



## Flächennutzungsmonitoring X Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren

IÖR Schriften Band 76 · 2018

ISBN: 978-3-944101-76-7

### Innenentwicklungsmaßnahmengbiet – ein brauchbares Instrument für die Innenentwicklung?

*Theo Kötter*

Kötter, T. (2018): Innenentwicklungsmaßnahmengbiet – ein brauchbares Instrument für die Innenentwicklung?. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 76, S. 87-92.

# Innenentwicklungsmaßnahmenggebiet – ein brauchbares Instrument für die Innenentwicklung?

Theo Kötter

## 1 Anlass und Problemstellung

Die städtebauliche Innenentwicklung ist der Inbegriff einer nachhaltigen Stadtentwicklung und seit dem Jahr 2004 im BauGB verankert. Vor dem Hintergrund des modifizierten 30-ha-Flächensparziels der Bundesregierung bis 2030, der angestrebten Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 sowie angesichts des starken Siedlungsflächendrucks in den Städten erfährt die Thematik eine weiter zunehmende Relevanz. Die baureifen Grundstücke in den Innenbereichen der Städte stellen eine erhebliche Ressource für die Errichtung des dringend benötigten innerstädtischen bezahlbaren und geförderten Wohnraums dar. In den letzten Jahren konnten zwar umfangreiche Innenentwicklungsgrundstücke mobilisiert werden. Gleichwohl sind baureife Grundstücke im erheblichen Umfang vorhanden, deren bauliche Nutzung zum Beispiel für den Wohnungsbau indessen vor allem aus folgenden Gründen scheitert:

- Fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer und private Bodenbevorratung,
- spekulativer Grundstückshandel aufgrund hoher Renditeerwartungen und niedriger Kapitalmarktzinssätze,
- fehlende Akzeptanz einer Innenentwicklung oder Nachverdichtung bei Anwohnern und Kommunalpolitik,
- Konflikte wegen Lärm- und sonstigen Immissionsbelastungen, Altlasten und Standortimage, Klimaanpassung und Artenschutz sowie
- fehlendes kommunales Gesamtkonzept und unzureichende städtebauliche Beratung der Eigentümer.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Innenentwicklung keinen Selbstläufer darstellt. Vor allem mangelt es an der Bebauung oder Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer aus vielfältigen persönlichen und ökonomischen Gründen. In den prosperierenden Großstädten kommt ein spekulativer Grundstückshandel durch „Land Banker“ hinzu, bei dem baureife Grundstücke von vornherein in spekulativer Absicht ohne das Interesse an einer baulichen Nutzung erworben und mit erheblichen Renditen weiter veräußert werden.

In derartige für die Stadtentwicklung problematische Prozesse können die Städte mit den verfügbaren Instrumenten bisher nicht wirksam eingreifen. Mit dem geltenden Städtebaurecht werden weder der spekulative Grundstückshandel, die städtebauliche

Innenentwicklung, das Flächensparziel noch die erforderlichen Raten im (geförderten) Wohnungsneubau zu erreichen sein.

Die bisherigen praktischen Erfahrungen zeigen, dass allein mit konsensualen und kooperativen Innenentwicklungsstrategien (Bebauungsplan mit städtebaulichem Vertrag, informelles Innenentwicklungskonzept und Handlungsprogramm) die Mobilisierung der Baurechte im Bestand nicht zu erreichen ist.

Die bestehenden bodenpolitischen Instrumente des BauGB bieten keine ausreichenden Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Grundstückseigentümers:

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§ 165 ff. BauGB) ist lediglich für größere zusammenhängende Brachflächen und zur Außenentwicklung anwendbar.

Das Baugebot (§ 176 BauGB) in der aktuellen Ausgestaltung weist keinen Gebietsbezug auf, sondern ist lediglich auf einzelne Baugrundstücke (z. B. Baulücken oder untergenutzte Grundstücke) beschränkt.

Die Baulandsteuer C, mit der Möglichkeit einer höheren Besteuerung von baureifen, aber unbebauten Grundstücken im Bestand, ist bislang noch nicht eingeführt und würde zudem den Kommunen keine gezielte räumliche und städtebauliche Steuerungsmöglichkeit eröffnen.

Mit der nachfolgend erläuterten Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) soll den Kommunen ein alltagstaugliches bodenpolitisches Instrument zur Verfügung gestellt werden, um das im Bestand vorhandene baureife Land kurzfristig einer Bebauung im Rahmen der Innenentwicklung zuführen zu können. Angesichts der dargestellten Probleme und Herausforderungen der Innenentwicklung sowie des gleichzeitig bestehenden dringenden Bedarfs an Wohnungen in wachsenden Städten hat bereits das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“, AG Aktive Liegenschaftspolitik, eine Erweiterung der bestehenden Instrumentarien im Städtebaurecht empfohlen und vorgeschlagen, das Konzept der IEM eingehend zu prüfen.

## **2 Konzept der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)**

Die IEM soll zur Deckung eines vorhandenen erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten in einer Stadt oder Gemeinde durch Innenentwicklung durch die Mobilisierung der dispers verteilten und heterogenen baureifen, indessen unbebauten oder mindergenutzten Grundstücke im städtebaulichen Innenbereich und der Herbeiführung einer zeitnahen Bebauung durch die Grundstückseigentümer selbst dienen. Mit dem Instrument soll den Gemeinden eine durchsetzungsstarke Handhabe gegenüber kooperationsunwilligen Grundstückseigentümern 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.

Die IEM dient daher insgesamt der

- Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten,
- sozialen Stabilisierung des Stadtquartiers,
- Auslastung vorhandener Infrastruktur,
- Aufwertung der Stadtgestalt und der örtlichen Identität,
- Beseitigung städtebaulicher Missstände sowie der
- Schonung des Freiraums und Erhaltung wertvoller landwirtschaftlicher Böden
- durch städtebauliche Innenentwicklung.



Abb. 1: Typische Anwendungskulisse einer IEM (Quelle: © Geodaten Stadt Trier, Geoinformationen der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz 2016)

Die Abbildung 1 zeigt eine typische Gebietskulisse für die Anwendung einer IEM. Mit dem Instrument sollen die Gemeinden eine durchsetzungsstarke Handhabe gegenüber kooperationsunwilligen Grundstückseigentümern erhalten, 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

Innenentwicklungsmaßnahmegebiet (IEG) fest und begründet zugleich ein flächenhaftes Baugebot für diese Aktivierungsgrundstücke. Das IEG muss dabei für die Innenentwicklung einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils von besonderer Bedeutung sein und über ein beträchtliches Eigengewicht verfügen.



Abb. 2: Verfahrensablauf der IEM (Quelle: eigene Darstellung)

Das Allgemeinwohlerfordernis muss in quantitativer Hinsicht durch einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten begründet werden, der durch Innenentwicklung gedeckt werden soll. Die Kombination von erheblichem Baulandbedarf und der Förderung der Innenentwicklung ist die Grundvoraussetzung für die Anwendung der IEM. Weiterhin können ebenso qualitative Anwendungsvoraussetzungen und Allgemeinwohlgründe, 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 sogenannten IEM-Bebauungsplan zunächst noch geschaffen und die betreffenden Grundstücke ggf. noch neu geordnet werden müssen.

Die zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend dem Innenentwicklungskonzept der Stadt soll mittels einer Bauverpflichtung durch die IEM-Satzung oder einen IEM-Bebauungsplan erreicht werden. Erfüllt der Eigentümer die Bauverpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Frist, soll die Gemeinde ein angemessenes Angebot zum freihändigen Erwerb unterbreiten (aktives Ankaufsrecht). Wird dies durch den Eigentümer abgelehnt, besteht als ultima ratio die Möglichkeit einer Enteignung des betreffenden Grundstücks durch die Gemeinde.

Das zentrale Ziel der IEM besteht in der zeitnahen Bebauung von Baulücken, unter- und fehlgenutzten Grundstücken durch den Eigentümer oder einen bauwilligen Dritten, an den das Grundstück veräußert werden kann. Ein transitorischer Erwerb (weder durch Ankauf noch durch Enteignung) durch die Kommune ist nicht das primäre Ziel. Beim freihändigen Erwerb und bei einer Enteignung sollen ähnlich wie in der Baulandumlegung auch eine Entschädigung in Geld und eine Abfindung mit Ersatzland möglich sein.

### 3 Fazit

Zur Einführung der IEM in das BauGB wurde vom Verfasser in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. im Auftrag des Bundesumweltministeriums (BMUB) in den Jahren 2017 und 2018 ein Planspiel mit acht Großstädten (Berlin, Bonn, Chemnitz, Hamburg, Köln, München, Stuttgart und Trier) durchgeführt. Auf dieser Grundlage konnten anhand konkreter Fallstudien folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

Mit der Einführung einer IEM würde eine Regelungslücke im derzeitigen Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts geschlossen. Derzeit mangelt es an einem durchsetzungsstarken Instrument für die Mobilisierung von zahlreichen, kleinteiligen und dispers im Stadtgebiet verteilten Innenentwicklungspotenzialen.

Die IEM wird von den Kommunen als hilfreich und zielführend für die Aktivierung und Bebauung von solchen Innenentwicklungspotenzialen eingeschätzt, deren Aktivierung bislang an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer scheitert. Die Bündelung einer Vielzahl von Aktivierungsgrundstücken zu einer gebietsbezogenen Maßnahme wird als ein erheblicher Vorteil gegenüber dem Baugebot nach § 176 BauGB als grundstücksbezogener Ansatz gesehen. Der gebietsbezogene Ansatz der IEM wird als besonders sinnvoll und als wesentliche Erleichterung beim Nachweis der Anwendungsvoraussetzungen insbesondere im Hinblick auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung,

eingeschätzt. Die klare Struktur und der transparente Ablauf der IEM werden begrüßt, da das stringente Vorgehen in zahlreichen Fällen bereits die Anreize für einvernehmliche Lösungen erhöht und zu der gewünschten baulichen Nutzung der Aktivierungsgrundstücke führen werde. In diesem Sinne komme allein der Möglichkeit einer Anwendung durch die Kommune bereits eine erhebliche praktische Bedeutung zu („Signalwirkung“).

Als Hemmnisse für die kommunale Anwendung könnten sich kommunalpolitische Vorbehalte sowie der im Rahmen des Planspiels nicht abschließend 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.

Die Kommunen sehen in der IEM eine zweckmäßige Ergänzung des Städtebaurechts und ein dringend benötigtes optionales Instrument zur Mobilisierung von vorhandenen Baurechten im Innenbereich.