



Petra Lau

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein geeignetes Instrument für aktuelle Herausforderungen in der Stadtentwicklung?

Mit diesem Artikel soll die Debatte über das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und seine mögliche Weiterentwicklung noch einmal angestoßen werden. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, als das schärfste Schwert des Städtebaurechts bezeichnet, kann auf eine mehr als fünfzigjährige Historie zurückblicken. Es handelt sich hierbei um ein Instrument des besonderen Städtebaurechts, das mit seinen enteignungsrechtlichen Vorwirkungen nur dann angewendet werden darf, wenn die zu realisierende städtebauliche Maßnahme den Einsatz dieses Instruments erfordert.

Ein Blick in die Historie

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchlief verschiedene Perioden ihres Einsatzes und wurde mehrfach novelliert, begründet durch einen Wandel der mit diesem Instrument verbundenen Ziele und Zwecke. Sie spiegelte stets den unterschiedlich hohen Bedarf an der Entwicklung von Bauland und die Herausforderungen bei dessen Befriedigung wider.¹ So gingen der Wiederaufbau und der wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik in den sechziger und siebziger Jahren mit einem enormen Bedarf an Bauland für Wohn- und Gewerbenutzungen einher. Um diesem gerecht zu werden, wurden die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach kontroverser Diskussion im parlamentarischen Verfahren² in § 1 Abs. 3 Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) 1971 geregelt, und zwar als „Maßnahmen, durch die entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung 1. neue Orte geschaffen, 2. vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt und 3. vorhandene Orte um neue Ortsteile erweitert werden. Die Maßnahmen müssen die Strukturverbesserung in den Verdichtungsräumen, die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten im Zuge von Entwicklungsachsen oder den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten außerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten, zum Gegenstand haben“. Mit dieser Zielsetzung wurde eine Reihe von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt.

In den achtziger Jahren ging der Gesetzgeber davon aus, dass das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht mehr benötigt würde, weil die Zeit der

Trabantenstädte und der großflächigen Ausweisungen neuer Baugebiete im Außenbereich vorbei sei.³ Im Ergebnis dessen wurde die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in den §§ 165 ff. BauGB 1986 nur noch als sogenannte Auslaufmaßnahme geregelt. Das heißt, förmliche Entwicklungsbereiche durften nach diesen Regelungen fortgeführt und ggf. erweitert, neue Entwicklungsbereiche dagegen nicht mehr förmlich festgelegt werden.

Doch der Gesetzgeber irrte. Er konnte aber auch nicht vorhersehen, dass es zur Wiedervereinigung kommen und ein außergewöhnlich hoher Bedarf an der Entwicklung von Bauland und der Neuordnung von Flächen entstehen würde, dessen Bewältigung städtebauliche Gesamtmaßnahmen erforderlich machte. Der Gesetzgeber revidierte seine Auffassung teilweise⁴ und regelte in §§ 6 und 7 des BauGB-Maßnahmengesetzes (BauGB-MaßnahmenG) 1990 einen neuen Typ städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme.⁵ Sie musste innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes förmlich festgelegt, konnte dann aber unbefristet – nur limitiert durch die Zügigkeit – durchgeführt werden. Gemäß § 6 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG sollten „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. Die Maßnahmen sollen der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrich-

3 Vgl. BT-Drs. 10/4630, S. 50.

4 Vgl. BT-Drs. 11/5972, S. 11 und BT-Drs. 11/6508, S. 12. Nicht wieder eingeführt wurde die Möglichkeit, neue Orte zu schaffen und vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten zu entwickeln.

5 Für die „alten“ Entwicklungsbereiche verblieb es dauerhaft bei den Regelungen gemäß § 53 Abs. 1 StBauFG und §§ 165 ff. BauGB 1986.

1 Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Krautberger, WiVerw 1993, 85 ff.

2 Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw28-kalenderblatt-staedtebauforderungsgesetz-851586>, abgerufen am 6. September 2024.

tungen dienen“. Hierdurch wurden vor allem kleinteiligere städtebauliche Maßnahmen ermöglicht, die die erstmalige Entwicklung oder Zuführung von Flächen zu einer neuen Entwicklung mit „nur“ einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde beinhalteten.⁶

Doch damit nicht genug. Der Gesetzgeber übernahm die 1990 geschaffenen Regelungen 1993 durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulanderleichterungsgesetz in das Voll- und Dauerrecht der §§ 165 ff. BauGB.⁷ Mit dem BauROG 1998 erfolgte eine Angleichung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme an die städtebauliche Sanierungsmaßnahme. Auch wurden die Gemeinschafts- und Folgeeinrichtungen als beispielhafte Fälle in § 165 Abs. 3 Satz 1 BauGB aufgenommen, die das Gemeinwohlerfordernis einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen können.⁹ Die Genehmigungspflicht der Entwicklungssatzung durch die höhere Verwaltungsbehörde wurde durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004 (EAG Bau 2004) abgeschafft.¹⁰

Keine Änderungen erfolgten dagegen durch die letzten größeren BauGB-Novellen 2017 („Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt“), 2021 (Gesetz zur Mobilisierung von Bauland [Baulandmobilisierungsgesetz]) und 2023 (Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften).



Abb. 1: Stadtentwicklung mit dem Baugesetzbuch (Fotos: Jost)

6 Weitere Details der Regelung werden hier nicht thematisiert.

7 BT-Drucksache 12/3944, S. 24.

8 Als Sonderregelung für die Hauptstadt der Bundesrepublik wurde in § 247 Abs. 7 BauGB geregelt, dass die Entwicklung der Parlaments- und Regierungsbereiche in Berlin den Zielen und Zwecken einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Absatz 2 entspricht.

9 BT-Drs. 13/6392, S. 39.

10 BT-Drs. 15/2250, S. 85.

Mit dem vom Bundeskabinett am 04.09.2024 beschlossenen Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung soll als beispielhafte Aufzählung in § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB-E ergänzt werden, dass auch Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel das Gemeinwohl einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen können. Darüber hinaus soll § 165 Abs. 8 BauGB als Folgeänderung bei der vorgesehenen Umstellung der Bekanntmachung der Bauleitpläne auf eine digitale Bekanntmachung im Internet neu gefasst werden. Mit Ausnahme dieses Gesetzgebungsvorhabens hat der Gesetzgeber auf die drängenden Herausforderungen des Wohnungsmarkts zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und die Ausrichtung der städtebaulichen Entwicklung vornehmlich auf die Innenentwicklung bisher nicht beim Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme reagiert.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach geltendem Recht

Die förmliche Festlegung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist nur zulässig, wenn die allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen des § 165 Abs. 1 BauGB und die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 165 Abs. 3 BauGB vorliegen. Auch wenn es nach der förmlichen Festlegung vieler Entwicklungsbereiche zur Schaffung neuer Ortsteile oder anderer Teile des Gemeindegebiets insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie zur Nachnutzung von Konversionsflächen in den neunziger und Anfang der 2000er Jahre in den letzten zwei Jahrzehnten ruhiger um die Entwicklungsmaßnahme wurde, existiert eine Reihe von städtebaulichen Entwicklungsprojekten, bei denen zumindest vorbereitende Untersuchungen nach § 165 Abs. 4 BauGB durchgeführt¹¹ oder Entwicklungsbereiche förmlich festgelegt wurden.¹²

Auch positiv zu bewertende Gründe können die förmliche Festlegung eines Entwicklungsbereichs ausschließen. Nämlich, wenn es der betreffenden Gemeinde gelungen ist, die für die geplante Entwicklung wesentlichen Grundstücke vor oder im zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung vorbereitender Untersuchungen zu erwerben oder die Ziele und Zwecke der geplanten Entwicklung durch städtebauliche Verträge zu erreichen, weil die Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke ihre Mitwirkungsbereitschaft erklärten. Vor diesem Hintergrund ist es

11 Zum Beispiel Voruntersuchung Diebstreich in Hamburg von 2017 bis 2021. Die förmliche Festlegung als Entwicklungsbereich war nicht erforderlich, weil die Stadt Hamburg für die Entwicklung wesentliche Flächen erwerben konnte. Zukunftsquartier Münchner Nordosten: Auch hier wurden vorbereitende Untersuchungen durchgeführt. Geprüft wird die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer zu Grundstücksverkäufen an die Stadt oder die Bereitschaft zum Abschluss städtebaulicher Verträge. Vorbereitende Untersuchungen für Stadtentwicklung Nürnberg-Marienberg. Das Verfahren wurde im Januar 2024 eingestellt.

12 Zum Beispiel „Nördlich Hafner“ in Konstanz, „Deutzer Hafen“ in Köln.

bedeutsam, das Entwicklungsrecht als „Drohgebärde“ der Gemeinde zur Verfügung zu haben. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass der Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen beschränkt ist. Das liegt zum einen an den restriktiven Anwendungsvoraussetzungen, zum anderen – so die allgemeine Einschätzung – an den konkreten Rahmenbedingungen in den Gemeinden.

Vielfach sind die städtebaulichen Entwicklungsprojekte in den Gemeinden nicht so umfangreich und bedeutsam, dass sie die Voraussetzungen erfüllen. Sie scheitern an dem Erfordernis der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung als Gesamtmaßnahme aus qualifizierten Allgemeinwohlgründen, dienen nicht der Entwicklung eines neuen Ortsteils oder anderer Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in der Gemeinde oder verfügen nicht über hinreichend zusammenhängende Flächen für die Entwicklung von Wohnbauland aufgrund von Restriktionen der Landes- und Regionalplanung oder dem Naturschutz- oder Immissionsschutzrecht. In diesen Fällen stehen den Gemeinden nur die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts zur Verfügung – in erster Linie die Bauleitplanung und deren Sicherung durch die Veränderungssperre und die Zurückstellung von Baugesuchen, der flankierende Abschluss städtebaulicher Verträge sowie das Vorkaufsrecht. Bauverpflichtungen können nur durch den Erlass von Baugeboten umgesetzt werden. Es ist hinreichend bekannt, dass die Praxis hiervon bisher nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht hat.

Besondere tatsächliche Herausforderungen können sich aus dem Finanzierungskonzept der Entwicklungsmaßnahme ergeben. Die Finanzierung erfolgt im Regelfall dadurch, dass die Gemeinde die Grundstücke zu einem entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert nach § 169 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 4 i. V. m. § 153 Abs. 1 BauGB erwirbt und die neu geordneten Grundstücke zum Verkehrswert, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Entwicklungsbereichs ergibt, gemäß § 169 Abs. 8 BauGB veräußert. In den Fällen, in denen kein Zwischenerwerb durch die Gemeinde erfolgt, sind die Eigentümer zur Zahlung eines Ausgleichsbetrags in Höhe der Differenz des entwicklungsunbeeinflussten Bodenwerts (Anfangswert) und dem Bodenwert der neu geordneten Grundstücke (Endwert) heranzuziehen. Die Grundstücke sind ausgleichs-, erschließungsbeitrags- und kostenerstattungsbeitragsfrei (anders bei landesrechtlichen oder vor der Entwicklung entstandene Beitragspflichten). Infolge dieser rechtlichen Konstruktion treten insbesondere finanzielle Probleme bei stagnierenden oder sinkenden Bodenwerten oder/und steigenden Kosten bei der Entwicklung oder Neuordnung einschließlich der erforderlichen Infrastrukturkosten auf. Auch kann sich eine späte Ermittlung des entwicklungsunbeeinflussten Bodenwerts negativ auswirken. In städtebaulichen Ent-

wicklungsbereichen können Städtebauförderungsmittel (§ 169 Abs. 1 Nr. 9 i. V. m. 164a und 164b BauGB) oder sonstige Fördermittel eingesetzt werden. Sie können die vorgenannten finanziellen Probleme im Regelfall jedoch nicht lösen.



Abb. 2: Notwendigkeit kleinteiliger Innenentwicklung

Offene Fragen und Novellierungsansätze

Wie oben beschrieben, scheitern bereits viele Außenentwicklungen an den Voraussetzungen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Erst recht gibt es noch keine gesetzgeberische Lösung dafür, wie der enorme Bedarf zur Entwicklung von Bauland für den Wohnungsbau (Ziel: Bau von 400.000 Wohnungen jährlich) und der in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB geregelte Vorrang der Innenentwicklung miteinander in Einklang gebracht werden können. Dabei stellt sich die Frage, ob und ggf. welchen Beitrag hier städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen leisten können. Nach der gegenwärtigen Regelung sind sie hierfür nicht oder allenfalls in besonderen Fällen geeignet.

Die Kommunen stehen in der Innenentwicklung vor kaum lösbaren Herausforderungen. Die Planspielkommunen beim Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das Baugesetzbuch¹³ haben die Hemmnisse benannt:

- private Bodenbevorratung
- spekulativer Grundstückshandel
- fehlendes Interesse der Eigentümer an einer Bebauung des Grundstücks
- fehlende Akzeptanz der Grundstücksnachbarn und Anwohner im Umfeld, die eine Verschlechterung ihrer Wohnbedingungen befürchten und
- fehlendes durchsetzungsstarkes Instrumentarium des Bodenrechts.

¹³ Abschlussbericht vom 22.10.2018, S. 3.

Angesichts dessen besteht ein akuter Handlungsbedarf, bestehende Regelungsansätze (erneut) zu prüfen oder alternative Lösungen zu entwickeln, die den Herausforderungen gerecht werden.

Runkel/Richter¹⁴ formulieren, dass von künftigen Gesetzgebern insbesondere die Frage zu beantworten sei, „ob Entwicklungsmaßnahmen noch kleinteiliger werden müssen, um im Sinne einer Nachhaltigkeit die Innenentwicklung der Städte durch Wiedernutzung von Brachflächen oder untergenutzten Strukturen durchsetzbar zu machen“. So könne die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ausgeprägter als bisher zu einem Instrument der gemeindlichen Innenentwicklung werden. Dies werfe allerdings Abgrenzungsfragen zur städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auf. „Die Anwendung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen würde so weiter von den zyklischen Schwankungen der regionalen Bevölkerungsentwicklung und der Baulandmärkte gelöst und zu einem Instrument der aktiven Innenentwicklung zur Vermeidung einer ansonsten erforderlichen Außenentwicklung fortentwickelt. Dies könnte auch zu einer vollständigen Integration des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in das System des BauGB, z. B. in das Enteignungsrecht der §§ 85 ff., genutzt werden.“¹⁵

Die Notwendigkeit der Weiterentwicklung bodenrechtlicher Aktivierungsmöglichkeiten wurde vereinzelt schon seit der Implementierung des Vorrangs der Innenentwicklung in das BauGB vorgebracht, von der AG Liegenschaftspolitik im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen des Bundesbauministeriums¹⁶ im Jahre 2015 angemahnt und von der Baulandkommission¹⁷ im Jahre 2019 aufgegriffen. Als Gründe für die notwendige Weiterentwicklung werden angeführt: „Zum einen stellt die fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern bzw. Verfügungsbefugten auch ein quantitativ ins Gewicht fallendes Entwicklungshemmnis für Brachflächen und Baulücken einschließlich mindergenutzter Flächen dar (Mengenproblem). Zum anderen genügt das vorhandene bodenrechtliche Instrumentarium den Anforderungen einer systematischen Mobilisierung dieser Flächenpotenziale nur unzureichend. Die Möglichkeit, das hoheitliche Ankaufrecht von Grundstücken zu nutzen, ist deshalb von zentraler Bedeutung für die zukünftige Innenentwicklung.“¹⁸

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird als nicht geeignet bewertet, weil es da um die Entwicklung oder

Neuordnung von ganzen Ortsteilen oder zumindest von anderen Teilen des Gemeindegebiets mit einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde gehe. Zudem müsse eine einheitliche Vorbereitung und Durchführung als Gesamtmaßnahme aus qualifizierten Allgemeinwohlgründen erforderlich sein. Für die meisten der im Rahmen der Innenentwicklung sich stellenden Aktivierungsaufgaben greife das Instrument derzeit also zu kurz. Im Ergebnis dessen wurde angeregt, „den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zu erweitern oder einen eigenen Maßnahmentyp der Innenentwicklung zu kreieren, der die entwicklungsrechtlichen Optionen zum Ankauf der entsprechenden Flächen enthält“.¹⁹

Die Festlegung des Innenentwicklungsmaßnahmegebiets wurde als eine denkbare Variante in drei Schritten vorgeschlagen: „Zunächst wird das Maßnahmegebiet durch Satzung auf Basis einer Bedarfsprüfung festgesetzt. Anschließend erfolgt die flächendeckende Schaffung von Baurecht in Verbindung mit der Begründung einer Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer mit kurzer Fristsetzung. Zusätzlich wird der Gemeinde ein Grunderwerbsrecht eingeräumt, sofern der Eigentümer das Baurecht nicht nutzt. Die anschließende Privatisierung erfolgt wiederum mit einer Baupflicht des Erwerbers. Der Erwerb erfolgt dabei zum Verkehrswert abzüglich der zu erwartenden Planungs- und Entwicklungskosten, soweit nach den Grundsätzen der Kausalität und Angemessenheit vertretbar.“²⁰ Darüber hinaus werden weitere Details zur Ausgestaltung des Instruments dargelegt. Dem Gesetzgeber wird aus verfassungsrechtlichen Gründen aufgegeben, „die tatsächlichen Erfordernisse einer entsprechenden Regelung sorgfältig zu erfassen und abzuwägen, genauso wie die rechtlichen Gestaltungsspielräume sorgfältig abgeklärt werden müssen“.²¹ In Hinblick auf verfassungsrechtliche Bedenken nahm der Gesetzgeber diese Regelungsvorschläge nicht auf.

Angesichts der zwischenzeitlich eher größer gewordenen Herausforderungen bei der Mobilisierung und Entwicklung von Flächen für den Wohnungsbau wird angeregt, diese Debatte erneut aufzugreifen und nach verfassungsrechtlich konformen Lösungen zu suchen.



Ass. Jur. Petra Lau

Fortbildungsreferentin im Themenfeld Städtebau-, Bauordnungsrecht, Raumordnung; Geschäftsführerin der vhw-Geschäftsstellen Berlin/Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt; vhw e. V., Berlin

14 Siehe dazu Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Vorb. §§ 165–171, Rn. 5, Loseblattsammlung, Stand: Mai 2023.

15 Ebenda.

16 Siehe dazu: https://www.dstgb.de/a6ba93825775165f7f72009d77233a83c922f80a/5f4ba4a0-729b-9b5e-c13c-a8687ca1169d/tap2_rEXJRJ_dec/abschlussbericht-ag-liegenschaften-11-2015-final.pdf, S. 18 f.

17 Siehe dazu: https://www.dstgb.de/c2a9e7cd405ac8a61694631de4e19e23f0d9b573/5f4ba4a0-729b-9b5e-c13c-a8687ca1169d/tap2_RdQzp5_dec/baulandkommission-handlungsempfehlungen-02.07.2019.pdf, abgerufen am 09.09.2024.

18 Abschlussbericht, S. 18.

19 Vgl. ebenda.

20 Ebenda, S. 18 f.

21 Ebenda, S. 19.