

Mitteilung

öffentlicher Teil

| Gremium | Datum |
|----------------------------|------------|
| Stadtentwicklungsausschuss | 07.02.2019 |

Planspiel des Bundes zum möglichen Instrument einer Innenentwicklungsmaßnahme

Ausgangslage / Projekt

Bundesweite praktische Erfahrungen zeigen, dass ausschließlich auf Konsens und Kooperation angelegte Innenentwicklungsstrategien mit informellen Konzepten und Handlungsprogrammen sowie Bebauungsplänen der Innenentwicklung nicht immer zielführend sind, die noch vorhandenen Baulandpotenziale bzw. Baurechte im Bestand zu mobilisieren.

Oftmals mangelt es aus Unterschiedlichen persönlichen und ökonomischen Gründen an der Bebauung bzw. Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer. Vermutete konkrete Gründe hierfür sind vielfältig. Einerseits betreiben Eigentümer eine private Bodenbevorratung und halten Flächen vor. Andererseits unterbleibt eine Veräußerung der Flächen oft auch deshalb, weil Grundstücke in der Hand von verstreuten Erbgemeinschaften liegen oder weil die Eigentümer sich wirtschaftlich oder aufgrund von erwarteten hohen fachlichen Anforderungen an die Realisierung von Vorhaben überfordert fühlen. Zudem sehen Eigentümer solcher Baulandpotenziale trotz des historisch niedrigen Kapitalmarktzinsniveaus keine ökonomisch sinnvolle Anlagevariante.

Auch die bislang verfügbaren hoheitlichen Instrumente des BauGB bieten keine ausreichenden Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten bei fehlender Bau- oder Verkaufsbereitschaft des Grundstückseigentümers. Die vorhandenen bodenpolitischen Instrumente sind in der aktuellen Ausgestaltung nur begrenzt für diese Fälle anwendbar. Ihr praktischer Einsatz ist an enge verfassungsrechtliche Voraussetzungen gebunden und daher auf besondere Einzelfälle beschränkt. Zudem ist die Anwendung in der Regel mit hohem Aufwand und erheblichen rechtlichen Risiken verbunden.

Im Rahmen des vom ehemaligen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB, heute Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - BMI) initiierten Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen hat die AG Aktive Liegenschaftspolitik die Prüfung eines neuen Instruments des Besonderen Städtebaurechts vorgeschlagen, mit dem dispers liegende unbebaute, minder- oder fehlgenutzte Grundstücke leichter aktiviert und einer Bebauung zugeführt werden könnten.

Konzept der Innenentwicklungsmaßnahme

Das Instrument, der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) soll an die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. des Baugesetzbuchs – BauGB) angelehnt und mit einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung ausgestattet sein. Es dient der Mobilisierung von dispers verteilten und heterogenen baureifen, unbebauten oder mindergenutzten Grundstücken im städtebaulichen Innenbereich und der Herbeiführung einer zeitnahen Bebauung durch die Grundstückseigentümer selbst. Die Maßnahme soll dadurch zur Deckung eines vorhandenen erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten in einer Stadt oder Gemeinde durch Innenentwicklung beitragen. Mit dem Instrument soll den Gemeinden eine durchsetzungsstarke Handhabe gegenüber kooperationsunwilligen Grundstückseigentü-

mern gegeben werden, mit der sich eine zeitnahe und bedarfsgerechte Bebauung der Grundstücke realisieren lässt. Die IEM setzt einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf voraus und erfordert ein koordiniertes flächenhaftes Vorgehen.

Zur Mobilisierung der vorhandenen Baulandpotenziale legt die IEM-Satzung ein Gebiet mit den zu aktivierenden Grundstücken in einem Teilbereich einer Gemeinde als Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEG) fest und begründet zugleich ein flächenhaftes Baugebot für diese Aktivierungsgrundstücke. Dieses IEG muss dabei für die Innenentwicklung einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils von besonderer Bedeutung sein und über ein beträchtliches Eigengewicht verfügen. Das Allgemeinwohlerfordernis muss in quantitativer Hinsicht durch einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten begründet werden, der durch Innenentwicklung gedeckt werden soll. Diese Kombination aus erheblichem Baulandbedarf und Innenentwicklungsprämisse ist die Grundvoraussetzung für die Anwendung der IEM. Weiterhin können ebenso qualitative Anwendungsvoraussetzungen und Allgemeinwohlergründe wie die Auslastung und Sicherung der vorhandenen technischen und sozialen Infrastruktur, die soziale Stabilisierung und die städtebauliche Aufwertung eines Gebietes zur weiteren Begründung herangezogen werden. Neben bereits baureifen Grundstücken sollen durch die IEM auch solche Grundstücke aktiviert werden, für die ein passendes Baurecht durch einen IEM-Bebauungsplan zunächst noch geschaffen und die ggfs. noch neu geordnet werden müssen.

Durch eine Bauverpflichtung mit Fristsetzung, die sich aus der IEM-Satzung oder dem IEM-Bebauungsplan ergibt, soll eine zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend der Stadtentwicklungskonzeption der Gemeinde sichergestellt werden. Erfüllt der Eigentümer die Bauverpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Frist, soll die Gemeinde ein angemessenes Angebot zum freihändigen Erwerb unterbreiten (aktives Ankaufsrecht). Wird dieses durch den Eigentümer abgelehnt, besteht als ultima ratio die Möglichkeit einer Enteignung des betreffenden Grundstücks. Insgesamt soll nicht der transitorische Erwerb durch die Kommune das zentrale Ziel der IEM darstellen, sondern vielmehr die Bebauung der Grundstücke durch den Grundstückeigentümer selbst oder einen bauwilligen Dritten, an den das Grundstück veräußert werden kann. Beim freihändigen Erwerb als auch bei der Enteignung soll neben einer Entschädigung in Geld auch eine Abfindung mit Ersatzland ähnlich wie in der Baulandumlegung möglich sein.

Untersuchungsauftrag

Diese Überlegungen zu einer Innenentwicklungsmaßnahme sollten im Rahmen eines Planspiels mit Kommunen daraufhin untersucht werden, ob eine Neuregelung im Hinblick auf die Anforderungen der Kommunen bedarfsgerecht, praktikabel und wirksam ist.

Mit der Untersuchung hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) die Arbeitsgemeinschaft Prof. Dr. Theo Kötter, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Professur für Städtebau und Bodenordnung und den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV) beauftragt. Dazu wurde in der Zeit vom 1.3.2017 – 31.7.2018 ein Planspiel durchgeführt. An diesem Planspiel hat Köln neben den Städten Berlin, Bonn, Chemnitz, Hamburg, München, Stuttgart und Trier teilgenommen.

Ergebnis

Die IEM wird von den Planspielkommunen im Grundsatz als hilfreich und zielführend für die Aktivierung und Bebauung von solchen Innenentwicklungspotentialen eingeschätzt, deren Aktivierung bislang an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer scheitert. Die Bündelung einer Vielzahl von Aktivierungsgrundstücken zu einer gebietsbezogenen Maßnahme wird als ein Vorteil gegenüber dem Baugebot nach § 176 BauGB als grundstücksbezogenem Ansatz gesehen. Der gebietsbezogene Ansatz der IEM wird als städtebaulich sinnvoll und als wesentliche Erleichterung beim Nachweis der Anwendungsvoraussetzungen insbesondere im Hinblick auf die Prüfung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung eingeschätzt. Die klare Struktur und der transparente Ablauf der IEM werden begrüßt, da das stringente Vorgehen aus Sicht der Planungspraxis in zahlreichen Fällen die Anreize für einvernehmliche Lösungen erhöht und zu der gewünschten baulichen Nutzung der Aktivierungsgrundstücke führt. In diesem Sinne kommt allein der Möglichkeit einer Anwendung durch die Kommune bereits eine erhebliche praktische Bedeutung zu („Signalwirkung“).

Als Hemmnis für die kommunale Anwendung könnte sich der im Rahmen des Planspiels nicht ab-

schließlich ermittelte personelle, zeitliche und finanzielle Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung einer IEM erweisen. Hinzu kommen die Risiken durch Rechtsmittelverfahren bei der Durchsetzung der Baugebote, die erfahrungsgemäß weitere Ressourcen beanspruchen. Insgesamt sehen die Kommunen, die am Planspiel mitgewirkt haben, in der IEM eine zweckmäßige Ergänzung des Städtebaurechts und ein wichtiges optionales Instrument zur Aktivierung von vorhandenen Baurechten im Innenbereich.

Ausblick

Nach Auskunft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Professur für Städtebau und Bodenordnung gibt es noch keine eindeutigen Signale, wie auf Bundesebene mit dem Untersuchungsergebnis umgegangen werden soll. In dieser Legislaturperiode ist nicht mit weiteren Schritten zu rechnen.

Gez. Greitemann