



# **Suffizientes Wohnen – Kommunale Perspektive**

Juristische Kurzexpertise

Markus Lehnshack



# Informationen zum Dokument

## **Autor**

Markus Lehnshack

## **Auftraggeberin**

BIS – Berliner Institut für Sozialforschung GmbH

## **Werkstand**

14. März 2026

## **Zitiervorschlag**

Lehnshack, M. (2026): *Suffizientes Wohnen – Kommunale Perspektive*. Juristische Kurzexpertise. Justain.

## **Kontakt**

Justain – Inhaber: Markus Lehnshack

kontakt@justain.de

+49 1520 727 8842

---

# Disclaimer

## **Keine individuelle Rechtsberatung**

Dieses Gutachten stellt keine individuelle Rechtsberatung dar und kann eine solche nicht ersetzen. Es dient ausschließlich der fachlichen Einschätzung auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Erstellung vorliegenden Informationen.

## **Verantwortung des Autors**

Die in diesem Gutachten enthaltenen Analyseergebnisse und Bewertungen liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors. Sie spiegeln nicht notwendigerweise die Auffassung der Auftraggeber wider.



# Inhalt

<b>A.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>Hintergrund &amp; Fragestellung.....</b>	<b>3</b>
<b>C.</b>	<b>Rechtliche Einordnung &amp; Bewertung .....</b>	<b>5</b>
I.	Grundlagen kommunaler Tätigkeit.....	5
1.	<i>Verfassungsrechtlicher Rahmen .....</i>	<i>5</i>
2.	<i>Kommunale Aufgaben .....</i>	<i>5</i>
II.	Kommunale Informations- und Beratungsangebote.....	8
1.	<i>Zulässigkeit von Informations- und Beratungstätigkeit .....</i>	<i>8</i>
2.	<i>Anforderungen an Inhalt und Gestaltung .....</i>	<i>10</i>
3.	<i>Kommunikationsformen .....</i>	<i>16</i>
4.	<i>Zulässigkeit konkreter Informations- und Beratungsformate.....</i>	<i>18</i>
III.	Informations- und Beratungsangebote durch private Dritte.....	31
1.	<i>Zulässigkeit der Einbindung privater Dritter.....</i>	<i>31</i>
2.	<i>Kooperationsmodelle .....</i>	<i>32</i>
3.	<i>Vergabeverfahren.....</i>	<i>37</i>
4.	<i>Datenschutzrechtliche Anforderungen .....</i>	<i>41</i>
5.	<i>Haftung und Verantwortlichkeit.....</i>	<i>45</i>
IV.	Neue Optionen für suffizientes Wohnen durch den „Bauturbo“ .....	48
1.	<i>Ausgangslage .....</i>	<i>48</i>
2.	<i>Überblick über die Inhalte des „Bauturbos“ .....</i>	<i>54</i>
3.	<i>Auswirkungen des „Bauturbos“.....</i>	<i>57</i>
4.	<i>Verbleibende Unsicherheiten und Konfliktlagen.....</i>	<i>60</i>
V.	Fazit .....	64
1.	<i>Möglichkeiten.....</i>	<i>64</i>
2.	<i>Risiken.....</i>	<i>65</i>
3.	<i>Ausblick.....</i>	<i>65</i>
<b>D.</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>67</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
Bbg KVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
Beschl.	Beschluss
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
Erl.	Erläuterung
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	Fortfolgende
GBL.	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GVBl.	Gesetzverkündungsblatt
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KonzVgV	Konzessionsvergabeverordnung
LBO BW	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
MBO	Musterbauordnung
Nr.	Nummer
ÖffPrivZusG SH	Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz



Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
sog.	sogenannt
TOM	technische und organisatorische Maßnahmen
Urt.	Urteil
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
v.	vom
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

## A. Zusammenfassung

Dieses juristische Kurzgutachten untersucht, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen Kommunen suffiziente Wohnformen im Einfamilienhaussegment unterstützen können und welche Grenzen sich insbesondere aus dem Neutralitätsgebot, dem Gleichbehandlungsgrundsatz, dem Datenschutzrecht sowie aus vergabe- und haftungsrechtlichen Anforderungen ergeben.

Die Untersuchung kommt zu folgenden zusammengefassten Ergebnissen:

**Kommunen verfügen über weitreichende rechtliche Möglichkeiten, suffiziente Wohnformen durch Informations- und Beratungsangebote zu fördern, sofern diese sachlich, transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet sind.**



### Kommunale Öffentlichkeitsarbeit

Kommunen dürfen die Einwohner\*innen über alternative Wohnformen, Möglichkeiten der effizienteren Nutzung bestehender Wohnflächen sowie über Förderprogramme oder rechtliche Rahmenbedingungen informieren. Solche Maßnahmen gehören grundsätzlich zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung und bedürfen keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.



### Zulässige Informationsformate

Zulässig sind insbesondere Informationsmaterialien, Checklisten zu rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen, Übersichten über Förderprogramme, Beispiele erfolgreich umgesetzter Wohnprojekte sowie Hinweise auf kommunale Kontaktpersonen. Diese Formate können dazu beitragen, Informationsdefizite abzubauen und Entscheidungsgrundlagen für Eigentümer\*innen zu schaffen.



### Grenzen durch Neutralität und Gleichbehandlung

Kommunale Informationsangebote müssen sachlich, ausgewogen und transparent gestaltet sein. Unzulässig wäre insbesondere eine Darstellung, die einzelne Wohnformen oder Marktakteur\*innen unangemessen bevorzugt beziehungsweise benachteiligt oder den Eindruck einer verpflichtenden Verhaltenslenkung erzeugt.



### Wettbewerb und Marktbezug

Werden in kommunalen Informationsangeboten private Anbietende oder Initiativen genannt, sind die Anforderungen des Gleichbehandlungsgebots zu beachten. Auswahl und Darstellung müssen auf nachvollziehbaren und diskriminierungsfreien Kriterien beruhen, um eine unzulässige Beeinträchtigung der Wettbewerbsfreiheit zu vermeiden.



- ➔ Datenschutzrechtliche Anforderungen  
Bei digitalen Plattformen, Projektübersichten oder Kartenanwendungen können personenbezogene Daten verarbeitet werden, zum Beispiel wenn konkrete Gebäude oder Wohnangebote dargestellt werden. In solchen Fällen ist regelmäßig eine Einwilligung der betroffenen Personen erforderlich.
- ➔ Abgrenzung zur Rechtsdienstleistung  
Kommunen dürfen allgemeine rechtliche Informationen bereitstellen und Bürger\*innen im Umgang mit Verwaltungsverfahren unterstützen. Eine umfassende individuelle Rechtsberatung, insbesondere zu zivilrechtlichen Vertragsfragen, darf jedoch nicht dauerhaft Teil kommunaler Beratungsangebote sein.

### **Kommunen können Dritte in Informations- und Beratungsangebote einbinden.**

- ➔ Kooperationsmöglichkeiten  
Kommunen können Beratungs- und Informationsleistungen im Wege von Dienstleistungsaufträgen oder öffentlich-privaten Kooperationen auf Dritte übertragen.
- ➔ Vorteile der Einbindung  
Durch die Zusammenarbeit können fachliche Expertise, innovative Ansätze sowie zusätzliche personelle Ressourcen genutzt werden, während die Kommune weiterhin die inhaltliche Steuerung behält.

### **Neue bauplanungsrechtliche Entwicklungen können zusätzliche Handlungsspielräume eröffnen.**

- ➔ „Baturbo“ und Nachverdichtung  
Die im Baugesetzbuch vorgesehenen Erleichterungen können die Teilung bestehender Gebäude oder ergänzende Bebauung innerhalb bestehender Einfamilienhausgebiete erleichtern.
- ➔ Bedeutung für suffizientes Wohnen  
Diese Instrumente können dazu beitragen, vorhandene Wohnraumpotenziale besser zu nutzen und zusätzliche Wohnflächen zu schaffen, ohne neue Flächen zu versiegeln.

## B. Hintergrund & Fragestellung

Das vorliegende juristische Kurzgutachten entstand im Rahmen des **Forschungsprojekts „Suffiziente Wohnkultur“** (SuWoKu), das durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) beziehungsweise das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Förderprogramm „Zukunft Bau“ gefördert wird. Auftraggeberin ist das Berliner Institut für Sozialforschung (BIS). Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit dem Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu) und bring-together durchgeführt.

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, Ansätze für eine suffiziente Wohnkultur in Deutschland zu entwickeln, die sich durch **Bedürfnisorientierung, Generationengerechtigkeit und Umweltverträglichkeit** auszeichnet. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie der Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauch reduziert werden kann, ohne Wohnkomfort und Lebensqualität zu beeinträchtigen. Ein besonderer Fokus liegt auf unterbelegten Einfamilienhäusern, die häufig von Ein- bis Zweipersonenhaushalten im höheren Lebensalter bewohnt werden („Empty-Nest“-Haushalte).

Auf Grundlage empirischer Erhebungen mit relevanten Akteur\*innen sowie Bewohner\*innen von Einfamilienhäusern wurden im Projekt **drei zentrale Handlungsoptionen** identifiziert, die eine Verringerung der Wohnfläche pro Person ermöglichen sollen:

- **Option 1:** Umbau des bestehenden Gebäudes mit anschließender separater Vermietung neu geschaffener Wohneinheiten;
- **Option 2:** verschiedene Formen gemeinschaftlichen Wohnens, etwa durch die Vermietung einzelner Zimmer oder Mehrgenerationenmodelle;
- **Option 3:** Umzug in eine kleinere, bedürfnisorientierte Wohnung bei gleichzeitiger Schenkung, Veräußerung oder Vermietung des Einfamilienhauses.

Vor diesem Hintergrund untersucht das Kurzgutachten, unter welchen **rechtlichen Voraussetzungen** Kommunen suffiziente Wohnformen im Einfamilienhaussegment unterstützen können und welche Grenzen sich insbesondere aus Neutralitätspflicht, Gleichheitsgrundsatz, Datenschutzrecht sowie haftungsrechtlichen Anforderungen ergeben. Im Zentrum steht die Frage, wie Kommunen **Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen** gegenüber Eigentümer\*innen unterbelegter Einfamilienhäuser rechtssicher ausgestalten können. Hierzu zählen insbesondere die Erstellung und Verbreitung von Informationsmaterialien, die rechtliche Einordnung unterschiedlicher Kommunikationsformate sowie die zulässige Einbindung externer Akteur\*innen in Beratungs- und Unterstützungsangebote. Zu klären ist dabei auch, unter welchen organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen **Kooperationen** möglich sind,



ohne dass eine unzulässige Aufgabenübertragung oder wettbewerbsverzerrende Wirkung entsteht.

Ergänzend werden die durch den sogenannten „**Bauturbo**“ geschaffenen neuen Spielräume im Bauplanungsrecht betrachtet. Anhand ausgewählter Fallkonstellationen ist zu prüfen, inwieweit vereinfachte Abweichungs- und Nachverdichtungsmöglichkeiten bei der Teilung eines Einfamilienhauses oder der Errichtung ergänzender Wohngebäude in Einfamilienhausgebieten zur Förderung suffizienten Wohnens genutzt werden können und welche rechtlichen Risiken, insbesondere im Hinblick auf Gebietsverträglichkeit und bauplanungsrechtliche Anforderungen, zu beachten sind.

## C. Rechtliche Einordnung & Bewertung

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen zu den Fragestellungen dieses Gutachtens werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns in einem Überblick dargestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie den daraus resultierenden Anforderungen an die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben (siehe C.I). Anschließend wird erläutert, unter welchen Voraussetzungen kommunale Informations- und Beratungsangebote zulässig sind (siehe C.II) und wie die Erfüllung dieser Leistungen auf externe Dritte übertragen werden kann (siehe C.III). Ergänzend werden die Rahmenbedingungen des öffentlichen Baurechts für suffiziente Wohnformen unter Berücksichtigung des „Bauturbos“ dargestellt (siehe C.IV).

### I. Grundlagen kommunaler Tätigkeit

#### 1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Neben der Bundes- und Landesebene sieht das Grundgesetz die Kommune als dritte staatliche Organisationseinheit vor. Als zentrale Vorschrift verleiht Art. 28 Grundgesetz (GG)<sup>1</sup> den Kommunen eigene Rechte. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass Kommunen von einer Vertretung regiert werden, die in einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl gewählt wurde. Diese Kommunalvertretung ist gemäß Art. 28 Abs. 2 GG berechtigt, die **örtlichen Angelegenheiten** im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Die Einschränkung „im Rahmen der Gesetze“ hat erhebliche Folgen für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung. Die Bundesgesetzgebung kann Gesetze einführen, die aufgrund der **föderalen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern** von den Kommunen auszuführen sind. Dieses System hat zur Entwicklung von verschiedenen Aufgabentypen geführt, die eine Kommune zu erledigen hat.<sup>2</sup> Die größte Relevanz haben die Selbstverwaltungsaufgaben und die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

#### 2. Kommunale Aufgaben

##### a) Selbstverwaltungsaufgaben

Selbstverwaltungsaufgaben sind in Art. 28 Abs. 2 GG selbst angelegt und unterteilen sich in **freiwillige Aufgaben sowie Pflichtaufgaben**.<sup>3</sup> Die Gemeindeordnungen einzelner

<sup>1</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

<sup>2</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 5.

<sup>3</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 6.



Bundesländer enthalten Aufzählungen von typischen Selbstverwaltungsaufgaben. Beispielsweise nennt § 2 Abs. 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Bbg KVerf)<sup>4</sup> sowohl freiwillige als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.<sup>5</sup> Dazu zählen unter anderem Standortentscheidungen, die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs oder die Versorgung mit Energie und Wasser.

Pflichtaufgaben müssen Kommunen **durch formelle Gesetze** auferlegt werden.<sup>6</sup> Beispiele sind Flächennutzungs- und Bebauungspläne<sup>7</sup> oder die Unterbringung von Obdachlosen<sup>8</sup>. Kommunen müssen diese Aufgaben ausführen; sie können nur darüber entscheiden, „wie“ sie bei der Erfüllung vorgehen.<sup>9</sup> Dementsprechend unterliegen sie diesbezüglich auch nur der Rechts-, nicht jedoch der Fachaufsicht.<sup>10</sup>

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben können von Kommunen jederzeit übernommen werden. Eine Pflicht besteht dafür allerdings nicht.<sup>11</sup> Das hat zur Folge, dass Kommunen diese Aufgaben nur übernehmen können, wenn ihnen **ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten** zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund enthalten die Gemeindeordnungen einzelner Bundesländer sog. Subsidiaritätsklauseln.<sup>12</sup> So legt beispielsweise § 2 Abs. 1 S. 2 und 3 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH) fest, dass freiwillige Aufgaben nur übernommen werden dürfen, wenn eine Kommune zuvor prüft, ob diese Aufgabe nicht durch Private erfüllt werden kann.

## b) Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Die Länder sind für viele Aufgaben originär zuständig. Da sie diese Aufgaben nicht selbst erfüllen können, delegieren sie die Aufgaben im Rahmen des staatlichen Weisungsrechts an die Kommunen.<sup>13</sup> Diese Delegation **bedarf stets einer Gesetzesgrundlage**. Ein typisches Beispiel sind die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden. So bestimmt § 58 Abs. 1 S. 1 der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO)<sup>14</sup>:

<sup>4</sup> Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brandenburgische Kommunalverfassung - BbgKVerf) vom 5. März 2024 (GVBl.I/24, [Nr. 10], S., ber. [Nr. 38]) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2025 (GVBl.I/25, [Nr. 827], S.1).

<sup>5</sup> Schumacher, in: PdK Br B-1, § 2 Erl. 3.1.

<sup>6</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 27.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 9. Dezember 1987 - 2 BvL 16/84, juris, Rn. 34.

<sup>8</sup> VGH Mannheim, Besch. v. 5. März 1996 - 1 S 470/96, openJur 2013, 9992, Rn. 2.

<sup>9</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 9.

<sup>10</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 12.

<sup>11</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 7.

<sup>12</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 7.

<sup>13</sup> Brüning, in: Brüning, § 6 Rn. 14.

<sup>14</sup> Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) 1) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 2018 (GVBl.I/18, [Nr. 39]) zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2023 (GVBl.I/23, [Nr. 18]).



*„Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte nehmen die Aufgaben nach diesem Gesetz als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“*

Bei den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung handelt es sich ebenfalls um **Pflichtaufgaben** der Kommunen. Sie genießen daher Vorrang gegenüber den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben.

## II. Kommunale Informations- und Beratungsangebote

Die untersuchten Informations- und Beratungsangebote setzen voraus, dass Kommunen grundsätzlich berechtigt sind, entsprechende Informations- und Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen. Daher wird im Folgenden dargestellt, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen kommunale Öffentlichkeitsarbeit zulässig ist (siehe C.II.1) und welche Anforderungen sich an Inhalt und Gestaltung (siehe C.II.2) sowie einzelne Kommunikationsformate (siehe C.II.3) ergeben. Auf dieser Grundlage werden abschließend konkrete Informations- und Beratungsangebote rechtlich bewertet (siehe C.II.4).

### 1. Zulässigkeit von Informations- und Beratungstätigkeit

#### a) Potenzielle Rechtsgrundlagen

Kommunen sind grundsätzlich berechtigt, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen. Dieses Recht folgt bereits aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, da die Öffentlichkeits- und Informationsarbeit eine unverzichtbare Grundvoraussetzung und ein materielles Wesenselement für eine eigenverantwortliche und dem Gemeinwohl des Volkes verpflichtete Kommune ist.<sup>15</sup> Gleichzeitig muss die kommunale Berichterstattung auf den örtlichen und sachlichen Aufgabenbereich der Kommune begrenzt bleiben.<sup>16</sup>

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf die kommunale Öffentlichkeitsarbeit **grundsätzlich keiner gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage**.<sup>17</sup> Etwas anderes gilt jedoch, wenn die Öffentlichkeitsarbeit mit einem (un-)mittelbaren Grundrechtseingriff verbunden ist.<sup>18</sup> Davon ist auszugehen, wenn Private in ihren tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten so beeinflusst werden, dass dies der Steuerung durch ein gesetzliches Gebot oder Verbot in der Zielsetzung oder der Wirkung gleichkommt.<sup>19</sup> Ob dies der Fall ist, kann nur anhand der Umstände des Einzelfalls bestimmt werden.<sup>20</sup>

Allgemeine Befugnisse für kommunale Öffentlichkeitsarbeit befinden sich in den **Gemeindeordnungen der Bundesländer**. Beispielsweise sind Kommunen in Baden-Württemberg gemäß § 20 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO)<sup>21</sup> berechtigt – und verpflichtet – die Bevölkerung über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der

<sup>15</sup> Katz, DÖV 2019, 261 (265).

<sup>16</sup> Katz, DÖV 2019, 261 (266).

<sup>17</sup> BVerfG, Beschl. v. 26. Juni 2002 – 1 BvR 558/91, Rn. 50.

<sup>18</sup> Engels/Gerhardinger, NJW 2025, 2288 (2291).

<sup>19</sup> König, N&R 2015, 130 (131). Knebel/Schoss, DÖV 2016, 105 (107).

<sup>20</sup> König, N&R 2015, 130 (131).

<sup>21</sup> Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000 zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Februar 2026 (GBl. 2026 Nr. 13).



Gemeinde zu unterrichten. Dies erfolgt in der Regel durch Amtsblätter, Versammlungen oder Internetangebote.

Eine weitere allgemeine Ermächtigungsgrundlage stellt § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>22</sup> dar. Dieses Gesetz ist von der **Anbahnung bis zum Abschluss eines Verwaltungsverfahrens** einschlägig. Von den vorliegend betrachteten Konstellationen ist dies vor allem bei baulichen Änderungen und der Teilung von Einfamilienhäusern relevant, da in diesen Fällen eine Baugenehmigung erforderlich sein kann (für Einzelheiten siehe C.IV). Sobald sich ein solches Verfahren anbahnung, sind Behörden verpflichtet, Antragstellende zu unterstützen. Dafür stehen den Behörden vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung. Bei der Anbahnung können sie beispielsweise Vordrucke oder Broschüren aushändigen. § 25 Abs. 2 VwVfG sieht zudem vor, dass Behörden erörtern, welche Nachweise und Unterlagen erforderlich sind.

Erfolgt die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von fachspezifischen Aufgaben, kann sich die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage aus dem **Fachrecht** ergeben.<sup>23</sup> Im Bereich des Wohnungswesens existiert eine solche spezialgesetzliche Norm allerdings nicht.

## b) Fallspezifische Einordnung

Vor diesem Hintergrund ist zunächst festzustellen, dass Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich eine **freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe** der Kommunen darstellt. Eine gesetzliche Grundlage, die eine entsprechende Informationskampagne als Pflichtaufgabe oder als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung einordnet, besteht nicht. Entsprechende Maßnahmen können jedoch unter die **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** fallen. Kommunen sind daher grundsätzlich befugt, entsprechende Maßnahmen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung zu ergreifen, sofern die hierfür erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.<sup>24</sup>

Brandenburg ist das einzige Bundesland, welches in seiner Gemeindeordnung einen ausdrücklichen Anhaltspunkt dafür enthält, dass suffizientes Wohnen eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt § 2 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf benennt die „Verbesserung der Wohnungen der Einwohnerinnen und Einwohner [...] durch eine **sozial gerechte Verteilung der Wohnungen**“ als kommunale Aufgabe. Informations- und Beratungsangebote können diesem Ziel dienen, indem sie über Möglichkeiten der effizienteren Nutzung bestehenden Wohnraums informieren oder alternative Wohnmodelle vorstellen.

In einigen Bundesländern ist zusätzlich zu prüfen, ob die Aufgabenerfüllung vorrangig durch private Akteur\*innen erfolgen kann (**Subsidiaritätsgrundsatz**). Als potenzielle private

<sup>22</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

<sup>23</sup> Ramsauer, in: Koch/Hofmann/Reese, § 3 Rn. 153.

<sup>24</sup> Rücker, in: PdK Th B-1, § 2, Erl. 3.8.



Anbietende kommen beispielsweise Wohnungsbaugesellschaften, Energieagenturen, Architekt\*innen, Workshopanbieter\*innen oder soziale Träger\*innen in Betracht, die Beratungsangebote oder Programme zur Umgestaltung und Teilung von Einfamilienhäusern anbieten. Den Kommunen steht insoweit jedoch ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, insbesondere bei der Frage, ob bestehende private Angebote die angestrebten kommunalen Ziele tatsächlich gleichwertig erfüllen können.<sup>25</sup> Da entsprechende Strukturen vielerorts bislang nur eingeschränkt vorhanden sind, dürfte das Subsidiaritätsgebot der Durchführung kommunaler Informations- und Beratungsarbeit in diesem Bereich regelmäßig nicht entgegenstehen.

## 2. Anforderungen an Inhalt und Gestaltung

Maßgeblich für den Inhalt und die Gestaltung von Beratungs- und Informationsangeboten sind insbesondere die aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz folgenden Neutralitätsanforderungen, die Auswirkungen auf Wettbewerbssituationen sowie die Abgrenzung zulässiger Informationstätigkeit von erlaubnispflichtigen Rechtsdienstleistungen.

### a) Sachlichkeit und Neutralität

Die aus Art. 3 GG abgeleiteten Gleichheitsrechte begründen eine Neutralitätspflicht von Kommunen hinsichtlich des Verfahrens und des Ergebnisses von Verwaltungshandeln.<sup>26</sup> Unabhängig davon, ob eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Öffentlichkeitsarbeit erforderlich ist, gelten daher **Anforderungen an den Inhalt** der verbreiteten Informationen:<sup>27</sup>

- Der Sachverhalt muss im Rahmen des Möglichen sorgsam und verlässlich aufgeklärt werden.
- Die veröffentlichten Informationen müssen sachlich<sup>28</sup> und richtig<sup>29</sup> sein.
- Die Berichterstattung muss verhältnismäßig sein.<sup>30</sup>

Diese Anforderungen sind besonders relevant, wenn eine Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht im Raum steht. Rechtsprechung hierzu ist vor allem im Zusammenhang mit Eingriffen in den politischen Wettbewerb ergangen.<sup>31</sup> Für behördliche Informations- und Beratungsangebote haben sich hingegen bislang **keine einheitlichen Leitlinien** herausgebildet. Gleichwohl lassen sich aus den allgemeinen Grundsätzen mehrere typische

<sup>25</sup> Schliesky/Schulz, in: PdK SH B-1, § 2 Rn. 43.

<sup>26</sup> Gusy, NVwZ 2015, 700 (701).

<sup>27</sup> Knebel/Schoss, DÖV 2016, 105 (106); Gusy, NVwZ 2015, 700 (701).

<sup>28</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. August 2010 – 1 BvR 2585/06, Rn. 25.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01, Rn. 81.

<sup>30</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01, Rn. 65.

<sup>31</sup> BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20, Rn. 72 ff.



Konstellationen ableiten, in denen ein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht in Betracht kommen kann.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass kommunale Öffentlichkeitsarbeit nicht zwingend wertneutral gegenüber **gesellschaftspolitischen Zielen** sein muss. Vielmehr können Kommunen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben auch normativ geprägte politische Ziele kommunizieren, sofern diese auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen und sachlich vermittelt werden. Ein Beispiel hierfür sind die in zahlreichen Landesgesetzen vorgesehenen Gleichstellungsbeauftragten, deren Aufgabe gerade darin besteht, aktiv auf die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern hinzuwirken und entsprechende Maßnahmen öffentlich zu kommunizieren. Auch hier handelt es sich nicht um parteipolitische Werbung, sondern um die Umsetzung gesetzlich vorgegebener Ziele.

Ähnliches gilt für **Ziele der Klima-, Nachhaltigkeits- und Sozialpolitik**, die inzwischen in zahlreichen gesetzlichen Regelungen verankert sind. So verpflichten die Klimaschutzgesetze des Bundes und der Länder öffentliche Stellen zur Förderung von Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen. Auch wohnungs- und sozialpolitische Zielsetzungen, wie eine effiziente Nutzung vorhandenen Wohnraums oder die Sicherung bezahlbaren Wohnens, sind Gegenstand gesetzlicher Programme und Förderinstrumente. Gleichmaßen lässt sich aus § 2 Abs. 2 Nr. 6 Raumordnungsgesetz (ROG)<sup>32</sup> ein allgemeines Flächensparziel entnehmen. Informationsangebote zu suffizienten Wohnformen können daher regelmäßig als Beitrag zur Umsetzung solcher gesetzlich verankerten Ziele verstanden werden.

Entscheidend ist daher nicht, ob ein Informationsangebot eine bestimmte wohn- oder klimapolitische Zielrichtung erkennen lässt, sondern ob es sachlich, ausgewogen und auf **gesetzlich legitimierte Gemeinwohlziele** bezogen ausgestaltet ist. Kommunale Informationsangebote zu suffizienten Wohnformen stellen nicht bereits deshalb einen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht dar, weil sie auf eine effizientere Nutzung bestehender Wohnflächen hinweisen. Maßgeblich ist vielmehr, dass sie keine parteipolitische Positionierung enthalten und die Entscheidungsspielräume der Bürger\*innen respektieren.

Ein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht kann nach diesen Maßstäben vorliegen, wenn einzelne Bürger\*innen gegenüber anderen Bürger\*innen **bevorzugt beraten oder informiert werden**.<sup>33</sup> Dies wäre denkbar, wenn bestimmte Personen oder Gruppen frühzeitig oder exklusiv Zugang zu Informationen über Förderprogramme, Wohnprojekte oder Umbauoptionen erhalten, während anderen Interessierten diese Informationen nicht oder erst deutlich später zugänglich gemacht werden. Übertragen auf die untersuchten Konstellationen bedeutet dies insbesondere, dass einzelnen Bürger\*innen kein vorrangiger

<sup>32</sup> Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. August 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.

<sup>33</sup> *Schneider*, in: Schoch/Schneider, § 25 Rn. 18.



Zugang zu neuen Wohnangeboten, Beratungsleistungen oder Fördermöglichkeiten allein aufgrund eines Informationsvorsprungs durch kommunale Stellen gewährt werden darf.

Eine Verletzung der Neutralitätspflicht kann ferner in der inhaltlichen Ausgestaltung der Information liegen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn **Informationen selektiv oder verzerrt** dargestellt werden und dadurch bestimmte Wohnformen unangemessen bevorzugt oder abgewertet werden. Unzulässig wäre eine Darstellung, die den Eindruck vermittelt, dass Einfamilienhäuser grundsätzlich gesellschaftlich unerwünscht seien oder deren Nutzung zwingend geändert werden müsse, ohne die tatsächlichen rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen differenziert darzustellen. In solchen Fällen kann die Grenze zur unzulässigen staatlichen Verhaltenslenkung überschritten sein.

Zusammenfassend ist daher entscheidend, dass kommunale Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen offen zugänglich, sachlich ausgewogen und transparent gestaltet sind. Sie dürfen keine privilegierten Informationskanäle für einzelne Personen oder Gruppen schaffen und müssen darauf ausgerichtet sein, allen Interessierten gleichermaßen eine informierte Entscheidungsgrundlage zu bieten.

## **b) Gleichbehandlungsgebot und Wettbewerb**

Aus der Neutralitätspflicht folgt zudem, dass Kommunen im Rahmen von Informations- und Beratungsangeboten einzelne Unternehmen oder Organisationen grundsätzlich nicht bevorzugen dürfen. Dies betrifft auch Situationen, in denen Kommunen auf ihrer Website, in Broschüren oder im Rahmen von Beratungsangeboten auf bestimmte Dienstleistungsunternehmen, Wohnprojekte oder Initiativen hinweisen.

Kommunen ist es untersagt, **unzutreffende Tatsachen** über einzelne Anbietende zu verbreiten oder andere vergleichbare Angebote bewusst zu verschweigen, wenn dadurch ein verzerrtes Bild des vorhandenen Angebots entsteht.<sup>34</sup> Dieser Maßstab gilt nicht nur bei Warnungen vor bestimmten Produkten oder Dienstleistungen, sondern **auch bei Empfehlungen** bestimmter Wohnformen oder Unterstützungsangebote. Würde eine Kommune beispielsweise ausschließlich auf einzelne lokale Beratungsstellen oder Planungsbüros verweisen, obwohl weitere vergleichbare Anbietende existieren, könnte dies eine unzulässige Beeinträchtigung der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit der nicht berücksichtigten Marktteilnehmer darstellen.

Gleichwohl führt nicht jede kommunale Information oder Empfehlung automatisch zu einem rechtswidrigen Wettbewerbseingriff. Vielmehr ist stets eine **Abwägung** zwischen den betroffenen wirtschaftlichen Interessen der Anbietenden und den Gemeinwohlzielen der Kommune vorzunehmen.<sup>35</sup> Informations- und Beratungsangebote zu suffizientem Wohnen verfolgen regelmäßig legitime öffentliche Ziele, wie die Förderung einer nachhaltigen

<sup>34</sup> *Stolze/Dietl*, IR 2016, 98 (99).

<sup>35</sup> *Heindorf*, VR 2022, 127 (129 f.).



Flächennutzung, die Verbesserung der Wohnraumversorgung oder den Klimaschutz. Vor diesem Hintergrund kann es gerechtfertigt sein, bestimmte Wohnformen besonders hervorzuheben, solange dies auf sachlich zutreffenden und transparenten Informationen beruht.

Schließlich setzt ein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht voraus, dass überhaupt ein relevanter Wettbewerb zwischen Marktakteur\*innen besteht.<sup>36</sup> Bei Informations- und Beratungsangeboten zu suffizienten Wohnformen können ein solcher Wettbewerb in verschiedenen Konstellationen auftreten.

Zum einen kann **Wettbewerb zwischen privaten Anbietenden** untereinander bestehen. Dies betrifft etwa Beratungsunternehmen, Architekturbüros, Energieagenturen, Planungsbüros oder zivilgesellschaftliche Initiativen, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umgestaltung von Wohnraum, gemeinschaftlichen Wohnprojekten oder energetischen Sanierungen anbieten. Werden in kommunalen Informationsangeboten einzelne dieser Anbietende hervorgehoben oder exklusiv genannt, während andere vergleichbare Akteur\*innen unberücksichtigt bleiben, kann dies eine wettbewerbsrelevante Bevorzugung darstellen.

Zum anderen kann ein **Wettbewerb zwischen kommunalen Angeboten und privaten Anbietenden** entstehen, wenn die Kommune selbst Beratungsleistungen anbietet, die funktional mit Leistungen privater Marktteilnehmer vergleichbar sind (z. B. Beratungen zu Umbauoptionen, Fördermöglichkeiten oder Wohnprojektentwicklungen). In solchen Fällen ist darauf zu achten, dass kommunale Öffentlichkeitsarbeit nicht dazu führt, private Anbietende faktisch zu verdrängen oder deren wirtschaftliche Betätigung unangemessen zu beeinträchtigen.

Wettbewerb kann auch **zwischen verschiedenen Wohn- oder Nutzungskonzepten** auftreten, die von unterschiedlichen Marktakteur\*innen getragen werden. Beispielsweise können Immobilienunternehmen, Projektentwickler oder Bauträger wirtschaftliche Interessen an der Vermarktung klassischer Einfamilienhäuser oder großer Wohneinheiten haben. Werden alternative Modelle wie die Teilung von Einfamilienhäusern, gemeinschaftliches Wohnen oder der Umzug in kleinere Wohnungen kommunal besonders hervorgehoben, kann dies mittelbar wirtschaftliche Interessen bestimmter Anbieter\*innen berühren. Auch in solchen Fällen ist jedoch zu berücksichtigen, dass Kommunen legitime Gemeinwohlziele wie eine nachhaltige Flächennutzung oder eine bessere Auslastung bestehender Wohngebäude verfolgen dürfen.

Ob eine kommunale Informationstätigkeit gegen das Neutralitätsgebot verstößt, hängt daher maßgeblich davon ab, ob tatsächlich ein relevanter Wettbewerb betroffen ist und ob die kommunale Kommunikation geeignet ist, diesen Wettbewerb spürbar zu beeinflussen. Besteht kein entsprechender Markt oder werden lediglich allgemeine Informationen zu Wohnformen,

---

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 2. März 1977 – 2 BvE 1/76, openJur 2011, 118250, Rn. 87.



rechtlichen Rahmenbedingungen oder Fördermöglichkeiten bereitgestellt, ist eine wettbewerbsrelevante Beeinträchtigung regelmäßig nicht anzunehmen.

### c) Abgrenzung zur Rechtsdienstleistung

Bei konkreten oder individuellen Informationen kann sich die Frage stellen, ob die Grenze zur Rechtsdienstleistung überschritten ist. Rechtsdienstleistungen sind gemäß § 3 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG)<sup>37</sup> grundsätzlich verboten und dürfen nur in gesetzlich festgelegten Konstellationen erbracht werden.

§ 2 Abs. 1 RDG definiert eine Rechtsdienstleistung als jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine **rechtliche Prüfung des Einzelfalls** erfordert. An das Merkmal der „rechtlichen Prüfung“ werden keine hohen Maßstäbe angelegt. Es ist ausreichend, wenn die Tätigkeit eine über die bloße Anwendung von Rechtsnormen auf den Sachverhalt hinausgehende rechtliche Bewertung zum Gegenstand hat.<sup>38</sup>

Kommunen dürfen Rechtsdienstleistungen nur in einem begrenzten Umfang erbringen. Gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG sind Rechtsdienstleistungen erlaubt, die Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts **im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs** erbringen. Der jeweilige Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich ergibt sich wiederum aus formellen Gesetzen, Verwaltungsvorschriften, Vereinbarungen, Satzungen und den allgemeinen Grundsätzen der öffentlichen Verwaltung.<sup>39</sup>

Darüber hinaus dürfen Kommunen Rechtsdienstleistungen gemäß § 5 RDG erbringen, wenn sie als **Nebenleistung zu ihrem Tätigkeitsbereich** gehören. Ob eine Nebenleistung vorliegt, ist nach ihrem Inhalt, Umfang und sachlichen Zusammenhang mit der Haupttätigkeit unter Berücksichtigung der Rechtskenntnisse zu beurteilen, die für die Haupttätigkeit erforderlich sind.<sup>40</sup>

Einzelne Bundesländer haben explizite Vorschriften in ihre Gemeindeordnungen aufgenommen, wie zum Beispiel § 22 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)<sup>41</sup>:

*„Die Gemeinden sind in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich, auch wenn für deren Durchführung eine andere Behörde zuständig ist. Zur Rechtsberatung sind die Gemeinden nicht verpflichtet.“*

<sup>37</sup> Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 64) geändert worden ist.

<sup>38</sup> Remmert/Krenzler, in: Krenzler/Remmert, § 2 RDG Rn. 19.

<sup>39</sup> BGH, Urt. v. 16. März 2000 – I ZR 214/97, juris, Rn. 25.

<sup>40</sup> Krenzler, in: Krenzler/Remmert, § 5 RDG Rn. 38.

<sup>41</sup> Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2025 (GV. NRW. S. 618) geändert worden ist.



Solche Gesetze verdeutlichen, dass Kommunen Rechtsdienstleistungen **in einem gewissen Umfang** erbringen können.

Übertragen auf Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen ist daher zwischen allgemeiner Information und individueller rechtlicher Beratung zu unterscheiden. Unproblematisch sind zunächst Angebote, die sich auf **abstrakt-generelle Informationen** beschränken. Hierzu zählen Erläuterungen zu baurechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilung von Einfamilienhäusern, Hinweise auf mietrechtliche Grundlagen oder Informationen über Förderprogramme und Genehmigungsverfahren. Solche Inhalte stellen regelmäßig keine Rechtsdienstleistung im Sinne des RDG dar, da keine rechtliche Bewertung eines konkreten Einzelfalls erfolgt.

Anders kann dies bei **individuellen Beratungsgesprächen** liegen. Werden konkrete Bauvorhaben, Mietverträge oder Förderanträge rechtlich bewertet und wird im Einzelfall geprüft, welche rechtlichen Schritte zu empfehlen sind, kann dies grundsätzlich als Rechtsdienstleistung einzustufen sein. In solchen Fällen ist jedoch zu berücksichtigen, dass entsprechende Hinweise häufig im Zusammenhang mit kommunalen Verwaltungsverfahren stehen, zum Beispiel bei baurechtlichen Genehmigungen oder bei der Inanspruchnahme kommunaler Förderprogramme. Soweit die Beratung der Unterstützung der Bürger\*innen der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens dient und im Rahmen des kommunalen Aufgabenbereichs erfolgt, kann sie durch § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG gerechtfertigt sein.

Darüber hinaus können rechtliche Hinweise auch als zulässige Nebenleistung im Sinne des § 5 RDG eingeordnet werden, wenn sie lediglich einen untergeordneten Bestandteil einer umfassenderen Informations- oder Beratungsleistung darstellen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn **rechtliche Fragen nur punktuell angesprochen** werden, etwa im Zusammenhang mit baurechtlichen Genehmigungspflichten oder mietrechtlichen Grundstrukturen bei gemeinschaftlichen Wohnformen.

Insgesamt spricht daher vieles dafür, dass die betrachteten Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen in der Regel **keine unzulässigen Rechtsdienstleistungen** darstellen, solange sie sich auf allgemeine Informationen, orientierende Hinweise und die Unterstützung im Umgang mit Verwaltungsverfahren beschränken. Problematisch könnten lediglich solche Konstellationen werden, in denen Kommunen systematisch eine umfassende individuelle Rechtsberatung zu zivilrechtlichen Fragen – beispielsweise zur Vertragsgestaltung zwischen privaten Parteien – anbieten würden. Solche Fälle lassen sich jedoch in der Praxis durch eine entsprechende Ausgestaltung der Beratungsangebote und durch klare Hinweise auf die Grenzen der kommunalen Beratungstätigkeit vermeiden.



### 3. Kommunikationsformen

Die rechtliche Zulässigkeit kommunaler Informations- und Beratungsangebote hängt nicht nur vom Inhalt der verbreiteten Informationen, sondern auch von der gewählten Kommunikationsform ab. Kommunen verfügen grundsätzlich über einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Auswahl geeigneter Kommunikationskanäle. Dieser Spielraum wird jedoch durch die allgemeinen Anforderungen an staatliche Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere durch das Neutralitätsgebot, die Pressefreiheit sowie das Transparenzgebot, begrenzt.

#### a) Analoge und digitale Kanäle

Kommunen können zur Förderung suffizienter Wohnformen sowohl analoge als auch digitale Kommunikationsformate einsetzen. Zulässig sind insbesondere Informationsveranstaltungen, Workshops, Sprechstunden, Flyer, Broschüren oder Pressemitteilungen. Auch digitale Formate wie kommunale Internetseiten, Newsletter oder Social-Media-Auftritte kommen in Betracht.

Bei der Wahl des Mediums steht den Kommunen grundsätzlich ein **weiter Gestaltungsspielraum** zu. Entscheidend ist, dass die Inhalte den allgemeinen Anforderungen an staatliche Öffentlichkeitsarbeit entsprechen. Insbesondere müssen Informationen sachlich, transparent und diskriminierungsfrei aufbereitet sein.

Darüber hinaus sind bei der Gestaltung der Kommunikationsangebote **praktische Anforderungen** zu berücksichtigen. Hierzu zählen insbesondere eine barrierearme Zugänglichkeit, eine regelmäßige Aktualisierung der Inhalte sowie eine Darstellung, die unterschiedliche Zielgruppen gleichermaßen erreichen kann. Gerade bei digitalen Angeboten ist zudem darauf zu achten, dass Informationen nicht ausschließlich über einzelne Plattformen verbreitet werden, sondern möglichst niedrigschwellige und allgemein zugängliche Informationswege genutzt werden.

#### b) Pressearbeit

Besondere Anforderungen gelten für die Zusammenarbeit mit Presse- und Rundfunkmedien. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit muss die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Pressefreiheit sowie das daraus abgeleitete Gebot der Staatsferne der Presse beachten.<sup>42</sup>

Kommunen dürfen daher **keine presseähnlichen Angebote** schaffen, die in funktionaler Konkurrenz zu privaten Medien treten. Nach der Rechtsprechung zu kommunalen Publikationen müssen Amtsblätter und kommunale Onlineangebote einen klar erkennbaren amtlichen Charakter aufweisen und sich auf sachliche Informationen über gemeindliche

<sup>42</sup> Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 5 Abs. 1 GG Rn. 234.



Angelegenheiten beschränken.<sup>43</sup> Werden hingegen redaktionell aufbereitete Inhalte, ausführliche Reportagen oder marktähnliche Serviceangebote bereitgestellt, kann dies einen Verstoß gegen eine Marktverhaltensregel im Sinne von § 3a UWG darstellen.<sup>44</sup>

Entsprechende Konstellationen wurden angenommen, wenn Kommunen **eigenständig kuratierte Anzeigen- oder Informationsplattformen** betrieben und dadurch in Wettbewerb zu privaten Medienunternehmen getreten sind. Maßgeblich ist dabei stets eine Gesamtwürdigung von Inhalt, Gestaltung und Reichweite des Angebots.<sup>45</sup> Eine rechtlich relevante Grenze wird erreicht, wenn kommunale Kommunikationsformate geeignet sind, die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit privater Medien spürbar zu beeinträchtigen oder deren Refinanzierungsgrundlagen zu gefährden.<sup>46</sup>

Im vorliegenden Zusammenhang dürfte diese Schwelle in der Regel nicht überschritten sein, da Informationen zu suffizienten Wohnformen typischerweise keinen Kernbereich privatwirtschaftlicher Presseangebote betreffen. Gleichwohl ist darauf zu achten, dass entsprechende Veröffentlichungen einen klaren **Gemeindebezug** behalten und nicht den Charakter eines presseähnlichen Informations- oder Anzeigenportals annehmen.<sup>47</sup>

Ebenso ist eine **verdeckte Einflussnahme auf journalistische Inhalte** unzulässig. Redaktionelle Verantwortung muss stets bei den Medien verbleiben. Kommunen dürfen daher keinen Einfluss auf Auswahl, Inhalt oder Gestaltung journalistischer Beiträge ausüben.<sup>48</sup> Zulässig sind hingegen klassische Formen der Pressearbeit (Interviews, Hintergrundgespräche, Bereitstellung sachlicher Informationen), sofern die journalistische Unabhängigkeit gewahrt bleibt.

### c) Transparenz

Von Bedeutung ist schließlich das Transparenzgebot als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 3 GG sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Kommunale Kommunikationsmaßnahmen müssen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar machen, **von wem die Informationen stammen**, welche Ziele verfolgt werden und ob externe Dritte an der Erstellung oder Verbreitung der Inhalte beteiligt sind. Dies umfasst eine klare Kennzeichnung der Urheberschaft kommunaler Inhalte sowie eine transparente Darstellung etwaiger Kooperationen mit externen Dritten. Werden Beratungsangebote gemeinsam mit

<sup>43</sup> Siehe nur BGH, Urt. v. 17. Juli 2022 – I ZR 97/21, openJur 2022, 15268, Rn. 67.

<sup>44</sup> BGH, Urt. v. 26. September 2024 – I ZR 142/23, openJur 2024, 9826, Rn. 12.

<sup>45</sup> BGH, Urt. v. 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17, openJur 2019, 161, Rn. 51.

<sup>46</sup> Köhler/Alexander, in: Köhler/Feddersen, § 4 UWG Rn. 5.26 f.

<sup>47</sup> Cornils, in: Stern/Sodan/Möstl, § 119 Rn. 111 ff.

<sup>48</sup> BVerfG, Urt. v. 4. November 1986 – 1 BvF 1/84, openJur 2011, 118356, Rn. 181.



zivilgesellschaftlichen Organisationen oder privaten Dienstleistungsunternehmen durchgeführt, sollte deren Rolle für die Öffentlichkeit eindeutig erkennbar sein.

Auch bei der Darstellung externer Angebote oder Akteur\*innen sind die zugrunde liegenden Auswahlkriterien offenzulegen, um eine nachvollziehbare und diskriminierungsfreie Informationsvermittlung zu gewährleisten. Transparente Kommunikationsstrukturen tragen nicht nur dazu bei, rechtliche Risiken zu minimieren, sondern stärken zugleich das Vertrauen der Öffentlichkeit in kommunale Informationsangebote.

## 4. Zulässigkeit konkreter Informations- und Beratungsformate

### a) Vergleich unterschiedlicher Wohnformen

#### **Beispielfall:**

Eine Kommune beabsichtigt, dafür zu werben, dass der Wohnraum von Einfamilienhäusern effizient genutzt wird, indem durch Umbau zwei voneinander getrennte Wohneinheiten entstehen, Wohngemeinschaften gegründet werden oder Haushalte in eine kleinere Wohnung ziehen. Zu diesem Zweck erstellt sie eine Broschüre, in der die Vorteile entsprechender Wohnformen dargestellt werden.

Ein solches Informationsangebot ist **grundsätzlich zulässig** und bedarf keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Wie bereits dargestellt, gehört die Information der Bevölkerung über wohnungsbezogene Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten zum Kernbereich kommunaler Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Selbstverwaltung. Die Kommune darf über unterschiedliche Wohnformen informieren und auch darauf hinweisen, welche gesellschaftlichen oder ökologischen Vorteile mit einer effizienteren Nutzung bestehender Wohnflächen verbunden sein können (bessere Auslastung vorhandener Gebäude, Entlastung des Wohnungsmarktes, geringere Flächeninanspruchnahme).

Gleichwohl unterliegt die kommunale Öffentlichkeitsarbeit dem **Sachlichkeits-, Neutralitäts- und Verhältnismäßigkeitsgebot**. Die bereitgestellten Informationen müssen sachlich zutreffend, nachvollziehbar und transparent dargestellt werden. Dies betrifft auch Broschüren oder Informationsmaterialien, die verschiedene Wohnformen miteinander vergleichen oder Empfehlungen für bestimmte Wohnmodelle aussprechen.

In der Praxis bedeutet dies beispielsweise, dass **Vorteile und mögliche Herausforderungen** verschiedener Wohnformen ausgewogen dargestellt werden sollten. So kann eine Broschüre darauf hinweisen, dass die Teilung eines Einfamilienhauses zusätzlichen Wohnraum schafft und langfristig zu geringeren Wohnkosten führen kann, zugleich aber mit baurechtlichen Genehmigungspflichten, Investitionskosten oder organisatorischen Fragen verbunden sein kann. Werden solche Aspekte vollständig ausgeblendet, kann dies den Eindruck einer einseitigen oder normativen Steuerung erzeugen.



Besondere Aufmerksamkeit ist bei **vergleichenden Darstellungen** erforderlich, etwa wenn verschiedene Wohnformen tabellarisch gegenübergestellt werden. In solchen Fällen dürfen Auswahl und Gewichtung der Kriterien nicht verzerrend wirken. Beispielsweise wäre es problematisch, wenn nur solche Kriterien ausgewählt würden, die eine bestimmte Wohnform besonders positiv erscheinen lassen, während andere relevante Gesichtspunkte wie bauliche Anforderungen, finanzielle Risiken oder soziale Aspekte unberücksichtigt bleiben.

Auch **grafische Gestaltungselemente** können für die rechtliche Bewertung relevant sein. Werden bestimmte Wohnformen besonders hervorgehoben oder andere implizit negativ dargestellt, kann dies den Eindruck einer staatlichen Lenkung erzeugen. Eine grafische Bevorzugung kann beispielsweise vorliegen, wenn in der Broschüre bestimmte Wohnformen durch größere Bildflächen, auffällige Farben, positive Symbolik oder prominente Platzierung hervorgehoben werden, während andere Wohnformen lediglich am Rand erwähnt oder mit weniger ansprechenden Darstellungen versehen werden. Ebenso kann eine verzerrende Wirkung entstehen, wenn nur für bestimmte Wohnmodelle Beispielbilder, Erfolgsgeschichten oder positive Überschriften verwendet werden, während alternative Wohnformen lediglich abstrakt oder ohne vergleichbare visuelle Darstellung beschrieben werden. Dies kann insbesondere dann problematisch sein, wenn dadurch wirtschaftliche Interessen privater Dritter betroffen sind, zum Beispiel von Immobilienunternehmen, die Einfamilienhäuser für Einzelhaushalte anbieten oder vermarkten.

Rechtswidrig wäre eine solche Informationskampagne, wenn sie nicht mehr der neutralen Information dient, sondern faktisch eine **verhaltenssteuernde Wirkung** entfaltet. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn der Eindruck erweckt wird, dass Eigentümer\*innen von Einfamilienhäusern ihre Wohnform grundsätzlich ändern sollten oder dass bestimmte Wohnmodelle politisch unerwünscht seien.<sup>49</sup> Kommunale Öffentlichkeitsarbeit darf zwar gesellschaftliche Entwicklungen thematisieren und Alternativen aufzeigen, sie darf jedoch nicht den Charakter eines faktischen Normersatzes annehmen, der Bürger\*innen zu einem bestimmten Verhalten drängen soll.

Zulässig bleibt hingegen eine Informationskampagne, die Optionen aufzeigt, Entscheidungshilfen bietet und unterschiedliche Lebenssituationen berücksichtigt. Gerade bei Fragen der Wohnraumnutzung ist es sinnvoll, Bürger\*innen über verschiedene Möglichkeiten zu informieren, ohne eine bestimmte Entscheidung vorzugeben. Eine entsprechend gestaltete Broschüre kann daher einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung für alternative Wohnformen leisten, ohne die Grenzen zulässiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit zu überschreiten.

---

<sup>49</sup> Vgl. Kraft, VR 2024, 397 (398).

## b) Checklisten zu Wohnoptionen und rechtlichen Voraussetzungen

### Beispielsfall:

Eine Kommune stellt Checklisten in Papierform sowie zum Download bereit, die die Verfahrensschritte und materiell-rechtlichen Voraussetzungen verschiedener suffizienter Wohnformen darstellen.

Ein solches Informationsangebot ist **grundsätzlich zulässig**. Kommunen dürfen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit Informationen zu rechtlichen Rahmenbedingungen bereitstellen, insbesondere wenn diese mit kommunalen Verwaltungsverfahren – vor allem baurechtlichen Genehmigungsverfahren – in Zusammenhang stehen. Checklisten können dabei eine praxisnahe und niedrighschwellige Form der Information darstellen, da sie komplexe rechtliche Anforderungen übersichtlich strukturieren und Bürger\*innen eine Orientierung über notwendige Schritte und zuständige Stellen bieten.

Inhaltlich kann sich ein solches Angebot allerdings dem Begriff der Rechtsdienstleistung annähern. Checklisten beschränken sich jedoch regelmäßig auf eine schematische Darstellung rechtlicher Anforderungen und **überschreiten in der Regel nicht die Schwelle zur Rechtsdienstleistung**.<sup>50</sup> Maßgeblich ist die Abgrenzung danach, ob lediglich abstrakt-generelle Informationen über Rechtslagen vermittelt werden oder ob eine Bewertung des konkreten Einzelfalls unter einschlägige Rechtsnormen erfolgt.

In der Praxis ist daher darauf zu achten, dass Checklisten keine individuelle rechtliche Bewertung vornehmen. **Zulässig** sind Hinweise wie:

- „Für die Teilung eines Einfamilienhauses ist in der Regel eine Baugenehmigung erforderlich.“
- „Folgende Unterlagen werden üblicherweise benötigt.“
- „Diese Behörden können zuständig sein.“

**Problematisch** wäre hingegen eine Gestaltung, bei der die Checkliste faktisch zu einer individuellen rechtlichen Bewertung führt, vor allem durch konkrete Formulierungen wie

- „Ihr Vorhaben ist genehmigungsfähig.“
- „In Ihrem Fall ist keine Genehmigung erforderlich.“

Die Grenze zur Rechtsdienstleistung wird typischerweise erst dann überschritten, wenn im Rahmen individueller Beratungsgespräche rechtliche Besonderheiten bewertet und **konkrete Handlungsempfehlungen für einen spezifischen Lebenssachverhalt** ausgesprochen werden.<sup>51</sup> Dies wäre der Fall, wenn Mitarbeitende anhand der konkreten

<sup>50</sup> Remmert/Krenzler, in: Krenzler/Remmert, § 2 RDG Rn. 29.

<sup>51</sup> Remmert/Krenzler, in: Krenzler/Remmert, § 2 RDG Rn. 23.



Situation von Eigentümer\*innen prüfen, ob ein bestimmter Umbau genehmigungsfrei ist, welche bauplanungsrechtlichen Vorschriften im Einzelfall gelten oder wie ein Mietvertrag rechtssicher gestaltet werden sollte. Auch Empfehlungen dazu, welche konkrete Vertragsgestaltung zwischen Eigentümer\*in und zukünftigen Mietparteien gewählt werden sollte oder wie bestimmte mietrechtliche Risiken vermieden werden können, können eine rechtliche Einzelfallprüfung darstellen. In solchen Konstellationen erfolgt nicht mehr lediglich eine allgemeine Information über die Rechtslage, sondern eine rechtliche Bewertung eines konkreten Sachverhalts, die typischerweise dem Bereich anwaltlicher Rechtsberatung zuzuordnen ist.

Bei der untersuchten Option 1 kommt hinzu, dass Umbau- oder Nutzungsänderungen regelmäßig einer Baugenehmigung bedürfen und die Bereitstellung der **Checklisten im Kontext eines Verwaltungsverfahrens** stehen kann (für Einzelheiten siehe C.IV). Die Informationsweitergabe lässt sich insoweit auf die behördliche Auskunft- und Beratungspflicht gemäß § 25 VwVfG stützen. Behörden sind verpflichtet, Antragstellende bei der Vorbereitung eines Verwaltungsverfahrens zu unterstützen und auf erforderliche Unterlagen oder Verfahrensschritte hinzuweisen. Checklisten können hierfür ein geeignetes Instrument darstellen, da sie typische Abläufe und Anforderungen transparent machen und so Fehlanträge oder Verzögerungen vermeiden helfen.

Aus praktischer Sicht empfiehlt es sich, solche Checklisten klar **als allgemeine Orientierungshilfe zu kennzeichnen**. Häufig enthalten entsprechende Dokumente daher Hinweise wie „Die Angaben dienen lediglich der allgemeinen Information und ersetzen keine individuelle rechtliche Beratung“. Zudem kann es sinnvoll sein, auf zuständige Behörden oder qualifizierte Beratungsstellen zu verweisen, an die sich Bürger\*innen bei komplexeren Einzelfragen wenden können.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass unzutreffende oder missverständliche behördliche Informationen **haftungsrechtliche Konsequenzen** auslösen können.<sup>52</sup> Enthält eine Checkliste beispielsweise eine fehlerhafte Fristangabe und wird diese deshalb versäumt, kann dies eine Pflicht der Behörde zur Wiedereinsetzung oder zur anderweitigen Korrektur begründen. Führen inhaltliche Fehler zu unnötigen Aufwendungen, kann zudem eine Schadensersatzpflicht wegen Amtspflichtverletzung in Betracht kommen. In der Praxis ist daher besonders darauf zu achten, dass Checklisten regelmäßig überprüft und aktualisiert werden, insbesondere wenn sich rechtliche Rahmenbedingungen oder Verwaltungsverfahren ändern.

---

<sup>52</sup> Hermann, in: Bader/Ronellenfitsch, § 25 VwVfG Rn. 33 f.



### c) Darstellung von Förderprogrammen

#### **Beispielsfall:**

Eine Kommune veröffentlicht eine Übersicht über Förderprogramme, die im Zusammenhang mit suffizienten Wohnformen in Anspruch genommen werden können.

Auch eine solche Maßnahme bewegt sich grundsätzlich im Rahmen zulässiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit. **Kommunen dürfen die Bevölkerung über bestehende Fördermöglichkeiten informieren**, insbesondere wenn diese im Zusammenhang mit wohnungs-, klima- oder stadtentwicklungspolitischen Zielen stehen. Eine solche Übersicht kann beispielsweise Programme zur energetischen Sanierung, zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums durch Umbauten, zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen oder zu Beratungsangeboten enthalten. Durch eine gebündelte Darstellung verschiedener Fördermöglichkeiten können Kommunen dazu beitragen, dass Bürger\*innen die vorhandenen Unterstützungsinstrumente überhaupt wahrnehmen und realistische Entscheidungsgrundlagen erhalten.

Voraussetzung ist jedoch, dass die bereitgestellten Informationen sachlich zutreffend, transparent und möglichst vollständig dargestellt werden. Gerade bei Förderprogrammen ist darauf zu achten, dass zentrale Informationen wie Fördervoraussetzungen, Fristen, Zuständigkeiten und Antragswege **korrekt wiedergegeben** werden. In der Praxis empfiehlt es sich häufig, neben einer kurzen Beschreibung des Förderprogramms auch Verweise auf die offiziellen Förderrichtlinien oder zuständigen Stellen aufzunehmen, damit Interessierte weiterführende Informationen aus der maßgeblichen Quelle abrufen können.

Da Förderprogramme häufig geändert, angepasst oder eingestellt werden, kommt der **Aktualität der Angaben** besondere Bedeutung zu. Insbesondere bei Online-Veröffentlichungen sollte daher entweder ein klar erkennbarer Bearbeitungsstand angegeben oder eine regelmäßige Aktualisierung der Inhalte sichergestellt werden. In der Praxis kann dies durch Hinweise wie „Stand: [Datum]“ oder durch einen Verweis darauf erfolgen, dass maßgeblich die jeweils aktuellen Förderrichtlinien der zuständigen Stelle sind.

Auch bei der Auswahl der dargestellten Programme sind rechtliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Werden ausschließlich bestimmte Programme oder Fördergebende genannt, kann dies unter Umständen den Eindruck einer **staatlichen Empfehlung** erzeugen. Um eine Verzerrung zu vermeiden, sollten Förderübersichten daher möglichst systematisch und nachvollziehbar aufgebaut sein, etwa durch eine Gliederung nach Fördergebenden (Bund, Land, Kommune), Fördergegenständen oder Zielgruppen.

Selbst allgemeine Informationen ohne individuellen Adressat\*innenkreis können zudem haftungsrechtliche Konsequenzen auslösen, wenn sie objektiv fehlerhaft sind und bei den



Adressat\*innen Vertrauen in eine amtliche Auskunft begründen.<sup>53</sup> Verbreitet eine Kommune beispielsweise unrichtige Angaben zu Fördervoraussetzungen oder Fristen und verlassen sich Bürger\*innen hierauf bei ihrer Planung, kann dies grundsätzlich eine **Amtshaftung wegen fehlerhafter behördlicher Information** auslösen. Wichtig ist deswegen, dass Kommunen bei der Veröffentlichung solcher Informationen besondere Sorgfalt walten lassen und idealerweise auf die maßgeblichen Förderrichtlinien sowie die jeweils zuständigen Bewilligungsstellen verweisen. Auf diese Weise kann klargestellt werden, dass die bereitgestellten Informationen lediglich der Orientierung dienen und die verbindlichen Voraussetzungen den jeweiligen Förderregelungen zu entnehmen sind.

#### d) Auskünfte zu mietrechtlichen Fragestellungen

##### **Beispielsfall:**

Eine Kommune beantwortet allgemeine mietrechtliche Fragen auf ihrer Internetseite oder in Handreichungen.

Dieses Informationsangebot ist **grundsätzlich zulässig**. Kommunen dürfen Bürger\*innen über allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen des Wohnens informieren. Dies umfasst Informationen über grundlegende Rechte und Pflichten von Mietenden und Vermietenden, typische Inhalte von Mietverträgen oder häufige Fragen im Zusammenhang mit der Vermietung von Wohnraum. Gerade im Kontext suffizienter Wohnformen kann dies eine wichtige Orientierungshilfe darstellen, insbesondere wenn Einfamilienhäuser in mehrere Wohneinheiten aufgeteilt oder einzelne Räume vermietet werden sollen.

Wie bereits bei Checklisten gilt, dass abstrakt-generelle Informationen zum Mietrecht **regelmäßig nicht als Rechtsdienstleistung einzuordnen** sind. Es fehlt insoweit an der rechtlichen Prüfung eines konkreten Einzelfalls. Zulässig sind daher beispielsweise Hinweise darauf, welche typischen Bestandteile ein Mietvertrag enthält, welche gesetzlichen Regelungen im Mietrecht gelten oder welche Rechte und Pflichten Vermietende und Mietende grundsätzlich haben.

Abgrenzungsfragen stellen sich jedoch bei **Hinweisen zur Vertragsgestaltung**. Erläuterungen zur üblichen Struktur von Mietverträgen oder zu typischen Regelungsinhalten – Miethöhe, Nebenkosten, Kündigungsfristen oder Schönheitsreparaturen – bewegen sich grundsätzlich noch im zulässigen Rahmen allgemeiner Informationstätigkeit.

Die Grenze zur Rechtsdienstleistung kann überschritten sein, wenn kommunale Stellen **konkrete Verträge prüfen** oder individuell rechtlich bewerten. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn Bürger\*innen einen konkreten Mietvertragsentwurf vorlegen und die Kommune prüft, ob einzelne Klauseln wirksam sind, oder wenn sie konkrete Änderungsvorschläge für einen bestimmten Vertrag unterbreitet. In solchen Konstellationen liegt regelmäßig eine

<sup>53</sup> OLG Brandenburg, Urt. v. 18. Mai 2010 – 2 U 18/09.



Rechtsdienstleistung im Sinne des RDG vor. Diese kann im Einzelfall zwar nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG zulässig sein, wenn sie im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfolgt, oder nach § 5 Abs. 1 RDG als zulässige Nebenleistung eingeordnet werden.<sup>54</sup> Voraussetzung ist jedoch, dass entsprechende Hilfestellungen nur punktuell und im Zusammenhang mit der eigentlichen kommunalen Tätigkeit erfolgen. Eine dauerhaft angelegte oder standardisierte Vertragsberatung durch kommunale Stellen würde demgegenüber regelmäßig den zulässigen Rahmen überschreiten.

In der Praxis empfiehlt es sich daher, kommunale Informationsangebote bewusst auf **allgemeine Erläuterungen und Orientierungshilfen** zu beschränken. So können häufig gestellte Fragen („FAQ“) zum Mietrecht, Hinweise auf gesetzliche Mindestanforderungen oder Verweise auf weiterführende Beratungsstellen bereitgestellt werden. Auf diese Weise kann eine Kommune Bürger\*innen bei der Umsetzung suffizienter Wohnformen unterstützen, ohne selbst in die Rolle einer umfassenden Rechtsberatung zu geraten.

Keine Rechtsdienstleistung liegt im Übrigen vor, wenn die Kommune lediglich technische Hilfsmittel zur Verfügung stellt, mit denen Nutzer\*innen eigenständig Verträge erstellen können.<sup>55</sup> Zulässig ist ein internetbasierter **Vertragsgenerator**, bei dem anhand vorgegebener Fragen und Textbausteine ein standardisierter Mietvertrag generiert wird. In einer solchen Konstellation erfolgt keine individuelle rechtliche Prüfung durch die Kommune. Vielmehr stellen die Nutzer\*innen die erforderlichen Angaben selbst zusammen. Vor diesem Hintergrund erscheint es grundsätzlich denkbar, dass eine Kommune ein solches Instrument bereitstellt, um standardisierte Mietverträge im Kontext der Aufteilung von Einfamilienhäusern oder der Vermietung einzelner Wohneinheiten zu unterstützen. Voraussetzung wäre allerdings auch hier, dass deutlich gemacht wird, dass es sich lediglich um eine allgemeine Hilfestellung handelt und keine individuelle rechtliche Beratung ersetzt.

## e) Akteursverzeichnisse

### Beispielfall:

Eine Kommune erstellt eine Übersicht von privaten Kontaktstellen und Akteur\*innen, an die sich Interessierte für weitergehende Unterstützung oder Dienstleistungen wenden können.

Ein solches Verzeichnis **kann zulässig ausgestaltet werden**. Kommunen dürfen Bürger\*innen über bestehende Beratungsstellen, Initiativen oder Dienstleistungsunternehmen informieren, die im Zusammenhang mit suffizienten Wohnformen tätig sind. Diese Übersicht kann beispielsweise Architekturbüros, Energieagenturen, Beratungsstellen für gemeinschaftliches Wohnen, Wohnprojektinitiativen oder soziale Träger\*innen umfassen. Gerade im Bereich neuer oder wenig verbreiteter Wohnformen kann eine gebündelte Darstellung relevanter

<sup>54</sup> Remmert/Krenzler, in: Krenzler/Remmert, § 2 RDG Rn. 24.

<sup>55</sup> BGH, Urt. v. 9. September 2021 – I ZR 113/20, openJur 2021, 33838, Rn. 34.



Kontaktpersonen dazu beitragen, Informationsdefizite zu verringern und Interessierten den Zugang zu geeigneten Unterstützungsstrukturen zu erleichtern.

Die öffentliche Listung bestimmter Unternehmen, Vereine oder sonstiger Anbietenden kann jedoch den Charakter einer **amtlichen Empfehlung** annehmen. Sie muss sich daher am Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie an der staatlichen Neutralitätspflicht messen lassen. Zugleich berührt eine solche Veröffentlichung die grundrechtlich geschützte Wettbewerbs- und Berufsausübungsfreiheit der nicht berücksichtigten Marktteilnehmer\*innen.<sup>56</sup> Wird ein Unternehmen oder eine Organisation in einer kommunalen Übersicht genannt, kann dies für Außenstehende den Eindruck erwecken, dass es sich um ein besonders geeignetes oder empfohlenes Unternehmen handelt.

Um eine **wettbewerbsverzerrende Wirkung** zu vermeiden, muss die Kommune sicherstellen, dass Auswahl und Darstellung der Akteur\*innen auf transparenten, sachlich gerechtfertigten und diskriminierungsfreien Kriterien beruhen. In der Praxis empfiehlt es sich, objektive Aufnahmevoraussetzungen festzulegen, etwa einen regionalen Bezug zur Kommune, eine bestimmte fachliche Tätigkeit im Bereich nachhaltiger oder suffizienter Wohnformen oder eine nachweisbare Beratungs- oder Projekterfahrung. Ebenso kann es sinnvoll sein, die Liste als offenes Verzeichnis auszugestalten, in das sich interessierte Anbietende unter bestimmten Voraussetzungen selbst aufnehmen lassen können.

Grundsätzlich sollte die Übersicht eine möglichst **vollständige und ausgewogene Abbildung** der relevanten örtlichen und gegebenenfalls überregionalen Akteurslandschaft anstreben. Problematisch wäre es etwa, wenn nur einzelne Anbietende aufgenommen werden, obwohl weitere vergleichbare Akteur\*innen existieren, oder wenn einzelne Organisationen aufgrund persönlicher Kontakte oder informeller Empfehlungen bevorzugt berücksichtigt werden.

Unterbleibt eine sachgerechte Auswahl, kann die Veröffentlichung als staatlicher Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit qualifiziert werden. In solchen Fällen könnte eine hinreichend bestimmte **gesetzliche Grundlage** erforderlich sein. Kommunen könnten dafür eine Satzung erlassen, die Zweck, Auswahlkriterien und Verfahren der Listung festlegt. Allerdings würde auch eine formelle Ermächtigungsgrundlage nicht jede inhaltliche Ungleichbehandlung rechtfertigen. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird teilweise darauf hingewiesen, dass allgemeine Informationsinteressen der Öffentlichkeit verfassungsrechtlich weniger stark geschützt sein können als wirtschaftliche Betätigungsfreiheiten.<sup>57</sup> Eine selektive oder einseitige Darstellung einzelner Marktakteur\*innen kann daher rechtlichen Bedenken begegnen.

Insgesamt besteht daher ein **Risiko rechtswidrigen Verwaltungshandelns**, wenn einzelne Akteur\*innen – bewusst oder fahrlässig – nicht berücksichtigt werden. Nicht gelistete

<sup>56</sup> Frevert/Wagner, NVwZ 2011, 76 (79).

<sup>57</sup> Möstl, LMuR 2014, 77 (79).



Anbietende könnten unter Berufung auf den Gleichbehandlungsgrundsatz verlangen, in die Übersicht aufgenommen zu werden oder die Veröffentlichung insgesamt zu unterlassen. Das Risiko wird umso höher, desto größer die jeweilige Kommune ist, da dort mehr Anbietende in Betracht kommen.

Aus praktischer Sicht empfiehlt es sich daher, entsprechende Übersichten klar als **unverbindliche Informationssammlung zu kennzeichnen** und deutlich zu machen, dass die Aufnahme in die Liste keine amtliche Empfehlung oder Qualitätsbewertung darstellt. Alternativ kann erwogen werden, statt einer selektiven Liste einzelner Anbietenden eher thematische Kategorien oder Netzwerke darzustellen oder auf bereits bestehende unabhängige Verzeichnisse zu verweisen.

## f) Benennung kommunaler Kontaktmöglichkeiten

### Beispielsfall:

Eine Kommune erstellt eine Übersicht über kommunale Kontaktstellen und Einrichtungen, an die sich Interessierte für weitergehende Unterstützung oder Dienstleistungen wenden können.

Dieses Vorhaben ist **zulässig**. Kommunen dürfen Bürger\*innen über eigene Behörden, Beratungsstellen oder kommunale Einrichtungen informieren, die im Zusammenhang mit Wohnungsfragen oder der Förderung suffizienter Wohnformen tätig sind. Hierzu können Bauämter, Wohnberatungsstellen, Quartiersbüros, Energie- oder Klimaschutzagenturen, Senior\*innenberatungen oder kommunale Wohnungsbaugesellschaften gehören.

Im Unterschied zu einer Auflistung privater Anbietenden besteht bei der Darstellung kommunaler Stellen in der Regel nur ein **geringes Risiko wettbewerbsrechtlicher Verzerrungen**. Die Information über eigene Behörden und Einrichtungen gehört zum legitimen Informationsauftrag der Kommune und ist Ausdruck ihrer Verantwortung, die Bevölkerung über relevante kommunale Angebote zu unterrichten. Bürger\*innen müssen wissen können, welche Stellen innerhalb der Verwaltung für bestimmte Anliegen zuständig sind und welche kommunalen Unterstützungsangebote existieren.

Rechtliche Risiken können allenfalls dann entstehen, wenn die Darstellung den Eindruck erweckt, dass bestimmte Leistungen ausschließlich durch die Kommune erbracht werden könnten, obwohl tatsächlich auch private Anbietende entsprechende Dienstleistungen anbieten. Dies kann bei Beratungsleistungen zu Umbauvorhaben, zur energetischen Sanierung oder zur Projektentwicklung im Bereich gemeinschaftlichen Wohnens der Fall sein. Wird in solchen Fällen **nur auf kommunale Angebote hingewiesen**, ohne zumindest allgemein auf die Existenz privater Alternativen hinzuweisen, könnte dies unter Umständen den Eindruck einer faktischen Verdrängung privater Anbietenden erzeugen.



Um solche Konstellationen zu vermeiden, sollte die Darstellung kommunaler Kontaktstellen sachlich und transparent erfolgen. In der Praxis kann dies beispielsweise dadurch geschehen, dass **kommunale Angebote klar als solche gekennzeichnet** werden und – soweit relevant – darauf hingewiesen wird, dass ergänzend auch private Beratungs- oder Dienstleistungsangebote bestehen können.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass kommunales Handeln regelmäßig dem **Subsidiaritätsgrundsatz** unterliegt und öffentliche Angebote typischerweise nur dort etabliert werden, wo keine gleichwertigen privaten Strukturen vorhanden sind oder ein besonderer öffentlicher Informationsbedarf besteht. Gerade im Bereich suffizienter Wohnformen befinden sich entsprechende Beratungsangebote vielerorts noch im Aufbau. Daher dürfte die Darstellung kommunaler Anlaufstellen in der Praxis nur selten zu relevanten Wettbewerbsproblemen führen. In der Regel handelt es sich vielmehr um eine zulässige Organisations- und Serviceinformation, die Bürger\*innen den Zugang zur Verwaltung erleichtern soll.

### g) Verzeichnis erfolgreicher Wohnprojekte

#### **Beispielfall:**

Eine Kommune erstellt eine Übersicht über bereits erfolgreich umgesetzte Projekte suffizienter Wohnformen innerhalb des Gemeindegebiets. Die Darstellung enthält kurze Projektbeschreibungen, Fotos der Gebäude sowie allgemeine Informationen zu den umgesetzten Wohnkonzepten.

Ein solches Informationsangebot bewegt sich **im Rahmen zulässiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit**. Kommunen dürfen über erfolgreiche lokale Projekte informieren, um Bürger\*innen über alternative Wohnformen zu sensibilisieren und praktische Beispiele für deren Umsetzung aufzuzeigen. Die Darstellung kann dazu beitragen, Hemmschwellen abzubauen und Interessierten eine bessere Vorstellung davon zu vermitteln, wie entsprechende Wohnkonzepte konkret ausgestaltet werden können.

Rechtliche Fragen stellen sich im Hinblick auf das **Datenschutzrecht**. Werden konkrete Adressen, Fotos von Gebäuden oder weitere kontextbezogene Informationen veröffentlicht, kann es sich – insbesondere in Verbindung mit zusätzlichen Angaben zu Eigentümer\*innen, Bewohnenden oder der Projektträgerschaft – um personenbezogene Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)<sup>58</sup> handeln. Deren Veröffentlichung in einer Übersicht oder Kartenanwendung stellt eine Verarbeitung personenbezogener Daten

<sup>58</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1-88.



gemäß Art. 4 Nr. 2 DSGVO dar und bedarf daher einer tragfähigen Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO.

In der vorliegenden Konstellation kommt regelmäßig nur eine **freiwillige Einwilligung** der betroffenen Personen nach Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO in Betracht. Dies betrifft insbesondere Eigentümer\*innen sowie Bewohner\*innen der dargestellten Gebäude. Die Einwilligung muss freiwillig, informiert und ausdrücklich erfolgen und kann gemäß Art. 7 Abs. 3 DSGVO jederzeit widerrufen werden.

Aus organisatorischer Sicht sollte die Kommune daher sicherstellen, dass Einträge kurzfristig angepasst oder entfernt werden können. Aus praktischen Gründen spricht vieles für eine überwiegend **digitale Veröffentlichung**, da Änderungen dort zeitnah umgesetzt werden können und keine dauerhaft verbreiteten Druckerzeugnisse im Umlauf bleiben.

## h) Kataster über leerstehende Gebäude

### Beispielfall:

Eine Kommune führt ein Kataster über leerstehende Wohnungen und Gebäude im Gemeindegebiet. Die Übersicht dient dazu, potenzielle Wohnraumpotenziale sichtbar zu machen und Eigentümer\*innen sowie Interessierte über Möglichkeiten der Nachnutzung oder Umgestaltung zu informieren.

Ein solches Instrument kann **in einem gewissen Umfang zulässig** sein. Kommunen haben ein legitimes Interesse daran, vorhandene Wohnraumpotenziale zu identifizieren und über Möglichkeiten der Nachnutzung oder Aktivierung leerstehender Gebäude zu informieren.

Grenzen ergeben sich jedoch aus dem **Datenschutzrecht**. Werden konkrete Adressen leerstehender Gebäude veröffentlicht, kann dies personenbezogene Daten betreffen, wenn über das Grundbuch oder andere allgemein zugängliche Quellen ein Bezug zu identifizierbaren Eigentümer\*innen hergestellt werden kann. In solchen Fällen liegt ebenfalls eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DSGVO vor.

Darüber hinaus kann die öffentliche Kennzeichnung eines Gebäudes als „leerstehend“ in das **Recht auf Eigentum** aus Art. 14 GG eingreifen. Eigentümer\*innen könnten mit Sicherheitsrisiken, Stigmatisierung oder wirtschaftliche Einbußen rechnen.

Aus diesen Gründen ist ein öffentlich zugängliches Leerstandskataster regelmäßig nur dann rechtlich unproblematisch, wenn entweder **keine individualisierbaren Daten** veröffentlicht werden (z. B. nur statistische Angaben oder aggregierte Karten ohne konkrete Adressen) oder die betroffenen Eigentümer\*innen **ausdrücklich eingewilligt** haben. Alternativ kann ein solches Kataster auch ausschließlich verwaltungsintern zur Unterstützung kommunaler Planungs- oder Beratungsmaßnahmen geführt werden.



## i) Kontaktbörse

### **Beispielsfall:**

Eine Kommune betreibt eine digitale Plattform, auf der Eigentümer\*innen Häuser oder Wohnungen einstellen können, die für suffiziente Wohnformen zur Verfügung stehen. Interessierte Haushalte können über die Plattform Kontakt zu den Eigentümer\*innen aufnehmen.

Eine solche Plattform **kann ebenfalls rechtskonform ausgestaltet werden**. Kommunen dürfen Bürger\*innen bei der Suche nach geeigneten Wohnformen unterstützen und den Austausch zwischen Eigentümer\*innen und Interessierten erleichtern. Gerade bei neuen oder wenig verbreiteten Wohnkonzepten kann eine solche Vermittlungsplattform dazu beitragen, Angebot und Nachfrage zusammenzuführen.

Auch hier sind jedoch **datenschutzrechtliche Anforderungen** zu beachten. Werden auf der Plattform Adressen, Kontaktdaten oder sonstige personenbezogene Informationen veröffentlicht, handelt es sich um eine Verarbeitung personenbezogener Daten nach Art. 4 Nr. 2 DSGVO. Diese kann grundsätzlich auf eine Einwilligung der betroffenen Personen nach Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO gestützt werden, da Eigentümer\*innen ihre Angebote freiwillig einstellen.

Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass für Nutzende klar erkennbar ist, welche Rolle der Kommune zukommt. Die Plattform sollte lediglich als Vermittlungs- oder Informationsangebot ausgestaltet sein und nicht den Eindruck erwecken, dass die Kommune selbst Vertragspartei oder Garant für bestimmte Angebote ist. Andernfalls könnten Haftungsfragen entstehen, wenn veröffentlichte Angebote unzutreffend oder nicht mehr verfügbar sind. In der Praxis empfiehlt es sich daher, die Plattform als **offene Vermittlungsplattform mit klaren Nutzungsbedingungen** zu gestalten und deutlich darauf hinzuweisen, dass die Kommune lediglich die technische Infrastruktur bereitstellt und nicht für Inhalt oder Zustand der angebotenen Objekte verantwortlich ist.

Neben datenschutzrechtlichen Fragen kann sich bei einer solchen Plattform auch ein **Wettbewerbsverhältnis** zu privaten Immobilien- oder Vermittlungsplattformen ergeben. Zahlreiche private Anbietende betreiben digitale Marktplätze für Wohnungen, Häuser oder Wohngemeinschaften. Betreibt eine Kommune selbst eine entsprechende Plattform, kann dies daher als staatliche Teilnahme am Markt qualifiziert werden.

Grundsätzlich ist kommunale Informationstätigkeit zwar zulässig, auch wenn sie mittelbar wirtschaftliche Auswirkungen hat. Problematisch kann es jedoch werden, wenn ein kommunales Angebot funktional mit privatwirtschaftlichen Plattformen konkurriert und diese durch **staatliche Ressourcen oder besondere Vertrauensvorschüsse** verdrängt werden. Maßgeblich ist dabei eine Gesamtbetrachtung von Zweck, Umfang und Ausgestaltung des Angebots.



Eine rechtlich unproblematische Ausgestaltung liegt vor, wenn die Plattform klar auf einen **spezifischen öffentlichen Zweck** ausgerichtet ist, hier auf die Förderung suffizienter Wohnformen, gemeinschaftlicher Wohnprojekte oder die Aktivierung bislang ungenutzter Wohnraumressourcen. In solchen Fällen unterscheidet sich das Angebot regelmäßig von allgemeinen kommerziellen Immobilienplattformen, die primär der Vermarktung von Wohnraum dienen. Um wettbewerbsrechtliche Konflikte zu vermeiden, sollte die Plattform daher thematisch begrenzt, transparent ausgestaltet und nicht auf eine umfassende Konkurrenz zu bestehenden Immobilienportalen angelegt sein. So kann darauf verzichtet werden, allgemeine Wohnungsanzeigen zu veröffentlichen. Stattdessen können nur Angebote aufgenommen werden, die einen spezifischen Bezug zu suffizienten Wohnformen oder entsprechenden Projekten aufweisen. Unter diesen Voraussetzungen dürfte ein relevanter Wettbewerbseingriff in der Regel nicht vorliegen.

### III. Informations- und Beratungsangebote durch private Dritte

Kommunen, denen es an personellen Ressourcen oder spezifischer Fachkompetenz fehlt, können erwägen, externe Akteur\*innen in ihre Informations- und Sensibilisierungsarbeit einzubinden. Im Folgenden wird dargestellt, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen eine solche Zusammenarbeit zulässig ist und wie entsprechende Kooperationsmodelle rechtssicher ausgestaltet werden können.

#### 1. Zulässigkeit der Einbindung privater Dritter

Die Einbindung privater Dritter in die kommunale Aufgabenerfüllung ist **grundsätzlich zulässig**. Insbesondere bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besteht diese Möglichkeit.<sup>59</sup> In verschiedenen Rechtsgebieten ist die Zusammenarbeit mit Privaten sogar ausdrücklich vorgesehen, insbesondere im Abfall-, Wasser- oder Energierecht.<sup>60</sup> Teilweise haben einzelne Bundesländer darüber hinaus spezifische Gesetze für öffentlich-private Kooperationen geschaffen. Beispielhaft ist das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten in Schleswig-Holstein (ÖffPrivZusG SH)<sup>61</sup>, das unter anderem Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie an die inhaltliche Ausgestaltung entsprechender Verträge formuliert.

Grenzen für die Einbindung können sich aus dem jeweiligen Kommunalrecht der Bundesländer ergeben. Einzelne **Gemeindeordnungen enthalten Einschränkungen** oder besondere Anforderungen für die Übertragung bestimmter Tätigkeiten, vor allem im Bereich wirtschaftlicher Betätigung oder bei der Veräußerung kommunaler Unternehmen.<sup>62</sup> Diese Regelungen betreffen zwar in der Regel keine Informations- oder Beratungsangebote, verdeutlichen jedoch, dass Privatisierungen stets am Maßstab der gemeindlichen Organisationshoheit zu prüfen sind. Dementsprechend ist die Voraussetzung für grundsätzlich jede Privatisierung, dass sich Kommunen ausreichende Steuerungs-, Kontroll- und Weisungsrechte vorbehalten.<sup>63</sup>

Kommunen stehen mehrere Formen der Privatisierung zur Verfügung. Für die vorliegend untersuchten Tätigkeiten kommt jedoch ausschließlich die sogenannte **„funktionale Privatisierung“** in Betracht. Dabei wird privaten Dritten nicht die öffentliche Aufgabe selbst,

<sup>59</sup> Kahl/Weißberger, LKRZ 2010, 81 (83).

<sup>60</sup> Vgl. § 30 Abs. 2 S. 1 Hessisches Wassergesetz: „Die Gemeinden können die Verpflichtung zur Wasserversorgung nach Abs. 1 auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts oder auf private Dritte übertragen oder sich dieser bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen; sie können dabei auch Wasser- und Bodenverbände oder Zweckverbände bilden und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen.“

<sup>61</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten vom 19. Juni 2007 verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Erleichterung Öffentlich Privater Partnerschaften vom 19.06.2007 (GVOBl. S. 328).

<sup>62</sup> Brüning, in: Brüning, § 16 Rn. 103 ff.

<sup>63</sup> Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 86 GG Rn. 118; Traub, in: Dietlein/Ogorek, § 16 HKO Rn. 32.



sondern nur deren Erfüllung übertragen.<sup>64</sup> Die Kommune behält dadurch die Zuständigkeit für die jeweilige Aufgabe, sodass es sich um eine zulässige Form der Privatisierung handelt.<sup>65</sup>

Insbesondere die sogenannte „**materielle Privatisierung**“ wäre unzulässig. Dabei gibt eine Kommune eine Aufgabe vollständig an private Unternehmen ab. Kommunen entledigen sich sowohl der Verantwortung als auch der Kontrollmöglichkeiten. Dieses Vorgehen ist unzulässig, da es Kommunen sonst selbst in der Hand hätten, den Inhalt und Umfang der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen.<sup>66</sup>

## 2. Kooperationsmodelle

Eine funktionale Privatisierung kann formal sowie inhaltlich divers gestaltet werden. Die relevanten Formen werden nachfolgend dargestellt und anschließend hinsichtlich ihrer Eignung für die untersuchten Informations- und Beratungsangebote bewertet und verglichen.

### a) Beleihung

Bei einer Beleihung überträgt der Staat durch oder aufgrund eines Parlamentsgesetzes bestimmten natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts („Beliehene“) die Befugnis, **eigenständig und im eigenen Namen** Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mit hoheitlichen Mitteln wahrzunehmen.<sup>67</sup> Kennzeichnend ist, dass die Beliehenen nicht lediglich unterstützend tätig werden, sondern selbst Verwaltungsbefugnisse ausüben.

Für die Beleihung gilt der institutionelle **Gesetzesvorbehalt**: Das „Ob“ der Aufgabenübertragung sowie Art und Umfang der verliehenen Hoheitsrechte müssen gesetzlich festgelegt sein. Davon zu unterscheiden ist der konkrete Beleihungsakt, der – je nach gesetzlicher Ausgestaltung – unmittelbar durch Gesetz oder auf dessen Grundlage etwa durch Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen kann.<sup>68</sup>

Eine entsprechende **gesetzliche Ermächtigungsgrundlage** für den Bereich der Förderung suffizienter Wohnformen besteht derzeit nicht. Kommunen können daher private Dritte nicht im Wege der Beleihung mit hoheitlichen Aufgaben in diesem Kontext ausstatten, sondern allenfalls kooperative oder unterstützende Formen der Zusammenarbeit wählen. Um eine Beleihung zu ermöglichen, müsste ein Gesetz durch den jeweiligen Landtag erlassen werden.

<sup>64</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 1 VwVfG Rn. 134; Schäfer, in: Weber/Schäfer/Hausmann, Teil 2, § 1 Ziff. 3.2.

<sup>65</sup> Kahl/Weißberger, LKRZ 2010, 81 (82).

<sup>66</sup> Kahl/Weißberger, LKRZ 2010, 81 (83).

<sup>67</sup> Ibler, in: Düring/Herzog/Scholz, Art. 86 GG Rn. 75.

<sup>68</sup> Schoch, in: Schoch/Schneider, § 1 VwVfG Rn. 164.



## b) Dienstleistungskonzession

Bei einer Dienstleistungskonzession erbringen Private die Leistungen für die Kommune eigenverantwortlich gegenüber den Nutzer\*innen und dürfen **auf vertraglicher Grundlage Entgelte** von ihnen verlangen.<sup>69</sup> Vereinfacht gesagt erhalten Konzessionsnehmende das Recht, eine bestimmte Leistung zu erbringen und wirtschaftlich zu verwerten.

Typisch für eine Konzession ist, dass das **wirtschaftliche Risiko überwiegend beim Konzessionsnehmenden** liegt. Es besteht also keine Garantie, dass sich die Investitionen und Kosten unter normalen Betriebsbedingungen refinanzieren lassen.<sup>70</sup> Unterschieden wird dabei zwischen Markt- und Betriebsrisiken.

Ein **Marktrisiko** kann sich aus Konkurrenz durch andere Anbietende, einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage oder möglichen Haftungsrisiken ergeben.<sup>71</sup> Ein solches Risiko kann auch bei einer Monopolstellung bestehen, insbesondere wenn Konzessionsgebende die Preise festlegen.<sup>72</sup> Kein ausreichendes Marktrisiko liegt hingegen vor, wenn Konzessionsgebende wesentliche wirtschaftliche Risiken übernehmen. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn Konzessionsgebende das Insolvenzrisiko der Nutzenden tragen, kaum Investitionen erforderlich sind oder die Zahl der Nutzenden weitgehend sicher vorhersehbar ist.<sup>73</sup> Gleiches gilt, wenn Konzessionsgebende finanzielle Verluste von Konzessionsnehmenden ausgleichen.<sup>74</sup>

Ein **Betriebsrisiko** besteht, wenn unklar ist, ob Investitionen und laufende Kosten durch den Betrieb wieder erwirtschaftet werden können.<sup>75</sup> Dieses Risiko kann entfallen, wenn Konzessionsgebende ein Entgelt zahlen.<sup>76</sup> Das Entgelt darf einer vollständigen Gegenleistung nicht nahekommen.<sup>77</sup> Andernfalls handelt es sich rechtlich nicht mehr um eine Konzession, sondern um einen öffentlichen Auftrag.<sup>78</sup> Eine Ausnahme kann bestehen, wenn die Zahlung ausdrücklich von der tatsächlichen Nachfrage abhängt und nicht pauschal erfolgt.<sup>79</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl. § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB.

<sup>70</sup> *Bungenberg/Schelhaas*, in: *Gabriel/Mertens/Stein/Wolf*, § 105 GWB Rn. 30.

<sup>71</sup> EuGH, Urt. v. 10. November 2011 – C-348/10, InfoCuria.

<sup>72</sup> OLG Dresden, Beschl. v. 8. Oktober 2009 – WVerG 5/09, juris, Rn. 18.

<sup>73</sup> EuGH, Urt. v. 11. Juni 2009 – C-300/07, InfoCuria, Rn. 74.

<sup>74</sup> EuGH, Urt. v. 10. November 2011 – C-348/10, InfoCuria.

<sup>75</sup> *Bungenberg/Schelhaas*, in: *Gabriel/Mertens/Stein/Wolf*, § 105 GWB Rn. 38.

<sup>76</sup> *Bungenberg/Schelhaas*, in: *Gabriel/Mertens/Stein/Wolf*, § 105 GWB Rn. 41 ff.

<sup>77</sup> BGH, Beschl. v. 8. Februar 2011 – X ZB 4/10, openJur 2011, 91160, Rn. 51.

<sup>78</sup> BGH, Beschl. v. 8. Februar 2011 – X ZB 4/10, openJur 2011, 91160, Rn. 51.

<sup>79</sup> OLG München, Beschl. v. 25. März 2011 – Verg 4/11, openJur 2012, Rn. 68; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 22. September 2004 – VII-Verg 44/04, openJur 2011, 32062, Rn. 31.



### c) Dienstleistungsauftrag

Dienstleistungsaufträge sind entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Auftragnehmern über die Erbringung von Dienstleistungen, die keine Lieferung oder einen Bauauftrag zum Gegenstand haben.<sup>80</sup> Der wesentliche Unterschied zu Konzessionen besteht darin, dass das **wirtschaftliche Risiko bei den Auftraggebern** verbleibt.

### d) Öffentlich-private Partnerschaft

Der Begriff öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) beschreibt allgemein die Zusammenarbeit von Kommunen und Privaten zur Durchführung öffentlicher Aufgaben.<sup>81</sup> Eine ÖPP kann vielseitige Formen annehmen, wobei für das vorliegende Anliegen vor allem die folgenden Modelle in Betracht kommen:<sup>82</sup>

- **Konzessionsmodell:** Die private Partei verpflichtet sich, eine öffentliche Aufgabe in eigener Verantwortung und auf eigenes wirtschaftliches Risiko gegenüber Dritten zu erfüllen.
- **Unselbstständiges Betreibermodell:** Die private Partei wird im Innenverhältnis für öffentlichen Aufgabenträger\*innen tätig und nimmt die Aufgaben nicht im eigenen Namen, sondern im Auftrag von Hoheitstragenden wahr.
- **Betriebsführungsmodell:** Die private Partei führt die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienende Einrichtung im Namen und auf Rechnung von Hoheitstragenden. Grundlage ist regelmäßig eine Vertretungsvereinbarung, bei der das wirtschaftliche Risiko bei der öffentlichen Hand verbleibt.
- **Beteiligungsmodell:** Die öffentliche Hand und eine private Partei gründen eine gemeinsame Gesellschaft (z. B. GmbH oder AG), die als gemischtwirtschaftliches Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

Diese Modelle überschneiden sich inhaltlich oft mit „klassischen“ Konzessionen oder öffentlichen Aufträgen und können diesen Begriffen rechtlich zugeordnet werden. Das Konzessionsmodell ist eine Konzession; das unselbstständige Betreibermodell und das Betriebsführungsmodell sind Dienstleistungsverträge, die als öffentlicher Auftrag vergeben werden. Bei dem Beteiligungsmodell können sowohl Konzessionen als auch Aufträge vergeben werden.

---

<sup>80</sup> Stein/Terbrack, in: Gabriel/Mertens/Stein/Wolf, § 103 GWB Rn. 93.

<sup>81</sup> Huck, in: Huck/Müller, § 54 VwVfG Rn. 59.

<sup>82</sup> Brüning/Bosesky, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 54 VwVfG Rn. 186.



## e) Vergleich der Kooperationsmodelle

Die dargestellten Kooperationsmodelle unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Einbindung der privaten Akteur\*innen, der Verteilung wirtschaftlicher Risiken sowie der Steuerungsmöglichkeiten der Kommune. Für Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen sind diese Unterschiede von besonderer Bedeutung, da solche Angebote regelmäßig keine unmittelbare Gewinnerzielung ermöglichen und zugleich eine gewisse inhaltliche Steuerung durch die öffentliche Hand erfordern.

### (1) Beleihung

Die Beleihung stellt die weitreichendste Form der Aufgabenübertragung dar, da Private mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden und Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen wahrnehmen. Für Informations- und Beratungsangebote im Bereich suffizienter Wohnformen ist dieses Modell jedoch bereits **aus rechtlichen Gründen kaum relevant**. Eine Beleihung setzt eine gesetzliche Grundlage voraus, die Art und Umfang der übertragenen Hoheitsrechte festlegt. Eine solche Ermächtigungsgrundlage existiert im vorliegenden Kontext nicht.

Unabhängig davon erscheint eine Beleihung auch **inhaltlich nur eingeschränkt geeignet**. Informations- und Beratungsleistungen erfordern in der Regel keine hoheitlichen Eingriffsbefugnisse, sondern beruhen auf freiwilliger Inanspruchnahme durch Bürger\*innen. Die Übertragung hoheitlicher Kompetenzen wäre daher weder erforderlich noch verhältnismäßig. Die Beleihung scheidet somit praktisch als Kooperationsmodell für entsprechende Angebote aus.

### (2) Dienstleistungskonzession

Bei einer Dienstleistungskonzession erbringen private Konzessionsnehmende die Leistungen gegenüber den Nutzer\*innen eigenverantwortlich und finanzieren sich im Wesentlichen über Entgelte der Nutzer\*innen. Das wirtschaftliche Risiko liegt daher überwiegend bei privaten Anbietenden.

Für Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen ist dieses Modell **nur begrenzt geeignet**. Solche Angebote weisen typischerweise geringe Zahlungsbereitschaften der Zielgruppen auf, da sie häufig als öffentliches oder gemeinwohlorientiertes Angebot verstanden werden. Wird die Finanzierung überwiegend über Nutzungsentgelte organisiert, besteht daher ein erhebliches Marktrisiko für private Anbietende.

Hinzu kommt, dass eine reine Konzessionslösung die **inhaltliche Steuerung** durch die Kommune erschweren kann. Gerade bei Beratungsangeboten zu nachhaltigen oder suffizienten Wohnformen kann es jedoch wichtig sein, dass bestimmte qualitative oder sozialpolitische Ziele verfolgt werden, zum Beispiel die Ansprache bestimmter Zielgruppen oder die Integration in kommunale Strategien der Wohnungs- oder Klimapolitik. Diese Ziele lassen sich im Rahmen einer Konzession zwar teilweise vertraglich absichern, die



wirtschaftliche Logik des Modells bleibt jedoch primär auf eine eigenwirtschaftliche Leistungserbringung ausgerichtet.

### (3) Dienstleistungsauftrag

Beim Dienstleistungsauftrag übernimmt ein privates Unternehmen die Erbringung einer bestimmten Leistung gegen Entgelt der öffentlichen Hand, während das wirtschaftliche Risiko grundsätzlich bei den Auftraggebenden verbleibt. Dieses Modell bietet der Kommune vergleichsweise hohe Steuerungsmöglichkeiten, da Leistungsumfang, Qualitätsanforderungen und Zielgruppen vertraglich festgelegt werden können.

Für Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen ist dieses Modell **in vielerlei Hinsicht geeignet**. Die Kommune kann den Auftrag gezielt so ausgestalten, dass die Angebote mit ihren wohnungs-, sozial- oder klimapolitischen Zielsetzungen übereinstimmen. Gleichzeitig ermöglicht der Dienstleistungsauftrag eine klare organisatorische Trennung zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Anbietenden, ohne dass komplexe gesellschaftsrechtliche Strukturen geschaffen werden müssen.

Nachteilig kann allerdings sein, dass der Dienstleistungsauftrag typischerweise eine enge Einbindung der Auftragnehmenden in die Vorgaben der Kommune mit sich bringt. Dies kann die **Flexibilität und Innovationsfähigkeit privater Akteur\*innen einschränken**, insbesondere wenn neue Beratungsformate oder experimentelle Ansätze erprobt werden sollen.

### (4) Öffentlich-private Partnerschaften

Für Informations- und Beratungsangebote kommen als ÖPP-Formen vor allem das unselbstständige Betreibermodell, das Betriebsführungsmodell sowie das Beteiligungsmodell in Betracht.

Das **unselbstständige Betreibermodell und das Betriebsführungsmodell** ähneln in ihrer Struktur einem Dienstleistungsauftrag, da die private Partei im Auftrag der Kommune tätig wird und das wirtschaftliche Risiko im Wesentlichen bei der öffentlichen Hand verbleibt. Diese Modelle können insbesondere dann sinnvoll sein, wenn die Kommune eine dauerhafte Einrichtung, zum Beispiel ein Beratungszentrum oder eine Informationsstelle, betreiben möchte.

Das **Beteiligungsmodell** geht darüber hinaus, indem Kommune und die private Partei eine gemeinsame Gesellschaft gründen, die die entsprechenden Aufgaben wahrnimmt. Dieses Modell ermöglicht eine langfristige Kooperation mit geteilter Verantwortung und kann insbesondere dann attraktiv sein, wenn neben der Kommune auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Wohnungsunternehmen oder Energieagenturen eingebunden werden sollen. Allerdings sind Beteiligungsmodelle **organisatorisch und rechtlich komplex** und verursachen



einen höheren Verwaltungsaufwand. Für kleinere oder zeitlich begrenzte Beratungsangebote kann dieses Modell daher überdimensioniert sein.

### (5) Bewertung im Hinblick auf Informations- und Beratungsangebote

Zusammenfassend zeigt der Vergleich der Modelle, dass sich die Eignung der jeweiligen Kooperationsform vor allem nach der Finanzierungsstruktur, dem gewünschten Maß kommunaler Steuerung und dem organisatorischen Aufwand richtet.

Die Beleihung scheidet mangels gesetzlicher Grundlage und aufgrund des fehlenden Bedarfs an hoheitlichen Befugnissen praktisch aus.

Die Dienstleistungskonzession ist zwar rechtlich möglich, erscheint jedoch wegen der geringen wirtschaftlichen Attraktivität solcher Angebote nur eingeschränkt geeignet.

Am geeignetsten sind daher Modelle, bei denen die Kommune die Leistung finanziert und gleichzeitig inhaltliche Steuerungsmöglichkeiten behält. Dies trifft insbesondere auf **Dienstleistungsaufträge** sowie auf **bestimmte Formen der ÖPP** zu, insbesondere das Betriebsführungs- oder unselbstständige Betreibermodell.

Diese Modelle ermöglichen es der Kommune, Informations- und Beratungsangebote gezielt an ihren wohnungs- und klimapolitischen Strategien auszurichten, während private oder zivilgesellschaftliche Akteur\*innen ihre fachliche Expertise, Innovationsfähigkeit und Nähe zu den Zielgruppen einbringen können. Sie stellen daher die praktisch geeignetsten Formen der Delegation für entsprechende Angebote dar.

## 3. Vergabeverfahren

Soll die Durchführung von Informations- und Beratungsangeboten privaten Dritten im Wege der funktionalen Privatisierung übertragen werden, stellt sich im Anschluss an die Wahl eines geeigneten Kooperationsmodells die Frage nach dem anwendbaren Vergabeverfahren.<sup>83</sup> Kommunen sind bei der Beschaffung von Dienstleistungen grundsätzlich an das Vergaberecht gebunden. Ziel des Vergaberechts ist es, einen transparenten Wettbewerb um öffentliche Aufträge sicherzustellen und gleichzeitig eine wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten. Dadurch soll **staatliche Neutralität und die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots sichergestellt** werden.

Welche vergaberechtlichen Anforderungen im Einzelfall gelten, hängt maßgeblich davon ab, welche Kooperationsform gewählt wird und welchen wirtschaftlichen Charakter die Leistung aufweist.

---

<sup>83</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 1 VwVfG Rn. 134.



## a) Rechtsgrundlagen

### (1) Vergabe von Dienstleistungsaufträgen

Werden private Anbietende im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags mit der Durchführung der Informations- und Beratungsangebote beauftragt, handelt es sich um einen **öffentlichen Auftrag im Sinne des Vergaberechts**. Voraussetzung ist, dass zwischen der Kommune und dem Unternehmen ein entgeltlicher Vertrag über die Erbringung einer Dienstleistung geschlossen wird.

Die Vergabe solcher Aufträge richtet sich nach den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)<sup>84</sup> sowie der Vergabeverordnung (VgV)<sup>85</sup>, sofern der maßgebliche **EU-Schwellenwert** überschritten wird. Unterhalb der Schwellenwerte<sup>86</sup> gelten die nationalen Vorschriften, insbesondere die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)<sup>87</sup>.

Informations- und Beratungsleistungen gehören regelmäßig zu den sogenannten **sozialen und besonderen Dienstleistungen** gemäß § 130 GWB, für die im europäischen Vergaberecht vereinfachte Regelungen vorgesehen sind. Für diese Leistungen gilt ein eigener, deutlich höherer Schwellenwert von 750.000 Euro sowie ein flexibleres Vergabeverfahren. Kommunen verfügen daher über einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Auswahlverfahrens.

In der Praxis kommen insbesondere folgende Verfahrensarten in Betracht:

- **Offenes Verfahren:** Jedes interessierte Unternehmen kann ein Angebot abgeben.
- **Nichtoffenes Verfahren:** Es erfolgt eine Vorauswahl von geeigneten Anbietenden.
- **Verhandlungsvergabe:** Die Kommune führt Gespräche mit den Anbietenden über die Inhalte des Auftrags.

Gerade bei innovativen Beratungsangeboten kann ein **Verhandlungsverfahren** sinnvoll sein, da es der Kommune ermöglicht, mit potenziellen Anbietenden über die konkrete Ausgestaltung der Leistungen zu sprechen und unterschiedliche Konzepte zu vergleichen.

---

<sup>84</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 40) geändert worden ist.

<sup>85</sup> Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 39) geändert worden ist.

<sup>86</sup> Im Jahr 2026 beträgt der Schwellenwert für Dienstleistungen 216.000 Euro.

<sup>87</sup> Bekanntmachung der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) vom 2. Februar 2017 berichtigt durch BAnz AT 08.02.2017 B1.



## (2) Vergabe von Dienstleistungskonzessionen

Wird das Angebot im Wege einer Dienstleistungskonzession organisiert, gelten die Vorschriften des **Konzessionsvergaberechts**. Dieses ist ebenfalls im GWB geregelt und wird durch die Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV)<sup>88</sup> konkretisiert. Für die Konzessionsvergabe im Unterschwellenbereich<sup>89</sup> existiert kein gesetzlich geregeltes Verfahren.

Im Unterschied zum klassischen öffentlichen Auftrag erhalten Konzessionsnehmende kein oder nur ein begrenztes Entgelt der Kommune, sondern finanzieren sich im Wesentlichen über **Entgelte der Nutzer\*innen**. Gleichzeitig tragen sie einen erheblichen Teil des wirtschaftlichen Risikos.

Auch bei Konzessionen muss grundsätzlich ein transparentes und diskriminierungsfreies Auswahlverfahren durchgeführt werden. Die Verfahrensanforderungen sind jedoch **flexibler als bei klassischen öffentlichen Aufträgen**. Insbesondere können die Kommunen den Ablauf des Vergabeverfahrens im Unterschwellenbereich in weiten Teilen selbst gestalten, solange die Grundsätze der Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerblichkeit gewahrt bleiben.<sup>90</sup>

Da Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen häufig nur begrenzt über Nutzerentgelte refinanziert werden können, wird dieses Modell allerdings in der Praxis voraussichtlich **seltener zur Anwendung** kommen.

## (3) Besonderheiten bei öffentlich-privaten Partnerschaften

Bei ÖPP hängt das anwendbare Vergaberecht von der konkreten Ausgestaltung des Modells ab. Wird die private Partei lediglich mit der Durchführung einer Dienstleistung beauftragt, liegt regelmäßig ein öffentlicher **Dienstleistungsauftrag** vor. Wird dem privaten Unternehmen hingegen das Recht eingeräumt, eine Leistung eigenwirtschaftlich zu betreiben, handelt es sich um eine Konzession.

Komplexer sind Beteiligungsmodelle, bei denen eine gemeinsame Gesellschaft gegründet wird. In diesen Fällen ist zu prüfen, ob die Auswahl der privaten Beteiligten bereits als vergabepflichtige Auftragsvergabe zu qualifizieren ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die private Partei im Rahmen der Gesellschaft zugleich mit der Durchführung konkreter Leistungen betraut wird. In jedem Fall muss spätestens mit der Übertragung der Informations- und Beratungsleistungen ein Vergabeverfahren durchgeführt werden, sodass eine ÖPP diesbezüglich keine Umgehung ermöglicht.

<sup>88</sup> Konzessionsvergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 683), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 17. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 222) geändert worden ist.

<sup>89</sup> Im Jahr 2026 beträgt der Schwellenwert für Konzessionen 5.404.000 Euro.

<sup>90</sup> Braun, in: Gabriel/Krohn/Neun, § 70 Rn. 13.



## b) Auswahl geeigneter Auftragnehmer

Bei der Übertragung von Informations- und Beratungsleistungen auf private Akteur\*innen kommt der Auswahl von geeigneten Auftragnehmern besondere Bedeutung zu. Da diese Leistungen häufig eine **hohe fachliche Spezialisierung** erfordern, etwa im Bereich nachhaltiger Wohnformen, gemeinschaftlicher Wohnprojekte oder ressourcenschonender Bau- und Wohnweisen, ist die Qualität der Anbietenden für den Erfolg der Angebote entscheidend.

Das Vergaberecht ermöglicht es Kommunen, die Auswahl nicht allein am Preis auszurichten, sondern **qualitative Kriterien** einzubeziehen. Neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten können insbesondere berücksichtigt werden:

- fachliche Expertise im Bereich nachhaltiger oder suffizienter Wohnformen,
- Erfahrung in der Beratung von Haushalten, sozialen Einrichtungen oder Bauherr\*innen,
- Konzepte zur Ansprache unterschiedlicher Zielgruppen,
- Vernetzung mit lokalen Akteur\*innen wie Wohnungsunternehmen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Gerade bei Beratungsleistungen bietet es sich an, den Zuschlag auf Grundlage des wirtschaftlichsten Angebots zu erteilen und qualitative Zuschlagskriterien entsprechend zu gewichten. Dadurch können Kommunen sicherstellen, dass nicht nur kostengünstige, sondern auch fachlich geeignete Anbietende ausgewählt werden.

## c) Umgang mit unterschiedlichen Marktakteur\*innen

Der Markt für Informations- und Beratungsangebote ist häufig **heterogen** strukturiert. Neben klassischen Beratungsunternehmen treten auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Energieagenturen, Planungsbüros oder Initiativen gemeinschaftlichen Wohnens als potenzielle Anbietende auf.

Vergabeverfahren müssen daher so ausgestaltet werden, dass unterschiedliche Marktakteur\*innen **realistische Beteiligungsmöglichkeiten** haben. Dies kann etwa durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- klare und verständliche Leistungsbeschreibung,
- angemessene Anforderungen an die wirtschaftliche und fachliche Leistungsfähigkeit,
- Möglichkeit zur Bildung von Bietgemeinschaften.

Gerade kleinere oder gemeinwohlorientierte Organisationen verfügen häufig über hohe fachliche Expertise, erfüllen jedoch nicht immer die typischen Anforderungen großer Vergabeverfahren. Werden die Anforderungen an Umsatz, Referenzen oder Personal zu hoch



angesetzt, kann dies dazu führen, dass solche Akteur\*innen **faktisch vom Wettbewerb ausgeschlossen** werden. Eine differenzierte Ausgestaltung der Eignungskriterien kann daher dazu beitragen, dass sowohl professionelle Dienstleistungsunternehmen als auch zivilgesellschaftliche Organisationen am Verfahren teilnehmen können.

#### d) Vermeidung faktischer Privilegierung von einzelnen Anbietenden

Die faktische Privilegierung von einzelnen Anbietenden kann problematisch werden, wenn bereits **bestehende Beratungsstellen** oder Initiativen dauerhaft mit kommunalen Aufgaben betraut werden, ohne dass ein offenes Auswahlverfahren durchgeführt wird.

Das **Vergaberecht** verlangt grundsätzlich, dass öffentliche Aufträge wettbewerblich vergeben werden. Ziel ist es, allen geeigneten Marktteilnehmenden die Möglichkeit zu geben, sich um die Leistung zu bewerben. Eine **dauerhafte Beauftragung von einzelnen Anbietenden** ohne Wettbewerb kann daher rechtliche Risiken bergen.

Kommunen müssen zudem darauf achten, dass ihre Zusammenarbeit mit einzelnen Organisationen nicht zu einer **marktverzerrenden Bevorzugung** führt. Dies kann der Fall sein, wenn bestimmte Anbietende exklusiven Zugang zu kommunalen Förderprogrammen erhalten oder kommunale Stellen einzelne Beratungsangebote besonders hervorheben.

Um solche Risiken zu vermeiden, sollten Kommunen ihre Informations- und Beratungsangebote möglichst transparent organisieren und die Auswahl von Auftragnehmenden nachvollziehbar begründen. Offene Interessenbekundungsverfahren oder **regelmäßige Neuausschreibungen** können dazu beitragen, einen fairen Wettbewerb sicherzustellen.

#### e) Zwischenergebnis

Die Übertragung von Informations- und Beratungsangeboten zu suffizienten Wohnformen auf private Anbietende unterliegt grundsätzlich den Regeln des Vergaberechts. In der Praxis wird die Vergabe häufig im Wege eines **Dienstleistungsauftrags** erfolgen, da hierbei sowohl eine verlässliche Finanzierung als auch eine inhaltliche Steuerung durch die Kommune gewährleistet werden können.

Das Vergaberecht stellt dabei **keine grundlegende Hürde** dar, sondern schafft vielmehr einen transparenten Rahmen für die Auswahl geeigneter Auftragnehmer\*innen. Durch eine geeignete Ausgestaltung der Zuschlagskriterien können Kommunen sicherstellen, dass neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch die qualitative Ausrichtung der Beratungsangebote angemessen berücksichtigt wird.

## 4. Datenschutzrechtliche Anforderungen

Die Durchführung von Informations- und Beratungsangeboten kann mit der Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden sein. Dies betrifft die **Erhebung von Kontaktdaten**,



**Angaben zu Wohnsituationen oder Informationen über individuelle Wohnbedarfe.** Werden solche Angebote im Rahmen einer Kooperation zwischen Kommunen und privaten Akteur\*innen umgesetzt, müssen die datenschutzrechtlichen Anforderungen der DSGVO und der einschlägigen nationalen Vorschriften berücksichtigt werden.

Datenschutzrechtliche Fragen stellen sich dabei insbesondere in Bezug auf die Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung, die Rollenverteilung zwischen Kommune und Leistungserbringer sowie die konkrete Ausgestaltung der Datenverarbeitung im Rahmen von Beratungs- und Vermittlungsangeboten.

### a) Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung

Ausgangspunkt jeder Datenverarbeitung ist das Erfordernis einer Rechtsgrundlage nach Art. 6 DSGVO. Werden Beratungsleistungen im Auftrag der Kommune durchgeführt, kann die Datenverarbeitung regelmäßig auf Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO gestützt werden, wenn sie zur **Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse** erforderlich ist. In anderen Fällen kann eine Verarbeitung auch auf Grundlage einer **Einwilligung der betroffenen Personen** erfolgen.

Werden private Anbietende mit der Durchführung der Leistungen beauftragt, stellt sich zudem die Frage nach der datenschutzrechtlichen Einordnung der Zusammenarbeit. Erfolgt die Datenverarbeitung ausschließlich im Auftrag der Kommune und nach deren Weisungen, liegt regelmäßig eine **Auftragsverarbeitung** nach Art. 28 DSGVO vor. In diesem Fall muss zwischen der Kommune und Auftragnehmer\*in ein entsprechender Auftragsverarbeitungsvertrag abgeschlossen werden, der unter anderem den Gegenstand der Verarbeitung, die Dauer der Verarbeitung sowie die technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Schutz der Daten festlegt.

In anderen Konstellationen kann die private Partei jedoch auch eigene Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Datenverarbeitung haben. Dies ist denkbar, wenn Beratungsstellen eigenständig Daten erheben und für eigene Zwecke weiterverarbeiten. In solchen Fällen kann eine **gemeinsame Verantwortlichkeit** nach Art. 26 DSGVO vorliegen.<sup>91</sup> Bei bestimmten Kooperationsmodellen können private Anbietende die Verantwortung sogar eigenständig übernehmen (vor allem bei Konzessionen).

Unabhängig von der konkreten Rollenverteilung bleibt die Kommune verpflichtet sicherzustellen, dass die Datenverarbeitung datenschutzkonform ausgestaltet ist. Dazu gehört insbesondere, dass die Verarbeitung durch geeignete Rechtsgrundlagen legitimiert wird und die betroffenen Personen gemäß Art. 13 und 14 DSGVO über die Datenverarbeitung informiert werden.

---

<sup>91</sup> Debus, NZBau 2023, 704 (705).



## b) Datenschutz im Vergabe- und Vertragsverfahren

Datenschutzrechtliche Anforderungen sind bereits bei der Gestaltung des Vergabeverfahrens und der Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen. Nach § 121 Abs. 1 GWB müssen die Anforderungen an den Auftragsgegenstand möglichst eindeutig und vollständig beschrieben werden. Dies gilt auch für datenschutzrechtliche Anforderungen.<sup>92</sup>

Öffentliche Auftraggebende haben daher sicherzustellen, dass die datenschutzrechtlichen Vorgaben sachlich **durch den Leistungsgegenstand gerechtfertigt**, nicht diskriminierend und auf nachvollziehbaren objektiven Gründen beruhen.<sup>93</sup> Gleichzeitig müssen sie ausreichend konkret sein, damit potenzielle Anbietende ihre Angebote entsprechend ausrichten können.

Ausgangspunkt der Leistungsbeschreibung sollte eine **Risikoanalyse** der vorgesehenen Datenverarbeitungen sein. Darauf aufbauend können Mindestanforderungen an die technischen und organisatorischen Maßnahmen (TOM) festgelegt werden, unter anderem hinsichtlich Datensicherheit, Zugriffsbeschränkungen oder Löschrufen.<sup>94</sup> Dabei sind die Grundsätze der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO) sowie der Sicherheit der Verarbeitung (Art. 32 DSGVO) zu beachten.

Darüber hinaus verpflichtet Art. 25 DSGVO öffentliche Stellen und Auftragnehmer dazu, die Grundsätze des „**Privacy by Design**“ und „**Privacy by Default**“ zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass datenschutzfreundliche Lösungen bereits bei der Gestaltung der Verfahren und technischen Systeme berücksichtigt werden müssen.<sup>95</sup>

Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Anforderungen muss von Auftragnehmern spätestens **vor Beginn der Datenverarbeitung** nachgewiesen werden. Zugleich trifft die Kommune als Verantwortliche eine fortlaufende Kontrollpflicht während der Auftragsausführung.<sup>96</sup>

## c) Datenschutz bei Beratungs- und Vermittlungsangeboten

Informations- und Beratungsangebote zu suffizienten Wohnformen können eine Vielzahl personenbezogener Daten betreffen. Dazu zählen etwa:

- Kontaktdaten von Interessierten,
- Angaben zur aktuellen Wohnsituation (insbesondere Adresse),

<sup>92</sup> Golland/Schröder, DSB 2024, 114 (115).

<sup>93</sup> Golland/Schröder, DSB 2024, 114 (116).

<sup>94</sup> Debus, NZBau 2023, 704 (705).

<sup>95</sup> Golland/Schröder, DSB 2024, 114 (115).

<sup>96</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 7. Mai 2014 – VII-Verg 46/13, openJur 2014, 14144, Rn. 45; Ziekow, in: Ziekow/Völlink, § 128 GWB Rn. 28.



- Informationen zu Haushaltsgröße, Einkommen und Wohnbedarf,
- Daten zu geplanten Wohnprojekten.

Bei der Verarbeitung solcher Daten ist besonders darauf zu achten, dass nur diejenigen Daten erhoben werden, die für den jeweiligen Beratungszweck tatsächlich erforderlich sind.<sup>97</sup> Beratungsstellen sollten daher möglichst **mit minimalen Datensätzen arbeiten** und klare Löschfristen festlegen.

Besondere Aufmerksamkeit erfordert auch die **Weitergabe von Kontaktdaten**, insbesondere wenn Interessierte an andere Beratungsstellen, Wohnprojekte oder Initiativen vermittelt werden. Eine solche Weitergabe ist regelmäßig nur zulässig, wenn eine entsprechende Einwilligung der betroffenen Person vorliegt. In diesem Zusammenhang kann es auch sinnvoll sein, vertragliche Regelungen zum Schutz vertraulicher Informationen vorzusehen.

#### d) Rollenverteilung und Haftungsfragen

Die datenschutzrechtliche Rollenverteilung zwischen Kommune und Auftragnehmenden ist für die rechtliche Absicherung der Kooperation von zentraler Bedeutung. Insbesondere bei gemeinsamer Verantwortlichkeit empfiehlt es sich, die jeweiligen **Zuständigkeiten in einer Vereinbarung nach Art. 26 DSGVO klar zu regeln**. Zur besseren Nachvollziehbarkeit kann dieser Vereinbarung ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten beigelegt werden, aus dem hervorgeht, welche Partei für welche Verarbeitungsschritte verantwortlich ist.<sup>98</sup>

Kommt es zu Datenschutzverstößen, können sowohl die Kommune als auch die Auftragnehmenden gegenüber den betroffenen Personen haftbar sein. Nach Art. 82 DSGVO **haften Verantwortliche grundsätzlich gemeinsam für Schäden**, die durch eine rechtswidrige Datenverarbeitung entstehen. Diese Haftung besteht auch für öffentliche Stellen.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit eines **Binnenregresses** zwischen den beteiligten Akteur\*innen, wenn einer der Beteiligten für einen Datenschutzverstoß verantwortlich ist. Vor diesem Hintergrund kommt den vertraglichen Haftungsregelungen besondere Bedeutung zu. Im Rahmen der Vertragsgestaltung können etwa Regelungen zur Haftungsbegrenzung, zur gegenseitigen Unterstützung bei Datenschutzverfahren oder zum Umgang mit Bußgeldern getroffen werden.<sup>99</sup>

Schließlich ist zu beachten, dass datenschutzrechtliche Defizite auch **praktische Auswirkungen** auf die Durchführung der Leistungen haben können. Stellt sich erst nach Zuschlagserteilung heraus, dass die vorgesehene Leistung nicht datenschutzkonform

---

<sup>97</sup> Debus, NZBau 2023, 704 (706).

<sup>98</sup> Golland/Schröer, DSB 2024, 114 (117).

<sup>99</sup> Golland/Schröer, DSB 2024, 114 (117).



umgesetzt werden kann, darf sie in dieser Form nicht ausgeführt werden.<sup>100</sup> Zudem drohen Maßnahmen der Datenschutzaufsichtsbehörden sowie mögliche Schadensersatzansprüche betroffener Personen.<sup>101</sup>

### e) Zwischenergebnis

Datenschutzrechtliche Anforderungen müssen Ausgestaltung von Informations- und Beratungsangeboten zwingend mitgedacht werden. Insbesondere die Klärung der datenschutzrechtlichen Rollenverteilung, die datenschutzkonforme Gestaltung der Leistungsbeschreibung sowie die Beachtung der Grundsätze der Datenminimierung und Datensicherheit sind von zentraler Bedeutung.

Werden diese Aspekte frühzeitig berücksichtigt und in den vertraglichen Regelungen zwischen Kommune und Auftragnehmenden klar ausgestaltet, lassen sich die datenschutzrechtlichen Herausforderungen in der Regel praktikabel und rechtssicher bewältigen.<sup>102</sup>

## 5. Haftung und Verantwortlichkeit

Die Einbindung privater Akteur\*innen in die Durchführung von Informations- und Beratungsangeboten wirft neben organisatorischen und datenschutzrechtlichen Fragen auch solche der Haftung und Verantwortlichkeit auf. Entscheidend ist, in welchem Umfang die Handlungen von Auftragnehmenden der Kommune zugerechnet werden können und welche Möglichkeiten bestehen, Haftungsrisiken vertraglich oder organisatorisch zu begrenzen.

Die Haftungsfragen sind dabei eng mit der rechtlichen Einordnung der Zusammenarbeit verknüpft. Je nachdem, ob die private Akteur\*innen als Verwaltungshelfende, Auftragnehmende oder eigenständig handelnde Anbietende tätig werden, können unterschiedliche Haftungsregime zur Anwendung kommen.

### a) Zurechnung fremden Handelns

Werden private Akteur\*innen im Rahmen der Aufgabenerfüllung einer Kommune tätig, stellt sich zunächst die Frage, ob ihr Verhalten der öffentlichen Hand zugerechnet werden kann. Dies wird relevant, wenn durch fehlerhafte Beratung oder unzutreffende Informationen Schäden entstehen.

Private können durch ihr Fehlverhalten **Amtshaftungsansprüche** gegen die Kommune nach Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB auslösen, wenn sie im Rahmen der funktionalen

---

<sup>100</sup> Golland/Schröer, DSB 2024, 114 (114).

<sup>101</sup> Golland/Schröer, DSB 2024, 114 (117).

<sup>102</sup> Rebler, SVR 2011, 1 (4).



Privatisierung als Verwaltungshelfende tätig werden.<sup>103</sup> In solchen Fällen kann ihr Handeln im haftungsrechtlichen Sinne als Ausübung eines öffentlichen Amtes qualifiziert werden.

Für die Einordnung als **Verwaltungshelfer\*in** ist es nicht erforderlich, dass Auftragnehmende sich in einer Situation besonderer Unterordnung gegenüber dem Staat befinden. Maßgeblich ist vielmehr, dass gegenüber den Bürger\*innen ein öffentlich-rechtliches Verhältnis umgesetzt wird und die Auftragnehmenden insoweit als „Erfüllungsgehilf\*in“ der Verwaltung tätig werden. Auch im Bereich der Daseinsvorsorge kann daher durch die Beteiligung Privater ein öffentliches Amt ausgeübt werden.<sup>104</sup>

Ein Handeln privater Akteur\*innen kann der Kommune auch zugerechnet werden, wenn eine unzulässige **Mitwirkung nach außen nicht erkennbar** ist. In solchen Fällen wird eine entsprechende Entscheidung der Behörde zugerechnet, etwa wenn sie den Anschein erweckt, selbst tätig geworden zu sein.<sup>105</sup>

Die Kommune muss sich sogar durch **einfache Fahrlässigkeit** ausgelöste Regressansprüche zurechnen lassen. Die in Art. 34 Satz 2 GG vorgesehene Beschränkung des Rückgriffs auf Fälle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit gilt nach der Rechtsprechung grundsätzlich nicht für Private, die als Verwaltungshelfende tätig werden. Diese Regelung dient vor allem dem Schutz staatlicher Amtstragender und ihrer Entscheidungsfreiheit; für gewerblich tätige Unternehmen greift dieser Schutzzweck regelmäßig nicht.<sup>106</sup>

## b) Haftungsrisiken bei Beratungsleistungen

Im Kontext von Informations- und Beratungsangeboten können Haftungsrisiken insbesondere entstehen, wenn fehlerhafte oder unvollständige Informationen erteilt, wirtschaftliche oder rechtliche Risiken von Wohnprojekten falsch eingeschätzt oder Beratungsleistungen Erwartungen wecken, die später nicht erfüllt werden können.

Die rechtliche Einordnung solcher Konstellationen hängt stark davon ab, **in welcher Rolle Auftragnehmende tätig werden**. Erfolgt die Beratung im Auftrag der Kommune und im Rahmen eines öffentlich finanzierten Angebots, kann eine Zurechnung zur öffentlichen Hand in Betracht kommen. Erfolgt die Beratung hingegen eigenständig und bewusst außerhalb des vereinbarten öffentlich-rechtlichen Aufgabenbereichs, kommt in erster Linie eine zivilrechtliche Haftung der Auftragnehmenden in Betracht.

<sup>103</sup> BGH, Urt. v. 15. Januar 1987 – III ZR 17/85, Wolters Kluwer Online, Rn. 14; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 34 GG Rn. 295; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 1 VwVfG Rn. 134.

<sup>104</sup> *Gurlit*, in: von Münch/Kunig, Art. 34 GG Rn. 35.

<sup>105</sup> *Carra/Windoffer*, LKRZ 2011, 166 (170).

<sup>106</sup> BGH, Urt. v. 14. Oktober 2004 – III ZR 169/04, openJur 2012, 57265, Rn. 22.



In der Praxis ist daher darauf zu achten, dass für Nutzer\*innen der Angebote klar erkennbar ist, ob eine Beratung im Namen der Kommune oder durch eigenständige Anbietende erfolgt.

### c) Vertragliche Absicherungsmöglichkeiten

Angesichts der möglichen Haftungsrisiken kommt der vertraglichen Ausgestaltung der Kooperation eine zentrale Bedeutung zu. In Verträgen zwischen Kommunen und Auftragnehmenden können insbesondere Regelungen zu Haftungsverteilung, Regressansprüchen, Versicherungen sowie Mitwirkungspflichten vereinbart werden.<sup>107</sup>

Eine Haftungsbegrenzung kann sich zudem aus allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen ergeben. Nach § 254 BGB kann eine Haftung eingeschränkt oder ausgeschlossen sein, wenn den Geschädigten ein **Mitverschulden** vorzuhalten ist. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine betroffene Person erkennbare Risiken ignoriert oder bereitgestellte Informationen unzutreffend interpretiert.

Eine besondere Ausprägung dieses Grundsatzes findet sich in § 839 Abs. 3 BGB, der verlangt, dass Geschädigte **zumutbare Rechtsmittel** gegen den Amtspflichtverstoß ergreifen müssen, um einen Schaden abzuwenden.<sup>108</sup> Allerdings sind dabei die Grundrechte der betroffenen Personen zu berücksichtigen. Insbesondere darf ihnen nicht zugemutet werden, risikoreiche oder unzumutbare Rechtsmittel zu ergreifen, um mögliche Schäden zu vermeiden.<sup>109</sup>

Auch im Bereich der öffentlichen Beratung kann daher eine Mitverantwortung der Nutzer\*innen eine Rolle spielen, etwa wenn diese trotz klarer Hinweise bestimmte Risiken bewusst eingehen.

### d) Zwischenergebnis

Die Einbindung privater Akteur\*innen in Informations- und Beratungsangebote führt nicht dazu, dass die öffentliche Hand von jeglicher Verantwortung entlastet wird. Je nach Ausgestaltung der Kooperation kann das Handeln von Auftragnehmenden der Kommune im Rahmen der Amtshaftung zugerechnet werden.

Gleichzeitig bestehen gegenüber privaten Anbietenden in der Regel weitergehende Regressmöglichkeiten, insbesondere auch bei einfacher Fahrlässigkeit. Durch eine klare Rollenverteilung, transparente Kommunikation gegenüber den Nutzer\*innen sowie eine sorgfältige vertragliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit können Haftungsrisiken jedoch erheblich reduziert werden.

<sup>107</sup> Grzesick, in: Epping/Hillgruber, Art. 34 GG Rn. 43.

<sup>108</sup> Papier/Shirvani, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg/Schubert, § 839 BGB Rn. 400.

<sup>109</sup> Papier/Shirvani, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg/Schubert, § 839 BGB Rn. 405.

## IV. Neue Optionen für suffizientes Wohnen durch den „Bauturbo“

Im folgenden Abschnitt wird die Relevanz des öffentlichen Baurechts für ausgewählte suffiziente Wohnformen dargestellt. Dafür wird zunächst der Status Quo erläutert. Anschließend werden die Inhalte des 2025 in Kraft getretenen „Bauturbos“ skizziert. Diese Inhalte werden sodann auf die Formen des suffizienten Wohnens übertragen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen bewertet.

### 1. Ausgangslage

Die genehmigungsrechtliche Ausgangslage ist davon abhängig, ob ein bestehendes Einfamilienhaus in mehrere Wohnungen geteilt oder ein neues Mehrfamilienhaus in errichtet werden soll.

#### a) Teilung eines Einfamilienhauses in zwei Wohnungen

Die Teilung eines Einfamilienhauses in ein Mehrfamilienhaus mit zwei (oder mehr) Wohnungen ist genehmigungspflichtig, wenn dieses Vorhaben eine „Änderung“ oder „Nutzungsänderung“ im Sinne der jeweils einschlägigen landesrechtlichen Bauordnung handelt.<sup>110</sup>

##### (1) Änderung oder Nutzungsänderung

###### *Abgrenzung von Bauplanungs- und Bauordnungsrecht*

Die Begriffe „Änderung“ und „Nutzungsänderung“ werden sowohl in den Bauordnungen der Länder als auch im Bauplanungsrecht des Bundes verwendet. Inhaltlich weisen sie jedoch nicht die gleiche Bedeutung auf.<sup>111</sup> Der **bauplanungsrechtliche Begriff ist enger**, da Änderungen nur maßgeblich sind, wenn sie einen bodenrechtlichen Bezug aufweisen.<sup>112</sup> Da der bauordnungsrechtliche Begriff darüber hinaus geht und eine bauordnungsrechtliche (Nutzungs-)Änderung in der Praxis gleichzeitig eine bauplanungsrechtliche Änderung ist,<sup>113</sup> fokussieren sich die nachfolgenden Abschnitte vorerst auf das Bauordnungsrecht.

###### *Bauordnungsrechtliche „Änderung“ einer baulichen Anlage*

Eine „Änderung“ ist jede bauliche Maßnahme, die **auf die Substanz einer baulichen Anlage einwirkt**, beispielsweise ein Umbau, ein Ausbau, eine Erweiterung oder ein Teilabriss.<sup>114</sup> Äußere Veränderungen der baulichen Anlage sind nicht unbedingt erforderlich, auch Änderungen im Inneren sind von dem Begriff erfasst. Entscheidend ist, ob die bauliche

<sup>110</sup> §Vgl. 59 Abs. 1 MBO.

<sup>111</sup> BVerwG, Urt. v. 11. Februar 1977 – IV C 8.75, juris, Rn. 18.

<sup>112</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 9. April 2014 – 8 S 1528, openJur 2014, 8952, Rn. 15.

<sup>113</sup> Dirnberger, in: Busse/Kraus, Art. 3 BayBO Rn. 50.

<sup>114</sup> Decker, in: Busse/Kraus, Art. 55 BayBO Rn. 26.



Maßnahme Belange der Gefahrenabwehr berührt (Standsicherheit, Brandschutz, etc.).<sup>115</sup> Dies betrifft etwa das Errichten oder Beseitigen von Trennwänden oder Decken, das Auswechseln tragender oder aussteifender Bauteile oder die Änderung des Treppenhauses.<sup>116</sup>

Unter diesem Maßstab stellt auch die Teilung eines Einfamilienhauses in zwei Wohnungen in der Regel eine Änderung im Sinne des Bauordnungsrechts dar.<sup>117</sup> Die Anzahl der Wohnungen kann sich gleich auf mehrere **bauordnungsrechtliche Vorschriften** auswirken, zum Beispiel:<sup>118</sup>

- Anzahl der Kfz- und Fahrradstellplätze,
- Bedarf an Abstellraum,
- Barrierefreiheit,
- Brandschutz,
- Rettungswege.

Die Teilung eines Einfamilienhauses wird nur dann keine Änderung darstellen, wenn keine baulichen Eingriffe erforderlich sind. Das ist vor allem bei der **Gründung von Wohngemeinschaften, der Vermietung von Einzelzimmern oder bei Mehrgenerationenhäusern** möglich.

#### *Bauordnungsrechtliche „Nutzungsänderung“ einer baulichen Anlage*

Um festzustellen, ob eine Nutzungsänderung vorliegt, ist die aktuelle bauaufsichtlich genehmigte Nutzung entscheidend. Eine Nutzungsänderung ist nämlich dann gegeben, wenn die **neue Nutzung von dem genehmigten Zweck abweicht** und der neuen Nutzung aus dem Blickwinkel der maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften **eine andere Qualität** zukommt, insbesondere nach dem Bauordnungs- und Bauplanungsrecht.<sup>119</sup>

Bei einer Wohnungsteilung stellt sich vor allem die Frage, ob bodenrechtliche Belange berührt sind. Dies ist im Bauordnungsrecht unter denselben Maßstäben zu beantworten, wie im Bauplanungsrecht. Es kommt erneut darauf an, **ob für die Genehmigung der neuen Nutzung andere Anforderungen gelten** als für die bisher genehmigte Nutzung und sich die Genehmigungsfrage neu stellt.<sup>120</sup> Das ist anzunehmen, wenn die neue Nutzung eine

<sup>115</sup> Dirnberger, in: Busse/Kraus, Art. 3 BayBO Rn. 49.

<sup>116</sup> Dirnberger, in: Busse/Kraus, Art. 3 BayBO Rn. 66.

<sup>117</sup> Dirnberger, in: Busse/Kraus, Art. 3 BayBO Rn. 66.

<sup>118</sup> NdsOVG, Beschl. v. 1. April 2022 – 1 ME 8/22, openJur 2022, 8032, Rn. 12.

<sup>119</sup> BayVGH, Beschl. v. 28. Februar 2014 – 15 CS 13.1862, openJur Rn. 20; Sauter, in: Sauter, § 50 LBO BW Rn. 206

<sup>120</sup> BVerwG, Urt. v. 14. Januar 1993 – 4 C 19.90, juris, Rn. 27.



städtebaulich andere Anlagenart darstellt, erhöhte Belastungen für die Nachbarschaft mit sich bringt oder die Immissionsintensivität verstärkt.<sup>121</sup> Damit diese Belange „berührt“ sind, genügt es, dass diese erneut zu prüfen sind. Eine Rechtsverletzung ist nicht notwendig.<sup>122</sup>

Demnach ist die **Anzahl der Wohnungen in einem Gebäude** bodenrechtlich relevant. Dies wird bereits durch § 9 Abs. 1 Nr. 6 Baugesetzbuch (BauGB)<sup>123</sup> bedingt, wonach die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden eine zulässige Festsetzung in einem Bebauungsplan sein kann.<sup>124</sup> Allein dieser Umstand führt dazu, dass sich die Genehmigungsfrage neu stellt, da die höchstzulässige Anzahl auf eine Wohnung festgesetzt sein könnte. Unter diesen Gesichtspunkten stellt die Teilung eines Einfamilienhauses nicht nur eine bauliche Änderung, sondern regelmäßig auch eine Nutzungsänderung im bauordnungsrechtlichen Sinne dar.

### *Verfahrensrechtliche Bedeutung*

Wird gleichzeitig eine Änderung und eine Nutzungsänderung eines Einfamilienhauses durchgeführt, handelt es sich um **zwei Bauvorhaben**, die verfahrensrechtlich und materiellrechtlich getrennt zu beurteilen sind.<sup>125</sup> Dies hat jedoch nicht zur Folge, dass zwei separate Bauanträge gestellt werden müssen. Die rechtliche Differenzierung ist ausschließlich von der Bauaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Prüfung zu berücksichtigen.

## (2) Genehmigungsbefreiung

Die Teilung eines Einfamilienhauses kann **grundsätzlich ohne eine Baugenehmigung** erfolgen, wenn sich das Haus in Geltungsbereich eines Bebauungsplans befindet, der die maximal zulässige Anzahl an Wohnungen in einem Gebäude nicht auf eins festsetzt.

Genehmigungsfreiheit besteht, wenn die Voraussetzungen der jeweiligen Landesbauordnung erfüllt sind. Liegt Genehmigungsfreiheit vor, sind Bauvorhaben grundsätzlich von den verfahrensrechtlichen Vorschriften befreit, wobei zwischen den Landesbauordnungen Unterschiede bestehen. In der Regel müssen genehmigungsfreie Vorhaben weiterhin **bei der Bauaufsichtsbehörde angezeigt** werden. Überall gilt jedoch, dass die materiell-rechtlichen Anforderungen einzuhalten sind.

Die grundlegenden Voraussetzungen der Genehmigungsfreiheit in den einzelnen Landesbauordnungen entsprechen im Wesentlichen § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 der

<sup>121</sup> BVerwG, Urt. v. 14. Januar 1993 – 4 C 19.90, juris, Rn. 27.

<sup>122</sup> Sauter, in Sauter, § 50 LBO BW Rn. 207.

<sup>123</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert worden ist.

<sup>124</sup> OVG NRW, Beschl. v. 23. November 2010 – 7 A 2535/09, openJur 2011 Rn. 18.

<sup>125</sup> Dirnberger, in: Busse/Kraus, Art. 3 BayBO Rn. 57.



Musterbauordnung (MBO)<sup>126</sup>, wonach die Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen keiner Genehmigung bedarf, wenn

- „1. es im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Sinne des § 30 Abs. 1 oder der §§ 12, 30 Abs. 2 BauGB liegt,
2. es den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht,
3. die Erschließung im Sinne des BauGB gesichert ist und
4. die Gemeinde nicht innerhalb der Frist nach Absatz 3 Satz 2 erklärt, dass das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden soll oder eine vorläufige Untersagung nach § 15 Abs. 1 Satz 2 BauGB beantragt.“

Grundlegende Voraussetzung ist also, dass sich das Einfamilienhaus im **Geltungsbereich eines Bebauungsplans** befindet. Ist dies nicht der Fall, scheidet diese Art der Genehmigungsbefreiung aus.

Von den drei übrigen Voraussetzungen ist vorliegend nur Nr. 2 relevant. Wie bereits erwähnt, kann in Bebauungsplänen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB eine **höchstzulässige Zahl an Wohnungen in Wohngebäuden festgesetzt** werden. Sollte eine solche Festsetzung vorliegen, besteht keine Genehmigungsfreiheit. Andere Festsetzungen aus dem Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB werden in der Regel nur eine Rolle spielen, wenn die Teilung dazu führt, dass äußerliche Änderungen des Gebäudes erforderlich werden, zum Beispiel zusätzliche Stellplätze.

### (3) Verfahrensbefreiung

Noch weitreichender als eine Genehmigungsbefreiung ist die Verfahrensbefreiung.<sup>127</sup> Von diesem Tatbestand erfasste Vorhaben benötigen keine Baugenehmigung und müssen darüber hinaus auch keine anderen Verfahrensvorschriften einhalten.

Der Katalog der verfahrensbefreiten Vorhaben ist je nach Bundesland zum Teil erheblich unterschiedlich ausgestaltet. Häufig kommt diese Privilegierung der Änderung und Nutzungsänderung von **Dachgeschossen** zu Wohnzwecken zugute. Die Teilung von Einfamilienhäusern fällt allerdings nicht unter diesen Tatbestand, da nur eine „Aufwertung“ von Räumen erfolgen soll, nicht aber die Schaffung einer neuen Wohnung.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2022 zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 26./27.9.2024.

<sup>127</sup> Eine Nutzungsänderung ist gemäß § 61 Abs. 2 MBO verfahrensfrei, wenn für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen nach § 64 i. V. m. § 66 als für die bisherige Nutzung in Betracht kommen (Bauanzeigeverfahren).

<sup>128</sup> von Waldthausen, in: Spannowsky/Otto, § 60 NBauO Rn. 16-17a.



Besondere Relevanz für die Teilung von Einfamilienhäusern könnte der Befreiungstatbestand des § 50 Abs. 2 Satz 2 Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW)<sup>129</sup> haben. Dieser privilegiert Nutzungsänderungen durch die **neuer Wohnraum in Wohngebäuden** im Innenbereich geschaffen wird. Zwingende Anhaltspunkte dafür, dass hierdurch keine neuen Wohnungen geschaffen werden dürfen, existieren nicht.<sup>130</sup> Allerdings gilt die Verfahrensbefreiung nur für die Nutzungsänderung. Die mit der Teilung verbundenen baulichen Änderungen sind dagegen nicht befreit, sodass eine Baugenehmigung zu beantragen ist, falls die Änderung nicht genehmigungsfrei durchgeführt werden darf.

#### (4) Genehmigungsverfahren

Kommt eine Genehmigungs- oder Verfahrensbefreiung nicht in Betracht, ist eine Baugenehmigung zu beantragen. Eine Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Zu diesen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zählen insbesondere das Bauordnungs- und Bauplanungsrecht.

Wie bereits dargestellt, ist das **Bauordnungsrecht** zu berücksichtigen, wenn bauliche Eingriffe erforderlich sind (Brandschutz, Barrierefreiheit, Rettungswege, etc.). Die in dem Bauantrag dargestellten Maßnahmen sind folglich darauf zu prüfen, ob die jeweiligen Anforderungen eingehalten werden.

Hinsichtlich des Bauplanungsrechts ist zwischen beplanten und unbeplanten Innenbereich zu differenzieren. Im **beplanten Innenbereich** kann eine Genehmigung erteilt werden, solange der Teilung keine Festsetzungen entgegenstehen (z. B. Überschreitung der überbaubaren Grundfläche aufgrund neuer Stellplätze).<sup>131</sup> Liegt eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB vor (Höchstanzahl an Wohnungen eines Gebäudes), kann die Genehmigung unter Umständen durch eine Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB erzielt werden.<sup>132</sup> Dies ist in der Regel jedoch nicht möglich, wenn für das Plangebiet eine Höchstanzahl von zwei Wohnungen je Gebäude festgesetzt wurde.<sup>133</sup> Diese Festsetzung soll eine hohe Verdichtung vermeiden, sodass eine Befreiung dem Zweck der Festsetzung vollständig widersprechen und eine ungewünschte Vorbildwirkung hervorrufen würde.

Ein Vorhaben im **unbeplanten Innenbereich** ist gemäß § 34 BauGB genehmigungsfähig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Dies bestimmt sich nach der vorhandenen Bebauung. Denkbar wäre demnach, dass die Teilung eines Einfamilienhauses unzulässig ist, wenn sich in der näheren Umgebung ausschließlich Einfamilienhäuser mit

<sup>129</sup> Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) in der Fassung vom 5. März 2010 letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. Februar 2026 (GBl. 2026 Nr. 15).

<sup>130</sup> Sauter, in: Sauter, § 50 LBO BW Rn. 217

<sup>131</sup> Söfker/Wienhues, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 9 BauGB Rn. 73.

<sup>132</sup> Gassner, NordÖR 2012, 384 (388 f.).

<sup>133</sup> Gassner, NordÖR 2012, 384 (389).



einer Wohnung befinden. Das ist aber grundsätzlich nicht der Fall, da die Eigenart der näheren Umgebung nur anhand von Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbauter Grundstücksfläche ermittelt wird.<sup>134</sup> Soweit die Teilung nicht mit äußerlichen Veränderungen des Gebäudes verbunden ist, fügt es sich daher ein. Wenn die äußere Gestalt verändert wird, ist im Einzelfall zu prüfen, ob sich das Gebäude nach dem Maß der baulichen Nutzung und der überbauten Grundstücksfläche weiterhin in die nähere Umgebung einfügt.

## b) Neubau eines Mehrfamilienhauses in einer Siedlung von Einfamilienhäusern

Anders als bei der Teilung eines bestehenden Einfamilienhauses ist die Antwort auf die Frage der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit bei dem Neubau eines Mehrfamilienhauses deutlich **komplexer**. Während eine bloße Wohnungsteilung häufig ohne äußere Veränderung erfolgt und sich daher regelmäßig in die vorhandene Bebauung einfügt, kann der Neubau eines Mehrfamilienhauses eine eigenständige städtebauliche Qualität aufweisen.

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Neubaus richtet sich ebenfalls danach, ob sich das Grundstück im beplanten oder im unbeplanten Innenbereich befindet.

### (1) Beplanter Innenbereich

Liegt das Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, ist der Neubau eines Mehrfamilienhauses zulässig, wenn das Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht.

In vielen Bebauungsplänen für Einfamilienhausgebiete wird die Zahl der Wohnungen pro Gebäude ausdrücklich begrenzt (z. B. auf eine oder zwei Wohnungen). Eine solche Festsetzung würde **dem Neubau eines Mehrfamilienhauses unmittelbar entgegenstehen**. Eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB kommt regelmäßig nicht in Betracht, wenn durch die Begrenzung der Wohnungen gerade eine niedrige Bebauungsdichte gesichert werden soll. In diesem Fall würde eine Befreiung dem planerischen Grundkonzept widersprechen.

### (2) Unbeplanter Innenbereich

Befindet sich das Grundstück im unbeplanten Innenbereich, beurteilt sich die Zulässigkeit gemäß § 34 BauGB danach, ob sich das Mehrfamilienhaus in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.

In einer Siedlung, die ausschließlich oder nahezu ausschließlich aus Einfamilienhäusern besteht, stellt sich daher insbesondere die Frage, ob sich ein Mehrfamilienhaus hinsichtlich des **Maßes der baulichen Nutzung** noch einfügt. Entscheidend ist nicht primär die Anzahl der Wohnungen, sondern die wahrnehmbare Gebäudegröße. Entscheidend sind insbesondere:

- Gebäudehöhe und Zahl der Geschosse,

<sup>134</sup> Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 34 BauGB Rn. 25.



- Baukörpergröße und Kubatur,
- Grundfläche und Bebauungsdichte,
- Abstand zur Nachbarbebauung.

Ein Mehrfamilienhaus kann daher grundsätzlich auch in einer Einfamilienhausumgebung **zulässig** sein, wenn es sich hinsichtlich seiner äußeren Dimensionen noch im Rahmen der vorhandenen Bebauung bewegt. Dies kann der Fall sein, wenn das Gebäude in seiner Kubatur einem größeren Einfamilienhaus oder einem Doppelhaus entspricht.

**Unzulässig** wird ein Neubau dagegen regelmäßig sein, wenn das Mehrfamilienhaus eine deutlich höhere städtebauliche Verdichtung durch eine größere Grundfläche, zusätzliche Vollgeschosse oder eine erhöhte Anzahl an Stellplätzen bewirkt. In solchen Fällen würde das Gebäude nach dem Maß der baulichen Nutzung aus dem Rahmen der Umgebungsbebauung fallen und sich nicht mehr im Sinne von § 34 BauGB einfügen.

## 2. Überblick über die Inhalte des „Bauturbo“

Das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung (Wohnungsbaubeschleunigungsgesetz) ist am 30. Oktober 2025 in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, durch Änderungen im BauGB den Wohnungsbau zu erleichtern und planerische sowie immissionsschutzrechtliche Hindernisse zu reduzieren.<sup>135</sup>

Der sogenannte „Bauturbo“ besteht im Kern aus mehreren Regelungskomplexen, die unterschiedliche Ebenen des Bauplanungsrechts betreffen:

- Erleichterungen für Wohnungsbauvorhaben im Genehmigungsverfahren,
- Anpassungen im Bereich der Bauleitplanung und Planerhaltung,
- Regelungen zu angespannten Wohnungsmärkten,
- eine stärkere Rolle der Gemeinden bei beschleunigten Genehmigungsverfahren.

Mangels Übergangsregelung gelten die Änderungen unmittelbar für alle noch anhängigen behördlichen oder gerichtlichen Verfahren, also auch für laufende Baugenehmigungsverfahren, Revisionsverfahren sowie Nachbarwidersprüche und Nachbarklagen.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Conrad, NJW-Spezial 2025, 684 (684); Haaß/Schubert, ZfBR 2025, 739 (742).

<sup>136</sup> Haaß/Schubert, ZfBR 2025, 739 (739).

## a) Zulassungserleichterungen für Wohnungsbau

Ein zentraler Bestandteil des Bauturbos sind neue oder erweiterte planungsrechtliche Ausnahmen zugunsten des Wohnungsbaus. Diese betreffen insbesondere die §§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3b und 246e BauGB.

### (1) Abweichungsmöglichkeit nach § 246e BauGB

Die Vorschrift stellt das zentrale Instrument zur Beschleunigung von Wohnungsbauprojekten dar. Sie gilt bundesweit, also **auch in Regionen ohne Wohnraummangel**,<sup>137</sup> ist aber bis zum 31. Dezember 2030 befristet.

§ 246e BauGB erlaubt **Abweichungen von Vorschriften** des Baugesetzbuchs oder darauf beruhenden Rechtsverordnungen, insbesondere Festsetzungen in Bebauungsplänen, Vorgaben der Baunutzungsverordnung sowie Vorgaben über Art und Maß der baulichen Nutzung. Damit können Wohnungsbauvorhaben in Kern-, Gewerbe- oder Industriegebieten, Überschreitungen von Grundflächenzahl oder Geschossflächenzahl sowie größere Gebäudehöhen zugelassen werden. Dies ist insbesondere für Nachverdichtungen von Bedeutung.<sup>138</sup>

**Begünstigte Vorhaben** sind die Errichtung von Wohngebäuden, die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung bestehender Gebäude und Nutzungsänderungen zu Wohnzwecken. Voraussetzung ist stets, dass neue Wohnungen geschaffen oder bestehender Wohnraum wieder nutzbar gemacht wird.<sup>139</sup> Eine Mindestanzahl von Wohnungen ist nicht erforderlich; auch Einfamilienhäuser können daher profitieren.<sup>140</sup>

Die Abweichung ist nur zulässig, wenn sie unter **Würdigung nachbarlicher Interessen** mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. Zu den besonders relevanten Belangen gehören gesunde Wohnverhältnisse, Verkehrsbelange und sparsamer Umgang mit Grund und Boden.<sup>141</sup>

### (2) Befreiungen zugunsten des Wohnungsbaus nach § 31 Abs. 3 BauGB

§ 31 Abs. 3 BauGB ermöglicht **Befreiungen von Festsetzungen** eines Bebauungsplans, wenn diese dem Wohnungsbau dienen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde klargestellt, dass der Begriff weit auszulegen ist.<sup>142</sup> Die Befreiung ist daher nur ausgeschlossen, wenn sie zusätzliche

<sup>137</sup> *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1840).

<sup>138</sup> *Hellriegel*, NVwZ 2025, 1721 (1723 f.).

<sup>139</sup> *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1840).

<sup>140</sup> *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1840).

<sup>141</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 21/781 (neu), S. 27; *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1841).

<sup>142</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 21/781 (neu), S. 22; *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1838).



erhebliche Umweltauswirkungen verursacht.<sup>143</sup> Eine verpflichtende Beteiligung der Öffentlichkeit oder umweltfachlicher Behörden ist dabei jedoch nicht vorgesehen.

### (3) Abweichungen im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 3b BauGB

Diese Vorschrift erleichtert Wohnungsbauvorhaben im unbeplanten Innenbereich, indem Wohnungsbauvorhaben **vom Erfordernis des Einfügens gemäß § 34 Abs. 1 BauGB abweichen** können. Damit wird eine bisher zentrale Frage der Zulässigkeit von Wohnungsbau teilweise relativiert.<sup>144</sup> Die Zulassung setzt die Zustimmung der Gemeinde, die Vereinbarkeit mit dem Rücksichtnahmegebot und sonstigen öffentlichen Belangen sowie die städtebauliche Vertretbarkeit voraus.

Die Gesetzgebung erwartet, dass diese Vorschrift vor allem für die Bebauung von Grundstücken in zweiter Reihe, die Bebauung von Innenblockflächen und die **Nachverdichtung** in bestehenden Wohngebieten verwendet wird.<sup>145</sup>

## b) Stärkere Rolle der Gemeinde

Im Zusammenhang mit den neuen Abweichungsmöglichkeiten wurde die Rolle der Gemeinde neu ausgestaltet. Nach § 36a BauGB erteilt die Gemeinde ihre Zustimmung, wenn das Vorhaben mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist. Diese Beteiligung ist stärker ausgestaltet als das bisherige gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB und fungiert teilweise als **funktionales Äquivalent zur Bauleitplanung**.<sup>146</sup> Die Gemeinde kann ihre Zustimmung zum Beispiel davon abhängig machen, dass ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen wird oder ein Anteil der Wohnungen sozial gebunden wird.<sup>147</sup>

## c) Änderungen in der Bauleitplanung und beim Lärmschutz

Ein weiterer Regelungsbereich betrifft Lärmschutzfestsetzungen in Bebauungsplänen.

### (1) Lärmschutzlösungen nach 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB

Die Vorschrift ermöglicht neue planungsrechtliche Lösungen für Konflikte zwischen Wohnbebauung und bestehenden Gewerbe- oder Industrieanlagen. Sie verlagert den Fokus vom bisherigen Außenlärmmaßstab der TA Lärm auf den **tatsächlichen Schutz des Innenraums**.

<sup>143</sup> *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1839).

<sup>144</sup> *Haaß/Schubert*, ZfBR 2025, 739 (740).

<sup>145</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 21/781 (neu), S. 23; *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen*, Berliner Leitfaden Wohnungsbau-Turbo, S. 21.

<sup>146</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 21/781 (neu), S. 24.

<sup>147</sup> *Haaß/Schubert*, ZfBR 2025, 739 (740).



Ein Beispiel ist das sogenannte „HafenCity-Fenster“, das in Hamburg entwickelt wurde. Dabei werden besonders schalldämmende Fenster verwendet, die auch im teilgeöffneten Zustand einen ausreichenden Lärmschutz gewährleisten.<sup>148</sup>

## (2) Planerhaltung bei Verstößen gegen die TA Lärm nach § 216a BauGB

Die Vorschrift dient der Rechtssicherheit von Bebauungsplänen, wenn sie **von den Vorgaben der TA Lärm abweichen**. Ziel ist es, zu verhindern, dass Bebauungspläne allein aufgrund solcher Abweichungen für unwirksam erklärt werden, wenn der Lärmschutz anderweitig ausreichend gewährleistet ist.

## d) Regelungen zu angespannten Wohnungsmärkten

Ein weiterer Teil des Gesetzes betrifft die **Verlängerung von Instrumenten** für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten, insbesondere die Regelungen zu Umwandlungsschutz und die Rechtsgrundlagen zur Bestimmung solcher Gebiete (§§ 201a, 250 BauGB). Diese Vorschriften sollen weiterhin ermöglichen, dass Länder und Gemeinden in Regionen mit starkem Wohnraumangel besondere Schutzinstrumente einsetzen.

## 3. Auswirkungen des „Bauturbos“

Die mit dem Wohnungsbaubeschleunigungsgesetz eingeführten Änderungen des Baugesetzbuchs wirken sich unmittelbar auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Wohnbauvorhaben aus. Dies betrifft auch die Teilung von Einfamilienhäusern in mehrere Wohnungen sowie den Neubau von Mehrfamilienhäusern in Einfamilienhaussiedlungen. Maßgeblich sind hierbei vor allem die neuen Regelungen in § 31 Abs. 3 BauGB, § 34 Abs. 3b BauGB sowie § 246e BauGB, die jeweils zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, von planungsrechtlichen Vorgaben zugunsten des Wohnungsbaus abzuweichen.

### a) Teilung eines Einfamilienhauses in zwei (oder mehr) Wohneinheiten

Die Teilung eines Einfamilienhauses in mehrere Wohnungen ist bauplanungsrechtlich grundsätzlich dann problematisch, wenn hierdurch Festsetzungen eines Bebauungsplans verletzt werden oder sich das Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nicht mehr in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Durch das Wohnungsbaubeschleunigungsgesetz werden die Möglichkeiten erweitert, solche Konflikte zugunsten der Wohnraumschaffung aufzulösen.

#### (1) Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB

Im beplanten Innenbereich kann eine Wohnungsteilung häufig an Festsetzungen eines Bebauungsplans scheitern, insbesondere wenn dieser nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB eine höchstzulässige Zahl von Wohnungen pro Gebäude festsetzt.

<sup>148</sup> Hellriegel, NVwZ 2025, 1721 (1727).



Nach der Neufassung des § 31 Abs. 3 BauGB können Befreiungen von solchen Festsetzungen nun bundesweit und unbefristet zugunsten des Wohnungsbaus erteilt werden. Der Begriff des Wohnungsbaus ist dabei ausdrücklich weit zu verstehen und umfasst auch die **Schaffung von Wohnraum durch Änderung, Nutzungsänderung oder Erweiterung** bestehender Gebäude. Damit fällt auch die Teilung eines Einfamilienhauses regelmäßig in den Anwendungsbereich der Vorschrift.

Eine Befreiung kommt allerdings nur in Betracht, wenn sie mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist und keine zusätzlichen erheblichen Umweltauswirkungen hervorgerufen werden. Gerade bei Wohnungsteilungen wird diese Voraussetzung häufig erfüllt sein, da sich die äußere Gestalt des Gebäudes meist nicht wesentlich verändert.

### (2) Abweichungen nach § 246e BauGB

Noch weitergehende Möglichkeiten eröffnet die befristete Sonderregelung des § 246e BauGB. Danach können bis zum 31. Dezember 2030 Abweichungen von Vorschriften des Baugesetzbuchs und von darauf beruhenden Rechtsverordnungen zugelassen werden, wenn dies der Schaffung neuen Wohnraums dient.

Die Teilung eines Einfamilienhauses kann hierunter fallen, wenn durch eine Änderung oder Nutzungsänderung zusätzliche Wohnungen entstehen. In diesem Fall können auch solche **Festsetzungen eines Bebauungsplans unbeachtlich** sein, die der Schaffung weiterer Wohnungen eigentlich entgegenstehen.

Die Abweichung setzt jedoch voraus, dass sie unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Insbesondere müssen weiterhin gesunde Wohnverhältnisse für die Einwohner\*innen des geteilten Gebäudes und die Nachbarschaft gewährleistet sein. Diesbezüglich können beispielsweise Probleme auftreten, wenn in der neuen Wohnung der ausreichende Zutritt von Licht, Luft und Sonne nicht gewährleistet werden kann.<sup>149</sup>

### (3) Zwischenergebnis

Die neuen Vorschriften **erhöhen insgesamt die Wahrscheinlichkeit**, dass eine Teilung von Einfamilienhäusern genehmigungsfähig ist. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen bisher Festsetzungen eines Bebauungsplans zur Begrenzung der Wohnungszahl der Teilung entgegenstanden.

## b) Neubau von Mehrfamilienhäusern in Einfamilienhaussiedlungen

Die Auswirkungen des Bauturbos sind beim Neubau von Mehrfamilienhäusern in Einfamilienhausgebieten noch stärker ausgeprägt. Solche Vorhaben scheitern bislang häufig

---

<sup>149</sup> Söfker/Hellriegel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 34 BauGB Rn. 67.



daran, dass sie sich nach § 34 BauGB nicht in die vorhandene Bebauung einfügen oder den Festsetzungen eines Bebauungsplans widersprechen.

### (1) Neubau im unbeplanten Innenbereich

Für Grundstücke im unbeplanten Innenbereich schafft § 34 Abs. 3b BauGB eine neue Abweichungsmöglichkeit zugunsten des Wohnungsbaus. Danach kann ein Wohnungsbauvorhaben auch dann genehmigt werden, wenn es sich nicht vollständig in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Ein Mehrfamilienhaus kann daher unter Umständen auch in einer Umgebung **genehmigungsfähig** sein, die überwiegend durch Einfamilienhäuser geprägt ist.

Voraussetzung ist die Zustimmung der Gemeinde, die Wahrung des Rücksichtnahmegebots, sowie die städtebauliche Vertretbarkeit des Vorhabens. Im Genehmigungsverfahren sind hierzu die relevanten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander abzuwägen.

### (2) Neubau im beplanten Innenbereich

Auch im Geltungsbereich eines Bebauungsplans können Mehrfamilienhäuser nun leichter zugelassen werden. § 31 Abs. 3 BauGB ermöglicht **Befreiungen von planungsrechtlichen Festsetzungen** zugunsten des Wohnungsbaus. § 246e BauGB geht noch darüber hinaus und gestattet es, von Festsetzungen zur Art oder zum Maß der baulichen Nutzung abzuweichen. Beide Vorschriften helfen, wenn ein Wohngebäude in einem Gebiet errichtet werden soll, in dem Wohnen planungsrechtlich eigentlich unzulässig ist, oder die zulässige Bebauungsdichte überschritten wird.

## c) Bedeutung der gemeindlichen Zustimmung

Der Gemeinde kommt im Rahmen des Bauturbos eine zentrale Rolle zu. Insbesondere bei Vorhaben nach § 34 Abs. 3b BauGB ist ihre Zustimmung erforderlich. Nach § 36a BauGB erteilt die Gemeinde diese Zustimmung, wenn das Vorhaben mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist. Damit erhält die Gemeinde eine **stärkere Steuerungsmöglichkeit** als im bisherigen System des gemeindlichen Einvernehmens.

## d) Zwischenergebnis

Das Wohnungsbaubeschleunigungsgesetz erweitert die Möglichkeiten, Wohnraum auch in bereits bebauten Wohngebieten zu schaffen.

Für die Teilung von Einfamilienhäusern bedeutet dies vor allem eine größere Flexibilität bei der Überwindung planungsrechtlicher Festsetzungen, insbesondere über Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB und Abweichungen nach § 246e BauGB.

Für den Neubau von Mehrfamilienhäusern in Einfamilienhaussiedlungen sind die Auswirkungen noch deutlicher. Durch die neue Regelung des § 34 Abs. 3b BauGB kann das



bisher strenge Einfügensgebot des § 34 Abs. 1 BauGB zugunsten des Wohnungsbaus relativiert werden. Dadurch wird eine stärkere Nachverdichtung bestehender Wohngebiete ermöglicht.

Gleichzeitig verbleibt der Gemeinde eine zentrale Steuerungsrolle, sodass die neuen Instrumente nicht zu einer vollständig ungesteuerten Verdichtung führen, sondern im Rahmen kommunaler städtebaulicher Vorstellungen angewendet werden können.

#### 4. Verbleibende Unsicherheiten und Konfliktlagen

Trotz der mit dem „Bauturbo“ eingeführten Erleichterungen bestehen weiterhin rechtliche Unsicherheiten und Konfliktpotenziale. Diese ergeben sich aus der offenen Auslegung zentraler planungsrechtlicher Begriffe, der Rolle der Gemeinden im Genehmigungsverfahren sowie aus möglichen gerichtlichen Auseinandersetzungen.

##### a) Gebietsverträglichkeit und Nachbarschutz

Auch unter den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen bleibt die Frage der Gebietsverträglichkeit von Wohnbauvorhaben und der damit verbundene Schutz von Nachbar\*innen ein zentraler Konfliktbereich.

Insbesondere im unbeplanten Innenbereich bleibt die Anwendung des § 34 BauGB mit Unsicherheiten verbunden. Trotz der Einführung des § 34 Abs. 3b BauGB lässt sich weiterhin darüber streiten, ob und in welchem Umfang sich ein Vorhaben in die **Eigenart der näheren Umgebung** innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils einfügt. Zwar eröffnet § 34 Abs. 3b BauGB zusätzliche Abweichungsmöglichkeiten zugunsten des Wohnungsbaus, dennoch bleiben zentrale Tatbestandsmerkmale – wie die städtebauliche Vertretbarkeit oder die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen – auslegungsbedürftig und damit konfliktanfällig.<sup>150</sup>

Hinzu kommt, dass auch weiterhin zu klären ist, welche nachbarlichen Interessen berührt sein können und in welchem Umfang diese im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind. Gerade **bei Nachverdichtungen oder beim Neubau von Mehrfamilienhäusern** in bislang locker bebauten Einfamilienhausgebieten können Konflikte hinsichtlich der Bebauungsdichte, zusätzlicher Verkehrsbelastungen, Verschattung oder der allgemeinen Gebietsstruktur entstehen. Diese Fragen bleiben weiterhin stark einzelfallabhängig und werden daher auch künftig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen sein.

Auch im Bereich der Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB können Konflikte auftreten. Wird eine solche Befreiung in einer Vielzahl von Fällen erteilt, besteht die Möglichkeit, dass eine entsprechende Festsetzung eines Bebauungsplans **faktisch ihre steuernde Wirkung verliert**. Eine ausdrückliche Einschränkung der Befreiungsmöglichkeit für den Fall, dass eine

<sup>150</sup> Conrad, NJW-Spezial 2025, 684 (684).



Festsetzung ansonsten funktionslos würde, enthält der Wortlaut des § 31 Abs. 3 BauGB jedoch nicht.<sup>151</sup>

## b) Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen

Die neuen Regelungen sehen vor, dass Befreiungen und Abweichungen zugunsten des Wohnungsbaus grundsätzlich der Zustimmung der Gemeinde bedürfen. Dies gilt insbesondere für Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB, Abweichungen nach § 34 Abs. 3b BauGB sowie Abweichungen nach § 246e BauGB.

Die Gemeinde erhält damit eine **stärkere Rolle im Genehmigungsverfahren**. Ihre Entscheidung ist jedoch inhaltlich auf städtebauliche Gründe beschränkt. Hierzu zählen Gesichtspunkte wie die Sicherung gesunder Wohnverhältnisse, die städtebauliche Ordnung, die Kapazitäten der sozialen Infrastruktur sowie die Leistungsfähigkeit der Verkehrs- und sonstigen Infrastruktur.<sup>152</sup>

Erkennt die Kommune beispielsweise **Defizite in der sozialen Infrastruktur** (z. B. eine unzureichende Zahl von Kinderbetreuungseinrichtungen), kann sie diese Probleme als Argument im Rahmen ihrer Zustimmungsentscheidung berücksichtigen.<sup>153</sup> Anstelle einer vollständigen Versagung der Zustimmung kann sie jedoch auch mildere Mittel einsetzen und auf Anpassungen bestehen.

Nach § 36a Abs. 1 Satz 3 BauGB kann die Zustimmung der Gemeinde unter der Bedingung erteilt werden, dass sich der Vorhabenträger zur Einhaltung bestimmter städtebaulicher Anforderungen verpflichtet. Dazu zählt unter anderem die **Kostenbeteiligung** an der Schaffung sozialer oder kultureller Infrastruktur.<sup>154</sup> Da die Zustimmung der Gemeinde in gewisser Weise eine Bauleitplanung ersetzt, darf sie von Vorhabenträger\*innen nur solche Leistungen verlangen, die auch im Rahmen einer Bauleitplanung zulässig wären.

Gleichzeitig führt die neue Systematik zu einer **Verschiebung der bisherigen Planungssystematik**. Während nach dem Grundkonzept des Baugesetzbuchs die Nutzung von Grundstücken grundsätzlich durch Bauleitpläne vorbereitet und gesteuert werden soll, ermöglicht der „Bauturbo“ nun in größerem Umfang eine Genehmigung einzelner Vorhaben ohne vorherige planerische Steuerung.

Damit wird die Reihenfolge teilweise umgekehrt: Vorhaben werden zunächst genehmigt, während eine Bauleitplanung gegebenenfalls erst nachträglich erfolgt. Dies kann dazu führen, dass die Bauleitplanung ihre ursprünglich **vorausschauende Steuerungsfunktion verliert**.

<sup>151</sup> *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1838).

<sup>152</sup> *Schröder/Sunnus*, NVwZ 2025, 1973 (1976).

<sup>153</sup> *Schröder/Sunnus*, NVwZ 2025, 1973 (1976).

<sup>154</sup> *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1842).



Eine nachträgliche Planung ist regelmäßig nicht mehr in der Lage, bereits entstandene städtebauliche Fehlentwicklungen vollständig zu korrigieren.<sup>155</sup>

### c) Umgang mit Klagerisiken

Die neuen Regelungen werfen auch Fragen hinsichtlich möglicher gerichtlicher Auseinandersetzungen auf. Wird die Zustimmung der Gemeinde zu einem Vorhaben verweigert, kann dies grundsätzlich nur gemeinsam mit der versagten Baugenehmigung im Wege einer **Verpflichtungsklage** angegriffen werden. In diesem Verfahren ist die Gemeinde gemäß § 65 Abs. 2 VwGO notwendig beizuladen.<sup>156</sup>

Die gerichtliche Kontrolle konzentriert sich dabei insbesondere auf die Frage, ob die Gemeinde ihre Zustimmung aus **zulässigen städtebaulichen Gründen** verweigert hat. Stützt sie ihre Entscheidung auf sachfremde oder lediglich vorgeschobene Erwägungen, liegt ein Rechtsverstoß vor. In einem solchen Fall wird die Ablehnungsentscheidung in der Regel aufgehoben. Aufgrund der bestehenden Entscheidungsprärogative der Verwaltung führt dies jedoch meist nicht unmittelbar zur Erteilung der Zustimmung. Vielmehr ergeht in der Regel ein sogenanntes Bescheidungsurteil nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO, das die Behörde verpflichtet, über den Antrag erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.<sup>157</sup>

Eine weitere konfliktträchtige Konstellation entsteht, wenn die Gemeinde ihre Zustimmung erteilt, Nachbar\*innen jedoch gegen die anschließend erteilte Baugenehmigung vorgehen. In diesem Fall können **Nachbar\*innen im Wege einer Anfechtungsklage** oder im einstweiligen Rechtsschutz geltend machen, durch das Vorhaben in eigenen Rechten verletzt zu sein. Maßgeblich ist dabei, ob die verletzte Norm drittschützende Wirkung entfaltet.

Auch im Rahmen der neuen Privilegierungstatbestände des Bauturbos bleiben insbesondere folgende **nachbarschützende Anforderungen** relevant:

- das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot,
- die Gewährleistung gesunder Wohnverhältnisse,
- bauordnungsrechtliche Vorschriften (z. B. Abstandsflächen).

Gerade bei Abweichungen nach § 34 Abs. 3b BauGB oder § 246e BauGB kann es zu Konflikten kommen, da diese Vorschriften eine deutliche Abweichung von der bisherigen Bebauungsstruktur ermöglichen. Nachbar\*innen könnten geltend machen, dass ein Mehrfamilienhaus in einer bislang durch Einfamilienhäuser geprägten Umgebung zu einer

<sup>155</sup> *Kment/Maurer*, NVwZ 2025, 1837 (1843 f.).

<sup>156</sup> *Schröder/Sunnus*, NVwZ 2025, 1973 (1978).

<sup>157</sup> *Schröder/Sunnus*, NVwZ 2025, 1973 (1978).



unzumutbaren Beeinträchtigung führt, etwa durch **erhöhte Verkehrsbelastung, Verschattung oder eine erhebliche Veränderung der Gebietsstruktur**.

Die gerichtliche Kontrolle konzentriert sich in solchen Fällen regelmäßig auf die Frage, ob die Bauaufsichtsbehörde und die Gemeinde das Rücksichtnahmegebot sowie die relevanten öffentlichen Belange ordnungsgemäß berücksichtigt haben. Da Begriffe wie die städtebauliche Vertretbarkeit oder die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen **auslegungsbedürftig** sind, verbleibt auch hier ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit.

Hinzu kommt, dass die neuen Regelungen teilweise eine **Reduzierung formeller Beteiligungsrechte** vorsehen. So ist etwa bei Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB keine verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Dies kann dazu führen, dass Nachbar\*innen erst im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens von einem Vorhaben erfahren und ihre Interessen geltend machen.

Insgesamt ist daher zu erwarten, dass die durch den Bauturbo erweiterten Abweichungsmöglichkeiten zwar die Genehmigungsfähigkeit von Wohnungsbauvorhaben erhöhen, zugleich aber auch **neue gerichtliche Konfliktlagen** zwischen Vorhabenträgern, Nachbar\*innen und Gemeinden entstehen lassen.

#### **d) Zwischenergebnis**

Der Bauturbo erweitert zwar die Möglichkeiten zur Schaffung neuen Wohnraums erheblich, beseitigt jedoch nicht alle rechtlichen Unsicherheiten und wirft zum Teil sogar neue Rechtsfragen auf. Insbesondere Fragen der Gebietsverträglichkeit, des Nachbarschutzes und der kommunalen Steuerung bleiben weiterhin konfliktträchtig. Zudem kann die neue Systematik zu Spannungen zwischen der beschleunigten Genehmigung einzelner Vorhaben und der langfristigen städtebaulichen Planung führen.



## V. Fazit

In den vorstehenden Ausführungen wurde festgestellt, dass Kommunen Informations- und Beratungsangebote zur Förderung suffizienter Wohnformen umsetzen unter bestimmten Anforderungen umsetzen können. Im Folgenden werden die wichtigsten Handlungsmöglichkeiten, die damit verbundenen rechtlichen Risiken sowie mögliche Entwicklungsperspektiven zusammenfassend dargestellt.

### 1. Möglichkeiten

Die Untersuchung zeigt, dass Kommunen über einen erheblichen rechtlichen Handlungsspielraum verfügen, um suffiziente Wohnformen zu unterstützen. Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen gehören grundsätzlich zum Kernbereich kommunaler Öffentlichkeitsarbeit und **können im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden**. Eine besondere gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ist hierfür in der Regel nicht erforderlich, solange die Maßnahmen keinen eigenständigen Grundrechtseingriff darstellen.

Kommunen können daher eine Vielzahl von **Informations- und Beratungsangeboten** rechtssicher umsetzen. Hierzu zählen:

- Informationsmaterien zu alternativen Wohnformen und zur effizienteren Nutzung bestehender Wohnflächen,
- Checklisten oder Orientierungshilfen zu rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen bestimmter Wohnmodelle,
- Übersichten zu Förderprogrammen, privaten Akteur\*innen und kommunalen Kontaktpersonen,
- digitale Informationsplattformen und Kontaktbörsen.

Auch die **Einbindung externer Akteur\*innen** ist grundsätzlich möglich. Kommunen können private oder zivilgesellschaftliche Organisationen im Wege von Dienstleistungsaufträgen oder öffentlich-privaten Partnerschaften mit der Durchführung von Informations- oder Beratungsangeboten beauftragen. Dadurch können fachliche Expertise, innovative Ansätze und zusätzliche personelle Ressourcen in die kommunale Strategie eingebunden werden.

Schließlich eröffnen auch **bauplanungsrechtliche Entwicklungen** – insbesondere die im Rahmen des sogenannten „Bauturbos“ vorgesehenen Erleichterungen für Nachverdichtung und Nutzungsänderungen – zusätzliche Spielräume, um neue Wohnformen innerhalb bestehender Einfamilienhausgebiete zu ermöglichen.



## 2. Risiken

Trotz dieser Handlungsmöglichkeiten bestehen mehrere rechtliche Grenzen, die bei der Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Vorrangig ist das verfassungsrechtliche **Neutralitäts- und Gleichbehandlungsgebot** zu berücksichtigen. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit muss sachlich, ausgewogen und transparent ausgestaltet sein. Insbesondere dürfen Informationsangebote nicht den Eindruck einer staatlichen Verhaltenslenkung erzeugen oder einzelne Wohnformen oder Akteur\*innen unangemessen bevorzugen oder benachteiligen.

Ein weiteres Risiko ergibt sich aus möglichen Wettbewerbseffekten. Werden in kommunalen Informationsangeboten bestimmte Unternehmen, Initiativen oder Organisationen hervorgehoben, kann dies als **staatlicher Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit** anderer Marktakteur\*innen bewertet werden. Entsprechende Verzeichnisse oder Empfehlungen müssen daher auf transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien beruhen.

Auch **datenschutzrechtliche Anforderungen** können eine wichtige Rolle spielen. Dies betrifft insbesondere digitale Plattformen, Projektübersichten oder Kartenanwendungen, in denen konkrete Gebäude oder Wohnangebote dargestellt werden. Werden dabei personenbezogene Daten verarbeitet, ist regelmäßig eine Einwilligung der betroffenen Personen erforderlich. Diese Vorschriften sind auch bei der Einbindung privater Dritter zu beachten.

Darüber hinaus ist auf eine klare Abgrenzung zwischen zulässiger Informationstätigkeit und erlaubnispflichtiger **Rechtsdienstleistung** zu achten. Kommunale Stellen dürfen allgemeine rechtliche Informationen bereitstellen und Bürger\*innen bei Verwaltungsverfahren unterstützen. Eine umfassende individuelle Rechtsberatung zu Fragen wie Vertragsgestaltung oder Förderanträgen darf jedoch nicht dauerhaft Teil kommunaler Beratungsangebote sein.

Schließlich können sich auch **haftungsrechtliche Risiken** ergeben, wenn kommunale Informationen objektiv fehlerhaft sind und Bürger\*innen hierauf vertrauen. Dies gilt etwa bei unzutreffenden Angaben zu Förderprogrammen, Fristen oder Genehmigungsvoraussetzungen.

## 3. Ausblick

Die rechtliche Analyse zeigt, dass die Förderung suffizienter Wohnformen nicht allein eine Frage kommunaler Informationspolitik ist, sondern auch durch geeignete rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen unterstützt werden kann.

Auf kommunaler Ebene können Städte und Gemeinden beispielsweise **eigene Förderprogramme, Beratungsstellen oder Strategien** zur Aktivierung bestehender Wohnraumpotenziale entwickeln. Auch kommunale Satzungen können dazu beitragen, entsprechende Maßnahmen rechtssicher auszugestalten.



Darüber hinaus können die Bundesländer **durch gesetzliche Regelungen zusätzliche Handlungsspielräume** schaffen. Dies betrifft spezifische Förderprogramme oder konkrete gesetzliche Grundlagen für kommunale Informations- und Beratungsangebote im Bereich nachhaltiger Wohnformen. Auch bauplanungsrechtliche Instrumente oder Anpassungen in den Landesbauordnungen könnten dazu beitragen, die Teilung bestehender Gebäude oder neue Formen gemeinschaftlichen Wohnens zu erleichtern.

Langfristig könnte die Förderung suffizienter Wohnformen stärker in bestehende Politikfelder integriert werden, insbesondere in die **übergreifende Wohnungs-, Klima- und Stadtentwicklungspolitik**. Vor dem Hintergrund steigender Wohnraumnachfrage, begrenzter Flächenressourcen und klimapolitischer Anforderungen gewinnt die effizientere Nutzung bestehender Wohngebäude zunehmend an Bedeutung. Kommunale Informations- und Beratungsangebote können hierbei eine wichtige Brückenfunktion übernehmen. Sie können dazu beitragen, vorhandene Handlungsmöglichkeiten sichtbar zu machen, Hemmnisse abzubauen und Bürger\*innen eine informierte Entscheidung über alternative Wohnformen zu ermöglichen. Unter den dargestellten rechtlichen Voraussetzungen können Kommunen somit einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer suffizienten Wohnkultur leisten.

## D. Literaturverzeichnis

Bader, J./Ronellenfitsch, M., *BeckOK VwVfG*, 70. Edition, Stand: 01.01.2026, C.H.Beck, München.

Battis, U./Krautzberger, M./Löhr, R.-P., *Baugesetzbuch*, 16. Auflage, 2025, C.H.Beck, München.

Brüning, C., *Deutsches Kommunalrecht*. 5. Auflage, 2024, Nomos, Baden-Baden.

Carra, G./Windoffer, A., *Amts- und Staatshaftung für einheitlichen Ansprechpartner*, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen - Rheinland-Pfalz - Saarland, Jahrgang 2011, Heft 5, Seite 166-171.

Conrad, C., *Der Bau-Turbo*, Neue Juristische Wochenschrift Spezial, Jahrgang 2025, Heft 22, Seite 684-685.

Debus, A., *Datenschutzrechtliche Vorgaben in den Vergabeunterlagen*, Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Jahrgang 2023, Heft 11, Seite 704-710.

Dietlein, J./Ogorek, M., *BeckOK Kommunalrecht Hessen*, 33. Edition, Stand: 01.12.2025, C.H.Beck, München.

Engels, S./Gerhardinger, L., *Einfluss und Verantwortung – Sorgfaltspflichten der Verbraucherorganisationen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit*, Neue Juristische Wochenschrift, Jahrgang 2025, Heft 32, Seite 2288-2293.

Epping, V./Hillgruber, C., *BeckOK Grundgesetz*, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, C.H.Beck, München.

Frevert, T./Wagner, O., *Rechtliche Rahmenbedingungen behördlicher Internetauftritte*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2011, Heft 2, Seite 76-82.

Gabriel, M./Krohn, W./Neun, A., *Handbuch Vergaberecht*, 4. Auflage, 2024, C.H.Beck, München.

Gabriel, M./Mertens, S./Stein, R. M./Wolf, F., *BeckOK Vergaberecht*, 39. Edition, Stand: 15.02.2026, C.H.Beck, München.

Gassner, K., *§ 31 Abs. 2 BauGB und die Wohnungsklausel in der Verwaltungspraxis*, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, Jahrgang 2012, Heft 9, Seite 384-396.

Golland, A./Schröer, J.-E., *No risk, no fun? Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Risiken im Vergabeverfahren*, Datenschutz-Berater, Jahrgang 2024, Heft 5, Seite 114-117.

Gusy, C., *Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2015, Heft 11, Seite 700-704.



Haaß, B./Schubert, M., *Der Wohnungsbau-Turbo*, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Jahrgang 2025, Heft 8, Seite 739-742.

Heindorf, D., *Die Anwendbarkeit des UWG auf die Teilnahme der öffentlichen Hand am Wettbewerb*, Verwaltungsrundschau, Jahrgang 2022, Heft 4, Seite 127-131.

Hellriegel, M., *Das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung – der „Bau-Turbo“*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2025, Heft 22, Seite 1721-1729.

Herzog, R./Scholz, R./Herdegen, M./ Klein, H. H. (zitiert als Dürig/Herzog/Scholz), *Grundgesetz*, 108. Ergänzungslieferung, Stand: August 2025, C.H. Beck, München.

Huck, W./Müller, M., *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 4. Auflage, 2025, C.H.Beck, München.

Kahl, W./Weißenberger, C., *Kommunale Selbstverwaltungspflicht und Verbot materieller Privatisierung kraft Richterrechts?*, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen - Rheinland-Pfalz - Saarland, Jahrgang 2010, Heft 3, Seite 81-87.

Kämmerer, J. A./Kotzur, M. (zitiert als von Münch/Kunig), *Grundgesetz*, 8. Auflage, 2025, C.H.Beck, München.

Katz, A., *Lokalzeitungen und/oder Amtsblätter?*, Die öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2019, Heft 7, Seite 249-271.

Kment, M./Maurer, F., *Neues baurechtliches Zulassungsrecht zugunsten des Wohnungsbaus und sein Konfliktpotenzial*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2025, Heft 23, Seite 1837-1844.

Knebel, S. V./ Schoss, R. C., *Umfang und Legitimationsprobleme staatlichen Informationshandelns im Internet*, Die öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2016, Heft 3, Seite 89-140.

Koch, H.-J./Hofmann, E./Reese, M., *Handbuch Umweltrecht*, 6. Auflage, 2024, C.H.Beck, München.

Köhler, H./Feddersen, J./Alexander, C./Odörfer, B./Scherer, I., *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*, 44. Auflage, 2026, C.H.Beck, München.

König, C., *Informelles Verwaltungshandeln der Bundesnetzagentur durch Leitfäden und Positionspapiere*, Netzwirtschaften & Recht, Jahrgang 2015, Heft 3-4, Seite 130-135.

Kraft, M., *Meinungsäußerungen in Medien der Gemeinde*, Verwaltungsrundschau, Jahrgang 2024, Heft 12, Seite 397-401.

Kraus, S./Simon, A./Busse, J., *Bayerische Bauordnung*, 160. Ergänzungslieferung, Stand: Dezember 2025, C.H.Beck, München.



Krenzler, M./Remmert, F. R., *Rechtsdienstleistungsgesetz*, 3. Auflage, 2023, Nomos, Baden-Baden.

Külpmann, C. (zitiert als Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger), *Baugesetzbuch*, 160. Ergänzungslieferung, Stand: 1. August 2025, C.H.Beck, München.

Mann, T./Sennekamp, C./Uechtritz, M., *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Auflage, 2025, Nomos, Baden-Baden.

Möstl, M., *Gibt es (unions-)verfassungsrechtliche Grenzen für die Verbraucherinformation, Lebensmittel & Recht*, Jahrgang 2014, Heft 3, Seite 77-82.

Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), *Kommunalrecht Brandenburg*, Bd. B-1, 15. Fassung, 2023, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden.

Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), *Kommunalrecht Schleswig-Holstein*, Bd. B-1, 31. Fassung, 2025, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden.

Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), *Kommunalrecht Thüringen*, Bd. B-1, 12. Fassung, 2024, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden.

Rebler, A., *Verkehrsüberwachung durch Private*, Straßenverkehrsrecht, Jahrgang 2011, Heft 1, Seite 1-5.

Sachs, M./Schmitz, H./Stelkens, U. (zitiert als Stelkens/Bonk/Sachs), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage, 2023, C.H. Beck, München.

Säcker, F. J./Rixecker, R./Oetker, H./Limperg, B./Schubert, C., *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, 9. Auflage, 2024, C.H.Beck, München.

Sauter, H., *Landesbauordnung für Baden-Württemberg*, 3. Auflage, 69. Lieferung, Stand: August 2025, Kohlhammer, Stuttgart.

Schoch, F./Schneider, J.-P., *Verwaltungsrecht - VwVfg*, 7. Ergänzungslieferung, Mai 2025, C.H.Beck, München.

Schröer, T./Sunnus, C., *Das städtebauliche Zustimmungserfordernis in der kommunalen Praxis*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2025, Heft 24, Seite 1973-1978.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, *Berliner Leitfaden Wohnungsbau-Turbo*, November 2025, Berlin.

Spannowsky, W./Otto, C. W., *BeckOK Bauordnungsrecht Niedersachsen*, 36. Edition, Stand: 01.01.2026, C.H.Beck, München.



Stern, K./Sodan, H./Mörtl, M., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, 2. Auflage, 2022, C.H.Beck, München.

Stolze, J.-K./Dietl, F., *Wettbewerbsrechtliche Möglichkeiten für Kommunen bei der Unterstützung kommunaler Unternehmen*, *InfrastrukturRecht*, Jahrgang 2016, Heft 5, Seite 98-100.

Weber, M./Schäfer, M./Hausmann, F. L., *Praxishandbuch Public Private Partnership*, 2. Auflage, 2018, C.H. Beck, München.

Ziekow, J./Völlink, U.-C., *Vergaberecht*, 5. Auflage, 2024, C.H.Beck, München.