

**Voraussetzungen und Durchführung
einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme
zur Ansiedlung eines Gewerbebetriebes**

von

RA Johannes Bohl

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Johannes Bohl * **
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Christine Martin * **
Rechtsanwältin

Ulrich Oppelt
Rechtsanwalt

Jutta Kronewald M.A.
Rechtsanwältin

Dr iur. Christian Szidzek
Rechtsanwalt

Franz-Ludwig-Straße 9
97072 Würzburg

Telefon: (09 31) 7 96 45-0
Telefax: (09 31) 7 96 45-50

E-Mail: info@bohl-martin.de
Internet: www.bohl-martin.de

* auch zugelassen beim
OLG Bamberg und BayObLG München

** zugelassene Gütestelle nach dem Bayer. Schlichtungsgesetz

A. Einführung

Städte und Gemeinden haben oftmals kurzfristigen Bedarf nach neuen Gewerbeflächen, die den Ansprüchen eines bestimmten besonders wichtigen Investors entsprechen sollen, ohne daß bereits solche Flächen zur Verfügung stehen. Vielfach wird die dann erforderliche „Nachfrageplanung“ durch einen Vorhaben- und Erschließungsplan bzw. vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB erfüllt. Das setzt aber praktisch voraus, daß der Investor bereits das betreffende Land erwerben konnte. Wenn die Flächeneigentümer nicht zum freiwilligen Verkauf an den Investor bereit sind, bietet sich das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme an. Dieses Planungsinstrument wird für die Ansiedlung von Gewerbeunternehmen in Gemeinden bislang nur selten genutzt. Zum einen werden Konflikte mit den Grundeigentümern, zum anderen Schwierigkeiten in der Planung befürchtet. Nachfolgend wird dargestellt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahrensgang eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB für die Ansiedlung eines Gewerbetriebes durchgeführt werden kann. Weiterhin wird der typische Verfahrensablauf tabellarisch zusammengestellt, der den Ablauf nochmals chronologisch darstellt und die zu veranschlagende Zeit enthält.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wurde 1995 in das Baugesetzbuch aufgenommen. Sie legt das Städtebauförderungsgesetz der 70er Jahre in einer Mischform aus Entwicklungs- und Sanierungsrecht wieder neu auf. Zuvor wurde die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme 1990 im Zuge der deutschen Einheit als Maßnahmegesetz vor allem für Ostdeutschland befristet eingeführt.

B. Planerische Voraussetzung

Die planerischen Voraussetzungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme unterscheiden sich von einem üblichen Planungsverfahren kaum. Die Einleitung der Maßnahme setzt voraus, daß für den geplanten Bereich eine Baufläche im Flächennutzungsplan vorgesehen ist. Dabei kommt es nicht darauf an, daß eine bestimmte Art von Baufläche im Flächennutzungsplan dargestellt ist, sondern lediglich eine aus dem Katalog des § 1 Abs. 1 BauNVO. Auch die Darstellung eines Baugebietes entsprechend § 1 Abs. 2 BauNVO erfüllt insoweit die Voraussetzungen für die Aufstellung der Satzung.

Die Satzung über die Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (nicht zu verwechseln mit einer „Entwicklungssatzung“ nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Ziff. 2 BauGB) muß

mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein. Das bedeutet u. a., daß die Satzung den Anforderungen des § 1 Abs. 3 bis Abs. 6 BauGB, also

- dem **Gebot der Erforderlichkeit** entspricht,
- den **Zielen der Raumordnung** angepaßt ist und
- dem **Abwägungsgebot** genügt.

Die Vereinbarkeit der Satzung mit den Grundzügen der gemeindlichen Planung ist dadurch gewährleistet, daß im Flächennutzungsplan z. B. eine Baufläche oder Gewerbefläche dargestellt ist.

C. Materielle Voraussetzungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die maßgeblichen materiellen Anforderungen an eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme regelt § 165 Abs. 1 bis Abs. 3 BauGB. Hervorzuheben ist insbesondere, daß ein öffentliches Interesse an der **einheitlichen Vorbereitung** und **zügigen** Durchführung der Maßnahme bestehen muß. Insoweit muß eine **besondere Bedeutung** für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde bestehen. Nach § 165 Abs. 3 Ziff. 2 BauGB ist zulässiges Ziel einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auch die Deckung eines **erhöhten Bedarfs an Arbeitsstätten**. Hieraus sind u. a. folgende Schlußfolgerungen zu ziehen:

- Die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme setzt einen **qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf** voraus, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen im Sinne einer Gesamtmaßnahme erfordert. Damit kommt sie wohl grds. nur für eine sog. „Nachfrageplanung“, nicht aber für eine sog. „Angebotsplanung“ in Betracht.
- Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann auch ausschließlich **örtlichen** Zielen der Orts- bzw. Stadtentwicklung dienen. Diese Ziele können sich auf das Gemeindegebiet insgesamt, auf **Ortsteile** oder andere Teile des Gemeindegebietes beziehen.
- Ausdrücklich gesetzlich anerkannt als Ziel in einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist die Deckung eines erhöhten Bedarfs an **Arbeitsstätten**. Von dieser erlaubten Zielrichtung sind zugleich auch die damit zusammenhängenden Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen mit umfaßt. So hat z. B. der *Bayerische Verwaltungsgerichtshof* noch zur alten Rechtslage die Entwicklung eines Gewerbe- und Industriegebietes zugelassen (*BayVGH*, GuG 1996, 125, vgl. auch *OVG Lüneburg*, BRS 29, Nr. 21). Ob auch

das Ziel der Ansiedlung eines bestimmten Gewerbebetriebes zulässig ist, ist bislang nicht entschieden und im Hinblick auf den Grundsatz, daß eine Enteignung zum Wohle eines Privaten nicht zulässig ist, auch problematisch.

- Gegenstand einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme können auch erstmalig zu entwickelnde **Ortsteile** sein.
- Im Unterschied zu einer gewöhnlichen Bauleitplanung verlangt eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eine „**besondere** Bedeutung“. Hierbei ist auf eine stadtentwicklungspolitische Bedeutung der Maßnahme im konkreten örtlichen oder regionalen Umfeld abzustellen. Generelle Aussagen über eine Mindestgröße von in Betracht kommenden Flächen enthält das Gesetz weder für Ortsteile noch für andere Teile des Gemeindegebietes. Vielmehr ist auf die qualitative Bedeutung für die räumliche Planung in der konkreten Situation abzustellen. Eine Mindestgröße läßt sich deshalb auch nicht regelmäßig in einen unmittelbaren Bezug zu Gemeindegröße stellen. Maßstab für die Abgrenzung des Erfordernisses städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, z. B. von der Entwicklung eines Baugebietes „nur“ über den Bebauungsplan, sind zum einen die besondere („spezielle“) Bedeutung der Maßnahme für die Gemeindeentwicklung insgesamt, zum anderen -- auf der Ebene der Zulässigkeit der förmliche Festlegung -- das Gemeinwohlerfordernis und das Erfordernis des Einsatzes des besonderen entwicklungsrechtlichen Instrumentariums.
- Im Hinblick auf die mögliche Grundlage einer Entwicklungssatzung zu Enteignung der Grundeigentümer ist eine **erhöhte Prüfung in der Erforderlichkeit** der Maßnahme geboten. Durch § 165 Abs. 3 Satz 1 Ziffer 3 BauGB ist klargestellt, daß auch die Errichtung von Arbeitsstätten generell ein Allgemeinwohlbelang im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG ist. Die Gemeinden dürfen (nach umstrittener Ansicht) auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen, wenn sie mit den ihnen nach dem BauGB zu Gebote stehenden städtebaulichen Instrumenten die Bodennutzung regeln und aktiv steuern.
- Nach überwiegender Ansicht kann einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht entgegengehalten werden, daß die damit verfolgten wirtschaftspolitische Ziele auch **an anderen Stellen des Gemeindegebietes** umgesetzt werden könnten. Jedoch ist zu prüfen, ob der vorgesehene Standort den Erfordernissen der Maßnahme entspricht.

- Die bloße „Entwicklungsgewinnabschöpfung“ ist für sich kein Grund für die Einleitung einer Entwicklungsmaßnahme; diese steht vielmehr in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Erfordernis des Einsatzes eines besonderen Instrumentariums und ist eine Folge hieraus. Die Entwicklungsmaßnahme muß vielmehr -- im Vergleich zu den übrigen plandurchsetzenden und bodenordnenden Instrumenten -- das erforderliche und geeignete Verfahren zur Verwirklichung der konkreten städtebaulichen Aufgaben sein.

Aus den vorgenannten Kriterien folgt, daß insbesondere im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen besonderes Augenmerk auf die Frage gelegt werden muß, woraus sich der besondere dringende Bedarf an der in der Planung vorgesehenen Nutzung (hier: Gewerbe) ergibt und warum dieser nicht im Wege einer üblichen städtebaulichen Planung durch einen regulären Bebauungsplan ausreichend befriedigt werden kann.

D. Verfahrensablauf

Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gliedert sich in mehrere Phasen.

I. Vorbereitende Untersuchungen, § 165 Abs. 4 BauGB

Der Beginn der vorbereitenden Untersuchungen wird durch einen **förmlichen Beschluß** der Gemeinde eingeleitet, § 165 Abs. 4 Satz 2 i.V. mit § 141 Abs. 3 BauGB; dieser ist **ortsüblich bekannt zu machen**, § 165 Abs. 4 Satz 2 i.V. mit § 141 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

Die Bekanntmachung des Beschlusses über den Beginn der Voruntersuchungen hat eine Reihe von **Rechtsfolgen**:

- Ab diesem Zeitpunkt besteht nach § 165 Abs. 4 Satz 2 BauGB die **Auskunftspflicht** für die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder einzelner Gebäudeteile Berechtigten und ihren Beauftragten gegenüber der Gemeinde nach § 138 BauGB. Auf die Auskunftspflicht nach § 138 BauGB ist deshalb bei der ortsüblichen **Bekanntmachung** des Beschlusses ausdrücklich **hinzuweisen**.
- Mit der Einleitung der Voruntersuchungen hat die Gemeinde darüber hinaus die Beteiligung und Mitwirkung entsprechend § 137 und § 139 BauGB vorzusehen.

- In **bodenrechtlicher** Hinsicht hat die Bekanntgabe des Beschlusses mehrfache Bedeutung:
 - Nach §165 Abs. 4 Satz 2 i.V. mit §141 Abs. 4 BauGB können Vorhaben **zurückgestellt** werden.
 - Die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses kann darüber hinaus für die enteignungsrechtliche Vorwirkung nach § 169 Abs. 1 Ziff. 6 i.V. mit § 153 Abs. 1 BauGB Bedeutung haben, da die Gemeinde spätestens damit im Sinne einer klaren Stichtagsregelung bei einer späteren Entschädigung Werterhöhungen ausschließt, die im Geschäftsverkehr lediglich durch die Aussicht auf die Entwicklung eintreten (so in der amtl. Begründung zum Entwurf des InvWoBauG, BT-Drucks. 12/3944, S. 32).

Gemäß § 171 Abs. 2 i.V. mit § 149 BauGB ist nach dem jeweiligen Stand der Planung eine **Kosten- und Finanzierungsübersicht** aufzustellen. Auch wenn nähere gesetzliche Konkretisierungen über Art und Zeitpunkt dieser Kosten- und Finanzierungsübersicht fehlen, ist jedoch nach einhelliger Meinung in der Phase der vorbereitenden Untersuchung bereits eine **überschlägige Kostenschätzung** vorzunehmen, die im weiteren Verfahren **fortzuschreiben** und zu **konkretisieren** ist.

II. Frühzeitige Beteiligung der betroffenen Eigentümer

Gemäß § 168 Abs. 1 Ziff. 1 i.V. mit § 137 BauGB sind die betroffenen Eigentümer frühzeitig zu informieren, in die Planung mit einzubeziehen und zur Mitwirkung zu motivieren. Formale Vorgaben über die Art und Weise der Beteiligung gibt es nicht, so daß sich bei einer kleinen Zahl von Betroffenen die nichtöffentliche Erörterung in Einzelgesprächen anbietet.

Gemäß § 168 Abs. 1 Ziff. 1 i.V. mit § 138 BauGB sind die Eigentümer der Gemeinde zur Auskunft über alle für die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme nützlichen und notwendigen Tatsachen verpflichtet. Dies betrifft insbesondere solche Tatsachen, die im Hinblick auf einen ausgeweiteten Übernahmeanspruch für einen gesamten landwirtschaftlichen Betrieb nach § 168 BauGB von Bedeutung sind.

III. Erwerb der Grundstücke im Entwicklungsbereich durch die Gemeinde

Um die Durchführung entsprechend den festgelegten Zielen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu beschleunigen, soll die Gemeinde grundsätzlich alle Grundstücke im Entwicklungsbereich erwerben, weil dadurch die zügige Umsetzung der Maßnahmen und die Einhaltung der Entwicklungsziele nach Ansicht des Gesetzgebers am besten gewährleistet werden kann (Beschleunigungs- und Steuerungsfunktion).

1. Grundfall: freihändiger Erwerb durch die Gemeinde

Gemäß § 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB sollen im städtebaulichen Entwicklungsbereich die Grundstücke grundsätzlich durch die Gemeinde erworben werden. Die Erwerbspflicht steht im Zusammenhang mit den Voraussetzungen über die Festlegung des Entwicklungsbereichs in § 165 Abs. 3 Satz 1 Ziff. 2 BauGB, wonach bezogen auf das Gebiet die Enteignungsvoraussetzungen (Wohl der Allgemeinheit) vorliegen müssen. Hieraus rechtfertigen sich letztlich auch die Zulässigkeit der Enteignung ohne Bebauungsplan (§ 169 Abs. 3 Satz 1 BauGB) sowie der Ausschluß der Vorschriften über die Bodenordnung (§ 169 Abs. 2 BauGB). Zu beachten ist, daß bei land- und forstwirtschaftlichen Betriebsflächen nach § 189 BauGB auch ein geeignetes Ersatzlandangebot unterbreitet werden muß.

Der Erwerbspflicht der Gemeinde steht die Veräußerungspflicht nach § 169 Abs. 5 bis Abs. 8 BauGB gegenüber; d. h. die Erwerbspflicht der Gemeinde bezieht sich im Ergebnis, sieht man von den im Gemeindevermögen verbleibenden Flächen (z. B. kommunale Infrastruktur) ab, auf einen **Durchgangserwerb**.

2. Ausnahmen von der Erwerbspflicht

§ 166 Abs. 3 Satz 2 BauGB sieht zwei Ausnahmen von der Erwerbspflicht der Gemeinde vor:

- Gemäß § 166 Abs. 3 Satz 2 Ziff. 1 BauGB soll die Gemeinde ein Grundstück nicht erwerben, wenn durch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme die bauliche Nutzung nach Art und Maß nicht verändert werden soll, so daß der Beschleunigungs- und Steuerungszweck des gemeindlichen Grunderwerbs nicht notwendig ist.

- Vom gemeindlichen Grunderwerb kann gemäß § 166 Abs. 3 Satz 2 Ziff. 2 BauGB auch abgesehen werden, wenn der private Grundeigentümer in der Lage ist, das Grundstück in angemessener Frist entsprechend den Zielen der Entwicklungsmaßnahme zu nutzen und sich hierzu in einem **öffentlich-rechtlichen Vertrag** mit der Gemeinde auch verpflichtet.

Somit zeigt sich, daß beim Flächenerwerb sorgfältig und strategisch vorgegangen werden muß, damit auch notfalls durch Enteignung die benötigten Flächen rechtssicher erworben werden können. Gemeinden schrecken hiervor all zu oft zurück.

3. Einschaltung eines Entwicklungsträgers

Gemäß § 167 Abs. 1 BauGB kann sich die Gemeinde zu Erfüllung einzelner oder aller Aufgaben im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme eines geeigneten Beauftragten, insbesondere eines Entwicklungsträgers bedienen. Dieser Entwicklungsträger handelt dann als Treuhänder für die Gemeinde im eigenen Namen auf gemeindliche Rechnung. Der Vorteil der Beauftragung eines solchen Entwicklungsträgers liegt zum einen darin, daß der Finanzbedarf der Gemeinde für die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme minimiert wird und zum anderen gegebenenfalls vorhandenes Know-how genutzt werden kann.

Als Entwicklungsträger kommt nur ein Unternehmen in Betracht, dem die zuständige Behörde bestätigt hat, daß es die Voraussetzungen für die Übernahme der Aufgabe als Entwicklungsträger erfüllt (vgl. § 167 Abs. 1 Satz 2 i.V. mit § 157 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Soweit ein solcher Entwicklungsträger im Auftrag der Gemeinde den Grunderwerb übernimmt, ist der jedoch anschließend zur Veräußerung nach Weisung der Gemeinde gemäß § 167 Abs. 3 BauGB verpflichtet.

4. Besonderheiten bei landwirtschaftlichen Grundstücken

Besonderheiten bei der Erwerbspflicht sind für die Gemeinde bei der Beanspruchung landwirtschaftlicher Grundstücke zu beachten. Gemäß § 168 (Abs. 2) i.V. mit § 145 Abs. 5 BauGB kann der Eigentümer betroffener Flächen eines land- oder forstwirtschaftliche Betriebes von der Gemeinde die Übernahme sämtlicher Grundstücke des Betriebes -- auch wenn sie außerhalb des städtebaulichen Entwicklungsbereichs liegen -- verlangen, sofern

dies der Gemeinde zumutbar ist. Auf jeden Fall besteht ein solcher Übernahmeanspruch dann, wenn dem Eigentümer für die außerhalb des Plangebietes liegenden Grundstücke eine bauliche oder wirtschaftliche Nutzung nicht mehr in angemessenem Umfang möglich ist.

Auch ist die Pflicht zur Prüfung einer Ersatzlandbeschaffung nach § 189 BauGB zu beachten. Hierauf hat der land- oder forstwirtschaftliche Betrieb einen einklagbaren Rechtsanspruch. Wurde keine Ersatzlandbeschaffung versucht, gefährdet dies die gesamte Entwicklungsmaßnahme.

5. Enteignung

Allein aufgrund der ordnungsgemäß zustande gekommenen Satzung über die Festlegung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist auch die Enteignung der betroffenen Grundstücke gemäß § 169 Abs. 3 BauGB möglich, sofern die Gemeinde nachweisen kann, sich zuvor ernsthaft und erfolglos um den freihändigen Erwerb der Flächen bemüht zu haben. Die Besonderheit liegt darin, daß es eines rechtswirksamen Bebauungsplanes als Voraussetzung dieser Enteignung gerade nicht bedarf. Das wiederum führt jedoch im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs in die verfassungsrechtliche Rechtsposition aus Art. 14 Abs. 1 GG zu besonderen Anforderungen an die Satzung über die Festlegung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (s.o.).

IV. Aufstellung konkretisierender Bebauungspläne

Zur Schaffung von Baurechten müssen grundsätzlich konkretisierende Bebauungspläne aufgestellt werden, sofern nicht die Voraussetzungen des § 34 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB gegeben sind. Soweit im zu beplanenden Gebiet bislang eine Bebauung fehlen sollte, sind solche Bebauungspläne zwingend. Dieser scheinbar „doppelte“ Planungsaufwand mag zunächst abschrecken, ist aber durchaus sinnvoll. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zeichnet sich gerade dadurch aus, daß die Gemeinde bzw. der Entwicklungsträger Eigentümer der Plangrundstücke wird, um die Durchführung der Maßnahme auch effektiv zu steuern. Das ist aber nur möglich, wenn der Flächenerwerb vor der eigentlichen Bauleitplanung erfolgt.

Gemäß § 166 Abs.1 Satz 2 BauGB sind diese Bebauungspläne „ohne Verzug“ aufzustellen. Daraus folgt, daß die Entwicklungsmaßnahme insgesamt zügig betrieben und umgesetzt werden muß. Die Umsetzung kann dabei z.B. auch durch einen oder mehrere vorhabenbezogene Bebauungspläne nach § 12 BauGB erfolgen.

E. Bodenwertsteigerungen und Bewertung von Entschädigungen und Kaufpreisen

§ 154 Abs. 1 BauGB legt dem Eigentümer die Pflicht zur Zahlung eines Ausgleichsbetrages entsprechend der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Grundstückswertes auf, sofern die Sanierungsmaßnahmen durchgeführt und die neu geordneten Grundstücke dem Bebauungsplan entsprechend nutzbar sind (§ 154 Abs. 3 BauGB; zur Bemessung des Ausgleichsbetrages nach der Differenz zwischen End- und Anfangswert vgl. § 154 Abs. 2 Satz 1 BauGB) und ist mit Art. 14 GG vereinbar. Die im Entwicklungsbereich eintretende Erhöhung der Grundstückspreise beruht auf den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, nicht aber hat der Eigentümer hierzu beigetragen. Ein Ausgleich ist vor diesem Hintergrund auch deshalb vonnöten, weil anderenfalls die Sanierung erheblich teurer und damit erschwert würde.

Für den Fall, daß die Gemeinde gemäß § 166 Abs. 3 Satz 2 BauGB vom Erwerb bestimmter Flächen im Entwicklungsbereich abgesehen hat, bestimmt § 166 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausdrücklich, daß der Eigentümer verpflichtet ist, einen Ausgleichsbetrag an die Gemeinde zu entrichten, welcher der durch die Entwicklungsmaßnahme bedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks entspricht. Diese vollständige Abschöpfung der Bodenwertsteigerung wird von vielen Grundstückseigentümern –zu unrecht – als Enteignung empfunden. Wegen des damit verbundenen kommunalpolitischen Sprengstoffes ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in der Praxis wohl auch so unbeliebt.

Die Ermittlung von Entschädigungsbeträgen und Kaufpreisen bestimmt sich nach § 169 Abs. 1 Ziff. 6 i.V. mit § 153 Abs. 1 bis Abs. 3 BauGB. Danach sind der freien Vereinbarung von Kaufpreisen für die Gemeinde zwingende Grenzen gesetzt. Der Kaufpreis darf denjenigen, der durch eine Wertermittlung nach den Vorschriften der Wertermittlungsverordnung errechnet wird, nicht übersteigen. Zudem dürfen Wertsteigerungen durch die anstehende Entwicklungsmaßnahme nicht mitberücksichtigt werden (außer sie beruhen auf eigenen Aufwendungen des Betroffenen).

Die Realisierung der entwicklungsbedingten Werterhöhungen erfolgt jedoch wegen des gemeindlichen Durchgangserwerbs -- anders als im Sanierungsrecht (dort stehen Ausgleichsbetragszahlungen, Ablösungen und Vorauszahlungen im Vordergrund) -- im gesetzlichen „Grundfall“ durch die Wiederveräußerung von Grundstücken. Die Gemeinde hat jeweils die Grundstücke zum Neuordnungswert zu veräußern. Ausgleichsbeträge werden im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nur dann erhoben, wenn die Gemeinde von der Ausübung des Grunderwerbsrechts absieht.

Für die Wertermittlung landwirtschaftlicher Grundstücke enthält § 169 Abs. 4 BauGB eine Sonderregelung, deren Bedeutung nicht ganz klar ist. Nach herrschender Meinung wiederholt die Vorschrift jedoch nur einen allgemeinen wertermittlungsrechtlichen Grundsatz. In der Praxis wird man jedoch vielfach davon ausgehen müssen, daß eine landwirtschaftliche Fläche bereits die Wertqualität „Bauerwartungsland“ nach § 4 Abs. 2 WertV besitzt. Landwirtschaftsfremde, die nach § 4 Abs. 1 WertV bislang im freien Grundstücksverkehr noch keine Werterhöhungen im Hinblick auf die rechtlich ungesicherte Hoffnung einer späteren Wahl effizientere Nutzung erfahren haben, erfüllen wahrscheinlich die grundsätzlichen Voraussetzungen des § 165 Abs. 2 BauGB für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nicht. Diese Vorschrift verlangt nämlich als Grundvoraussetzung, daß entweder bereits objektiv eine besondere Bedeutung der in Anspruch genommenen Flächen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde besteht oder eine solche Entwicklung bereits (durch entsprechende Planung) angestrebt ist. In beiden Fällen ist dann aber praktisch bereits von „Bauerwartungsland“ im Sinne des § 4 Abs. 2 WertV auszugehen.

F. Finanzierung

Bei der Entwicklungsmaßnahme sieht § 171 Abs. 1 BauGB vor, daß die (insbesondere durch den Verkauf der planungsrechtlich aufgewerteten und erschlossenen Grundstücke bedingten) Einnahmen, welche bei der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme entstehen, (ausschließlich) zur Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme zu verwenden sind; es handelt sich also um **zweckgebundene Einnahmen**. Ein Überschuß aus dem Grundstücksverkauf soll daher der Gemeinde nicht zugute kommen, sondern ist durch entsprechende Preisgestaltung zu vermeiden. § 169 Abs. 8 Satz 1 BauGB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß zur Finanzierung der Entwicklung das Grundstück zu dem Verkehrswert zu veräußern ist, der sich durch die Neuordnung des Entwicklungsbereichs ergibt.

G. Veräußerung der bebaubaren neuen Grundstücke an Bauwillige

Die Gemeinde muß nach Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme die freihändig oder im Wege der Enteignung erworbenen Grundstücke (mit Ausnahme der Gemeinbedarfsflächen etc.) an Bauwillige, die sich hierzu durch öffentlich-rechtlichen Vertrag in bestimmter Frist zur Bebauung verpflichten, veräußern. Bei dieser Veräußerung sind **vorrangig die früheren Eigentümer** zu berücksichtigen, was den wirtschaftlichen Effekt nach sich zieht, daß die Bodenwertsteigerung, die mit der Durchführung der Entwicklungsmaßnahme regelmäßig verbunden ist, vollständig von der Gemeinde abgeschöpft wird (vgl. § 169 Abs. 4 bis Abs. 8 BauGB).

Die Veräußerung der Grundstücke an die Bauwilligen erfolgt zum sogenannten **Neuordnungswert**. Soweit bei der Veräußerung von Grundstücken höhere Einnahmen erzielt werden können, als dies die Kosten und die Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme erforderten, sind diese etwaigen Gewinne nach § 171 Abs. 1 in Verbindung mit § 156 a BauGB hälftig zwischen den früheren und den jetzigen Eigentümern der Grundstücke im Geltungsbereich der Entwicklungsmaßnahme aufzuteilen. Ein etwaiger Gewinn fließt damit grundsätzlich nicht der Gemeinde zu, was der strengen Zweckbindung der Einnahmen auch zuwiderliefe.

Aus § 171 Abs. 1 BauGB leitete die herrschende Meinung ab, daß das Motiv der Wertabschöpfung für die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme alleine nicht genügt. Die gesetzliche Regelung stellt nämlich klar, daß die sogenannte „Wertabschöpfung“ gerade nicht der Gemeinde, sondern im wesentlichen den späteren Bauwillige zugute kommt durch die Schaffung günstigen Baulandes.

H. Tabellarische Zusammenstellung

lfd. Nr.	Verfahrensschritt	Zeitdauer
1.	vorbereitende Untersuchung	ca. 2 Monate
2.	Einleitungsbeschuß für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	
3.	Beteiligung der Grundstückseigentümer und der Träger öffentlicher Belange	ca. 2 Monate
4.	freihändiger Grundstückserwerb	ca. 2 Monate
5.	Aufstellungsbeschuß für konkretisierenden Bebauungsplan und Beauftragung eines Planungsbüros	

6.	Erstellung eines Planentwurfes	ca. 2 Monate
7.	Bürgerbeteiligung und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	ca. 3 Monate
8.	Überarbeitung des Planentwurfs	ca. 2 Monate
9.	Satzungsbeschluß und Auslegung	
10.	Veräußerung an Bauwillige	ca. 1 Monat
11.	Durchführung der Erschließung	ca. 6 Monate
	Gesamtverfahrensdauer	mind. 20 Monate

Somit ergibt sich bei gewöhnlichem Verfahrensablauf eine Zeit von mindestens 20 Monaten, bis baureifes Land für die beabsichtigte Ansiedlung eines Gewerbebetriebes zur Verfügung steht. Eine wesentliche Beschleunigung ist letztlich nur dann erreichbar, wenn verschiedene Planungsschritte parallel geführt werden, die Praxis zeigt gleichwohl, daß eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme oftmals weit länger dauert.

Das Baurecht sieht im Einzelfall Möglichkeiten zur „Beschleunigung“ vor, die aber nach der bauplanungsrechtlichen Praxis kaum weitere effektive Beschleunigungseffekte erbringen. So ist insbesondere die Möglichkeit zu nennen, bereits nach dem Verfahrensschritt der lfd. Nr. 6 oder Nr. 7 nach § 33 BauGB vorzeitig Baugenehmigungen zu erteilen.

I. Beispiele für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

1. Überblick

Grundsätzlich lassen sich nur wenige Beispiele von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen für Gewerbeobjekte in der Praxis finden. Als bekannte Beispiele sind an dieser Stelle die Entwicklungsmaßnahme Rummelsburger Bucht, der Gewerbepark „Gügling-Nord“ der Stadt Schwäbisch Gmünd sowie das Modellvorhaben Limburg zu nennen.

Bei dem Vorhaben Rummelsburger Bucht in Berlin geht es um die Kombination der Schaffung neuer Arbeitsplätze mit einer architektonischen Attraktion am Rande Berlins, des sogenannten Gerichtsgartens. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme innerhalb der Stadt Schwäbisch Gmünd beabsichtigte „die dringend notwendige Ausweisung von neuen Gewerbeflächen, die sich aufgrund der besonderen topographischen Situation Schwäbisch Gmünds schwierig gestaltete. Die aufwendige Erschließung des Gebietes wurde dabei durch das Land Baden - Württemberg finanziell erheblich gefördert.“

2. Modellvorhaben Limburg – „Neuer Stadtteil am ICE-Bahnhof Limburg“

Einer vertieften Betrachtung soll nachfolgend das Modellvorhaben Limburg unterzogen werden, da sich hierin die vorstehend genannten Aspekte der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme weitgehend wiederfinden.

a) Ausgangssituation, Projektschwerpunkt

Die Deutsche Bahn AG beabsichtigt in Limburg, einer Kreisstadt mit ca. 35.000 Einwohnern am nordwestlichen Rand des Rhein-Main-Verdichtungsraumes, an der ICE-Neubaustrecke Frankfurt-Köln die Errichtung eines Haltepunktes. Aufgrund der Trassenführung wird der ICE-Bahnhof auf der „Grünen Wiese“ 2,5 km südöstlich der Limburger Kernstadt zwischen den Stadtteilen Lindenhof und Eschhofen unmittelbar an der BAB A3 liegen. Als Ergänzung zur Innenstadt mit dem bestehenden Regionalbahnhof entsteht durch den neuen ICE-Bahnhof Limburg-Süd ein zusätzlicher Verkehrsknotenpunkt in peripherer Lage zum Stadtzentrum. Dieser bildet den Ausgangspunkt für die Entwicklung eines neuen, Nutzungsgemischten Stadtteils auf einer Fläche von ca. 40 ha. Am Bahnhofsplatz ist die Anlage eines attraktiven Zentrums mit Einzelhandel, Hotel und Kongressnutzung, Gastronomie und Wohnen vorgesehen. Dieses neue Zentrum soll funktionsteilig zur Limburger Innenstadt entwickelt werden.

Der Schwerpunkt des Projektes liegt auf der Konkretisierung des Entwicklungskonzeptes für das am ICE-Bahnhof Limburg geplante Stadtteilzentrum (Stadtquartier) und auf dem „übergreifenden Entwicklungskonzept“ für den neuen Stadtteil und die Kernstadt Limburg. Hierbei müssen unter Einfluß der Beteiligten Zielvorstellungen und Umsetzungsstrategien erarbeitet und erprobt werden.

b) Projektbausteine

(1) Entwicklungskonzept

Zu Beginn der Maßnahme wurden im Mai 1986 auf einem Symposium die weiteren Schritte der Stadtentwicklung herausgeschält:

- Entwicklungsimpulse werden von den Funktionsbausteinen Dienstleistungen, Freizeiteinrichtungen und Gewerbeparks erwartet; Wohnen soll als zusätzlicher Funktionsbaustein in seiner Ausprägung überprüft werden.
- Das städtebauliche Entwicklungskonzept muß detailliert werden, um eine Basis für eine aktive Wirtschaftsförderung und Vermarktung zu erhalten.

(2) Realisierungswettbewerb für den neuen Stadtteil am ICE-Bahnhof im ersten Bauabschnitt

Es wurde zunächst ein Realisierungswettbewerb durchgeführt. Hierbei wurde jedoch nicht die ursprünglich angedachte Bahnhofsversion ausgeführt, sondern es konnte erst nach einer Kostenreduzierung eine tragfähige Lösung entwickelt werden.

(3) Masterplan und Moderation des Planungs-, Umsetzungs- und Vermarktungsprozesses

Kernstück des Modellvorhabens „Neuer Stadtteil am ICE - Bahnhof Limburg“ ist ein Masterplan. Seine Aufgabe ist, den Planungs- und Realisierungsprozeß von komplexen Stadtentwicklungsprojekten im vorgesehenen Zeit- und Kostenrahmen bei Wahrung inhaltlicher Standards und Qualitäten erfolgreich zu steuern. Der Masterplan gehört zu den informellen Planungsinstrumenten; hiermit soll die Möglichkeit eröffnet werden, die grundsätzlich mögliche Durchführbarkeit der Entwicklungsmaßnahme auch gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Sicherung des städtebaulichen Konzeptes muß durch (nachfolgende) Bauleitplanung bzw. Bebauungspläne erfolgen.

Der Masterplan für den neuen Stadtteil enthält Aussagen über die Einbindung des Vorhabens in die Stadtentwicklung Limburg und verschiedene Entwicklungsszenarios. Das Entwicklungsszenario „Limburg-Süd“, ein neuer Stadtteil mit Mischung aus Gewerbe, Dienstleistung, Freizeit und Wohnen wird vor allem deswegen favorisiert, weil dieses Konzept eine hohe Flexibilität besitzt, an unterschiedliche Anforderungen angepaßt werden kann und den gesamtstädtischen Anforderungen am ehesten gerecht wird.

In dem Masterplan werden des weiteren verschiedene Organisations- und Verfahrensmodelle zur Umsetzung der städtebaulichen Konzeption diskutiert. Diese sind die klassischen Instrumente des Baugesetzbuches, ergänzt durch vertragliche Vereinbarungen, die städte-

bauliche Entwicklungsmaßnahme, städtebauliche Verträge, welche eher in Teilbereichen des neuen Stadtteils angeendet werden können (Kooperation und Interessenausgleich zwischen Stadt, Grundstückseigentümern und Investoren) und „Privatisierung der Projekt- und Standortentwicklung“.

Dieses Konzept ist der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nachempfunden, vermeidet aber förmliche Verfahren. Ziel ist es, durch Einschaltung leistungsfähiger Privater zu einer integrierten Standort- und Projektentwicklung zu gelangen.

Das Modellvorhaben bzw. die Projekte im neuen Stadtteil sollen stufenweise realisiert werden. Hierzu trifft der Masterplan die maßgeblichen Aussagen wie den Beginn mit dem Bau des Bahnhofes und der Haupterschließung der Flächen sowie drei weitere Baustufen je nach Fortgang der Flächenvermarktung; die vermarktungsfähige Nettobaufläche beträgt dabei nach dem fortgeschriebenen Masterplan ca. 48% der Gesamtfläche. Die Preisgestaltung wird entscheidend durch die anfallenden Gesamtkosten (Ankauf, Erschließung, Mischungsverhältnis der baulichen Nutzungen sowie die Kosten der Zwischenfinanzierung) geprägt werden.

Auf einem weiteren Symposium im Februar 1999 wurden die Planung für den neuen Stadtteil am ICE-Bahnhof Limburg-Süd vorgestellt und die Realisierungsmöglichkeiten diskutiert. Der Bahnhof und die erste Baustufe des neuen Stadtteils sollten ursprünglich bis Ende 2000 fertig gestellt sein.

c) Projekterkenntnisse, Projektspezifische Strategien

(1) Verflechtung des neuen Stadtteils mit dem Innenbereich

Eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen dem innerstädtischen Zentrum und großflächigen Einrichtungen im Außenbereich unter städtebaulichen Gesichtspunkten wird, wie im Fall Limburg, durch einen gemischt genutzten Stadtteil mit dem Bahnhof als Kernpunkt der Entwicklung am ehesten erreicht. Damit entfällt eine Differenzierung in Innen- und Außenbereich, da Außenbereichsstandorte keine multifunktionale Verflechtung mit dem Siedlungsgefüge haben. Der neue Stadtteil soll diese Verflechtung erhalten, so daß ein vorhandener Innenbereich (nämlich das Stadtzentrum Limburg) mit einem neuen Innenbereich verbunden wird.

(2) Aufstellung eines gesamtstädtischen Zentrenkonzepts

Angestrebt wird die Aufstellung eines Zentrenkonzepts und Einzelhandelskonzepts für die Gesamtstadt, das Limburg noch nicht besitzt, um Konkurrenzsituationen beurteilen zu können. Um eine „arbeitsteilige“ Entwicklung sicherzustellen, will man im Rahmen des gesamtstädtischen Konzepts quantitative und qualitative Ausstattungsmerkmale klären und ggf. entsprechende Festlegungen für die Innenstadt und die Stadtteilzentren treffen.

(3) Flächenmanagement für zentrenbildende Einrichtungen

„Zentrenbildende“ Einrichtungen im Außenbereich können nach Auffassung der Projektfor- schung nicht unmittelbar eingebunden werden; deshalb will man in Limburg von ihnen Ab- stand nehmen. Vielmehr will man in der Stadt nach Möglichkeit Flächen und Erschlie- ßungsvoraussetzungen für solche Einrichtungen vorsehen, um im Bedarfsfall innerstädti- sche oder innenstadtnahe Standorte anbieten zu können (Flächenvorhaltepolitik und Flä- chenmanagement für geeignete Standorte).

J. Bewertung und Zusammenfassung

Im Ergebnis zeigt sich, daß die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ein geeignetes Instrument ist, um eine Nachfrageplanung zur Ansiedlung eines für die Gemeinde bedeut- samen Gewerbebetriebes zu schaffen. Sie ermöglicht den schnellen Zugriff auf Flächen ohne sich in die Abhängigkeit von Grundstückseigentümern zu begeben. Der damit ver- bundene Eigentumseingriff verlangt dann aber ein besonderes Maß an strategischem und sorgfältigem planerischen Vorgehen.

Gleichwohl kann nicht darüber hinweggesehen werden, daß das Instrument der städtebau- lichen Entwicklungsmaßnahme in der Praxis selten vollständig umgesetzt wird. In zahlrei- chen Fällen wird die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nur als „Drohgebärde“ der Gemeinde gegenüber unkooperativen Eigentümern eingesetzt, um diese zu einer Mitwir- kung an einer regulären Bauleitplanung zu bewegen. Es wäre jedoch wünschenswert, wenn zukünftig vermehrt die besonderen Feinsteuerungsmöglichkeiten in der Städtepla- nung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen erkannt und auch tatsächlich ange- wendet würden. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann dann gerade auch im Bereich der Flächenbereitstellung für Gewerbeansiedlungen fruchtbar gemacht werden.

BOHL & MARTIN
Rechtsanwälte

RA Bohl
Fachanwalt für Verwaltungsrecht