

Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme – ein Instrument zur Stärkung der flächenbezogenen Handlungsfähigkeit der Kommunen im Innenbereich

The Inner Urban Development Measure – an Instrument for Strengthening the Land-Related Capacity of Municipalities to act in Inner Urban Areas

Theo Kötter

Zusammenfassung

Das weithin anerkannte und seit langem planungsrechtlich formulierte Ziel der städtebaulichen Innenentwicklung stößt bei seiner Umsetzung in der kommunalen Praxis an seine Grenzen. Einerseits haben sich die Innenentwicklungs potenziale vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich verringert und andererseits nehmen die Entwicklungshemmnisse und Zielkonflikte bei den verbleibenden Flächen und Standorten zu. Marktmechanismen, kooperative Ansätze und fiskalische Steuerungsanreize erweisen sich offensichtlich immer weniger als effektiv genug und bewirken nicht mehr die gewünschten Mengeneffekte. Für die Handlungsfähigkeit der Kommunen fehlt es an komplementären durchsetzungsfähigen bodenpolitischen Handhaben zur Mobilisierung des noch im Bestand vorhandenen unbebauten Baulandes. Im vorliegenden Beitrag werden daher zunächst die verfügbaren Innenentwicklungs potenziale auf Basis der aktuellen Baulandumfrage 2020 quantitativ und qualitativ kurz umrissen, um darauf aufbauend die Möglichkeiten der verfügbaren städtebaulichen Instrumente und Verfahren für deren Aktivierung zu analysieren und kritisch zu bewerten. Zur Ergänzung und Flankierung der vorhandenen bodenpolitischen Handhaben wird ein Vorschlag für eine städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme zur Diskussion gestellt, die die flächenbezogene Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden bei der wichtigen Gegenwarts- und Zukunftsaufgabe der städtebaulichen Innenentwicklung stärken soll.

Schlüsselwörter: Flächeninanspruchnahme, Innenentwicklungs potenziale, Innenentwicklungskonzept, Innenentwicklungsmaßnahme, Vorkaufsrechte, Baugebot

Summary

The widely recognized goal of inner-city development, which has long been formulated in planning law, is reaching its limits in its implementation in municipal practice. On the one hand, the potential for inner-city development has decreased considerably, especially in the last two decades, and on the other hand, the obstacles to development and conflicting objectives for the remaining areas and locations are increasing. Market mechanisms, cooperative approaches and fiscal incentives are clearly

proving less and less effective and are no longer achieving the desired volume effects. There is a lack of complementary, enforceable instruments of land policy for mobilizing the undeveloped building land still available for the municipalities' ability to act. This article therefore first briefly outlines the available inner development potential in quantitative and qualitative terms based on the current 2020 Building Land Survey, then analyzes and critically evaluates the possibilities of the available urban development instruments and procedures for activating this potential. To supplement and support the existing land policy measures, a proposal for an urban inner development measure is presented for discussion, which is intended to strengthen the land-related ability of cities and municipalities to act in the important present and future task of urban inner development.

Keywords: land take, urban inner development potential, urban inner development concept, urban inner development measures, pre-emption rights, building obligations

1 Innenentwicklung – Potenziale und Hemmnisse

Die aktuelle Baulandumfrage 2020 hat die Innenentwicklungs potenziale (IEP) in 700 Städten und Gemeinden im Bundesgebiet zu rd. 84.000 ha und die weiteren bau reifen Baulandreserven zu rd. 15.000 ha ermittelt, sodass die gesamten validierten Flächenreserven mit mindestens 99.000 ha angesetzt werden können. Diese Flächen sind unmittelbar nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar. Der obere Schätzwert der gesamten Baulandpotenziale im Bestand wird auf ca. 132.000 ha und damit auf rd. 7 % der Bestandsflächen für Wohnen, Gewerbe und Industrie geschätzt (BBSR 2022, S. 6). Im Vergleich zur Erhebung 2012 mit rd. 120.000 ha beträgt der Rückgang bei den IEP ca. 36.000 ha. Innenentwicklung hat nach bisherigen Erkenntnissen vor allem in den Großstädten stattgefunden, wie eine Analyse der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung (SuV) in Städten und Gemeinden von NRW zeigt (Eichhorn et al. 2024, S. 72 f.). In allen anderen Siedlungstypen ist nicht nur ein Wachstum der SuV festzustellen,

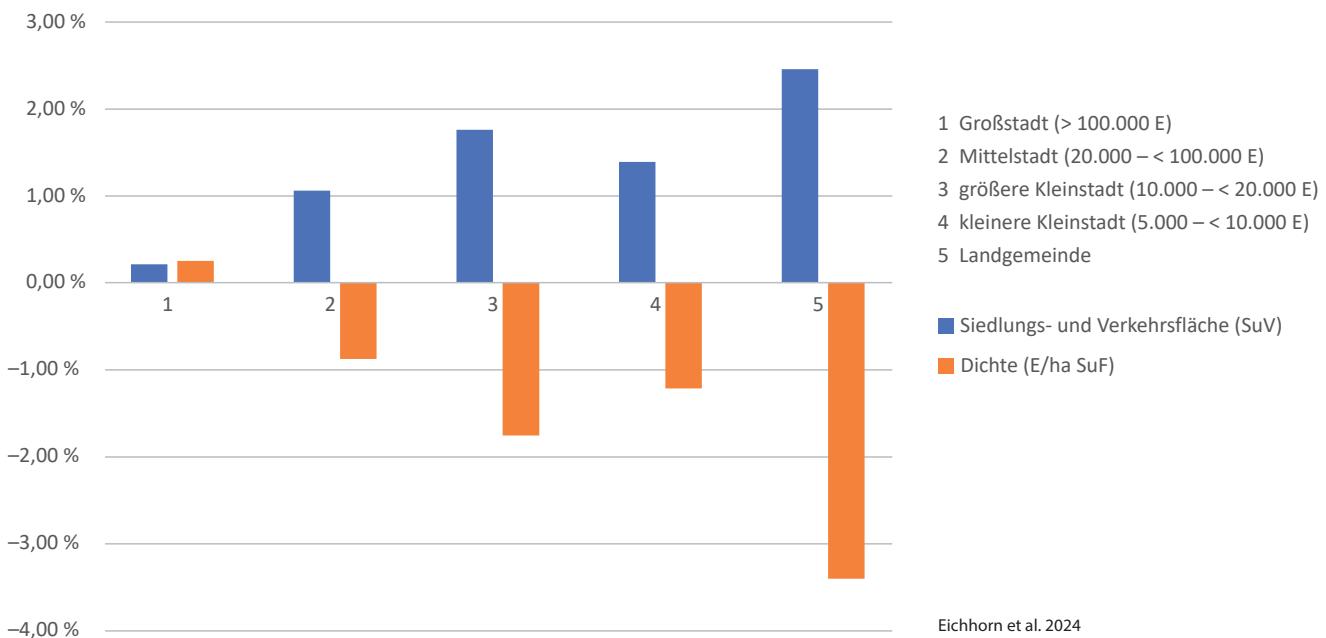


Abb. 1: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in den Städten und Gemeinden in NRW im Zeitraum 2016–2019

sondern auch eine Verringerung der baulichen Dichte, insbesondere in den Landgemeinden (vgl. Abb. 1). Der Trend der Flächeninanspruchnahme setzt sich fort trotz der Flächenziele der Bundesregierung im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsziele aus dem Jahr 2016, nämlich das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2023 auf max. 30 ha zu begrenzen und ab dem Jahr 2050 den Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft (Netto-Null-Ziel) zu erreichen.

Würden nach Angaben der Kommunen rund zwei Drittel der genannten Flächen für den Wohnungsbau genutzt, so ließen sich auf dem direkt nutzbaren oder kurzfristig mobilisierbaren Anteil des Gesamt-Baulandpotenzials von 99.000 ha zwischen 900.000 und 2.000.000 Wohneinheiten (WE) realisieren. Dem steht auf Grundlage von Berechnungen des Wohnungsbedarfsmodells des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW 2021) bis zum Jahr 2025 ein Bedarf von rd. 1,5 Mio. WE gegenüber. Geht man vom oberen Schätzwert der Baulandpotenziale aus und berücksichtigt zudem längerfristige Potenziale sowie höhere Bebauungsdichten, so ließen sich auf den Flächen über 4 Mio. WE errichten.

Hinzu kommen noch zusätzliche »langfristige Baulandpotenziale« von rd. 34.000 ha auf Basis der B-Plan-Potenziale (Rohbauland; ohne gesicherte Erschließung) und rd. 100.000 ha auf Grundlage der F-Plan-Potenziale (Bauerwartungsland). Schließlich kommen noch Potenziale aus zu erwartenden weiteren Flächenzuflüssen durch Nutzungsauflagen etc. hinzu.

Die aktuelle Baulandumfrage zeigt, dass im Zeitraum 2012 bis 2020 rd. 36.000 ha an IEP baulich genutzt wurden und damit im Rahmen der Innenentwicklung immerhin 30 % der IEP aktiviert werden konnten. Zudem zeigen die Bedarfsschätzungen, dass ausreichend Flächen für den

Wohnungsbau vorhanden sind, die es zeitnah zu mobilisieren gilt. Dabei ist die Innenentwicklung mit Vorrang vor der Außenentwicklung inzwischen zum Leitbild der bestandsorientierten Siedlungsentwicklung geworden und wird gelegentlich sogar als Doktrin bezeichnet (Siedentop 2023, S. 45).

Im Hinblick auf die Struktur und die Mobilisierungsfähigkeit der Baulandpotenziale lassen sich folgende Feststellungen auf Basis der Baulandumfrage treffen:

- **Abnehmende Potenziale und zunehmende Komplexität:** Die Baulandpotenziale im Innenbereich nehmen quantitativ ab, zumindest dann, wenn man die Flächen betrachtet. Der Anteil der »schwierigen Grundstücke«, die bisher wegen fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Konflikte mit öffentlichen Belangen, wie Klimaanpassung, Wirtschaftlichkeit der Bebauung, fehlende Kapazitäten der vorhandenen städtebaulichen Infrastruktur oder Belastungen der Grundstücke, sowie wegen fehlender Personalkapazitäten in den Kommunen weder durch Marktmechanismen noch durch kommunale Ansätze aktiviert werden konnten, nimmt zu.
- **Kleinteiligkeit:** Über 60 % der Potenziale entfallen auf Baulücken und nahezu 40 % auf Brachflächen. Für diese beiden, für die Innenentwicklung besonders relevanten Kategorien liegen in den Kommunen im Vergleich zu anderen IEP die besten Informationen vor. Die Mobilisierung insbesondere der dispers im Stadtgebiet verteilten einzelnen Baulücken stellt eine besondere Herausforderung an die Personalkapazitäten und an das Instrumentarium dar.
- **Eigentumsverhältnisse:** Nach Einschätzung der Befragten dominieren die Privatpersonen mit einem Anteil von rd. 45 %, der in Großstädten bis auf 80 % und in den Kleinstädten und Landgemeinden auf 78 % ansteigt.

Im kommunalen Eigentum befindet sich ein Anteil zwischen 10 % in den Kleinstädten und 15 % in den Großstädten. Privatwirtschaftliche Unternehmen haben in den Groß- und Mittelstädten größere Anteile mit 19 % und 7 %. Bund und Länder verfügen mit 11 % insbesondere in den Großstädten über relevante Anteile am IEP.

- **Nutzbarkeit und die Mobilisierbarkeit:** Insgesamt werden über 50 % des gesamten Baulandpotenzials als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar eingestuft. Die Baulandumfrage kommt zu der optimistischen Einschätzung, dass gut 30 % der Flächen der IEP kurzfristig mobilisierbar sind (BBSR 2022, S. 9 ff.). Nach einer Erhebung der Stadt Köln ist die Aktivierbarkeit der noch vorhandenen Baulücken und Mindernutzungen bis 2030 mit lediglich rd. 10 % anzusetzen (Sieberns 2023). Für die Mobilisierung weiterer Potenziale stellt die fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer einen zentralen Faktor dar. Das größte Hemmnis besteht in solchen Fällen in den eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden auf die Grundstücke in Privatbesitz (BBSR 2022, S. 10).

Aufgrund dieser Struktur und Entwicklungen nehmen offensichtlich die Restriktionen für die Innenentwicklung zu (Faller 2023).

2 Innenentwicklung – Baustein einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Stadtentwicklung

Eine nachhaltige und ressourceneffiziente Bodenpolitik wird inzwischen von vielen Autoren gefordert (z. B. Reiß-Schmidt 2021, Davy 2019, Bunzel et al. 2017, difu und vhw 2017). Auch die Neue Leipzig-Charta 2020, die von den für die Stadtentwicklung zuständigen Ministern der EU am 07.11.2020 verabschiedet wurde, konkretisiert die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit und thematisiert diese als Grundprinzipien für die Transformation der Europäischen Städte: »Die gerechte Stadt«, »Die grüne Stadt« und »Die produktive Stadt« (BMI 2020). Danach soll die gerechte Stadt einen Zugang zu einer angemessenen, sicheren und bezahlbaren Wohnraumversorgung bieten, die auf die Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen abgestimmt ist. Dazu zählen eine alternde und zunehmend vielfältige Gesellschaft, Menschen mit Behinderung sowie junge Menschen und Familien. Sozial ausgewogene, gemischte und sichere Stadtquartiere tragen zur Integration aller sozialen und ethnischen Gruppen und Generationen bei.

Eine Kernforderung der Leipzig-Charta zur Verwirklichung der Transformationsschwerpunkte für die Europäische Stadt ist »eine aktive und strategische Bodenpolitik sowie Flächennutzungsplanung«, denn die Kommunen brauchen nachhaltige, transparente und gerechte Strategien

Tab. 1: Dimensionen der Innenentwicklung

Städtebauliche Dimension	<ul style="list-style-type: none"> ■ Leitbildumsetzung der kompakten Stadt der kurzen Wege ■ funktionale Anreicherung der bestehenden Quartiere ■ Transformation, Erneuerung und Umbau bestehender Quartiere ■ Aufwertung der Stadtgestalt durch Baulückenschließung, Wiedernutzung von Brachflächen und mindergenutzten Grundstücken
Soziale Dimension	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schaffung sozial gemischter Quartiere ■ Attraktivierung der Innenstadt mit neuen Wohnangeboten und hochwertigen Freiflächen ■ Nachfrageorientierte Wohnungsangebote, Wohnmodelle, bezahlbarer Wohnraum mit individuellen Nutzungskonzepten
Klimatische Dimension	<ul style="list-style-type: none"> ■ klimaresiliente Stadtstrukturen ■ Umstellung auf erneuerbare Energien ■ Umsetzung kommunaler Energiekonzepte ■ Klimafolgenanpassung
Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stärkung des nichtmotorisierten Individualverkehrs ■ Nachfragestärkung des ÖPNV
Ökonomische Dimension	<ul style="list-style-type: none"> ■ Optimale Auslastung der vorhandenen sozialen Infrastruktur ■ Auslastung der vorhandenen leitungsgebundenen Ver- und Entsorgung ■ Sicherung von Einrichtungen der Nahversorgung
Ökologische Dimension	<ul style="list-style-type: none"> ■ ressourceneffiziente Flächennutzung ■ Reduzierung des Flächenverbrauchs und Sicherung wertvoller Freiräume ■ Erhaltung von Landwirtschaftsflächen ■ Sicherung schutzwürdiger Böden

der Flächennutzung und Bodenpolitik. Dazu gehören die bereits vielfach auf nationaler und kommunaler Ebene formulierten Ziele, wie die Schaffung von ausreichend Flächen für angemessenen und bezahlbaren Wohnraum sowie von lebendigen und sozial gemischten Stadtquartieren einerseits und die Verhinderung von Bodenspekulation und die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme andererseits. Der Fokus der Stadtentwicklungs politik liegt daher auf der Transformation der Städte, auf ihrer Erneuerung und Revitalisierung einschließlich der Klimafolgenanpassung (BMI 2021, S. 94, BMI 2020, S. 11 f.).

Insgesamt leistet die Innenentwicklung vielfältige und erhebliche Beiträge zu einer nachhaltigen und ressourcen effizienten Stadtentwicklung und wirkt in mehreren Dimensionen (vgl. Tab. 1).

Die bisherigen und tendenziell abnehmenden Fortschritte der Innenentwicklung legen nahe, dass dabei die konsequente Handhabung vorhandener und auch das Fehlen durchsetzungsfester bodenpolitischer Instrumente für die Kommunen als zentrale Akteure eine wichtige Rolle spielt. Die vielfältigen Verweise auf eine aktive Bodenpolitik mit Kooperationen, fiskalischen Anreizen und einem starken liegenschaftlichen Engagement greifen indessen zu kurz, wenn die Verkaufsbereitschaft und die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer nicht gegeben sind (Siedentop 2023, S. 49). Angesichts der Dimension der Herausforderungen ist vielmehr eine umfassende Bodenreform zweckdienlich, die neben der nachhaltigen Stadtentwicklung und der sozialen Wohnraumversorgung die grundsätzlichen gesellschaftlichen Fragen des angemessenen Umgangs mit dem unvermehr baren und unverzichtbaren Gut Grund und Boden und der gerechten Verteilung und Nutzung der Bodenerträge grundlegend neu regelt (vgl. z. B. auch Magel 2014). Rd. 50 % der Wohnungsbautätigkeit in Großstädten erfolgt im Innenbereich nach § 34 BauGB, ohne dass den Kommunen dafür ausreichende Steuerungsmöglichkeiten für eine integrierte Entwicklung und Umsetzung von Gemeinwohlbelangen (Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen, verursachergerechte Verteilung von Infrastrukturfolgekosten etc.) zur Verfügung stehen. Eine vom difu und vhw eingesetzte Expertengruppe zur »Bodenpolitischen Agenda 2020–2030« schlägt eine Stärkung der Gemeinwohlbelange in der städtebaulichen Innenentwicklung vor (difu und vhw 2017, S. 2 und S. 17 ff.).

Nachfolgend werden einige wesentliche und verfügbare Ansätze und städtebauliche Instrumente zur Mobilisierung von Baurechten im Bestand zur Förderung der Innenentwicklung erläutert und kritisch bewertet.

3 Instrumente des Städtebaurechts zur Innenentwicklung

3.1 Bisherige gesetzgeberische Initiativen zur Stärkung der Innenentwicklung

Seit mehr als zwei Jahrzehnten wird bei Novellen zum Städtebaurecht u. a. auch das Ziel verfolgt, durch neue Regelungen die Innenentwicklung zu stärken und die weitere Flächenneuinanspruchnahme zu verringern. Die weitere Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche soll vor allem durch einen Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung begrenzt werden. Die nachfolgenden Novellen zum BauGB haben für die Innenentwicklung einige wesentliche neue Regelungen gebracht (Söfker 2024):

- **Bau- und Raumordnungsgesetz 1998:** Einführung des Begriffs »nachhaltige Entwicklung« als Leitziel der Bau leitplanung, Zusammenfassung umweltschützender Belange einschließlich der sog. Bodenschutzklausel in § 1a BauGB sowie Einführung des Begriffs der Innenentwicklung und Priorisierung gegenüber der Außenentwicklung.
- **Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004:** Nach § 1 Abs. 5 BauGB soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Gleichzeitig soll die Umwandlung zuvor landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen besonders begründet werden.
- **Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte 2007:** In dieser Novelle sind die Instrumente zum erleichterten Bauen im Innenbereich insbesondere durch die Einführung des Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB mit einem beschleunigten Verfahren hervorzuheben (Krautberger und Stür 2007). Die Bebauungspläne sollen der Nachverdichtung und Wiedernutzung von Brachflächen und anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen.
- **Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung 2013:** Die Novelle enthält neue Planungsgrundsätze zur Innenentwicklung in § 1 Abs. 5 BauGB und ergänzende Regelungen zum Schutz von Landwirtschaftsflächen.
- **Baulandmobilisierungsgesetz 2021:** Mit dem Gesetz sollen die Kommunen vor allem bei der Schaffung von Bauland und bezahlbarem Wohnraum durch Verbesserungen im Bauplanungsrecht unterstützt werden. Zu den wesentlichen Neuerungen im Hinblick auf die Förderung der Innenentwicklung gehört der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung nach § 9 Abs. 2d BauGB, die Ausweitung der Anwendungsmöglichkeiten des Allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Nrn. 6 und 8 BauGB, das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, die erleichterte und erweiterte Anwendung des Baugebots 176 BauGB sowie das städtebauliche Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass bei den bestehenden planungsrechtlichen Regelungen zur Innenentwicklung die vorhandenen Instrumente für eine Mobilisierung der wesentlichen Potenziale der Innenentwicklung (Baulücken und Brachflächen mit kleinteiliger Struktur, diversifizierten Eigentumsverhältnissen und disperser Verteilung im Gemeindegebiet) trotz des dringenden und erheblichen Handlungsbedarfs nicht effektiv und effizient sind. Zur Entspannung der Lage auf dem Bauland- und Wohnungsmarkt fehlt es daher neben der konsequenten Handhabung der verfügbaren Instrumente der Bauleitplanung und Bodenordnung an Instrumenten für die Aktivierung von baureifem, aber unbebautem Land im Bestand (vgl. auch Breuer 2022, S. 591 f.).

3.2 Instrumente der Innenentwicklung im Städtebaurecht

3.2.1 Grundstücksbezogene Instrumente

Vorkaufsrechte

Mit der Ausweitung der Gebietskulissen und der Tatbestände für das Vorkaufsrecht gemäß § 24 BauGB durch das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 sind die Anwendungsmöglichkeiten des Instruments für die Innenentwicklung erheblich erweitert worden. In § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB wurde die Klarstellung vorgenommen, dass die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dem Wohl der Allgemeinheit dient. Dieses Innenbereichsvorkaufsrecht zur Baulückenschließung kann auf unbebaute Baugrundstücke im Innenbereich, also in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34 BauGB, ausgeübt werden. Dabei gelten Grundstücke auch dann als unbebaut, wenn sie lediglich eingefriedet oder erkennbar vorläufig oder nur geringfügig bebaut sind (vgl. EZBK 2024, § 24, Rd.-Nrn. 36–39). Der Begriff der »geringfügigen Bebauung« dürfte für die Anwendung des Vorkaufsrechts noch klärungsbedürftig sein. Das allgemeine Vorkaufsrecht kann ebenfalls auch auf Grundstücksteile angewendet werden, die selbständig bebaubar sind.

Das neue Innenbereichsvorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ermöglicht den Gemeinden eine Zugriffsoption auf Schrottimmobilien, und zwar in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34 BauGB. Dabei handelt es sich nicht um Gebietskategorien der BauNVO mit einem bestimmten Festsetzungsinhalt, sondern um Flächen, die durch Bebauungspläne, Entwürfe von Bebauungsplänen und im Übrigen durch die im Zusammenhang bebauten Ortsteile abgegrenzt werden. Dieses neue Vorkaufsrecht für die Innenentwicklung ist im Unterschied zum Innenbereichsvorkaufsrecht zur Schließung von Baulücken nicht an eine vorwiegende Wohnnutzung gebunden und kann daher auch in festgesetzten oder faktischen Urbanen Gebieten (MU, § 6a BauNVO) angewendet werden. Wesentliche Anwendungsvoraussetzung ist indessen ein

gebietsbezogener städtebaulicher Missstand im Sinne des Sanierungsrechts gemäß §§ 136 ff. BauGB oder ein grundstücksbezogener Missstand einer baulichen Anlage gemäß § 177 Abs. 2 BauGB. Zudem wird gefordert, dass dieser Missstand eine erhebliche negative Ausstrahlung auf die nähere Umgebung in sozialer oder städtebaulicher Hinsicht hat. Der Gesetzgeber hatte dabei wohl in erster Linie die sog. Schrottimmobilien in Städten im Blick gehabt, bei denen die baulichen Anlagen des Grundstücks den städtebaulichen Entwicklungszielen bzw. wohnungspolitischen Zielsetzungen sowie den bestehenden Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entsprechen oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen (vgl. Reg.-Vorl., BT-Drs. 19/24838, S. 24).

Das allgemeine Vorkaufsrecht sollte mit Blick auf die besonderen Anforderungen kleiner Gemeinden weiterentwickelt werden. Angesichts der begrenzten Personalressourcen gerade in kleinen Gemeinden dürfte die Reduzierung des Zeitdrucks beim Vorkaufsrecht durch eine Verlängerung der Fristen zur Ausübung hilfreich sein. Weiterhin ist zu bedenken, dass nach geltender Rechtslage die genannten Innenbereichsvorkaufsrechte zur Baulückenschließung nur angewendet werden können, wenn dies dem Wohl der Allgemeinheit dient. Das kann bislang insbesondere durch die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde nachgewiesen werden. Im Sinne einer integrierten Innenentwicklung wäre es aber zweckmäßig, das allgemeine Vorkaufsrecht auf alle Grundstücke im Innenbereich einer Gemeinde auszuweiten, wenn diese für Zwecke der Innenentwicklung genutzt werden sollen. Zudem sollte die Anwendung den Gemeinden auch eine langfristige Flächenbevorratung ermöglichen, denn gerade in der Innenentwicklung ist ein strategischer und vorausschauender Flächenankauf hilfreich, um die gebietsbezogene und grundstücksübergreifende bauliche und sonstige Entwicklung zu ermöglichen.

Baugebot

Mit einem Baugebot nach § 176 BauGB kann die Gemeinde, sofern städtebauliche Gründe und eine objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit vorliegen, den Eigentümer eines Grundstücks im Geltungsbereich eines Bebauungsplans verpflichten, innerhalb einer angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen zu bebauen, das vorhandene Gebäude entsprechend anzupassen oder sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, sofern der Bebauungsplan Wohnen zulässt und es sich um ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Das Baugebot kann auch im unbeplanten Innenbereich angeordnet werden, um insbesondere Baulücken zu schließen oder geringfügig bebauten Grundstücke zu nutzen.

Ein Baugebot kann nach § 59 Abs. 7 BauGB auch im Rahmen einer Umlegung angeordnet werden, wenn die Voraussetzungen des § 176 BauGB vorliegen. Eine Vereinbarung über eine Bebauung kann ebenso im Rahmen eines

städtebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB zwischen der Gemeinde und Grundstückseigentümern getroffen werden. Eine Durchsetzung kann mittels Ankaufsrecht der Gemeinde erfolgen, das bei zulässiger Neubegründung eines Rechts nach § 61 Abs. 1 BauGB anwendbar ist. Das Baugebot und das Ankaufsrecht werden über die Eintragung ins Umlegungsverzeichnis (§ 68 Abs. 1 Nrn. 2 und 7 BauGB) Bestandteil des Umlegungsplans (§ 66 Abs. 3 BauGB).

Das Baugebot (§ 176 BauGB) als planakzessorisches Instrument enthält weitreichende »positive« Handlungspflichten (Söfker 2024). Es ermächtigt die Gemeinden, Grundstückseigentümer zur Stellung eines Bauantrags zu verpflichten, zur Bebauung eines Grundstücks innerhalb einer angemessenen Frist oder zur Anpassung vorhandener Bebauung bzw. Beseitigung eines bestehenden Gebäudes entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans. Es ist als sozialbindende Regelung (eigentumsinhaltsbestimmende Maßnahme) ausgestaltet und weist Bezüge zur Enteignung bei Nichtbefolgung auf. In der aktuellen Ausgestaltung ist es auf einzelne Baugrundstücke beschränkt und hat sich zudem zur Mobilisierung von Baugrundstücken in nennenswertem Umfang als bodenrechtlich unvollkommenes Instrument und daher als wenig wirksam erwiesen.

In der Praxis ist das Baugebot bislang kaum angeordnet worden. Als Kritikpunkte werden die engen tatbestandlichen Anordnungsvoraussetzungen und deren Nachweis, der Verfahrensaufwand sowie die schwierige Durchsetzung genannt, die letztlich durch Enteignung erfolgen kann (vgl. Bunzel et al. 2023, Stürer 1988, S. 337 ff.). Aber Kommunen sind gut beraten, das Instrument bei der Beratung der Eigentümer*innen im Rahmen der Baulandmobilisierung als eine mögliche Option aktiv anzusprechen. Oftmals wird dadurch die Bereitschaft zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zur Bebauung des Grundstücks befördert (vgl. Bunzel et al. 2023).

Zur Verbreiterung der Anwendungsmöglichkeiten des Baugebots hat die von der Bundesregierung eingesetzte Baulandkommission (2019) »ergänzend zu dem auf die Aktivierung von einzelnen Grundstücken ausgerichteten Baugebot die Prüfung zur Einführung eines neuen Instruments zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale« empfohlen. Diese Empfehlung hat das Baulandmobilisierungsgesetz äußerst eingeschränkt aufgegriffen. Folgende Änderungen und Ergänzungen zum Baugebot nach § 176 BauGB sind hier hervorzuheben:

In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt kann die Gemeinde einen Grundstückseigentümer verpflichten, sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn es sich um ein durch Satzung der Gemeinde bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 201a BauGB handelt. Allerdings hat die Gemeinde von dem Baugebot nicht nur bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit der Durchführung des Vorhabens abzusehen, sondern auch dann, wenn ein Eigentümer glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des

Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist.

In diesem Fall kann die Gemeinde das Grundstück aber zugunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft, eines gemeinwohlorientierten Wohnungsbauunternehmens, einer Wohnungsgenossenschaft oder einer gemeinwohlorientierten Stiftung übernehmen, wenn diese innerhalb einer angemessenen Frist in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen und sich hierzu verpflichtet.

Dieser ausdrückliche Schutz privater Eigentumsrechte durch die »Familienklausel« schränkt die positive Neuregelung im Baugebot zugunsten des Wohnungsbaus bedauerlicherweise so ein, dass kaum eine Wirkung zu erwarten ist und daher erhebliche Bedenken in Bezug auf die Praxistauglichkeit bestehen. Zudem verhindert das Moratorium den aktuellen Einsatz trotz akutem Handlungsbedarf. Die Gewichtung privater Interessen gegenüber den Gründen des Allgemeinwohls bei der Anwendung des Baugebots zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs wird mit Blick auf die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) als kritisch betrachtet (Reiß-Schmidt 2021).

Beispiel Baulückenprogramm Köln

Der Rat der Stadt Köln hat 1990 das Kölner Baulückenprogramm beschlossen, um möglichst kurzfristig neue Wohnungen zu errichten. Es wurden 4.451 Baulücken inkl. mindergenutzte Grundstücke erfasst und alle Eigentümerinnen und Eigentümer angeschrieben, um ihnen eine umfassende Bauberatung anzubieten. Dafür hat die Stadt neben der Projektleitung vier Verwaltungssachbearbeiter*innen und sechs technische Fachkräfte eingesetzt. Mit diesem erheblichen Personaleinsatz und dem systematischen Vorgehen einschließlich Prüfung und Anwendung von Baugeboten nach § 175 BauGB in Einzelfällen konnten bis Ende 1998 rd. 10.000 neue Wohneinheiten auf 1.800 Baulücken und bis 2014 mehr als 22.000 neue Wohnungen geschaffen werden (Sieberns 2023). Mit ihrem Baulückenprogramm nimmt die Stadt Köln eine Führungsrolle unter den Großstädten in Deutschland ein. In bisher 41 Fällen, in denen trotz aller Bemühungen keine einvernehmliche Lösung zu erzielen war, wurde zur Verwirklichung der Baulückenbebauung ein förmliches Verfahren für ein Baugebot nach § 176 BauGB eingeleitet. Nach dem aktuellen Wohnungsbauprogramm der Stadt sollen jährlich 300 Wohneinheiten in Baulücken oder auf mindergenutzten Grundstücken errichtet werden. Derzeit wird das kommunale Baulückenkataster aktualisiert, um die städtischen Potenziale der Innenentwicklung zu erfassen und als Basis für ein Innenentwicklungskonzept nach § 176a BauGB zu nutzen.

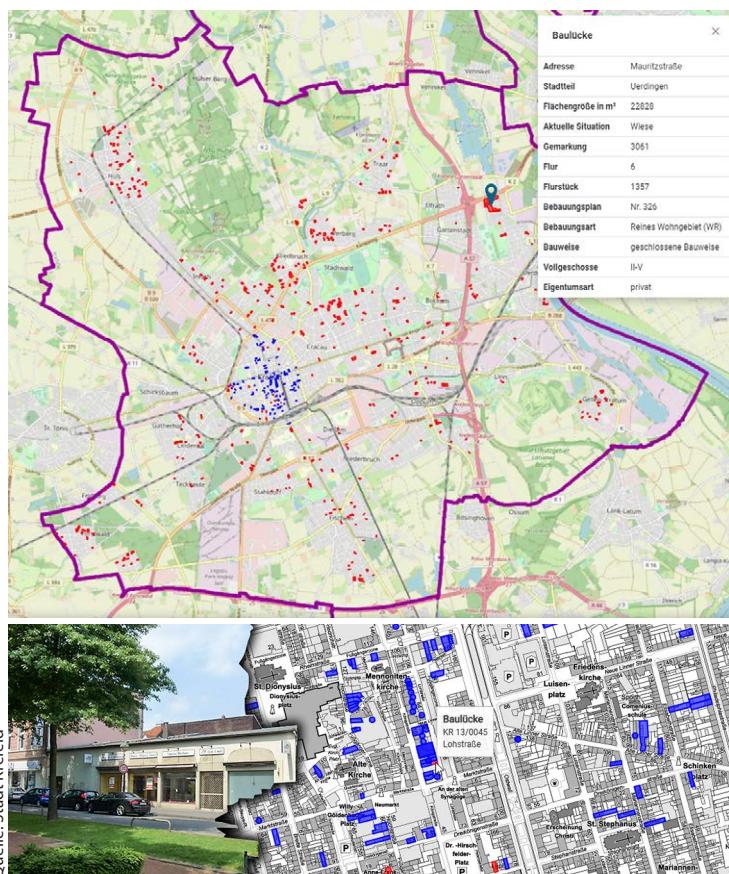


Abb. 2: Beispiel Baulandkataster Krefeld mit Baulücken und mindergenutzten Grundstücken im Geltungsbereich von rechtskräftigen Bebauungsplänen oder im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB

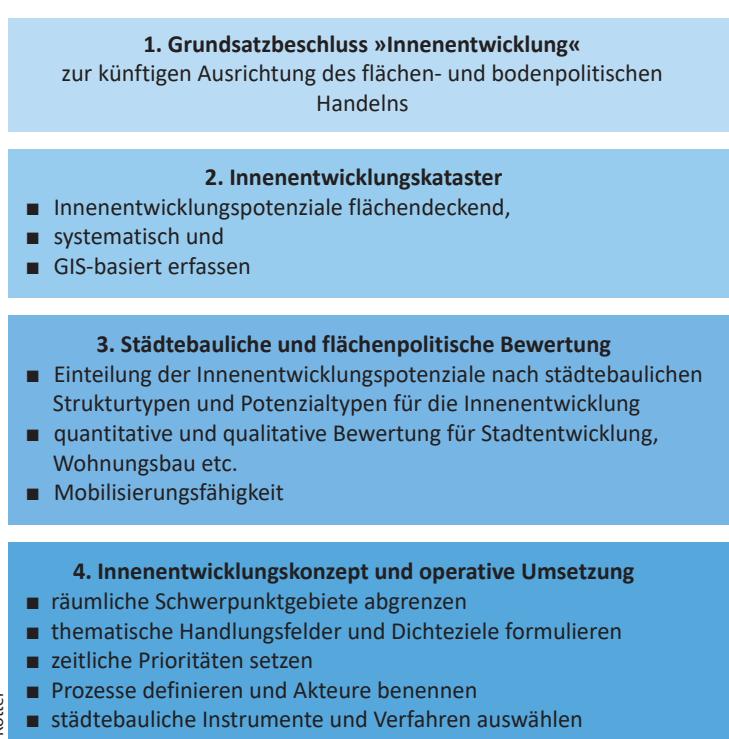


Abb. 3: Der Weg zum Innenentwicklungskonzept in vier Schritten und deren Regelungsinhalten

3.2.2 Städtebauliches Konzept zur Innenentwicklung als informeller gebietsbezogener Ansatz

Mit dem städtebaulichen Innenentwicklungskonzept (§ 176a BauGB) wird ein neues Planungsinstrument eingeführt, das insbesondere der Aktivierung und baulichen Nutzung von Baulücken und Brachen dienen soll, die im Gemeindegebiet dispers verteilt liegen. Es soll damit ein gebietsbezogenes strategisches Konzept für einzelne baureife, jedoch unbebaute oder mindergenutzte Grundstücke erarbeitet werden, die in keinem funktionalen Zusammenhang stehen. Die Steuerungswirkungen des Entwicklungskonzepts bleiben indessen unklar, da keine Regelungen zur Umsetzung getroffen werden (Breuer 2022, S. 591). Auch ist das Verhältnis zur bewährten zweistufigen Bauleitplanung zu klären.

Bei dem städtebaulichen Innenentwicklungskonzept handelt es sich um ein informelles Konzept im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB, das durch einen Beschluss der Gemeinde eine Selbstbindung für die Bauleitplanung entfaltet. Zur Realisierung stehen der Gemeinde kooperative und hoheitliche Handlungsoptionen nach Einzelfallprüfung und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebotes zur Verfügung. Zur Verwirklichung der vorgesehenen baulichen Nutzung können die Gemeinden mit den betroffenen Grundstückseigentümern städtebauliche Verträge schließen. Dazu ist es in unbeplanten Innenbereichen zweckmäßig, die städtebaulichen Ziele zu konkretisieren und ggf. durch einen Bebauungsplan festzusetzen. Insbesondere im Hinblick auf die angestrebte Dichte und zur Bewältigung von Interessenskonflikten und zur ordnungsgemäßen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange ist ein formelles Bebauungsplanverfahren geeignet. In diesem Fall soll die Gemeinde das städtebauliche Entwicklungskonzept zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans erklären.

Weiterhin ist zu prüfen, ob zur Umsetzung der Ziele des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Ausübung von Vorkaufsrechten nach § 24 und § 25 BauGB in Betracht kommt. Schließlich können die Gemeinden auch Baugebote nach §§ 175 und 176 BauGB anwenden. In diesem Fall trägt das Innenentwicklungskonzept zur effizienten Vorbereitung und städtebaulichen Begründung von Baugeboten bei. So können die Anwendungsvoraussetzungen, insbesondere der Bedarf, die Erforderlichkeit und die Wirtschaftlichkeit für die gleichzeitige Anordnung mehrerer Bauverpflichtungen mit geringerem Personal- und Untersuchungsaufwand geprüft werden. Zudem lassen sich durch die Mobilisierung einer Vielzahl von Baulücken in einem Gebiet wesentlich mehr

Wohneinheiten schaffen und damit auch die wohnschaftliche und städtebauliche Relevanz besser begründen als bei einem einzelnen Baugebot. Insgesamt lässt sich daher mit einem Innenentwicklungskonzept effizienter und schlüssiger prüfen und begründen, ob die Anwendung eines oder mehrerer Baugebiete dem Wohl der Allgemeinheit dient.

Schließlich kann das Innenentwicklungskonzept auch zur Festlegung einer Gebietskulisse dienen, in der Städtebauförderungsmittel eingesetzt werden könnten. Wegen dieser vielfältigen Einsatzmöglichkeiten stellt sich die Frage, wie und mit welchen Inhalten ein solches Konzept aufgestellt werden sollte.

Abb. 3 skizziert einen pragmatischen und schlüssigen Weg zu einem Innenentwicklungskonzept in vier Schritten. Den Auftakt sollte ein förmlicher Grundsatzbeschluss »Innenentwicklung« der Gemeinde bilden, der die generelle Ausrichtung ihres bodenpolitischen Handelns formuliert. Inhaltlich schließt sich eine gebietsbezogene Erfassung von Brachflächen, Baulücken, mindergenutzten Grundstücken und sonstigen relevanten Innenentwicklungspotenzialen an, sofern nicht ohnehin bereits ein Bauland- oder Baulückenkataster vorliegt (vgl. Abb. 2). Da solche Kästner bereits in zahlreichen Kommunen erstellt worden sind und vor allem die relevanten Kategorien der Innenentwicklungspotenziale, nämlich Baulücken und Brachflächen, nach den Erkenntnissen der Baulandumfrage 2020 weitgehend enthalten, können auf dieser Grundlage im zweiten Schritt die für ein Innenentwicklungskonzept relevanten Gebiete effizient abgegrenzt werden, auf die sich der nächste Arbeitsschritt der Konzepterarbeitung fokussiert. Dabei ist eine städtebauliche und flächenpolitische Bewertung der Potenziale anhand nachvollziehbarer Kriterien vorzunehmen, die eine wesentliche Grundlage für die operativen Fragen der Flächenaktivierung bildet. Schließlich sollten in einem vierten Arbeitsschritt die Optionen für die effektive Flächenmobilisierung aufgezeigt werden, und zwar hinsichtlich der räumlichen und zeitlichen Prioritäten, der Prozesse und Akteure sowie der Instrumente und Verfahren. Die Regelung in § 176a BauGB sieht zwar nicht vor, dass solche Ansätze für die operative Umsetzung des Innenentwicklungskonzepts konkretisiert werden. Dies erscheint indessen für die Umsetzung zweckdienlich zu sein.

3.2.3 Städtebauliche Gesamtmaßnahmen nach besonderem Städtebaurecht

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) (§ 165 ff. BauGB) fokussieren auf einen größeren zusammenhängenden räumlichen Bereich und nicht auf kleinteilige Brachflächen oder einzelne Baulücken. Nach § 165 Abs. 2 BauGB sollen durch die Revitalisierung von Brachflächen ganze Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Diese Zielsetzung setzt nicht nur einen Gebietszusammenhang voraus, sondern auch einen Mindestfang der Fläche, der freilich von der

Größe der Kommune abhängt, um die erforderliche städtebauliche Bedeutung für die Gemeindeentwicklung nachweisen zu können.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB verfolgen die Beseitigung gebietsbezogener städtebaulicher und sozialer Missstände zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Es geht um die umfassende Umgestaltung vor allem bebauter Gebiete mit Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen der Bausubstanz sowie um die Anpassung und Aufwertung der Erschließung und des Wohnumfeldes auf Grundlage einer integrierten Planung. Dabei können zwar auch Baulücken und Brachflächen mit Hilfe des sanierungsrechtlichen Instrumentariums mobilisiert werden, aber die Anwendung eines Sanierungsverfahrens ausschließlich zu diesem Zweck wäre nicht zulässig.

Stadtumbaumaßnahmen nach 171a BauGB sollen in Gebieten mit erheblichen Funktionsverlusten dazu dienen, nachhaltige städtebauliche Strukturen herzustellen und dazu erforderliche Anpassungen vorzunehmen. Vor allem geht es um die Beseitigung von dauerhaften Wohnungüberangeboten oder von funktionslos gewordenen baulichen Anlagen sowie darum, die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung zu erfüllen. Aktivierungen und Umnutzungen von Baulücken und Brachflächen insbesondere für Zwecke des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sowie für Zwischennutzungen sind zwar vorgesehen, stehen aber nicht im Fokus der Maßnahme.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass keine dieser heitlichen Gesamtmaßnahmen auf das flächenpolitische Ziel der Innenentwicklung ausgerichtet ist, bei dem eine gebietsbezogene und gleichzeitige Mobilisierung von kleinteiligen Brachflächen und Baulücken, die dispers im Gemeindegebiet verteilt liegen und keinen funktionalen Zusammenhang aufweisen, im Vordergrund steht.

3.2.4 Fiskalische Instrumente

Mit der Grundsteuer C erhalten die Gemeinden ab dem Jahr 2025 die Möglichkeit, baureife Grundstücke zu bestimmen und dafür einen gesonderten Hebesatz bei der Grundsteuer mit dem bodenpolitischen Ziel festzusetzen, diese für eine Bebauung zu mobilisieren. Dabei kann die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheiden, ob aus städtebaulichen Gründen die Grundsteuer C auf baureife Grundstücke erhoben und welche steuerliche Belastung den betroffenen Grundstückseigentümern im Rahmen der verfassungsmäßigen Vorgaben auferlegt werden soll, um diese Lenkungswirkung zu erreichen. Nachteile sind darin zu sehen, dass den Kommunen dadurch keine gezielte räumliche und städtebauliche Steuerungsmöglichkeit eröffnet wird und die Entscheidungsfreiheit beim Eigentümer verbleibt, sein Grundstück nicht zu bebauen oder an einen bauwilligen Dritten zu veräußern.

Das Instrument scheint daher für eine gezielte Angebotsausweitung nicht geeignet zu sein.

Weiterhin haben zahlreiche Kommunen inzwischen kommunale Förderprogramme als fiskalische Anreize für die Innenentwicklung etabliert. Gefördert werden indessen vor allem der Erwerb und die Modernisierung bebauter Grundstücke und nicht die Mobilisierung von Baurechten.

3.3 Zwischenfazit

Die im Bestand vorhandenen umfassenden Innenentwicklungs potenziale deuten darauf hin, dass die bestehenden bodenpolitischen Instrumente des BauGB keine ausreichenden Zugriffs- und Mobilisierungsmöglichkeiten für die dispers im Stadtgebiet verteilten kleinteiligen Bau landpotenziale bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer bieten. Deshalb wird nachfolgend eine städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme vorgeschlagen, die bereits die Baulandkommission 2019 mit dem Hinweis empfohlen hatte, dass durch deren Ausgestaltung keine weiteren Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte erfolgen sollten. Die Innenentwicklungsmaßnahmen findet sich zudem als Prüfauftrag im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung.

4 Effektive und effiziente Innenentwicklung durch eine Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)

4.1 Regelungsbedarf

Die Möglichkeiten durch die Ergänzungen des Baugebots (§ 176 BauGB) sowie durch die Einführung eines informellen Innenentwicklungskonzepts (§ 176a BauGB) die im Innenbereich vorhandenen Baurechte im Bestand zu aktivieren, werden als unzureichend eingeschätzt. Die Innenentwicklung benötigt effektivere Hebel zur Erreichung der Wohnungsbauziele sowie für den Klimaschutz und die Klimaanpassung. Die bestehenden kooperativen Lösungen und private Initiativen sind zwar unter den Gesichtspunkten der Akzeptanz und der Verhältnismäßigkeit vorrangig, bedürfen aber einer Flankierung durch ein effektives hoheitliches Instrumentarium, damit die Kommunen beim Scheitern von Kooperationen auch hoheitlich handeln können (Bunzel et al. 2023). Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht eine Prüfung entsprechender Instrumente vor. Deshalb wird nachfolgend eine Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) zur Diskussion gestellt, deren Konzept bereits 2018 vom Verfasser gemeinsam mit dem Deutschen Verband für Städtebau und Wohnungswesen erarbeitet und im Rahmen eines bundesweiten Planspiels mit acht Städten getestet wurde (Kötter et al. 2018). Das Konzept wurde auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht überprüft (Wickel 2017).

4.2 Ziel und Konzept der IEM

Die IEM verfolgt das Ziel, die im Innenbereich einer Stadt dispers verteilten Potenzialflächen (vgl. Abb. 4) zu mobilisieren und zügig, vorzugsweise durch die Eigentümer selbst, einer Bebauung zuzuführen. Dazu wird ein Teil des Innenbereichs einer Stadt mit nennenswerten Entwicklungspotenzialen durch eine Satzung bestimmt und die bestehenden Baurechte durch eine flächenhafte Bauverpflichtung aktiviert, um den erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung zu decken. Neben den baureifen Grundstücken sollen durch die Innenentwicklungsmaßnahme auch Grundstücke aktiviert werden, für die das Baurecht durch Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans erst noch geschaffen werden muss. Hierzu soll im Parallelverfahren ein sogenannter Innenentwicklungsmaßnahmenbebauungsplan erstellt werden.

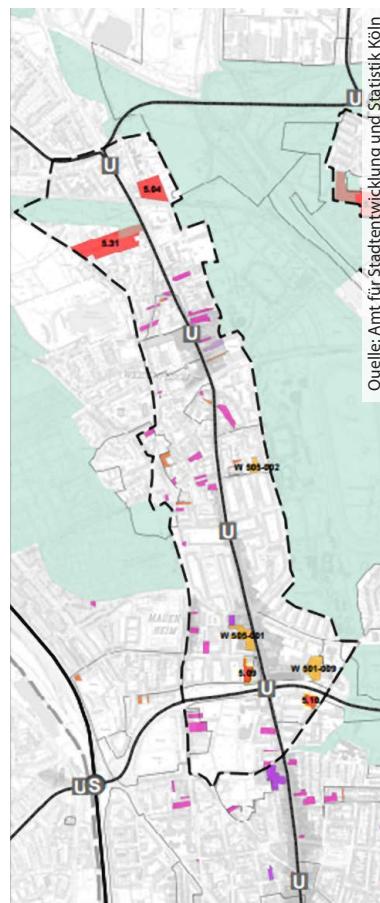


Abb. 4:
Vorschlag zur Abgrenzung eines Innenentwicklungs bereichs mit identifizierten Innenentwicklungs potenzialen in Köln-Weidenpesch. Die identifizierten Innenentwicklungs potenzialen (Stand 2017) umfassen insgesamt 676 WE, bestehend aus Bau lücken und Minder nutzungen (180 WE) sowie Wohnungsbau programmflächen (496 WE)

Die IEM verfolgt das Ziel, eine effektive bestandsorientierte Entwicklung der Städte und Gemeinden zu ermöglichen, um das städtebauliche Leitbild der kompakten Stadt der kurzen Wege zu verwirklichen. Dies umfasst vor allem die Schaffung neuer Wohn- und Arbeitsstätten sowie Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung.

Die zentrale bodenpolitische Handhabe der Maßnahme stellt eine Bauverpflichtung dar, die bereits durch die IEM, durch den IEM-Bebauungsplan oder einen IEM-Umlegungsplan begründet wird, und eine Bebauung der

betreffenden Potenzialflächen durch die Eigentümer vor sieht. Erfüllt ein Eigentümer diese Bauverpflichtung nicht innerhalb einer gesetzten Frist, soll die Gemeinde ein angemessenes Angebot auf Grundlage des Verkehrswertes nach § 194 BauGB zum freihändigen Erwerb der Fläche unterbreiten. Wird der gemeindliche Ankauf vom Eigentümer abgelehnt, eröffnet die IEM als ultima ratio die Möglichkeit, das Grundstück durch eine Enteignung zu erwerben. Im Vordergrund der Innenentwicklungsmaßnahme steht indessen nicht der kommunale Zwischenerwerb mit anschließender Privatisierung, sondern die Bebauung der Potenzialflächen durch den Grundstückseigentümer oder einen bauwilligen Dritten.

Mit der IEM soll den Städten und Gemeinden daher ein durchsetzungstarkes Instrument an die Hand gegeben werden, mit dem flächenhaft dispers verteile Baurechte im Bestand effizient und zügig mobilisiert werden können. Die Effizienz resultiert aus dem flächenhaften Ansatz, der eine Begründung der Anwendungsvoraussetzungen erleichtern und den Arbeitsaufwand für die Mobilisierung der einzelnen Aktivierungsgrundstücke senken soll. Die Zügigkeit soll durch die hoheitliche Durchsetzbarkeit der Bauverpflichtung gewährleistet werden.

4.3 Der Ablauf einer IEM

Beim Ablauf und bei der Durchführung einer IEM können gemäß Abb. 5 drei Phasen unterschieden werden. Zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen sind zunächst vorbereitende Untersuchungen für ein Innenentwicklungsgebiet durchzuführen. Diese müssen für das IEM-Gebiet die Frage der Zulässigkeit und der Erforderlichkeit klären. Es ist also zu prüfen, ob und wie eine IEM durchgeführt werden kann. Dabei sind einerseits die künftigen Bedarfe an Wohn- und Arbeitsstätten für eine Stadt sowie andererseits die Innenentwicklungspotenziale zur Bedarfserfüllung innerhalb des ausgewählten Teilgebiets der Stadt zu ermitteln. Da die IEM vorrangig zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung dienen soll, müssen diese beiden Allgemeinwohlgründe als Anwendungsvoraussetzungen im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung sorgfältig überprüft und nachgewiesen werden. Mögliche IEM-Gebiete müssen in dieser Hinsicht einen signifikanten qualitativen und/oder quantitativen Beitrag zur Innenentwicklung leisten.

Als ergänzende Allgemeinwohlgründe können neben der Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten auch die notwendige Ergänzung von zentralen Infrastruktureinrichtungen, die Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung und -struktur, die Verbesserung der Funktionsmischung oder die Aufwertung der Stadtgestalt für die Durchführung einer Innen-

entwicklungsmaßnahme geprüft werden. Des Weiteren muss im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen die konkrete Gebietsabgrenzung erfolgen. Hierbei sind beispielsweise die zügige Durchführbarkeit der Maßnahme sowie der Beitrag des Gebietes zur Innenentwicklung zu betrachten und abzuwegen. Darüber hinaus ist die konkrete planungsrechtliche Situation zu analysieren. Bei einer Diskrepanz zwischen dem gegebenen Planungsrecht nach § 30 oder § 34 BauGB und den städtebaulichen Zielen der IEM ist die Anpassung des bestehenden und die Schaffung von neuen Baurechten in der zweiten Phase der IEM, der Satzungs- und Planungsphase, erforderlich.

Bereits bei der vorbereitenden Untersuchung erfolgt die Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für mehrere einzelne grundstücksbezogene Baugebote. Diese Vorgehensweise bringt im Vergleich zur Prüfung von Baugeboten für Einzelgrundstücke erhebliche Effizienzvorteile durch Einsparungen beim Personaleinsatz und bei der Bearbeitungszeit mit sich. Zugleich ist, wie bereits beim Innenentwicklungskonzept erläutert, der Nachweis der beiden Allgemeinwohlgründe »Beitrag zur Bedarfsdeckung« und »Förderung der Innenentwicklung« wesentlich stichhaltiger und einfacher zu führen als bei Betrachtung eines einzelnen Grundstücks.

Auf Basis des Ergebnisses der vorbereitenden Untersuchung soll das IEM-Gebiet durch die Gemeinde mittels Satzung förmlich festgelegt werden. In der Satzung sind das Gebiet, die Aktivierungsgrundstücke sowie die jeweiligen Bebauungs- und Nutzungsziele einzeln zu benennen, die mittels Bauverpflichtung umgesetzt werden sollen. Die Bauverpflichtung muss hinreichend konkret begründet werden und kann bei ausreichendem Planungsrecht nach



Abb. 5: Ablauf der Innenentwicklungsmaßnahme

§§ 30 und 34 BauGB auf Basis der IEM-Satzung, bei notwendiger Schaffung oder Änderung von Planungsrecht auf Basis des zu erstellenden IEM-Bebauungsplans oder bei einer notwendigen Bodenordnung auf Basis eines IEM-Umlegungsplanes erfolgen.

Die Bauverpflichtung ist mit angemessenen, objekt-spezifischen Fristen zu verbinden, gestaffelt nach Stellung eines Bauantrags sowie Beginn und Fertigstellung des Bauvorhabens. In der Realisierungsphase sind verschiedene Fallkonstellationen für die Durchführung der Bebauung zu unterscheiden. Grundsätzlich soll die Bebauung der Potenzialflächen durch die Grundstückseigentümer erfolgen. Jedoch beruht der Erfolg der Innenentwicklungsmaßnahme auf der Möglichkeit, die Bauverpflichtung auch in den Fällen durchzusetzen, in denen der Eigentümer diese nicht erfüllt. Dafür ist ein aktives Ankaufsrecht zugunsten der Gemeinde oder eines bauwilligen Dritten zum Verkehrswert vorgesehen, das letztlich als ultima ratio durch eine transitorische Enteignung verwirklicht werden kann.

4.4 Eine verfassungsrechtliche Einschätzung

Im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Gutachtens wurde das skizzierte Konzept der Innenentwicklungsmaßnahme geprüft, das zu den nachfolgend, aus Platzgründen lediglich kurSORisch dargestellten wesentlichen Erkenntnissen kam (Wickel 2017).

Eine wesentliche Anforderung bei der Durchführung einer Innenentwicklungsmaßnahme ist die Erforderlichkeit der Maßnahme für das Wohl der Allgemeinheit. Dies ist dann der Fall, wenn durch die Gemeinde nachgewiesen werden kann, dass ein erheblicher Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten vorliegt, der durch Maßnahmen gedeckt werden soll. Die Innenentwicklungsmaßnahme muss also auch das Ziel einer baulichen Nachverdichtung verfolgen. Hierdurch unterscheidet sich die Innenentwicklungsmaßnahme maßgeblich von anderen Instrumenten des besonderen Städtebaurechts, wie zum Beispiel der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Die Innenentwicklungsmaßnahme ähnelt als Gesamtmaßnahme vielmehr der Kombination der bereits vorhandenen Instrumente Baugebot, Beseitigungsverpflichtung und Enteignung. Durch die Kombination dieser Instrumente zu einer Gesamtmaßnahme mit einheitlichem Konzept und Ablauf entsteht ein »Automatismus«, der den Verlauf der Maßnahme ohne weitere Einzelabschätzung, z. B. zur Zulässigkeit der Enteignung, vorgibt.

Da im Rahmen der IEM eine Enteignung dann zulässig ist, wenn der Eigentümer eines Aktivierungsgrundstückes der Bauverpflichtung nicht fristgerecht nachkommt und ein angemessenes Angebot zum freihändigen Erwerb des Grundstückes durch die Gemeinde ablehnt, entwickelt die Innenentwicklungsmaßnahme bereits zum Satzungsbeschluss eine enteignungsrechtliche Vorwirkung.

Die notwendige Untersuchungstiefe im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung stellt voraussichtlich eine Herausforderung für die Gemeinden dar. Die notwendige Untersuchungstiefe setzt sich zusammen aus

- dem Nachweis der Angemessenheit und des Erfordernisses für das Allgemeinwohl,
- dem Nachweis der objektiven Zumutbarkeit für die Verhältnismäßigkeit einer Enteignung, die aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Innenentwicklungsmaßnahme frühzeitig zu prüfen ist und eine Einzelfallbetrachtung der jeweiligen Aktivierungsgrundstücke erfordert, sowie
- der generellen Feststellung des erheblichen Bedarfs der Gemeinde an Wohn- und Arbeitsstätten.

Der notwendige Prüfaufwand ist somit vergleichbar mit dem im Rahmen der Voruntersuchung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Die IEM ist bei sachgerechter Durchführung aus verfassungsrechtlicher Sicht unabdinglich. Die potenzielle Anwendung der ultima ratio Enteignung für den Zwischenerwerb erfordert indessen den Nachweis des Wohls der Allgemeinheit. Mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsgebot sind im Rahmen der Innenentwicklungsmaßnahme vor der Anordnung von Baugeboten als hoheitliche Maßnahme zur Herbeiführung einer Bebauung der Aktivierungsgrundstücke vor allem eine umfassende Bauberatung und Information in der kommunikativen und kooperativen Phase der IEM obligatorisch.

4.5 Die Einschätzung der Praxis

Die Handhabbarkeit der Innenentwicklungsmaßnahme aufgrund der zuvor beschriebenen notwendigen Untersuchungstiefe wird von den am durchgeführten Planspiel teilnehmenden Kommunen ambivalent beurteilt (Kötter et al. 2018). Der Aufwand für die vorbereitende Untersuchung sowie die notwendige Einzelbetrachtung der objektiven Zumutbarkeit einer Bauverpflichtung für die Aktivierungsgrundstücke wird zum Teil als erheblich eingeschätzt. Dies sei aus Sicht der Verwaltungen der Planspielkommunen zwar grundsätzlich leistbar, bedeute aber gleichzeitig einen erheblichen Personal- und Zeitaufwand, der nicht in allen Planspielkommunen zu erbringen sei. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich Synergieeffekte und verfahrensökonomische Vorteile beim Nachweis der Allgemeinwohlgründe ergeben, da eine größere Anzahl an Grundstücken in einem Gebietszusammenhang betrachtet wird (vgl. auch Bunzel und Niemeyer 2018).

Die Anwendung einer Innenentwicklungsmaßnahme könnte vor dem Hintergrund der angespannten Personalsituation in den meisten Städten und Gemeinden und des bestehenden Tagesgeschäfts die Kommunen an ihre Kapazitätsgrenzen bringen, sollte keine Möglichkeit bestehen, neues qualifiziertes Personal einzustellen. Daher erscheint die Beauftragung eines städtebaulichen Maßnahmenträgers, der mit der Vorbereitung und Durchführung

der Innenentwicklungsmaßnahme, analog zur städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme, betraut wird, sinnvoll und zweckmäßig zu sein. Hierdurch würden Städte und Gemeinden bei der Anwendung der Innenentwicklungsmaßnahme von temporären Spezialaufgaben der Stadtentwicklung entlastet.

Aus wirtschaftlicher Sicht wird die Innenentwicklungsmaßnahme von den Planspielkommunen im Hinblick auf mögliche notwendige Ankäufe und Entschädigungen durch die Gemeinde als risikoarm eingeschätzt. Auch im Falle des Ankaufs oder der Enteignung von Grundstücken ist im Rahmen der Innenentwicklungsmaßnahme eine zeitnahe Reprivatisierung aufgrund der günstigen Marktverhältnisse in prosperierenden Städten, die die Innenentwicklungsmaßnahme anwenden, zu erwarten. Als Steuerungsinstrument biete sich für den gegebenenfalls notwendigen Ankauf und die Entschädigung von Grundstücken ein revolvierender Bodenfonds an. Kosten für das Durchführungsmanagement wären von den Städten und Gemeinden zu tragen.

Die Verwaltungen der Planspielkommunen begrüßen grundsätzlich die IEM und die ersten Ansätze der Ausgestaltung. Allein das Vorhandensein eines hoheitlichen und durchsetzungsstarken Instruments, wie die IEM zur flächenhaften Mobilisierung von dispers verteilen Bau-rechten im Bestand zur Innenentwicklung, steigere nach Einschätzung der Verwaltungen der Planspielkommunen die Verhandlungsbereitschaft und letztendlich die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, eine bauliche Nutzung ihrer Grundstücke selbst umzusetzen, diese zu unterstützen oder daran mitzuwirken. Zudem wird wie bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auch der Abschluss von Abwendungsvereinbarungen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern als eine zielführende Option für die Umsetzung betrachtet.

Vor allem der gebietsbezogene Ansatz, die hoheitliche Durchsetzungsmöglichkeit der Bauverpflichtung und der klar strukturierte Ablauf der einzelnen Verfahrensschritte der Innenentwicklungsmaßnahme wird von den Verwaltungen der Planspielkommunen als sinnvoll und als Verbesserung gegenüber den bestehenden Instrumenten zur Innenentwicklung erachtet. Des Weiteren werden der eindeutige räumliche Bezug der Maßnahme durch die Abgrenzung mittels Satzung und der Gebietszusammenhang der einzelnen Aktivierungsgrundstücke als sehr vorteilhaft für die Begründung des Allgemeinwohlerfordernisses und für den Vollzug der Maßnahme eingeschätzt. Durch die Bündelung der Instrumente »Bauverpflichtung«, »aktives Ankaufsrecht der Gemeinde« und »Enteignung« als ultima ratio entstehe aus Sicht der Verwaltungen der Planspielkommunen ein durchsetzungstarkes Verfahren, mit dem sich die Innenentwicklung durch Mobilisierung der zahlreichen Baulücken im Bestand effektiv und effizient umsetzen ließe.

5 Fazit

Zur Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung als dominantes Leitbild der nachhaltigen Stadt ist es dringend erforderlich, das bestehende bodenrechtliche Instrumentarium zu flankieren und zu ergänzen. Es bedarf offensichtlich eines effektiven und effizienten Instruments zur Mobilisierung der im Bestand vorhandenen zahlreichen und über das Gemeindegebiet dispers verteilten Baulücken und kleineren Brachflächen für die Fälle, in denen es an der erforderlichen Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer fehlt. Die Bauberatung der Eigentümerinnen und Eigentümer derartiger Grundstücke, städtebauliche Verträge mit der Stadt, Vorkaufsrechte und Baugebote sowie fiskalische Anreize und Förderungen allein erweisen sich in diesen Fällen als unzureichend, um auch diese nicht unerheblichen Potenziale für die städtebauliche Innenentwicklung in der erforderlichen Qualität verfügbar zu machen. Hier setzt das Konzept der vorgeschlagenen städtebaulichen Innenentwicklungsmaßnahme an. Mit ihrem gebietsbezogenen Ansatz weist sie z. B. gegenüber einem grundstücksbezogenen Baugebot erhebliche Effizienzvorteile in der Vorbereitung und Durchführung auf. Ein bundesweites Planspiel mit acht Kommunen zum Test des Ansatzes hat gezeigt, dass für ein solches Instrument sowohl ein Bedarf als auch eine große Akzeptanz bei den Kommunen besteht. Trotz aller freilich noch zu klärenden städtebaulichen und rechtlichen Detailfragen ist zu erwarten, dass ein derartiges bodenpolitisches Instrument die Gemeinden bei den komplexen Herausforderungen der städtebaulichen Innenentwicklung hinsichtlich Durchsetzungsfähigkeit und Wirksamkeit erheblich zu unterstützen vermag.

Literatur

- Baulandkommission (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission) vom 02.07.2019. www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1, letzter Zugriff 4/2024.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2022): Bauland- und Innenentwicklungs potenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR Online-Publikation 11/2022. <https://kommunal.de/sites/default/files/2022-03/Baulandstudiebbsr-online-11-2022-dl.pdf>, letzter Zugriff 4/2024.
- BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2020): Neue Leipzig Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklaerungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6, letzter Zugriff 4/2024.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2021): Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2020. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2021/stadtentwicklungsbericht-bundesregierung-2020.html, letzter Zugriff 4/2024.
- Breuer, R. (2022): Das Baulandmobilisierungsgesetz – Analyse, Kritik und Resümee. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 9/2022, 41. Jg., 585–594.

- Bunzel, A., Groß, M., Krautzberger, M., zur Nedden, M. (2017): Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten. Friedrich-Ebert-Stiftung – WISO direkt, Ausgabe 11/2017.
- Bunzel, A., Hanke, S., Krusenotto, M., Michalski, D. (2023): Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Bunzel, A., Niemeyer, E. M. (2018): Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, Heft 8/2018, 41. Jg., 743–753.
- Davy, B. (2019): Bodeneigentum als soziale Funktion. Was die Auslegung des Artikel 14 GG von Léon Duguit lernen könnte. <https://bbv.raumplanung.tu-dortmund.de/research-group/ben-davy/abschiedsvorlesung/>, letzter Zugriff 4/2024.
- Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021. Berlin. www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1, letzter Zugriff 4/2024.
- difu – Deutsches Institut für Urbanistik, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030 – Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Verfasser: A. Bunzel, R. Pätzold und M. zur Nedden, J. Aring, Sonderveröffentlichung als Lang- und Kurzfassung (Eckpunktepapier). <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030/>, letzter Zugriff 4/2024.
- Eichhorn, S., Adam, B., Schürholt, K., Jansen, H., Kötter, T., Terfrüchte, T., Eichfuss, S., Rohde, N., Wilberz, J., Stielike, J. M. (2024): No net land take policy in practice: Applications and potentials of planning instruments in municipalities. Results of an online survey in North Rhine-Westphalia. In: RuR – Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/2024, 82. Jg., 68–84. DOI: 10.14512/rur.1722.
- EZBK – Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautzberger, M. (2024): Baugesetzbuch – Kommentar. 6 Bände, Loseblatt, 152. EL, C. H. Beck. München.
- Faller, B. (2023): Innenentwicklung – Potenziale und Herausforderungen, Instrumente der Innenentwicklung. Vortrag beim Deutschen Institut für Urbanistik: Baugebote, Vorkaufsrecht, Innenentwicklungskonzept und mehr, 16.–17. November 2023, Berlin.
- IW – Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2021): Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsmodells. Verfasser R. Henger, M. Voigtländer, Köln. www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-michael-voigtlaender-weiterhin-hohe-wohnungsbedarfe-vor-allem-in-den-grossstaedten.html, letzter Zugriff 4/2024.
- Kötter, T. (2014): Entwicklung findet im Inneren statt – brauchen wir neue bodenpolitische Instrumente? In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 5/2014, 76. Jg., 208–211.
- Kötter, T. (2021): Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme – ein Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung und gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2021, 83. Jg., 71–79.
- Kötter, T., Müller-Grunau, S., Huttenloher, C., Freudenberg, J. (2018): Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (»Innenentwicklungsmaßnahmengebiet«) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht, Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, SWD – 10.06.03 – 17.102, Berlin. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1, letzter Zugriff 4/2024.
- Krautzberger, M., Stüer, B. (2007): BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 3/2007, 122. Jg., 160–169.
- Magel, H. (2014): Grund und Boden ist unvermehrbar – Verspielen wir unsere Zukunftschancen? In: Magel, H. (Hrsg.): Verspielen wir Grund und Boden? – Bestands- und Flächenentwicklung im Praxistest. Dokumentation der 16. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung 2014, 11–12. www.asg.ed.tum.de/fileadmin/w00cip/bole/Landmanagement__Homepage/_BOT_2014_Doku.pdf, letzter Zugriff 4/2024.
- Müller-Herbers, S., Molder, F., Baader, A. (2011): Eigentümeransprache bei Baulücken. In: Bock, S., Hinzen, A., Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 124–129.
- Reiß-Schmidt, S. (2021): Ein erster Schritt zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik? – Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Öffentliche Anhörung zum Thema Baulandmobilisierungsgesetz am 22.02.2021. www.bundestag.de/resource/blob/820052/e389516d1f8eb875d3be996973feb7eb/Stellungnahme-SV-Reiss-Schmidt-data.pdf, letzter Zugriff 4/2024.
- Runkel, H. (2017): Vorbemerkung zu §§ 165–172. In: Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautzberger, M. (2024): Baugesetzbuch – Kommentar. 6 Bände, Loseblatt, 152. EL, C. H. Beck, München.
- Siebers, N. (2023): Instrumente der Innenentwicklung, Stadt Köln. Vortrag beim Deutschen Institut für Urbanistik: Baugebote, Vorkaufsrecht, Innenentwicklungskonzept und mehr, 16.–17. November 2023, Berlin.
- Siedentop, S. (2023): Innenentwicklung. Planungsdoktrin ohne Wirkmacht. In: RaumPlanung, Heft 223/5–2023, 45–51.
- Söfker, W. (2024): BauGB – Baugesetzbuch. 56. Auflage, dtv Verlagsgesellschaft, München.
- Stadt Krefeld (n. d.): Baulandkataster. www.krefeld.de/de/stadtplanung/baulandkataster, letzter Zugriff 4/2024.
- Stüer, B. (1988): Baugebot nach § 176 BauGB – Ein stumpfes Schwert? In: DÖV – Die öffentliche Verwaltung, Heft 8/1988, 41. Jg., 337–340.
- Wickel, M. (2017): Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (»Innenentwicklungsmaßnahmengebiet«) in das Baugesetzbuch. Hafen-City-Universität, Hamburg, nicht veröffentlicht.

Kontakt

Prof. Dr.-Ing. habil. Theo Kötter
 Professur für Städtebau und Bodenordnung
 IGG Universität Bonn
 Nussallee 1, 53115 Bonn
 koetter@uni-bonn.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaeis.info.