

INNENENTWICKLUNG UND ORTSKERNVITALISIERUNG

ODER: WIE DIE GEMEINDE UNTERGENUTZTE UND BRACHLIEGENDE GRUNDSTÜCKE SOWIE BAULÜCKEN FÜR VORHABEN AKTIVIEREN KANN.*

Text: Matthias Simon, Bayerischer Gemeinderat

INNEN STATT AUSSEN – MEHR ALS EIN THEMA DES FLÄCHENSARENS

Kaum ein Thema bewegt unsere Städte und Gemeinden derzeit so stark, wie das der Innenentwicklung. So vergibt gegenwärtig kaum eine Woche, in der nicht zumindest eine der wichtigsten staatlichen Beratungsinstitutionen unserer Gemeinden, nämlich die Ämter für Ländliche Entwicklung, die Städtebauförderung, die unteren Bauaufsichtsbehörden oder das Landesamt für Umwelt, eine Tagung oder einen Fachtag zu besagtem kommunalpolitischen Gestaltungsbereich ausrichtet. Schließlich hat der Freistaat Bayern erst vor ein paar Monaten eine Sonderförderung zur Städtebauförderung aufgelegt, wenn Gemeinden in einem Grundratsbeschluss festlegen, der Innenentwicklung einen besonderen Vorrang in ihrer städtebaulichen Planung einzuräumen. Wohlerzählt dieses große Interesse für die Themen Ortskernvitalisierung, Leerstandsmanagement und Innenentwicklung? Die Gründe speisen sich aus mindestens vier Debatten, kommunalpolitischen Erkenntnissen und dem diesbezüglichen Gestaltungswillen sowie rechtlichen Vorgaben:

- § 1a Abs. 2 BauGB postuliert seit der BauGB-Novelle 2013 einen sogenannten

ten Vorrang der Innenentwicklung. Demensprechend ergibt sich für den planerischen Abwägungsvorgang aus § 1a Abs. 2 Satz 4 das Gebot zu einer besonderen Befassung mit „den Möglichkeiten der Innenentwicklung [...] zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeerstrand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können“.

- Die Notwendigkeit zur Minderung der Flächen(neu)inanspruchnahme für Siedlung und Verkehr legen den gemeindlichen Blick für städtebauliche Entwicklungen noch verstärker, als dies ohnehin bereits bisher der Fall ist, auf bestehende Innenentwicklungspotentiale.
- Dringend benötigter Wohnraum strapaziert mehr und mehr die Geduld der Städte und Gemeinden bezüglich des Umgangs der jeweiligen Grundstückeigentümer mit bebauten Horungs-, Spekulations-, oder Einzelgrundstücken.
- Schließlich ist es der gemeindliche Wille und die gemeindliche Verantwortung für eine gute Ortsentwicklung, die gerade auch in Regionen mit großen strukturellen Herausforderungen auf Innenentwicklung setzen lässt. Vitale Ortskerne führen zu vitalen Städ-



MATTHIAS SIMON

ten und Dörfern. Und vitale Städte und Dörfer sind lebenswerte Orte für die Menschen in unseren Gemeinden.

Die Gründe, weshalb es sich lohnt, Investitionen in unseren Gemeinden, Brachflächen und Nachverdichtungspotentialen, besondere Aufmerksamkeit zu schenken sind demnach vielfältig und bedürfen nicht der weiteren Erörterung. Auch sei vorausgeschickt, dass die individuellen Schwerpunkte, Problemkreise und Ausformungen, die von unseren Städten und Gemeinde auf dem Felde der Innenentwicklung und der Ortskernvitalisierung zu bearbeiten sind, so vielfältig sind, wie unsere Städte und Gemeinden

selbst. Diese darzustellen würde ebenfalls den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen. Der vorliegende Beitrag möchte sich demnach mit einem eingegrenzten, spezifischen Aspekt befassen: der Innenentwicklung, Nachverdichtung und Ortskernvitalisierung befassen, nämlich mit der Frage, wie Städte und Gemeinden brachliegende und untergenutzte Grundstücke sowie Baulücken für gemeindliche Vorhaben bzw. für Vorhaben des privaten Grundstückeigentümers aktivieren können. Hierbei soll nur am Rande das „politische“ Instrumentarium beleuchtet werden, welches unseren Gemeinden zur Verfügung steht. Denn der vorliegende Beitrag befasst sich mit den rechtlichen Zugriffs-, Aktivierungs-, und Steuerungsinstrumenten, die insbesondere das Baugesetzbuch bereithält, um einen gemeindlichen Zugriff, eine Aktivierung bzw. die gemeindliche Mitsprache über die Nutzung von Baulücken und Brachflächen zu erreichen.

DAS BAUGESETZBUCH HÄLT EINEN INSTRUMENTENKASTEN BEREIT

Das Baugesetzbuch ist in Deutschland das Fachgesetz, welches sich an verschiedenen Stellen als Inhalts- und Schrankenbestimmung¹ des Eigentums mit Fragen der Grundstücksnutzung sowie den diesbezüglichen (gemeindlichen) Steuer-

damit einen positiven Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung seiner Gemeinde leisten. Mit anderen Worten: „Wer den Häfen nicht kennt, in den er segeln will, für den ist kein Wind günstig.“² Deshalb lohnt eine intensive Auseinandersetzung mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten.

WELCHE INSTRUMENTE SIND ES ALSO?

Bauleitplanung nur nach Zwischenerwerb bzw. mit auferlegter Bauverpflichtung, Veräußerung gemeindlicher Flächen nur mit Bauverpflichtung.

Ein zentraler Pfeiler einer Baulückenvermeidungs- und aktivierungsstrategie besteht mit Blick auf zukünftige Baulandausweisungen darin, diese nur noch vorzunehmen, falls die Gemeinde mittels gemeindlichem Zwischenerwerb oder städtebaulichem Zielbindungsvertrag sicherstellen kann, dass die zu entwickelnden Grundstücke mit einer vertraglichen Bauverpflichtung versehen werden können.

Einfach gewendet: Erlangt der zukünftige Grundstückseigentümer sein Grundstückseigentum von der Gemeinde, kann diese vertraglich fordern, dass potentielle Käufer innerhalb einer angemessenen Frist ein Wohnhaus zu errichten ha-

benutzungsöglichkeiten befasst. Als Grundlage dieser Steuerung enthält das Baugesetzbuch an verschiedenen Stellen Instrumente, mit denen eine Aktivierung von Bauland erreicht werden kann, bzw. die der gemeinwohlorientierten Stadt und Gemeinde Zugriffschancen auf Grundstücke einräumen, die einer guten städtebaulichen Entwicklung dienlich sind. Eine einfache Erkenntnis guten Städtebaus lautet nämlich: Das Geheimnis zielführender städtebaulicher Projekte liegt häufig im Grundstückseigentum der Stadt oder Gemeinde. Eine Gemeinde, die im Eigentum eines Grundstücks ist, kann dieses im Rahmen z. B. einer Konzeptvergabe³ und mit Bauverpflichtung weitergeben und dabei bei der konkreten Ausgestaltung, z. B. eines Vorhabens des sozialen und/oder bedarfsgerechten Wohnraums ein gewichtiges Wort mitreden. Oder sie kann selbst projektierend tätig werden, z. B. mit Hilfe von Förderprogrammen des Staates. Von dieser Prämisse geht auch der Baugesetzgeber aus, da er sich sonst nicht mit entsprechenden Mechanismen zur Erlangung des gemeindlichen Grundstückseigentums bzw. der gemeindlichen Steuerung befasst hätte.

Eine zweite Erkenntnis in diesem Kontext lautet: Nur wer diese Instrumente kennt, kann sie zur gebotenen Zeit rechtssicher zum Einsatz bringen und

1. So u.a. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Mai 2001 – 1 BVR 1512/97.
2. Siehe hierzu den ausführlichen Beitrag von Weiss, in: Wohnen im Ländlichen Raum. Wohnen für alle, S. 263ff.
3. Lucius Amabeus Seneca, römischer Philosoph, Naturforscher und Staatsmann.

ben. Bei einem Verstoß gegen eine solche Bauverpflichtung besteht für die Gemeinde die Möglichkeit zur Ausübung eines vormerkungsgesicherten Wiederkaufsrechts um am Markt erneut nach einem Bauwilligen Ausschau zu halten.

Sehr ähnlich gelagert ist der Fall bei der gemeindlichen Überplanung von Flächen, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen. Diesbezüglich sollte eine Gemeinde immer darüber nachdenken, eine solche nur vorzunehmen, wenn der planbegünstigte Grundstückseigentümer sich bereit erklärt, eine Bauverpflichtung in Form eines vormerkungsgesicherten Ankaufsrechts einzugehen. Die Gemeinde sichert sich damit für den Fall der Nichtbebauung binnen einer bestimmten Frist das Recht, das Grundstück dem Eigentümer zu erwerben, um es dann an einen Bauwilligen weitergeben zu können.

Bebauungspläne heißen Bebauungspläne, da sie auf Bebauung hin angelegt sind. Und Bebauungspläne sind dann aufzustellen, sobald uns soweit es (natürlich auch für eine alsbaldige Bebauung und Nutzung) erforderlich ist, siehe § 1 Abs. 3 BauGB. Aus diesem Grund wird eine planbegleitende Bauverpflichtung in der Regel immer ein angemessener Reglungsgegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein.

Zu empfehlen ist aus Gründen der Gleichbehandlung, der Transparenz, der Angemessenheit sowie aus Gründen ei-

ner städtebaulich zielführenden und nachhaltigen Planung, ein solches Vorgehen zum Gegenstand eines gemeindlichen Grundsatbeschlusses zur Baulandentwicklung zu machen. Eine demnach erarbeitete Willensbildung durch das zuständige Beschlussgremium Gemeinderat hat auch den positiven Effekt, dass sich auf Ebene der gemeindlichen Baulandentwicklungspolitik eine klare Verantwortlichkeitsgrundlage herausbildet, die der Gemeinde sowohl eine Argumentationsgrundlage gegenüber den Eigentümern potentieller Baulandflächen, als auch ein Gleichbehandlungsschema bietet.

PRAXISTIPP: Grundsatzbeschlüsse zur Baulandentwicklung schaffen Verlässlichkeit, Gleichbehandlung, Transparenz, Rechtssicherheit, sie stellen i. d. R. eine zeitnahe Bebauung sicher und sie schaffen bei den Gemeinderäten ein Bewusstsein darüber, dass die Planungshoheit in der Hand der Gemeinde liegt.

DAS ALLGEMEINE UND DAS BESONDERERE VORKAUFRECHT

Ferner sollte sich die Gemeinde frühzeitig eine Bild darüber verschaffen, welche Möglichkeiten ihr die gemeindlichen städtebaulichen Vorkaufrechtsregelungen der §§ 24 und 25 BauGB bieten. So wird das auf Ausübungsebene zu begründende Wohl der Allgemeinheit im Falle des allgemeinen Vorkaufrechts nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB bei entsprechender substantiierter Vorbereitung regelmäßig auch dann vorliegen können, wenn die Gemeinde nachweisbar die Absicht hat, die Grundstücke in einem überschaubaren Zeitraum einer nachgefragten und notwendigen – sozialgerechten Wohnnutzung zuzuführen.

Gleiches gilt für das Satzungsverkaufsrecht gemäß § 25 Abs. 1 BauGB. In den von § 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB erfassten Fällen, welche gerade auf den Baulückenschluss abzielen, ist das Begründungserfordernis regelmäßig bei Vorliegen eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung erfüllt. Eine nachweisbare „alsbaldige Durchführung“ (vgl. § 175 Abs. 2 BauGB) braucht zum Zeitpunkt der Vorkaufrechtsausübung hingegen nicht abschließend nachgewiesen werden, da zu diesem Zeitpunkt lediglich der zur Sicherung der späteren Bebauung (drittgener Wohnbedarf) beabsichtigte Grunderwerb zu rechtfertigen ist.⁴

Erfüllbare tatbestandliche Anforderungen stellt das Gesetz auch an das Satzungsverkaufsrecht in städtebaulichen Maßnahmegebieten gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, welches auch für bebaute Grundstücke gilt. Und dies sowohl bezüglich der Satzungsrechtsvorschriften als auch auf Ausübungsebene. Die Gemeinde kann demnach eine Vorkaufrechtsatzung zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung für Gebiete erlassen, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht. Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme ist hierbei zwar weit zu verstehen.⁵ Es empfiehlt sich jedoch eine substantiierte Konkretisierung des Vorhabens bereits bei Satzungserrlass.

Sicherlich ist die Ausübung eines Vorkaufrechts nicht für alle Gemeinden eine problemlose Option, da hierfür schließlich auch Geld in die Hand genommen werden muss. Dennoch lohnt sich die Kenntnis des Instrumentenkastens, den das Baugesetzbuch den Gemeinden mit den Paragraphen 24 und 25 bietet.

PRAXISTIPP: Die „Sollbruchstelle“ der Vorkaufrechtsausübung ist in der Regel die notwendige Begründung des Wohls der Allgemeinheit. Hier ist Vorbereitung die halbe Miete. Vorkaufrechtsausübungen die

zusätzlich konzeptionell (Rahmenplan, ISEK, Bedarfsplanung für soziale Wohnraum etc.) unterfüttert und begründet werden können, werden regelmäßig „gerichtsfester“ sein.

PRAXISTIPP: Existiert in ihrer Gemeinde ein Grundstück, dem der gesamte Gemeinderat eine zentrale Bedeutung für die gemeindliche Entwicklung zumisst, für das eine konkrete gemeinwohlorientierte Planungsidea auf dem Tisch liegt und um dessen Erwerb sich die Gemeinde seit langem bemüht? Dann sollte die Gemeinde für das betreffende Areal ernsthaft die Möglichkeit einer Satzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB prüfen.

IM EINZELFALL: AUFHEBUNG VON BEBAUUNGSPLÄNEN

Ein weiteres Instrument, das im Einzelfall zur Reduzierung der Zahl bruchteiliger Baugrundstücke führen kann, ist die Möglichkeit, einen seit Langem rechtskräftigen, aber nur teilweise oder überhaupt nicht vollzogenen Bebauungsplan aufzuheben oder teilweise zurückzunehmen. Der städtebauliche Missstand, der mit der beschriebenen Baulückenproblematik verbunden ist, die

mangelnde Erforderlichkeit der ursprünglichen Planung sowie das positive Planungsziel der Flächenschonung und der Innenentwicklung, werden bei entsprechender Substanfrierung hierfür regelmäßig die notwendige städtebauliche Begründung liefern können. Natürlich ist im Fall des Rückgriffs auf dieses scharfe Schwert des Bauplanungsrechts streng darauf zu achten, ein formell- und materiell- rechtlich einwandfreies Bebauungsplanaufhebungs- oder –änderungsverfahren durchzuführen. So muss die Planung, einschließlich der neuen Nutzungsmöglichkeit, städtebaulich erforderlich sein und darf keinen Straßenscharakter aufweisen. Auch ist es von zentraler Bedeutung, die Einschüdigungsregelungen der §§ 39 ff BauGB sowie den Beginn der in § 42 Abs. 2 BauGB genannten Frist im Blick zu haben. Allerdings stellen diese Anforderungen bei langjährig ungenutzt Bebauungspläneflächen, die ggf. unerschlossen und zerstückelt in den Außenbereich ragen, keine unüberwindbaren Hürden, beispielsweise für eine städtebaulich nachvollziehbare Arrondierung dar.

PRAXISTIPP: Das Ziel der Innenentwicklung, das Ziel der Flächenschonung im Außenbereich, die aufgrund mangelnder Eigentümerinteresse fehlende Realisierungsperspektive sowie das Ziel bestehende Baulücken-

⁴ Battis/Krautzberger/Lehr, Kommentar zum BauGB, § 25, Rn. 11

⁵ Siehe BVerwG, 14.04.1994 – IV 70.94/Rn. 5.

potentiale schließen zu wollen, können städtebauliche Begründungen darstellen, die einen Aufstellungsbeschluss rechtfertigen können, der ein Verfahren über die Aufhebung eines Bebauungsplanes einleitet. Jeder Fall ist jedoch einzeln zu prüfen.

ÄNDERUNG VON FLÄCHENNUTZUNGSPLÄNEN

In logischer Anknüpfung an einen gemeindlichen Grundsatzbeschluss, wonach aus den städtebaulichen Gründen der strengen Bedarfsorientierung, der Nachhaltigkeit und der notwendigen Wohnraumschaffung zukünftige Baulandentwicklungen nur noch vorgenommen werden, wenn diese von einer konkreten Realisierungsperspektive getragen werden, sollte auch die Änderung konkreter Flächennutzungsplandarstellungen Teil einer nachhaltigen Baulandentwicklungsstrategie sein.

Wenn eine Gemeinde demnach in einem gemeindlichen Baulandentwicklungsbeschluss zu dem Ergebnis gelangt, dass Bauland zukünftig prioritär auf eigenen Flächen erfolgen soll, oder – soweit das nicht möglich ist – private Flächen nur bei Vereinbarung einer Bauverpflichtung einer Überplanung zuggeführt werden, so ist es nur logische Konsequenz eines solchen Beschlusses, auf Flächen ohne eine derartige Realisierungsperspektive die Darstellung für Baulflächen wieder zurückzunehmen.

Eine solche langfristige Ortsplanungsstrategie sollte freilich immer von ganzheitlichen Konzepten getragen sein. Doch in jedem Fall bietet auch die Ebene des Flächennutzungsplanes große Chancen zur nachhaltigen Impulssetzung betreffend die Aktivierung von Wohnbauland. Und auch eine aktive Flächennutzungsplanung schafft im Gemeinderat und bei den Grundstückseigentümern ein Bewusstsein dafür, dass Baulandplanung der Ortsentwicklung zu dienen hat und die Gemeinde hierbei das Heft des Handelns in der Hand hat. Zu zitieren ist in diesem Zusammenhang immer wieder § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, der da lautet: „Die Gemeinden haben die Baulandpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“

PRAXISTIPP: Hinzuzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB den Gemeinden ein Vorkaufrecht an unbebauten Flächen im Außenbereich einräumt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist.

DIE AKTIVIERENDE ÜBERPLANUNG DES BESTANDES

Eine weitere städtebauliche Strategie, die zur Aktivierung von Bestandsbaulücken bzw. zur Nachverdichtung von

untergenutzten Flächen führen kann ist die nachverdichtende, baurechtsorientierte Baulandplanung im Bestand. Mit anderen Worten: Dort wo durch einen alten, nicht mehr zeitgemäßen Bebauungsplan wenig Haus auf großem Grundstück zugelassen wird und sich eine entsprechende Bebauung als unwirtschaftlich darstellt, dort wo Kubaturen und festgesetzte Haustypologien nicht mehr dem entsprechen, was von der nächsten Generation gewünscht wird und dort wo alte, nicht mehr zeitgemäße Bebauungspläne eine Doppelhaus- oder einen Geschosswohnungsbauausbau ausschließen, dort kann die Überplanung entsprechender Areale eine mobilisierendere Wirkung entfalten.

So haben verschiedene Gemeinden mit baulückenbelasteten Bebauungsplänen berichtet, dass sich Lücke um Lücke geschlossen hat, nachdem eine zeitgemäße und moderne Überplanung des Planungsumgriffs vorgenommen wurde. Gleiches gilt für das ordnende planetische Eingreifen in Bereiche deren Bebauung sich nach § 34 Abs. 1 des Baugesetzbuchs richtet. So kann eine städtebaulich zielführende und eine das Ortsbild ernst nehmende Überplanung eines sich im Strukturwandel befindlichen Dorfkerns positive Effekte mit Blick auf die dort zukünftig entstehenden Gebäude, deren Maßstäblichkeit und damit die städtebauliche Qualität des Dorfkerns haben. Überlässt man den Strukturwandel hingegen den freien Kräften des § 34 Abs. 1 BauGB, so setzt man sich immer dem

Risiko aus, den ursprünglichen Charakter des Dorfes preis zu geben. Aus diesem Grund sollte eine Ermittlung und Bewertung entsprechender Potentiale zwingend Teil einer gemeindlichen Innenentwicklungs- und Ortskernvitalisierungsstrategie sein.

PRAXISTIPP: Um sich als Gemeinde bei einer Baulandplanung im Bestand durch „Vegplanung“ von Baurechten keiner Entscheidungspflicht aussetzen, ist das Kernstück einer entsprechenden Baulandplanung die exakte Ermittlung und Bewertung bestehender Baurecht.

PRAXISTIPP: Um die städtebaulich qualitativ hochwertige Transformation von Dorfkernen entsprechend mitgestalten zu können, ist begleitend zu einer Baulandplanung im Bestand auch der Erlass einer plansichernden Veränderungssperre nach § 14 BauGB zu prüfen und ggf. zu vollziehen.

DAS BAUGEBOt DES § 176 BAUGB

Neben der oben beschriebenen notariell zu vereinbarenden Bauverpflichtung kennt das Baugesetzbuch in § 176 BauGB auch ein öffentlich-rechtliches, mithin ein durch Bescheid aufzulegendes Baugebobot. So enthält § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB tatsächlich folgenden Wortlaut:

„Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist
1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen [...]“

Zur Orientierung: Hierbei handelt es sich um den Mechanismus, der im Frühling 2019 kommunalpolitisch und medial überregional in der Stadt Tübingen diskutiert wurde.

Zwar kann dieses städtebauliche Gebot im Einzelfall ein adäquates Mittel zur Aktivierung und damit zur Schließung einzelner Baulücken sein. Als Grundschlüsselungsstrategie im ländlichen Raum wird es jedoch wohl nicht die optimale Grundlage bieten können. So dürfte die beschreibende Verpflichtung eines einzelnen Grundstückseigentümers zur

Erichtung eines privaten Wohnhauses ohne konzeptionelle Auswahloentscheidungsgrundlage, deren Feststellungen genau zu diesem Grundstück gelangen, gerade im ländlichen Raum regelmäßig an der subjektiven Wirtschaftlichkeit, Zumutbarkeit, der Gleichbehandlung, des Vorrangs der Freiwilligkeit und dem damit verbundenen Ultima-Ratio-Prinzip kollidieren.

Die häufig vorgetragenen Hürden, die auf dem Weg zu einem Baugebot nach § 176 BauGB zu bewältigen sind, sollten jedoch nicht Anlass dafür sein, ein solches Vorhaben sogleich wieder ad-acta zu legen. Vielmehr kann es durchaus Einzelfälle geben, bei denen sich ortsbildprägende Standorte in Gemeinden mit angespanntem Wohnraumangebot in der Hand von wirtschaftlich gut angeordneten institutionellen Eigentümern befinden, die ein entsprechendes Grundstück lediglich aus monetären Motiven nicht der Bebauung zuführen. Es gilt dann, ein mögliches Baugebot nach einem Blick in die Rechtsprechung⁶ optimal und substantiiert vorzubereiten.⁷

PRAXISTIPP: Wer sich mit dem Thema Baugebot nach § 176 BauGB befasst, muss auch immer die Ultima-ratio des Baugebots im Blick haben und benennen. Diese formuliert

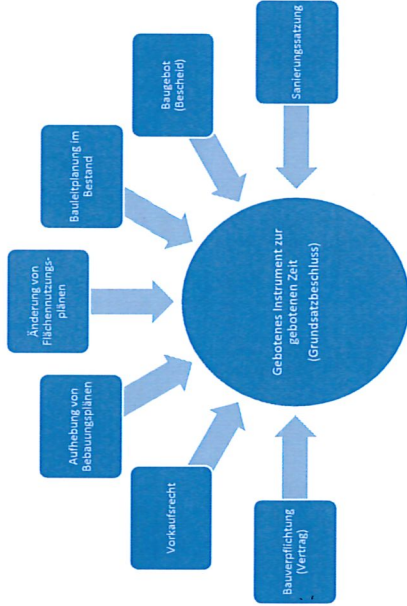
⁶ BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 41/87 (Münster).
⁷ Siehe ein entsprechendes Bescheidsmuster in: Kraus/Schindler/Smeby, Der Bescheid im öffentlichen Baurecht, S. 178.

§ 176 Abs. 8 BauGB: „Kommt der Eigentümer der Verpflichtung nach Absatz 7 auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nach, kann das Enteignungsverfahren nach § 85 Absatz 1 Nummer 5 auch vor Ablauf der Frist nach Absatz 1 eingeleitet werden.“

DIE STÄDTEBAULICHE SANIERUNGSMASSNAHME, DAS FÖRMLICH FESTGELEGTE SANIERUNGSGEBIET UND DIE SANIERUNGSSATZUNG

Unter dem Kapitel „Besonderes Städtebaurecht im Teil 1 der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen des Baugesetzbuchs, siehe die §§ 196ff BauGB, findet sich schließlich ein Satzungsinstrument (Sanierungssatzung), mit dem eine Gemeinde in bestimmten Gebieten, die durch einen städtebaulichen Missstand geprägt sind, auf Grundlage einer integrierten und ganzheitlichen städtebaulichen Untersuchung (vorbereitende Untersuchung) bestimmte Rechtsfolgen herbeiführen kann, die zur Erreichung einer positiven städtebaulichen Entwicklung (Sanierung) des betreffenden Ortsbereichs (förmlich festgelegtes Sanierungsgelände) beitragen.

Die durch eine Sanierungssatzung herbeigeführten Rechtsfolgen sind dabei vielfältig. Je nach gewähltem Verfahren löst die Sanierungssatzung bestimm-



te Genehmigungspflichten für bauliche und eigentumsrechtliche Veränderungen, ein Vorkaufrecht auch für bebauete Grundstücke (siehe § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) und steuerliche Absetzungs-vorteile für die sich im Sanierungsum-griff befindlichen Eigentümer aus. Aus diesem Grund geht dem Satzungsge-lass auch eine besondere Form der Öff-fentlichkeitsbeteiligung voran. Schließlich knüpft die landesrechtlich getegete Städtebauförderung in der Regel an das Vorliegen einer Sanierungssatzung an.

Auch durch die Sanierungssatzung hat der Gesetzgeber dem Umstand und der Erkenntnis Rechnung getragen, dass der Schlüssel für eine Mobilisierung und Vitalisierung wichtiger Liegenschaf-ten im Grundstückeigentum und in der gemeindlichen Mitsprache über dessen Verwendung liegt. Die Sanierungsstat-

PRAXISTIPP: Die Experten zum Thema förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet und Sanie-rungssatzung finden die Städte und Gemeinden in den Regierung- und den dortigen Sachgebie-ten für Städtebauförderung. Der Grund hierfür ist einfach: Eine wirksame Sanierungssatzung ist in der Regel Grundlage dafür, um als Gemeinde in die Städtebau-förderung zu gelangen.

zung zeitig insoweit verschiedene Wit-kungen und fügt diese in einem Bündel zusammen.

IM ERGEBNIS: EINSATZ IM BÜNDEL
Die Gesamtschau der dargestellten Ins-trumente führt zu dem Ergebnis, dass eine integrierte und instrumentenba-sierte Innenentwicklung dann erfolgr-eich ist, wenn das gebotene Instrument zur gebotenen Zeit zum Einsatz gebracht wird. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Gemeinde Kenntnis über die Instru-mente verschafft und sich ernsthaft vor-behält, diese im jeweiligen Einzelfall zum Einsatz zu bringen. Siehe Grafik links.

PRAXISTIPP: Die Gemeinde sollte sich zu einer ganzheitli-chen, aber eben auch instrumen-tenbasierten Innenentwicklung entschließen und diese in einem mehrerats zusammenfassen. § 1a Abs. 2 BauGB gibt hierfür die Linie vor.

BEISPIEL FÜR EINEN GRUND-SATZBESCHLUSS ZUR INNEN-ENTWICKLUNG

Die Gemeinde A-Dorf erstellt derzeit, unterstützt durch das Sachgebiet 34, der Regierung von Oberfranken, ein Inte-griertes Städtebauliches Entwicklungs-konzept. Im Rahmen dieses Konzeptes wurden die städtebaulichen und funktio-nalen Analysen inzwischen, durchgeführt und präsentiert. Das ISEK hat für die Gemeinde eine stagnierende Einwohnern-

entwicklung bei einem gleichzeitig sehr großen Innenentwicklungspotenzial er-kennt. Der aktuelle Vitalitätscheck be-rechnet für die Gemeinde A-Dorf rd. [...] ha Baulücken und rd. [...] ha leerste-hende Wohngebäude. Für weitere rd. [...] ha wird ein Leerstandsrisiko festgestellt. Grundlegendes Ziel der Gemeinde ist es daher, die künftige Wohnbauentwicklung auf das bereits ausgewiesene Bauland zu lenken, Neuerschließungen möglichst zu vermeiden und insbesondere die Wohn-funktion der Ortsmitte von A-Dorf und der Ortsmitte des Ortsteils Birkenfeld zu stärken. Die Vitalität der Ortsmit-ten soll zudem durch Einrichtungen, die für Einheimische ebenso attraktiv sind wie für Touristen, gestärkt werden. Hier-aus erwartet sich die Gemeinde auch eine Stärkung der lokalen Gastronomie und Gewerbetreibenden.

Der Gemeinderat der Gemeinde A-Dorf beschließt dahier,

• die Möglichkeiten zur Innenentwick-lung und Nachverdichtung konsequent und vorrangig zu nutzen.

• grundsätzlich und insbesondere am Hauptort A-Dorf sowie am Ortsteil C-Dorf auf die weitere Ausweisung von Wohnbauland zu verzichten und die Wohnbaunachfrage auf bereits ausge-wiesenes Bauland zu lenken.

• die Aktivierung von bereits ausgewiese-nem Bauland und von Baulücken durch eine gezielte Eigentümeransprache so-wie durch den planmäßigen und lang-

fristigen Einsatz der Instrumente des Baugesetzbuchs (Bauverpflichtung, allgemeines Vorkaufrecht, Vorkauf-rechtsatzung, Bauleitplanung im Be-stand, Aufhebung von Bebauungsplä-nen, Sanierungssatzungen) zu fördern.

- in den Ortsmitten bestehende Nach-verdichtungspotenziale vorrangig für Wohnentwicklung zu nutzen. Soweit das möglich ist, will die Stadt entspre-chende Flächen erwerben, ggf. teil-räumliche Entwicklungskonzepte er-stellen und die neu auszuweisenden Flächen anschließend auf der Grund-lage dieser Konzepte mit Bauverpflich-tung vermarkten bzw. entwickeln.

- auf Grundlage des ISEK ein zulässiges städtebauliches Sanierungsgebiet zu beschließen, um so, z.B. durch steuer-liche Abschreibungsmöglichkeiten, zu privaten Investitionen zu motivieren.

- auf Grundlage des ISEK zu prüfen, ob und in welchem Umfang tatsächlich Bedarf an dem bereits bauleitplanerisch dargestellten Bauland besteht oder ob eine Rücknahme (auch auf Ebene des Flächennutzungsplans) angebracht und möglich ist. Dies betrifft insbesondere die Ortsrandlagen.

- neues Bauland erst nach Abarbeitung der vorgeannten Grundsätze, vortran-gig auf eigenem Grund, sonst mit Bau-verpflichtung, sowie kleintümig, be-darfsgerecht, unter Prüfung der Inf-rastrukturfolgekosten, unter Beach-tung des demographischen Wandels

Weitere Informationen erwünscht?
Matthias Simon, matthias.simon@bay-gemeindetag.de

und möglichst flächeneffektiv auszuweisen.

- im Rahmen der vorgenannten Strategie in die Unterstützung der Städtebauförderung bzw. der Dorfvernetzung zu gelangen.

Die Gemeinde A-Dorf beschließt im Weiteren, die Umsetzung dieser Ziele in einem ersten Schritt durch die vorrangige Entwicklung der „Kirchwegtranche“ für Wohnnutzung, des ehemaligen Gemeinschaftsbrauhauses für ortskernbelebende Nutzungen sowie des ehemaligen Gasthauses zum goldenen Lamm in C-Dorf für Wohnen oder Tourismus anzupacken. Diesbezüglich soll auch der Erlass einer Verkaufsrechtsatzung geprüft werden. Entsprechende Projektbeschreibungen zur Aufnahme in die Förderinitiative „Innen statt außen“ liegen vor.

PRAXISTIPP: Überzeugen Sie den gesamten Gemeinderat von einer ganzheitlichen, aber eben auch instrumentenbasierten Innenentwicklungsstrategie und gehen Sie mit dem gesamten Gemeinderat in Klausur. Die Kenntnis der vorgenannten Instrumente im gesamten Gremium macht Diskussionen zu einzelnen Fallkonstellationen zielführender.

ZUSAMMENFASSUNG

Wie die Vielgestaltigkeit der eräuterten Instrumente zeigt, kann eine instrumentenbasierte Strategie zur Behebung einer örtlichen Baulückenproblematik, zur Aktivierung zentraler Liegenschaften, zur Mobilisierung untergenutzter Flächen und zur Sanierung wichtiger Ortsteile nur ganzheitlich und langfristig ausgestaltet sein. Begleitet wird ein entsprechendes strategisches, integriertes und ganzheitliches Innenentwicklungsmanagement selbstverständlich von politischen Elementen und Strategien, von Eignungsansprachen, von Förderanträgen, von Bürgerbeteiligung, von privaten und öffentlichen Leuturnprojekten und von Öffentlichkeitsarbeit, was jeweils nur mittelbar Thema dieses Beitrags waren.

Am Anfang jeglicher Strategie steht jedoch immer die Situationsanalyse, das integrierte Städtebauliche Entwicklungs-konzept, die vorbereitende Untersuchung, der Rahmenplan. All das sind im Ergebnis, wenngleich mit unterschiedlicher rechtlicher Verortung, Instrumente mit ähnlicher Zielsetzung; Der Ermittlung und Bewertung der städtebaulichen Stärken und Schwächen meines Dorfes oder meiner Stadt, um daraus Strategien für eine gute (städtebauliche) Ortsentwicklung abzuleiten.

Hieran knüpft sodann die Anwendung der oben genannten Instrumente an richtiger Stelle zur gebotenen Zeit. Die Umsetzung erfordert jedoch in der Regel einen langen Atem. Und sie bedarf eines

„Kümmereers“. Die Erfahrung zeigt überdies, dass Innenentwicklung und Ortskernvitalisierung nur in enger Abstimmung und Kommunikation mit dem Bürger gelingt. Deshalb gelingt Innenentwicklung und Ortskernvitalisierung zumeist dort, wo die Bürgermeisterin und der Bürgermeister das Thema zur Chefsache machen.

Gelungene Beispiele, wie das der Gemeinde Schleching im bayerischen Aichental zeigen aber auch, dass es sich lohnt, sich mit dem hier erläuterten Instrumenten einer gelungenen Ortsentwicklung auseinanderzusetzen. Die Gemeinde Schleching erhielt im Aktionsprogramm „Dorf Vital“ eine Auszeichnung in der Kategorie „Dörfer mit vielfältigen Ansätzen zur Vitalitätsverbesserung, mit weit fortgeschrittenen Entwicklungsprozessen und bereits umgesetzten Maßnahmen“. Schleching setzte hierbei auf eine breite, integrierte Strategie, aber eben auch auf den Instrumentenkasten des Baugesetzbuchs.

BEBAUUNGSPLÄNE NACH § 13b BauGB

VERANTWORTUNGSVOLLER UMGANG ODER MISSBRAUCH DURCH „BEVORRATUNG“? ERFABUNGSBERICHT AUS DER (KOMMUNALEN) PLANUNGSPRAXIS

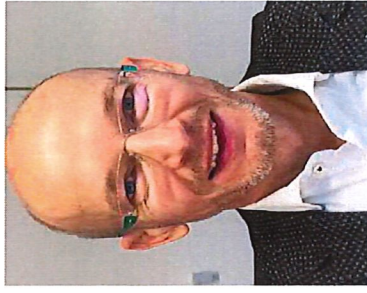
Text: Dipl.-Ing. (FH) Bernhard Bartsch

Mit der Novelle des BauGB vom 4. Mai 2017 wurde mit § 13b BauGB eine Regelung zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren geschaffen, um dem prognostizierten Neubaubedarf von mindestens 350.000 Wohnungen pro Jahr in Deutschland schneller entsprechen zu können. Bebauungspläne nach § 13b BauGB können nur bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet (und bis Ende 2021 abgeschlossen) werden. Die Bundesregierung prüft derzeit, ob diese Befristung noch sachgerecht ist. Eine Evaluierung hierzu ist eingeleitet.

Weite Teile der Fachwelt und Verbände stellen die erleichterte Form zur Entwicklung von flächeneffizienten Einfamilienhausbereichen an den Panger. Bei weitem sei ein verantwortungsvoller Umgang mit dem Instrument 13b nicht festzustellen. Vor allem kleinere Kommunen werden verdrängt, ohne tatsächlichen Bedarf auf Vorrat zu hamstern und dieses Instrument zu missbrauchen. Es gelte jedoch nur in den Verdichtungs-räumen einen wirklich relevanten Bedarf. Zur Herleitung werden dabei großräumige Datengrundlagen wie z. B. Regionen oder Landkreis-Einstufungen verwendet. Die Aussagen sind in dieser Form zu grob und lassen sich nicht verallgemeinern. Selbst wenn dem so wäre, dürfte bei tatsächlich fehlendem Bedarf eine für

Umwelt und Natur nachteilige Flächenversiegelung trotz Bebauungsplan dann auch nicht eintreten.

Unter den bösen Buben stricht das beliebte Einfamilienhausgebiet besonders hervor. Und die entziehen vor allem in den ländlichen Gebieten. Im Grunde genommen nachvollziehbar, denn die Politik fordert seit Jahren, Altersvorsorge zu betreiben. Die düsteren Rentenprognosen nehmen zu, europaweit liegt die Eigenheimquote der Deutschen weit unter dem Durchschnitt. Selbst wenn man eine Lenkung hin zu den Ballungszentren und den verdichteten Wohnungsbau forcieren möchte: Die größeren Städte können den Wohnraumbedarf durch Nachverdichtungen und Neubauvorhaben kaum bewältigen. Wer möchte anderswärts in den ländlichen Gemeinden im dritten oder vierten Geschoss ohne Garten wohnen? Familien mit Kindern eher nicht, die „Verstädterung“ durch mehr als zwei- bis dreigeschossige Mehrfamilienhäuser ist zudem bei den örtlichen Entscheidungsträgern und auch den Bürgern vor Ort kaum vermittelbar. Leben im Einfamilienhaus mit Garten ist eine Entscheidung, die viele Bürger eigenverantwortlich und wohlüberlegt nach den eigenen, individuellen Bedürfnissen treffen. Es ist zwischenzeitlich bekannt, dass die Stressfaktoren in den Städten direkt



DIPL. ING. (FH) BERNHARD BARTSCH

nachteilige Auswirkungen auf die Gesundheit mit sich bringen. Die Zunahme der Lebenserwartung der Menschen in den OECD-Mitgliedsländern flacht bereits ab. Es wäre auch klimapolitisch falsch, jegliche unbebaute Grünfläche in den Städten zu versiegeln. Sobald wir endlich eine klimaneutrale Antriebsenergie für alle unsere Verkehrsmittel erreichen, sollte auch der Individualverkehr auf dem Land kein umweltpolitisches Problem mehr sein.

In der Diskussion zum 13b wäre es auch dringend erforderlich, zwischen Einzelhäusern und Einfamilienhäusern kor-

Foto: © Bernhard Bartsch

1. Forbier/Hucker/Koch/Siebz/Zemke (2019): Zwischen Wohnraummangel und Flächenschutz, in: Planerin 3/2019
2. PROGNOS (2017): Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten

