

Einleitung

- 1 Im BauGB ist im 2. Kap. das **besondere Städtebaurecht** geregelt. Mit den §§ 165–171 BauGB hat der Gesetzgeber das städtebauliche Instrument der Entwicklungssatzung normiert. Gemäß § 165 I BauGB können städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen in Stadt und Land, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen, nach den Vorschriften der §§ 165–171 BauGB vorbereitet und durchgeführt werden. § 165 BauGB ist somit das passende Gegenstück zu § 136 I BauGB, welcher sich auf städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bezieht (*Schmitz* in Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 165 Überblick). Der Gesetzgeber hat mit der Schaffung der Regelungen zur Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen den Städten und Gemeinden **weitreichende Eingriffsbefugnisse und Gestaltungsmöglichkeiten** zur Durchsetzung besonderer städteplanerischer Konzeptionen eröffnet.
- 2 Die Städte und Gemeinden können auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen der §§ 165 ff. BauGB **kommunalpolitische Zielsetzungen**, d.h. typischerweise die Schaffung neuer Gewerbe-/Industriestandorte sowie Wohnbaugebiete nebst entsprechender Infrastrukturmaßnahmen und die Neunutzung brachliegender Flächen (z. B. ehemalige Militärgelände) im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung umsetzen. Zudem stellt die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eine Möglichkeit dar, wie die Kommunen den aktuellen Problemen der Wohnungsnot und des demographischen Wandels begegnen können (*Mitschang*, DVBl. 2014, 276, 282 f.).
- 3 Durch die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereiches wird den Städten und Gemeinden ein deutlich weitgehenderer Handlungsspielraum eröffnet als durch die herkömmlichen Instrumente des Städtebaurechtes, wie z. B. dem klassischen Bebauungsplan oder dem Umlegungsverfahren. Von besonderem Interesse für die Städte und Gemeinden bei der Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereiches zur Umsetzung von städtebaulichen Planvorstellungen ist, dass die Gemeinden nach Scheitern eines freihändigen Erwerbs der Grundstücke im Entwicklungsbereich **im Enteignungsweg flächendeckend Zugriff** auf die betroffenen Grundstücke nehmen können. Für die Enteignung ist weder das Vorliegen eines Bebauungsplans notwendig, noch müssen die Voraussetzungen der enteignungsrechtlichen Vorschriften des BauGB vorliegen, da die §§ 85, 87, 88 und 89 I–III BauGB im städtebaulichen Entwicklungsbereich nicht anwendbar sind (§ 169 III BauGB). Aufgrund dieser enteignungsrechtlichen Vorwirkung wird die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme auch als „**schärfstes Schwert der Bodenordnung**“ (VGH Mannheim BauR 1996, 523, 525; BayVGH München BayVBl. 1996, 271, 277, *Haag/Menzel/Katz* Rn. 631) bezeichnet. Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass nur städtebauliche Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben von besonderer Bedeutung es rechtfertigen, dass ein Entwicklungsbereich festgelegt wird. Es muss sich um städtebauliche Aufgaben handeln, die in ihrer Bedeutung über das hinausgehen, was üblicherweise durch **weniger einschneidende Instrumente** des Städtebaurechtes erreicht werden kann. Das städtebauliche Entwicklungsrecht ist durch die Rechtsprechung als verfassungskonform angesehen worden (so z. B. BVerfG NVwZ 2003, 71; BVerfG BauR 2003, 70; BVerfG NJW 1987, 1251; BVerwG NVwZ 1999, 407; *Schmitz* in Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 165 Rn. 4 ff.).
- 4 Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nur **eingeschränkt anwendbar**, wenn nämlich von einer **besonderen Bedeutung** für die **städttebauliche Entwicklung und Ordnung** auszugehen ist. Zudem müssen nach § 165 I BauGB die öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen werden (*Schmitz* in Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 165 Rn. 6). Interessant ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach wie

vor für Städte und Gemeinden, da sie eine einheitliche, koordinierte und zügige Umsetzung einer städtebaulichen Maßnahme gewährleistet. Hinzu kommt, dass durch die **Einnahmen, die bei der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme entstehen**, in der Regel die Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme selbst ermöglicht wird. Für die von einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Betroffenen besteht aktueller Handlungsbedarf, da anders als bei dem klassischen Instrument des Bebauungsplans aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zeitnah eine Enteignung der betroffenen Grundstücksflächen durchgesetzt werden kann.

In der Praxis ist daher darauf zu achten, dass das Planungsinstrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht für sämtliche gemeindlichen Planungskonzepte verwendet wird, bei denen regelmäßig mit dem Widerstand der Betroffenen zu rechnen ist, die aber mangels einer besonderen **städtebaulichen Bedeutung** nicht in den Anwendungsbereich der §§ 165 ff. BauGB fallen. Seit Einführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in das BauGB hat sich eine differenzierte höchstrichterliche Rechtsprechung entwickelt, die strenge Anforderungen an deren Einsatz im Rahmen des Städtebaurechtes der Städte und Gemeinden stellt (BVerwGE 107, 123; BVerwG BauR 2002, 1360; den insofern hohen Hürden steht – vor dem Hintergrund des heutzutage bestehenden gesteigerten Bedarfs an bezahlbaren Wohnungen für einkommensschwache Bevölkerungsschichten – *Mitschang*, DVBl. 2014, 276, 284 f., kritisch gegenüber).

1. Teil: Historie der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wurde schon mit Inkrafttreten des BauGB durch das **Städtebauförderungsgesetz 1971** eingeführt. Mit Einführung des BauGB (BauGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.12.1986; BGBl. I. S. 2253) ist das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in den §§ 165–171 BauGB geregelt worden.

Allerdings ist in der Gesetzesfassung lediglich die Abwicklung der vor Inkrafttreten des BauGB förmlich festgelegten Entwicklungsmaßnahmen normiert worden. Die Möglichkeit, neue städtebauliche Entwicklungsbereiche festzulegen, sah das BauGB ursprünglich nicht vor. Mit Inkrafttreten des BauGBMaßnG 1990 wurde in den §§ 6–8 BauGBMaßnG das Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme novelliert. Gemäß § 6 BauGBMaßnG konnte nunmehr auch für neue städtebauliche Maßnahmen eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme festgesetzt werden, wenn diese entweder eine besondere Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder für die angestrebte Entwicklung des Planungsgebietes oder der Region hat. Hintergrund für die Wiedereinführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme war, dass die ursprüngliche Annahme des Gesetzgebers, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in der Zukunft nur eine geringere praktische Bedeutung haben wird, sich als Fehleinschätzung herausgestellt hat (vgl. *Runkel* in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Vorb. §§ 165–171 Rn. 8–9).

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sollte den Städten und Gemeinden ein besonderes Instrumentarium an die Hand gegeben werden, um bei einem erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten städtebaulich integrierte Gesamtmaßnahmen entwickeln zu können oder größere innerstädtische Brachflächen einer Nutzung für Wohn- und Arbeitsstätten wieder zuführen zu können. Ziel der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sollte ein mittelfristig wirkendes Instrument zur Entwicklung von Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebietes sein (BT-Drs. 11/5972, S.11). Die Regelung der §§ 6 ff. BauGBMaßnG 1990 war bis zum 31.5.1995 befristet.

- 9 Der Gesetzgeber hat mit der Novellierung des BauGB durch das **Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993** die Regelungen der §§ 6–8 BauGBMaßnG wieder in die §§ 165–171 BauGB aufgenommen. Der Gesetzgeber hatte erkannt, dass die zeitliche Befristung sowie die textlich komprimierte Fassung der Regelungen zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht dem entsprach, was im Städtebaurecht erforderlich war (s. a. *Schlichter/Roeser* in *Schlichter/Stich/Drichaus/Paetow*, Berliner Kommentar, BauGB, § 165 Rn. 1).
- 10 Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist bei den Gemeinden trotz ihrer eingeschränkten Einsatzmöglichkeit auf so großes Interesse gestoßen, dass bis 1993 bereits mehr Satzungen über Entwicklungsbereiche in Kraft getreten waren als Rechtsverordnungen über Entwicklungsbereiche nach dem Städtebauförderungsgesetz. Um die Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu fördern, hat der Gesetzgeber die Entscheidung getroffen, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in das Dauerrecht des BauGB aufgenommen und dabei verständlicher gefasst werden sollte (BT-Drs. 12/3944, S. 24).
- 11 Die heutige aktuelle Fassung der Regelungen zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in den §§ 165–171 BauGB wurde mit dem **BauROG 1998** novelliert. Hierbei handelt es sich um keine grundlegende Novellierung, sondern um eine **Fortentwicklung bewährter Vorschriften**. Der Gesetzgeber sieht nach wie vor in der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ein ausgereiftes Instrument, welches auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ausgerichtet und offen gegenüber sich wandelnden städtebaulichen Zielen ist. Insbesondere kann dieses Instrument bei **städtebaulichen Umstrukturierungen** und bei der **Behebung städtebaulicher Missstände angewandt werden** (BT-Drs. 13/6392, S. 39). Die Kernpunkte der Novellierung bezogen sich daher weniger auf inhaltliche Änderungen, sondern auf Verfahrenserleichterungen. Ferner wurden das Sanierungs- und Entwicklungsrecht stärker verzahnt. Es fand eine Berücksichtigung **naturschutzrechtlicher Eingriffsregelungen** statt, die Anwendungsvoraussetzungen wurden präzisiert und der Abschluss von städtebaulichen Verträgen wurde erleichtert (*Mitschang* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, Vorb. §§ 165–171 Rn. 3).

2. Teil: Verfahren einer städtebaulichen Entwicklungssatzung

- 12 Das Verfahren zur Aufstellung und Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungssatzung ist zum einen in den §§ 165–171 BauGB geregelt und ergibt sich zum anderen aus der entsprechenden Anwendung der Vorschriften zur **städtebaulichen Sanierungsmaßnahme** gemäß der §§ 137–141 BauGB, in denen die einzelnen Verfahrensschritte zur Aufstellung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme geregelt sind.
- Im Einzelnen durchläuft die Aufstellung einer Entwicklungssatzung folgende Verfahrensschritte:

I. Voruntersuchung

- 13 Die Gemeinde hat gemäß § 165 IV BauGB vor der förmlichen Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs die **vorbereitende Untersuchung** durchzuführen oder zu veranlassen, die erforderlich ist, um **Beurteilungsunterlagen** über die **Festlegungsvoraussetzungen** für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zu gewinnen.

1. Einleitung der vorbereitenden Untersuchung

- 14 Der Beginn der vorbereitenden Untersuchung wird durch den **Beschluss der Gemeinde** eingeleitet (§§ 165 IV, 141 III BauGB). Dieser Beschluss ist **ortsüblich**

bekannt zu machen (§§ 165 IV 2, 141 III 3 BauGB). Gleichzeitig muss auf die Auskunftspflicht gemäß § 138 BauGB hingewiesen werden. Hiernach sind **Eigentümer, Mieter, Pächter** und sonstige zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils Berechtigte **verpflichtet**, der Gemeinde oder ihren Beauftragten **Auskunft über die Tatsachen** zu erteilen, deren Kenntnis zur Beurteilung der Aufstellung und Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme erforderlich sind.

Da der Beschluss durch die Gemeinde gefasst werden muss, wird durch den Gesetzgeber nicht ausdrücklich geregelt, welches Organ innerhalb der Gemeinde den Beschluss treffen muss. Dies ergibt sich in Anlehnung an § 10 BauGB aus den jeweiligen Gemeindeverfassungen der Länder, in denen die Organzuständigkeit geregelt ist. Da es sich beim Beschluss auch nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt, obliegt die Beschlussfassung in der Regel den Gemeindevertretungen (*Stemmler* in *Schlichter/Stich/Drichaus/Pactow*, *Berliner Kommentar, BauGB*, § 141 Rn. 23). 15

Die Gemeinde muss regelmäßig die **vorbereitende Untersuchung** nicht selbst durchführen, sondern kann durch Beschluss einen **geeigneten Dritten** mit deren **Durchführung** beauftragen, wie sich aus § 165 IV BauGB durch die Möglichkeit, die Untersuchungen zu „veranlassen“, ergibt (*Mitschang* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, *BauGB*, § 141 Rn. 7). Da es Zweck der vorbereitenden Untersuchung ist, **Beurteilungsgrundlagen für die Festlegungsvoraussetzungen** gemäß § 165 III BauGB zu gewinnen, sollten im Rahmen der Voruntersuchung folgende Problembereiche angesprochen werden (vgl. auch *Haag/Menzel/Katz* Rn. 648; *Schlichter/Roeser* in *Schlichter/Stich/Drichaus/Pactow*, *Berliner Kommentar, BauGB*, § 165 Rn. 24): 16

- Die **besondere städtebauliche Bedeutung** des Entwicklungsgebietes und die Notwendigkeit der Entwicklung;
- die Bedeutung des **Allgemeinwohls** bezüglich der Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Wiedernutzung brachliegender Flächen;
- die allgemeine **Mitwirkungs- und Veräußerungsbereitschaft** der betroffenen Eigentümer;
- die Möglichkeit der **zügigen Durchführung** der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.

Im Zusammenhang mit der vorbereitenden Untersuchung hat die Gemeinde **Beurteilungsgrundlagen über die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse** im Bereich der Entwicklungsmaßnahme auszuarbeiten (§§ 165 III 2, 144 I 1 BauGB). Von der vorbereitenden Untersuchung kann abgesehen werden, wenn hinreichende Beurteilungsunterlagen bereits vorliegen (§ 165 IV i. V. m. § 141 II BauGB). 17

Der **Beschluss** der Gemeinde, eine **vorbereitende Untersuchung** durchzuführen, ist **weder als Satzung noch als Verwaltungsakt** zu qualifizieren. Es handelt sich lediglich um eine **interne gemeindliche Verwaltungsmaßnahme**, so dass gegen diesen Beschluss keine Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter gegeben sind (*Runkel* in *E/Z/B/K*, *BauGB*, § 165 Rn. 99). 18

2. Bürgerbeteiligung und Beteiligung Träger öffentlicher Belange

Mit Einleitung der Voruntersuchung hat die Gemeinde gleichzeitig die Beteiligung und Mitwirkung der betroffenen **Grundstückseigentümer, Pächter** und **sonstigen Betroffenen** sowie der **Träger öffentlicher Belange** vorzusehen (§§ 165 IV, 141 IV, 137, 139 II BauGB). Üblicherweise werden die betroffenen Grundstückseigentümer/Pächter durch **Bürgerinformationen** und eine – gesetzlich nicht zwingend vorgeschriebene – **Bürgerveranstaltung** über die Ziele und Zwecke der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme informiert. Sinn und Zweck dieser Veranstaltungen ist es, die betroffenen Bürger über Verfahren, Voraussetzungen, Konsequenzen sowie weitere Detailpunkte der städtebauli- 19

chen Entwicklungsmaßnahme **aufzuklären**. Die Betroffenen werden weiterhin zur **Mitwirkung aufgefordert**, damit auf Grundlage der Anregungen die Entwicklungsmaßnahme unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Belange erstellt werden kann. Im Sinne von § 165 III 2 BauGB sind nämlich die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (*Schmitz* in Spannowsky/ Uechtritz, BeckOK BauGB, § 165 Rn. 6). Die Gemeinde ist daher grundsätzlich verpflichtet, alle **abwägungsrelevanten Informationen** in den Abwägungsprozess einzustellen. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung dient somit insbesondere dem Zweck, dass auch **nachteilige Auswirkungen** an der geplanten Maßnahme deutlich werden und bei der Abwägung berücksichtigt werden können.

- 20 Im Einzelnen sollten die Bürger über folgende Punkte der Entwicklungsmaßnahme umfassend informiert werden:
- Die Notwendigkeit der Entwicklung des Gebietes aus städtebaulichen Gründen sowie die Erforderlichkeit der Begrenzung des Entwicklungsbereiches;
 - die besondere Bedeutung des Entwicklungsbereiches für die Gemeinde/Region/Land und die Erforderlichkeit der Umsetzung gerade durch das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme;
 - die Bereitschaft der Gemeinde zum Abschluss von städtebaulichen Verträgen und zum Erlass eines Vorhaben- und Erschließungsplanes, wenn sich diese in das Entwicklungskonzept der Gemeinde einfügen;
 - die Bereitschaft der Gemeinde zum Erwerb der Grundstücke zum maßgeblichen Verkehrswert nach § 169 I Nr. 6 i.V.m. § 153 BauGB;
 - die Möglichkeit der Enteignung der von der Entwicklungsmaßnahme betroffenen Grundstücke (§ 169 III BauGB).
- 21 Die Träger öffentlicher Belange sind aufgrund der Verweisung in § 139 II BauGB (s. a. *Runkel* in E/Z/B/K, BauGB, § 165 Rn. 103) in entsprechender Anwendung des § 4 BauGB zu beteiligen; d. h., dass im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung die **Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange eingeholt werden** müssen, deren **Aufgabenbereich** durch die Festlegung des Entwicklungsbereiches berührt wird. Bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sollte in Anlehnung an § 4 II BauGB zur Abgabe der Stellungnahmen innerhalb einer **bestimmten (Monats-)Frist** gebeten werden.
- 22 Ändern sich im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung die Ziele und Zwecke der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, nachdem die Träger öffentlicher Belange bereits beteiligt wurden, müssen sich die planende Gemeinde und die entsprechenden Träger gemäß §§ 165 IV, 139 III BauGB miteinander ins Benehmen setzen.

3. Öffentliche Bekanntmachung

- 23 Der **Beschluss** über den Beginn der Voruntersuchung ist **ortsüblich bekannt** zu machen (§§ 165 IV, 141 III BauGB). Mit öffentlicher Bekanntmachung finden die Vorschriften über die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen, wie vorstehend geschildert, Anwendung.
- 24 Die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses über den Beginn der vorbereitenden Untersuchung hat jedoch noch weitergehende Konsequenzen: Zum einen können Bauvorhaben gemäß § 15 BauGB zurückgestellt werden (§§ 165 IV, 141 IV BauGB). Die Zurückstellung eines Bauvorhabens erfolgt durch die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde für die Dauer eines Jahres, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme durch das Vorhaben unmöglich oder wesentlich erschwert werden würde. Ferner besteht mit Bekanntmachung des Beschlusses die **Auskunftspflicht der Eigentümer**, Mieter, Pächter über Tatsachen, die zur Beurteilung oder zur Vorbereitung der Entwicklungsmaßnahme erforderlich sind (§ 138 I BauGB). Zum anderen ist die öffentliche Bekanntmachung auch für das **spätere Enteignungsverfahren** von erhebli-