

### 3.3. Städtebauliche Verträge

Auch können Gemeinden gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 BauGB sogenannte städtebauliche Verträge schließen. Städtebaulich ist ein Vertrag, der Maßnahmen des Städtebaurechts betrifft.<sup>51</sup> Zur Baulandentwicklung können im Rahmen von städtebaulichen Verträgen Umsetzungspflichten und Nutzungsbindungen vereinbart werden, ohne dass ein kommunaler Zwischenerwerb erfolgt.<sup>52</sup> Die Gemeinden können in diesem Zusammenhang auch die Aufstellung von Bauleitplänen vom Abschluss städtebaulicher Verträge abhängig machen.<sup>53</sup> Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags kann beispielsweise auch die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten sein; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB). Die Gemeinde kann nach § 11 Abs. 1 Satz 3 BauGB städtebauliche Verträge auch mit einer juristischen Person abschließen, an der sie beteiligt ist. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass bei wiederholter Anwendung städtebaulicher Verträge dem Gleichheitsgrundsatz (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG) Rechnung getragen werden muss, so

---

48 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau?, Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht, 2019, S. 11, abrufbar unter [https://www.bilanz-wohnraumoffensive.de/wp-content/uploads/2021/02/22\\_Ergebnisdokumentation-Fachdialog-Erbbaurecht-2019.pdf](https://www.bilanz-wohnraumoffensive.de/wp-content/uploads/2021/02/22_Ergebnisdokumentation-Fachdialog-Erbbaurecht-2019.pdf).

49 Bardenhewer, in: Ingenstau; Hustedt (Hrsg.), ErbbauRG - Gesetz über das Erbbaurecht, 11. Auflage 2018, § 12 Rn. 30, 31.

50 Aktive Bodenpolitik, S. 64.

51 Hoffmann, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, § 11 vor Rn. 1.

52 Vgl. Aktive Bodenpolitik, S. 85.

53 Vgl. Bunzel, Baulandmodelle mit städtebaulichen Verträgen – das Berliner Modell, ZfBR 2018, 638, 639.

---

beispielsweise beim Verteilungsmaßstab für Kosten einer durch die Baulandentwicklung veranlassten sozialen Infrastruktur, welche auf unterschiedliche Vorhabenträger aufgeteilt werden.<sup>54</sup>

### 3.4. Umlegung

Weiterhin ist in den §§ 45 ff. BauGB die sogenannte Umlegung geregelt. Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 BauGB können zur Erschließung oder Neugestaltung von Gebieten bebaute und unbebaute Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu geordnet werden, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Die Umlegung kann nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Sinne des § 30 BauGB oder gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung oder einem einfachen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Absatz 3 BauGB hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben, durchgeführt werden. Die Umlegung ist nach § 46 Abs. 1 Satz 1 BauGB von der Gemeinde (Umlegungsstelle) in eigener Verantwortung anzuordnen und durchzuführen, wenn und sobald sie zur Verwirklichung eines Bebauungsplans oder aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zur Verwirklichung der innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zulässigen Nutzung erforderlich ist.

### 3.5. Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Außerdem kann die Gemeinde gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Absatz 1 BauGB (Beschluss des Bebauungsplans) verpflichtet (Durchführungsvertrag).

\*\*\*

---

54 Vgl. Bunzel, Baulandmodelle mit städtebaulichen Verträgen – das Berliner Modell, ZfBR 2018, 638, 644.