

„Dichte im Städtebau – Treiber, Konflikte und Steuerungsansätze“

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter

Vortrag am 23.5.2018 an der TU München

1. Ausgangssituation und Begriffsverständnis

Die Auseinandersetzung mit der baulichen Dichte gehört zu den klassischen Themen der Stadtentwicklung und der Stadtforschung. Baudichte stellt ein Dauerthema und zugleich eine Herausforderung für den Städtebau sowie für die Architektur dar. Das städtebauliche Leitbild „Urbanität durch Dichte“ prägte bereits die städtebauliche Diskussion der sechziger Jahre, als sich Unzulänglichkeiten Nachkriegssiedlungsbaus abzeichneten und ein anhaltend hoher Wohnungsbedarf prognostiziert wurde. Eine höhere Dichte vor allem durch eine höhere und stärkere Überbauung der Grundstücke sollte Urbanität erzeugen und zugleich das quantitative Wohnproblem lösen. Auch die Bodenspekulation von Entwicklungsgesellschaften und Eigentümern hat die Dichtediskussion gefördert. So sind in den 1960er und 1970er Jahren zahlreiche Großsiedlungen an den Stadträndern entstanden, die heute häufig als Beispiele für gescheiterten Städtebau in der Kritik stehen. Diese entzündet sich an der vielfach städtebaulich nicht integrierten Lage sowie an den funktionalen, verkehrlichen, sozialen und gestalterischen Konzepten dieser verdichteten Siedlungen und vor allem auch an deren Umsetzung.

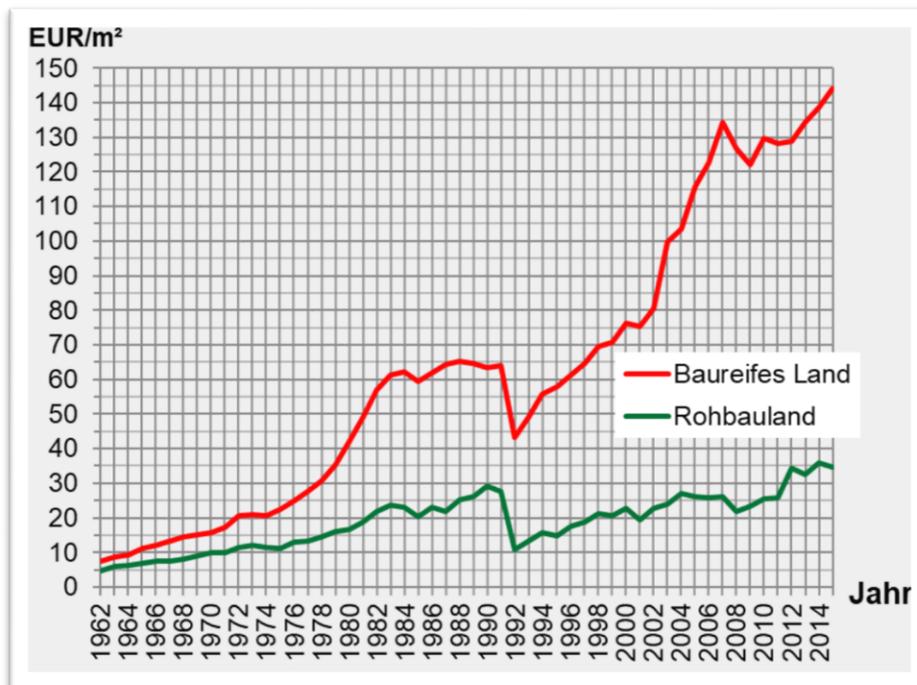


Abbildung 1: Entwicklung der Baulandpreise in Deutschland – Folge und Treiber der baulichen Dichte. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

Mit dem Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung einerseits, die einen effizienten Umgang mit den natürlichen Ressourcen einfordert, und angesichts des erheblichen Bedarfs von bundesweit rd. 400.000

Wohnungen pro Jahr andererseits gewinnt die Frage der Baudichte wieder an Bedeutung. Im Unterschied zu den 1960er und 70er Jahren stellt sich diese Thematik indessen für den städtebaulichen Innenbereich, denn ein Großteil des Neubaubedarfs soll innerhalb der bestehenden Siedlungsfläche realisiert werden. So besteht inzwischen ein großer Konsens darin, dass die städtebauliche Innenentwicklung den zentralen strategischen Ansatz der nachhaltigen Stadtentwicklung darstellt und ist dieser seit 2004 auch im BauGB rechtlich verankert worden. Darüber hinaus sind die Wirkkräfte des Immobilienmarktes als weiterer wesentlicher Treiber der städtebaulichen Verdichtung unübersehbar. So sind insbesondere die rasant steigenden Bodenpreise einerseits eine Folge der städtebaulichen Verdichtung und andererseits zugleich auch einer der zentralen Ursachen der Bodenpreisentwicklung (vgl. Abbildung 1).

Die aktuelle Diskussion zum Thema Dichte fördert die Chancen und Risiken zunehmend deutlicher zu Tage. Gerade in den letzten Jahren haben zahlreiche Studien die signifikanten Vorteilen einer hohen baulichen Dichte etwa für den Boden- und Freiraumschutz, für die Kosten der Siedlungs- und Infrastruktur und ebenso für die Erreichbarkeit und effiziente Auslastung der vorhandenen städtebaulichen technischen und sozialen Infrastruktur nachgewiesen. Zugleich zeichnen sich aber auch erhebliche Risiken, Konflikte und Nachteile für die Stadtentwicklung ab: Mit wachsendem Versiegelungsgrad in den Städten nehmen Hochwassergefahren und städtische Wärmeinsel-Effekte zu. Darüber hinaus kommt es zu Konflikten mit den Zielen einer bedarfsgerechten Grün- und Freiraumausstattung in den Städten und damit zur Verschlechterung der Lebensbedingungen und zur Verringerung der Robustheit und der Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel.

Bauliche Dichte ist daher ein mehrdimensionales Konstrukt und ist im Rahmen städtebaulicher Planung im Kontext folgender Aspekte zu diskutieren:

- Standort: ÖPNV-Anschluss, Einbindung in Fuß- und Radwegnetz
- Nutzung: Urbanität durch Vielfalt, Funktionsmischung
- Bauform: Baukultur und Stadtgestalt
- Ökologie: sparsamer Umgang mit Fläche, Freiraumschutz, ökologische Qualität, Klimarelevanz
- öffentlichem Raum: Aufenthaltsqualität, Öffentlichkeit
- sozialem Kontext: sozial gemischte Quartiere
- Ökonomie: Rentabilität, Tragfähigkeit von Infrastruktur

Es bedarf deshalb einer differenzierten Betrachtung und Beurteilung von städtebaulicher Dichte. Dabei spielen neben der baulichen Struktur vor allem der Standort, die Nutzungen, das soziale Umfeld und die Freiraumausstattung, die Umweltqualität und die klimatische Situation eine wesentliche Rolle. Die Berücksichtigung und der Ausgleich dieser vielfältigen Aspekte und divergierenden Interessen erfordern zweifellos besondere städtebauliche und bodenpolitische Steuerungsansätze durch Erreichung angemessener Dichten durch Innenentwicklung.

2. Rahmenbedingungen, Anlässe und Hemmnisse der Verdichtung durch Innenentwicklung

Mit dem modifizierten 30 ha Flächensparziel der Bundesregierung bis 2030, der angestrebten Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 sowie angesichts des starken Siedlungsflächendrucks in den Städten erfährt

die Thematik ‚Städtebauliche Dichte‘ eine weiter zunehmende Relevanz. Die baureifen Grundstücke in den Innenbereichen der Städte 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 Kapitalmarktzinssätzen,
- fehlende Akzeptanz an 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 der Innenentwicklung 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) ist in der aktuellen Ausgestaltung nur auf einzelne Baugrundstücke 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 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.

3. Konzept der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)

Mit der IEM sollen baureife, indessen bislang unbebaute oder mindergenutzte Grundstücke im städtebaulichen Innenbereich mobilisiert und zeitnah bebaut werden. Die Bebauung soll durch die Grundstückseigentümer selbst erfolgen. Insgesamt dient die IEM vielfältigen Zielen durch städtebauliche Innenentwicklung:

- 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.



Abbildung 2: Typische Anwendungskulisse einer IEM; © Geodaten Stadt Trier, Geoinformationen der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz 2016

Die Abbildung 2 zeigt eine typische Gebietskulisse für die Anwendung einer IEM. Mit dem Instrument sollen die Gemeinden eine durchsetzungsstarke Handhabe gegenüber kooperationsunwilligen Grundstücks-

eigentümern 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 Innenentwicklungsmaßnahmensgebiet (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.

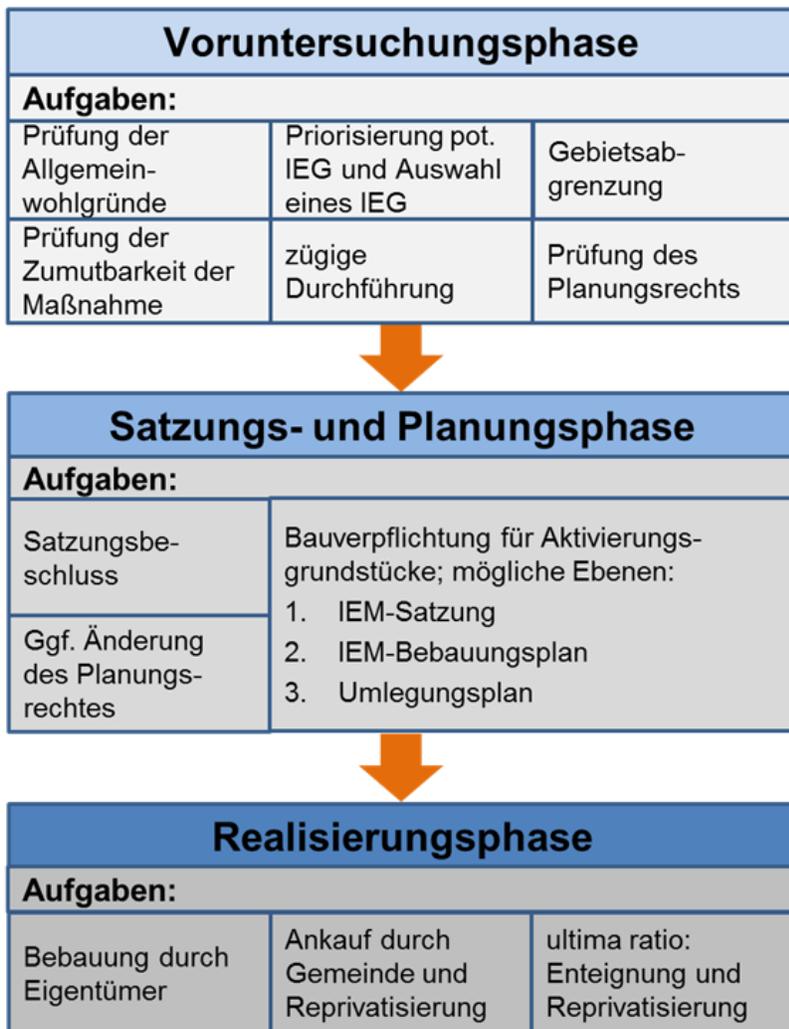


Abbildung 3: Verfahrensablauf der IEM, eigene Darstellung

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 ggfs. noch neu geordnet werden müssen.

Die zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend des Innenentwicklungskonzeptes 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 mittels Ankauf noch mittels Enteignung) durch die Kommune ist nicht das primäre Ziel. Beim freihändigen Erwerb und bei einer Enteignung sollten ähnlich wie in der Baulandumlegung auch eine Entschädigung in Geld und eine Abfindung mit Ersatzland möglich sein.

4. Fazit

Mit der Einführung einer IEM würde ein Instrument zur Innenentwicklung und damit zur Schaffung einer städtebaulich wünschenswerten und angemessenen baulichen Dichte im Bestand bereitgestellt. Die bestehende Regelungslücke im besonderen Städtebaurecht würde dadurch geschlossen, denn derzeit mangelt es an einem durchsetzungsstarken Instrument, mit dem die zahlreich vorhandenen, kleinteiligen und dispers im Stadtgebiet verteilten Innenentwicklungspotenziale für eine bauliche Nutzung mobilisiert werden können.

Die Durchführung eines bundesweiten Planspiels zur IEM mit acht Großstädten hat gezeigt, dass die Maßnahme von den Kommunen als hilfreich und zielführend für die Aktivierung und Bebauung von solchen Innenentwicklungspotentialen eingeschätzt wird, 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 Baugewerbe 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, um auch hier eine stadtverträgliche angemessene Dichte als essentiellen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung zu leisten. Es stärkt den verantwortlichen Umgang mit der begrenzten Ressource Boden durch Innenentwicklung sowie die kommunale Handlungsfähigkeit und die Rückgewinnung der Steuerungsfähigkeit in diesem wichtigen städtebaulichen Handlungsfeld.