



---

**Dokumentation**

---

**Verschiedene Parameter städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen  
(§§ 165 ff. BauGB)**

**Verschiedene Parameter städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB)**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 068/20  
Abschluss der Arbeit: 18. Juni 2020  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

|           |                                  |           |
|-----------|----------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Einleitung</b>                | <b>4</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Rechtliche Grundlagen</b>     | <b>4</b>  |
| 2.1.      | Allgemeine Voraussetzungen       | 4         |
| 2.2.      | Umgang mit Privateigentum        | 6         |
| 2.3.      | Festlegung von Preisen           | 9         |
| 2.4.      | Akteure der Projektentwicklung   | 11        |
| <b>3.</b> | <b>Empirische Untersuchungen</b> | <b>12</b> |
| 3.1.      | Allgemein                        | 12        |
| 3.2.      | Umgang mit Privateigentum        | 13        |
| 3.3.      | Festlegung von Preisen           | 13        |
| 3.4.      | Akteure der Projektentwicklung   | 14        |
| <b>4.</b> | <b>Einzelne Projektstudien</b>   | <b>14</b> |
| 4.1.      | Frankfurt am Main-Riedberg       | 14        |
| 4.2.      | Freiburg-Dietenbach              | 15        |
| 4.3.      | Sonstige                         | 16        |

## 1. Einleitung

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. des Baugesetzbuchs (BauGB)<sup>1</sup> sind ein Instrument des deutschen Städtebaurechts. Sie eröffnen Gemeinden das Recht, eine bedeutsame Teilfläche des Gemeindegebiets zusammenhängend erstmalig zu entwickeln oder städtebaulich neu zu ordnen.<sup>2</sup> Besonderes Element dieser Befugnis ist die grundsätzliche „Erwerbs- und Reprivatisierungspflicht“<sup>3</sup> der Gemeinde der sich innerhalb deren Teilgebiets befindlichen Grundstücke. Somit agiert die Gemeinde über ihre bauleitplanerischen Befugnisse im herkömmlichen Städtebaurecht hinaus als Mobilisierer von Bauland.<sup>4</sup> Hierbei kann sie im Einzelfall auch mittels Enteignung von Grundstücken in private Eigentumsrechte eingreifen.

Die Dokumentation behandelt zunächst allgemeine rechtliche Grundlagen des Ablaufs städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen und greift hierbei im weiteren Sinne die im zugrundeliegenden Auftrag erwähnten Parameter wie den Umgang mit Privateigentum, die Preisfestlegung sowie die Akteure der Projektentwicklung auf (Ziffer 2.). Anschließend werden empirische Untersuchungen – sowohl allgemein als auch anhand der genannten Einzelaspekte – kurz vorgestellt und zur weiteren Vertiefung auf diese verwiesen (Ziffer 3.). Zuletzt wird auf Studien einzelner städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen Bezug genommen, auftragsbezogen im Speziellen auf Frankfurt am Main-Riedberg sowie Freiburg-Dietenbach (Ziffer 4.). Soweit möglich geschieht dies ebenfalls im Lichte jener Parameter.

## 2. Rechtliche Grundlagen

### 2.1. Allgemeine Voraussetzungen

Das deutsche Baurecht sieht eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als mehrstufiges Verfahren vor: Zunächst hat die Gemeinde vorbereitende Untersuchungen durchzuführen, um die Notwendigkeit der Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme beurteilen zu können.<sup>5</sup> Das BauGB stellt verschiedene Kriterien auf, die ein solcher Bereich erfüllen muss, um

---

1 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 6 G zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> (letzter Abruf dieser und sämtlicher nachfolgender Internetquellen: 18. Juni 2020).

2 Vergleiche § 165 Abs. 2 BauGB.

3 Mitschang, Wohnungsnot! – Hilft die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2014, 276.

4 Dürsch/Rixner, in: Rixner/Biedermann/Charlier, Systematischer Praxiskommentar BauGB/BauNVO, 3. Auflage 2018, § 165 BauGB Randnummer 4.

5 § 165 Abs. 4 BauGB.

– unter gerechter Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander –<sup>6</sup> als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme entwickelt werden zu können:<sup>7</sup>

- a. Bei einem neu zu entwickelnden Gebiet muss es sich um einen Teil des Gemeindegebiets handeln, dem eine **besondere Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde** oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region zukommt;
- b. das **Wohl der Allgemeinheit** erfordert die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, insbesondere zur **Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen** oder zur **Wiedernutzung brachliegender Flächen**;
- c. die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke können **durch städtebauliche Verträge nicht erreicht** werden **oder** Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke sind **nicht bereit**, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zu dem Wert zu veräußern, der ihnen bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme geboten würde **und**;
- d. die **zügige** Durchführung der Maßnahme ist innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet.

Insbesondere das dritte Kriterium verdeutlicht, dass es sich bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme mit möglichen Enteignungen um ein einschneidendes Instrument handelt, das auch nach der Rechtsprechung nur nachrangig zu allgemeinen städtebaurechtlichen Möglichkeiten einzusetzen ist, falls diese unter keinen Umständen die in Blick genommenen städtebaulichen Ziele erreichen können.<sup>8</sup> Neben dem rein privatrechtlichen Kauf von Grundstücken ohne Enteignungsmöglichkeit und deren anschließender Entwicklung stellen vorhabenbezogenen Bebauungspläne,<sup>9</sup> städtebaulichen Verträge,<sup>10</sup> eine Baulandumlegung,<sup>11</sup> die Anordnung eines privaten nützigen Baugebots<sup>12</sup> oder städtebauliche Sanierungsmaßnahmen<sup>13</sup> gegenüber den betroffenen

---

6 § 165 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

7 Vergleiche zur Aufzählung im Wortlaut § 165 Abs. 3 Satz 1 BauGB.

8 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 27. September 2012 – 4 BN 20.12, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2013, 51, 52; Urteil vom 3. Juli 1998 – 4 CN 5.97, ZfBR 1999, 100, 105.

9 § 12 BauGB.

10 § 11 BauGB.

11 §§ 45 ff. BauGB.

12 § 176 BauGB.

13 §§ 136 ff. BauGB.

Grundstückseigentümern mildere Alternativen dar.<sup>14</sup> Insbesondere hat die Gemeinde die Betroffenen in diesem Stadium darüber zu informieren, dass sie bereit ist, die Grundstücke, die in den Entwicklungsbereich einbezogen werden sollen, zu einem festgelegten Preis<sup>15</sup> zu erwerben.<sup>16</sup> Etwaige Verkaufsangebote hat sie ernsthaft zu prüfen.<sup>17</sup>

Mit den durch die vorbereitenden Untersuchungen erlangten Informationen kann bei Vorliegen der skizzierten Voraussetzungen im Anschluss das zu entwickelnde Gebiet durch mit rechtfertigender Begründung<sup>18</sup> versehenem Satzungsbeschluss förmlich festgelegt werden.<sup>19</sup>

Die Gemeinde hat für den städtebaulichen Entwicklungsbereich ohne Verzug Bebauungspläne aufzustellen und alle in ihrer Befugnis stehenden erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vorgesehene Entwicklung im städtebaulichen Entwicklungsbereich zu verwirklichen.<sup>20</sup> Zur Frage der zulässigen Dauer (vergleiche oben d.) einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme beschäftigt sich folgender, bereits veröffentlichter Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages:

„Fragen zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen“ vom 23. August 2017, WD 7 – 3000 – 108/17, abrufbar unter:  
<https://www.bundestag.de/resource/blob/530848/2ae4090c7549639e1cb4dde9f7e4b445/WD-7-108-17-pdf-data.pdf>.

## 2.2. Umgang mit Privateigentum

Wie in der Einleitung bereits angedeutet, stellt die grundsätzliche Erwerbs- und Reprivatisierungspflicht des Grundeigentums im nach Inkrafttreten der Satzung festgelegten Entwicklungsbereich die Leitidee der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme dar. Die Gemeinde soll die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich erwerben und dies nur unterlassen, wenn<sup>21</sup>

---

14 Thiel, Fortentwicklung des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen für die „wachsende Stadt“, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht (BauR) 2017, 1943, 1944 (Anlage 2); Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 136. Ergänzungslieferung (Oktober 2019), Vorbemerkungen zu den §§ 165 bis 171, Randnummer 37.

15 Siehe hierzu noch unter Ziffer 2.3.

16 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 16. Februar 2001 – 4 BN 56.00, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2001, 1053, 1054.

17 Ebenda.

18 § 165 Abs. 7 BauGB.

19 § 165 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 165 Abs. 6 BauGB.

20 § 166 Abs. 1 Satz 2 BauGB.

21 Vergleiche Aufzählung in § 166 Abs. 3 BauGB (Hervorhebungen diesseits).

- a. bei einem baulich genutzten Grundstück die Art und das Maß der baulichen Nutzung bei der Durchführung der Entwicklungsmaßnahme **nicht geändert** werden sollen **oder**;
- b. der Eigentümer eines Grundstücks, dessen Verwendung nach den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, **in der Lage ist**, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, **und** er sich hierzu **verpflichtet**.

Aus den im Gesetz genannten Ausnahmen wird im Umkehrschluss deutlich, dass die Bündelung des Grundstückseigentums in gemeindlicher Hand dieser in besonderer Weise die Möglichkeit verschaffen soll, auf die Ausgestaltung des Siedlungsbaus Einfluss zu nehmen. Soweit hierfür anderweitig gesorgt ist – vor allem durch entsprechende Verpflichtung des bisherigen Eigentümers – ist ein Eigentumserwerb, der im Übrigen auch finanzielle Ressourcen zu binden vermag, nicht notwendig.

Zur Absicherung der umfangreichen planerischen Gestaltungshoheit steht der Gemeinde daneben das besondere hoheitliche Gestaltungsrecht der „Durchgangsenteignung“<sup>22</sup> zu. Nach gescheiterten, ernsthaften Bemühungen zum freihändigen Erwerb des Grundstücks<sup>23</sup> kann die Gemeinde anschließend das Grundstück enteignen, um so das Eigentum zu erlangen.<sup>24</sup> Dies kann – anders als im sonstigen Baurecht –<sup>25</sup> sogar geschehen, bevor die Gemeinde einen Bebauungsplan des Maßnahmenareals erlassen hat, der die Bebauung und somit die Intensität der Nutzung der einzelnen Grundstücke genauer regelt. Mit der wirksamen Festlegung des Entwicklungsbereichs durch Satzung steht vorher fest, dass das Wohl der Allgemeinheit den Eigentumsentzug generell rechtfertigt.<sup>26</sup> Deswegen kommt der Entwicklungssatzung entscheidende Bedeutung zu, denn sie ist unmittelbar an der Enteignungsregelung im Grundgesetz<sup>27</sup> zu messen.<sup>28</sup> Dies erklärt auch die strengen Voraussetzungen für den Beschluss einer solchen Satzung. Dem einzelnen Enteignungsverfahren verbleibt lediglich die Prüfung, ob das so konkretisierte Gemeinwohl den Zugriff auf

---

22 Zum Begriff und zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung: Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 3. Juli 1998 – 4 CN 5.97, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 1999, 100, 102 f.

23 Hierbei gewährt das BauGB der Gemeinde ebenfalls ein Vorkaufsrecht, § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB.

24 § 169 Abs. 3 BauGB.

25 § 169 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.

26 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 4. Juli 2002 – 1 BvR 390/01, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2003, 71; Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 5. August 2002 – 4 BN 32.02, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2003, 45, 46.

27 Artikel 14 Abs. 3 Sätze 1 und 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 72, 105, 125b) vom 15.11.2019 (BGBl. I S. 1546), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

28 In der Rechtstechnik spricht man hier von einer „enteignungsrechtlichen Vorwirkung“ der Entwicklungssatzung: Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 2. Juni 2008 – 1 BvR 349/04, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2008, 1229, 1230; Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 5. August 2002 – 4 BN 32.02, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2003, 45, 46.

das einzelne Grundstück erfordert.<sup>29</sup> Der Ablauf des Enteignungsverfahrens inklusive Einzelheiten zur Entschädigung des Alteigentümers ist ebenfalls im BauGB geregelt.<sup>30</sup>

Das Konzept der Durchgangsenteignung verpflichtet die Gemeinde, die erworbenen Grundstücke nach ihrer bauplanerischen Neuordnung und Erschließung im Rahmen der Maßnahme wieder an private Akteure zu veräußern.<sup>31</sup> Ausnahme hiervon stellen vor allem Verkehrs-, Versorgungs-, Grün- und allgemein als Baugrundstücke benötigte Gemeinbedarfsflächen dar.<sup>32</sup>

Bei der Veräußerung sind in der Rangfolge zunächst die früheren Eigentümer zu berücksichtigen.<sup>33</sup> Ansonsten gibt das Gesetz der Gemeinde bei der Veräußerung die „Berücksichtigung weiterer Kreise der Bevölkerung“<sup>34</sup> vor. Daneben darf und muss die Gemeinde bei jeder Privatisierung die Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme beachten.<sup>35</sup> Zu den weiteren Kreisen der Bevölkerung können auch juristische Personen des Privatrechts gehören (**nicht:** juristische Personen des öffentlichen Rechts), wenn zur Verwirklichung der durch Bebauungsplan oder der Konzeption der Maßnahme festgesetzten Nutzungszwecke Privatpersonen nicht in Betracht kommen.<sup>36</sup> Dies kann zum Beispiel beim Mietwohnungsbau oder beim Bau von Bürogebäuden der Fall sein.<sup>37</sup>

Die Gemeinde hat die Neueigentümer vertraglich zu verpflichten, die Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans und den Erfordernissen der Entwicklungsmaßnahme zu bebauen.<sup>38</sup> Des Weiteren hat sie in diesem Zusammenhang dafür zu sorgen, dass die Bauwilligen die Bebauung in wirtschaftlich sinnvoller Aufeinanderfolge derart durchführen, dass die Ziele und Zwecke der städtebaulichen Entwicklung erreicht werden

---

29 BVerfG (Fußnote 26); Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 27. Mai 2004 – 4 BN 7.04, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2004, 579, 580.

30 Entschädigung: §§ 93 ff. BauGB; Enteignungsverfahren: §§ 104 ff. BauGB.

31 § 169 Abs. 5, 6 BauGB. Nach § 169 Abs. 6 Satz 3 in Verbindung mit § 89 Abs. 4 BauGB sind neben der Eigentumsübertragung auch die Gewährung von Erbbaurechten, Rechte nach dem Wohnungseigentümergebot (WEG) oder sonstiger zivilrechtlicher dinglicher Rechte (z.B. Nießbrauch) möglich (Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 136. Ergänzungslieferung (Oktober 2019), § 89 Randnummer 111 f.).

32 § 169 Abs. 5 BauGB (dort auch zu sonstigen Ausnahmen).

33 § 169 Abs. 6 Satz 2 BauGB.

34 § 169 Abs. 6 Satz 1 BauGB.

35 Ebenda.

36 Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 136. Ergänzungslieferung (Oktober 2019), § 169 Randnummer 84.

37 Ebenda. Vergleiche für den Fall der Entwicklung einer größeren Siedlung durch Bauträger: Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim, Urteil vom 27. Januar 1995 – 8 S 841/94, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 1995, 558.

38 § 169 Abs. 6 Satz 1 BauGB.



und die Vorhaben sich in den Rahmen der Gesamtmaßnahme einordnen.<sup>39</sup> Dies ermöglicht auch grundsätzlich eine abschnittsweise Entwicklung des Maßnahmenareals.<sup>40</sup> Nach Fertigstellung hat die Gemeinde zudem sicherzustellen, dass die neu geschaffenen baulichen Anlagen entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme dauerhaft genutzt werden.<sup>41</sup>

### 2.3. Festlegung von Preisen

Die unter Umständen erfolgende Kommunalisierung und Reprivatisierung des Eigentums erfolgt – soweit keine Entschädigung aufgrund einer Enteignung zu zahlen ist – zu festgelegten Preisen. Im Rahmen der Preisfestlegung sind zwei Preise zu bestimmen: der Ankaufs- sowie spätere Verkaufspreis der Grundstücke.

Der zu bietende **Ankaufspreis** bestimmt sich identisch zu dem bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen.<sup>42</sup> Er liegt üblicherweise beim Verkehrswert des Grundstücks, der vor Einleitung der Maßnahme – unabhängig von dieser – bestand.<sup>43</sup> Der Verkehrswert (Marktwert) wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.<sup>44</sup> Details regelt die Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV).<sup>45</sup> Nähere Informationen zur Verkehrswertermittlung bereitet eine frühere Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages auf.<sup>46</sup> Dort heißt es unter anderem:<sup>47</sup>

---

39 § 169 Abs. 7 Satz 1 BauGB.

40 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 27. Mai 2004 – 4 BN 7.04, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2004, 579, 583.

41 § 169 Abs. 7 Satz 2 BauGB.

42 § 169 Abs. 1 Nr. 6 BauGB verweist insoweit auf § 153 Abs. 1 – 3 BauGB.

43 Schmitz, in Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 48. Edition (Stand: 01.11.2019), § 153 Randnummer 3.

44 § 194 BauGB.

45 Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV) vom 19. Mai 2010 (BGBl. I S. 639), zuletzt geändert durch Art. 16 Grundsteuer-ReformG vom 26.11.2019 (BGBl. I S. 1794), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/immowertv/>. § 199 Abs. 1 BauGB verweist entsprechend auf die ImmoWertV.

46 „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte und Wertsteigerung von Grundstücken“ vom 13. März 2018, WD 7 – 3000 – 036/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/550716/fa01fe76d17606c55231be2db3750874/WD-7-036-18-pdf-data.pdf>.

47 Ebenda, S. 4

*„Der Wertermittlung sind die allgemeinen Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt am Wertermittlungstichtag i.S.d. § 3 ImmoWertV und der Grundstückszustand am Qualitätstichtag i.S.d. § 4 ImmoWertV zugrunde zu legen, vgl. § 2 S. 1 ImmoWertV.*

*Der Zustand eines Grundstücks bestimmt sich nach den Grundstücksmerkmalen, also der Gesamtheit der verkehrswertbeeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks. Zu den Grundstücksmerkmalen gehören insbesondere der Entwicklungszustand, die Art und das Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung, die wertbeeinflussenden Rechte und Belastungen, der abgabenrechtliche Zustand, die Lagemerkmale und die weiteren Merkmale gem. § 6 Absatz 5 und 6 ImmoWertV.“*

Die unterschiedlichen Verfahren zur Verkehrswertermittlung werden in folgender Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages näher vorgestellt:

„Der Unterschied zwischen Verkehrs- und Ertragswert eines Grundstücks“ vom 30. Mai 2018, WD 7 – 3000 – 126/18, abrufbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/563324/42c545d493e06e3c1fcd5631a25b25c0/WD-7-126-18-pdf-data.pdf>.

Der zu verlangende **Verkaufspreis** wiederum bestimmt sich nach dem Verkehrswert, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs ergibt.<sup>48</sup> Die juristische Kommentarliteratur schreibt zur Festlegung des sogenannten Neuordnungswerts:

*„Für die (gutachterliche) Ermittlung des Neuordnungswertes maßgebend sind in erster Linie die Festsetzungen des Bebauungsplanes hinsichtlich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung für das jeweils zu bewertende Grundstück. Für diejenigen Grundstücke, in denen das Bebauungsplanverfahren zum Zeitpunkt der Veräußerung noch nicht abgeschlossen wurde, sind daher Annahmen zu den künftigen Festsetzungen des Bebauungsplanes zu treffen.“<sup>49</sup>*

Die durch die Baulandentwicklung in der Regel sich ergebende Erhöhung des Bodenwerts dient bei Wiederverkauf durch die in finanzielle Vorleistung gegangene Gemeinde zweckgebunden der Finanzierung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.<sup>50</sup> Dies zeigt sich auch daran, dass Eigentümer, deren Grundstück die Gemeinde nicht erwirbt,<sup>51</sup> verpflichtet sind, einen Ausgleichsbe-

---

48 § 169 Abs. 8 Satz 1 BauGB.

49 Schmitz, in Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 48. Edition (Stand: 01.11.2019), § 169 Randnummer 29.1.

50 Mitschang, Wohnungsnot! – Hilft die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2014, 276, 285. Vergleiche auch § 171 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

51 Siehe bereits Ziffer 2.2.

trag an die Gemeinde zu entrichten, der der durch die Entwicklungsmaßnahme bedingten Erhöhung des Bodenwerts ihres Grundstücks entspricht.<sup>52</sup> Soweit nach Abzug aller Kosten noch ein Überschuss besteht, ist dieser auf die Eigentümer der im Entwicklungsgebiet gelegenen Grundstücke zu verteilen.<sup>53</sup>

#### 2.4. Akteure der Projektentwicklung

Grundsätzlich geht das BauGB aufgrund seines Wortlauts davon aus, dass die Gemeinde bei der Vorbereitung oder Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme selbst tätig wird. Es eröffnet der Gemeinde jedoch ebenso die Möglichkeit, sich eines geeigneten Beauftragten, insbesondere eines Entwicklungsträgers zu bedienen.<sup>54</sup> Kernelemente der Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, wie der Grundstückserwerb oder die Verwaltung von Finanzmitteln, können von vornherein nur an Entwicklungsträger im Sinne des BauGB abgegeben werden.<sup>55</sup> Dies kann nur ein Unternehmen sein, das<sup>56</sup>

- a. nicht selbst als Bauunternehmen tätig oder von einem Bauunternehmen abhängig ist;
- b. nach seiner Geschäftstätigkeit und seinen wirtschaftlichen Verhältnissen geeignet und in der Lage ist, die Aufgaben eines Entwicklungsträgers ordnungsgemäß zu erfüllen;
- c. sofern es nicht bereits kraft Gesetzes einer jährlichen Prüfung seiner Geschäftstätigkeit und seiner wirtschaftlichen Verhältnisse unterliegt, sich einer derartigen Prüfung unterworfen hat oder unterwirft;
- d. sicherstellt, dass die dort zur Vertretung berufenen Personen sowie die leitenden Angestellten die erforderliche geschäftliche Zuverlässigkeit besitzen.

Der beauftragte Entwicklungsträger erfüllt die ihm von der Gemeinde übertragenen Aufgaben in eigenem Namen für Rechnung der Gemeinde als deren Treuhänder.<sup>57</sup> Hierfür wird ein Treuhandvermögen gebildet, wobei das BauGB auch das diesbezügliche Verfahren und Haftungsfragen regelt.<sup>58</sup>

---

52 § 166 Abs. 3 Satz 4 BauGB.

53 § 171 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 171 Abs. 1 Satz BauGB.

54 § 167 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

55 Vergleiche Aufzählung in § 167 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 157 Abs. 1 Satz 2 BauGB.

56 Vergleiche sinngemäße Aufzählung in § 167 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 158 BauGB.

57 § 167 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

58 Nähere Regelungen in § 167 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 160 BauGB.

---

Im Übrigen kann die Gemeinde Vorbereitung und Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auch einem Planungsverband übertragen.<sup>59</sup> Hierin kann sich die Gemeinde mit sonstigen öffentlichen Planungsträgern zusammenschließen.<sup>60</sup>

### 3. Empirische Untersuchungen

#### 3.1. Allgemein

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) unterhält eine Datenbank „Neue Stadtquartiere“. Ein Auszug ist der Dokumentation beigelegt.

#### Anlage 1

Das BBSR erläutert hierzu:<sup>61</sup>

*„Derzeit (Stand Mai 2020) befinden sich 26 Quartiere in der Datenbank, die mithilfe einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entwickelt wurden. Davon wurden bereits 10 Quartiere fertiggestellt und weitere 10 befinden sich in der Realisierungsphase. 6 weitere Quartiere sind hingegen noch in Planung. Es handelt sich vornehmlich um Konversionsflächen des Militärs und landwirtschaftliche Flächen. Im Durchschnitt sind in diesen ausgewählten Quartieren ca. 2800 Wohneinheiten auf einer durchschnittlichen Fläche von 113 ha entstanden. Dies verdeutlicht, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme mehrheitlich bei großen Projekten Anwendung findet. Die Durchschnittswerte für alle neuen Stadtquartiere zwischen 2010 und 2020 belaufen sich auf 1016 Wohneinheiten auf einer Fläche von 39 ha. Die Planung für einen Großteil der Quartiere begann bereits in den 1990er Jahren. Währenddessen in den 2000er Jahren nur wenige Quartiere mithilfe der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entwickelt wurden. Vor diesem Hintergrund scheint das Instrument in den vergangenen Jahren wieder vermehrt an Bedeutung gewonnen zu haben.“*

Die Monografie,

Pascal Guhl, Die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus städtebaulicher Sicht – Analyse der Projekte seit 1990, Essen 2018 (Signaturnummer Bundestagsbibliothek: P 5155582),

---

59 § 166 Abs. 4 in Verbindung mit § 205 Abs. 4 BauGB.

60 § 205 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

61 Das BBSR hat den Datenbankauszug (Anlage 1) sowie die begleitenden Erläuterungen auf entsprechende Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.

---

untersucht im Rahmen einer Gegenüberstellung von 152 neuen Stadtquartieren das quantitative Verhältnis von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen zu anderen städtebaurechtlichen Planungsinstrumenten bezüglich verschiedener Parameter.<sup>62</sup> Der Autor kommt unter anderem zum Ergebnis, dass die Gemeinden in fast einem Drittel der Fälle und somit vergleichsweise am häufigsten auf das Planungsinstrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zurückgreifen.<sup>63</sup> Dies sei im Besonderen bei sehr großflächigen Stadterweiterungen mit vielen Wohneinheiten der Fall.<sup>64</sup>

### 3.2. Umgang mit Privateigentum

Der vom BBSR zur Verfügung gestellte Datenbankauszug (Anlage 1) gibt Aufschluss über das Verhältnis von Eigentums- zu Mietobjekten in vielen der aufgeführten Projekte. Zusätzlich ist am angegebenen Ort – soweit bekannt – die Art der Bauherren verzeichnet, etwa ob ein Bauträger involviert ist.

Auch die Art der Vornutzung kann aus der Anlage 1 bis auf eine Ausnahme entnommen werden, wenngleich keine nähere Aufschlüsselung der Voreigentümer erfolgt. Erläutert wird allerdings – soweit bekannt –, ob ein Zwischenerwerb stattgefunden hat beziehungsweise welche anderen Vorgehensweisen nutzbar gemacht wurden.

Die Steuerung sozialräumlicher Segregation durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen untersucht im allgemeineren Rahmen folgende Monografie:

Stefanie Ramsauer, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente (S. 158 – 160), Berlin 2018 (Signaturnummer Bundestagsbibliothek: P 5155909).

### 3.3. Festlegung von Preisen

Von den zu erwartenden Herausforderungen der Festlegung von An- und Verkaufspreisen in Bezug auf die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme „Frankfurt Nordwest“ in Frankfurt am Main handelt folgender Beitrag:

---

62 Guhl, Die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus städtebaulicher Sicht – Analyse der Projekte seit 1990, Essen 2018, S. 131 ff.

63 Ebenda, S. 132 (Tabelle 36).

64 Ebenda, S. 133 f., 138 (Tabellen 37, 38 und 44).

---

Fabian Thiel, Fortentwicklung des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen für die „wachsende Stadt“, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht (BauR) 2017, 1943, 1946 ff.

## Anlage 2

### 3.4. Akteure der Projektentwicklung

Eine in der Monografie von *Guhl* durchgeführte Erhebung von Entwicklungsmodellen bei 36 verschiedenen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen kommt zum Ergebnis,<sup>65</sup> dass in 28 Fällen die Gemeinden ein „Treuhandmodell“ zur Entwicklung anstrebten. In vier Projekten kam ein „Kooperationsmodell“ zum Einsatz, in drei ein „Geschäftsbesorgermodell“. Lediglich ein Projekt führte eine Gemeinde als Eigenentwicklung durch.

Der BBSR-Datenbankauszug (Anlage 1) listet für viele Maßnahmen – unabhängig von der konkreten vertraglichen Konstruktion – auf, ob der dortige Projektentwickler dem öffentlichen oder privaten Recht zuzuordnen ist oder eine Mischform bildet.

## 4. Einzelne Projektstudien

### 4.1. Frankfurt am Main-Riedberg

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Frankfurt am Main-Riedberg ist nach Angaben der Stadt Frankfurt am Main seit 2017 abgeschlossen.<sup>66</sup>

Die Monografie von *Guhl* untersucht diese städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in einem umfassenden Fallbeispiel.<sup>67</sup> Insbesondere wird dort der Ablauf der Maßnahme nebst erreichten Meilensteinen<sup>68</sup> detailliert beschrieben und auf Befragungen der dort beteiligten Akteure Bezug genommen.

Bezüglich der Alteigentümer wird erwähnt:<sup>69</sup>

---

65 Ebenda, S. 147.

66 Projektbeschreibung „Am Riedberg“ auf der Internetseite des Stadtplanungsamts Frankfurt am Main, abrufbar unter: [https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/riedberg\\_5309.html](https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/riedberg_5309.html).

67 *Guhl* (Fußnote 62), S. 231 ff.

68 Ebenda, S. 234 (Abbildung 28).

69 Ebenda, S. 254.

*„Bei der Projektdurchführung war es ein entscheidender Faktor, dass das Projekt als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt wurde. Aufgrund der komplexen Eigentumsituation mit vielen nicht kooperationsbereiten Alteigentümern konnte nur so der notwendige Grunderwerb erfolgen.“*

Ebenso wird die Eigentümerstruktur nach Durchführung der Entwicklung überblicksartig beschrieben.<sup>70</sup>

Weiter werden die beteiligten Akteure vorgestellt und deren Organisation unter anderem auch grafisch dargestellt.<sup>71</sup> Zur Zusammensetzung der Entwicklungsgesellschaft heißt es konkret:<sup>72</sup>

*„Zur Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hat die Stadt Frankfurt die Funktion eines Treuhänders und Entwicklungsträgers europaweit ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt mit der HA Stadtentwicklungsgesellschaft mbH die Nachfolgegesellschaft der FEH [Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH]. Sie ist Geschäftsbesorger für die HA Hessen Agentur, die eine hundertprozentige Tochter des Bundeslandes Hessen ist.“*

Eine ausführlichere Eigenbeschreibung des Projekts durch die Stadt Frankfurt am Main aus dem Jahr 2009, inklusive Ablaufschema und Treuhänderorganigramm, ist unter folgendem Link verfügbar:

[https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/baustein\\_01\\_09\\_6887.html?psid=ukscoco2pdkr2ug5jfck39ptt26](https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/baustein_01_09_6887.html?psid=ukscoco2pdkr2ug5jfck39ptt26).

#### 4.2. Freiburg-Dietenbach

Die städtebauliche Entwicklung des Stadtteils Freiburg-Dietenbach befindet sich nach Angaben der Stadt Freiburg derzeit im Planungsstand.<sup>73</sup> Nachdem der Gemeinderat 2012 vorbereitende Untersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme beschlossen hatte,<sup>74</sup> hat derselbe 2018 die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme beschlossen.<sup>75</sup> Aktuell (Juni 2020) wird ein „Rahmenplan“ für unter anderem ein bauliches Konzept und Konzepte für Verkehr und Freiräume erarbeitet.<sup>76</sup>

---

70 Ebenda, S. 243 f., 248, 252 f.

71 Ebenda, S. 237 (Abbildung 29).

72 Ebenda, S. 235.

73 Vergleiche Internetauftritt des Stadtteils Freiburg-Dietenbach, abrufbar unter: <https://www.freiburg.de/pb/495838.html>.

74 Vergleiche ausführliche Projektzeitleiste, ebenda.

75 Vergleiche Zeitleiste (Fußnote 74).

76 Vergleiche Internetauftritt des Stadtteils Freiburg-Dietenbach (Fußnote 73).

In Bezug auf die Struktur der Alteigentümer gibt die Stadt Freiburg an:<sup>77</sup>

*„Insgesamt wollen sich 456 Eigentümerinnen und Eigentümer mit einer Gesamtfläche von 75,8 Hektar durch eine schriftliche Mitwirkungsbereitschaft am Kooperationsmodell beteiligen. Bis heute haben 408 Eigentümerinnen und Eigentümer der Sparkassengesellschaft EMD zusammen 70,5 Hektar Flächen notariell zum Erwerb angeboten. („Optionsverträge“). Für die weiteren 5,3 Hektar stehen teilweise bis Juni Notartermine an, zum Teil können die Beurkundungen aus steuerlichen Gründen erst später durchgeführt werden.*

*2,7 Hektar mitwirkungsbereiter Flächen können derzeit noch nicht notariell beurkundet werden, da es sich hierbei um komplexe Erbgemeinschaften handelt. Die EMD erarbeitet hierzu ein Konzept zur Erbenermittlung unter Mitwirkung eines Notars und einer Fachanwältin, mit dem Ziel diese Flächen bis Ende 2020 optionieren zu können. Einige wenige Eigentümerinnen und Eigentümer haben sich noch nicht entschieden, ob sie an die Stadt Freiburg verkaufen oder einen Optionsvertrag mit der EMD abschließen wollen.*

*Aktuell sind lediglich 1,1 Hektar der gesamten privaten Flächen von rund 80 Hektar nicht mitwirkungsbereit.“*

Der Endbericht der vorbereitenden Untersuchungen macht in diesem Zusammenhang weitere Angaben zur Struktur der Alteigentümer und geht ebenfalls näher auf ein Kooperationsmodell mit der „Sparkasse Freiburg“ für den Zwischenerwerb des Grundstückseigentums ein.<sup>78</sup>

#### 4.3. Sonstige

In gleicher Weise wie für Frankfurt am Main-Riedberg untersucht *Guhl* die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme „**Potsdam-Bornstedter Feld**“.<sup>79</sup>

Daneben beschäftigt sich eine Veröffentlichung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. für das BBSR mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme „**Heidelberg-Bahnstadt**“.<sup>80</sup>

\*\*\*

---

77 Vergleiche Internetauftritt der Stadt Freiburg, abrufbar unter: <https://www.freiburg.de/pb/1553346.html>.

78 Das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen ist in einem Endbericht unter folgendem Link abrufbar: [https://ris.freiburg.de/show\\_anlagen.php?typ\\_432=vorl&sid=ni\\_2018-GR-174&topst=1&vorl\\_nr=3772003100115&doc\\_n1=20180608132109.pdf](https://ris.freiburg.de/show_anlagen.php?typ_432=vorl&sid=ni_2018-GR-174&topst=1&vorl_nr=3772003100115&doc_n1=20180608132109.pdf), S. 108 ff.

79 Guhl (Fußnote 62), S. 283 ff.

80 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., „Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau – Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik“ (Stand: Dezember 2016), S. 73 ff., abrufbar unter: [https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Mehr\\_Bauland\\_bezahlbarer\\_Wohnungsbau\\_DV.pdf](https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/Mehr_Bauland_bezahlbarer_Wohnungsbau_DV.pdf).