

Die Renaissance der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gem. §§ 165 ff. BauGB – Praxisbericht aus Sicht eines Entwicklungsträgers

The renaissance of the urban development measure in accordance with §§ 165 ff. BauGB - Practice report from the point of view of a development agency

von Frank Friesecke

Schlüsselwörter/Keywords

Allgemeinwohl, Abwägungsgebot, Baulandbereitstellung, Bodenpolitik, Enteignung, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Stadtentwicklungspolitik, Vorbereitende Untersuchungen, Wohnungsnot.

common welfare, weighing requirement, shortage of building land, land policy, urban development measure, urban development policy, preparatory investigations, housing shortage.

Zusammenfassung/Summary

Die erheblich gestiegenen Baulandpreise verhindern in zahlreichen deutschen Ballungszentren eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung. Einerseits fehlt es an entsprechendem Bauland, andererseits sind in vielen Fällen nicht alle Grundstückseigentümer mitwirkungsbereit. Baulücken werden nicht geschlossen, baureife Grundstücke nicht bebaut oder an Bauwillige veräußert.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich eine Renaissance bei der Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in der kommunalen Praxis ab; jüngst haben einige Städte entsprechende Einleitungs- bzw. Satzungsbeschlüsse gemäß § 165 BauGB gefasst. Der Aufsatz liefert praxisnahe Antworten auf die Fragen, welche Voraussetzungen für den Instrumenteneinsatz vorliegen müssen und welchen Beitrag die Entwicklungsmaßnahme zur gemeinwohlorientierten Baulandmobilisierung liefert.

The considerable rise in building land prices is preventing a needs-based supply of housing in many urban agglomerations in Germany. On the one hand there is a lack of suitable building land, on the other hand in many cases not all property owners are willing to cooperate. Single empty plots remain unused, plots ready for construction are not developed or sold to those willing to build.

Against this background, a renaissance is emerging in the application of urban development measures in municipal practice; some cities have recently passed corresponding introductory or statutory resolutions in accordance with § 165 BauGB. The essay provides practical answers to the questions, which prerequisites for the use of instruments must be present and which contribution the development measure makes to the public welfare-oriented mobilization of building land.

1 Ausgangsbedingungen

Die **Bodenfrage**, und damit in Linie vor allem die Wohnungsfrage, wird im aktuellen Stadtentwicklungsdiskurs kontrovers diskutiert. Das Wiederaufleben der Debatte ist rückblickend nicht neu (vgl. unter vielen anderen: Vogel 1972 sowie 2017), neu ist aber wohl

die Intensität der öffentlichen Auseinandersetzung, die sich in Form von Protestbewegungen auf der Straße, politischen Debatten in den Medien (u. a. zur Enteignung Berliner Wohnungsunternehmen) sowie auf den Titelseiten der Tages- und Wochenzeitungen (vgl. Titel der ZEIT vom 11.1.2018: Warum ist Wohnen so teuer?) erstreckt. Auch wenn sich die derzeitigen Grundstücks- und Wohnungspreise im langfristigen Vergleich „nicht im Blasenbereich“ befinden (Bofinger 2019), so gelangt die Baulandkommission der Bundesregierung im Juli 2019 dennoch zu folgender Feststellung: „Steigende Mieten und Preise haben die Wohnungsfrage zu einer zentralen sozialen Frage unserer Zeit werden lassen. Ein maßgeblicher Engpassfaktor für bezahlbaren Wohnungsbau ist fehlendes bezahlbares Bauland. Bundesweit stiegen die Preise hierfür seit 2010 um 50 Prozent. Die Zuwachsraten in den wirtschaftlich prosperierenden Städten und Kreisen waren jedoch deutlich höher. So haben sich in den größten Städten die Baulandpreise innerhalb von fünf Jahren verdoppelt.“ (BMI 2019).

Über die richtigen Lösungsansätze in Zeiten steigender Miet- und Kaufpreise lässt sich trefflich streiten. Die Wohnungswirtschaft fordert getreu dem Motto „Bauen, bauen, bauen!“ die großflächige **Ausweisung neuer Baugebiete**, klammert die schwierige Frage der Baulandbereitstellung in Zeiten fehlender Flächenverfügbarkeit und kooperativer Vorgehensweisen aber häufig aus.

Innen- vor Außen-
entwicklung

Auf der einen Seite stehen die Verfechter der **Innenentwicklung**, die einen sorgsam Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Grund und Boden fordern. In Anbetracht des komplexen Bau- und Planungsrechts sind die Herausforderungen einer Nachverdichtung mitunter aber deutlich höher als das Bauen „auf der grünen Wiese“. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß §§ 165 ff. BauGB als „schärfstes Schwert des Bodenrechts“ (vgl. Schmidt-Eichstaedt/Weyrauch/Zemke 2014, S. 460) ein geeignetes Instrumentarium zur Baulandbereitstellung in angespannten Immobilienmärkten darstellen kann.

Nachfolgend wird aus Sicht eines Entwicklungsträgers beschrieben, welche Voraussetzungen für den Einsatz einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfüllt sein müssen und in welchen Schritten das Entwicklungsrecht zur Anwendung kommt. Der Autor erläutert anhand praktischer Erfahrungen die Fallstricke und zeigt auf, warum das Instrumentarium in seiner hoheitlichen wie kooperativen Ausprägung die Mobilisierung von Bauland und eine stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums befördern kann. Die STEG Stadtentwicklung GmbH mit Hauptsitz in Stuttgart begleitet aktuell u. a. die Städte Nürnberg, Konstanz, Singen und Herrenberg bei der Vorbereitung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen.

2 Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

2.1 Das Entwicklungsrecht im Wandel der Zeit

Die Entwicklungsmaßnahme als Instrument des besonderen Städtebaurechts wurde erstmals mit dem Städtebauförderungsgesetz vom 27.7.1971 (Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden – StBauFG) gesetzlich eingeführt. Beeinflusst durch eine Vielzahl an Veränderungen in den vergangenen fünf Dekaden (u. a. Bevölkerungswachstum und -schrumpfung, Wohnungsleerstand und -not, kontrovers diskutierte Bodenfrage), folgte die Rechtsgeschichte, aber auch die praktische Anwendung des Instrumentariums, keinen linearen Entwicklungen.

Es waren die **Wirtschaftswunderjahre der 1950er und 1960er Jahre**, die den Neubau und die großflächige Erweiterung von Siedlungseinheiten als im Allgemeinwohl erforderlich machten.

Gesetzgeberische Einführung

Die 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz eingeführten Instrumente des besonderen Städtebaurechts dienten dazu,

in bestehende bodenrechtlich relevante Eigentumsrechte einzugreifen und planungsbedingte Bodenwerterhöhungen abzuschöpfen. Zu jener Zeit wurden die Entwicklungsbereiche durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgelegt.

Bereits Mitte der 1970er Jahre änderte sich die Ausgangslage grundlegend. Ausgehend von der **Ölkrise 1973** und dem zum Erliegen gekommenen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, erfolgte eine Rückbesinnung der Städtebaupolitik auf die Innen- statt Außenentwicklung. Zwar wurden weiterhin vereinzelt große Wohngebiete, Gewerbe- und Industriegebiete gebaut, auch das ehemalige Bonner Regierungsviertel sowie die Errichtung der Bochumer Universität waren städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen; die Gesamtanzahl durchgeführter Entwicklungsmaßnahmen erreichte bis Mitte der 1980er Jahre allerdings keine 50 (vgl. Runkel, ZfBR 1991, S. 91).

Die Schlussfolgerung lag auf der Hand: Mit dem Baugesetzbuch 1986, in dem die Vorschriften des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes zusammengefasst wurden, wurde die Möglichkeit der Einleitung neuer Entwicklungsmaßnahmen als rechtliches Instrument aufgehoben.

Mit der **Wiedervereinigung 1990** entstand wiederum eine neue Situation. Die Aussicht auf eine positive ökonomische Zukunftsperspektive veranlasste den Gesetzgeber, mit den §§ 6 und 7 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) vom 17.05.1990 eine weiterentwickelte Entwicklungsmaßnahme befristet bis zum 31. Mai 1995 wieder einzuführen (auf dem Gebiet der neuen Länder bis zum 31. Dezember 1997). Hauptanwendungsfall war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohnstätten – allein in Berlin wurden mehrere Entwicklungsbereiche förmlich festgelegt.

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.1993 sind die bisherigen Regelungen über die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme aus dem BauGB-MaßnahmenG heraus und in das Baugesetzbuch als Dauerrecht übernommen worden. Das zu Jahresbeginn 1998 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuordnung des Rechts der Raumordnung (BauROG) vom 18.08.1997 hat die bewährten Regelungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB) vereinfacht, redaktionell klargestellt und in gemäßiger Form weiterentwickelt, sowie dem Sanierungsrecht angeglichen. Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24. Juni 2004 (EAG Bau 2004) wurde die Entwicklungssatzung von der Genehmigungspflicht freigestellt; seitdem hat es keine wesentliche Gesetzesänderung im Entwicklungsrecht gegeben.

Mitte der 1990er Jahre bis etwa zum Jahr 2015 lag die an Gewicht gewinnende Aufgabenstellung für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen vor allem im Bereich der Innenentwicklung und des Stadtumbaus, der Wiedernutzung von Brachen bzw. Reaktivierung von Konversionsflächen (z. B. Kasernengelände in Augsburg).

Diese Ausgangssituation hat sich nun nochmals gewandelt: Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung sowie hohen Wanderungsgewinnen aus dem Ausland ist die **aktuelle Stadtentwicklungsdebatte** geprägt von der Schaffung bezahlbarer Wohnungen und der Neuausweisung großer Baugebiete, und zwar in den prosperierenden Ballungszentren mit angespannten Wohnungsmärkten (nahezu alle deutschen Großstädte inkl. Umlandgemeinden). Vor dem Hintergrund dieser sozialpolitischen Herausforderung gewinnt die Entwicklungsmaßnahme aktuell wieder an Bedeutung, verfolgt sie doch eine am Gemeinwohl ausgerichtete Bodenpolitik.

Aktuelle Bedeutung der Entwicklungsmaßnahme

2.2 Festlegungsvoraussetzungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen zeichnet sich von allen anderen Instrumenten des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts dadurch aus, dass sie auf einheitliche Vorbereitung und zügige Umsetzung durch die Stadt angelegt ist (Charakter einer **städttebaulichen Gesamtmaßnahme**) und sich dazu die Enteignungsfrage dem Grunde nach bereits als Voraussetzung für den Einsatz des Instrumentes stellt. Die Stadt soll gemäß § 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich erwerben, notfalls im Wege der Enteignung. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen unterliegen daher einer hohen, an den Maßstäben des Art. 14 Abs. 3 GG zu messenden Rechtfertigung.

Die städtebauliche Gesamtmaßnahme ist darauf angelegt, für einen bestimmten Bereich ein Geflecht mehrerer Einzelmaßnahmen

über einen längeren Zeitraum koordiniert und aufeinander abgestimmt vorzubereiten und durchzuführen (vgl. Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 121. Lfg. 2016, §§ 165 – 171 Vorb, Rn. 18).

Im Hinblick auf den räumlichen Anwendungsbereich unterscheidet der Gesetzgeber **zwei Gebietskulissen** städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, die im konkreten Fall auch miteinander verbunden werden können. Gemäß § 165 Abs. 2 BauGB sollen

Rechtliche Voraussetzungen

mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erstmalig entwickelt oder einer neuen Entwicklung zugeführt werden.

Zur **erstmaligen Entwicklung** eines Ortsteils oder anderen Teils des Gemeindegebietes gehören regelmäßig bislang land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen, die zu Siedlungsflächen entwickelt und einer zügigen Bebauung zugeführt werden sollen (vgl. Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl. 2016, § 165, Rn. 10).

Gegenstand einer **städtebaulichen Neuordnung** können z. B. größere brachliegende oder mindergenutzte innerstädtische Gebiete sein, denen von der gemeindlichen Planung her eine neue städtebauliche Funktion zugeordnet werden soll (vgl. ebenda, Rn. 11). Kommt die Festlegung eines Entwicklungsbereichs auf der Grundlage der Zielvorgaben des § 165 Abs. 1 und 2 BauGB in Betracht, ist zu prüfen, ob die materiellen Festlegungsvoraussetzungen nach § 165 Abs. 3 Satz 1 BauGB im konkreten Einzelfall erfüllt sind, wobei die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind (§ 165 Abs. 3 Satz 2 BauGB):

1. Die Maßnahme muss dazu dienen, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region **erstmalig zu entwickeln** oder im Rahmen einer **städtebaulichen Neuordnung** einer neuen Entwicklung zuzuführen (§ 165 Abs. 2 BauGB).

2. § 165 Abs. 2 BauGB erfordert eine **besondere Bedeutung der Maßnahme** für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in der Gemeinde. Sie kann sich quantitativ aus der Größe oder qualitativ aus der besonderen Lage des Gebietes ergeben. Zentrale Lagen im städtischen Gefüge können für die besondere Bedeutung sprechen. Ein weiterer Gesichtspunkt kann in der Bedeutung der anstehenden Maßnahme für die Gemeinde als Ganzes oder für einzelne Stadtteile liegen, was insbesondere bei Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen der Fall sein kann (Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 121. Lfg. 2016, § 165, Rn. 22).

3. Das **Wohl der Allgemeinheit** muss die Durchführung der Maßnahme erfordern, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB).

4. Die mit der Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke dürfen **nicht mit weniger einschneidenden Instrumenten des Städtebaurechts erreichbar** sein, insbesondere nicht bereits durch städtebauliche Verträge (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB) oder durch den freihändigen Grunderwerb, wobei die Preisbindung an den entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert (§ 169 Abs. 1 Nr. 6 BauGB) und in besonderen Fällen für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke die Sonderregelung des § 169 Abs. 4 BauGB zu beachten sind. Die Verkaufsbereitschaft einzelner Eigentümer (§ 166 Abs. 3 BauGB) zum entwicklungsunbeeinflussten Wert steht der Zulässigkeit der Entwicklungsmaßnahme jedoch nicht entgegen.

5. Die **zügige Durchführung der Maßnahme** muss innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet sein (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB). Im Gegensatz zum Sanierungsrecht, in dem nach § 142 Abs. 3 Satz 3 die Frist, in der die Sanierung durchgeführt werden soll, 15 Jahre nicht überschreiten soll, ist im Entwicklungsrecht kein konkreter Zeitraum benannt.

Es handelt sich bei diesem Voraussetzungenkatalog nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern um die wichtigsten Festlegungsvoraussetzungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (vgl. Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 121. Lfg. 2016, § 165, Rn. 36).

Die **rechtssichere Prüfung** der vorstehend genannten Zulassungsschranken für eine Entwicklungsmaßnahme ist gerade vor dem Hintergrund der in letzter Konsequenz hoheitlichen Eingriffsmöglichkeiten der Kommune von Nöten. Gegen die Sat-

Eingriff in das Eigentumsrecht

zung, durch die der städtebauliche Entwicklungsbereich förmlich festgelegt wird, kann ein Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) eingeleitet werden.

3 Ablauf einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme inkl. Anmerkungen aus der Praxis

3.1 Vor-VU-Phase

Das Baugesetzbuch fordert vor der förmlichen Festlegung des Entwicklungsbereichs die Durchführung Vorbereitender Untersuchungen (VU) gem. § 165 Abs. 4 BauGB in Verbindung mit § 141 BauGB. Die Untersuchungen werden mit Beschluss durch den Stadt- bzw. Gemeinderat und anschließender Bekanntmachung eingeleitet.

Um hinreichende Beurteilungsgrundlagen über die Festlegungsvoraussetzungen (vgl. Kapitel 2.2) zu gewinnen, insbesondere über die Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer, die Gewährleistung der Zügigkeit und Darstellung der Finanzierbarkeit (Kosten- und Finanzierungsübersicht) sowie die Anregungen und Bedenken der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ist die Einleitung von Vorbereitenden Untersuchungen erforderlich.

Empfehlenswert ist die Einleitung der Vorbereitenden Untersuchungen und ggf. die anschließende Durchführung der Entwicklungsmaßnahme allerdings nur dann, wenn die **politischen Gremien** der

Politischer Rückhalt erforderlich

Gemeinde den Einsatz des Instrumentariums mit breiter Mehrheit beschließen und auch die damit verbundene Möglichkeit

der Enteignung mit einbeziehen. Wenn der Münchener Oberbürgermeister Dieter Reiter den möglichen, wenn auch in der Praxis sehr seltenen, Anwendungsfall der Enteignung bereits im Vorfeld der Maßnahme ausschließt (Süddeutsche Zeitung vom 15. April 2019), so wird der Maßnahme eine bodenrechtliche Grundlage entzogen.

Unabdingbar im Vorfeld des VU-Einleitungsbeschlusses ist auch eine **erste Überprüfung der strengen Festlegungsvoraussetzungen** des § 165 BauGB (vgl. hierzu Kapitel 2.2). Während die Investitions- bzw. Verkaufsbereitschaft der Eigentümer der vorhandenen Bauflächen regelmäßig erst im Zuge der Auskunftspflicht nach § 138 BauGB, und damit nach Einleitung der Vorbereitenden Untersuchungen, feststellbar ist, so kann der gegenwärtige und künftige (langfristig erhöhte) Bedarf an Arbeits- und/oder Wohnstätten bereits vorab ermittelt werden.

Ein weiterer Hinweis zum Schluss: Der **Qualitätsstichtag** (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 ImmoWertV) für den **Anfangswert** liegt vor dem Tag, der sich aus der ersten Bekanntmachung der Entwicklungsabsicht in der Öffentlichkeit ergibt, spätestens jedoch am Tag vor der ortsüblichen Bekanntmachung der vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB. Eine öffentliche Diskussion über das Potenzial einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme bereits lange vor dem Einleitungsbeschluss, insbesondere aber planerische Festlegungen (geplante Wohnbaufläche statt Fläche für Landwirtschaft; Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs, Aufstellung Rahmenplan) führen zwangsläufig dazu, dass die Anfangswerte steigen. Dies wiederum kann die Finanzierbarkeit der Entwicklungsmaßnahme gefährden.

Auf der anderen Seite kann dies aber auch durchaus erwünscht sein, schließlich bestärken höhere Anfangswerte die Verkaufsbereitschaft der betroffenen Eigentümer. In Freiburg-Dietenbach lagen die Anfangswerte, zu denen die Betroffenen ihre unbeplanten Grundstücke an die Stadt veräußern sollten, bei 15 €/qm – erst ein „Kooperationsmodell“ hat zu einer erhöhten Mitwirkungsbereitschaft geführt (vgl. hierzu ausf. Kapitel 3.3).

3.2 Vorbereitende Untersuchungen

Ziel der vorbereitenden Untersuchungen ist die **Prüfung**, ob die **rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen** für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gegeben sind. Dabei soll insbesondere auch die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Mieter, Pächter und anderen Nutzungsberechtigten im Untersuchungsbereich ermittelt und gefördert werden.

Eingeleitet werden die Vorbereitenden Untersuchungen durch Beschluss durch den Stadt- bzw. Gemeinderat (§§ 165 Abs. 4 i. V. m. 141 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Der Beschluss über die Durchführung der vorbereitenden Untersuchungen ist ortsüblich bekanntzumachen (wichtiger denn je: Internet-Bekanntmachung). Infolge dieses Beschlusses sind die Betroffenen nach § 138 BauGB verpflichtet, die für die Erarbeitung der VU erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung wird regelmäßig auch die **Schaffung eines besonderen gesetzlichen Vorkaufsrechts** gemäß § 25 BauGB an den Grundstücken im Bereich der beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen geboten sein, da die Umsetzung der Planungen – einschließlich einer schnellen und zielgerichteten Bebauung der späteren Baugrundstücke – durch einen städtischen Grundbesitz wesentlich vereinfacht wird (vgl. weitergehend zur Anwendung des preislimitierten Vorkaufsrechts Bunzel, Niemeyer 2018, S. 748).

§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB regelt, dass die Ziele und Zwecke einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme a) nicht durch städtebauliche Verträge zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer verwirklicht werden können und b) die Grundstückseigentümer unter Berücksichtigung der Grunderwerbspflicht der Gemeinde nicht bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert zu veräußern.

Die Entwicklungsmaßnahme kommt nicht in Betracht, wenn sich das planerische Ziel ebenso gut mit Hilfe eines **städtebaulichen Vertrages**, der Bauleitplanung oder (im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung) des Sanierungsrechts erreichen lässt (Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 121. Lfg.

Alternative Instrumente sind zu prüfen

2016, § 165, Rn. 81, vgl. hierzu auch Drees 2014, S. 218f.). Je größer die Anzahl der Eigentümer ist, die mitwirken müssen, um das beabsichtigte Planungsergebnis herbeizuführen, desto geringer ist die Chance, dass sich die Maßnahme ohne Anwendung des Entwicklungsrechts unter angemessenem Zeit- und Kostenaufwand zügig verwirklichen lässt. Nach § 165 Abs. 4 Satz 2 BauGB in Verbindung mit § 137 BauGB sollen die Betroffenen zur Mitwirkung angeregt werden. Wie dies im Einzelnen zu geschehen hat, lässt der Gesetzgeber offen. In der Praxis bewährt haben sich Eigentümersammlungen, schriftliche Befragungen, Runde Tische mit bestimmten Gruppen (u. a. Kleineigentümer, Landwirte) und vor allem persönliche Einzelgespräche mit den Betroffenen.

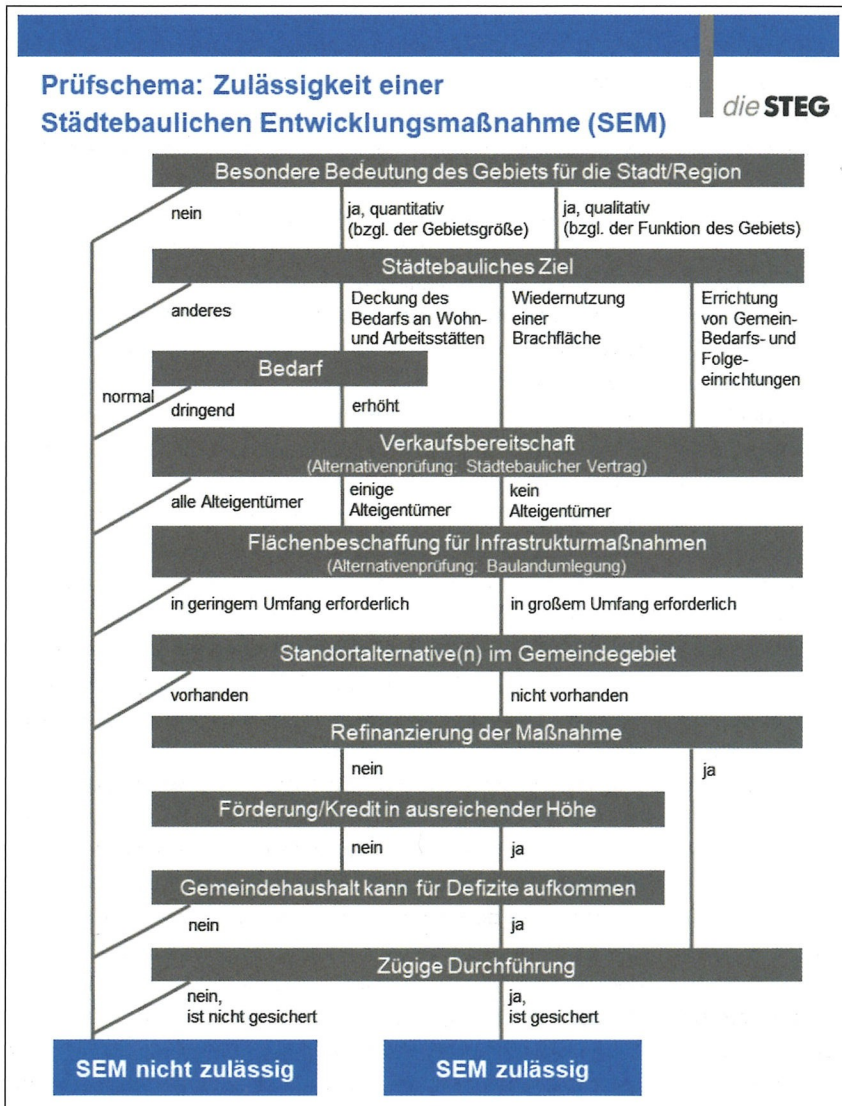


Abb. 1: Relevanzbaum: Ist eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme anwendbar?

Die Gemeinde hat des Weiteren zu prüfen, ob die **Grundstückseigentümer bereit sind**, ihre Grundstücke zu dem entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert **zu veräußern**. Werden Verkaufszwecke geäußert, muss die Gemeinde in ernsthafte Verhandlungen eintreten. Weigern sich bei einem großflächigen Vorhaben bereits einige wenige Eigentümer, so dass insgesamt Ziel und Zweck der Entwicklung infrage gestellt wird, so sind weitere Bemühungen der Gemeinde in diese Richtung nicht notwendig. Erklären sich die betroffenen Grundstückseigentümer nach anfänglicher Weigerung zur Kooperation erst dann bereit, wenn die Gemeinde die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme bereits beschlossen hat, so bleibt die Gültigkeit der Entwicklungssatzung hiervon unberührt (BVerwG, Urteil vom 16. Februar 2001 – 4 BN 56/00). Sofern ein kommunaler Grunderwerb noch vor Satzungsbeschluss erfolgen

Ermittlungen zu den Kosten der Gesamtmaßnahme und den in Betracht kommenden Finanzierungsmöglichkeiten können ausreichen, um den Anforderungen des sanierungsrechtlichen Abwägungsgebots zu genügen, sofern sich auf ihrer Grundlage die finanzielle Durchführbarkeit der Maßnahme nachvollziehbar prognostizieren lässt (BVerwG-Urteil vom 10.04.2018 – BVerwG 4 CN 2.17). Abbildung 1 gibt in Form eines **Relevanzbaums** eine Übersicht über die gesetzlich erforderlichen Prüfschritte im Zuge der Vorbereitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (geändert nach Hüfner 2018, S. 40). Für den reibungslosen Verlauf Vorbereitender Untersuchungen bedarf es neben der Fachkompetenz (verwaltungsintern sowie extern durch einen im Entwicklungsrecht erfahrenen Entwicklungsträger) einer **intensiven Öffentlichkeitsarbeit**. Die Kommunen sind nicht nur aufgefordert,

soll, ist unbedingt auf ein dem (noch nicht feststehenden) Entwicklungsrechts kongruentes Verhalten zu achten: Zahlt die Kommune in der VU-Phase mehr als den entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert, so wird sie nach Satzungsbeschluss schwerlich davon abrücken können.

Vor diesem Hintergrund spielen insbesondere bei der erstmaligen Entwicklung eines Gebietes zahlreiche **Fachgutachten** eine zentrale Rolle: Nachweis des erhöhten Wohnstätten- bzw. Arbeitsstättenbedarfs, Anfangs- und Endwertgutachten gemäß § 194 BauGB i. V. m. §§ 153 Abs. 1. § 154 Abs. 2 und § 169 Abs. 1 BauGB, verschiedene Gutachten und (Vor-)Untersuchungen zu Boden und Altlasten, Freiraum, Siedlung, Infrastruktur, Verkehr und Mobilität, Naturschutz, Stadtklima, Energie und Ökologie. Ein frühzeitiger Beginn der Untersuchungen, die sich mitunter über Zeiträume von über einem Jahr hinziehen können, ist empfehlenswert.

Damit die Vorbereitenden Untersuchungen zügig durchgeführt werden können, ist es ratsam, insbesondere die planerische Konkretisierung inkl. Maßnahmenplan, den Zeitplan für die spätere Gebietsentwicklung, aber auch die Aufstellung der entwicklungsbedingten Kosten und Einnahmen auf ein (rechtssicheres) Mindestmaß zu reduzieren.

Eine förmliche **Kosten- und Finanzierungsübersicht** im Sinne von § 149 BauGB ist keine zwingende Voraussetzung für eine abwägungsfehlerfreie Beschlussfassung über eine Sanierungssatzung. Auch überschlägige

das vorhandene Instrumentarium des BauGB im Sinne einer aktiven Baulandpolitik (mutig) zu nutzen, sondern auch die damit verbundenen Chancen einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung zu kommunizieren. In Erlangen hat ein Bürgerentscheid die Weiterführung vorbereitender Untersuchungen für eine Entwicklungsmaßnahme im Oktober 2018 gestoppt; in Freiburg wiederum gelang es nach Bürgerentscheid im Februar 2019, über 60 Prozent der Bürgerinnen und Bürger für den neuen Stadtteil Dietenbach zu überzeugen (vgl. Stadt Erlangen 2018 / Stadt Freiburg 2019).

3.3 Durchführung

Nach § 165 Abs. 6 BauGB beschließt die Gemeinde die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs als **Satzung**. Nach erfolgter öffentlicher Bekanntmachung hat das Grundbuchamt daraufhin in die Grundbücher der betroffenen Grundstücke einzutragen, dass eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt wird (Entwicklungsvermerk).

Die Gemeinde hat im Folgenden die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass entsprechend der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und Ordnung ein funktionsfähiger Bereich entsteht. Die Gemeinde erfüllt diese Aufgabe in der Regel dann, wenn sie die **Grundstücke** in dem Entwicklungsbereich **zum entwicklungsunbeeinflussten Wert erwirbt**, sie

Grunderwerbspflicht der Gemeinde

entsprechend den Zielen und Zwecken der Entwicklungsmaßnahme neu ordnet, erschließt und

im Anschluss daran unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung und unter Beachtung der Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme an Bauwillige, vorrangig an die früheren Eigentümer zum Neuordnungswert (§ 169 Abs. 8 BauGB) veräußert. Die neuen Eigentümer müssen sich dazu verpflichten, die Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans und den Erfordernissen der Entwicklungsmaßnahme zu bebauen (§ 169 Abs. 5 und 6 BauGB). Die Gemeinde erfüllt diese Aufgabe auch, wenn sie ohne Zwischenerwerb mit den Eigentümern Vereinbarungen trifft, die zum gleichen Ziel führen.

Die Regelungen der §§ 165 ff. BauGB begründen daher bestimmte **Handlungspflichten** der Gemeinde (z. B. Aufstellung eines Bebauungsplanes ohne Verzug, den Grundstückserwerb, die Neuordnung und Erschließung sowie die Reprivatisierung) und bestimmte **Rechte zur Sicherung der Entwicklungsziele** (z. B. den gemeindlichen Genehmigungsvorbehalt bezogen auf erhebliche Rechtsvorgänge und Vorhaben oder die Enteignung). Bei der Ausarbeitung eines **Umsetzungskonzepts zur Flächenentwicklung** sind die wesentlichen Bausteine der Gebietsentwicklung abschließend abzustimmen und festzulegen. Diese sind u. a. Grundlage für das weitere Verfahren und die Berechnungsgrundlage für die Kosten- und Finanzierungsübersicht, die regelmäßig, mindestens jährlich, fortzuschreiben ist.

Prioritäres Ziel der Baulandentwicklung wird es in den allermeisten Fällen sein, zusätzlichen **preisgünstigen Wohnraum** bereitzustellen. Im Unterschied zu den Entwicklungsmaßnahmen der 1990er Jahre existieren in einer Vielzahl an Kommunen mittlerweile Baulandmodelle bzw. -beschlüsse, die, sofern neues Planungsrecht zugunsten einer höherwertigen Nutzung geschaffen wird, Quoten von 20-30 Prozent mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen vorsehen und damit die Gemeinwohlpflichtigkeit des Eigentums zum Tragen bringen (vgl. DVW 2014). Die Anwendung dieser stadtweiten Beschlüsse gilt folglich auch für den förmlich festgelegten Entwicklungsbereich.

Kommunale Baulandbeschlüsse

Empfehlenswert ist im Zuge der kommunalen Reprivatisierungspflicht insbesondere auch die Berücksichtigung des **Erbbaurechts**. Die Gemeinde kann ihrer Veräußerungspflicht nachkommen, indem sie gemäß § 169 Abs. 6 Satz 3 i. V. m. § 89 Abs. 4 BauGB zumindest eines Teils ihrer Grundstücke im Erbbaurecht vergibt.

Die Vereinbarkeit von Wirtschaftlichkeit mit einer höchstmöglichen städtebaulichen Qualität, aber auch einer rechtssicheren und sozialgerechten Umsetzung wird zu den besonderen Herausforderungen der Durchführungsphase gehören.

Insbesondere stellt sich die Frage, ob alternative **Kooperationsmodelle** zwischen der Stadt und privaten Eigentümern bzw. Investoren existieren, damit zumindest in Teilbereichen auf den kommunalen Grunderwerb bzw. einer notwendigen Enteignung verzichtet werden kann. Auch nach Satzungsbeschluss ist es demnach wesentliches Ziel, zu einvernehmlichen Lösungen mit den betroffenen Grundstückseigentümern zu gelangen.

In der Stadt Freiburg sieht bei der Entwicklungsmaßnahme Dietenbach ein Kooperationsmodell mit der Sparkasse vor, dass die Grundstückseigentümer einer von der Sparkasse gegründeten Gesellschaft den Verkauf ihres Grundstücks für 64,00 €/m² notariell anbieten (gutachterlich ermittelter Anfangswert: 15,00 €/m²). Die Stadt darf diese Genehmigung allerdings nur erteilen, wenn das Grundstücksgeschäft den Zielen und Zwecken der Entwicklungsmaßnahme nicht zuwider läuft. Dies setzt u. a. voraus, dass sich die Sparkassengesellschaft zur Abtretung der öffentlichen Bedarfsflächen im Rahmen der Grundstücksneuordnung sowie zur Zahlung eines Ausgleichsbetrages verpflichtet, mit dem die für den neuen Stadtteil erforderlichen Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen finanziert werden. Die Sparkassengesellschaft muss den wesentlich höheren Kaufpreis und die damit verbundenen Vorfinanzierungskosten im Wesentlichen durch die Veräußerung der ihr im Rahmen der Grundstücksneuordnung zugeteilten Grundstücke refinanzieren (vgl. Stadt Freiburg 2018, Drucksache G-18/120).

Im Sinne einer „kooperativen“ Vorgehensweise können auch Abwendungsvereinbarungen zwischen Gemeinde und den Grund-

stückseigentümern geschlossen werden. Ist ein Eigentümer innerhalb einer angemessenen Frist bereit, auf seinem Grundstück die Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme auf seine Kosten zu verwirklichen, so hat dies die Stadt nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich zu akzeptieren. Im erforderlichen städtebaulichen Vertrag sind überdies Regelungen über den Ausgleichsbetrag zu treffen. Es sind auch atypische Fallkonstellationen denkbar. Dies kann z. B. dann gegeben sein, wenn ein Eigentümer nur bereit ist, einen Teil seines Grundstücks zu bebauen oder wenn die Grundstücke zuerst von der Gemeinde neu geordnet werden müssen.

Für die zügige Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme kann es aufgrund fehlender Personalressourcen und/oder Fachkompetenz in der Verwaltung zweckmäßig sein, einen **Entwicklungsträger nach § 167 BauGB** zur Vorbereitung der Bauleitplanung, zu grundstücksbezogenen Maßnahmen (u. a. Grunderwerb, Grundstücksneuordnung und Veräußerung), zur Bewirtschaftung des Treuhandvermögens oder zur Übernahme einzelner Arbeitsschritte zu beauftragen. Die anfallenden Kosten für einen Entwicklungsträger sind als entwicklungsbedingte Ausgabe in der Kosten- und Finanzierungsübersicht nach § 149 BauGB mit aufzunehmen. Eine europaweite Ausschreibungspflicht ergibt sich, sofern bei dem Dienstleistungsauftrag für die Durchführungsphase der Schwellenwert von 221.000 € (ohne USt.) überschritten wird. Mit der seit dem BauGB 2004 geltenden Fassung ist das Erfordernis der behördlichen Bestätigung von Entwicklungsträgern ersatzlos weggefallen. Das bedeutet, dass nunmehr die Eignung eines Unternehmens allein von der Gemeinde zu prüfen ist. Abhängig von der Entscheidung für oder gegen einen Entwicklungsträger dürfte insbesondere auch sein, ob die städtischen Personalkosten über die Entwicklungsmaßnahme refinanziert werden können und wie die Maßnahme in Bezug auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) zu behandeln ist. Diesbezüglich gibt es große Unterschiede in den einzelnen Bundesländern.

3.4 Finanzierungssystem und -abwicklung

In der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme stellt die **Inanspruchnahme der entwicklungsbedingten Bodenwerterhöhungen** durch die Kommune den wesentlichen Finanzierungsbeitrag dar. Die Baulandumlegung ist im Entwicklungsbereich ausgeschlossen (§ 169 Abs. 2 BauGB), auch Erschließungsbeiträge nach § 127 Abs. 2 BauGB dürfen nicht erhoben werden (§ 169 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. § 154 Abs. 1 BauGB). An ihre Stelle tritt der „Entwicklungsgewinn“, der mit der Veräußerung zum Neuordnungswert bzw. der Erhebung von Ausgleichsbeträgen realisiert wird.

Das Finanzierungssystem der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, u. a. geregelt in § 171 BauGB, kann damit die erforderli-

che Voraussetzung sein, um die städtebaulichen Ziele im Sinne des § 165 Abs. 3 Satz 1 BauGB zu finanziell für die Gemeinde tragbaren Bedingungen zu realisieren. Der Einsatz der Entwicklungsmaßnahme allein aus fiskalischen Erwägungen und damit eine Planungswertabschöpfung zur allgemeinen Einnahmenerzielung der Gemeinde ist jedoch unzulässig, und dies aus zwei Gründen.

Erstens hat die Gemeinde die Einnahmen, die bei der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme entstehen, ausschließlich zur Finanzierung dieser Maßnahme einzusetzen und zu keinem anderen Zweck (**Zweckbindung der Einnahmen**). Sollten zweitens die Einnahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme deren Ausgaben übersteigen, also nach Abschluss der Maßnahme ein Überschuss bestehen, so ist dieser vergleichbar der entsprechenden Regelung des Sanierungsrechts (§ 156a BauGB) auf die Eigentümer der im Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücke zu verteilen (**Überschussverteilung an die betroffenen Eigentümer**) (Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 123. Lfg. 2016, § 171, Rn. 2).

Der Nachweis einer gesicherten Finanzierung wird von der Gemeinde mit Hilfe der **Kosten- und Finanzierungsübersicht** gemäß § 171 Abs. 2 BauGB i. V. m. § 149 BauGB geführt. Das Umsetzungskonzept (Zeit- und Maßnahmenplan) und die daraus abgeleitete Kosten- und Finanzierungsübersicht bilden gemeinsam die strategischen Steuerungsinstrumente der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Beides sind Dokumente, die nach dem jeweiligen Stand der Maßnahme auf Fortschreibung angelegt sind, also wiederholten Änderungen unterliegen.

Die Kosten- und Finanzierungsübersicht erfasst und gliedert die **Ausgaben und Einnahmen der Gesamtmaßnahme** nach Art und in zeitlicher Abfolge. Der Detaillierungsgrad der Kosten- und Finanzierungsübersicht ist von der Größe und Komplexität der Maßnahme und den Organisations- und Finanzierungsformen abhängig. Zu den Ausgaben zählen die Aufwendungen, die der Gemeinde entwicklungsbedingt bei der Vorbereitung und bei der Durchführung der Gesamtmaßnahme entstehen. Zu ihnen zählen insbesondere die Kosten der Vorbereitung, der Ordnungsmaßnahmen, der Baumaßnahmen, soweit sie von der Gemeinde zu tragen sind, der Beauftragten wie eines Entwicklungsträgers sowie die Finanzierungskosten. Zu den Einnahmen zählen insbesondere die Privatisierungserlöse, die Ausgleichsbeträge und mögliche Fördermittel (Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 123. Lfg. 2016, § 171, Rn. 17). Im Unterschied zu den Entwicklungsmaßnahmen der 1990er Jahre kommt der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln zumindest bei der „erstmaligen Entwicklung“ von Gebieten nicht mehr in Betracht.

Im Hinblick auf die aktuelle Baukonjunktur unabdingbar ist, bereits bei den Ausgabe- und Einnahmepositionen der Kosten- und Finan-

Leistungen eines Entwicklungsträgers

Finanzielle Abwicklung

zierungsübersicht eine entsprechende **Risikobewertung** vorzunehmen. Hierbei handelt es sich u. a. um die Einbeziehung von Risikozuschlägen (insbesondere bei den zu tätigenen Grunderwerben, den voraussichtlichen „Vermarktungserfolgen“ sowie der Abwicklung von Abwendungsvereinbarungen mit Alteiligentümern mit dem Risiko von Leistungsstörungen, z. B. Insolvenz/wirtschaftliche Notlage), die Berücksichtigung der Zinsentwicklung und die Entwicklung der Inflationsrate.

Wie bereits in Kapitel 3.3. erwähnt, sollte die finanzielle Abwicklung der Entwicklungsmaßnahmen den Anforderungen des neuen kom-

Die SEM in der Doppik

munalen Rechnungswesens (Doppik) entsprechen und auf der Grundlage einer **übersichtlichen Buchhaltung** erfolgen. Im Einzel-

nen ist darunter die Buchung der verauslagten Ausgaben und Einnahmen, die Vorbereitung von Sachstandsberichten für kommunale Gremien und die Erstellung aktueller Kosten- und Finanzierungsübersichten zu verstehen.

Die STEG Stadtentwicklung GmbH als Sanierungs- und Entwicklungsträger nutzt seit drei Jahrzehnten ein eigens entwickeltes, seit 2014 webbasiertes, Finanz-Management-System (FMS) für die finanzielle Abwicklung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Bezug auf Maßnahmenbuchhaltung, Dokumentation, Abrechnung und Information der Kommune. Durch einen passwortgeschützten Internetzugang haben die Mitarbeiter der Kommune Einsicht in die STEG-Maßnahmenbuchhaltung mit sämtlichen Konten und Buchungen sowie dazugehörigen Belegen, Grundstücksverträgen, Plänen, Gutachten etc., die Kosten- und Finanzierungsübersicht (als EXCEL-Download verfügbar).

4 Schlussbemerkungen

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen kommen in wachsenden Städten und Regionen aktuell in unbebauten Gebieten nach § 165 Abs. 2 BauGB („erstmalige Entwicklung“) in Betracht, insbesondere bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer.

Mit Blick auf den eingangs skizzierten Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt stellt sich nunmehr abschließend die Frage, ob die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme letztlich die Lösung für bezahlbares Bauland ist. Wie zu erwarten, ist diese Frage nicht eindeutig zu beantworten.

Ja, weil die Entwicklungsmaßnahme u. a. dadurch finanziert wird, dass die Stadt die Grundstücke zu einem Wert erwirbt, der ohne Aussicht auf die Entwicklungsmaßnahme zustande kommen würde (Anfangswert) und die erschlossenen Grundstücke dann wiederum zu dem Verkehrswert veräußert werden. Durch die Differenz werden die Straßen, die Kindergärten, die Quartierszentren etc. bezahlt; wird ein Überschuss generiert, so kommt dieser wieder den Alteil-

gentümern zu Gute. Die Stadt selbst darf bei einer Entwicklungsmaßnahme also keinen Gewinn erwirtschaften.

Nein, weil die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eine Ausnahme bleiben muss. Unzweifelhaft gibt es in stark wachsenden Städten wieder zahlreichere Gebiete, die mit Hilfe des Entwicklungsrechts entwickelt werden (u. a. laufende Maßnahmen in Köln, Frankfurt, Freiburg, Trier, Landau/Pfalz). Bereits im Jahr 1967 kam das Bundesverfassungsgericht zu der Erkenntnis, dass die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, es verbietet, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen (BVerfG, Beschl. v. 12. 01. 1967 – 1 BvR 169/63). Dennoch wird die Entwicklungsmaßnahme durch ihre engen Festlegungsvoraussetzungen (siehe Kapitel 2.2) aber niemals flächendeckend zur Anwendung kommen.

Wie kann also noch bezahlbares Bauland entstehen?

In dem die Kommunen eine vorsorgende und sozialgerechte Bodenbevorratung betreiben. In dem Bund, Länder und Kommunen ihre Grundstücke nicht zum Höchstpreis verkaufen (besser: Konzeptvergabe, Deutscher Städtetag 2017, S. 18; oder Vergabe im Erbbaurecht, vgl. hierzu Löhr/Braun 2017). In dem die Städte und Gemeinden z. B. durch kommunale Baulandmodelle Quotenregelungen für den geförderten Wohnungsbau einführen (vgl. Dransfeld 2017). Aber auch in dem die privaten Eigentümer, die noch immer auf bebaubaren aber nicht bebauten Grundstücken sitzen, ihre Flächen zum Verkehrswert veräußern. Eine stärkere Gemeinwohlorientierung einzufordern reicht nicht aus, wenn sie an der eigenen Grundstücksgrenze Halt macht.

Schließlich ist eine **Fortentwicklung des Städtebaurechts** im Hinblick auf die besonderen Erfordernisse einer nachhaltigen Baulandpolitik zu prüfen. Ein Planspiel im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung hält es im Ergebnis für sachgerecht, der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme eine sog. **Innenentwicklungsmaß-**

Gesetzlicher Reformbedarf

nahme zur Seite zu stellen (BBSR 2018). Von der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme unterscheidet sich die Innenentwicklungsmaßnahme dadurch, dass sie primär nicht auf die Verbesserung bzw. erstmalige Entwicklung eines Gebiets, sondern auf die Nachverdichtung einzelner Grundstücke zielt. Scheitert eine freiwillige Mobilisierung der Baulücken bzw. minder- oder fehlgenutzten Grundstücken im Maßnahmengbiet, und ist der Eigentümer auch nicht bereit, sein Grundstück zum Verkehrswert an einen Bauwilligen zu veräußern, so kann die Kommune als ultima ratio das Grundstück erwerben. Im Vergleich zum bestehenden grundstücksbezogenen Baugebot wird sich von dem gebietsbezogenen Ansatz der Innenentwicklungsmaßnahme eine höhere Effizienz versprochen.

Reformbedarf wird auch beim bewährten Instrument der Baulandumlegung gesehen. Kötter schlägt vor, das gesetzliche Umlegungs-

verfahren nach §§ 45 ff. BauGB durch einen neuen Ansatz zu ergänzen. Die sog. **Soziale Umlegung** soll demnach nicht nur dem Interessenausgleich der Eigentümer, sondern zugleich dem Wohl der Allgemeinheit durch die Deckung eines dringenden Bedarfs an Wohnraum dienen. Das bodenpolitische Ziel besteht darin, durch eine Erhöhung des Flächenbeitrags Bauland für den sozialen Wohnungsbau in ausreichender Menge und zu einem tragfähigen Preis bereitzustellen sowie sozial gemischte neue Baugebiete und stabile Quartiere zu verwirklichen (Kötter, Rehorst 2019).

Mit diesen Ansätzen kann das klassische und bewährte Instrumentarium bedarfsorientiert weiterentwickelt und es können vielfältige Anwendungsprobleme beseitigt werden (vgl. zu weiteren Ansätzen auch die Roadmap Bodenpolitik in: Aring, Coulmas, Rohland 2018). Zugleich lassen sich wesentliche Blockaden der Baulandbereitstellung bewältigen und die gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung stärker fördern.

Literaturverzeichnis

- Aring, J., Coulmas, D., Rohland, F.** (2018): Heute, morgen, übermorgen – Boden- und Wohnungspolitik im Aufbruch!? Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 3/2018, S. 114ff.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P.** (2016): Baugesetzbuch, Kommentar zum BauGB, 13. Auflage 2016.
- Baugesetzbuch (BauGB)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).
- BBSR (Hrsg.)** (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das Baugesetzbuch, Abschlussbericht vom 22.10.2018.
- Bofinger, P.** (2019): Der deutsche Immobilienmarkt im Spannungsverhältnis von Überhitzung und Wohnungsnot: Welche Lösungsansätze sind jetzt geboten? Vortrag am 4.2.2019 auf dem Wohngipfel Baden-Württemberg in Böblingen.
- Bundesministerium des Inneren, für Heimat und Bau, BMI (Hrsg.)** (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf>;
- Bunzel, A., Niemeyer, E. M.** (2018): Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert, ZfBR 2018, S. 743ff.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)** (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Positionspapier des Deutschen Städtetages.
- Dransfeld, E.** (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand, fub 6/2107, S. 251ff.
- Drees, A.** (2014): Zur Angemessenheit der Instrumentenauswahl für die Realisierung städtebaulicher Planungen, fub 5/2014, S. 217ff.
- DVW – Gesellschaft für Geodäsie Geoinformation und Landmanagement e. V. (Hrsg.)** (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum?: Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten, Schriftenreihe des DVW, Band 76/2014.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M.** (2019): BauGB Kommentar, Loseblattsammlung, 132. Ergänzungs-Lieferung Februar 2019.
- Friesecke, F.; Kötter, T.** (2015): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gem. §§ 165 ff. BauGB – ein Instrument für die erfolgreiche Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden?, fub 2/2015, S. 75ff. und fub 3/2015, S. 111ff.
- Hüfner, C.** (2018): Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – Ein Instrument zur Entwicklung von Wohnbauland in wachsenden Städten? Masterarbeit an der TU Dresden (unveröffentlicht).
- Kötter, T., Rehorst, F.** (2019): Die Soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung zur Flächenbereitstellung für den sozialen Wohnungsbau, ZfV 1/2019, S. 57ff.
- Löhr, D.; Braun, O.** (2017): Erbbaurechte als finanztechnische Strukturierungsvariante – ein Vergleich dreier Modelle, fub 6/2107, S. 242ff.
- Mitschang, S.** (2014): Wohnungsnot! – Hilft die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme?, DVBl. 5/2014, S. 276ff.
- Rauterberg, H.** (2018): Der letzte Grund. In Wahrheit ist die Wohnkrise eine Bodenkrise, in: DIE ZEIT vom 11. Januar 2018, S. 23.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R.** (2014): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. 5. Auflage, Stuttgart.
- Süddeutsche Zeitung** vom 15. April 2019: SEM: Ein Projekt, das provoziert, vgl. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/sem-staedtebaulichen-entwicklungsmassnahme-bodenspekulationen-widerstand-1.4331568>
- Stadt Freiburg: Neuer Stadtteil Dietenbach** unter <https://www.freiburg.de/pb/495838.html> (Abruf am 10.7.2019).
- Stadt Erlangen: Bürgerentscheid 2018/Erlangen West III** am 14.10.2018 unter https://www.erlangen.de/html/be_2018/index.html (Abruf am 10.7.2019).
- Vogel, H.-J.** (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) Heft 35, S. 1544–1547.
- Vogel, H.-J.** (2017): Die verdrängte Herausforderung der steigenden Baulandpreise, in: Süddeutsche Zeitung vom 10. November 2017.

Anschrift des Verfassers

Dr.-Ing. Frank Friesecke
 die STEG Stadtentwicklung GmbH
 Olgastraße 54
 70182 Stuttgart
 Telefon 0711/21068-118
 E-Mail frank.friesecke@steg.de
www.steg.de