

Arno Bunzel

## **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme**

S. 2403 bis 2407

URN: urn:nbn:de: 0156-55992263



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

## Gliederung

- 1 Begriff
- 2 Anwendungsvoraussetzungen
- 3 Das entwicklungsrechtliche Instrumentarium
- 4 Praktische Relevanz

Literatur

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind Maßnahmen, die mittels eines besonderen städtebaurechtlichen Instrumentariums für besondere Entwicklungs- und Neuordnungsaufgaben durchgeführt werden. Der auch im Wege der Enteignung durchsetzbare Durchgangserwerb der Gemeinden soll eine zügige Vorbereitung und Durchführung als Gesamtmaßnahme ermöglichen.

### 1 Begriff

---

Im Folgenden wird das baurechtliche Verständnis des Begriffs städtebauliche *Entwicklungsmaßnahmen* zugrunde gelegt (▷ *Baurecht*). In den §§ 165-171 Baugesetzbuch (BauGB) hat der Bundesgesetzgeber unter der Überschrift „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen“ ein vom sonstigen Städtebaurecht in verschiedener Hinsicht abweichendes ▷ *Bodenrecht* geschaffen, mit dem unter bestimmten Voraussetzungen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden können. Es geht um die einheitliche und zügige Vorbereitung und Durchführung als städtebauliche Gesamtmaßnahme. Die Ausweisung eines solchen städtebaulichen Entwicklungsbereichs erfolgt durch Satzung der Gemeinden.

Ursprünglich war das Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) geregelt und auf die Entwicklung großer neuer Ortsteile beschränkt (▷ *Städtebau*). Die förmliche Festlegung erfolgte durch Rechtsverordnung der Landesregierung. Mit Inkrafttreten des Baugesetzbuchs am 1. Juli 1987 sollte das Entwicklungsrecht auslaufen. Das BauGB enthielt lediglich Regelungen für die Abwicklung der bis zu seinem Inkrafttreten festgesetzten Entwicklungsbereiche. Schon 1990 wurde mit dem Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 1990 (BGBl. I, 926) das Instrument allerdings zunächst befristet reaktiviert und mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1993 (BGBl. I, 466) ins Dauerrecht überführt. Das „neue“ Entwicklungsrecht ist abweichend von der früheren Rechtslage auch für die Neuordnung von brachgefallenen Flächen vorgesehen (▷ *Brachfläche, Konversionsfläche*).

### 2 Anwendungsvoraussetzungen

---

Die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen muss durch qualifizierte öffentliche Interessen gerechtfertigt sein. Die weitgehenden, auch die Möglichkeit der Enteignung einbeziehenden Befugnisse der Gemeinde im städtebaulichen Entwicklungsbereich machen es nach der Rechtsprechung erforderlich, die Enteignungsvoraussetzungen auf den Zeitpunkt der förmlichen Festlegung des Entwicklungsbereichs zumindest in einer generalisierenden Weise vorzulegen. Durch die Entwicklungssatzung wird mit Bindungswirkung für ein nachfolgendes Enteignungsverfahren festgestellt, dass das Wohl der Allgemeinheit den Eigentumsentzug zur Verwirklichung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme generell rechtfertigt (Runkel 2008: § 165, Rn. 47).

Das Gesetz nennt exemplarisch drei Allgemeinwohlgründe, die die Festlegung von städtebaulichen Entwicklungsbereichen rechtfertigen können: die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen und die Wiedernutzung brachliegender Flächen. Aber auch andere Allgemeinwohlgründe von vergleichbarer Bedeutung können die Festlegung von städtebaulichen Entwicklungsbereichen rechtfertigen.

Wegen der gesteigerten Eingriffsintensität ist auch das verfassungsrechtliche Übermaßverbot von Bedeutung. Die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs muss erforderlich sein, weil die verfolgten städtebaulichen Ziele auf andere Weise (z. B. auf der Basis eines städtebaulichen Vertrags; ► *Städtebaulicher Vertrag*) nicht in vergleichbarer Zeit und zu vergleichbaren Kosten umsetzbar wären. Auch die Bereitschaft zur Veräußerung der Grundstücke zum entwicklungsrechtlichen Anfangswert kann dem Erfordernis einer Festlegung als Entwicklungsbereich entgegenstehen.

Das städtebauliche Entwicklungsrecht ist auf die Entwicklung ganzer Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets mit einer besonderen Bedeutung für die örtliche oder überörtliche Entwicklung beschränkt. Das Entwicklungsrecht soll auf besondere Fallkonstellationen beschränkt bleiben. Das besondere Gewicht eines Entwicklungsbereichs hängt maßgeblich auch von der städtebaulichen Funktion der einbezogenen Flächen für die Gesamtentwicklung der Gemeinde ab (Bunzel/Lunebach 1994: 68).

Schließlich muss die zügige Durchführung der Maßnahmen innerhalb eines absehbaren Zeitraumes gewährleistet sein. Wichtige Voraussetzungen hierfür sind wie im Sanierungsrecht die Erarbeitung und Fortschreibung eines Kosten- und Finanzierungsplans (§ 149 BauGB).

### 3 Das entwicklungsrechtliche Instrumentarium

---

Die Besonderheit des entwicklungsrechtlichen Instrumentariums besteht im grundsätzlich vorgesehenen Durchgangserwerb aller Grundstücke durch die Gemeinde. Die Gemeinde darf vom Grunderwerb nur absehen, wenn die Art und das Maß der baulichen Nutzung nicht geändert werden sollen oder der Eigentümer eines Grundstücks sich verpflichtet, das Grundstück binnen angemessener Frist entsprechend den Zielen der Entwicklungsmaßnahme zu nutzen (§ 166 Abs. 3 BauGB). Nach Durchführung der Maßnahme sind die Grundstücke nach Maßgabe der Ziele der Entwicklungsmaßnahme verbunden mit einer Bauverpflichtung zu reprivatisieren. Durch die Bauverpflichtung wird eine weitgehend vollständige Mobilisierung der entwickelten Flächen gewährleistet. Zur Durchsetzung des Durchgangserwerbs ist auch die Enteignung vorgesehen.

Der Durchgangserwerb der Gemeinde erleichtert eine zügige Bodenordnung. Auch können mit der vertraglichen Bauverpflichtung weitere Vereinbarungen zur Umsetzung der Entwicklungsziele getroffen werden. Schließlich bildet der Durchgangserwerb der Gemeinde auch die Basis für das Finanzierungsmodell bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen. Die Wertdifferenz zwischen dem entwicklungsrechtlichen Anfangswert, zu dem erworben wird, und dem Veräußerungspreis kann zur Finanzierung der Maßnahme genutzt werden. Soweit ausnahmsweise auf den Grunderwerb durch die Gemeinde verzichtet wird, haben die Eigentümer der Grundstücke einen Ausgleichsbetrag in Höhe der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung zu leisten.

Die entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen dürfen ausschließlich zur Finanzierung der Kosten der Maßnahmen genutzt werden. Eine Einnahmenerzielung zugunsten des allgemeinen kommunalen Haushalts ist ausgeschlossen. Für den Fall, dass Überschüsse erzielt werden sollten, sind diese an die Eigentümer im Entwicklungsbereich zu verteilen.

## Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Zudem kennt das Entwicklungsrecht einen Genehmigungsvorbehalt. Die für das Sanierungsrecht geltenden §§ 144 und 145 BauGB gelten entsprechend. Auf diese Weise kann die Gemeinde verhindern, dass bauliche und sonstige Vorhaben sowie Grundstücksgeschäfte vorgenommen werden, die den Zielen der Entwicklungsmaßnahme entgegenstehen oder deren Durchsetzung erschweren. Der Genehmigungsvorbehalt schließt auch eine Preisprüfung ein. Eine wesentliche Erschwerung der Entwicklung ist bei einer rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines Grundstücks auch anzunehmen, wenn der Kaufpreis über dem entwicklungsbedingten Anfangswert liegt (§ 153 Abs. 2 i. V. m. § 169 Abs. 1 Nr. 6 BauGB).

## 4 Praktische Relevanz

---

Nach den großen Entwicklungsmaßnahmen auf der Grundlage des StBauFG (Lemmen 1993; Dehne 2001), mit denen u. a. neue Stadtteile, aber auch Güterverkehrszentren entwickelt wurden, wird das Instrument seit den 1990er Jahren zunehmend auch für den  $\triangleright$  *Stadtumbau* genutzt (vgl. Bunzel/Lunebach 1994: 49 ff.; Dehne 2001: 53 ff.; Dürsch 2004: 63 ff.). So wurden zahlreiche ehemalige Kasernen und andere vormals militärisch genutzte Areale, aber auch gewerbliche oder industrielle Brachen, zum Teil mit eingestreuten Restnutzungen, als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme neu entwickelt ( $\triangleright$  *Brachfläche, Konversionsfläche*). Prominente Beispiele hierfür finden sich in Berlin mit den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen „Alter Schlachthof“, „Rummelsburger Bucht“ und „Wasserstadt Oberhavel“. Schließlich wurde das Instrumentarium auch für die Realisierung der Regierungsbauten in Berlin genutzt (Entwicklungsbereich Hauptstadt – Parlaments- und Regierungsviertel). Das Entwicklungsrecht hat sich besonders dort als hilfreich erwiesen, wo komplexe städtebauliche Aufgabenstellungen ein abgestimmtes Vorgehen im Rahmen einer Gesamtmaßnahme erfordern und in nicht nur unerheblichem Umfang eine bodenrechtliche Neuordnung beabsichtigt ist.

Insgesamt ist die Zahl der Anwendungsfälle eher gering geblieben (Bunzel 2008: 140). Dies dürfte nicht nur an den Anwendungsvoraussetzungen liegen, sondern auch an den potenziellen Konflikten, die mit der Festlegung eines Entwicklungsbereichs verbunden sind. Die Gerichte haben die Anwendungspraxis zwar in den meisten Fällen bestätigt, aber das Konfliktpotenzial schmälert die kommunalpolitische Akzeptanz dieses Instrumentes.

Schließlich haben einige städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen deutlich gemacht, dass das wirtschaftliche Risiko bei einer solchen Maßnahme erheblich ist. Das entwicklungsrechtliche Finanzierungsinstrumentarium basiert auf einem tendenziell steigenden Bodenpreinsniveau. Bei rücklaufenden oder stagnierenden Bodenpreisen wird der auf den entwicklungsbedingten Bodenpreissteigerungen basierende Finanzierungsspielraum kleiner (Scharmer 2010: 448 f.). Entwicklungsmaßnahmen brauchen einen langen Atem, damit Marktschwankungen ausgehalten werden können und der Grunderwerb zum richtigen Zeitpunkt erfolgen kann (Bunzel 2008: 145). Dies erfordert vor allem auch, die ökonomischen Implikationen solcher Maßnahmen kontinuierlich im Blick zu behalten.

Die Vielfalt unterschiedlicher Anwendungskonstellationen zeigt, dass das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sich im Grundsatz als flexibel und praxistauglich erwiesen hat. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die Erfordernisse der  $\triangleright$  *Innenentwicklung*,

aber auch der in einer Reihe von Städten erkennbare Bedarf an zusätzlichen Wohnungen (vgl. Mitschang 2014; ► *Wohnungsbau*) neue Anwendungsfälle generieren werden. Mit Blick auf die häufig kleinteiligen Handlungserfordernisse im Rahmen der Innenentwicklung wird über eine möglicherweise nur klarstellende Präzisierung der Anwendungsmöglichkeiten nachzudenken sein.

## Literatur

---

- Bunzel, A. (2008): Umsetzung und Beendigung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen: Bericht über eine Fachtagung des Deutschen Instituts für Urbanistik am 15.11.2007. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (3), 139-146.
- Bunzel, A.; Lunebach, J. (1994): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Ein Handbuch. Berlin. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung 11.
- Dehne, P. (2001): Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Kontext des kommunalen Flächenmanagements. Teil 2: Fallstudien. Neubrandenburg.
- Dürsch, H.-P. (2004): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau: Wirkungsanalyse eines städtebaurechtlichen Instruments an Beispielen aus den neuen Bundesländern. Berlin. = Baurecht und Bautechnik 13.
- Lemmen, F.-J. (1993): Bauland durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Köln.
- Mitschang, S. (2014): Wohnungsnot! – Hilft die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme? In: Deutsches Verwaltungsblatt (5), 276-285.
- Runkel, P. (2008): Kommentierung zu §§ 165-171 BauGB. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): BauGB Kommentar, Lieferung 87. München.
- Scharmer, E. (2010): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. In: Henckel, D.; von Kuczowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 446-449.

## Weiterführende Literatur

---

- Dehne, P. (2001): Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Kontext des kommunalen Flächenmanagements. Teil 1: Rechtsgeschichte, Funktion, Praxis, Rechtsprechung und Vorschläge für eine Modernisierung. Neubrandenburg.
- Haag, T.; Menzel, P.; Katz, J. (2007): Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen: Ein Handbuch für die Praxis mit zahlreichen Mustern, Beispielen, Schemata und Übersichten. Stuttgart.
- Thurow, B.; Hochstadt, S.; Terfehr, S. (2009): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. München.

Bearbeitungsstand: 11/2016