

**Universitätsstadt Tübingen**  
Oberbürgermeister  
Palmer, Boris Telefon: 07071-204-1200  
Gesch. Z.: 00/ Oberbürgermeister

Vorlage 525a/2018  
Datum 01.02.2019

## **Berichtsvorlage**

zur Kenntnis im **Alle Ortschaftsräte**  
zur Behandlung im **Verwaltungsausschuss**

---

<b>Betreff:</b>	<b>Mobilisierung von Baulücken</b>
Bezug:	Vorlagen 28/2014 und 525/2018, Antrag der Fraktion AL/GRÜNE
Anlagen: 1	Anlage: Anschreiben

---

### **Zusammenfassung:**

Tübingen ist gemäß der Gebietskulisse des Landes Baden-Württemberg eine Stadt mit angespanntem Wohnungsmarkt. Nicht nur die Mietpreise, sondern auch die Preise für Grundstücke und Eigentum haben in den letzten Jahren einen starken Anstieg verzeichnet. Zugleich existieren in Tübingen noch immer über 550 klassische Baulücken, die im Bereich eines rechtskräftigen Bebauungsplans liegen und über ein sofort nutzbares Baurecht verfügen. Hier könnten bei vollständiger Nutzung in wenigen Jahren Wohnungen für 2000 Menschen entstehen. Die Verwaltung sieht die allgemeinen Voraussetzungen für den Erlass von Baugeboten in Tübingen als erfüllt an. Angesichts des sich immer weiter verschärfenden Mangels an Wohnraum in Tübingen und gemäß dem Grundsatz „Innen vor Außenentwicklung“ beabsichtigt die Stadtverwaltung, die bislang ungenutzten Rechtsinstrumente zur Aktivierung solcher Baulücken künftig einzusetzen.

### **Ziel:**

Information des Gemeinderats über das Vorgehen der Verwaltung zur Nutzung klassischer Baulücken im Stadtgebiet

**Bericht:**

1. Anlass / Problemstellung

Die Fraktion AL/Grüne hat mit Vorlage 525/2018 beantragt, den Gemeinderat über die Möglichkeiten zum Erlass von Baugeboten zu unterrichten.

2. Sachstand

2.1. Rechtslage

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags vom März 2018. Das Baugebot ist im §176 des Baugesetzbuchs geregelt. Durch Anordnung eines solchen Gebots kann eine Gemeinde einen Grundeigentümer aus städtebaulichen Gründen zu bestimmten Maßnahmen auf seinem Grundstück verpflichten. Der Gemeinde wird somit ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen die Verwirklichung der zulässigen Nutzung der Grundstücke zu erzwingen.

Baugebote kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sowie innerhalb Ortsteilen, die im Sinne von § 34 BauGB im Zusammenhang bebaut sind, erlassen. Gemäß § 176 Absatz 1 BauGB kann eine Gemeinde einem Grundeigentümer im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Bescheid die Pflicht auferlegen,

„innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist

1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder
2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen.“

Im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB kann nach § 176 Absatz 2 BauGB ein Baugebot angeordnet werden,

„um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken.“

Ein Baugebot setzt zunächst voraus, dass die alsbaldige Durchführung der anzuordnenden Maßnahme aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist, wobei das Gesetz klarstellt, dass hierbei ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung Berücksichtigung finden kann. Die städtebauliche Erforderlichkeit ergibt sich nicht bereits aus einem etwaigen Bebauungsplan. Es bedarf vielmehr eines öffentlichen Interesses an der anzuordnenden Maßnahme, das im Rahmen einer Abwägung mit den Interessen des betroffenen Eigentümers überwiegen muss.

Bei einem Grundstück im unbeplanten Innenbereich im Sinne von § 34 BauGB kann ein Baugebot insbesondere zur Schließung von Baulücken angeordnet werden. In einem solchen Fall ergibt sich die städtebauliche Erforderlichkeit in der Regel bereits aus der Verbesserung des Ortsbildes. Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem entschieden, dass ein Wohnungsmangel eine entsprechende Baulückenschließung erforderlich machen könne. Das Gericht führte weiter aus, dass eine städtebauliche Erforderlichkeit auch daraus resultieren könne, dass durch die Schließung vorhandener Baulücken das Bedürfnis nach Er-

schließung neuen Baulandes entfalle und dadurch die vorhandene städtische Infrastruktur besser genutzt werde.

Ferner kann ein Baugebot nur dann angeordnet werden, wenn die durchzuführende Maßnahme für den Grundeigentümer objektiv wirtschaftlich zumutbar ist; andernfalls hat die Gemeinde von einem Gebot abzusehen. Bei der Prüfung der objektiven wirtschaftlichen Zumutbarkeit ist auf die Sicht eines wirtschaftlich orientierten und vernünftig handelnden Eigentümers abzustellen. Diesem ist etwa zuzumuten, für die Baufinanzierung ein Darlehen aufzunehmen; übersteigen die Zinsen des Darlehens jedoch bereits die erzielbaren Erträge aus der durchzuführenden Maßnahme, ist von einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit auszugehen.

Für die Anordnung des Baugebots kommt es dagegen nicht auf die persönlichen Verhältnisse des konkreten Grundeigentümers an: Ist die Maßnahme zwar objektiv wirtschaftlich zumutbar, nur für den konkreten Eigentümer subjektiv wirtschaftlich unzumutbar, hat der Grundeigentümer bei einem erlassenen Baugebot lediglich einen Übernahmeanspruch gegenüber der Gemeinde. Nach einer Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde ist es ihre Pflicht, die entsprechende Bebauung des Grundstücks zu veranlassen

Sind die Voraussetzungen für ein Baugebot erfüllt, steht es im Ermessen der Gemeinde, eine entsprechende Anordnung zu treffen. Die Anordnung des Baugebots ist ein Verwaltungsakt im Sinne von § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und hat zumindest in den Fällen, in denen das Gesetz den Begriff „Bescheid“ verwendet, schriftlich zu ergehen. Sie muss neben einer angemessenen Frist die städtebaulich erforderliche Maßnahme umschreiben. Adressat des Baugebots ist der Grundeigentümer. Gemäß § 175 Absatz 1 BauGB hat die Gemeinde vor Anordnung eines Baugebots grundsätzlich die durchzuführende Maßnahme mit allen Betroffenen zu erörtern und sie entsprechend zu beraten.

Erfordert die Umsetzung des Baugebots eine – zumindest teilweise – Beseitigung einer baulichen Anlage, ist der Eigentümer hierzu auch ohne gesonderte Anordnung verpflichtet. Die Gemeinde kann die Anordnung des Baugebots mit einer Fristsetzung verbinden, innerhalb deren der Eigentümer die Baugenehmigung beantragt haben muss. Lässt er diese Frist verstreichen, kann die Gemeinde unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 176 Absatz 8 BauGB ein Enteignungsverfahren einleiten, und dies bereits vor Ablauf der Frist des § 176 Absatz 1 BauGB, die dem Grundeigentümer zur endgültigen Umsetzung des Baugebots gesetzt wird.

Das Baugebot kann vor allem durch Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes vollstreckt werden, was sich nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder richtet. Als ultima ratio kommt eine Enteignung nach § 85 Absatz 1 Nummer 5 BauGB in Betracht.

## 2.2. Voraussetzungen und Anwendungsbereiche von Baugeboten in Tübingen

Die Nutzung von Baulücken hat die Stadt schon vor einem Jahrzehnt in den Fokus genommen, als der Wohnungsmarkt noch deutlich entspannter war und die Bevölkerungsvorausrechnung ab Mitte der 20er Jahre einen Rückgang der Einwohnerzahlen des Landes und der Stadt prognostizierte. Die Nutzung von Baulücken sollte damals vorrangig dem Schutz der Natur und der Vermeidung von Flächenverbrauch dienen. Zu diesem Zweck wurden u.a. ein Baulückenkataster erstellt und alle Eigentümer persönlich angeschrieben. Diese Bemühungen waren durchaus erfolgreich. Von 761 Baulücken im Jahr 2008 konnten mittlerweile 208 oder 27 % mobilisiert werden. Noch immer bestehen aber 553 Baulücken. Der Großteil ist

mindestens seit zehn Jahren nicht genutzt, die Mehrheit sogar seit zwei oder drei Jahrzehnten. Unter Baulücken sind hier sowohl baureife Grundstücke im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans zu verstehen als auch solche, die eine Baugenehmigung nach §34 erfordern.

Wie dargestellt hat der Gesetzgeber solche Entwicklungen vorausgesehen und daher den Gemeinden die Möglichkeit an die Hand gegeben, Baugebote auszusprechen, um vorhandenes Baurecht für die Gemeinschaft nutzbar zu machen. Dies folgt dem Gedanken der Sozialbindung des Eigentums: Wertvolles Bauland ungenutzt zu lassen, mag individuell verständlich sein, schadet aber der Gemeinschaft, weil die Allgemeynkosten von weniger Personen getragen werden müssen. Die einen suchen händeringend Wohnraum, während die anderen es sich leisten können, Baugrund leer stehen zu lassen.

Allerdings ist ein Baugebot aus Sicht der Grundstückseigentümer ein sehr weitgehender Eingriff, der in aller Regel wenig Akzeptanz findet. Die politische Hürde, zu einem solchen Instrument zu greifen, ist daher hoch. Aus Sicht der Verwaltung haben sich eine Reihe von Entwicklungen aber mittlerweile gegenseitig so verstärkt, dass auf ein Baugebot nicht mehr generell verzichtet werden sollte:

- Durch Zuwanderung, Geburtenüberschuss, Binnenwanderung und Arbeitsplatzzuwachs ist die Nachfrage auf dem Tübinger Wohnungsmarkt in kurzer Zeit so stark angewachsen, dass immer mehr Menschen keine Wohnung finden. Dies reicht weit in die Mittelschicht hinein.
- Die Nullzinspolitik der EZB hat so viel Kapital in den Immobilienmarkt gelenkt, dass die Baupreise in wenigen Jahren drastisch gestiegen sind und in der Folge auch die Mieten kräftig anziehen.
- Der Gemeinderat hat für alle Neubaugebiete festgelegt (Vorlage 28/2014), dass neues Planrecht nur geschaffen wird, wenn alle Eigentümer an die Stadt verkaufen. Ein Rückkauf ist nur mit einer Bauverpflichtung vorgesehen. Damit wird die Entstehung von neuen Baulücken verhindert.
- Der Gemeinderat hat nach einem Jahrzehnt der Innenentwicklung wieder neue Baugebiete im Außenbereich beschlossen, weil dem Druck auf dem Wohnungsmarkt anders nicht mehr begegnet werden konnte.
- Mit dem Grundsatzbeschluss zum Programm „Fairer Wohnen“ sollen Grundstückseigentümer wohl begründete Pflichten auferlegt werden, die der freien wirtschaftlichen Nutzung Grenzen setzen.
- Die Zahl der Wohnungsbaugenehmigungen konnte zuletzt deutlich erhöht werden und der Neubau von Sozialwohnungen hat erstmals nach zwei Jahrzehnten wieder ein Niveau erreicht, dass die Zahl der Sozialwohnungen in der Stadt stabilisiert und mittelfristig wieder erhöhen wird.

Die Stadt setzt damit alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ein, um mehr Wohnraum und bezahlbare Wohnungen für alle Schichten der Bevölkerung zu schaffen. Das einzig wesentliche Instrument, das bisher nicht genutzt wird, ist das Baugebot für Baulücken. Die Verwaltung ist der Auffassung, dass der ausgeprägte Mangel an Wohnraum und die Ausweitung der Pflichten für die Eigentümer von Baugrundstücken, die nicht unter die klassischen Baulücken fallen, den Verzicht auf Baugebote als nicht mehr gerechtfertigt erscheinen lassen.

### 3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung wird die Eigentümer klassischer Baulücken anschreiben (siehe Anlage) und um Auskunft über mögliche Pläne zu einer baldigen Nutzung des Baurechts bitten. Sollte

sich zeigen, dass dieser erneuerte Appell nicht ausreicht, um innerhalb eines Stadtteils oder Gebiets genügend Baulücken kurzfristig zu mobilisieren, wird die Verwaltung die Eigentümer zu einer formellen Anhörung einladen und für den Fall, dass anders keine Nutzung der Grundstücke zu erreichen ist, Bescheide über ein Baugebot nach §176 verschicken.

4. Lösungsvarianten

Die Verwaltung verzichtet weiterhin auf die Nutzung der Möglichkeiten des §176 BauGB.

5. Finanzielle Auswirkungen

keine