# 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

### Auftragnehmer und Bearbeitung:

Universität Bonn, Professur für Städtebau und Bodenordnung
Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter, Sven Müller-Grunau

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Christian Huttenloher, Jens Freudenberg

### Datum:

22.10.2018

## Inhalt


I. Kurzfassung ..... 3

II. Summary ..... 10

III. Projektbericht ..... 17

1. Das Projekt und der Untersuchungsauftrag ..... 17

2. Die Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) ..... 18

2.1 Konzept der IEM ..... 18

2.2 Aufbau und Ablauf der IEM ..... 20

2.3 Rechtliche Einordnung der IEM ..... 22

3. Das Planspiel ..... 24

3.1 Ziele und Ablauf des Planspiels ..... 24

3.2 Vor-Ort-Betreuung der Planspielstädte ..... 25

4. Ergebnisse ..... 28

4.1 Bestehende Instrumente zur Mobilisierung von Baulandpotentialen im Bestand ..... 28

4.1.1 Baugebot nach § 176 BauGB ..... 31

4.1.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136-164 BauGB ..... 35

4.1.3 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach §§ 165-171 BauGB ..... 36

4.1.4 Vergleich der IEM mit den bestehenden Instrumenten ..... 39

4.2 Planspielkommunen ..... 44

4.2.1 Kurzdarstellung der Planspielkommunen ..... 44

4.2.2 Anwendung bestehender bodenrechtlicher Instrumente in den Planspielkommunen 45

4.3 Innenentwicklungsmaßnahmengebiete (IEG) für das Planspiel ..... 50

4.3.1 Typisierung der ausgewählten IEG in den Planspielkommunen ..... 50

4.3.2 Auswahl und Abgrenzung der IEG - Fallstudien ..... 52

4.4 Zentrale Fragen und Erkenntnisse des Planspiels zur IEM ..... 63

4.4.1 Auswahl und Abgrenzung des IEG ..... 63

4.4.2 Durchführungsdauer einer IEM ..... 65

4.4.3 Festlegung der Aktivierungsgrundstücke, Konkretisierung der Bauverpflichtung und objektive Zumutbarkeit ..... 67

4.4.4 Automatismus der Verfahrensschritte bei der IEM ..... 69

4.4.5 Ressourcen und Personalbedarf einer IEM für die Gemeinden ..... 71

4.4.6 Handhabbarkeit der IEM durch die Gemeinden ..... 72

4.4.7 Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch die IEM ..... 73

4.4.8 Zusammenfassende Einschätzung der IEM durch die Verwaltung ..... 73

4.4.9 Einschätzung der IEM durch die Kommunalpolitik ..... 74

4.5 Geeignetheit und Anwendungswahrscheinlichkeit der IEM für die Planspielkommunen ....77
5. Alternative Konzepte für die IEM ....83
5.1 Konzept für eine IEM mit gestuftem Verfahren ....83
5.2 „Konsensuale Konzeption der IEM“ ....84
6. Zusammenfassung der Vor- und Nachteile gegenüber den bestehenden Instrumenten des BauGB ....86
7. Verzeichnisse ....89
7.1 Literatur- und Quellenverzeichnis ....89
7.2 Abbildungsverzeichnis ....91
7.3 Tabellenverzeichnis ....91
8. Anhang: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das Baugesetzbuch – Prof. Dr. Martin Wickel ....92
9. Dank ....98

# I. Kurzfassung

## Problemstellung und IEM-Konzept

Die künftige städtebauliche Entwicklung soll nach § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen, die damit zu einem zentralen städtebaulichen Ansatz für eine bestandsorientierte Stadtentwicklung geworden ist. Als Potentiale der Innenentwicklung bezeichnet § 1a Abs. 2 BauGB exemplarisch Baulücken, Brachflächen, leerstehende Gebäude und andere Nachverdichtungspotentiale. Die zunehmende Akzeptanz der bestandsorientierten Stadtentwicklung in der Kommunalpraxis beruht offensichtlich auf den vielfältigen positiven Beiträgen zur städtebaulichen und sozialen, ökonomischen und ökologischen Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden. Ein Blick auf die wachsenden Städte zeigt indessen, dass ein Großteil der neu errichteten Wohn- und Arbeitsstätten (wieder) an den Stadträndern entsteht, obwohl im Innenbereich noch erhebliche Potentiale vorhanden sind (ca. 120.000-165.000 ha; BBSR 2014: 18). Zugleich besteht in den wachsenden Großstädten ein dringender Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten. Der Neubaubedarf allein im Wohnungsbereich wird bis zum Jahr 2020 auf jährlich 272.000 Wohneinheiten geschätzt (BBSR 2015: 13). Gegenwärtig bestehen angesichts einer offensichtlichen Renaissance der Innenstadtlagen als Wohnstandorte und der erheblichen Zuwanderungen in die Städte günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Realisierung von Innenentwicklungsstrategien. Der umfangreiche und teilweise sogar zunehmende Bestand an Innenentwicklungspotentialen bei hoher Nachfrage lässt vermuten, dass eine Mobilisierung der bestehenden Innenentwicklungspotentiale mit den bisherigen Ansätzen, die überwiegend auf Angebotsplanungen, Kooperation und Konsens zwischen den beteiligten Akteuren (Stadt, Grundstückseigentümer, Anwohner, Investoren) beruhen, nur teilweise gelingt. Im vorliegenden Planspiel bestätigten die teilnehmenden Kommunen Hemmnisse bei der Entwicklung von Innenentwicklungspotentialen, die im Verhalten insbesondere der Grundstückseigentümer (subjektive Mobilisierungshemmnisse) begründet sind und die sich insbesondere wegen der seltenen Anwendung der vorhandenen städtebaurechtlichen Instrumenten durch die Kommunen nicht überwinden lassen, obwohl objektiv aus planungs- und bauordnungsrechtlicher Sicht eine Bebauung zulässig ist und wirtschaftlich sinnvoll scheint.

Zu den wesentlichen Hemmnissen gehören (nach Auskunft der Planspielkommunen, vgl. auch Schürt 2017: 107):

- Private Bodenbevorratung,
- spekulativer Grundstückshandel,
- fehlendes Interesse der Eigentümer an einer Bebauung des Grundstücks,
- fehlende Akzeptanz der Grundstücksnachbarn und Anwohner im Umfeld, die eine Verschlechterung ihrer Wohnbedingungen befürchten, und
- fehlendes durchsetzungsstarkes Instrumentarium des Bodenrechts.

Angesichts steigender Bodenpreise und niedriger Kapitalmarktzinsen weisen die beiden zuerst genannten Gründe für eine Nicht-Bebauung eine besonders hohe Bedeutung auf. Deshalb stehen die oftmals dispers im Innenbereich verteilten Flächen auch in wachsenden Städten für die angestrebten städtebaulich sinnvollen und wirtschaftlichen Bebauungen und Nutzungen nicht zur Verfügung und können so weder zur Innenentwicklung noch zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten beitragen. Eine erfolgreiche und effiziente Innenentwicklung weist daher einen wachsenden Steuerungsbedarf mit einem flächenhaften und koordinierten Ansatz auf, zu dem

städtebauliche Konzepte, flächenhaft wirkende bodenrechtliche Instrumente und deren konsequente Handhabung gehören.

Die bislang verfügbaren hoheitlichen Instrumente des BauGB bieten in vielen Fällen keine ausreichenden Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten der Grundstücksbebauung bei Untätigkeit des Grundstückseigentümers und sind zudem schwierig in der Handhabung, so dass sie in der Praxis selten angewandt werden. Ihr Einsatz ist auf besondere Einzelfälle beschränkt. Die Begründung und Durchsetzung des Baugebots nach § 176 BauGB können für einzelne Grundstücke erfolgen und erfordern in Verbindung mit den engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einen hohen Aufwand. Zudem bestehen rechtlichen Risiken und Vorbehalte der Kommunalpolitik gegen die Anwendungen der vorhandenen „Eingriffsinstrumente“.

Das zu prüfende Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) als flächenhafter Ansatz soll das bestehende Instrumentarium des Städtebaurechts erweitern, um einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung zu decken. Mit dem Instrument sollen die im Innenbereich einer Gemeinde dispers verteilten Potentialflächen mobilisiert und durch die Eigentümer selbst bebaut werden. Im Rahmen der IEM werden dazu Innenentwicklungsgebiete im Innenbereich einer Gemeinde mit einem signifikant hohen Anteil an Baulücken, minder- oder fehlgenutzten Grundstücken sowie kleinteiligen Nachverdichtungspotentialen durch eine Satzung festgelegt und als Aktivierungsgrundstücke einzeln aufgeführt. Die Eigentümer werden zuvor im Rahmen einer umfassenden Voruntersuchung intensiv beteiligt und hinsichtlich der städtebaulich adäquaten Bebauung informiert und beraten. Die intensive Information und Beratung sollen eine freiwillige Mobilisierung der Aktivierungsgrundstücke im Vorfeld der Bauverpflichtung bewirken. Nimmt der Eigentümer keine Bebauung vor, wird sein Grundstück als Aktivierungsgrundstück in der Satzung gekennzeichnet und eine Bauverpflichtung mit zeitlicher Frist für die Verwirklichung begründet.

Erfüllt ein Eigentümer diese Bauverpflichtung nicht oder veräußert er das Grundstück nicht an einen bauwilligen Dritten, unterbreitet die Gemeinde ihm ein angemessenes Angebot auf Grundlage des Verkehrswertes zum Erwerb des Grundstücks. Wird der gemeindliche Ankauf vom Eigentümer abgelehnt, eröffnet die IEM automatisch als *ultima ratio* ohne weitere Prüfung die Möglichkeit, das Grundstück durch eine Enteignung zu erwerben. Im Vordergrund der IEM stehen indessen nicht der kommunale Zwischenerwerb und die anschließende Privatisierung, sondern die Bebauung der Potentialflächen durch den Grundstückeigentümer selbst oder einen bauwilligen Dritten. Dadurch soll das zentrale Ziel der IEM verwirklicht werden, einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung zu decken.

## Untersuchungsmethoden

Im Rahmen des Planspiels zur IEM wurde anhand von konkreten Fallstudien in acht ausgewählten Planspielkommunen überprüft, inwieweit die Aufnahme der vorgeschlagenen IEM in das Besondere Städtebaurecht des BauGB sinnvoll und erforderlich ist, um die bestehenden Regelungen zur Innenentwicklung zu ergänzen.

Bei der Auswahl der Planspielkommunen wurden Großstädte unterschiedlicher Größenordnung und mit unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken berücksichtigt. Diese sollten Erfahrungen mit dem Besonderen Städtebaurecht vorweisen können sowie eine Erfassung der innerstädtischen Entwicklungspotentiale durchgeführt haben. In Abstimmung mit dem Auftraggeber konnten die acht Großstädte

Berlin, Bonn, Chemnitz, Hamburg, Köln, München, Stuttgart und Trier für die Teilnahme am Planspiel gewonnen werden.

Grundlage des Planspiels stellen interne Überlegungen des ehemaligen BMUB (heutiges BMI) zur IEM dar, die den Planspielkommunen auf Arbeitsebene zur Verfügung gestellt wurde. Anhand konkreter Innenentwicklungsmaßnahmengebiete (IEG) und mittels eines Prüfprogramms, bestehend aus einem differenzierten Fragebogen, wurden die verschiedenen Phasen der IEM (Voruntersuchungsphase, Satzungs- und Planungsphase, Durchsetzungsphase) empirisch überprüft sowie die spezifischen Einschätzungen der Planspielkommunen zur konkreten Anwendung und Handhabbarkeit des Instruments, zur Geeignetheit des Instruments für die Mobilisierung von dispers verteilten kleinteiligen Innenentwicklungspotentialen in der kommunalen Praxis zur Förderung der Innenentwicklung sowie zur Verständlichkeit des Konzepts zur IEM erhoben.

Mit jeder Planspielkommune wurde ein eintägiger Vor-Ort-Workshop durchgeführt, um das Instrument eingehend zu erläutern, geeignete IEG zu identifizieren sowie Detailfragen der Anwendung zu erörtern. Ein gemeinsamer Zwischenworkshop mit allen Planspielkommunen diente zur Rückkopplung der gewonnenen Erkenntnisse bei der pilothaften Anwendung des Instruments und zur Diskussion der aufgeworfenen Fragen. Leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Kommunalpolitikern sollten Erkenntnisse über die Einschätzung der IEM durch die Kommunalpolitik liefern.

## Ergebnisse

### Erfahrungen der Planspielkommunen mit der Anwendung vorhandener Instrumente zur Baulandmobilisierung nach dem BauGB

Das Baugebot nach § 176 BauGB ist bislang lediglich von der Stadt Köln angewendet worden. Die Nicht-Anwendung des Instruments resultiert nach Einschätzung der Planspielkommunen vielfach aus den mit der Anwendung verbundenen hohen rechtlichen Anforderungen, die durch die Rechtsprechung des BVerwG z.B. im Urteil vom 15.02.1990 (BVerwG 4 C 41.87) bestätigt worden sind. Die meisten Gemeinden räumen den kooperativen Instrumenten der Innenentwicklung zur Mobilisierung von Baulücken und anderen Innenentwicklungspotentialen Vorrang ein. Vielfach sahen die Planspielkommunen keinen Bedarf für eine Anwendung des Baugebots.

Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach § 165 ff. BauGB haben bereits alle teilnehmenden Planspielkommunen angewendet. Zum Teil wurden die Maßnahmen indessen nicht abgeschlossen (z.B. Berlin) oder als sogenannte „Als-ob-Maßnahme“ ohne das förmliche Entwicklungsrecht durchgeführt (z.B. München). Bei den abgeschlossenen SEM wurden die angestrebten städtebaulichen Ziele erreicht. Als Probleme wurden die häufig auftretenden erheblichen zeitlichen Verfahrensverlängerungen und die Mehrkosten gegenüber den ersten Kostenschätzungen benannt.

Eine Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB zu städtebaulichen Zwecken wurde lediglich von einer Planspielkommune angewendet. Eine Anwendungsnotwendigkeit fehlte nach Auskunft der Planspielkommunen, die das Mittel der Enteignung aus städtebaulichen Gründen bisher nicht nutzten. In den durchgeführten Verfahren kam es zu Teileinigungen hinsichtlich der der Abtretung der Fläche, während lediglich noch die Höhe der Entschädigung gerichtlich geklärt wurde.

Das Besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB (Satzungsvorkaufsrecht), wurde in der Vergangenheit von insgesamt fünf Planspielkommunen beschlossen. Konkrete Flächenerwerbe sind damit jedoch bis-

her eher selten erfolgt. Offensichtlich entfaltet eine solche Satzung ein Hemmnis für die Verkaufsbereitschaft. Zugleich wird die Anwendung des Satzungsvorkaufsrechts als prüfintensiv eingeschätzt. Die Möglichkeiten für die Gemeinden, mit diesem Instrument auf Grundstücke zugreifen zu können, werden daher insgesamt als sehr begrenzt eingestuft.

### Vergleich der IEM mit dem bestehenden bodenrechtlichen Instrumentarium

Die IEM wird von den meisten Planspielkommunen im Grundsatz als wünschenswerte Ergänzung für das Besondere Städtebaurecht angesehen. Vor allem die Möglichkeit einer flächenhaften Aktivierung von Baupotentialen wird als sinnvolle und praxisrelevante Ergänzung für das BauGB gesehen.

Insgesamt wird im Vergleich zum bestehenden grundstücksbezogenen Baugebot der gebietsbezogene Ansatz der IEM wegen der höheren Effizienz geschätzt, da dieser die Begründung zur Anwendung der Maßnahme erleichtere. Das Allgemeinwohlerfordernis „erheblicher Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten“ sei bei der flächenhaften Maßnahme leichter nachweisbar. Auch die Bedeutung für die Innenentwicklung der Gemeinde bzw. des Gemeindeteils könne wegen des Gebietsbezugs plausibel nachgewiesen werden. Zugleich wiesen die Gemeinden darauf hin, dass der Allgemeinwohlbelang „erheblicher Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten“ einen unbestimmten Rechtsbegriff darstelle, der vor allem bei einer Erstanwendung eine Unsicherheit schaffe. Dies trifft allerdings auch für bestehende Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zu.

Die Planspielkommunen begrüßen die klare Struktur und transparente Schrittfolge der IEM mit der Verknüpfung von kooperativen Ansätzen (Beratung der Eigentümer) und hoheitlichen Ansätzen (Begründung eines Baugebots durch Satzung und Verwaltungsakt, aktivem Ankaufsrecht der Gemeinde und letztlich der Enteignung als *ultima ratio*) zu einer Maßnahme. Die Überlegung zur IEM sieht nach Einschätzung der verfassungsrechtlichen Prüfung einen Automatismus von Satzungsbeschluss, Ankaufrecht der Gemeinde und ggf. Enteignung vor, der bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers greift. Bei der IEM stehen allerdings weder der transitorische Erwerb durch die Gemeinde noch die Enteignung im Vordergrund, sondern die Durchsetzung der Bebauung durch den Grundstückseigentümer. Nach Einschätzung der Planspielkommunen sei lediglich in wenigen Fällen davon auszugehen, dass es zur Enteignung kommen werde. Die IEM habe vielmehr einen stark kommunikativen und kooperativen Charakter, da im Vordergrund die Information und Beratung der Eigentümer steht, um die Innenentwicklungspotentiale auf freiwilliger Basis zu mobilisieren. Insgesamt zeichnet sich das Instrument durch eine klare Verfahrensstringenz aus, die von den Planspielkommunen wegen der Wirkung auf die Eigentümer positiv beurteilt wird. Die betroffenen Eigentümer könnten so die Folgen ihres Handels im Verlaufe der Maßnahme jederzeit einschätzen.

Die Einbindung der Enteignung als *ultima ratio* und als obligatorisches Instrument der IEM, in den Fällen, in denen es weder zur Bebauung noch zum erfolgreichen Ankauf durch die Kommune kommt, wird ambivalent beurteilt. Einerseits entfalte das Instrument nach Einschätzung der meisten Planspielkommunen eine deutliche „Impulswirkung“ und werde allein durch dessen Existenz vielfach zu einer freiwilligen Bebauung führen. Andererseits könne die Enteignung als obligatorischer Teil der IEM bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers auch dazu führen, dass die kommunalpolitischen Gremien angesichts der Folgen vom notwendigen Satzungsbeschluss einer IEM und somit von deren Anwendung absehen.

Insgesamt erwarten die Planspielkommunen von der IEM wegen des flächenhaften Ansatzes einen höheren Wirkungsgrad als beim bestehenden Baugebot nach § 176 BauGB.

### Räumlicher und sachlicher Zuschnitt des Innenentwicklungsmaßnahmengebietes (IEG)

Die Begründung sowie die räumliche Festlegung mit konkreter Gebietsabgrenzung eines IEG innerhalb einer Gemeinde erfordern eine sorgfältige Analyse und Bewertung auf lokaler Ebene im Rahmen Vorbereitender Untersuchungen. Diese können vielfach auf den vielerorts bereits vorliegenden Erhebungen, Analysen und Konzepten (Innenentwicklungskataster, Innenentwicklungshandlungsprogramme etc.) der Gemeinden aufbauen.

Die räumliche Verortung des IEG im Gemeindegebiet hat unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Rahmenbedingungen und Entwicklungen zu erfolgen. Für das abgegrenzte Gebiet sind die Eignung und die rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen der IEM anhand der folgenden Kriterien zu prüfen:

- Bedeutung für die Innenentwicklung einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeteils,
- Beitrag zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten,
- zügige Durchführung innerhalb eines absehbaren Zeitraums sowie
- räumlich-funktionaler Zusammenhang der Aktivierungspotentiale.

### Handhabbarkeit der verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Planspielkommunen

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Anwendung einer Innenentwicklungsmaßnahme resultieren für die Kommunen aus dem Nachweis der beiden Gemeinwohlzwecke erheblicher Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten und Innenentwicklung, der enteignungsrechtlichen Vorwirkung und der Prüfung der objektiven Zumutbarkeit des Baugebots im Einzelfall. Diese Anforderungen haben Einfluss auf die Untersuchungstiefe der Vorbereitenden Untersuchung, in der dann unter anderem der Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten, die Bedeutung des Gebiets für die Innenentwicklung der Gemeinde sowie die objektive Zumutbarkeit einer Bebauung für die Aktivierungsgrundstücke ermittelt werden müssen.

Die Planspielkommunen schätzen das Instrument der IEM grundsätzlich als praktikabel ein, beurteilen indessen den Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung der Maßnahme nicht zuletzt aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung als erheblich. Die meisten Planspielkommunen halten diesen Aufwand für leistbar, jedoch könnte sich der zunehmend enge personelle und finanzielle Rahmen in den Gemeinden bei der Anwendung der Maßnahme als Problem erweisen. Einige Planspielkommunen halten bei der Anwendung juristische Unterstützung für notwendig, da bei einer Einführung des neuen Instruments die rechtlichen Unsicherheiten in der Handhabung aufgrund der noch fehlenden Rechtsprechung zur IEM hoch seien.

### Personalsituation, finanzielle Ressourcen und notwendiger politischer Gestaltungswillen bei der Anwendung einer IEM

Die angespannte Personalsituation in den Planspielkommunen führt zu der Einschätzung, dass für die Durchführung einer IEM zwar qualifiziertes Personal vorhanden sei, allerdings nicht in ausreichender Menge, um den Prozess einer IEM durchzuführen und gleichzeitig das Tagesgeschäft der Planungsämter zu bewerkstelligen. Einzig bei einer Priorisierung der IEM im Vergleich zu anderen städtebaulichen Vorhaben oder mit der Unterstützung von städtebaulichen Maßnahmenträgern sei unter den derzeitigen Bedingungen die Anwendung einer IEM möglich.

Ähnlich gestaltet sich die Einschätzung bezüglich des Finanzbedarfs. Auch hier müssten die Mittel für die Voruntersuchung und etwaige Kosten für den Ankauf und ggf. für die Enteignung gesondert in den

Haushalt eingestellt werden, auch wenn der Zwischenerwerb zumeist für prosperierende Städte als risikoarm eingeschätzt wird. Die angespannte Haushaltslage in den meisten Städten und Gemeinden könnte die Anwendung einer IEM daher erschweren.

Die notwendige kommunalpolitische Unterstützung bei der Anwendung der IEM wird von den meisten Planspielkommunen kritisch gesehen. Vielfach wird erwartet, dass die Enteignung als obligatorisches Instrument der IEM bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers die Akzeptanz in der Kommunalpolitik verringert und eine Anwendung gar verhindern könnte. Der kooperative Teil der IEM einerseits und die Enteignung lediglich als *ultima ratio* andererseits sollten daher betont werden. Diese Einschätzung der Verwaltungen wurde durch die Interviews mit der Kommunalpolitik weitgehend bestätigt. Zwar wurde auch hier die Möglichkeit bzw. die Enteignung kritisch diskutiert und als Hinderungsgrund für eine Anwendung gesehen, gleichwohl schätzten Kommunalpolitiker die IEM insgesamt als sinnvolle und praxistaugliche Ergänzung des bestehenden Instrumentariums ein.

### Durchführungsdauer der IEM

Die Durchführungsdauer einer IEM hängt aus Sicht der Planspielkommunen wesentlich von den Rahmenbedingungen im Einzelfall ab. Bedeutsam sind die Interessenlagen der beteiligten Akteure und die objektiven grundstücksbezogenen Rahmenbedingungen, die Anzahl der Aktivierungsgrundstücke, der Planungsbedarf sowie die Eigentumsverhältnisse und die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer. Die Planspielkommunen schätzen die Durchführungsdauer der IEM auf durchschnittlich 7 – 8 Jahre bei kooperationswilligen Eigentümern ein. Bei fehlender Kooperationsbereitschaft der Eigentümer wird die erforderliche Dauer der IEM einschließlich ggf. erforderlicher Enteignung für Einzelgrundstücke und ggf. entsprechenden Rechtsmittelverfahren auf bis zu 20 Jahre geschätzt. Damit ist die Dauer der IEM mit anderen Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts vergleichbar und es stellt kein schnelles Verfahren bis zur vollständigen Umsetzung dar.

Für die Kommunen ist diese teilweise lange Gesamtdauer von Bedeutung, da bis zur kompletten Abwicklung die entsprechenden Ressourcen eingesetzt werden müssen. Gerade zum Ende der Maßnahme kann bei mehreren kooperationsunwilligen Eigentümern ein hoher Aufwand für die Durchsetzung der Baugebote entstehen. In Bezug auf die Gesamtheit der Aktivierungsgrundstücke sei jedoch von einem vertretbaren Zeitaufwand auszugehen, da ein erheblicher Anteil bereits in der Voruntersuchungsphase ohne Baugebot und nach dem Baugebot innerhalb der gesetzten Frist von zwei bis fünf Jahren nach Satzungserlass bebaut seien.

### Alternative „konsensuale Konzeption der IEM“

Die Planspielstädte sehen in einer modifizierten Version der IEM, die eine IEM-Satzung zur Abgrenzung des Innenentwicklungsgebietes, die Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB sowie ggf. die Enteignung von Einzelgrundstücken zur Verwirklichung des Baugebotes bei fehlender Kooperation des Eigentümers vorsieht, keine rechtliche Verbesserung gegenüber des derzeitigen hoheitlichen Handhaben für die Innenentwicklung.

Vorteile einer solchen „konsensualen Konzeption der IEM“ bestünden darin, dass diese von den Kommunen sofort angewendet werden könnte, ohne dass eine Ergänzung des BauGB notwendig sei. Außerdem enthalte die „konsensuale Konzeption der IEM“ nach ersten Einschätzungen keinen „Automatismus“ für die Anwendung der Enteignung.

## Zusammenfassende Einschätzung

Mit der Einführung einer IEM würde eine Regelungslücke im derzeitigen Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts geschlossen. Die derzeitig vorhandenen Instrumente zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen werden kaum angewendet und sind für die gleichzeitige Mobilisierung von zahlreichen, kleinteilig und dispers im Stadtgebiet verteilten Innenentwicklungspotentialen wenig geeignet.

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

Insgesamt sehen die Kommunen in der IEM eine zweckmäßige Ergänzung des Städtebaurechts und ein wichtiges optionales Instrument zur Aktivierung von vorhandenen Baurechten im Innenbereich.

# II. Summary

## Problem setting and IEM-concept

According to § 1 Paragraph 5 Sentence 3 BauGB, future urban development is to take place primarily through arrangements of inner development, which has thus become a central urban development approach, regarding building stock focused urban development. § 1a Paragraph 2 BauGB identifies gaps between buildings, fallow land, vacant buildings and other redensification capabilities as examples of potentially interesting ground for inner development. The increasing acceptance of such building stock focused urban development in municipal practice is obviously based on the manifold positive contributions to the urban development as well as social, economic and ecological development of cities and municipalities. A look at the expanding cities shows, however, that a large proportion of the newly constructed housing and employment facilities are (again) being built on the outskirts of the city, although there is still considerable potential in the internal areas (approx. 120,000-165,000 ha; BBSR 2014: 18). At the same time prevails an urgent need for housing and employment facilities in the expanding cities. The demand for new residential construction is estimated at 272,000 residential units annually by 2020 (BBSR 2015: 13). The conditions for a successful implementation of inner development strategies are currently favourable, due to the obvious renaissance of inner city locations as residential places and the considerable immigration into the cities. The extensive and partly even increasing inventory of inner development potential with high demand suggests, that a mobilisation of the existing inner development potential with the previous approaches, which are mainly based on supply planning, cooperation and consensus between the actors involved (city, property owners, residents, investors), is only partially successful. Within the experimental game at hand, the participating municipalities confirmed obstacles to the development of inner development potentials, which are in particular justified by the behaviour of property owners (subjective obstacles to mobilisation) and which cannot be overcome with the existing means of urban development law because of its rare use by the municipalities, although development is objectively permissible from the point of view of planning and building regulations and seems to make economic sense. The main obstacles include (according to the experimental game municipalities, cf. also Schürt 2017: 107):

- Private soil/plot stocking,
- speculative plot trading,
- lack of interest of the owners in house construction on the plot and
- lack of acceptance among neighbours and residents in the surrounding area, who fear a deterioration of their living conditions,
- lack of assertive means of land law.

Taking prevailing rising land prices and low capital market interest rates into account, the first two reasons for non-development are particularly important. Based on these reasons, even in growing cities, the often dispersed areas distributed in the interior are not available for the desired reasonable urban development and can thus neither contribute to inner development nor satisfy an significantly need for housing and employment facilities. A successful and efficient inner development therefore depicts a growing need for control with an extensive and coordinated approach, which includes urban development concepts, extensive means of land law and their consistent handling.

The available sovereign means of the BauGB to date do not offer sufficient access and control options to the plot development in many cases in the event of inactivity of the property owner and they are hard to handle which leads to the rare use in practice. Their use is limited to special individual cases.

The justification and enforcement of the building obligation in accordance with § 176 BauGB can be carried out for individual plots and, in conjunction with the narrow constitutional requirements, require a great deal of effort. In addition, there are legal risks and reservations of municipal policy against the application of the existing "intervention instruments".

The mean to be scrutinized, the so called “Innenentwicklungsmaßnahme” (inner development measure - IEM) as a spatial approach, is intended to extend the existing instruments of urban planning law in order to cover a considerable need for housing and employment facilities through inner development. The mean targets the mobilisation of potential areas dispersedly distributed in the interior of a municipality, which shall be built on by the owners themselves. Within the framework of the IEM, inner development areas in the interior of a city or municipality with a significantly high proportion of gaps between buildings, under- or misused plots as well as small-scale redensification capabilities are defined by a statute and the activation plots are listed in concrete terms. The owners are intensively involved beforehand in a comprehensive preliminary investigation and are advised regarding appropriate urban development. The intensive information and advice is intended to encourage voluntary mobilisation of the activation plots in the run-up to the construction responsibility. If the owner does not carry out any development, his plot is marked as activation plot in the statute and a construction responsibility with a time limit for its realisation is established.

If an owner does not fulfil this construction responsibility or does not sell the plots to a third party willing to build, the municipality submits an appropriate offer to acquire the plot based on the market value. If the municipality purchase is rejected by the owner, IEM opens automatically the possibility of acquiring the land by expropriation as the *ultima ratio* with no further examination. However, the focus of the IEM is not on the municipality interim acquisition and subsequent privatisation, but on the development of the potential areas by the property owner himself or a third party willing to build. In this way, the central goal of the IEM shall be realised to cover a considerable need for housing and employment facilities through inner development.

## Research method

In the context of the experimental game of the IEM simulation, specific case studies in eight selected experimental game municipalities were used to examine the extent to which the inclusion of the proposed IEM in the specific urban development law of the BauGB is meaningful and necessary to complement the existing inner development regulations.

When selecting the experimental game municipalities, great care was taken to involve cities of different sizes and different developmental dynamics. In addition, there should be experienced with the specific urban development law as well as the implementation of the inner urban development potential. In coordination with the awarding authority, the following major cities were won to participate in the experimental game: Berlin, Bonn, Chemnitz, Hamburg, Cologne, Munich, Stuttgart and Trier.

The foundation of the experimental game is an intern consideration of the former BMUB (today’s BMI) according the IEM, which was provided to the experimental game municipalities at the working level. The various phases of the IEM (preliminary investigation phase, statute and planning phase, enforcement phase) were empirically tested on the basis of so called inner development measure areas (IEG) by use of a test program. The specific assessments of the participating experimental game municipalities on the concrete application and manageability of the measure, on the suitability of the measure for the mobilisation of dispersed small-scale internal development potentials in municipal practice for

the promotion of internal development and on the comprehensibility of the IEM concept were also collected.

Furthermore, one-day on-site workshops were held with the individual experimental game municipality to amplify the mean, identify appropriate areas concerned and discuss detailed questions of the application. A joint intermediate workshop with all participating experimental game municipalities was used to feedback intermediate results of the pilot project and to discuss raised questions. In addition, guideline supported interviews with selected local politicians were held to draw conclusions about the assessment of IEM by local politics.

## Results

### Experiences of the participating experimental game municipalities with the application of existing means for the mobilisation of building land according to the BauGB

The building obligation according to § 176 BauGB has so far only been applied by the City of Cologne. In the opinion of the participating experimental game municipalities, the non-application of the means often result from the high legal requirements associated with its application, which were confirmed by the dispensation of justice of the BVerwG, e.g. in the judgment of 15 February 1990 (BVerwG 4 C 41.87). Most municipalities give priority to cooperative means of inner development to mobilise gaps between buildings and other inner development potentials. In many cases, the participating experimental game municipalities saw no need for an application of the building obligation.

The mean of urban development measure (SEM) according to § 165 ff. BauGB has already been used by all participating experimental game municipalities. However, some of the measures were not completed (e.g. Berlin) or implemented as "as if" arrangements without formal development law (e.g. Munich). The urban development aims were achieved in the completed SEMs. The problems cited were the frequent substantial extensions of the proceedings and the additional costs compared with the initial cost estimates.

Expropriation according to §§ 85 ff. BauGB for urban planning purposes was only used by one participating experimental game municipality. According to the experimental game municipalities, there was no need for application, as they had previously not used the means of expropriation for urban planning reasons. In the proceedings carried out, partial agreements were reached regarding the assignment of the area, while the amount of the compensation was clarified in court.

The special pre-emption right according to § 25 BauGB (statutory pre-emption right) was used in the past by a total of five participating experimental game municipalities. However, concrete acquisitions of land have so far been rather rare. Obviously, such statutes create an obstacle to the willingness to sell. At the same time, the application of the pre-emption right of statute is considered to be audit-intensive. The possibilities for municipalities to access plots with this mean are therefore classified as very limited overall.

### Comparison of the IEM with the existing land law instruments

The IEM is regarded by most participating experimental game municipalities in principle as a desirable supplement to the specific urban development law. Above all, the possibility of area-based activation of construction potentials is seen as a reasonable and practice-relevant supplement to the BauGB.

Overall, the IEM's area-based approach is estimated more efficient in comparison to the existing plot-based building obligation because it makes it easier to justify the application of the measure. The general welfare requirement "significant need for housing and employment facilities" is easier to prove in the case of the extensive measure. The importance for the inner development of the municipality or a part of the municipality can also be plausibly demonstrated due to the area-based approach. At the same time, the municipalities pointed out that the general welfare concern "significant need for housing and employment facilities" represents an indefinite legal concept that creates uncertainty, especially in the case of an initial application. However, this also applies to existing means of specific urban development law.

The participating experimental game municipalities welcome the clear structure and transparent sequence of steps of the IEM with the linking of cooperative approaches (advice to the owners) and sovereign approaches (justification of a building obligation by statute and administrative act, active purchase right of the municipality and ultimately expropriation as the *ultima ratio*) to an measure. According to the assessment of the constitutional examination, the considerations on the IEM provide for an automatism of the resolution of the statutes, the right of purchase of the municipality and, if necessary, expropriation, which takes effect if the owner is not willing to cooperate. However, neither the acquisition in transit by the municipality nor the expropriation depict superficial importance at the IEM, but the enforcement of the development by the property owner. According to the assessment of the participating experimental game municipalities it can be assumed that expropriations will occur only in a few cases. Rather, the IEM has a strongly communicative and cooperative character, since the focus is on information and advice to the owners to mobilise the potential for inner development on a voluntary basis. Overall, the measure shows a clear procedural stringency, which is assessed positively by the participating experimental game municipalities because of its effect on the owners. The owners concerned can thus assess the consequences of their actions at any time during the measure.

The integration of expropriation as an *ultima ratio* and as an obligatory mean of the IEM is judged ambivalently, in cases where there is neither development nor successful purchase by the municipality. On the one hand, most experimental game municipalities believe that the mean has a clear "stimulating impact" and that its very existence will often lead to voluntary development. On the other hand, expropriation as an obligatory part of the IEM, if the owner is not willing to participate, could also lead the local political bodies to refrain from adopting the necessary IEM statutes and thus from applying them in view of the consequences.

All in all, the participating experimental game municipalities expect a higher efficiency from the IEM than from the existing building obligation according to § 176 BauGB due to the extensive approach.

### Area-based and factual layout of the so called “Innenentwicklungsmaßnahmengebiet” (IEG – inner development measure area)

The justification as well as the area-based definition of the concrete area delimitation of an IEG within a municipality require a careful analysis and evaluation at the general urban level. This occurs in preparatory studies that can build on the surveys, analyses and concepts (inner development registers, inner development action programs, etc.) already available in many municipalities.

The spatial location of the IEG in the municipal area must consider the general urban conditions and developments. For the defined area, the suitability and the legal prerequisites for application of the IEM are to be examined based on the following criteria:

- importance of inner development of a municipality or a municipality part,
- helping to satisfy a considerable need for housing and employment facilities,
- swift implementation within a foreseeable period as well as
- area-based and functional relationship of activation potentials.

### Manageability of the constitutional requirements for the participating experimental game municipality

The constitutional requirements for the application of an inner development measure result for the municipalities from the proof of the two public welfare purpose significant need for housing and employment facilities and inner development, the preliminary effect under expropriation law and the examination of the objective reasonableness of a building obligation in the individual case. These requirements have an influence on the depth of investigation of the preparatory study, in which, among other things, the need for housing and employment facilities, the significance of the area for the inner development of the municipality and the objective reasonableness of a development for the activation properties must be determined.

The participating experimental game municipalities generally consider the IEM mean to be practicable, but consider the effort involved in preparing and implementing the arrangement to be considerable last but not least due to the preliminary effect of expropriation law. Most experimental game municipalities consider this effort to be manageable, but the increasingly tight staff member and financial framework in the municipalities could prove to be a problem in the application of the mean. Some experimental game municipalities consider legal support to be necessary for the application of the new mean, as the legal uncertainties in handling are high due to the lack of dispensation of justice on the IEM.

### Staff situation, financial resources and the necessary political arrangement intention regarding the application of an IEM

The tense staff situation in the experimental game municipalities leads to the assessment that there is qualified staff for the implementation of an IEM, but not in sufficient quantity to carry out the possibly longstanding process of an IEM and at the same time manage the day-to-day business of the planning offices. Only in the context of a project prioritisation or with the support of urban development agencies it is possible to use an IEM under the current conditions.

The assessment of financial requirements is similar. Here too, the funds for the preliminary investigation and any costs for the purchase and, if necessary, for expropriation would have to be entered separately in the budget, even if the interim acquisition is usually assessed as low-risk for prosperous cities. The strained budgetary situation in most cities and municipalities could therefore make the application of an IEM more difficult.

The need for support of local affairs in the application of the IEM is viewed critically by most of the participating experimental game municipalities. It is often expected that the mandatory mean of expropriation within the IEM could significantly reduce the acceptance in local affairs and prevent its application. The cooperative part of the IEM on the one hand and expropriation as an *ultima ratio* on the other hand should therefore be emphasized. This assessment of the administration was largely confirmed by the interviews with local affairs. Although the possibility, respectively, the expropriation

was also critically discussed here and regarded as an obstacle to an application, local politicians nevertheless rated the IEM as a meaningful supplement to the existing instruments.

### Implementation duration of the IEM

From the point of view of the participating experimental game municipalities, the duration of an IEM depends to a large extent on the general conditions of the individual cases. Significant are the interests of the actors involved and the objective plot-related framework conditions, the number of activation plots, the planning requirements as well as the ownership structure and the willingness of the owners to participate. The participating experimental game municipalities estimate the implementation period of the IEM at an average of 7 - 8 years for owners willing to cooperate. If the owners are unwilling to cooperate, the required duration of the IEM is estimated to be up to 20 years, including any expropriation required for individual properties and any corresponding appeal proceedings. Thus the duration of the IEM is comparable with other instruments of the specific urban development law and it does not represent a fast procedure until the complete implementation.

For the municipalities this partly long total duration is of importance, since up to the completion the appropriate resources must be used. Especially at the end of the measure, several owners unwilling to cooperate can incur high costs for the enforcement of building obligations. In relation to the entirety of the properties, however, a significantly shorter duration is to be assumed, since a considerable proportion is likely to be built on already in the preliminary investigation phase without a building obligation and after the building obligation within the set period of two to five years after the decree of the statutes.

### Alternative "consensual conception of the IEM"

In a modified version of the IEM, which provides for an IEM statute to define the inner development area, the application of the existing mean of building obligation according to § 176 BauGB and, if necessary, the expropriation of individual plots to implement the building obligation in the absence of cooperation of the owner, the participating experimental game municipalities do not see any legal improvement over the current sovereign state of affairs for the inner development.

The advantage of considering an "consensual conception of the IEM" is that it could be used immediately by the municipalities without the need to supplement the BauGB. Moreover, according to initial assessments, the "consensual conception of the IEM" does not contain any "automatism".

## Summary assessment

The introduction of an IEM would close a regulation gap in the current instruments of specific urban development law. The means currently available for mobilising inner development potentials are hardly used and are hardly suitable for the simultaneous mobilisation of numerous, small-scale and dispersedly distributed inner development potentials in the city area.

In principle, the IEM is assessed by the participating experimental game municipalities as helpful and target-oriented for the activation and development of such inner development potentials, whose activation has so far failed due to the owners' lack of willingness to participate. The bundling of many activation plots into an area-based measure is seen as a considerable advantage over the building obligation under § 176 BauGB as a plot-related approach. The IEM's area-based approach is regarded as particularly useful and as an essential facilitation in proving the prerequisites for application, particularly regarding the preliminary effect of expropriation law. The clear structure and the transparent

procedure of the IEM are welcomed, as from the planning practice's point of view the stringent procedure will in many cases already increase the incentives for amicable solutions and lead to the desired structural use of the activation plots. In this sense, the possibility of application by the municipality alone is already of considerable practical importance ("signalling effect").

Obstacles for the municipal application could be reservations in local affairs as well as in context of the experimental game not finally determined the personnel, temporal and financial expenditure for the preparation and execution of an IEM. In addition, there are the risks of waiver to file an appeal for the enforcement of building obligations, which experience has shown to take up additional resources.

The municipalities consider the IEM as an appropriate supplement to the urban development law and an urgently needed optional mean for mobilising existing development law in the interior.

# III. Projektbericht

## 1. Das Projekt und der Untersuchungsauftrag

Im Rahmen des vom ehemaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB, heute Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - BMI) initiierten Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen hat die AG Aktive Liegenschaftspolitik die Prüfung eines neuen Instruments des Besonderen Städtebaurechts vorgeschlagen, mit dem dispers liegende unbebaute, minder- oder fehlgenutzte Grundstücke aktiviert und einer Bebauung zugeführt werden sollen. Das Instrument, die Innenentwicklungsmaßnahme (IEM), soll an die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. des Baugesetzbuchs – BauGB) angelehnt und mit einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung ausgestattet sein.

Auf Grundlage dieser Eckpunkte wurden vom ehemaligen BMUB Überlegungen für eine Konzeption der IEM zur Verfügung gestellt. Diese Überlegungen sollten im Rahmen eines Planspiels mit Kommunen daraufhin untersucht werden, ob die Neuregelung im Hinblick auf die Anforderungen der Kommunen bedarfsgerecht, praktikabel und wirksam ist.

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

Zugleich hat das BBSR ein verfassungsrechtliches Gutachten zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das Baugesetzbuch beauftragt. Das Gutachten wurde von Prof. Dr. Martin Wickel, HafenCity Universität Hamburg (HCU), bearbeitet und am 31.7.2017 vorgelegt. Die Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ sind in der Anlage beigefügt.

# 2. Die Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)

## 2.1 Konzept der IEM

Die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden ist zu einem städtebaulichen Leitbild geworden und bereits im Jahr 2004 in § 1a BauGB verankert worden. Angesichts der Bedeutung einer flächensparenden Raumentwicklung und einer den Bedürfnissen entsprechenden Versorgung mit Wohnraum und Arbeitsstätten kommt der Mobilisierung der bereits bestehenden Bebauungsmöglichkeiten eine gesteigerte Relevanz für das Gemeinwohl zu. Dies ist Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. In den letzten Jahren sind zwar bereits umfangreiche Innenentwicklungspotentiale mobilisiert worden, vor allem solche ohne oder mit geringen Entwicklungshemmnissen. Gleichwohl sind sogar in prosperierenden Städten noch Flächen im nennenswerten Umfang vorhanden, deren bauliche Nutzung zur städtebaulichen Innenentwicklung zweckmäßig und angesichts des Baulandmangels dringend erforderlich erscheint. Es handelt sich um überwiegend baureife Grundstücke im Bestand wie Baulücken, minder- und fehlgenutzte Grundstücke, kleine Brachflächen und Nachverdichtungspotentiale, die dispers über das Stadtgebiet verteilt sind, und hinsichtlich Eigentümerstruktur und Flächengröße kleinteilig und heterogen sind. Hinsichtlich der Mobilisierung dieser überwiegend bereits baureifen Flächen bestehen offensichtlich Entwicklungsblockaden, insbesondere fehlt es vielfach an einer Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer. Eine optimale Bodennutzung in den Städten und eine konsequente Innenentwicklung werden dadurch blockiert. Insbesondere stellt die fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern bzw. Verfügungsbefugten ein auch quantitativ ins Gewicht fallendes Entwicklungshemmnis für die Aktivierung der Innenentwicklungspotentiale dar.

Eine Bebauung durch die Eigentümer selbst oder eine Veräußerung unterbleibt meistens aus vielfältigen persönlichen und ökonomischen Gründen. Einerseits betreiben Eigentümer eine private Bodenbevorratung und halten Flächen für eine langfristige Nutzung in der Familie vor (sog. „Enkelgrundstücke“). Andererseits erfolgt keine Veräußerung der Flächen, weil Grundstücke in der Hand von Erbengemeinschaften liegen oder die Eigentümer wirtschaftlich oder persönlich kein Interesse haben oder mit der Entwicklung überfordert sind (vgl. auch Müller-Herbers/Molder/Baader 2018).

Zudem sehen Eigentümer solcher Baulandpotentiale in der Haltestrategie angesichts der derzeit rasant steigenden Bodenpreise und des historisch niedrigen Kapitalmarktzinsniveaus eine ökonomisch äußerst attraktive Anlagevariante. Deshalb erfolgen zunehmend gezielte Grundstückserwerbe durch Private zu Spekulationszwecken, die sich als weitere Entwicklungsblockade erweisen. Die bisherigen praktischen Erfahrungen zeigen, dass die hohen Bodenpreise keine vollständige Mobilisierung der Baurechte im Bestand bewirken, sondern diese aufgrund der Erwartung weiterer Bodenpreissteigerungen sogar blockieren.

Nach Einschätzung der Planspielkommunen erweisen sich ausschließlich auf Konsens und Kooperation angelegten Innenentwicklungsstrategien mit informellen Konzepten und Handlungsprogrammen sowie Bebauungsplänen der Innenentwicklung vielfach nicht als zielführend, um die nicht genutzten oder mindergenutzten Grundstücke im Bestand zu mobilisieren.

Das vorhandene bodenrechtliche Instrumentarium genügt den Anforderungen einer systematischen Mobilisierung dieser Flächenpotentiale nur unzureichend (Bunzel 2018). Insbesondere fehlt es an einer Zugriffsmöglichkeit der Kommunen auf die Innenentwicklungspotentiale mit dem Ziel, eine Bebauung durch die Eigentümer selbst oder bauwillige Dritte herbeizuführen. So greift das (besondere) Vorkaufsrecht nur in dem Fall, wenn das Grundstück ohnehin verkauft wird. Die Erteilung eines Baugebots ist auf das einzelne Grundstück bezogen und sehr aufwendig durch die Kommune zu begründen. Grund-

stücksenteignungen für städtebauliche Zwecke kommen selten zur Anwendung. Dies resultiert aus einer umfänglichen und aufwendigen Rechtfertigung durch besondere Allgemeinwohlgründe einerseits und zum anderen aus einer entgegenstehenden generellen politischen Werthaltung.

Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kommt vorwiegend zur erstmaligen Entwicklung oder eine neue Entwicklung von Ortsteilen im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung in Betracht. Eine Anwendung für kleinteilige Brachen, Baulücken und mindergenutzte Grundstücke erfüllt daher nicht die rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen.

Angesichts der Priorität der Innenentwicklung, der vielfältigen Hemmnisse, des erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten in wachsenden Städten sowie der unzureichenden bodenrechtlichen Instrumente hat das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ 2016 eine Erweiterung der bestehenden Instrumentarien im Städtebaurecht empfohlen. Durch eine Unterarbeitsgruppe der „AG Aktive Liegenschaftspolitik“ des Bündnisses wurde ein neues Instrument vorgeschlagen, die Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) (DV 2016: 82-83).

Die IEM soll zur Deckung eines vorhandenen erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten in einer Stadt oder Gemeinde durch Innenentwicklung durch die Mobilisierung der dispers verteilten und heterogenen baureifen, indessen unbebauten oder mindergenutzten Grundstücke im städtebaulichen Innenbereich und der Herbeiführung einer zeitnahen Bebauung durch die Grundstückseigentümer selbst dienen. Mit dem Instrument soll den Gemeinden eine durchsetzungsstarke Handhabe gegenüber kooperationsunwilligen Grundstückseigentümern gegeben werden, mit der sich eine zeitnahe und bedarfsgerechte Bebauung der Grundstücke realisieren lässt. Die IEM setzt einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf voraus und erfordert ein koordiniertes flächenhaftes Vorgehen.

Zur Mobilisierung der vorhandenen Baulandpotentiale legt die IEM-Satzung, nach einer umfassenden Voruntersuchung zur rechtssicheren Begründung der Maßnahme und dem Versuch einer kommunikativen und freiwilligen Mobilisierung der bebaubaren Grundstücke, ein Gebiet mit den zu aktivierenden Grundstücken in einem Teilbereich einer Gemeinde als Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEG) fest und begründet zugleich ein flächenhaftes Baugebot für diese Aktivierungsgrundstücke. Dieses IEG muss dabei für die Innenentwicklung einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils von besonderer Bedeutung sein und über ein beträchtliches Eigengewicht verfügen. Das Allgemeinwohlerfordernis muss in quantitativer Hinsicht durch einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten begründet werden, der durch Innenentwicklung gedeckt werden soll. Neben bereits baureifen Grundstücken sollen durch die IEM auch solche Grundstücke aktiviert werden, für die ein passendes Baurecht durch einen IEM-Bebauungsplan zunächst noch geschaffen und die ggf. noch neu geordnet werden müssen. Die Maßnahme weist einen klar strukturierten und für alle Grundstückseigentümer transparenten Ablauf auf. Die durch einen Verwaltungsakt konkretisierte Bauverpflichtung mit Fristsetzung, die sich aus der IEM-Satzung oder dem IEM-Bebauungsplan ergibt, soll eine zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend des städtebaulichen Konzepts der Gemeinde sicherstellen. Erfüllt der Eigentümer die Bauverpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Frist, soll die Gemeinde ein angemessenes Angebot zum Verkehrswert für den freihändigen Erwerb unterbreiten (aktives Ankaufsrecht). Wird dieses durch den Eigentümer abgelehnt, erfolgt als *ultima ratio* eine Enteignung des betreffenden Grundstücks. Das zentrale Ziel der IEM stellt indessen die Bebauung der Grundstücke durch den Grundstückeigentümer selbst oder einen bauwilligen Dritten dar, an den das Grundstück veräußert werden kann. Nachrangig ist dahingegen der transitorische Erwerb durch Ankauf oder durch Enteignung durch die Kommune.

Mit der IEM sollen die bodenrechtlichen Möglichkeiten zur Mobilisierung von nicht genutzten oder mindergenutzten Grundstücken praktikabler und insgesamt effektiver ausgestaltet werden. Weiche

Mobilisierungsansätze (Information, Beratung, Förderung etc.) werden durch hoheitliche Mobilisierungsoptionen ergänzt, um Anreize zur einvernehmlichen Aktivierung von Grundstücken zu erhöhen. Entscheidend ist die Grundaufstellung der Stadt, auch hoheitliche Instrumente einzusetzen, um nicht oder aus bauplanungsrechtlicher Sicht mindergenutzter Grundstücke im Innenbereich bei vorliegenden Allgemeinwohlgründen einer adäquaten baulichen Nutzung zu zuführen. Die IEM verwendet das Baugebot nicht mehr einzelfallbezogen, sondern setzt es gebietsbezogen in einem städtebaulichen Gesamtzusammenhang ein, indem eine Mehrzahl von Grundstücken in einem funktional abgegrenzten Gebiet erfasst und innerhalb eines bestimmten Zeitraums einer baulichen Nutzung zugeführt werden. Damit relativiert sich der von der Kommune aufzubringende Arbeitseinsatz und Zeitaufwand zur Begründung der hoheitlichen Durchsetzung der Bebauung durch die Vielzahl der betroffenen Grundstücke. Hier werden erhebliche Vorteile im Sinne einer verbesserten Verfahrensökonomie gesehen.

Die bestehende Eingriffskaskade in das Eigentum wird durch die IEM gegenüber dem bestehenden Bodenrecht nicht verschärft, sondern lediglich praktikabler und effektiver ausgestaltet. Im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebots bleibt der generelle Vorrang der Kooperation rechtlich und faktisch bestehen. Hoheitliche Eingriffe in das Eigentum an Grund und Boden bleiben auch bei der IEM die „*ultima ratio*“.

Das Instrument der IEM eröffnet Kommunen eine zusätzliche Option zur Mobilisierung von vorhandenen Baurechten im Innenbereich, dessen Anwendung auch bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen den Gemeinden überlassen bleibt und daher auch nicht von allen Kommunen genutzt werden wird. Allein der Existenz und damit der Möglichkeit einer Anwendung kommt jedoch eine erhebliche praktische Bedeutung zu („Signalwirkung“), indem der Anreiz für einvernehmliche Lösungen erhöht wird.

## 2.2 Aufbau und Ablauf der IEM

Das Planspiel basiert auf dem nachfolgend dargestellten Aufbau und Ablauf der IEM. Grundlage des Planspiels bilden interne Überlegungen des damaligen BMUB für eine Konzeption der IEM nach den Vorgaben des Bündnisses für Wohnen und Bauen. Abbildung 1 stellt die wesentlichen Verfahrensschritte der IEM dar.

Zur Mobilisierung der vorhandenen Baulandpotentiale legt die IEM-Satzung ein Gebiet mit den zu aktivierenden Grundstücken in einem Teilbereich einer Gemeinde als Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEG) fest und begründet für die einzeln aufgeführten Aktivierungsgrundstücke entsprechende Baugebote. Das jeweilige Baugebot wird gegenüber den Eigentümern durch einen individuellen Verwaltungsakt rechtssicher ausgesprochen. Das IEG muss dabei für die Innenentwicklung einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils von besonderer Bedeutung sein und daher über ein angemessenes Eigengewicht verfügen.

Da die IEM mit einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung ausgestattet ist, muss das Wohl der Allgemeinheit die Maßnahme erfordern und daher nachgewiesen werden. Die IEM soll zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung beitragen. Diese Kombination der beiden Gemeinwohlbelange „erheblicher Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten“ und der „Vorrang der Innenentwicklung“ bilden daher die beiden zentralen Grundvoraussetzungen für die Anwendung der IEM.

Abbildung 1: Verfahrensschritte der IEM

Ergänzend 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. Zentral ist indessen der Beitrag zur Deckung des erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten. Neben bereits baureifen Grundstücken sollen durch die IEM auch solche Grundstücke aktiviert werden, für die ein adäquates Baurecht durch einen IEM-Bebauungsplan zunächst noch geschaffen und die ggf. durch Flächenmanagement noch neu geordnet werden müssen.

Durch eine Bauverpflichtung mit Fristsetzung soll eine zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend des städtebaulichen Konzeptes der Gemeinde sichergestellt werden. Denkbar sind verschiedene Varianten für die Begründung der Bauverpflichtung:

- IEM-Satzung und Verwaltungsakt
- IEM-Bebauungsplan und Verwaltungsakt
- Umlegungsplan und Verwaltungsakt

Auf Ebene der IEM-Satzung ist ein Erlass der Bauverpflichtung dann vorgesehen, wenn keine Änderungen des vorhandenen Planungsrechts vorgenommen werden müssen. Der Erlass der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung bewirkt ohne weitere administrative Entscheidung die Bauverpflichtung, die Beseitigungspflicht für ggf. vorhandene bauliche Anlagen sowie die enteignungsrechtliche Vorwirkung (vgl. Wickel 2017: 1).

Ein Erlass der Bauverpflichtung auf Ebene des IEM-Bebauungsplanes oder des Umlegungsplanes erfolgt in den Fällen, wenn neues Planungsrecht für die angestrebte Bebauung geschaffen, vorhandenes

Planungsrecht angepasst oder bodenordnerische Maßnahmen aufgrund ungünstiger Grundstückszuschnitte durchgeführt werden müssen. Die IEM-Satzung grenzt dann lediglich das Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEG) ab und benennt die Aktivierungsgrundstücke. Die Bauverpflichtung wird in einem späteren Schritt durch den IEM-Bebauungsplan oder den Umlegungsplan ausgesprochen (vgl. Wickel 2017: 6).

In jedem Fall muss eine Analyse der objektiven Zumutbarkeit für jedes einzelne Aktivierungsgrundstück erfolgen. Dies kann grundsätzlich im Rahmen der erforderlichen Voruntersuchungen durch eine Vorbereitende Untersuchung als Voraussetzung für den Erlass der IEM-Satzung erfolgen. Jedoch hat sich im Rahmen des Planspiels ergeben, dass der Erlass individueller Verwaltungsakte zur Begründung der Bauverpflichtung aus Gründen der Rechtssicherheit zumindest sinnvoll ist, um sicherzustellen, dass der Eigentümer eines Aktivierungsgrundstücks rechtssicher Kenntnis von der Bauverpflichtung erlangt. Der Vollzug der IEM ist ohne Verwaltungsakt somit nicht möglich. Auch aus datenschutzrechtlichen Gründen ist diese Verlagerung der Prüfung auf den individuellen Verwaltungsakt sinnvoll, damit die personenbezogenen Daten nicht mit der IEM-Satzung öffentlich bekannt gemacht werden (Wickel 2017: 6).

Erfüllt der Eigentümer die Bauverpflichtung nicht innerhalb der mit der Bauverpflichtung zu setzenden Frist, soll die Gemeinde ihm ein angemessenes Angebot zum freihändigen Erwerb unterbreiten (aktives Ankaufsrecht). Als angemessener Ankaufspreis wird der Verkehrswert gemäß § 194 BauGB zum Qualitätsstichtag (Veröffentlichung des Gemeinderatsbeschlusses über die Vorbereitenden Untersuchungen) bezogen auf den aktuellen Zeitpunkt des Angebots erfolgen.

Wird das Angebot durch den Eigentümer abgelehnt, hat die Gemeinde das Grundstück zum Zwecke der baulichen Nutzung durch eine Enteignung des betreffenden Grundstücks als *ultima ratio* durchzuführen. Da es sich bei der IEM um eine einstufige Entscheidung handelt, greift der Automatismus von Satzungsbeschluss und Enteignung bei fehlender Bebauungs- oder Verkaufsbereitschaft des Eigentümers. Ein Ermessensspielraum im Hinblick auf die letztendliche Anwendung der Enteignung bei fehlender Kooperation des betroffenen Eigentümers ist auch aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht möglich. So muss die Einleitung einer Enteignung bei ausbleibendem Kooperationswillen in Form der Nichterfüllung der Bauverpflichtung und einem Scheitern des Ankaufversuchs der Gemeinde „automatisch“ erfolgen.

## 2.3 Rechtliche Einordnung der IEM

Die IEM greift die bestehenden bodenrechtlichen Instrumente Baugebot, Vorkaufsrecht und Enteignung auf und fügt diese teilweise mit Modifizierungen zu einer neuen Gesamtmaßnahme zusammen. Damit soll die IEM die informellen weichen Mobilisierungsansätze wie die Information und Beratung von Eigentümern von unbebauten Grundstücken durch einen Innenentwicklungsmanager und die finanzielle Förderung der Bebauung durch hoheitliche Mobilisierungsoptionen ergänzen. Die IEM soll durch ihren stringenten Ablauf (einstufige Entscheidung) die Anreize zur einvernehmlichen Bebauung von Potentialflächen durch die jeweiligen Eigentümer erhöhen, indem sie die Intensität des Eingriffs in das Eigentum bei jedem Schritt erhöht. Das Spektrum der Einzelmaßnahmen und den Ablauf zeigt Abbildung 2. Es reicht von Beratungs- und Erörterungsangeboten über die Bauverpflichtung, das kommunale Ankaufsrecht bis zur Enteignung (vgl. Abbildung 2). Die IEM verfolgt primär ein kooperatives Vorgehen. Die möglichen Zwangsmaßnahmen werden lediglich bei fehlender Bebauungs- und Verkaufsbereitschaft des jeweiligen Eigentümers angewendet und sollen als obligatorische Instrumente die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer verstärken.

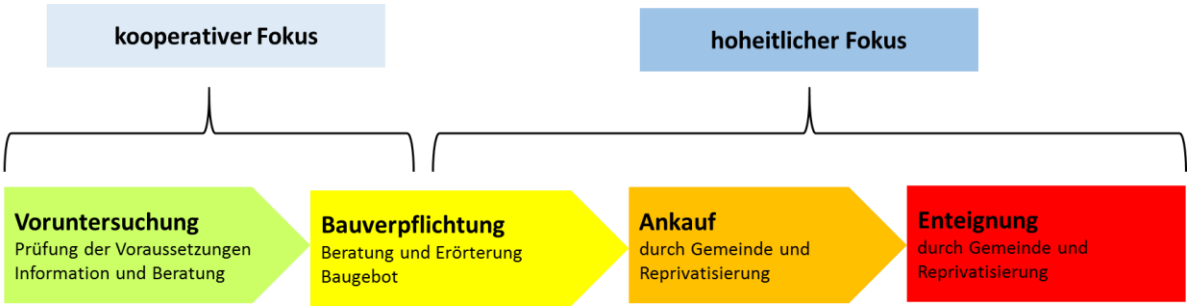


Abbildung 2: Ablaufschema der IEM

Die IEM unterscheidet sich von den vorhandenen bodenrechtlichen Instrumenten der Baulandmobilisierung des BauGB vor allem in folgenden Punkten. Die Anwendung des Vorkaufsrechtes, des Baugebotes und der Enteignung erfolgt stets grundstücksbezogen (vgl. für das Baugebot 4.1.1). Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme enthält keine Eingriffsbefugnisse, sondern lediglich Genehmigungsvorbehalte (vgl. 4.1.2). Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zielt auf die Entwicklung neuer Stadtteile durch erstmalige Entwicklung oder städtebauliche Neuentwicklung einer größeren Brachfläche (vgl. 4.1.3). Demgegenüber ist die IEM mit ihrem gebietsbezogenen Ansatz zur Mobilisierung von nicht- oder mindergenutzten Grundstücken im Innenbereich auf eine andere räumliche Zielkulisse als die bestehenden Instrumente des BauGB ausgerichtet. Die IEM verbindet die bestehenden, teilweise zu modifizierenden Instrumente ‚Baugebot', ‚Vorkaufsrecht' und ‚städtebauliche Entwicklungsmaßnahme'. Im Kern erfolgt eine Weiterentwicklung des Baugebots vom grundstücksbezogenen Ansatz zum gebietsbezogenen Ansatz für eine Mehrzahl von Grundstücken. Ähnliche Überlegungen erfolgten erstmals zu Beginn der 1990er Jahre (Bielenberg 1992).

Die IEM stellt somit ein komplementäres und optionales Instrument für die Kommunen zur Innenentwicklung dar. Durch ihren strukturierten Ablauf und die Kombination von kooperativen und hoheitlichen Instrumenten zielt die IEM auf die Verwirklichung von Baurechten im Bestand ab.

# 3. Das Planspiel

## 3.1 Ziele und Ablauf des Planspiels

Ziel des Planspiels war es, anhand von konkreten Fallstudien in den Planspielkommunen zu überprüfen, inwieweit eine Aufnahme der vorgeschlagenen IEM in das Besondere Städtebaurecht des BauGB sinnvoll und erforderlich ist, um die bestehenden Regelungen zur Deckung eines dringenden Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten im Innenbereich zur Förderung der Innenentwicklung zu ergänzen. Dabei stehen Fragen der Wirksamkeit, Handhabbarkeit und Rechtssicherheit im Vergleich zu den bereits vorhandenen boden- und städtebaurechtlichen Instrumenten zur Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen im Fokus. Außerdem sollten die Einschätzungen der Planspielkommunen zu Detailfragen im Zusammenhang mit der IEM eingeholt werden. Das Planspiel bezog sich auf das Konzept zur IEM durch das ehemalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), das heutige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Vor allem folgende Aspekte des Konzepts sollten untersucht werden:

- Geeignetheit der IEM für die Bedarfe in den Kommunen,
- Praktikabilität vorgesehener Verfahrensabläufe,
- Rechtssicherheit und Regelungsbedarf,
- Ausrichtung des Konzepts auf das vorgegebene Ziel,
- Identifizierung möglicher Anwendungsprobleme.

### Auswahl der Planspielkommunen

Die Auswahl der teilnehmenden Planspielkommunen erfolgte in Abstimmung mit dem ehemaligen BMUB (heute BMI). Dabei sollte ein Fokus auf die wachsenden Großstädte in Deutschland gelegt werden, unter Beachtung einer ausgewogenen regionalen Verteilung. Nach Ansprache der Städte ergaben sich die folgenden acht Planspielkommunen:

- Berlin
- Bonn
- Chemnitz
- Hamburg
- Köln
- München
- Stuttgart
- Trier

Das Planspiel richtete sich an die Akteure der Kommunalverwaltungen und sollte dazu dienen, auf Grundlage der Erfahrungen der Städte mit dem Besonderen Städtebaurecht und der Innenentwicklung die potenziellen Gebietskulissen und Anwendungsmöglichkeiten der IEM in der Praxis sowie die Erreichung der damit verfolgten Ziele abzuschätzen. Das Planspiel umfasste drei Workshops in Berlin:

- Auftaktaktworkshop am 01.06.2017
- Vertiefungsworkshop 29.11.2017
- Abschlussworkshop 30.05.2018

An diesen Workshops nahmen außer den Vertretern des ehemaligen BMUB (heute BMI) und den Auftragnehmern zahlreiche Vertreter aus der Politik, den Planspielkommunen, Verbandsvertreter (Deutscher Städtetag, Wohnungswirtschaft etc.) sowie Experten des Deutschen Instituts für Urbanistik und von Stadtentwicklungsgesellschaften teil. Inhalte und Ergebnisse der Workshops sind im Anhang

dokumentiert. Darüber hinaus wurde je Planspielkommune zwischen den Workshops mindestens eine bilaterale Konsultation vor Ort durchgeführt.

## 3.2 Vor-Ort-Betreuung der Planspielstädte

Im dritten und vierten Quartal 2017 wurden die Planspielkommunen vor Ort bei der Umsetzung des Planspiels von der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn betreut. Bei den Vor-Ort-Terminen waren jeweils Mitarbeiter unterschiedlicher Fachabteilungen vertreten, die am IEM-Planspiel beteiligt sind (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Übersicht über Termine und Teilnehmer der Vor-Ort-Termine in den Planspielkommunen

| Datum | Planspielkommune | Teilnehmer |
|---|---|---|
| 31.08.2017 | Chemnitz | Hr. Butenop, Hr. Hamann, Hr. Pilz, Hr. Rudolph, Fr. Kneita, Hr. Fikentscher, Fr. Stillger, Fr. Strobel, Hr. Weigelt |
| 04.09.2017 | Trier | Fr. Wiemann-Enkler, Hr. Leist; Fr. Weiß, Hr. Schumacher, Hr. Meyer, Fr. Schmidt, Hr. Arthkamp, Fr. Rosenkranz, Hr. Kellermann, Hr. Roth, Hr. Hoffmann |
| 05.09.2017 | Bonn | Hr. Isselmann, Fr. Lombard, Hr. Zauke, Hr. Benner, Fr. Gädker |
| 12.09.2017 | Berlin | Fr. Huber, Fr. Berning, Hr. Roser, Fr. Schorbach, Hr. Richter, Hr. Wilhelm, Hr. Dr. Schwarz, Hr. Petersen, Fr. Schulz |
| 28.09.2017 | Köln | Fr. Scholz, Fr. Fohlmeister, Hr. Wevering, Hr. König, Hr. Wilhelms, Hr. Kiefer, Hr. Fritz, Hr. Sieven, Fr. Wieczorrek, Fr. Kahlen, Fr. Pawslowski, Hr. Bennewitz, Fr. Lihs |
| 05.10.2017 | Hamburg | Fr. Lohmann, Fr. Weien-Wilke, Fr. Mechel. Fr. Göller-Meier, Fr. Takla-Zehrfeld |
| 06.10.2017 | Stuttgart | Hr. Fricke, Hr. Grund, Fr. Schneider, Hr. Schulze Dieckoff, Fr. Fischer, Hr. Zander, Hr. Held, Hr. Prof. Cremers, Hr. Dr. Bornflet, Fr. Freitag, Hr. Grund, Fr. Voigt, Hr. Walter, Fr. Wegmann, Fr. Granades |
| 09.10.2017 | München | Hr. Kercher, Hr. Kappler, Fr. Bauer, Fr. van Riesten, , Fr. Knauer, Fr. Angermann, Hr. Dr. Kley, Hr. Rehn, Fr. Brandauer, Fr. Dehnert, Hr. Beck, Fr. Strohhäcker |

Den teilnehmenden Kommunen wurde ein Prüfprogramm als Leitfaden und inhaltlicher Orientierungsrahmen für das Planspiel vorgelegt (vgl. Anhang). Das Prüfprogramm unterteilt sich analog zu den Phasen der IEM in die drei Fragenkomplexe Voruntersuchungsphase, Satzungs- und Planungsphase sowie Durchsetzungsphase.

Die Antworten und Einschätzungen zu den aufgeworfenen Prüffragen sollten Erkenntnisse sowie Informationen und Materialien für die weiteren Überlegungen, Erörterungen und Entscheidungen im Rahmen eines möglichen Gesetzgebungsverfahrens zum BauGB liefern. Anhand konkreter Innenentwicklungsgebiete in den Städten sollte die Anwendbarkeit des Konzeptes der IEM auf Basis der Überlegungen des ehemaligen BMUB (heute BMI) zur IEM in der Praxis überprüft werden.

Teilnehmer bei den Vor-Ort-Terminen waren auf kommunaler Seite Vertreter aus den Bereichen Stadtplanung und Bauleitplanung, Wohnungsbau und Wohnungsbauförderung, kommunales Liegenschaftsmanagement und Bodenordnung, Besonderes Städtebaurecht sowie vom Rechtsamt. Die interdisziplinäre Zusammensetzung der Teilnehmer war für die Erörterung des Instruments IEM äußerst hilfreich.

Die Erörterungen mit den Planspielstädten vor Ort und in den Workshops betrafen vor allem die nachfolgenden Aspekte:

## I. Voruntersuchungsphase

In der Vorbereitungsphase ist die Frage zu klären, ob und wie eine IEM durchgeführt werden kann. Dazu sind einerseits die künftigen Bedarfe an Wohn- und Arbeitsstätten für eine Stadt sowie andererseits die Innenentwicklungspotentiale zur Bedarfserfüllung innerhalb der Stadt zu ermitteln. Da die IEM zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung dienen soll, stellen diese zwei Aspekte eine zentrale Aufgabe für die Vorbereitenden Untersuchungen dar. Deshalb ist im Rahmen der Voruntersuchung zu beurteilen, ob die IEM dazu einen signifikanten Beitrag leisten kann. Hierfür müssen der gesamtstädtische Bedarf innerhalb des Prognosezeitraums und das Innenentwicklungspotential innerhalb des vorgesehenen Gebiets bekannt sein.

Im Hinblick auf die Innenentwicklung kann die IEM darüber hinaus auch den Zweck verfolgen, eine Unterauslastung der sozialen und technischen Infrastruktur zu beseitigen, ein Stadtquartier in sozialer Hinsicht zu stabilisieren sowie die Nutzungsmischung, die Stadtstruktur und die Stadtgestalt aufzuwerten. Als Potentialflächen, die durch eine IEM aktiviert werden, kommen Brachflächen, Baulücken, unter- und fehlgenutzte Grundstücke und andere Nachverdichtungspotentiale in Betracht.

Die Anforderungen sowie die Aufgaben und die Inhalte der Voruntersuchung wurden intensiv diskutiert. Im Fokus standen die Auswahl und die Abgrenzung von geeigneten Gebietskulissen: Die Identifizierung von Gebieten mit einem entsprechenden Handlungsbedarf für das IEM Planspiel und deren räumliche Abgrenzung stellte für die Kommunen eine erste Herausforderung dar. Die möglichen Vorgehensweisen von der Stadtebene über die Stadtteilebene bis zum konkreten Bereich vor dem Hintergrund der verfügbaren Informationen und der erforderlichen Begründungszusammenhänge zum Nachweis der Allgemeinwohlgründe wurden intensiv diskutiert. Schließlich stellte sich auch die Frage, wie und wie detailliert die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer der Aktivierungsgrundstücke ermittelt und dokumentiert werden sollte. Die von den Kommunen ausgewählten Planspielgebiete weisen eine große Spannweite unterschiedlicher Problemlagen und Handlungsbedarfe auf.

## II. Satzungs- und Planungsphase

Auf Basis des Ergebnisses der Vorbereitenden Untersuchungen soll das Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEG) durch die Gemeinde per Satzung förmlich festgelegt werden. In der Satzung sind das Gebiet sowie die Aktivierungsgrundstücke und die jeweiligen Entwicklungsziele einzeln zu benennen, die mittels Bauverpflichtung umgesetzt werden sollen.

Die Bauverpflichtung muss hinreichend konkret begründet werden. Daher ist zu beurteilen, welche planungsrechtlichen Grundlagen und sonstigen Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen. Entweder ist das vorliegende Planungsrecht ausreichend oder es muss angepasst, bzw. sogar erst geschaffen werden, um eine Basis für die gewünschte städtebauliche Entwicklung zu schaffen (Innenentwicklungsmaßnahmenbebauungsplan - IEM-Bebauungsplan). Folgende Fälle sind zu unterscheiden:

a) Im IEG liegen flächendeckend Bebauungspläne vor, deren Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung indessen entsprechend der aktuellen städtebaulichen Ziele geändert werden sollen (Gebiete nach § 30 BauGB).
b) Für das IEG liegen flächendeckend Bebauungspläne vor, deren Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung nicht geändert werden sollen (Gebiete nach § 30 BauGB).
c) Beim IEG handelt sich um einen unbeplanten Innenbereich (Gebiet nach § 34 BauGB).
d) Der planungsrechtliche Charakter des IEG stellt eine Mischung aus a, b und c dar.

Mit der Satzung oder mit dem Bebauungsplan (IEM-Bebauungsplan) soll eine Bauverpflichtung für die Aktivierungsgrundstücke festgesetzt werden, die innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist vom Grundstückseigentümer umzusetzen ist. Um Eindeutigkeit, Klarheit und Rechtssicherheit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten, sollte neben der Festsetzung der Bauverpflichtung in der Satzung jeder Eigentümer eines Aktivierungsgrundstücks individuell und persönlich per Verwaltungsakt zu dessen Bebauung verpflichtet werden.

Intensiv erörtert wurden die IEM-Satzung und ihre Funktionen und Wirkungen für die Aktivierungsgrundstücke und für die Begründung der Bauverpflichtung, der Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses, eine ggf. erforderliche Änderungen des Planungsrechtes durch die IEM-Satzung sowie mögliche Sicherungsinstrumente, beispielsweise durch Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB. Darüber hinaus wurden die Möglichkeiten eines gestuften Verfahrens einer IEM (1. Stufe Erlass der IEM-Satzung, 2. Stufe Änderung des Planungsrechts durch IEM-Bebauungsplan mit Bauverpflichtung) sowie die wahrscheinliche Dauer einer IEM mit den am Planspielkommunen diskutiert.

### III. Durchsetzungsphase

Für die Verwirklichung der Bauverpflichtung wurden verschiedene Fallkonstellationen unterschieden. Der Erfolg der hoheitlichen IEM beruht 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 zum Verkehrswert vorgesehen, dass bei einer Weigerung des Eigentümers bis hin zur transitorischen Enteignung oder Enteignung zugunsten eines Dritten verwirklicht wird. Folgende Fälle wurden im Planspiel berücksichtigt:

1. Der Eigentümer kommt der Bauverpflichtung nach.
2. Der Eigentümer veräußert das Aktivierungsgrundstück mit der Bauverpflichtung an einen bauwilligen Dritten.
3. Die Gemeinde will das Grundstück freihändig vom Eigentümer erwerben bzw. eine Abwendungsvereinbarung zugunsten eines bauwilligen Dritten abschließen, der die Bauverpflichtung übernimmt.
4. Der Erwerb der Fläche erfolgt durch Enteignung, nachdem ein freihändiger Erwerb endgültig gescheitert ist.

Neben den Fristen für die Umsetzung von Bauverpflichtungen wurde eine Auslegung des Begriffs „mindergenutzter Grundstücke“ intensiv erörtert. Weiterhin wurden die Möglichkeiten zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum im Rahmen einer IEM diskutiert. Weitere wichtige Aspekte waren die Finanzierung der IEM, die Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung kommunaler Infrastruktur bei neuem Planungsrecht, der Bedarf an (Städtebau) Fördermitteln für unrentierliche Grundstücksentwicklungen, beispielsweise bei Bodenkontaminationen und aufwendigen Abrissmaßnahmen.

Außerdem wurde erörtert, dass im Regelfall in der Durchsetzungsphase ein „Automatismus“ entsteht, der ab dem Erlass der IEM-Satzung mit der Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke zu einer Enteignung führt, sofern der betroffene Eigentümer nicht kooperiert und die Bauverpflichtung nicht fristgerecht erfüllt und einem angemessenen Ankaufsangebot der Kommune nicht zustimmt. Der Automatismus hat zur Folge, dass ein einmal in die IEM einbezogenes Aktivierungsgrundstück nicht ohne Weiteres wieder herausgenommen werden kann und die Einbeziehung eines Grundstücks in letzter Konsequenz zur Enteignung führt.

# 4. Ergebnisse

## 4.1 Bestehende Instrumente zur Mobilisierung von Baulandpotentialen im Bestand

Im Rahmen der Innenentwicklung sind in den letzten Jahren bereits umfangreiche Brachflächen und Nachverdichtungspotentiale mobilisiert worden, vor allem solche ohne oder mit geringen Entwicklungshemmnissen. Gleichwohl sind noch Flächen in erheblichem Umfang vorhanden, deren bauliche Nutzung zur städtebaulichen Innenentwicklung wünschenswert und insbesondere im Hinblick auf den Freiraum und Bodenschutz zweckmäßig ist (vgl. z.B. Tabelle 6). Auf den verbleibenden, überwiegend bereits baureifen Flächen bestehen hinsichtlich der Mobilisierung zum Teil erhebliche Entwicklungsblockaden. Als das wesentlichste Hemmnis ist die fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer zu nennen (Schürt 2017: 107). So zeigt ein Blick auf die wachsenden Städte und Gemeinden, dass zur Deckung des hohen Bedarfs an zusätzlichem Wohnbauland verstärkt wieder zusätzlich Flächen an den Siedlungsrändern und im Umland herangezogen werden und nicht ausschließlich im Innenbereich (vgl. z.B. BBSR 2017). Ohne Innenentwicklung unter Mitwirkung der Grundstückseigentümer sind eine effiziente Bodennutzung und damit eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung nicht möglich.

Die bisherigen praktischen Erfahrungen zeigen, dass ausschließlich auf Konsens und Kooperation angelegte Innenentwicklungsstrategien mit informellen Konzepten und Handlungsprogrammen sowie Bebauungsplänen der Innenentwicklung in vielen Fällen alleine nicht ausreichen, die noch vorhandenen Baulandpotentiale bzw. Baurechte im Bestand zu mobilisieren. Trotz einer intensiven Beratung der Grundstückseigentümer, Anwohner und Investoren und Fördermittelanreizen sind unter den gegenwärtigen Bedingungen solche angebotsorientierten Ansätze allein nicht erfolgreich bei der flächenhaften Mobilisierung vorhandener Baurechte. Die Realisierung der Planungsziele ist davon abhängig, dass die planungsbegünstigten Grundstückseigentümer diese Angebote annehmen.

Die bislang verfügbaren hoheitlichen Instrumente des BauGB bieten insbesondere aufgrund ihrer geringen Anwendung keine ausreichenden Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten bei Untätigkeit des Grundstückseigentümers, um eine zeitnahe Bebauung herbeizuführen (vgl. Tabelle 2). Die bodenpolitischen Instrumente sind in der aktuellen Ausgestaltung nur begrenzt für eine effiziente und flächenhafte Aktivierung der dispers verteilten kleinteiligen Innenentwicklungspotentiale geeignet.

Das **Baugebot** stellt eine wesentliche Komponente der IEM dar, so dass auf dessen Möglichkeiten und Grenzen ausführlicher einzugehen ist (vgl. 4.1.1). Mit einem Bau- und Anpassungsgebot kann die Gemeinde den Eigentümer eines Grundstücks verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist auf seinem Grundstück eine bauliche Nutzung zu schaffen, die den geltenden bauplanungsrechtlichen Bestimmungen entspricht. Dafür müssen bestimmte städtebauliche Gründe (§ 175 Abs. 2 BauGB) und die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit (§ 176 Abs. 3 BauGB) erfüllt sein (vgl. Söfker 2017). Für die bauliche Nutzung können entweder die Festsetzungen eines Bebauungsplans oder der im Zusammenhang bebaute Ortsteil (§ 34 BauGB) maßgeblich sein.

Baulandmobilisierung im Bestand lässt sich auch durch die Anwendung des **gemeindlichen Allgemeinen oder Besonderen Vorkaufsrechts** nach § 24 ff. BauGB für einzelne Grundstücke vornehmen. Die Anwendung setzt indessen die Verkaufsbereitschaft des Eigentümers voraus und die Gemeinden erlangen daher keinen Zugriff auf Grundstücke der Eigentümer, die nicht veräußerungsbereit sind.

Das **Enteignungsrecht**, §§ 85-122 BauGB, erlaubt Enteignungen, die zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich sind. Die Enteignung gehört zu den Planverwirklichungsinstrumenten, wie auch die Vorkaufsrechte, die Umlegung oder die Erschließung. Die konkreten Enteignungszwecke werden in § 85 BauGB definiert. So kann die Enteignung beispielsweise zur Verwirklichung der Festsetzungen eines

Bebauungsplanes, zur Bebauung unbebauter oder geringfügig bebauter Grundstücke im unbeplanten Innenbereich oder bei Nichterfüllung eines Baugebotes eingesetzt werden. Auch im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung sowie einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus kann unter gewissen Voraussetzungen auf die Enteignung zurückgegriffen werden (vgl. § 85 Abs. 1 Punkte 6 und 7 BauGB). Zudem dient die Enteignung auch der Durchsetzung der gemeindlichen Grunderwerbspflicht im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (Runkel 2017d: Rn. 8).

Die **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme** (SEM) nach §§ 165-171d BauGB kann im Rahmen der Innenentwicklung für größere zusammenhängende Brachflächen zum Einsatz kommen, für die ein Neuentwicklungsbedarf mit flächenhafter Neuordnung, Erschließung und Bebauung im Fokus stehen. Es geht bei dem gebietsbezogenen Ansatz um eine erstmalige Entwicklung oder um eine neue Entwicklung von vorgenutzten größeren Standorten (Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebietes), auf denen eine neue Entwicklung mit sozialer und technischer Infrastruktur und anschließender Neubebauung angestrebt wird. Für eine Mobilisierung dispers verteilter, bereits baureifer Grundstücke oder kleinerer Brachen ist die Maßnahme nicht vorgesehen und nicht anwendbar. Der grundsätzlich vorgeschriebene Grunderwerb durch die Gemeinde ist für die Zielsetzung, eine Bebauung der Baulandpotentiale primär durch die Eigentümer selbst herbeizuführen, nicht zielführend. Die Entwicklungsmaßnahme ist daher nur dann geeignet, wenn die Bündelung des Grundeigentums in der Hand der Gemeinde erforderlich ist (Runkel 2017a: Rn. 38, vgl. 4.1.3).

Eine **Städtebauliche Sanierungsmaßnahme** nach §§ 136-164 BauGB zielt auf die Beseitigung städtebaulicher und sozialer Missstände, insbesondere zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse und damit auf die Umgestaltung bereits bebauter Gebiete, ab. In diesem Kontext lassen sich zwar auch Vorkaufsrechte und Baugebote im Gebietszusammenhang begründen. Die Mobilisierung von Baulandpotentialen im Bestand steht bei einer Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme indessen nicht im Fokus (vgl. 4.1.2).

Das Instrument des **Stadtumbaus** nach §§ 171a-171d BauGB zielt ab auf Gebiete, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind. Die Stadtumbaumaßnahmen sollen Strukturveränderungen, vor allem durch demographische oder ökonomische Entwicklungen und den damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen, frühzeitig entgegenwirken. Die hieraus resultierenden städtebaulichen Funktionsverluste sollen durch interdisziplinäre Konzepte und Strategien mit einer langfristigen Ausrichtung gelöst werden. Entsprechend verfolgt auch der Stadtumbau einen gebietsbezogenen Ansatz (vgl. Goldschmidt/Taubenek 2010). Die wesentlichen Einsatzbereiche des Stadtumbaus sind die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Wohnungs-, Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen, Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Raums und des Wohnumfelds, zum Rückbau und zur Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur und die Aufwertung und Modernisierung des zur erhaltenden Gebäudebestandes sowie der Rückbau leerstehender Gebäude. Die Mobilisierung von Bauland spielt im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen lediglich in Neuentwicklungsgebieten eine Rolle.

Tabelle 2: Hoheitliche Instrumente zur Mobilisierung von Baulandpotentialen im Bestand

| Instrument | Anwendungskulisse und Voraussetzungen | Durchsetzbarkeit und Anwendungsprobleme |
|---|---|---|
| **Baugebot (§ 176 BauGB)** | • Einzelne Grundstücke<br>• Städtebauliche Gründe<br>• Dringender Wohnbedarf<br>• Objektive Zumutbarkeit | • Enteignung als *ultima ratio*<br>• Rechtssichere Anwendung<br>• Hoher zeitlicher und personeller Aufwand im Verhältnis zum Ergebnis |
| **Vorkaufsrechte (§ 24 und § 25 ff. BauGB)** | • Einzelne Grundstücke<br>• Verkaufsabsicht des Eigentümers | • Vorkaufsrecht zugunsten Dritter<br>• P<br>• reislimitiertes Vorkaufsrecht<br>• Rücktrittsrecht des Eigentümers |
| **Enteignung (§ 85 ff. BauGB)** | • Einzelne Grundstücke zur alsbaldigen Nutzung für öffentliche Zwecke<br>• Wohl der Allgemeinheit und öffentliches Interesse im konkreten Einzelfall | • Rechtssichere Handhabung<br>• Hoher zeitlicher und personeller Aufwand<br>• Politische Akzeptanz |
| **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§ 165 ff. BauGB)** | • Gebietsbezogener Ansatz<br>• Neuentwicklung oder Neuordnung eines größeren zusammenhängenden Bereichs,<br>• Erhöhter Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten<br>• Wohl der Allgemeinheit<br>• Zulässigkeit und Erforderlichkeit | • Flächendeckender Grunderwerb<br>• Enteignung als *ultima ratio*<br>• Städtebauliche Verträge |
| **Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§ 136-ff. BauGB)** | • Gebietsbezogener Ansatz<br>• Beseitigung städtebaulicher und sozialer Missstände<br>• Verbesserung und Neugestaltung | • Grunderwerb durch Anwendung des Vorkaufsrechts in Einzelfällen<br>• Anwendung von Geboten § 175 ff. BauGB<br>• Städtebauliche Verträge |
| **Stadtumbau (§ 171a-ff. BauGB)** | • Gebietsbezogener Ansatz<br>• erhebliche städtebauliche Funktionsverluste resultierend aus demografischen und wirtschaftlichen Strukturveränderungen<br>• Wohl der Allgemeinheit<br>• Transformation eines Gebietes | • Stadtumbausicherungssatzung<br>• Anwendung von Vorkaufsrechten<br>• Städtebauliche Gebote<br>• Städtebauliche Verträge |

Insgesamt sind die bestehenden Instrumente auf besondere Einzelfälle beschränkt und zur systematischen Mobilisierung der zahlreichen kleinteiligen Baurechte im Bestand nicht oder lediglich eingeschränkt geeignet. Im Planspiel sollte daher geprüft werden, inwieweit die IEM hier eine signifikante Verbesserung bzw. sinnvolle Ergänzung der bestehenden Instrumenten darstellt, in welchem Umfang von den bestehenden Instrumenten durch die Planspielkommunen Gebrauch gemacht wurde und welche Nicht-Anwendungsmotive vorliegen können (vgl. 4.2.2).

Ein detaillierter Vergleich der IEM mit den bestehenden Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts Baugebot, Entwicklungsmaßnahme und Sanierungsmaßnahme erfolgt nachfolgend.

### 4.1.1 Baugebot nach § 176 BauGB

#### Gegenstand und Rechtsgrundlagen

Mit dem Baugebot nach § 176 BauGB können Gemeinden in Gebieten mit Bebauungsplänen und im Zusammenhang bebauter Ortsteile die sich aus dem jeweiligen Planungsrecht ergebende bauliche Nutzung umsetzen. Als Planverwirklichungsinstrument enthält das Baugebot mit seinen weitreichenden, „positiven" Handlungspflichten im Vergleich zu den übrigen Geboten die weitestgehende Regelung im Städtebaurecht (Söfker 2017). Es zielt darauf ab, die Bebauung eines Grundstückes durch den Eigentümer selbst innerhalb einer angemessenen Frist (§ 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) und bei bebauten Grundstücken die Anpassung einer vorhandener Bebauung (§ 176 Abs. 1. Nr. 2 BauGB) oder die Beseitigung vorhandener Bebauung vor Durchführung des Baugebotes (§ 176 Abs. 5 BauGB) zu erreichen. Der Adressat eines Baugebotes wird also dazu verpflichtet, in einem Zeitraum, der von der Gemeinde zu bestimmen ist, die Errichtung baulicher Anlagen durchzuführen und die damit einhergehenden notwendigen Investitionen zu tätigen.

Somit bewirkt das Baugebot, anders als andere Instrumente des BauGB, eine weitreichende und anspruchsvolle positive Handlungspflicht und ist als eigentumsinhaltsbestimmende Maßnahme i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG ausgestaltet (Stock 2017: Rn. 1-2). Diese hat die Verwirklichung bauplanungsrechtlich zulässiger Nutzungen zum Inhalt.

Das Baugebot ist im Wesentlichen nach Merkmalen, Anforderungen und Voraussetzungen als sozialbindende Regelung (eigentumsinhaltsbestimmende Maßnahme i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG) ausgestaltet. Mit der Regelung des Übernahmeanspruchs im Fall einer subjektiven Unzumutbarkeit und dem Verweis auf die Enteignung des Grundstücks im Fall der Nichtbefolgung der Anordnung des Baugebots hat es Bezüge zur Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG (Söfker 2017).

Das Baugebot ergeht als Verwaltungsakt der Gemeinde an den oder die Eigentümer des betreffenden Grundstücks. Möglich ist es ebenfalls, ein sogenanntes gemeinschaftliches Baugebot an mehrere Eigentümer verschiedener Grundstücke zu erlassen. Bei diesem Vorgehen handelt es sich um mehrere selbstständige Baugebote, die aus (bau)praktischen Gründen miteinander koordiniert werden und nicht um eine Zusammenfassung von Baugeboten, die an eine Mehrzahl von Eigentümer verschiedener Grundstücke gerichtet sind (Stock 2017: Rn. 26).

#### Planungsrechtliche Voraussetzungen

Eine Anwendung des Baugebotes kann sowohl nach § 176 Abs. 1 und 2 BauGB in Gebieten mit einem Bebauungsplan (§ 30 BauGB) als auch im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) erfolgen. Je nach planungsrechtlicher Situation bestimmt der gültige Bebauungsplan (§ 30 BauGB) oder § 34 BauGB als Planersatz ggf. in Verbindung mit einem einfachen Bebauungsplan den konkreten Inhalt des Baugebotes. Eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens, für das ein Baugebot angeordnet wird, muss entsprechend gegeben sein. Bei einer Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens kann im Rahmen des Baugebotes eine Bandbreite für ein Baugebot aufgezeigt werden; der planungsrechtliche Rahmen des Zulässigen darf von der Gemeinde jedoch nicht durch das Baugebot verändert oder verengt werden (Stock 2017: Rn. 22, 31; Söfker 2017). Das Baugebot kann sich immer nur auf ein bestimmtes Grundstück beziehen.

Bei der Anordnung eines Baugebots steht die Gemeinde sowohl in § 30 Gebieten als auch in § 34 Gebieten vor der Schwierigkeit, einerseits eine ausreichend konkrete Bauverpflichtung anzuordnen und andererseits den erforderlichen Gestaltungsspielraum für den Grundstückseigentümer zu wahren, der bei der Stellung eines Bauantrags erforderlich ist. Bei der Konkretisierung des Baugebots muss dem

Gestaltungsspielraum des Eigentümers hinreichend Rechnung getragen werden. Die Gemeinde kann dem Adressaten daher kein bestimmtes Vorhaben für den Bauantrag vorschreiben. Ein Mindestmaß für das Maß der baulichen Nutzung kann daher lediglich mit Bezug auf eine entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan gefordert werden (Stüer 1988).

### Tatbestandsvoraussetzungen

Die grundsätzlichen Voraussetzungen für die städtebaulichen Gebote der §§ 176 bis 179 BauGB werden in § 175 Abs. 2 BauGB definiert und bedingen eine „alsbaldige Durchführung der Maßnahme aus städtebaulichen Gründen“ als Tatbestandsvoraussetzung. Außerdem kann bei der Anordnung eines Baugebotes ein „dringender Wohnbedarf der Bevölkerung“ berücksichtigt werden. In diesem Fall muss die Gemeinde nicht nachweisen, dass das von einem Baugebot betroffene Grundstück durch Errichtung einer Wohnung konkret zur Deckung des vorhandenen Bedarfs beiträgt (Stock 2017: Rn. 82). Das städtebauliche Anliegen besteht also insgesamt darin, bauplanungsrechtlich zulässige Vorhaben zu verwirklichen. Als ein das Baugebot tragender Grund nennt Stock (2017: Rn. 83) beispielsweise die planmäßig angegangene Schließung von Baulücken.

Vor Erlass eines Baugebotes zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung ist eine systematische Erfassung der nicht ausgenutzten Wohnbaupotentiale vorzunehmen, damit sich die Gemeinde nicht dem Vorwurf der Willkür und Ungleichbehandlung auszusetzt (Bunzel/Strunz/Wallraven-Lindl 2010, S. 62). Als Entscheidungsgrundlage ist ein kommunales Baulandkataster äußerst hilfreich (§ 200 Abs. 3 BauGB).

Der Erlass eines Baugebotes ist lediglich dann zulässig, wenn die Durchführung des Vorhabens aus objektiv wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer zumutbar ist (§ 176 Abs. 3 BauGB). Der Ausschluss wegen „objektiver wirtschaftlicher Unzumutbarkeit“ wird allgemein als Grundvoraussetzung dafür angesehen, dass das Baugebot auch unter den Gesichtspunkten „allgemeine Handlungsfreiheit / Eigentumsgarantie und Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ als mit Art. 2 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG vereinbar beurteilt werden kann (Söfker 2017). Als Merkmal einer objektiven wirtschaftlichen Unzumutbarkeit sind dabei die Rentabilität des Vorhabens, die gegenwärtigen und zu erwartende Marktsituation sowie die künftige Entwicklung unter Berücksichtigung eines Sicherheitsspielraums zu prüfen. Die persönlichen und finanziellen Verhältnisse des Eigentümers sind dabei unabhängig von der objektiven Zumutbarkeit (Stock 2017: Rn. 41). Die Tatbestandsvoraussetzung der objektiven Zumutbarkeit stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar und ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Auch gegenüber vermögenden Eigentümern darf kein Baugebot für ein objektiv unrentables Vorhaben ausgesprochen werden (Stock 2017: Rn. 42, 44).

Ein plausibler Nachweis der objektiven Zumutbarkeit kann auf Basis der Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (Zweite Berechnungsverordnung - II. BV) erfolgen (Bunzel et al. 2010). Grundsätzlich müssen die Einnahmen aus dem Bauprojekt alle Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten finanzieren können. Bei der Kalkulation sind vor allem folgende Aspekte zu berücksichtigen:

1. Dauerhaft erzielbare Einnahmen aus marktgerechter Grundstücksnutzung
2. Steuervorteile, Förderungen und Zuschüsse
3. Kosten im Hochbau gemäß DIN 276: Grundstücksfreilegung, Erschließung, Baukosten, Außenanlagen, Baunebenkosten
4. Finanzierungskosten
5. Sicherheitsabschlag

Neben der objektiven Zumutbarkeit ist beim Baugebot auch die subjektive Zumutbarkeit zu beachten. Sofern diese nicht gegeben ist, besteht ein Übernahmeanspruch des Eigentümers gegenüber der Kommune (§ 176 Abs. 4 BauGB). Hierbei hat der Eigentümer ggf. glaubhaft zu machen, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aufgrund seiner persönlichen wirtschaftlichen Situation nicht zumutbar ist. Dazu gehören das finanzielle Unvermögen sowie fehlendes oder gebundenes Eigenkapital des Eigentümers, besondere persönliche Verhältnisse, die für die Durchführung des Vorhabens und seiner Nutzung und Bewirtschaftung relevant sind und sich wirtschaftlich auswirken, wie z.B. Beruf, Alter oder Krankheit. Andere persönliche Umstände, die sich nicht wirtschaftlich auswirken, darf die Gemeinde allenfalls im Rahmen ihres Ermessensentscheides berücksichtigen. Bei subjektiver Unzumutbarkeit kann der Eigentümer als Adressat des Baugebotes von der Gemeinde die Übernahme des Grundstückes verlangen (Stock 2017: Rn. 52; Leisner 2009: 84; Söfker 2017).

Das Baugebot ist mit einer Frist für Erstellung des Bauvorhabens zu versehen. Dabei empfiehlt sich ein stufenweises Vorgesehen mit einer ersten Frist für die Stellung eines genehmigungsfähigen Bauantrags und einer zweiten Frist für die Fertigstellung des Bauvorhabens. Das BVerwG hatte in einem Fall eine zweijährige Frist für die Erstellung eines viergeschossigen Wohngebäudes nicht beanstandet (BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 41.87).

### Durchsetzbarkeit

Zur Vollstreckung des Baugebotes bei Nichterfüllung kommt lediglich ein Zwangsgeld in Betracht. Eine Ersatzvornahme durch die Gemeinde ist nicht von vorneherein ausgeschlossen, indessen in der Kommentierung umstritten (contra: Schlichter 1993: 368; pro: Leisner 2009: 89-91). Die Frage dürfte sich in der Praxis jedoch regelmäßig nicht stellen (Söfker 2017). Nach dem Urteil des BVerwG vom 15.2.1990 ist die Ersatzvornahme durch die Gemeinde zur Durchsetzung des Baugebotes unzulässig, da dies aufgrund der Variationsbreite der möglichen Bebauung eine unzulässige Handlung darstellt, über die nur der Eigentümer entscheiden kann.

Zur Durchsetzung eines bestandskräftigen Baugebotes ist nach wirkungslos verlaufenden entsprechenden Vollstreckungsmaßnahmen (Zwangsgeld) eine Enteignung unter Anwendung von § 176 Abs. 8 i. V. m. § 85 Abs. 1 Nr. 5 zulässig, mit der Folge, dass das Grundstück gegen Entschädigung auf die Gemeinde übertragen wird und eine Veräußerungspflicht der Gemeinde zum Zweck der Bebauung besteht (§ 89 BauGB; Leisner 2009: 91-93). Im Enteignungsverfahren wird davon ausgegangen, dass die Anordnung des Baugebotes rechtmäßig war, so dass deren Voraussetzungen nicht noch einmal zu prüfen sind. Die Prüfung erstreckt sich daher lediglich auf die Voraussetzungen für die Enteignung nach § 85 ff. BauGB (Bunzel et al. 2010, S. 82).

Dieterich (1983: 49) führt aus, dass „(…) bei Nichterfüllung eines rechtskräftigen Baugebotes die Enteignung nicht automatisch als Rechtsfolge ein(tritt); sondern alle einzelnen Voraussetzungen für eine Enteignung (…) geprüft werden (müssen).“ Die Vorschriften über die Zulässigkeit einer Enteignung bleiben unberührt. Somit muss die Enteignungsbehörde selbstständig prüfen und entscheiden ob der durch das Baugebot festgestellte städtebauliche Sachverhalt eine Enteignung des Grundstückes rechtfertig. Insbesondere muss hier das Gemeinwohlerfordernis nach § 87 Abs. 1 vorliegen (Runkel 2017e: Rn. 150).

Die Enteignung eines Grundstückes stellt keine Sanktionsform des Baugebotes dar. Sie besteht vielmehr selbstständig neben dem Baugebot, das als milderes Mittel einer Enteignung vorzuziehen ist (Leisner 2009: 93).

Die Entschädigung im Falle der Enteignung bemisst sich nach dem Verkehrswert zu dem Zeitpunkt, zu dem das Baugebot unanfechtbar geworden ist. Werterhöhungen nach diesem Zeitpunkt sind bei der

Ermittlung der Entschädigung nicht mehr zu berücksichtigen. Ausgenommen sind die Werterhöhungen durch zulässige Aufwendungen des Eigentümers selbst.

### Charakter des Baugebotes

Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 15.2.1990 zum Baugebot dessen kooperativen Aspekte herausgehoben (BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 41.87):

> *„Das Baugebot will – wie die Planverwirklichungsgebote ganz generell – schon durch seine bloße Existenz wirken. Es ist auf Erreichung eines städtebaulichen Ziels in wechselseitiger Kooperation und nicht (nur) auf einseitige Durchsetzung einer hoheitlich festgelegten Maßnahme angelegt. Seinem Erlass sollen Erörterung und Beratung vorausgehen. Damit soll erreicht werden, dass der Eigentümer möglichst aus eigenem Entschluss eine bauliche Nutzung seines Grundstücks ins Werk setzt und der Erlass eines Gebotes sich erübrigt.“*

Insgesamt weist das Baugebot somit trotz der Möglichkeit einer Enteignung eine ausgeprägte kooperative Komponente auf. Auf die Bedeutung der intensiven Beratung der Eigentümer und Klärung der Hemmnisse für die Bebauung bislang ungenutzter Grundstücke weist bereits Hildebrandt 1984 hin. Zwar sei das Baugebot ein brauchbares Instrument, um Baulücken zu schließen, „…kurzfristige und schnelle Erfolge können jedoch nicht erwartet werden.“ (Hildebrandt 1984, S. 45).

Das Baugebot nach § 176 BauGB ist auf ein einzelnes Grundstück fokussiert und es fehlt dem Instrument ein gebietsbezogener Ansatz. Deshalb ergibt sich bei dem Baugebot das Problem, dass der Nachweis des Allgemeinwohls im Hinblick auf den Beitrag zur Deckung eines dringenden Wohnungsbedarfs für eine Gemeinde schwer zu erbringen ist. Da der Erlass eines Baugebotes aus städtebaulichen Gründen erfolgen muss, ist die Argumentation bei dem gebietsbezogenen Ansatz der IEM aufgrund einer größeren Anzahl von Aktivierungsgrundstücken im Vergleich zum grundstücksbezogenen Ansatz beim Baugebot nach § 176 BauGB wesentlich schlüssiger darzustellen. Das Planspiel hat ergeben, dass das Baugebot in den Planspielkommunen deshalb selten angewendet wird, da der Aufwand für eine rechtsichere Anwendung im Verhältnis zum Erfolg, nämlich der Bebauung eines einzelnen Grundstücks, als unverhältnismäßig hoch eingeschätzt wird.

### Fazit

Das Baugebot ist seit seiner Einführung bislang in den Kommunen eher selten angewendet worden. Als Gründe dafür lassen sich die umfangreichen Vorarbeiten, der erhebliche Erörterungs- und Beratungsbedarf für den Eigentümer sowie die Konfliktträchtigkeit des Verfahrens, das regelmäßig zu Rechtsbehelfs- und Rechtsmittelverfahren führt. Zum Nachweis der Zulässigkeit sind die Vorarbeiten im Hinblick auf die Effektivität und die Gleichbehandlung der Eigentümer in großer Detaillierung und Sorgfalt durchzuführen (zu den Vollzugsproblemen vgl. Leisner 2009: 87-93). Die Anordnung eines Baugebotes setzt gewichtige und dringliche städtebauliche Gründe voraus. Wegen dieser Anforderungen sind die Vorbereitung und die Durchführung eines Baugebotes sehr arbeits- und zeitintensiv (Bunzel 2010: 61).

Die geringe Anwendungsquote in den Gemeinden resultiert offensichtlich aus den folgenden einschneidenden Implikationen des Instruments (vgl. bereits Stüer 1998).

- Das Baugebot gehört zu den wenigen hoheitlichen Instrumenten des Städtebaurechts, die nicht lediglich ein Angebot für die Grundstückseigentümer schaffen und ihnen die Entscheidungsfreiheit belassen, sondern, im Sinne einer Umsetzungsorientierung, ein aktives Handeln des Grundstückseigentümers bewirken sollen. Der Eigentümer soll sein Grundstück im Rahmen des bestehenden Planungsrechts baulich nutzen. Dies ist mit erheblichem persönlichem Einsatz sowie

mit entsprechendem zeitlichem und finanziellem Aufwand für die Eigentümer verbunden. Das Baugebot greift daher erheblich in die persönliche Entscheidungs- und Verfügungsfreiheit bezüglich des Eigentums ein. Deswegen muss vor Begründung der Bauverpflichtung die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit geprüft werden, womit ein erheblicher Aufwand verbunden ist.

- Das Baugebot kann bei fehlender Durchführung der geforderten Bebauung durch den Eigentümer durch Enteignung als ultima ratio durchgesetzt werden. Der Entzug des Eigentums an Grund und Boden ist indessen nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig. Dies muss gemäß Art. 14 GG in jedem Einzelfall für das konkrete zu enteignende Grundstück gegeben sein. Nur dann kann die grundgesetzlich zugesicherte Bestandsgarantie ausnahmsweise durch eine Wertgarantie ersetzt werden, indem das konkrete Grundstück gegen angemessene Entschädigung entzogen wird.
- Schließlich erfordert die Anwendung des Baugebots, mit den genannten Auswirkungen auf das Grundeigentum, erheblichen kommunalpolitischen Gestaltungs- und Durchsetzungswillen. Sofern es hieran fehlt, wird eine Anwendung des Instruments nicht in Betracht gezogen.

### 4.1.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136-164 BauGB

#### Gegenstand und Rechtsgrundlagen

Das städtebauliche Sanierungsrecht nach den §§ 136 bis 164 BauGB dient der wesentlichen Verbesserung oder Umgestaltungen eines Gebietes zur Behebung städtebaulicher Missstände mit Hilfe eines sachlich und zeitlich begrenzten Sonderrechts. Dabei werden keine einzelnen oder punktuellen Erneuerungsvorhaben umgesetzt. Vielmehr ist die städtebauliche Sanierungsmaßnahme durch einen Gebietsbezug gekennzeichnet und hat die Aufgabe, innerhalb dieses Gebiets flächendeckend, bei bestehendem städtebaulichem Handlungsbedarf, komplexe städtebauliche Problem zu lösen (Fieseler 2000: 3; Krautzberger 2010: 454).

Wie die SEM, stellt die städtebauliche Sanierungsmaßnahme eine Gesamtmaßnahme dar. Ebenso muss die städtebauliche Sanierungsmaßnahme untereinander koordiniert und aufeinander abgestimmt erfolgen. Eine entsprechend einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung liegt im öffentlichen Interesse (Krautzberger 2017: Rn. 23).

#### Planungsrechtliche Grundlagen

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme zielt auf die Behebung baulicher Missstände ab, für deren Beseitigung häufig auch eine Änderung des geltenden Planungsrechtes notwendig ist. Da die städtebauliche Sanierungsmaßnahme im Siedlungsbereich Anwendung findet, ist meistens Planungsrecht nach § 30 oder § 34 BauGB im Sanierungsgebiet gegeben. Für die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen sind regelmäßig entsprechende Bebauungspläne erforderlich.

#### Tatbestandsvoraussetzungen

Für die Anwendung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sind eine einheitliche Vorbereitung und eine zügige Durchführung zu gewährleisten. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer städtebaulichen Gesamtkonzeption (Krautzberger 2017: Rn. 17). Die Sanierung soll dabei bis zum Abschluss eine Dauer von 15 Jahren nicht überschreiten. Die geplante Durchführungsdauer ist in der Satzung zur Sanierungsmaßnahme zu nennen (Krautzberger 2017: Rn. 57).

Vor der Festlegung des förmlichen Sanierungsbereiches erfolgt eine Vorbereitende Untersuchung (§§ 140 und 141 BauGB). Hierbei werden die Beurteilungsgrundlagen über die Notwendigkeit einer Sanierung, die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen ermittelt (§

141 BauGB). Nach der Durchführung Vorbereitender Untersuchungen kann die Gemeinde den Sanierungsbereich der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme durch eine Satzung förmlich festlegen (§ 142 BauGB).

Die Städtebauliche Sanierungsmaßnahme dient insgesamt dem Wohl der Allgemeinheit (§ 136 Abs. 4 BauGB).

#### Durchsetzbarkeit

Mit Beschluss der Sanierungssatzung können Baugesuche entsprechend § 15 BauGB zurückgestellt werden. Hierdurch kann die Gemeinde Entwicklungen im Sanierungsgebiet, die den Sanierungszielen entgegenlaufen, verhindern (Krautzberger 2010: 455).

Darüber hinaus steht der Gemeinde im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ein Vorkaufsrecht für Grundstücke zu. Dieses Vorkaufsrecht gilt für alle Fälle des § 24 BauGB. Der Käufer kann die Ausübung des Vorkaufsrechts dann abwenden, wenn er sich verpflichtet und in der Lage ist, das Grundstück nach den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Sanierung umzusetzen (Krautzberger 2017: Rn. 93).

Außerdem bestehen im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet zahlreiche Genehmigungspflichten. Nach § 144 Abs. 2 Nr. 1 BauGB ist beispielsweise für alle rechtsgeschäftlichen Veräußerungen eines Grundstückes die schriftliche Genehmigung der Gemeinde notwendig (Krautzberger 2017: Rn. 94).

#### Enteignung

Die Enteignung in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet kann zugunsten eines Sanierungsträgers erfolgen, soweit diese zugunsten der Gemeinde entsprechend § 85 Abs. 1 oder § 88 BauGB zulässig ist (Krautzberger 2017: Rn. 96). Darüber hinausgehende spezifische Enteignungsvorschriften enthält das Sanierungsrecht nicht.

#### Charakter

In Zeiten der erhaltenden, bestandsorientierten und behutsamen Stadterneuerung (Objektsanierung) steht meistens die weitgehende Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz, des Gebietscharakters und der Sozialstruktur im Vordergrund. Zugleich sollen die städtebaulichen Missstände beseitigt werden. Im Gegensatz zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (vgl. 4.1.3) und zur Flächensanierung in den 1960er Jahre kommt es heute nicht mehr zu einer Neuentwicklung mit flächenhaftem Abriss und anschließendem Neubau. Es dominieren Maßnahmen der Modernisierung und Instandsetzung. Abrisse erfolgen entweder bei nicht mehr modernisierungsfähiger Bausubstanz oder zur Anlage von Freiflächen (Fieseler 2010: 10-12). Mit dem Jahr 2013 wurde das Programm "Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen" der Bund-Länder-Städtebauförderung eingestellt. Eine Förderung in nach § 136 ff. BauGB festgelegten Sanierungsgebieten ist seither nur möglich, wenn zugleich die Festlegung in einem anderen Programm der Städtebauförderung erfolgt (z.B. Soziale Stadt, Stadtumbau).

### 4.1.3 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach §§ 165-171 BauGB

#### Gegenstand und Rechtsgrundlagen

Die SEM nach den §§ 165-171 BauGB ist ein Instrument des Besonderen Städtebaurecht zur erstmaligen Entwicklung von Ortsteilen sowie zur Wiedernutzung brachgefallener städtebaulicher Gebiete entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde. Die SEM stellt eine Gesamtmaßnahme dar und bündelt so für einen bestimmten Bereich mehrere Einzelmaßnahmen über einen längeren Zeitraum. Diese erfolgen untereinander koordiniert und

aufeinander abgestimmt (Runkel 2017a: Rn. 18). Die Entwicklung erfolgt regelmäßig durch einen flächendeckenden Grunderwerb aller Grundstücke durch die Gemeinde, die Neuordnung und Erschließung der Flächen sowie durch die anschließende Reprivatisierung der baureifen Grundstücke, die mit einer Bauverpflichtung für die Erwerber zu versehen ist. Das Baugebot wird hier durch den Grundstückskaufvertrag begründet.

Die Finanzierung der SEM erfolgt durch die Abschöpfung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen im Rahmen des Zwischenerwerbs oder durch die Ausgleichsbeträge. Die Abschöpfung bzw. die Ausgleichsbeträge sind durch die tatsächlich entstandenen Kosten der SEM gedeckelt. Weitere Beiträge nach Umlegungs- und Erschließungsrecht sind nicht zulässig (Runkel 2017a: Rn. 58).

### Planungsrechtliche Grundlagen

Grundsätzlich ist bei der SEM zwischen zwei Typen zu unterscheiden. Zum einen kann das Verfahren der SEM zur erstmaligen Entwicklung von Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebietes angewendet werden und zum anderen zur städtebaulichen Neuordnung bereits vorgenutzter Gebiete zur Entwicklung von neuen Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebietes (z.B. Brachflächenkonversion). Letztere umfasst die Neuordnung von größeren innerstädtischen, brachliegenden und mindergenutzten Flächen (Runkel 2017a: Rn. 34-36; Friesecke/Kötter 2015).

Die planungsrechtlichen Grundlagen werden im Rahmen der SEM geschaffen. Die Gemeinde ist im Entwicklungsbereich verpflichtet, Bebauungspläne aufzustellen sowie Ordnungs- und Erschließungsmaßnahmen zu deren Umsetzung durchzuführen (Scharmer 2010: 448). Vorhandenes Planungsrecht wird im Rahmen der SEM auf einer bereits vorgenutzten, brachgefallenen Fläche (Konversionsfläche) im Innenbereich zum Zweck der Neustrukturierung überplant.

### Tatbestandsvoraussetzungen

Vor der Festlegung des förmlichen Entwicklungsbereiches sind die rechtlichen und tatbestandlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu prüfen und nachzuweisen. Hierbei werden die Beurteilungsgrundlagen über die Festlegungsvoraussetzungen nach § 165 Abs. 3 BauGB ermittelt. Nach Durchführung der Vorbereitenden Untersuchung hat die Gemeinde den Entwicklungsbereich der SEM durch eine Satzung förmlich festzulegen. Da die SEM mit einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung ausgestattet ist, sind vor Erlass der Entwicklungssatzung in § 165 Abs. 3 BauGB konkretisierten Voraussetzungen eingehend zu prüfen (Runkel 2017b: Rn. 36):

- Die SEM muss der erstmaligen Entwicklung von Ortsteilen und anderen Teilen der Gemeinde entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region dienen. Ebenfalls kann die SEM im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung dienen (§ 165 Abs. 2 BauGB).
- Die Durchführung der Maßnahme muss zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich sein. Sie muss insbesondere der Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, der Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder der Wiedernutzung brachliegender Flächen dienen (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB).
- Die Anwendung der SEM ist nur dann erlaubt, wenn die städtebaulichen Ziele nicht im Rahmen des Allgemeinen Städtebaurechts erreichbar sind. Die Ziele und Zwecke der SEM dürfen also nicht mit einem weniger einschneidenden Instrument wie z.B. mit städtebaulichen Verträgen erreicht werden können (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB).
- Die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der SEM muss im öffentlichen Interesse liegen (§ 165 Abs. 1 BauGB). Die Durchführungsdauer der SEM muss somit innerhalb

eines absehbaren Zeitraums gesichert erfolgen. Hieraus resultiert eine gesteigerte Verantwortung der Gemeinde (Runkel 2017b: Rn. 36, 86). Die Rechtsprechung hat in einem Fall eine Durchführungsdauer von 17 Jahren als vertretbar und zulässig angesehen (Runkel 2017a: Rn. 17-19).

Die genannten Allgemeinwohlgründe in § 165 Abs 1 Nr. 2. BauGB sind beispielhaft und nicht abschließend. Die SEM darf nicht im Widerspruch zu den städtebaulichen Zielen vor allem der Raumordnung (Regionalplanung) und der kommunalen Flächennutzungsplanung stehen (Runkel 2017b: Rn. 36).

### Durchsetzbarkeit

Für die Umsetzung der Entwicklungsziele soll die Gemeinde nach § 166 Abs. 3 BauGB alle Grundstücke im Entwicklungsbereich erwerben. Zur Sicherung der Entwicklungsziele gelten im städtebaulichen Entwicklungsbereich die Genehmigungsvorbehalte nach § 144 und § 145 BauGB; außerdem steht der Gemeinde ein Vorkaufsrecht zu. Bei Scheitern des freihändigen Erwerbs zu den Konditionen des Entwicklungsrechts steht der Gemeinde als ultima ratio die Enteignung zu. Der Zugriff auf die Grundstücke durch Enteignung kann in der SEM nach § 169 Abs. 3 BauGB auch ohne Bebauungsplan erfolgen (Runkel 2017a: Rn. 27-29; Bunzel/Lunebach 1994: 157).

Vom Erwerb eines Grundstückes soll die Gemeinde dann absehen, wenn der Eigentümer in der Lage ist, selbstständig und fristgerecht sein Grundstück entsprechend der Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme zu entwickeln und zu nutzen. Der Eigentümer hat sich in der Abwendungsvereinbarung in Verbindung mit einem städtebaulichen Vertrag zur Entwicklung dazu zu verpflichten (Runkel 2017a: Rn. 29).

Nach § 168 BauGB steht dem Eigentümer als Gegenstück zur Grunderwerbspflicht der Gemeinde ein Übernahmeanspruch zu. Auf diese kann der Eigentümer sich berufen, wenn ihm das weitere Behalten seines Grundstückes aufgrund der SEM oder ihrer Durchführung aus wirtschaftlichen Gründen nicht zugemutet werden kann.

### Enteignung in der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Die SEM weist eine enteignungsrechtliche Vorwirkung auf, da sich im Rahmen der SEM der verpflichtende flächendeckende Grunderwerb durch die Gemeinde bereits auf Basis der Entwicklungssatzung durch Enteignung durchführen lässt, falls ein freihändiger Erwerb zu den Konditionen des Entwicklungsrechts keinen Erfolg hat. Mit der Entwicklungssatzung wird daher über die grundsätzliche Zulässigkeit der Enteignung zugunsten der Gemeinde entschieden. Somit wird im Enteignungsverfahren regelmäßig nur noch die Höhe der Entschädigung (entwicklungsunbeeinflusster Anfangswert des Grundstücks) bestimmt. Der konkrete Entzug des Eigentums erfolgt nicht bereits aufgrund der Satzung, sondern erst durch den freihändigen Ankauf, spätestens im Enteignungsverfahren. Diesem Verfahren bleibt die Prüfung vorbehalten, ob das durch die Satzung zur SEM konkretisierte Gemeinwohl den Zugriff auf das einzelne Grundstück zum aktuellen Zeitpunkt erfordert (Runkel 2017a: Rn. 44-46).

Die Prüfung der grundsätzlichen Enteignungsvoraussetzungen werden auf den Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorverlagert, da im Grundsatz im Rahmen der SEM alle unbebauten Grundstücke in das Eigentum der Gemeinde überführt werden sollen (gemeindliche Grunderwerbspflicht § 169 BauGB). Bei der Prüfung kann es sich um eine pauschale Prüfung handeln, da zu diesem Zeitpunkt die Enteignungsvoraussetzungen, aufgrund der Großflächigkeit des Satzungsgebietes bei einer SEM und wegen der noch nicht abgeschlossenen städtebaulichen Planung für alle einzelnen unbebauten Grundstücke, noch nicht abschließend geprüft werden können. Mit dem Satzungsbeschluss liegt i. d. R. lediglich ein grobes Planungskonzept vor, welches sich erst im Verlauf der SEM durch Bebauungspläne im Detail entwickelt. Mit dem Satzungsbeschluss entfaltet die SEM bereits eine eigentumsverteilende Wirkung,

die zur Folge hat, dass die SEM einschließlich der Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist (Runkel 2017a: Rn. 45-46).

#### Charakter

Die SEM stellt ein durchsetzungsstarkes, komplexes und gleichzeitig flexibles Instrument für die Bewältigung besonderer städtebaulicher Herausforderungen bei der erstmaligen Entwicklung oder Neuordnung von Ortsteilen dar. Die SEM ist gekennzeichnet durch die hohe Mobilisierungsfunktion aufgrund des transitorischen Erwerbs aller Flächen und dessen Durchsetzungsfähigkeit durch Enteignung, die Abschöpfung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertzuwächse zur Refinanzierung der Maßnahme, die zügige Durchführung infolge einer effizienten Koordinierung der Einzelmaßnahmen sowie die Sicherstellung der beabsichtigten Nutzung durch Bauverpflichtungen im Zuge der Reprivatisierung. Diese machen die SEM zu einem komplexen und zielführenden Werkzeug der Gemeinde zur Entwicklung und bedarfsgerechte Bereitstellung umfangreicher Bauflächen z.B. zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten.

In einigen prosperierenden Städten erlebt die SEM eine Renaissance insbesondere für die Außenentwicklung. Daneben ist nach wie vor auch der Einsatz für die Brachflächenkonversion von besonderer Bedeutung für die Innenentwicklung.

### 4.1.4 Vergleich der IEM mit den bestehenden Instrumenten

#### Gegenstand der IEM

Die IEM soll der Aktivierung von Baurechten im Bestand (Baulücken, Mindernutzungen, kleinere Brachen und Nachverdichtungspotentiale im Innenbereich) dienen, die räumlich dispers verteilt sind, jedoch in einem räumlichen Zusammenhang zueinander stehen. Die Maßnahme soll dadurch zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung beitragen. Hinsichtlich dieser Kombination von Raumkulisse und Ausrichtung unterscheidet sich die IEM von den drei betrachteten Instrumenten bzw. Gesamtmaßnahmen des Besonderen Städtebaurechts.

Vom Baugebot nach § 176 BauGB unterscheidet sich die IEM dabei durch ihren flächenhaften Ansatz. Die IEM-Satzung erfasst eine Vielzahl einzelner, getrennt liegender unbebauter oder mindergenutzter Grundstücke (Aktivierungsgrundstücke), die zu einer Maßnahme gebündelt und systematisch mobilisiert werden sollen. Bei der IEM wird die Bauverpflichtung im Gebiet bereits durch eine IEM-Satzung in Verbindung mit einem grundstücksbezogenen Verwaltungsakt auf Basis der IEM-Satzung für die sogenannten Aktivierungsgrundstücke begründet. Der Erlass der Bauverpflichtung mittels individuellem Verwaltungsakt stellt sicher, dass betroffene Eigentümer als Adressaten der Handlungsverpflichtung von der IEM und der damit einhergehenden Bauverpflichtung überhaupt Kenntnis erlangen. Ob dies bei einem alleinigen Erlass der IEM-Satzung ausreichend geschieht, ist fraglich. Außerdem werden durch einen individuellen Verwaltungsakt datenschutzrechtliche Bedenken ausgeräumt (vgl. 4.4.3, Wickel 2017: 6).

Tabelle 3: Vergleich ausgewählter Aspekte der Sanierungs- und der Entwicklungsmaßnahme mit der IEM

| | Sanierungsmaßnahme § 136 ff. BauGB | | Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme § 165 ff. BauGB | Innenentwicklungsmaßnahme |
|---|---|---|---|---|
| | vereinfacht | umfassend | | |
| **Beschluss zur Einleitung von Vorbereitenden Untersuchungen** | ja, § 141 BauGB | ja, § 141 BauGB | ja, § 165 Abs. 4 BauGB | ja |
| **Stichtag für Anfangswert der Grundstücke** | nein | ja, § 154 BauGB | ja, § 169 Abs. 1 Nr. 7 BauGB | ja, Beschluss über Vorbereitende Untersuchungen |
| **Förmliche Festlegung durch Satzung** | ja, § 142 BauGB | ja, § 142 BauGB | ja, § 165 Abs. 3 BauGB | ja |
| **Grunderwerbspflicht der Kommune** | nein | nein | ja, § 166 Abs. 3 BauGB | lediglich als Ausnahme |
| **Preislimitierung für Grunderwerb** | nein | ja, § 154 Abs. 2 BauGB | ja, § 169 Abs. 1 BauGB | ja, analog § 154 Abs. 2 BauGB |
| **Enteignung** | nur aus Gründen des § 85 Abs. 1 bzw. § 88 BauGB | ja, § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB | ja, § 169 Abs. 3 BauGB | ja, analog § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB |
| **Genehmigungsvorbehalte § 144, 145 BauGB** | eingeschränkt | ja, §§ 144 und 145 BauGB | ja, § 169 Abs. 1 Nr. 3 BauGB | ja |
| **Vorkaufsrecht § 24 BauGB** | ja, § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB | ja, § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB | ja, § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB | ja, § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB |
| **Bauverpflichtung** | nein | nein | ja, § 169 Abs. 6 BauGB | ja |
| **Finanzierung durch Erschließungsbeiträge** | ja | nein | nein | teilweise erwünscht, z.B. für Straßenbau |
| **Finanzierung durch Ausgleichsbeträge** | nein | ja, § 154 BauGB | ja, § 169 Abs. 1 Nr. 7 BauGB | teilweise erwünscht |
| **Steuerliche Abschreibungen** | ja, § 7h EStG | ja, § 7h EStG | ja, § 7h EStG | erwünscht |
| **Städtebauförderung** | ja, § 164a BauGB | ja, § 164a BauGB | ja, § 169 Abs. 1 Nr. 9 BauGB | erwünscht |

Mit dem Fokus auf die Aktivierung vorhandener kleinteiliger Baurechte im Bestand unterscheidet sich die räumliche Kulisse auch signifikant von der einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 ff. BauGB, die die erstmalige Entwicklung oder Konversion eines oder mehrerer jeweils größerer zusammenhängender neuer Gebiete zum Ziel hat. Der entscheidende Unterschied liegt in dem Bedarf an flächenhafter Überplanung, Neuordnung, Erschließung mit technischer und sozialer Infrastruktur. Dazu wird ein grundsätzlich flächendeckender transitorischer Grunderwerb durchgeführt.

Im Unterschied zur Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach § 136 ff. BauGB zielt die IEM nicht primär auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände im Sinne von Substanz- und Funktionsschwächen ab und bezieht daher Bestandsimmobilien, soweit deren bestehende Nutzung den städtebaulichen Zielen entspricht und lediglich modernisierungsbedürftig sind, nicht mit ein. Tabelle 3 vergleicht die IEM hinsichtlich weiterer ausgewählter Aspekte mit den genannten Instrumenten.

Insgesamt wird deutlich, dass die IEM aufgrund der räumlichen Zielkulisse und der Tatbestandsvoraussetzungen ein komplementäres Instrument zu den bestehenden Handhaben des Besonderen Städtebaurechts darstellt.

Es wird deutlich, dass die IEM teilweise bereits vorhandene Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zusammenfasst und bündelt.

### Planungsrechtliche Grundlagen

Die IEM soll vor allem baureife Grundstücke im Bestand erfassen und mobilisieren. Deshalb wird grundsätzlich eine Anwendung in Bereichen nach § 30 BauGB oder nach § 34 BauGB wie beim Baugebot vorgesehen. Ergänzend soll im Rahmen der IEM die Schaffung von (neuem) Planungsrecht in Form eines sogenannten Innenentwicklungsmaßnahmenbebauungsplans möglich sein (vgl. 2.2). Hierdurch wird vorhandenes Baurecht modifiziert oder bei kleinen Nachverdichtungspotentialen Baurecht erstmalig geschaffen. Eine umfassende Neuentwicklung wie bei der SEM oder Beseitigung städtebaulicher Missstände wie bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sollen im Rahmen der IEM nicht erfolgen. Die Neuordnung beschränkt sich hier auf die Bodenordnung zur Umsetzung eines Innenentwicklungsbebauungsplans.

Die Bauverpflichtung der IEM bezieht sich ausschließlich auf definierte Aktivierungsgrundstücke und setzt für diese ebenfalls wie das Baugebot nach § 176 BauGB eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben voraus (Söfker 2017). Anders als das Baugebot umfasst die Bauverpflichtung der IEM eine Vielzahl von Aktivierungsgrundstücken, die durch die IEM-Satzung oder durch den IEM-Bebauungsplan begründet wird. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit wird die Bauverpflichtung gegenüber jedem einzelnen betroffenen Eigentümer durch Zustellung eines Verwaltungsaktes begründet.

### Anwendungsvoraussetzungen

Hinsichtlich der Anwendungsvoraussetzungen ähnelt die IEM der SEM. Der Unterschied besteht darin, dass die SEM auf die erstmalige Entwicklung oder Neuordnung von ganzen Ortsteilen und anderen Teilen der Gemeinde abzielt, während es sich bei der Gebietskulisse der IEM um dispers verteilte Baulücken sowie unter- oder fehlgenutzten Grundstücken handelt, die wegen ihrer funktionalen und räumlichen Verflechtungen zu einem IEG zusammengefasst werden. Diese sollen entsprechend den städtebaulichen Zielen der Gemeinden von den Eigentümern selbst bebaut werden, um einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung zu decken.

Ein zentraler Allgemeinwohlgrund ist bei der IEM, wie auch bei der SEM, der Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten, um die jeweilige Maßnahme zu begründen. Das Konzept des ehemaligen BMUB (heutiges BMI) zur IEM nennt einen „erheblichen“ Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten, während § 165 BauGB für die SEM einen „erhöhten“ Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten aufführt. Grundsätzlich wird dabei von einem quantitativen Bedarfsbegriff ausgegangen. Ein „erhöhter“ Bedarf wird nach vorliegender Rechtsprechung zur SEM als umfassender angesehen als ein „erheblicher“ Bedarf bei der IEM. Hier kommt indessen als weiterer Allgemeinwohlgrund der Beitrag zur Innenentwicklung hinzu, so dass die Tatbestandsvoraussetzungen insgesamt als gleichgewichtig einzuschätzen sind.

Im Hinblick auf die Zielerreichung durch Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts gleichen sich die SEM und die IEM. Die Anwendung ist jeweils nur dann zulässig, wenn die Ziele und Zwecke nicht in gleicher Weise auch z.B. durch städtebauliche Verträge erreicht werden können.

Sowohl IEM als auch SEM müssen innerhalb eines absehbaren Zeitraums durchführbar sein. Für die SEM sind durch die Rechtsprechung bereits obere Grenzen für die Durchführungsdauer formuliert wor-

den. So ist beispielsweise eine Durchführungsdauer von 17 Jahren in einem konkreten Fall nicht beanstandet worden (vgl. 4.1.3). Für die IEM kann nach Einschätzung der Planspielkommunen ein kürzerer Zeitraum angenommen werden (vgl. 4.4.2).

Bei der IEM sind die rechtliche Zulässigkeit und die Tatbestandsvoraussetzungen für die Maßnahme analog zur SEM durch Vorbereitende Untersuchungen nachzuweisen. Wie unter Kapitel 2. erläutert, wird das Wohl der Allgemeinheit für die Anwendung einer IEM in erster Linie quantitativ durch deren Beitrag zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung nachgewiesen. Qualitative Gründe können komplementär hinzutreten und bei der Eignungsbewertung eines IEG eine Rolle spielen.

Im Vergleich zum Baugebot, erfolgt die Begründung bei der IEM sowohl aus wohnungspolitischen als auch aus städtebaulichen Gründen (Söfker 2017). Diese werden bei der IEM im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchung ermittelt.

Im Hinblick auf die notwendige Zumutbarkeit ähnelt die IEM dem Baugebot. Auch in der IEM bildet das Kriterium einer objektiven Zumutbarkeit nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Bauverpflichtung (Söfker 2017). Ebenso wie das Baugebot nach § 176 BauGB sieht die IEM einen Übernahmeanspruch des Grundstücks durch die Gemeinde bei subjektiver Unzumutbarkeit für den Eigentümer vor (vgl. 4.1.1).

### Vollstreckung des Baugebotes

Bezüglich der Durchsetzung der Bauverpflichtung im Rahmen der IEM ist wie beim bestehenden Baugebot ein abgestuftes Vollstreckungsverfahren mit Zwangsgeld (vgl. 4.1.1) angezeigt. Die Zweckmäßigkeit wurde ebenfalls vielfach von den Planspielkommunen im Rahmen der Vor-Ort-Besuche unterstrichen, während eine Ersatzvornahme durch die Gemeinde als Maßnahme der Vollstreckung ausgeschlossen wurde.

### Durchsetzung durch Enteignung

Für die IEM wird nach dem Konzept des ehemaligen BMUB (heutigem BMI) zur IEM die Anwendung der Enteignung als ultima ratio regelmäßig als obligatorisches Instrument bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers betrachtet. Die Planspielkommune regen an, für die IEM entsprechend der Regelung der SEM (§ 169 Abs. 3 BauGB) eine spezifische Enteignungsvorschrift zu entwickeln. Aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes muss die Einleitung einer Enteignung danach „automatisch“ erfolgen, sobald die Bauverpflichtung durch den betreffenden Eigentümer endgültig nicht erfüllt wird und der Ankauf seines Grundstückes durch die Gemeinde scheitert (vgl. Wickel 2017: S. 6):

> *„Ein eventuelles Ermessen, von der Enteignung letztlich abzusehen, ist durch den Zweck und die Konstruktion der Innenentwicklungsmaßnahme beschränkt. Damit entsteht für den Regelfall ein „Automatismus“, der vom Erlass der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung mit der Bestimmung des Aktivierungsgrundstücks zur Enteignung führt. (…) Der Verzicht auf einzelne Enteignungen könnte (…) die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme und auch ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung infrage stellen.“*

Die im Planspiel zugrunde gelegten Überlegungen für eine Konzeption der IEM sehen vor, dass die Gemeinde mit dem Satzungsbeschluss des IEG und mit Verwaltungsakt basierend auf der IEM-Satzung die einzelnen Aktivierungsgrundstücke benennt und die Bauverpflichtung begründet und damit abschließend über die Zulässigkeit ihrer Enteignung entscheidet. Es handelt sich daher um eine einstufige Entscheidung bezüglich der Enteignung, aus der sich ein Automatismus für die Anwendung nach dem Scheitern aller vorgesehenen Ansätze zur kooperativen Mobilisierung des Baurechts ergibt.

Tabelle 4: Einbindung der Enteignung im Vergleich von SEM und IEM

| | SEM | IEM |
|---|---|---|
| **1. Stufe Kooperation** | a) Abwendungsvereinbarung zum Grunderwerb<br>b) städtebaulicher Vertrag zur Grundstücksentwicklung<br>c) Entwicklung des Grundstücks durch den Eigentümer entsprechend der Ziele der Gemeinde | a) Information und Beratung hinsichtlich einer Bebauung<br>b) Bebauung des Grundstücks durch den Eigentümer |
| **2. Stufe Begründung einer Handlungspflicht** | - | Bebauung des Grundstücks durch den Eigentümer aufgrund der Bauverpflichtung |
| **3. Stufe Grunderwerbsrecht** | Freihändiger Erwerb durch die Gemeinde aufgrund der Grunderwerbspflicht | Aktives Ankaufsrecht der Gemeinde |
| **4. Stufe Enteignung** | Transitorische Enteignung des Grundstücks durch die Gemeinde | Transitorische Enteignung des Grundstücks durch die Gemeinde |

Bei der SEM wird die grundsätzliche Zulässigkeit der Enteignung wie bei der IEM zum Zeitpunkt Satzungsbeschluss lediglich pauschal geprüft, da zu diesem Zeitpunkt die Enteignungsvoraussetzungen aufgrund der Großflächigkeit des Satzungsgebietes und der meistens erst in den Grundzügen vorliegenden Planung noch nicht für alle einzelnen Grundstücke einzeln geprüft werden können. Analog wie bei der SEM weist auch die IEM optional ein gestuftes Verfahren auf (vgl. Tabelle 5), das mit Kooperationsansätzen beginnt und bei fehlender Kooperation des Eigentümers letztlich zur Enteignung führt. Die SEM kann allerdings keine „aktive Handlungspflicht“ für den Eigentümer begründen wie die IEM mit dem Baugebot.

Wie bei der SEM hat die Gemeinde bei der IEM abschließend über die grundsätzliche Zulässigkeit der Enteignung zu entscheiden.

### Charakter der IEM und Gesamteinschätzung

Die IEM erfordert es wie das Baugebot nach § 176 BauGB und die SEM zunächst, dass der Eigentümer über die städtebaulichen Ziele der Gemeinde hinsichtlich der Entwicklung seines Grundstücks informiert und durch Beratung und Erörterung zur baulichen Nutzung veranlasst wird. Der Zwischenerwerb durch das aktive Ankaufsrecht der Gemeinde und die Enteignung als ultima ratio stellen lediglich Durchsetzungsmaßnahmen bei fehlender Bau- oder Veräußerungsbereitschaft des Eigentümers dar. Die IEM ist daher in seiner ersten Phase bis zum Erlass der Satzung mit Bauverpflichtung für die Aktivierung des Grundstücks durch ein kooperatives und kommunikatives Vorgehen mit intensiver Information, Beratung und Erörterung geprägt.

Auch wenn der Aufwand zur Durchführung, aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung, als erheblich und vergleichbar mit dem Baugebot einzuschätzen ist, wird dieser Aufwand bei der IEM wesentlich effizienter sein, da von einer vielfach erfolgreichen Umsetzung von Bebauung durch die IEM auszugehen ist. Anders als beim Baugebot werden bei der IEM nicht einzelne Grundstücke adressiert, sondern flächenhaft eine Vielzahl von Aktivierungsgrundstücken. Nichtdestotrotz muss auch bei der IEM eine Einzelbetrachtung aller Aktivierungsgrundstücke hinsichtlich der objektiven Zumutbarkeit einer Bauverpflichtung erfolgen. Aufgrund der gebietsbezogenen Vorgehensweise stehen Aufwand und Erfolg für die Voruntersuchungen und für die Durchführung im Vergleich zum grundstücksbezogenen Ansatz eines einzelnen Baugebots dennoch in einem wesentlich günstigeren Verhältnis. Denn nach

Einschätzung der Planspielkommunen werde die IEM wegen der bestehenden hoheitlichen Durchsetzungsmöglichkeiten zu einem erheblichen höheren Umsetzungsgrad der Nutzung von bestehenden Baurechten im Bestand bereits in der Beratungsphase führen und damit eine günstigere Verfahrensökonomie aufweisen (vgl. auch Bunzel, 2018).

Insgesamt zeigt der Vergleich der IEM mit den bestehenden Instrumenten, dass damit eine Aktivierung und Bebauung der unbebauten oder mindergenutzten Grundstücke in den Innenbereichen der Städte effizienter und wirksamer erfolgen können.

## 4.2 Planspielkommunen

Im Rahmen des Planspiels zur IEM wurde in acht ausgewählten Planspielkommunen anhand von konkreten Fallstudien überprüft, inwieweit die IEM als neues Instrument des Besonderen Städtebaurechts des BauGB sinnvoll und erforderlich ist, um die bislang nicht aktivierten unbebauten Grundstücke in den Innenbereichen der Städte systematisch mobilisieren und einer Bebauung zuführen zu können (vgl. 4.3.1 und Tabelle 12).

### 4.2.1 Kurzdarstellung der Planspielkommunen

Bei den Planspielkommunen handelt es sich um Großstädte unterschiedlicher Größenordnung und mit unterschiedlicher Ausgangssituation und Entwicklungsdynamik, um die Vielfalt der Entwicklungspfade in der Praxis berücksichtigen zu können (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Strukturdaten der Planspielkommunen

| Planspielkommune | Einwohnerzahl* Stand 31.12.2015 | Bevölkerungsentwicklung 2012 - 2030 * | Mietpreissteigerung** 2012-2017 | Bundesland |
|---|---|---|---|---|
| **Berlin** | 3.520.031 | 10,3 % | 27,8 % | BE |
| **Bonn** | 318.809 | 7,2 % | 11,6 % | NW |
| **Chemnitz** | 248.645 | - 4,8 % | 4,6 % | SN |
| **Hamburg** | 1.787.408 | 7,5 % | 6,7 % | HH |
| **Köln** | 1.060.582 | 7,9 % | 14,8 % | NW |
| **München** | 1.450.381 | 14,1 % | 21,3 % | BY |
| **Stuttgart** | 623.738 | 7,0 % | 18,5 % | BW |
| **Trier** | 114.914 | 0,3 % | 8,7 % | RP |

* Quelle: wegweiser-kommune.de
**Quelle: empirica ag

So stellt sich bei den sehr stark wachsenden Städten die Frage, ob nicht bereits durch die Kräfte des Marktes eine Mobilisierung der bestehenden Baulandpotentiale erfolgt und insofern kein Bedarf für ein hoheitliches Instrument besteht. Im Fall der, hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung, schrumpfenden und stagnierenden Städte soll hingegen geprüft werden, ob und wie unter diesen Rahmenbedingungen das wichtige Ziel der Innenentwicklung mit einer IEM verfolgt werden kann.

In den Planspielkommunen sind dabei erhebliche Innenentwicklungspotentiale vorhanden (vgl. Tabelle 6), die mit unterschiedlichem Aufwand entwickelt werden können.

### 4.2.2 Anwendung bestehender bodenrechtlicher Instrumente in den Planspielkommunen

Die ausgewählten Planspielkommunen sollten nach Möglichkeit bereits Erfahrungen mit ausgewählten Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts aufweisen. Tabelle 7 gibt eine Übersicht über die vorliegenden Erfahrungen mit den ausgewählten hoheitlichen Instrumenten des BauGB zur Aktivierung von Bauflächen. Danach gibt es in allen Kommunen eine systematische Erfassung der Innenentwicklungspotentiale, allerdings mit unterschiedlichen Ansätzen, Inhalten, Differenzierungen und Werkzeugen, so dass eine Kenntnis der Potentiale in quantitativer und qualitativer Hinsicht vorliegt.

Tabelle 6: Innenentwicklungspotentiale in den Planspielkommunen

| | Baulücken | Nachverdichtungspotentiale | Mindernutzungen | Brachflächen |
|---|---|---|---|---|
| **Berlin** | ca. 1.500 Wohnbaupotentialflächen (nicht weiter differenziert) mit einem Potential für bis zu 200.000 WE | | | |
| **Bonn** | ca. 1.500 Baulücken | Keine detaillierte Auflistung möglich, eine stadtweite Erfassung von Wohnbaupotentialen erfolgt derzeit | | |
| **Chemnitz** | Keine Differenzierung zwischen Baulücken und kleineren Nachverdichtungspotentialen möglich:<br>ca. 85 ha Gesamtstadt, davon ca. 65 ha mit Nutzungseignung Wohnen | | k.A. möglich | Gesamtstädtisch ca. 424 ha, davon ca. 14 ha mit Nutzungseignung Wohnen |
| **Hamburg** | Wohnbaupotentiale (nicht weiter differenzierbar): 60.000 WE | | | |
| **Köln** | ca. 2.000 Baulücken/mindergenutzte Grundstücke<br>Potential für ca. 8.000-10.000 WE | nicht differenziert: nach einer aktuellen Potentialabschätzung entstehen hier ca. 1.500 WE jährlich | | ca. 17.500 WE |
| **München** | Wohnbaupotentiale inklusive Außenbereich (nicht weiter differenzierbar): ca. 62.000 WE | | | |
| **Stuttgart** | 750 Baulücken für ca. 3.000 WE | nicht differenziert erfasst | | |
| **Trier** | 17,6 ha aktuelle Baulücken,<br>8,7 ha langjährige Baulücken,<br>insgesamt 26,3 ha für ca. 1.360 WE | 9,1 ha Nachverdichtungspotentiale für rd. 470 WE | k.A. möglich | 15,8 ha bereits in Entwicklung für rd. 820 WE |

#### Baugebot (§ 176 BauGB)

Bei der Anwendung der formellen Instrumente des BauGB zur Mobilisierung dieser Potentiale stellt sich die Situation differenziert dar. So hat bis auf die Stadt Köln bislang keine der Planspielkommunen das Baugebot gemäß § 176 BauGB angewendet. Tabelle 8 fasst die Begründungen der einzelnen Planspielkommunen für die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB zusammen.

Tabelle 7: Anwendung ausgewählter Instrumente des BauGB in den Planspielkommunen

| Plan-spielko-mmune | Erfassung Bauland-potentiale | Baugebot § 176 BauGB<br>Anzahl abgeschlossen | SEM § 165 BauGB<br>A: Abgeschlossen<br>L: laufende Maßnahme<br>VU: Vorbereitende Untersu-chung* | Enteignung §§ 85ff. BauGB<br>Anzahl abgeschlos-sen | Bes. Vorkaufs-recht § 25 BauGB)<br>Anzahl abgeschlossen |
|---|---|---|---|---|---|
| **Berlin** | ja | keine Anwen-dung | A: 6 abgeschlossen<br>L: 1 | wenige An-wendungsfälle | wird derzeit an-gewendet |
| **Bonn** | ja | keine Anwen-dung | A: 2<br>L: 1<br>VU: 1 | keine Anwen-dung | 2 Fälle ohne An-kauf |
| **Chemnitz** | ja | keine Anwen-dung | A: 2 | keine Anwen-dung | 2-3 Fälle 2016 |
| **Hamburg** | ja | keine Anwen-dung | VU: 2** | 2 | 3 Vorkauf-rechtsVO, |
| **Köln** | ja | 8 rechtskräftig, 40 eingeleitete Verfahren | VU: 1 | keine Anwen-dung | keine Anwen-dung |
| **München** | ja | keine Anwen-dung | A: 8**<br>VU: 1 | keine Anwen-dung | 1 Fall ohne An-kauf |
| **Stuttgart** | ja | keine Anwen-dung | A: 1 | keine Anwen-dung | ca. 30 bis 40 Fälle im Rah-men der Stadt-erneuerung |
| **Trier** | ja | keine Anwen-dung | A: 3<br>VU: 5 | keine Anwen-dung | keine Anwen-dung |

* In einer Vorbereitenden Untersuchung werden Beurteilungsgrundlagen zur Notwendigkeit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnissen und Zusammenhängen sowie die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Allgemeinen gewonnen (§ 165 Abs. 4 BauGB).

** Anwendung in Form einer informellen SEM ohne förmliche Entwicklungssatzung nach dem BauGB, in München „Als-Ob-Maßnahmen“ genannt

Tabelle 8: Gründe für die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB

| Baugebot (§ 176 BauGB) | |
|---|---|
| **Anwendung** | **Köln:** Die Baugebote führten überwiegend zu einer Bebauung. Teilweise gingen diese einher mit lange Rechtsmittelverfahren. |
| **Nicht-Anwendung** | **Berlin:** Es besteht keine praktische Erfahrung, da bislang keine Anwendungsnotwendigkeit gesehen wird. Erfahrung besteht nur mit Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten.<br>**Bonn:** Es erfolgte bisher keine Anwendung, da die rechtlichen Anforderungen und Risiken als erheblich eingeschätzt werden. Insbesondere ist die Erforderlichkeit der Bebauung eines einzelnen Grundstücks zu einem bestimmten Zeitpunkt schwer zu begründen.<br>**Chemnitz:** Es besteht kein Bedarf für die Anwendung, da hinreichende Flächenverfügbarkeit gegeben ist. Erfahrung bestehen in der Anwendung von Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten nach § 177 BauGB.<br>**Hamburg:** Der politische Wille in Hamburg ist davon geprägt, konsensuale Lösungen zu finden. Hinzu kommen der Aufwand der rechtlichen Begründung (im Verhältnis zu den Erfolgschancen), die Verfahrensdauer sowie das finanzielle Risiko bei etwaigen sich anschließenden Rechtsstreitigkeiten.<br>**München:** Es wurde bisher keine Notwendigkeit gesehen, ein Baugebot auszusprechen.<br>**Stuttgart:** Generell wird die Notwendigkeit der Anwendung eines Baugebotes für die Situation der Stadt Stuttgart in Frage gestellt. Potentialflächen werden durch die Markmechanismen einer Bebauung zugeführt. Ferner wird befürchtet, dass der Erlass einer Bauverpflichtung abschreckend wirken könnte und folgende Verfahren, z.B. die Änderung des Planungsrechtes, durch Gegeninteressen der Eigentümer verkompliziert werden.<br>**Trier:** Die bisherige Rechtsprechung des BVerwG und die daraus resultierenden hohen Anforderungen führten bisher dazu, dass das Instrument nicht angewendet wurde. Außerdem konnte bisher eine ausreichende Anzahl „einfacher“ Flächen für eine Nachverdichtung mit kooperationsbereiten Eigentümern gefunden werden, so dass Stadtrat und Verwaltung andere Prioritäten gesetzt haben. |

### Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)

Das Instrument der Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB ist bislang für städtebauliche Zwecke lediglich in Hamburg und Berlin zum Einsatz gekommen. In Berlin erfolgte die Anwendung im Rahmen einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Allerdings stelle hier die Enteignung den Ausnahmefall dar. Tabelle 9 fasst die Begründungen der einzelnen Planspielkommunen für die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung die Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB zusammen. Häufiger werde die Enteignung zur Realisierung von Fachplanungen eingesetzt.

Tabelle 9: Gründe für die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung einer Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB

| Enteignung (§§ 85 ff. BauGB) | |
|---|---|
| **Anwendung** | **Berlin:** Im Rahmen der SEM wurde eine Enteignung in sehr seltenen Fällen angewendet; es erfolgte zumeist eine Teileinigung über eine frühzeitige Übergabe der Grundstücke, gegen Zahlung eines unstreitigen Betrags und Entscheidung des streitigen Wert(an)teils erfolgt in einem förmlichen Verfahren.<br>**Bonn:** Enteignungen wurden in Bonn lediglich im Zuge von Straßenbaumaßnahmen durchgeführt.<br>**Hamburg:** Enteignungen erfolgten in Hamburg aufgrund von Planfeststellungsbeschlüssen. Weitere Enteignungsverfahren waren Gegenstand von Straßenerschließungen. |
| **Nicht-Anwendung** | **Chemnitz:** Zeitlich, personell und finanziell ist die Enteignung zu aufwendig. Eine Anwendung ist aufgrund der Flächenverfügbarkeit nicht notwendig.<br>**Köln:** Bisher bestand kein Erfordernis für eine Enteignung.<br>**München:** Politisch war eine Enteignung nicht durchzusetzen. Es werden pragmatische Lösungen gesucht, die eine Enteignung vermeiden. Bebauungsplanverfahren erfolgen üblicherweise in Kooperation mit den Grundstückseigentümern nach den SoBoN-Grundsätzen und folglich kooperativ durch Anwendung von § 11 BauGB. Daher ist eine Enteignung im Regelfall nicht notwendig.<br>**Trier:** Bisher wurden stets „einfache“ Flächen für eine Nachverdichtung mit kooperationsbereiten Eigentümern gefunden, entsprechend bestanden andere Projektprioritäten des Stadtrates und der Verwaltung. |

### Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB)

Alle Planspielkommunen verfügen über praktische Erfahrungen mit dem Einsatz der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach §§ 165 ff. BauGB. In Berlin, Bonn und Trier konnten dabei die städtebaulichen Ziele der jeweiligen SEM erreicht werden. Zum Teil wird eine SEM dabei jedoch als zeitintensiv eingeschätzt und stellt sich nach Abschluss der Maßnahme unter Umständen als defizitär dar. In Chemnitz wurde die nach der Wende eingeleitete umfangreiche SEM aufgehoben. Die Stadt Köln hat eine Entwicklungssatzung zur Konversion des innerstädtisch gelegenen Deutzer Hafens zu einem gemischten innerstädtischen Quartier mit Wohn- und Arbeitsstätten beschlossen. Es handelt sich hierbei um die erste kommunale Entwicklungssatzung. In Hamburg und Berlin werden zur Durchführung der SEM vor allem kooperative Verfahren mit städtebaulichen Verträgen verfolgt (Abwendungsvereinbarungen und Entwicklungsvereinbarungen). In München wurde das Instrument der SEM mehrfach zur Kasernenkonversion, als sogenannte „Als-Ob-Maßnahme“ (vgl. Tabelle 7), angewendet. Für die eingeleiteten Vorbereiteden Untersuchungen für eine SEM im Nordosten Münchens wird, aufgrund der gesellschaftlichen und kommunalpolitischen Widerstände, nicht von einem Satzungsbeschluss einer förmlichen SEM ausgegangen. Die abgeschlossenen Entwicklungsmaßnahmen der Planspielkommunen vom Einleitungsbeschluss bis zur endgültigen Bebauung wurden über einen Zeitraum von 15-20 Jahren geführt. Tabelle 10 fasst die Anwendungserfahrungen der Planspielkommunen mit der SEM zusammen.

Tabelle 10: Gründe für den Einsatz der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 164 ff. BauGB

| Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) | |
|---|---|
| **Anwendung** | **Berlin:** Bei hoher Nachfrage und intensiver strategischer Vorbereitung wurden gute Erfahrungen gemacht. Wesentliche Steuerungsmechanismen sind: Veräußerung voll entwickelter Grundstücke mit marktgerechtem Baurecht, zielgerichtete Ausschreibungen der Grundstücke, Absicherung der Bauverpflichtung durch zwingende Rückgabe bei Nicht-Bebauung, Weiterverkauf nur mit Zustimmung.<br>**Bonn:** Erreichung kommunaler städtebaulicher Ziele durch SEM gegeben. Das strukturierte Verfahren wirkt sich positiv aus. Jedoch sind die Verfahren zeitintensiv und die Maßnahmen oft defizitär.<br>**Chemnitz:** Die einzige SEM wurden in den 1990er Jahren bereits vor der Entwicklung der Fläche wegen stark sinkender Baulandnachfrage eingestellt.<br>**Hamburg:** Bisher durchgeführte Vorbereitende Untersuchungen sind – sofern ein Entwicklungsbedarf tatsächlich festgestellt wurde – durch den Abschluss eines Städtebaulichen Vertrages oder den Ankauf der Grundstücke abgeschlossen worden. Eine SEM musste daher noch nicht förmlich festgelegt werden.<br>**Köln:** Beschluss einer Entwicklungssatzung zur Konversion des Deutzer Hafens. Erste und bislang einzige SEM zur Entwicklung der Großsiedlung Chorweiler aus dem Jahr 1972. Begründung nach StBauFG durch Rechtsverordnung des Landes NRW.<br>**München:** In der Vergangenheit Anwendung in Form einer informellen „Als-Ob-Maßnahme“ ohne förmliche Entwicklungssatzung nach dem BauGB. Bei den aktuellen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ist ein Erreichen der Ziele nicht absehbar. Seit Frühjahr 2017 wird die SEM in München in Politik und Öffentlichkeit kritisch gesehen, die vor allem aus der Ablehnung einer möglichen Enteignung resultiert. Die regierenden politischen Parteien im Stadtrat haben städtebauliche Enteignungen auch als ultima ratio für den Grunderwerb im Grundsatz ausgeschlossen.<br>**Trier:** Die Ziele konnten inhaltlich erreicht werden, jedoch nicht innerhalb der anfangs prognostizierten Zeiträume. Rechtsmittelverfahren (Normenkontrolle, Anfechtungsklagen etc.) führten zu Verzögerungen. |

### Besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)

Das Besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB wurde von insgesamt fünf Planspielkommunen angewendet. Die Städte Bonn und München haben Vorkaufsrechtsatzungen erlassen, jedoch kam es hier bisher zu keiner Anwendung des Vorkaufsrechts. Aus Sicht der Stadt München könnte dies an einer verkaufshemmenden Wirkung der Vorkaufsrechtssatzung liegen. Nach Meinung der Bundeshauptstadt Berlin führt die Anwendung des Besonderen Vorkaufsrechts gerade bei größeren Satzungsgebieten zu einer arbeits- und zeitintensiven Prüfungstätigkeit. Tabelle 11 fasst die Erfahrungen der Planspielkommunen mit dem Besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB zusammen.

Tabelle 11: Erfahrungen mit der Anwendung bzw. Nicht-Anwendung des Besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB

| Besondere Vorkaufsrechte (§ 25 BauGB) | |
|---|---|
| **Anwendung** | **Berlin:** Anfang 2017 wurde die erste Verordnung erlassen. Es ergibt sich eine intensive Prüftätigkeit in großflächigem VU-Gebiet für SEM. Derzeit sind zwei Anwendungsfälle bekannt; davon ist ein Fall noch nicht rechtswirksam.<br>**Bonn:** Es wurden zwei Satzungen erlassen, jedoch bestehen noch keine Anwendungserfahrungen.<br>**Chemnitz:** In den letzten 20 Jahren gab es ca. 2-3 Anwendungen; diese Erfahrungen werden als zu gering eingeschätzt um den Erfolg zu bewerten.<br>**Hamburg:** Es gibt derzeit drei VorkaufsrechtsVO auf Grundlage des § 25 BauGB in Hamburg; zwei davon in Zusammenhang mit einer Vorbereitenden Untersuchung zu einer SEM.<br>**München:** Zur Absicherung der Vorbereitenden Untersuchung für eine SEM wurde parallel zum Einleitungsbeschluss eine Satzung für ein Besonderes Vorkaufsrecht beschlossen. Eine Anwendung ist bisher noch nicht erfolgt. Offensichtlich entfaltet die Satzung eine teilweise verkaufshemmende Wirkung und wirkt damit der Bodenspekulation entgegen. |
| **Nicht-Anwendung** | **Köln:** Das Besondere Vorkaufsrecht wurde erstmals für den Deutzer Hafen beschlossen. Ansonsten bestand kein Erfordernis für die Anwendung des Instruments.<br>**Trier:** Bisher war keine Anwendung notwendig. |

Hinsichtlich des Allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB liegen in den Planspielkommunen umfassende Erfahrungen vor, da die Vorkaufsrechtprüfung bei allen Verkäufen von Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes regelmäßig stattfindet. Die bisherigen Praxiserfahrungen haben gezeigt, dass die Voraussetzungen für dessen Ausübung häufig gegeben sind.

## 4.3 Innenentwicklungsmaßnahmengebiete (IEG) für das Planspiel

### 4.3.1 Typisierung der ausgewählten IEG in den Planspielkommunen

Von den Planspielkommunen wurden unterschiedliche Gebietskulissen für die Teilnahme am Planspiel ausgewählt. Diese lassen sich unter Berücksichtigung der Entstehungszeit, der Lage im Stadtgefüge und der Arten der Aktivierungsgrundstücke wie folgt typisieren:

- **Typ „Neubaugebiet ab 1960“:** Einfamilienhausgebiete der 1960er-1990er Jahre, die als Ergebnis einer angebotsorientierten Baulandstrategie entstanden sind, weisen vielfach immer noch zahlreiche Baulücken auf, obwohl alle Grundstücke baureif und voll erschlossenen sind (z.B. Trier-Zewen, Bonn Buschdorf mit etwa 300 bis 600 m² Grundstücksfläche). Hier besteht weder Planungs- und noch Neuordnungsbedarf als Voraussetzung für die Baurechtsnutzung.
- **Typ „Neubaugebiet ab 1920“:** Einfamilienhausgebiete bzw. Kleinsiedlungsgebiete der 1920er bis 1950er Jahre zeichnen sich vielfach durch eine geringe bauliche Dichte und große Grundstücksflächen aus. Sie weisen aus heutiger Sicht signifikante Nachverdichtungspotentiale auf, die auf Grundlage eines Bebauungsplans durch Teilung der Grundstücke und Erschließung der ehemaligen Gartenflächen entwickelt werden können (z.B. Stuttgart Hoffeld).
- **Typ „Gründerzeitquartiere und nachfolgende Stadterweiterungen“:** Es handelt sich um städtische gründerzeitliche Stadterweiterungsgebiete (z.B. Berlin, Chemnitz Sonnenberg, Trier-Nord) und Stadterweiterungsgebiete die nach der Gründerzeit entwickelt wurden (Köln Weidenpesch), die das gesamte Spektrum von innerstädtischen Baulandpotentialen aufweisen

und Baulücken, unter- und fehlgenutzte Grundstücke, Brachen und Nachverdichtungspotentiale umfassen. Hier besteht häufig vielfältiger Handlungsbedarf, insbesondere müssen meistens das passende Baurecht geschaffen, mindergenutzte Grundstücke freigelegt und ggf. neu geordnet und erschlossen werden. Stadtstrukturell überwiegen Blockrandbebauungen und Zeilenbebauungen.

- **Typ „Areale an Ausfallstraßen“:** Die Gebiete liegen entlang stark befahrenen Ausfallstraßen (Magistralen), unterliegen aufgrund der starken Verkehrs- und Immissionsbelastungen einem Strukturwandel und weisen zahlreiche fehl- und untergenutzte Grundstücke auf (z.B. Hamburg und München). Die erfolgreiche Mobilisierung der Baulandpotentiale setzt hier zunächst die Schaffung des passenden Planungsrechts sowie die Freilegung minder- oder fehlgenutzter Grundstücke voraus.

Die Typisierung erleichtert die Einschätzung des Handlungsbedarfs in den IEG sowie des Personalaufwands und des Zeitbedarfs. Der Ansatz wurde im Zuge des Planspiels plausibilisiert.

Bei dem überwiegenden Anteil der Aktivierungsgrundstücke handelt es sich um klassische Baulücken, mindergenutzte Grundstücke und um Nachverdichtungspotentiale. Vereinzelt sind in den Untersuchungsgebieten auch kleinere Brachflächen anzutreffen (z.B. Hamburg Bahrenfeld, Köln Weidenpesch). Eine besondere Problematik weisen die potenziellen IEG in München und Hamburg auf. Bei den Aktivierungsgrundstücken entlang von stark belasteten Hauptverkehrsstraßen (Magistralen) handelt es sich um kleine Brachflächen (z.B. ehemalige Tankstelle) sowie unter- oder fehlgenutzte Grundstücke. Die gewünschte städtebauliche Entwicklung durch Umstrukturierung und Revitalisierung kann mit den vorhandenen Instrumenten des Städtebaurechts offensichtlich nicht zufriedenstellend erreicht werden. Eine Übersicht über charakteristische Merkmale und Strukturdaten der ausgewählten IEG gibt Tabelle 12.

Tabelle 12: Merkmale und Struktur der IEG

| Stadt Untersuchungsgebiet | Typ | Lage | Anzahl potenzieller WE | Jährlicher Bedarf an WE (Gesamtstadt) | Typen der Aktivierungsgrundstücke |
|---|---|---|---|---|---|
| **Berlin - Langhansstraße** | Gründerzeitquartier | außerhalb S-Bahnring | ca. 1.400 – 2.000 | ca. 20.000 | Baulücken, unter- und fehlgenutzte Grundstücke, Brachen und Nachverdichtungspotentiale |
| **Bonn – Buschdorf** | Einfamilienhausgebiet ab 1960 | Stadtteil | ca. 1.300 | ca. 1.400 | Baulücken und Brachen |
| **Chemnitz - Sonnenberg** | Gründerzeitquartier | Innenstadt | mind. 150 | ca. 300 | Baulücken, Brachen und Nachverdichtung |
| **Hamburg - Bahrenfeld** | Areale entlang Ausfallstraße | Innenstadt | ca. 550. | ca. 10.000 | spekulativ brachliegende Flächen, unter- und fehlgenutzte Grundstücke |
| **Köln – Weidenpesch** | Stadterweiterung nach der Gründerzeit | 2. Vorortgürtel | 676 | ca. 6.000 | Baulücken, Brachen und Nachverdichtungspotentiale |
| **München - Wasserburger Landstraße** | Areale entlang Ausfallstraße | Stadtteil | ca. 200 | ca. 8.500 | Unter- und fehlgenutzte Grundstücke |
| **Stuttgart - Hoffeld** | Einfamilienhausgebiet ab 1920 | Stadtteil | 150 – 250 | ca. 5.100 bis 2020<br>ca. 1.800 bis 2030 | Nachverdichtungspotentiale |
| **Trier - Nord** | Gründerzeitquartier | Innenstadt | ca. 390 | ca. 520 | Nachverdichtungspotentiale |
| **Trier - Zewen** | Einfamilienhausgebiet ab 1960 | Stadtrand | ca. 210 | ca. 520 | Baulücken |

### 4.3.2 Auswahl und Abgrenzung der IEG - Fallstudien

Im Folgenden werden die ausgewählten IEG der einzelnen Planspielkommunen charakterisiert und die Kriterien zur Auswahl und Abgrenzung erläutert.

#### Berlin – Langhansstraße

Für das Planspiel in Berlin wurde als IEG ein Gebiet im Bereich der Langhansstraße/Roelckestraße, im Stadtteil Weißensee, vorgeschlagen. Die ausgewählte Gebietskulisse zeichnet sich durch gründerzeitliche Strukturen aus, die einige Lücken aufweisen. Die Struktur der Gebietskulisse stellt sich hinsichtlich der Nutzungen heterogen dar. Neben Bereichen mit überwiegender Wohnnutzung gibt es außerdem Bereiche mit einer überwiegend gewerblichen Nutzung sowie gemischtgenutzte Bereiche.

Teile der ausgewählten Gebietskulisse liegen im Bereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB. Diese widerspricht inhaltlich nicht den Zielen einer IEM. Eine Überlagerung der Satzungsgebiete wird als unproblematisch angesehen.

Durch die vorhandenen Aktivierungsgrundstücke, auf denen bis zu 2.000 WE entstehen können, hat das Untersuchungsgebiet eine hohe Bedeutung für die Stadtteilentwicklung Berlins. Die räumliche Abgrenzung des konkreten IEG erfolgt auf Basis bestehender Stadtstrukturen, wie funktionalen, sozialräumlichen sowie Bau- und Wohnstrukturen. Des Weiteren hat die Agglomeration von Aktivierungsgrundstücken im Untersuchungsgebiet konkrete Auswirkungen auf die Abgrenzung des IEG. Außerdem flossen die Aspekte Nutzungsstruktur und Eigentümerstruktur in die Abgrenzung ein. Aufgrund des hohen Grads an Handlungsbedarf und vielfältiger Problemkonstellationen wurde das Untersuchungsgebiet als gut geeignet für das Planspiel betrachtet und gegenüber anderen potentiellen IEG priorisiert. Für das Planspiel erfolgt somit eine pragmatische Priorisierung und Auswahl des Untersuchungsgebietes.

Tabelle 13: Rahmendaten zum IEG Berlin - Langhansstraße

| Rahmendaten zum IEG Berlin – Langhansstraße | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | 15.400 E |
| **Größe des IEG** | ca. 95 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrundstücken** | ca. 110 (davon ca. 90 für Wohnen / ca. 20 für Gewerbe) |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | ca. 1.400 m² (Spanne: ca. 300 m² – ca. 7.500 m²) |
| **Anzahl potenzieller WE bei Bebauung der Aktivierungsgrundstücke** | ca. 1.400 – 2.000 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | § 34 BauGB, soziale Erhaltungsverordnung nach § 172 BauGB |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | • Anbindung an das Tram-Bahnnetz<br>• Diverse Nahversorger vorhanden<br>• Zwei weiterführende Schulen |

### Bonn – Ortsteil Buschdorf

Die Stadt Bonn ging im Rahmen des Planspiels davon aus, dass eine gesamtstädtische Betrachtung potentieller IEG vorliegt. Konkret lagen der Stadt Bonn zu Beginn des Planspiels bereits detaillierte Kenntnisse für mehrere Orts- und Stadtteile vor, die potentiell für das Planspiel geeignet waren. Diese Orts- und Stadtteile wurden mittels einer Bewertungsmatrix untersucht. In die Bewertung anhand einer Punkteskala flossen insbesondere die folgenden Aspekte ein:

- Größe des Gebietes und Bedarf besonderer Entwicklungsanstrengung,
- besondere Lage des Gebietes (z.B. zentrale Lage oder letzte noch bebaubare Fläche),
- Bedeutung für Gemeinde als Ganzes oder für Stadt-/Ortsteil,
- quantitative Gesichtspunkte (realisierbare WE/Arbeitsstätten),
- Innenentwicklung nach § 13a BauGB bzw. Innenbereich § 34 BauGB.

Auf Grundlage der vergebenen Punkte war eine Priorisierung der potentiellen IEG möglich und somit wurde auf Basis der vorliegenden Kenntnisse ein Untersuchungsgebiet im Bereich Buschdorf für das Planspiel genauer betrachtet. Hier wurden in der jüngeren Vergangenheit und werden aktuell drei größere Neubaugebiete verwirklicht. Kleinere Potentialflächen werden aktuell nicht bebaut, da die Eigentümer die entsprechenden Flächen bevorraten. Eine Fläche im Norden Buschdorfs ist für eine Einfamilienhausbebauung vorgesehen; eine Bebauung erfolgt aktuell aufgrund vorhandener Altlasten nicht. Der südöstliche Teil Buschdorfs stellt eine Gemengelage dar (MI, faktisches GE), die aufgelöst und

durch Wohnnutzungen ergänzt werden soll. Insgesamt soll aus diesem Bereich eine Verlagerung von Gewerbenutzungen in den Bereich entlang der Kölnstraße stattfinden.

Eine größere Fläche im Osten Buschdorfs weist eine heterogene und kleinteilige Eigentümerstruktur auf. In diesem Bereich sollen Gewerbe- und Wohnnutzungen entstehen. Für die östliche Fläche besteht ein Planungsbedarf. Entsprechend könnte zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Bauverpflichtung im Rahmen der IEM-Satzung ausgesprochen werden; die Erstellung von Planungsrecht ist zuvor notwendig. Ansonsten liegen in Buschdorf überwiegend und flächendeckend Bebauungspläne vor. In Buschdorf lassen sich Aktivierungsflächen, in Form von Baulücken mit vorhandenem Planungsrecht sowie in Form von Potentialflächen, die einer Anpassung des Planungsrechtes bedürfen, finden.

Tabelle 14: Rahmendaten zum IEG Bonn - Buschdorf

| **Rahmendaten zum IEG Bonn – Buschdorf** | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | 4.500 E (Buschdorf) |
| **Größe des IEG** | 173,2 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrundstücken** | 19 |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | 6.000 m² (Spanne: 300 - 46.000 m²) |
| **Anzahl potenzieller WE bei Bebauung der Aktivierungsgrundstücke** | ca. 1.300 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | Bebauungspläne, § 34 BauGB |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | • 3 KiTas<br>• Grundschule Buschdorf<br>• Verein für Kinder- und Jugendarbeit „Lucky Luke“<br>• Begegnungszentrum, Vereine<br>• Bus und Stadtbahn Haltestellen vorhanden<br>• Anbindung an übergeordnete Verkehrswege<br>• Anbindung an bestehende technische Infrastrukturen vorhanden bzw. möglich |

Die konkrete Abgrenzung der ausgewählten IEG erfolgte anhand der Bewertungsmatrix sowie aufgrund der örtlichen Gegebenheiten wie z.B. der Lage der Aktivierungsgrundstücke.

Durch das vorhandene Quartiersmanagement war eine sachgerechte Beurteilung des ausgewählten Ortsteils Buschdorf möglich.

### Chemnitz – Sonnenberg

Im Rahmen des Planspiels wurde ein Untersuchungsgebiet im Stadtteil Sonnenberg gewählt. Dieser Stadtteil ist ein zusammenhängendes, gut erhaltenes Gründerzeitviertel. Die erlittenen Kriegsschäden wurden bis Ende der 1980er Jahre auch mittels Ergänzungs- und Ersatzneubaus (industrieller Wohnungsbau) behoben. Bis heute wurde das Viertel größtenteils saniert, wobei im Kern die Gründerzeitstrukturen bis heute erhalten blieben. An den Rändern des Stadtteils, z.B. am nördlichen Sonnenberg, stellt sich die Situation weniger einheitlich dar. Hier werden aktuell Sanierungsmaßnahmen mit EFRE- und Stadtumbau Ost-Mitteln gefördert.

Der Stadtteil weist an den Blockrändern gemischte Strukturen hinsichtlich der Nutzung auf. Durch Rückbaumaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus Ost, haben sich in diesen Bereichen z.T. städtebauliche Perforationen verstärkt. Diese treten insbesondere im Bereich zwischen Lessingplatz und Palmstraße auf. Im Jahr 2014 wurde ein städtebaulicher Rahmenplan beschlossen, der die Grundlage der Stadterneuerung und Förderung darstellt.

Die Situation im Stadtteil Sonnenberg stellt sich derzeit wie folgt dar:

- Stigmatisierung des Stadtteils als Problemstadtteil,
- eher junge Bewohnerschaft (Familiengründung, Studenten) und Geburtenüberschuss,
- höchster Ausländeranteil der Chemnitzer Stadtteile,
- Tendenzen zur Segregation (z.B. Spätaussiedler entlang des Lessingplatzes),
- viele Transferleistungsempfänger und Alleinerziehende im Stadtteil,
- die Wohndauer in Sonnenberg ist gering, es ist eine deutliche Binnenwanderung von Sonnenberg in andere Stadtteile vorhanden,
- hohe Leerstandsquote: 28 % (2015) in Sonnenberg.

Es findet eine Transformation des Stadtteils durch Eigentümerwechsel statt, z.B. im Rahmen von Zwangsversteigerungen (die Stadt Chemnitz nutzt frühzeitig die Möglichkeiten des BauGB bei abgängigen Gebäuden). Das Interesse von Investoren insgesamt in Chemnitz zu investieren steigt, da die Renditeerwartungen in den benachbarten Großstädten Dresden und Leipzig sinken.

In durchsanierten Gründerzeitbauten (vor 15 Jahren saniert) werden aktuell Mietpreise in Höhe von 4,5 bis 5,5 Euro/m² in den Toplagen erreicht; für aktuell sanierte Gebäude werden um 6 Euro/m² erreicht.

Die vorhandenen Potentialflächen in Sonnenberg werden von den Eigentümern (i.d.R. Eigentümer, die nicht in Chemnitz leben oder größere Unternehmen am Wohnungsmarkt) nicht bebaut, da vermutlich bei einem geringen Bodenwert von unter 100 Euro/m² ein hohes Risiko besteht.

Die Priorisierung des potentiellen IEG Sonnenberg gegenüber anderen potentiellen IEG erfolgte auf Basis der diskutierten Allgemeinwohlgründen, die in Sonnenberg gegeben sind. Zudem ist ein gewisser Bedarf an Wohnstätten in Sonnenberg gegeben. Des Weiteren wird von der Stadt Chemnitz mit einer IEM in Sonnenberg die Hoffnung verknüpft, hier eine Adressbildung zu erreichen, die zu einer Imageverbesserung für das innenstadtnahe Stadtquartier führt. Die konkrete Abgrenzung des IEG erfolgte auf Basis der Eigentümerstruktur – im IEG sind kommunale Grundstücke vorhanden, die zentralen Grundstücke befinden sich im Eigentum eines Einzeleigentümers – sowie aufgrund der räumlichen Verteilung von Brachen und Baulücken.

Tabelle 15: Rahmendaten zum IEG Chemnitz - Sonnenberg

| Rahmendaten zum IEG Chemnitz – Sonnenberg | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | ca. 170 E |
| **Größe des IEG** | ca. 4 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrund-stücken** | 10-15 |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | ca. 800 m² |
| **Anzahl potenzieller WE bei Be-bauung der Aktivierungsgrund-stücke** | mind. 150 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | § 34 BauGB (mit Planungsbedarf) |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | • Technisch: zentrale Lage in der dicht besiedelten Innen-stadt, ortsübliche Erschließungen vorhanden,<br>• Sozial: KITA, alle Schultypen, Bürgerbüro und vielfältige soziale Treffpunkte und Angebote fußläufig erreichbar |

### Hamburg –Bahrenfeld

Das Untersuchungsgebiet liegt im Bezirk Altona im Stadtteil Bahrenfeld und zeichnet sich durch die Lage an zwei Ausfallstraßen aus (Bahrenfelder Chaussee, Von-Sauer-Straße). Insgesamt ist das Untersuchungsgebiet durch Geschosswohnungsbau der 1960er und 1970er Jahre geprägt; vereinzelt lassen sich Gebäude der Gründerzeit finden. Das Zentrum des Untersuchungsgebietes ist v.a. durch eine Blockrandbebauung charakterisiert, im südlichen Teil des Untersuchungsgebietes durch Zeilenbauten.

Gegenüber anderen potentiellen IEG im Bezirk Altona konzentrieren sich im Untersuchungsgebiet nicht nur mehrere Aktivierungspotentiale. Durch die Mündung der beiden Hauptverkehrsachsen Altonas ist das Untersuchungsgebiet außerdem von herausragender städtebaulicher Bedeutung. Eine qualitätsvolle Nachverdichtung entlang der Bahrenfelder Chaussee und Von-Sauer-Straße bieten die Chance, die Stadtgestalt im Sinne einer „städtebaulichen Dramaturgie“ entlang der Achsen aufzuwerten und die Gabelung als Landmarke auszubilden.

Die konkrete Abgrenzung des IEG erfolgte aufgrund der Relevanz für die städtebauliche Entwicklung entlang der Bahrenfelder Chaussee. Entsprechend wurden die Grundstücke der ersten Reihe in das IEG aufgenommen. Dies erfolgte entlang der Von-Sauer-Straße nur, soweit das Erfordernis für eine städtebauliche Entwicklung im Sinne einer Nachverdichtung gesehen wird. Insofern wurde dieser Systematik nur bis zur Haydnstraße gefolgt. Aufgrund des räumlichen Zusammenhangs wurden im Umfeld des bestehenden REWE-Marktes (Von-Sauer-Straße 13) auch Grundstücke der zweiten Reihe eingeschlossen. Der übrige Teil des Gebietes wurde entlang der bestehenden Straßen (Baublöcke) abgegrenzt, soweit Aktivierungspotentiale bestehen. Die Größe des Gebietes wird durch die vorhandenen Aktivierungspotentiale sowie die Bedeutung des Bereichs (Gabelung der Hauptverkehrsachse) für den Bezirk determiniert. Im Rahmen der Doppelstrategie „Mehr Stadt in der Stadt“ und „Mehr Stadt an neuen Orten“ kommt der Entwicklung der Wohnungsbaupotentiale entlang der Magistralen in Hamburg eine wichtige Bedeutung zu. Die aktuelle bauliche Ausnutzung der Grundstücke wird als faktische Mindernutzung aufgefasst. Da aber das vorhandene Planrecht keine Mindestfestsetzungen bezüglich der

Anzahl der Vollgeschosse trifft und eine höhere zulässige Anzahl an Vollgeschossen in Erwägung zu ziehen wäre, müsste eine Anpassung des Planungsrechts bei Anwendung einer IEM erfolgen.

Tabelle 16: Rahmendaten zum IEG Hamburg - Bahrenfeld

| Rahmendaten zum IEG Hamburg – Bahrenfeld | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | 1.500 E |
| **Größe des IEG (in ha)** | 12,36 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrund-stücken** | 24 |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | 1.300 m² (Spanne von 250 m² bis 12.500 m²) |
| **Anzahl potentieller WE bei Be-bauung der Aktivierungsgrund-stücke** | ca. 550 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | Baustufenpläne und Bebauungspläne |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | • Zwei wichtige Hauptverkehrsachsen<br>• ÖPNV Anbindung (Bus)<br>• Nahversorgung vorhanden<br>• KiTa und Gesamtschule, Grundschule in der Nähe des IEG |

### Köln – Weidenpesch/Neusser Straße

Das Planspiel wird anhand des Untersuchungsgebietes Weidenpesch/Neusser-Straße durchgeführt. Dieses zeichnet sich durch eine überwiegend geschlossene Bebauung sowie ein gute ÖPNV Anbindung aus. Stellenweise ist eine Stadtreparatur notwendig sowie eine Verknüpfung der vorhandenen Grünflächen.

Hier wurden aktuell die Eigentümer von 39 Baulücken und mindergenutzten Grundstücken angeschrieben und nach Ihren Bebauungsabsichten befragt. Circa ein Drittel der Befragten zeigte sich dabei kooperationsbereit künftig eine Bebauung anzustreben. Würden alle Baulücken und identifizierten Flächen über 20 WE bebaut, ergäbe sich ein Potential von etwa 676 WE. Darüber hinaus bestehen weitere Potentiale für eine Nachverdichtung die aktuell noch nicht erfasst sind. Neben augenfälligen Potentialen wäre auch die Nachverdichtung von aktuellen Mindernutzungen, beispielsweise durch Discounter vorstellbar, indem diese durch Wohnnutzungen aufgestockt würden. Insgesamt stellen sich die Potentialflächen heterogen dar. Neben klassischen Baulücken ergeben sich Potentiale auf größeren Brachflächen sowie im Bereich des Geschosswohnungsbaus.

Bei der Suche nach einem potentiellen IEG wurde die Kernzone sowie der erste Vorortgürtel Kölns aufgrund der vorhandenen Eigendynamik auf dem Wohnungsmarkt als für eine IEM nicht geeignet bewertet. In diesen Bereichen erfolgt eine Aktivierung und Bebauung von Potentialflächen bereits zügig durch Marktkräfte. Eine gesamtstädtische Betrachtung ist im Rahmen des Planspiels durch die Stadt Köln nicht zu leisten. Daher wurden neben dem Untersuchungsgebiet Weidenpesch/Neusser Straße mit den Gebieten Alt-Niehl und Humboldt/Gremberg weitere ausgewählte potentielle IEG betrachtet. Aufgrund qualitativer Merkmale, wie dem Vorhandensein von Aktivierungsgrundstücken, der guten

ÖPNV-Anbindung der besonderen Bedeutung Weidenpeschs aufgrund hoher Zentralität und die Ausweisung als zentraler Versorgungsbereich, wurde letztendlich das Untersuchungsgebiet Weidenpesch/Neusser Straße bevorzug. Die konkrete Gebietsabgrenzung des IEG erfolgt auf Basis der Verteilung der Aktivierungsgrundstücke sowie aufgrund städtebaulicher Merkmale wie der zentralen Bedeutung der Neusser Straße.

Tabelle 17: Rahmendaten zum IEG Köln - Weidenpesch

| Rahmendaten zum IEG Köln – Weidenpesch | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | ca. 16.000 E, ca. 9.000 Haushalte |
| **Größe des IEG** | 132 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrundstücken** | 52 |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | 45 einzelne Flurstücke mit 7 größeren Flächenpotentialen von 3.000 m² bis 22.000 m² |
| **Anzahl potenzieller WE bei Bebauung der Aktivierungsgrundstücke** | 676 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | Bebauungspläne, § 34 BauGB, § 35 BauGB |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | • Flurstücke in der Regel voll erschlossen<br>• ÖPNV vorhanden<br>• Nahversorgungszentrum vorhanden<br>• Soziale Infrastruktur vorhanden, allerdings bereits ausgelastet, aktuell Planung einer weiteren Schule Sekundarstufe II im Gebiet |

### München – Wasserburger Landstraße

In München wurde der Bereich „Wasserburger Landstraße“ vom Bezirksausschuss (örtliches, politisches Stadtteilgremium) für eine Nachverdichtung vorgeschlagen. Daher wird hier aktuell vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung untersucht, inwiefern entlang dieser Hauptverkehrsstraße eine Nachverdichtung möglich ist.

Der Stadtteil Trudering verfügt mit der Wasserburger Landstraße (B 304) über eine solche Hauptverkehrsstraße, die über entsprechende Nachverdichtungspotentiale verfügt. Aktuell prägen Einfamilienhäuser, Doppelhäuser und Reihenhäuser das Stadtbild. Untergeordnet sind ebenfalls Geschosswohnungsbauten vorhanden. Teilbereiche der Hauptverkehrsstraße sind durch Gewerbenutzungen geprägt. Diese weisen in einigen Bereichen Leerstände und untergenutzte Grundstücke auf.

Ein Beispiel für einen Nachverdichtungsbereich stellt u.a. das Quartierszentrum Waldtrudering dar. Dieses ist geprägt durch Gewerbenutzungen im Erdgeschoss, Einzelhandelseinrichtungen, die nicht mehr den städtebaulichen Zielen entsprechen sowie durch Gartenstadtstrukturen in der zweiten Baureihe nördlich und südlich der Wasserburger Landstraße. Außerdem weist das Quartierszentrum Geschosswohnungsbau der 1970er Jahre auf. Das aktuelle Planungsrecht wird durch die derzeitige Bebauung ausgeschöpft. Im Rahmen einer IEM müsste dieses entsprechend der aktuellen städtebaulichen Zielvorstellungen geändert werden.

Aufwertungs- und Aktivierungspotentiale werden von der Landeshauptstadt München v.a. auf den bebauten Grundstücken gesehen. Würden diese nachverdichtet, z.B. durch eine Erhöhung der Geschossigkeit, könnten unter Umständen die Gartenstadtstrukturen ab der zweiten Baureihe erhalten bleiben und von einer Nachverdichtung ausgeschlossen werden. Insgesamt stellt die Nachverdichtung von Gartenstadtbereichen in München ein ambivalentes Thema dar. Bündnisse wie beispielsweise das Bündnis Gartenstadt München streben einen Erhalt von Gartenstadtstrukturen an.

Die Nachverdichtung würde in einigen Fällen den Rückbau vorhandener, kleiner Gebäude sowie den Bau neuer, größerer Gebäude voraussetzen; dies soll jedoch nicht der Fokus der Nachverdichtung sein. Eine gewisse Transformation, mit dem Charakter einer Sanierung, ergibt sich unter Umständen für Teilbereiche der Wasserburger Landstraße.

Insgesamt soll eine Aufwertung der an die Wasserburger Landstraße angrenzenden Bereiche erreicht werden, indem Brachflächen einer Nutzung zugeführt werden und indem sich die städtebaulichen Strukturen entlang der Wasserburger Landstraße akzentuierter und prägnanter darstellen. Mit einer reinen Angebotsplanung lassen sich diese Ziele nur schwer erreichen, da diese keine Entwicklung unmittelbar anstößt. Vor diesem Hintergrund soll geprüft werden, inwiefern die IEM als Katalysator einer angestrebten städtebaulichen Entwicklung dienen kann und ob eine Beschleunigung der Entwicklung durch die IEM möglich ist.

Auch aus Sicht der Stadt München sind Argumentationsketten notwendig, um ein IEG gegenüber anderen potentiellen IEG zu rechtfertigen. Hier können z.B. Aspekte wie die ÖPNV-Anbindung, die Versorgung mit Infrastruktur, städtebauliche Gründe, sowie weitere Allgemeinwohlgründe von Bedeutung sein. Da in München insgesamt wenige Potentialflächen vorhanden sind, bei denen das vorhandene Baurecht nicht ausgenutzt wird, erfolgt die Auswahl des Untersuchungsgebietes Wasserburger Landstraße aufgrund des vorhandenen Entwicklungsbedarfs. Somit fällt dem Untersuchungsgebiet der Stadt München eher eine Sonderrolle im Sinne der Auslotung von Grenzen der IEM zu, um zu prüfen ob die Anwendung einer IEM in diesem besonderen Fall möglich und sinnvoll ist.

Tabelle 18: Rahmendaten zum IEG München - Wasserburger Landstraße

| **Rahmendaten zum IEG München – Wasserburger Landstraße** | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | ca. 1.740 E |
| **Größe des IEG** | 26 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrundstücken** | 3-4 |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | ca. 2.300 m² |
| **Anzahl potenzieller WE bei Bebauung der Aktivierungsgrundstücke** | ca. 200 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | Bebauungspläne, § 34 BauGB |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | • Soziale und technische Infrastruktur ist im weiteren Umfeld vorhanden.<br>• Entlang der Wasserburger Landstraße jedoch nur vereinzelt.<br>• Im Rahmen einer Nachverdichtung ist die Flächensicherung für den notwendigen Bedarf sicherzustellen. |

### Stuttgart – Hoffeld

Derzeit wird von der Stadtverwaltung Stuttgart ein neuer Gebietskatalog erarbeitet, der insbesondere auf die Bestandsentwicklung und -erneuerung einzelner Wohnsiedlungen der 1920er, und 1950er bis 1970er Jahre abzielt. Dabei hat die Stadt insgesamt ca. 50 Gebiete identifiziert, darunter auch die ausgewählte Gebietskulisse Hoffeld. Hoffeld gehört zum südlich an die Innenstadt Stuttgarts angrenzenden Stadtteil Degerloch. Hoffeld ist als Kleinsiedlungsgebiet ab den 1930er Jahren entstanden und wurde in verschiedenen Epochen erweitert. Östlich und südöstlich grenzt an die Kleinsiedlungsstrukturen beispielsweise Geschosswohnungsbau der 1970er Jahre an. Entsprechend stellen sich die Baustrukturen in Hoffeld insgesamt heterogen dar.

Die Versorgung mit sozialer und technischer Infrastruktur ist gegeben und als gut zu beschreiben. Über das nördlich gelegene Degerloch besteht beispielsweise eine Anbindung an den SPNV. Hoffeld selbst ist über Busse an den ÖPNV angebunden; Überlegungen einer Anbindung an den SPNV sind vorhanden.

Planungsrechtlich ist der größte Teil nach § 30 BauGB zu beurteilen. Die verschiedenen Bebauungspläne stammen dabei aus unterschiedlichen Epochen. Darüber hinaus ist ein kleiner Teil Hoffelds planungsrechtlich nach § 34 BauGB zu beurteilen. Die rechtliche Grundstückssituation stellt sich komplex dar. Diverse Grundstücke befinden sich im Eigentum der Stadt Stuttgart, sind jedoch mit Erbbaurechten belegt.

Die Kleinsiedlungsstrukturen zeichnen sich durch große Gartenbereiche in den rückwärtigen Grundstücksteil aus. Im Rahmen einer Nachverdichtung wird eine Bebauung dieser Bereiche als zweite Baureihe angestrebt. Die angestrebte Nachverdichtung soll möglichst behutsam erfolgen, um den Gebietscharakter nicht übermäßig zu verändern. Entsprechend wird für diesen Bereich eine Bebauung mit Ein- und Zweifamilienhäusern favorisiert. Unter Umständen müssten die Querschnitte der vorhandenen schmalen Straßen erweitert werden, um als Erschließungsstraßen für die rückwärtigen Grundstücksbereiche zu dienen. Eine kleine Fläche im Nordwesten Hoffelds bietet Potential als Arrondierungsfläche. Derzeit besteht in diesem Bereich lediglich eine einseitige Erschließung über die bereits vorhandene Straße. Die Schaffung des notwendigen Baurechtes könnte über § 13b BauGB erfolgen. Insgesamt zeichnet sich Hoffeld im Bereich des Kleinsiedlungsgebietes durch eine äußerst geringe Dichte (GRZ 0,14) aus.

Die Stadt plant ein erweitertes IEM-Gebiet (Kleinsiedlungsgebiet) und ein engeres IEM-Gebiet (Erprobungsbereich). Als Kriterien zur Abgrenzung des IEM-Gebiets wurde ein Bereich gewählt, bei dem sich Erschließungsflächen im Eigentum der Stadt befinden und in dem ein Wohnungsneubaupotential von 50 WE vorhanden ist (Erprobungsbereich). Im erweiterten IEM Gebiet sind bei einer zusätzlichen Flächenarrondierung Wohnbauflächenpotentiale von bis zu 225 WE vorhanden.

Für die Umsetzung ergibt sich ein Planungs- sowie beteiligungs- und bodenordnungsrechtliches Handlungserfordernis für die Stadt. Die Schaffung eines neuen qualifizierten Planrechts sowie eine Bodenordnung sind notwendig. Das bestehende Planrecht ist aus den 1960-70er Jahren, sowie aus 1992 zur Sicherung der städtebaulichen Struktur und Charakteristik. Es besteht Bedarf für eine geringfügige Erweiterung des Baurechts auf Grundstücksteile, die heute als Garten genutzt werden. Bereits heute liegen Baugesuche vor, die allerdings erst bei einer entsprechenden Erweiterung des vorhandenen Baurechts zulässig wären.

Tabelle 19: Rahmendaten zum IEG Stuttgart - Hoffeld

| Rahmendaten zum IEG Stuttgart – Hoffeld | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | ca. 2.900 E |
| **Größe des IEG** | ca. 24 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrund-stücken** | ca. 110 |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | ca. 400 m² |
| **Anzahl potenzieller WE bei Be-bauung der Aktivierungsgrund-stücke** | 150-225 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | Bebauungspläne und § 34 BauGB |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | • ÖPNV Anbindung (Bus)<br>• Nahversorger und Cafés<br>• Kindergarten und Grundschule |

Aufgrund der 121 bestehenden Erbbaurechtsverträge im Gebiet ergibt sich eine komplexe rechtliche Situation hinsichtlich der Eigentums- und Bodennutzungsrechte. Die bestehenden Erbbaurechtsverträge enden zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten (2040 und 2065).

Zur Schaffung von Baugrundstücken im Bestand und am Ortsrand plant die Stadt ein amtliches Umlegungsverfahren nach dem „Erweiterten Stuttgarter Modell der Bodenordnung“. Ziele sind eine Flächenarrondierung und ggf. die Bereitstellung von Tauschgrundstücken. Als Neubauflächen könnten im Rahmen einer Bebauung in zweiter Reihe vor allem städtische Grundstücke dienen, für die eine Neuerschließung erfolgen müsste. Zudem erfolgt die Umsetzung der durch das Stuttgarter Innenentwicklungs-Modell (SIM) festgelegten Quote für die Wohnbauförderung. Dies betrifft vornehmlich städtische Grundstücke und Gartengrundstücke, auf denen neues Baurecht geschaffen wird.

### Trier – Trier-Nord und Ortsteil Zewen

Das Planspiel wird in Trier an zwei konkreten Untersuchungsgebieten durchgeführt: Trier-Nord und Trier-Zewen.

Die Gebietskulisse Trier-Nord weist hinsichtlich der Bebauung und Nutzung heterogene Strukturen auf. Einzelne Baublöcke in der Gebietskulisse Trier-Nord wurden bereits im Rahmen einer Innenentwicklungsanalyse untersucht. Es liegen erste Testentwürfe unter Berücksichtigung des vorhandenen Planungsrechtes für eine Nachverdichtung vor. Hieraus ergibt sich ein zusätzliches Potential von rd. 30.000 m² Wohnraum bzw. für etwa 390 zusätzliche Wohneinheiten. Unter Umständen ist in einigen Teilbereichen eine Bodenordnung notwendig. Darüber hinaus bietet der Standort auch Potentiale für Gewerbebetriebe. Diese sollen ebenfalls genutzt werden, um die vorhandenen gemischten Strukturen in Trier-Nord zu erhalten.

Ein nennenswerter Beitrag zur Deckung des vorhandenen erheblichen Bedarfs an Wohnstätten kann somit innerhalb der Gebietskulisse nachgewiesen werden. Im Vergleich zur Gebietskulisse Zewen kann in Trier-Nord aufgrund der dort zu verwirklichenden Geschosswohnungsbauten, ein höherer Beitrag zur Deckung der Gesamtnachfrage an Wohnungen in Trier erreicht werden.

Aktuell stellt sich die Mobilisierung von Potentialflächen für den Bereich Trier-Nord für einige Baublöcke komplex dar. Dies resultiert letztendlich aus der hohen Anzahl von Eigentümern. Es ergibt sich hierdurch auch ein erheblicher Bodenordnungsbedarf.

Der Ortsteil Zewen zeichnet sich durch eine homogene, lockere Bebauung mit Einzel- und Doppelhäusern aus. Als Ergebnis der ehemaligen Angebotsplanung weist das Gebiet aktuell etwa 70 klassische Baulücken auf, die v.a. mit Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und kleineren Mehrfamilienhäusern bebaut werden könnten. Bei einer vollständigen Bebauung der Baulücken könnten so etwa 200 Wohneinheiten entstehen, die v.a. einen Beitrag zur Deckung der Nachgefrage im Eigenheimsektor in Trier leisten könnten.

Die Bevorratung von Baugrundstücken erfolgt aufgrund perspektivischer Erwägungen (z.B. Bevorratung für Kinder der Eigentümer) und aufgrund eines geringen Drucks zur Verwirklichung von Bauvorhaben, da weder nach der Aufstellung des Bebauungsplans noch nach Durchführung der Umlegung und Herstellung der Erschließungsanlagen auf die Bebauung der Grundstücke von der Stadt Trier hingewirkt wurde.

Die planungsrechtliche Situation in Zewen umfasst qualifizierte Bebauungspläne, im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB sowie eine Innenbereichssatzung nach § 34 BauGB. Bei den vorhandenen Baulücken handelt es sich um baureifes und voll erschlossenes Land, das unmittelbar bebaut werden könnte.

Tabelle 20: Rahmendaten zum IEG Trier-Nord und IEG Trier-Zewen

| **Rahmendaten zum IEG Trier-Nord und IEG Trier-Zewen** | |
|---|---|
| **Einwohner im IEG (Schätzung)** | Trier-Nord: ca. 2.500 E<br>Trier-Zewen: ca. 3.500 E |
| **Größe des IEG** | Trier-Nord: 26,5 ha<br>Trier-Zewen: ca. 89 ha |
| **Anzahl an Aktivierungsgrundstücken** | Trier-Nord: ca. 35<br>Trier-Zewen: ca. 70 |
| **Durchschnittliche Größe der Aktivierungsgrundstücke** | Trier-Nord: 1000 m² (Spanne: 400 m² - 5.000 m²)<br>Trier-Zewen: 500 m² (Spanne: 300 m² - 1.200 m²), |
| **Anzahl potenzieller WE bei Bebauung der Aktivierungsgrundstücke** | Trier-Nord: ca. 390 WE<br>Trier-Zewen: ca. 210 WE |
| **Vorhandenes Planungsrecht** | Trier-Nord: Bebauungspläne und § 34 BauGB<br>Trier-Zewen: Bebauungspläne und § 34 BauGB |
| **Ausstattung mit techn. und soz. Infrastruktur** | Trier-Zewen und Trier-Nord in beiden Gebiete vorhanden:<br>Grundschule, Kitas, Spielplätze, Sport-(Bolz)plätze. Technische Infrastruktur komplett vorhanden, in Trier-Nord nur sehr begrenzte zusätzliche Kapazitäten zur Regenwasser-Entwässerung (Rückhaltung erforderlich) |

Die Auswahl und Abgrenzung der beiden IEG erfolgt anhand quantitativer und qualitativer Kriterien. Jedes der IEG kann mindestens 25 % des jährlichen Bedarfs an Wohnstätten der Stadt Trier decken. Qualitativ spielten bei der Abgrenzung die Behebung von städtebaulichen Missständen, wie z.B. Untergenutzte oder brachliegende Grundstücke, die Auslastung sozialer Infrastruktur, die stadtgestalterische Aufwertung durch Neubebauung sowie das In-Wert-Setzen der Grundstücke und dadurch die Aufwertung ihrer direkten Umgebung eine Rolle.

## 4.4 Zentrale Fragen und Erkenntnisse des Planspiels zur IEM

### 4.4.1 Auswahl und Abgrenzung des IEG

Aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der IEM kommen der Gebietsauswahl und -abgrenzung eine wesentliche Bedeutung zu. Im Rahmen Vorbereitender Untersuchungen sind einerseits die künftigen Bedarfe an Wohn- und Arbeitsstätten für eine Stadt sowie andererseits die Innenentwicklungspotentiale zur Bedarfserfüllung innerhalb der Stadt zu ermitteln. Sodann ist die Eignung des ausgewählten IEG zur Erfüllung der Bedarfe und Anforderungen eingehend zu prüfen und zu begründen. Regelmäßig werden mehrere potenzielle Gebiete für die Anwendung einer IEM in Betracht zu ziehen sein. Daher muss sich die Auswahl des IEG letztlich auf einheitlich anzuwendende Kriterien und transparente Entscheidungen gründen. Dabei spielt der quantitative Beitrag zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung und die Eignung für eine IEM bei der Bewertung und Priorisierung eine zentrale Rolle und kann anhand einer expliziten Bewertung transparent durchgeführt werden. Außerdem sind die besondere Bedeutung für die Innenentwicklung, beispielsweise im Hinblick auf die Lage und die Bedeutung im Stadtgebiet, sowie der Beitrag zur Deckung des erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten auf Basis von Bedarfsprognosen zu analysieren und zu bewerten.

Die Auswahl eines IEG kann sich je nach Stadtgröße auf die gesamtstädtische Ebene oder auf die Stadtteil- bzw. Bezirksebene beziehen. Eine nachvollziehbare Eignungsbewertung des ausgewählten Gebietes im Hinblick auf die städtebaulichen Ziele gehört zu den Vorbereitenden Untersuchungen für die IEM-Satzung.

Die konkrete Abgrenzung und die Festlegung der daraus resultierenden Größe des ausgewählten IEG im Hinblick auf die realisierbaren Wohneinheiten sind weitere wesentliche Aufgaben der Voruntersuchung. Zur Beurteilung des erforderlichen Gebietsumfangs und seiner maximalen Ausdehnung können folgende Kriterien herangezogen werden:

- Bedeutung für die Innenentwicklung einer Stadt bzw. eines Stadtteils,
- Beitrag zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten,
- zügige Durchführung innerhalb eines absehbaren Zeitraums (bei der SEM nennt die Rechtsprechung beispielsweise eine Durchführungsdauer von 17 Jahre noch angemessen),
- funktionaler und räumlicher Zusammenhang der Aktivierungspotentiale.

Neben den zentralen quantitativen Fakten können auch qualitative Aspekte eine wesentliche Rolle für die Abgrenzung spielen. Die effiziente Auswahl der Aktivierungsgrundstücke setzt ein systematisches und aktuelles Baulücken- und Brachflächenkataster (z.B. gemäß § 200 Abs. 3 BauGB) voraus. Die Beurteilung, ob eine städtebaulich verträgliche Nachverdichtungsmöglichkeit besteht, setzt vor allem voraus, dass die städtebaulichen Ziele für den Bereich von der Stadt unter Berücksichtigung der Baustruktur eines Quartiers etc. konkretisiert worden sind.

Das IEG soll für die Innenentwicklung der Stadt bzw. des Stadtteils von besonderer Bedeutung sein und daher ein entsprechendes Eigengewicht aufweisen. In quantitativer Hinsicht ist auf den Umfang der bereitgestellten Wohn- und Arbeitsstätten abzuzielen, denn die IEM soll zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung beitragen. Außerdem sollten die Eignung des Gebiets und dessen Beitrag zur Deckung des Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten stets auf gesamtstädtischer Ebene bzw. Bezirksebene im Kontext der gesamten Baulandmobilisierung und Wohnungsbautätigkeit betrachtet erfolgen. Erst aus der Summe aller bestehenden Wohnungsbaupotentiale in allen Gemeindeteilen lassen sich das Gesamtpotential und die Bedeutung einzelner Teilflächen ermitteln. Die IEM sollte auf solche Gebiete mit nennenswerten Flächenpotentialen fokussiert werden,

bei denen eine Mobilisierung durch Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts voraussichtlich nicht erreicht werden kann. Damit leistet die IEM einen wichtigen Beitrag zur Deckung des Gesamtbedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung, selbst wenn sie im gesamtstädtischen Vergleich nur geringere Anteile an Wohneinheiten liefert.

Darüber hinaus haben die Planspielkommunen darauf hingewiesen, dass sich die Bedeutung der IEM für die Entwicklung der Stadt bzw. eines Stadtteils zusätzlich zu den verpflichtenden quantitativen Aspekten auch aus qualitativen Gesichtspunkten herleiten und begründen lässt. Als wesentliche Kriterien werden genannt: Verbesserung der Auslastung vorhandener sozialer Einrichtungen (z.B. Kitas und Schulen) und technischer Infrastrukturen (z.B. S-Bahnlinien), Stabilisierung der vorhandenen Quartiersbevölkerung durch Schaffung von neuen Wohnungsangeboten, um so den Druck auf dem Wohnungsmarkt im betreffenden Gebiet zu senken, Verbesserung der Funktionsmischung sowie Aufwertung der Stadtstruktur durch Ansiedlung von Wohnstätten im Gebiet und Aufwertung der Stadtgestalt durch Beseitigung von Mindernutzungen und Schließung von Baulücken. Damit kann die IEM auch zur Beseitigung städtebaulicher Missstände und zur strukturellen Aufwertung durch Innenentwicklung beitragen.

In manchen Städten (z.B. in München und Stuttgart) stellt sich indessen nicht die Frage der wirtschaftlichen Auslastung der sozialen Infrastruktur, sondern es geht bei der Innenentwicklung darum, für die erforderliche zusätzliche Infrastruktur geeignete Grundstücke zu beschaffen und deren Errichtung zu finanzieren. Diese Flächenbeschaffung kann mit der IEM in der vorgeschlagenen Ausgestaltung nicht bewältigt werden. Die Finanzierung der sozialen Infrastruktur sollte durch eine Beteiligung der Eigentümer an den Kosten und Lasten erfolgen, in Abhängigkeit von der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung. Diese würden regelmäßig lediglich bei einer Überplanung des IEG durch einen Innenentwicklungsbebauungsplan entstehen. Auch eine derartige Regelung ist in dem Konzept des ehemaligen BMUB (heutiges BMI) zur IEM nicht vorgesehen, um die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer nicht zu beeinträchtigen.

Die Begründung des Allgemeinwohlerfordernisses für die Anwendung einer IEM soll jedoch primär quantitativ erfolgen; qualitative Aspekte sollten allenfalls eine ergänzende Rolle bei der Begründung einer IEM spielen. Für die Anwendung einer IEM müsste stets die Grundvoraussetzung gegeben sein, dass das Gebiet einen gewissen Beitrag zur Deckung des erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten leisten kann.

Die Betrachtung weiterer städtebaulicher Aspekte wie der vorhandenen Bau-, Nutzungs- und Eigentümerstrukturen kann laut Auskunft der Planspielkommunen ebenfalls hilfreich bei der konkreten Abgrenzung des IEG sein. Die vorhandene Eigentümerstruktur stellt beispielsweise einen ersten Indikator zur Mitwirkungsbereitschaft dar. Wohnt ein hoher Anteil der Eigentümer von Aktivierungsgrundstücken im Untersuchungsgebiet, so sollte nach Einschätzung der Beteiligten die Kommunikation bei der Vorbereitung und Anwendung einer IEM besonders intensiv durchgeführt werden, da andernfalls wegen der doppelten Betroffenheit (Eigentum und eigene Wohnsituation) mit Widerstand gegen geplante Nachverdichtungsmaßnahmen zu rechnen sei. Aufgrund des hieraus resultierenden höheren Kommunikationsaufwandes in Gebieten mit einer hohen Eigentümerquote unter den Bewohnern, müsste die konkrete Abgrenzung des IEG ggf. kleiner ausfallen, um eine Durchführung der IEM in einem absehbaren Zeitraum zu gewährleisten.

Die gesetzlichen Regelungen zur IEM sollten daher neben quantitativen auch qualitative Begründungen für den Nachweis der besonderen Bedeutung eines IEG für die Stadt bzw. für den Stadtteil zulassen, wie die Hinweise und Beispiele aus den Planspielkommunen zeigen. Tabelle 12 gibt einen Über-

blick über die ausgewählten IEG in den Kommunen. Demnach steht bei dem von der Stadt Trier vorgeschlagenen IEG Trier-Nord (ca. 390 WE) und IEG Trier-Zewen (ca. 200 WE) der quantitative Beitrag zur Deckung des erheblichen Gesamtbedarfs an Wohnungen im Vordergrund. Der gesamtstädtische Bedarf von Trier beläuft sich bis 2030 auf ca. 8.450 WE bzw. auf 520 WE pro Jahr.

Demgegenüber ergibt sich die besondere Bedeutung des IEG in Köln für die Stadtentwicklung aus der Stärkung des Stadtteilzentrums Weidenpesch. Denn mit ca. 680 WE weist der quantitative Beitrag zur Deckung des jährlichen Gesamtbedarfs der Stadt Köln an Wohnungen in Höhe von 6.000 WE eher eine geringere Bedeutung auf (Gesamtbedarf der Stadt Köln bis 2030 ca. 66.000 WE, bis 2020 jährlich 6.000 WE und danach jährlich 3.600 WE). Vielmehr soll durch die Mobilisierung der Innenentwicklungspotentiale das Stadtteilzentrum gestärkt, insbesondere die vorhandene Anbindung an das S-Bahnnetz sowie auch die weitere vorhandene Infrastruktur langfristig ausgelastet und eine dezentrale Stadtstruktur gefördert werden. Als Referenzebene für den Nachweis der Bedeutung in quantitativer und qualitativer Hinsicht ist bei diesem IEG vor allem die Stadtteilebene geeignet.

Das Konzept des BMI zur IEM, dass die IEM „zügig in einem überschaubaren Zeitraum“ durchgeführt werden soll, begrenzt die räumliche Ausdehnung des IEG. Deshalb sollten vor allem die größeren Großstädte die Bedeutung und den Beitrag der IEM zur Innenentwicklung in Bezug auf den jeweiligen Stadtteil bzw. den Bezirk begründen können.

### 4.4.2 Durchführungsdauer einer IEM

Die Dauer einer IEM hängt aus Sicht der Planspielkommunen stark von den Bedingungen des Einzelfalls ab. Wesentlich sind die Komplexität der Ausgangssituation und der grundstücksbezogenen Restriktionen, die Anzahl der Aktivierungsgrundstücke, der Planungs- und Neuordnungsbedarf sowie die Anzahl und die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer. Die Einschätzungen zur Durchführungsdauer der IEM variieren in den einzelnen Planspielkommunen (vgl. Tabelle 21) zum Teil erheblich und reichen von einer Durchführungsdauer ab Einleitung der Vorbereitenden Untersuchung, von etwa sechs Jahren bei einem günstigen Verlauf mit kooperationsbereiten Eigentümern im Verlauf der IEM, die nicht gegen die Maßnahme selbst juristisch vorgehen, bis hin zu etwa 20 Jahren bei fehlender Kooperation der Eigentümer, die zur Durchsetzung der Bebauung in den vermutlich wenigen Einzelfällen eine Enteignung erfordern würde. Die Einschätzungen zur Durchführungsdauer der Landeshauptstadt München fallen höher aus, da diese davon ausgehen, dass die Eigentümer Rechtsmittelverfahren gegen eine IEM einleiten würden. Bei dieser Ausgangslage muss aus Sicht der Landeshauptstadt München für die rechtssichere Voruntersuchung, aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der IEM, eine entsprechend längere Zeit einkalkuliert werden.

Die Durchführungsdauer von Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts werde in der Praxis jedoch eher unterschätzt. Dies resultiert beispielsweise aus Rechtsmittelverfahren von betroffenen Eigentümern und letztlich gerichtlichen Klagen gegen städtebauliche Maßnahmen, deren Dauer sich zeitlich kaum quantifizieren lässt. Einige der interviewten Kommunalpolitiker aus den Planspielkommunen rechnen damit, dass vor allem in Gebieten mit alteingesessenen Eigentümern, die im IEG wohnen, zu erwarten sei, dass diese juristisch gegen die IEM-Satzung vorgingen. Hierdurch sei eine Verfahrensverlängerung zu erwarten.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Planspielkommunen die Gesamtdauer einer IEM auf durchschnittlich 7-8 Jahre schätzen, bei nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern im Einzelfall auf ca. 20 Jahre. Somit wir die Gesamtdauer einer IEM im Einzelfall von den Planspielkommunen nahezu in derselben Größenordnung geschätzt die für die Durchführung einer SEM anfällt (die abgeschlossenen SEM der Planspielkommunen wurden vom Einleitungsbeschluss bis zur endgültigen Bebauung über einen Zeitraum von

15 bis 20 Jahren geführt). Bei der Prüfung der zügigen Durchführung der IEM werden demnach entsprechende Zeiträume wie bei einer SEM anzusetzen sein.

Tabelle 21: Dauer der Durchführung und Umsetzung einer IEM

| Dauer der Vorbereitung und Durchführung einer IEM | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Voruntersuchung und Beschluss zur IEM** | **Umsetzung der IEM einschließlich Bebauung aller Aktivierungsgrundstücke bei Kooperation der Eigentümer im Verlauf der IEM** | **Umsetzung der IEM durch Bebauung aller Aktivierungsgrundstücke bei fehlender Kooperation der Eigentümer** | **Geschätzte Gesamtdauer (einschließlich Vorbereitender Untersuchungen)** |
| **Berlin** | 2 Jahre | 4-6 Jahre | 4-10 Jahre | ca. 6-12 Jahre |
| **Bonn** | - | ca. 6 Jahre | ca. 10 Jahre | ca. 6-10 Jahre |
| **Chemnitz** | k.A. | | | |
| **Hamburg** | 2-3 Jahre | - | ≥ 10 Jahre | ca. 12 Jahre |
| **Köln** | 2 Jahre | ca. 5 Jahre | ca. 7 Jahre | ca. 7-9 Jahre |
| **München** | 3-5 Jahre | ca. 7 Jahre | ca. 10 Jahre | ca. 10-20 Jahre |
| **Stuttgart** | ca. 2 Jahre | ca. 5 Jahre | ca. 10 Jahre | ca. 7-12 Jahre |
| **Trier** | 1,5-2 Jahre | 2,5-4 Jahre | ≥ 5 Jahre | ca. 4-7 Jahre |

Um eine realistische Durchführungsdauer der IEM bereits frühzeitig zu ermitteln, müsste eine Beteiligung aller involvierten Verwaltungsbereiche erfolgen, die realistische Einschätzungen des Zeitbedarfs auf Basis ihrer bisherigen Erfahrungen mit vergleichbaren Instrumente wie z.B. der SEM abgeben. Anhand dieser Angaben kann die Erarbeitung eines IEM Ablaufplans erfolgen. Unter Umständen können im Ablaufplan Verfahrensteile parallel verfolgt werden.

Die Planspielkommunen weisen darauf hin, dass bereits die Anwendung des Instruments und die Einleitung einer IEM die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer positiv beeinflussen werde und in den meisten Fällen keine vollständige Verfahrensdurchführung erfordere, weil eine kooperative Mitwirkung der Eigentümer erreicht werden könne. Die Planspielkommunen schätzen, dass ein erheblicher Teil der Aktivierungsgrundstücke bereits vor Erlass der IEM-Satzung und der Begründung des Baugebotes bebaut würde. Es wird erwartet, dass zahlreiche Eigentümer auf die persönliche Ansprache, Information und die Erläuterung der Auswirkungen der IEM im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchung reagieren und angesichts der vorgesehenen automatischen Schrittfolge bis zur Enteignung eine Bebauung verwirklichen.

Ab dem Zeitpunkt der Bauverpflichtung sei davon auszugehen, dass die Anzahl der realisierten Bebauungen noch einmal zunehme und innerhalb der gesetzten Frist verwirklicht würden. Die Planspielkommunen erwarten lediglich für einen geringen Teil der Aktivierungsgrundstücke, dass die Anwendung hoheitlicher Mittel wie das aktive Ankaufsrecht oder die Enteignung als ultima ratio notwendig ist, um eine Bebauung herbeizuführen. Abbildung 3 stellt die Einschätzungen der Planspielkommunen grafisch dar. Hierbei ist zu beachten, dass es sich hierbei um eine Prinzipskizze handelt, die auf qualitativen Aussagen der Planspielkommunen beruht und naturgemäß aufgrund des Planspielcharakters nicht anhand tatsächlicher Fälle verifiziert werden konnte.

Für die Planung der Kommunen ist allerdings die teilweise lange Gesamtdauer von Bedeutung, da bis zur kompletten Abwicklung die entsprechenden Ressourcen bereitgestellt und eingesetzt werden müssen. Gerade zum Ende der Maßnahme kann bei mehreren kooperationsunwilligen Eigentümern ein hoher Aufwand für die Vollstreckung und Durchsetzung der Baugebote entstehen.

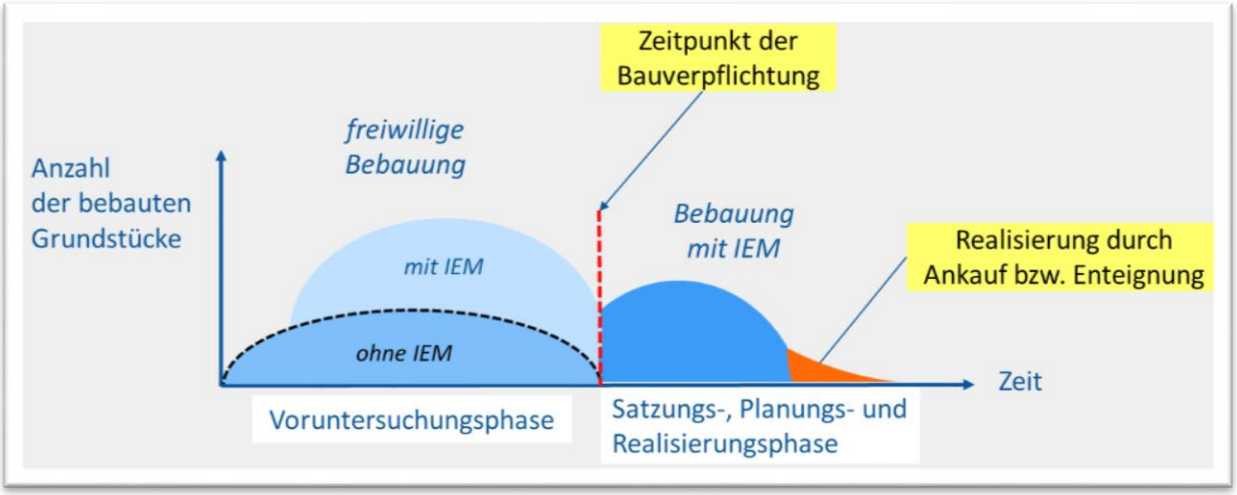


Abbildung 3: Impulswirkung und Mobilisierungseffekte der IEM (Prinzipskizze)

### 4.4.3 Festlegung der Aktivierungsgrundstücke, Konkretisierung der Bauverpflichtung und objektive Zumutbarkeit

Im Verlauf der Voruntersuchung ist nach dem derzeitigen Konzept zur IEM zu prüfen, ob zur Realisierung der städtebaulichen Ziele der IEM und zur Durchsetzung der angestrebten Bauverpflichtung das bestehende Planungsrecht z.B. nach §§ 30 oder 34 BauGB geeignet ist. Andernfalls ist die Ausweitung, Einschränkung oder Konkretisierung des Planungsrechts in der Satzungs- und Planungsphase erforderlich. Dabei wurden im Planspiel folgende Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten je nach planungsrechtlicher Situation unterschieden:

1. IEM-Satzung schränkt vorhandenes Planungsrecht ein und setzt Bauverpflichtung fest:
   (a) § 34er Gebiet: Art und Maß der baulichen Nutzung,
   (b) § 30er Gebiet: Mindestmaß der baulichen Nutzung,
2. IEM-Bebauungsplan mit Mindestmaßen für die bauliche Nutzung und Begründung der Bauverpflichtung,
3. Bodenordnung (z.B. vereinfachte Umlegung) in Blockinnenbereichen mit/ohne neue Erschließung und Begründung der Bauverpflichtung im Umlegungsplan.

Auf Basis des Ergebnisses der Vorbereitenden Untersuchungen soll das IEG durch die Gemeinde per Satzung förmlich festgelegt werden. In der Satzung sind das Gebiet sowie die Aktivierungsgrundstücke und die jeweiligen Entwicklungsziele einzeln zu benennen, die mittels Bauverpflichtung umgesetzt werden sollen.

Als Aktivierungsgrundstücke kommen im Rahmen der IEM Baulücken, Mindernutzungen, kleinere Brachflächen und andere Nachverdichtungspotentiale, beispielsweise Innenbereiche einer Blockrandbebauung, in Betracht. Dabei stellte sich im Planspiel die konkrete Definition einer Mindernutzung schwierig dar und bedarf stets einer Betrachtung im konkreten Einzelfall. Keine Mindernutzung stellt beispielsweise ein Zurückbleiben der Bebauung hinter den als Höchstmaßen festgesetzten Nutzungsmaßen eines Bebauungsplanes dar. Eine Mindernutzung kann in Bereichen mit Planungsrecht nach § 30 BauGB somit lediglich festgestellt werden, wenn der Bebauungsplan Mindestfestsetzungen z.B. zur

GRZ, GFZ oder Anzahl der Vollgeschosse enthält. In der gängigen Praxis in den Planspielkommunen sind solche Mindestfestsetzungen zur baulichen Nutzung in Bebauungsplänen bislang eher selten anzutreffen.

In den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nach § 34 BauGB lassen sich Mindernutzungen kaum identifizieren, denn die Gesamtheit aller vorhandenen baulichen Nutzungen spannen den Rahmen zur Beurteilung der Zulässigkeit von neuen Vorhaben aufgrund des Einfügungsgebotes auf. Stellt sich das untere Maß der Nutzung im konkreten Einzelfall jedoch eindeutig dar, kann in der Bauverpflichtung jedoch ein Mindestmaß benannt werden (BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 41/87).

Die Option, dass die IEM-Satzung geltende Bebauungspläne zur Konkretisierung der Bauverpflichtung ändert, wird als problematisch betrachtet, da das Verfahren der IEM-Satzung nicht dem der Bauleitplanung entspreche. Insbesondere seien der Kreis der Beteiligten und das Beteiligungsverfahren unterschiedlich. Ferner könnte eine Einschränkung der Art der baulichen Nutzung das gesamte Abwägungsergebnis tangieren. Einzig die Vorgabe eines Mindestmaßes für die bauliche Nutzung wird für möglich gehalten. Insgesamt werde das bestehende bewährte System der Bebauungsplanung durch eine solche Regelung tangiert und das geltende örtliche Planungsrecht ergäbe sich zumindest temporär nur gemeinsam aus dem Bebauungsplan und der IEM-Satzung.

Die IEM-Satzung sollte nach Vorschlag der Planspielkommunen indessen in Gebieten nach § 34 BauGB die Art und das Maß der baulichen Nutzung in der Weise modifizieren können, dass z.B. gewisse Nutzungen ausgeschlossen werden oder ein Mindestmaß für die bauliche Nutzung vorgegeben wird. Generell ist jedoch zu beachten, dass bei Eingriffen in die Art der baulichen Nutzung durch die IEM-Satzung eine Änderung des Gebietscharakters erfolgen kann. Hierdurch könnten sich Änderungen des Schutzanspruches ergeben, wenn sich z.B. durch Realisierung von umfassenden Wohnungsbaumaßnahmen im Rahmen der IEM ein (faktisches) MI zu einem (faktischen) WA entwickelt. Die Änderung des Gebietscharakters erfordert eine Abwägung und stellt insofern ein Planungserfordernis dar, welches dann mit der Aufstellung eines IEM-Bebauungsplanes zu bewältigen ist.

Aufgrund der Bauverpflichtung, die im Rahmen der IEM für Aktivierungsgrundstücke ausgesprochen wird, muss für jedes Aktivierungsgrundstück einzeln die objektive Zumutbarkeit der Maßnahme ermittelt werden. Hierzu könnte auf vorhandene Tools, beispielsweise zur vereinfachten Berechnung der Wirtschaftlichkeit anhand der Bruttogeschossflächen, zurückgegriffen werden. Der Aufwand des Nachweises der objektiven Zumutbarkeit aufgrund der notwendigen Betrachtung jedes einzelnen Aktivierungsgrundstückes wird durch die Planspielkommunen als erheblich eingeschätzt.

Ob bereits die Satzung zum IEG die Bauverpflichtung rechtssicher begründen kann oder ob dies durch einen gesonderten Verwaltungsakt erfolgen muss, wurde im Verlauf des Planspiels intensiv diskutiert. Wickel spricht sich im Rahmen des Zwischenworkshops dafür aus, die Bauverpflichtung durch einen Verwaltungsakt zu begründen, da die Bestimmung eines Grundstücks zum Aktivierungsgrundstück eine weitreichende positive Handlungsverpflichtung für den jeweiligen Grundstückseigentümer auslöse (Wickel 2017: 6-7). Würde die Bauverpflichtung ausschließlich über die IEM-Satzung bewirkt, müsste hinterfragt werden, ob der betroffene Eigentümer in geeigneter Weise oder überhaupt von der Bauverpflichtung Kenntnis erlangt. Es ist außerdem zu bedenken, dass die Darstellung der objektiven Zumutbarkeit für die einzelnen Aktivierungsgrundstücke in der IEM-Satzung aufgrund der Öffentlichkeitswirkung aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch und daher undurchführbar sein könnte.

Die Begründung der Bauverpflichtung mittels eines Verwaltungsaktes wird von den Planspielkommunen begrüßt und als notwendig erachtet. Die Frage, an welcher Stelle die objektive Zumutbarkeit der

Bebauung der Aktivierungsgrundstücke bewertet werden soll, wird jedoch unterschiedlich eingeschätzt. Die Beurteilung auf Ebene der IEM-Satzung bestehe aus Sicht einiger Planspielkommunen darin, dass andernfalls der besondere Charakter der IEM verloren ginge. Dieser bestehe darin, dass mit der Satzung eine einstufige Entscheidung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme gefällt würde. Hierdurch würden außerdem weniger Angriffspunkte gegenüber der Maßnahme für nicht kooperationsbereite Eigentümer entstehen. Würden einzelne Verwaltungsakte erlassen, würde die erwartete Anzahl der Rechtsmittelverfahren erheblich ansteigen.

Eine Prüfung der objektiven Zumutbarkeit im Rahmen eines Verwaltungsaktes sei aus Sicht anderer Planspielkommunen angezeigt, da lediglich im Rahmen eines Verwaltungsaktes die Zumutbarkeit für jeden Einzelfall zutreffend geprüft werden könne. Im Rahmen der IEM-Satzung sollten lediglich die allgemeinen Anwendungsvorsetzungen und die Erforderlichkeit einer IEM überprüft werden. Dadurch könne der Untersuchungsaufwand besser zeitlich gestuft abgearbeitet werden.

Die größere Rechtsicherheit und die Datenschutzproblematik sprechen für den Erlass der Bauverpflichtung durch einen individuellen Verwaltungsakt (VA), auch wenn hierdurch eine Möglichkeit für Eigentümer besteht, juristisch sowohl gegen die IEM-Satzung (Normenkontrolle) als auch gegen den VA (Widerspruchsverfahren mit Inzidentprüfung der IEM-Satzung) vorzugehen.

Kritisch wurde die Möglichkeit diskutiert, das vorhandene Planungsrecht in einem Gebiet durch die IEM-Satzung einzuschränken, auch wenn dies lediglich temporär erfolgt. In keinem Fall dürfe dadurch das Abwägungsergebnis eines vorliegenden Bebauungsplans tangiert werden. Die Möglichkeit, rechtsverbindliche Bebauungspläne durch die IEM-Satzung zu modifizieren und einzuschränken, widerspreche der Systematik des geltenden Planungsrechts und dem etablierten Vorgehen beim Bebauungsplanverfahren mit umfassender Beteiligung etc. Außerdem wurde befürchtet, dass durch eine planändernde IEM-Satzung das lokal geltende Planungsrecht intransparent werde, da es sich lediglich durch Überlagerung von IEM-Satzung und rechtsverbindlichem Bebauungsplan ergibt. Eine Festlegung von Mindestmaßen für die bauliche Nutzung in Bereichen nach § 34 BauGB in der IEM-Satzung wurde hingegen positiv eingeschätzt.

Eine besondere Herausforderung stellt die Anwendung der IEM im Hinblick auf die Konkretisierung bzw. Einschränkung der Bauverpflichtung in einem gemischten Quartier dar. Einzig die Untersuchungsgebiete Berlin - Langhansstraße und München Wasserburger Landstraßen wiesen gemischte Nutzungsstrukturen mit Wohnen und Gewerbe auf. Nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin ist eine Neuordnung dieser Gemengelagen im Rahmen der IEM möglich. Besonderheiten im Hinblick auf die Bauverpflichtung in einer Gemengelage ergeben sich für die geforderte Art und das geforderte Maß der baulichen Nutzung im Vergleich zu Bauverpflichtungen in Wohngebieten. Weitere Konkretisierungen könnten je nach Lage des Aktivierungsgrundstückes die Regelung von Blockkanten und Anforderungen an gesunde Lebensverhältnisse wie z.B. mögliche Verschattungen und Abstandsflächen umfassen.

### 4.4.4 Automatismus der Verfahrensschritte bei der IEM

Die IEM weist auf Basis des vorliegenden Konzeptes des ehemaligen BMUB (heutigem BMI) zur IEM nach dem Ergebnis des verfassungsrechtlichen Gutachtens, aufgrund ihres Charakters als Gesamtmaßnahme mit einer Bündelung der zuvor genannten Instrumente und aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes, einen Automatismus auf (Wickel 2017: 6). Dies bedeutet, dass nach erfolgtem Beschluss der IEM-Satzung bei fehlender Kooperationsbereitschaft der betroffenen Eigentümer beim Baugebot und aktiven Ankaufsrecht der Kommune die Einleitung eines Enteignungsverfahrens als ultima ratio ohne weitere Einzelentscheidung nicht nur zulässig, sondern aus Gründen der Gleichbehandlung aller

Eigentümer sogar erforderlich sei. Mit anderen Worten: Kommt der Eigentümer der Bauverpflichtung nicht nach und kommt eine gütliche Einigung über den Erwerb des Grundstücks nicht zustande, muss das Grundstück enteignet werden, um die Bauverpflichtung durchzusetzen. Ein einmal in die IEM einbezogenes Aktivierungsgrundstück kann demnach nicht ohne weiteres nach Erlass des Baugebotes wieder aus der IEM herausgenommen werden.

Insgesamt schätzen die Planspielkommunen den Automatismus in der IEM überwiegend hilfreich und zielführend ein. Die positiven Einschätzungen betonen, dass im Rahmen der umfassenden Voruntersuchung alle notwendigen Informationen spezifisch ermittelt werden und somit gewährleistet wird, dass lediglich solche Aktivierungsgrundstücke im Rahmen der IEM-Satzung benannt werden, die für die angestrebte Bebauung geeignet sind. Insofern haben die Planspielkommunen keine Bedenken gegen den Automatismus. Es sei jedoch zu erwarten, dass in der Praxis von kooperationsunwilligen Eigentümern der Aktivierungsgrundstücke, die keine Bebauung oder Veräußerung vornehmen wollen, jeglicher Versuch, sowohl auf rechtlicher als auch auf politischer Ebene, unternommen wird, um eine Enteignung zu vermeiden. Entsprechend kommt dem möglichst einstimmigen Beschluss der IEM-Satzung nach umfassender Information und Überzeugung der politischen Mandatsträger sowie einem transparenten Vorgehen bei der Anwendung der IEM eine zentrale Rolle zu.

Auch wenn der Automatismus in der IEM insgesamt positiv eingeschätzt wird, erwarten alle Planspielkommunen, dass dieser sich erschwerend auf die Anwendung einer IEM auswirkt. Zum Beispiel sei zu erwarten, dass die Kommunalpolitik der IEM daher eher kritisch gegenübersteht und somit ein Satzungsbeschluss verhindert wird. Einige Planspielkommunen (Bonn und München) wiesen darauf hin, dass Maßnahmen, die eine Enteignung als ultima ratio vorsehen, von der Kommunalpolitik kritisch gesehen und mit großer Zurückhaltung betrachtet würden. Insofern müsse eine detaillierte Erläuterung des prozesshaften Aufbaus der IEM und des hieraus resultierenden Automatismus erfolgen.

Es wird jedoch auch betont, dass sich die IEM diesbezüglich nicht von anderen bestehenden Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung wie die SEM unterscheidet. Insofern erwartet die Verwaltung der Planspielstädte, dass die Anwendung einer IEM durch die Kommunalpolitik durchaus beschlossen werde, wenn überzeugende und zwingende Gründe bestünden.

Die interviewten Kommunalpolitiker erwarten nicht, dass der Automatismus die Anwendung einer IEM im Hinblick auf die Akzeptanz der IEM erschwert. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass nicht alle Kommunalpolitiker aufgrund des fehlenden fachlichen Hintergrundes die Tragweite des Satzungsbeschlusses und des Automatismus erkennen.

Insgesamt bewerten die interviewten Kommunalpolitiker den skizzierten Automatismus ambivalent. Zum einen wird der Automatismus als zielführend eingeschätzt und begrüßt, solange eine rechtssichere Anwendung möglich ist. Zum anderen betonen kritische Stimmen, dass wegen der Einstufenentscheidung der mit der Satzung ausgelöste Automatismus die Anforderungen an die Vorbereitenden Untersuchungen noch einmal steigen würden. Dadurch würden die Verantwortung der Verwaltung und der über die Satzung entscheidenden Kommunalpolitiker steigen.

Ein Kommunalpolitiker weist darauf hin, dass ehrenamtliche Politiker, die über keine fachlichen vertieften Kenntnisse verfügen, die Tragweite einer entsprechenden Satzung unter Umständen nicht nachvollziehen können. Daher würde der Aufklärung über die IEM und über den Automatismus eine besondere Bedeutung zukommen. Außerdem wird betont, dass bei einer IEM nicht das Erreichen des Automatismus das Ziel sein dürfe, sondern dass der Fokus auf den vorgelagerten Schritten, also auf

der Kommunikation und Kooperation mit den betreffenden Eigentümern zur freiwilligen Herbeiführung einer Bebauung der Aktivierungsgrundstücke liegen müsse.

### 4.4.5 Ressourcen und Personalbedarf einer IEM für die Gemeinden

Von den beteiligten Kommunen wird der Arbeitsaufwand der IEM ähnlich hoch eingeschätzt wie bei der Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB. Ein wesentlicher Unterschied zum Baugebot besteht beim IEG im flächenhaften Ansatz gegenüber dem grundstücksbezogenen Ansatz und der Entwicklung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung. Der flächenhafte Ansatz erleichtert es, die Bedeutung für die Stadt- bzw. Stadtteilentwicklung schlüssiger herauszustellen sowie den Nachweis des Allgemeinwohlerfordernisses effizienter zu führen.

Der personelle Aufwand resultiert neben den erforderlichen Voruntersuchungen zur Klärung der Anwendungsvoraussetzungen aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung auch aus dem erforderlichen Nachweis der objektiven wirtschaftlichen Zumutbarkeit einer Bebauung gemäß Bauverpflichtung für jedes einzelne Aktivierungsgrundstück. Trotz gebietsbezogener, für alle Aktivierungsgrundstücke gleichermaßen geltenden Allgemeinwohlgründen ergibt sich daher ein erheblicher Arbeitsaufwand je nach Anzahl der Aktivierungsgrundstücke im IEG. Synergieeffekte und verfahrensökonomische Vorteile ergeben sich daher beim Nachweis der Allgemeinwohlgründe etc. dadurch, dass eine größere Anzahl an Grundstücken im Gebietszusammenhang betrachtet wird (Bunzel 2018).

Aufwand und erwarteter Nutzen im Sinne des Umsetzungsgrades der IEM werden im Vergleich zum Baugebot nach § 176 BauGB daher wesentlich günstiger ausfallen. Die Vorbereitung und die Anwendung ausschließlich informeller und freiwilliger Verfahren und Instrumente der Innenentwicklung weisen einen ähnlich hohen Personal- und Zeitaufwand auf, ohne jedoch den tatsächlichen erwarteten hundertprozentigen Umsetzungsgrad einer hoheitlichen IEM gewährleisten zu können.

Angesichts der ohnehin angespannten Personalsituation in den Gemeinden sowie im Hinblick auf die umfangreichen sonstigen städtebaulichen Maßnahmen weisen die wachsenden Großstädte darauf hin, dass die Anwendung einer IEM die Stadtverwaltungen an ihre Kapazitätsgrenzen bringe. Daher scheint die Beauftragung eines städtebaulichen Maßnahmenträgers mit der Vorbereitung und Durchführung einer IEM analog zur städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme sinnvoll und zweckmäßig zu sein, um die Städte von temporären Spezialaufgaben der Stadtentwicklung zu entlasten. Die politische und wirtschaftliche Gesamtverantwortung und die strategischen Steuerungsaufgaben verbleiben allerdings bei den Städten.

In wirtschaftlicher Hinsicht wird die IEM von den Planspielstädten insgesamt als risikoarm eingeschätzt, da auch im Falle eines Ankaufs oder einer Enteignung von Grundstücken eine zeitnahe Reprivatisierung aufgrund der günstigen Marktverhältnisse zu erwarten sei. Demnach führt der angespannte Wohnungsmarkt zu kurzen Vermarktungszeiträumen, so dass die wirtschaftlichen Risiken gering sind und kaum Zwischenfinanzierungskosten entstehen.

Kosten fallen indessen für das Durchführungsmanagement der IEM und für die Projektsteuerung an, Aufgaben, die von der Verwaltung oder von externen Dienstleistern oder Trägern durchzuführen sind. Die Hälfte der Planspielkommunen geben an, über ausreichend finanzielle Ressourcen zur Erstellung der Vorbereitenden Untersuchung sowie für den etwaigen Erwerb von Grundstücken zur Durchführung einer mehrjährigen IEM zu verfügen. Unter Umständen müsse ein entsprechender Etat in den Haushalt eingestellt werden. Einige Kommunen weisen darauf hin, dass das Vorhandensein von ausreichenden finanziellen Ressourcen je nach aktueller Haushaltslage stark schwanken könne.

Die Bundesstadt Bonn und die Stadt Trier führen aus, dass derzeit keine finanziellen Ressourcen für eine IEM zur Verfügung stünden. Die Durchführung einer IEM würde derzeit nur über treuhänderisches Konto außerhalb des städtischen Haushaltes oder durch Umschichtung von Finanzmitteln erfolgen können. Außerdem müsse für den Erwerb von Grundstücken ein Budget bereitgestellt werden.

Die Planspielkommunen befürworten angesichts der möglichen unrentierlichen Kosten einer IEM den Einsatz von Fördermitteln des Bundes und der Länder. Hierdurch könnten unter Umständen zusätzliche Anreize für Eigentümer geschaffen werden, um eine Bebauung der Aktivierungsgrundstücke auch in den Fällen herbeizuführen, in denen eine Unrentierlichkeit beispielsweise durch Altgebäude oder Bodenverunreinigungen bestünde. Außerdem könnten mit Fördermitteln die Beauftragung von Maßnahmenträgern und die zwingend erforderlichen Voruntersuchungen finanziert werden.

Die Planspielkommunen gehen davon aus, qualitativ geeignetes Personal zu haben, um eine IEM bewältigen zu können. Jedoch betonen die meisten Planspielkommunen, dass aufgrund der „Verschlankungen“ in den Planungsverwaltungen in den letzten Jahren zu wenig qualifiziertes Personal vorhanden sei, um eine IEM erfolgreich durchzuführen. Entsprechend müsse im Rahmen einer Priorisierung festgelegt werden, welche Instrumente genutzt werden und welche Maßnahmen mit dem vorhandenen Personal durchgeführt und umgesetzt werden könnten oder es müssten dringend Neueinstellungen erfolgen. Der erwartete Bearbeitungsaufwand im Verlauf einer IEM führe möglicherweise auch zu einer Vernachlässigung anderer Aufgaben.

In Bezug auf den hohen Aufwand gilt es allerdings zwei Dinge zu bedenken: Zum einen ist der hohe Prüf-, Begründungs- und Abwägungsaufwand aus dem verfassungsrechtlich verankertem Eigentumsschutz zwingend notwendig und kann aufgrund der geltenden Rechtlage nicht verringert werden. Zum anderen sind auch die bisher praktizierten informellen und kooperativen Ansätzen zur Stärkung der Innenentwicklung mit einem hohen Aufwand für die Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungspotentiale und die Kommunikation und Beratung der Eigentümer verbunden, bis eine Bebauung erreicht werden kann. Fehlt jedoch die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer, stoßen rein freiwillige Ansätze jedoch an Grenzen, so dass der hohe Aufwand teilweise wirkungslos bleibt. Dagegen kann mit der IEM die Durchsetzung theoretisch aller Bauverpflichtungen erreicht und so der erhebliche Aufwand zur Innenentwicklung optimal genutzt werden.

### 4.4.6 Handhabbarkeit der IEM durch die Gemeinden

Die Handhabbarkeit der IEM wird durch die Planspielkommunen ambivalent eingeschätzt. Grundsätzlich wird die die IEM als praxisgerecht und anwendbar beurteilt. Jedoch weisen beispielsweise die Städte München und Köln auf den erheblichen Aufwand für die Vorbereitende Untersuchung aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung sowie aufgrund der notwendigen Einzelbetrachtungen zur Prüfung der objektiven Zumutbarkeit für die Aktivierungsgrundstücke hin. Diese sei zwar leistbar, jedoch seien Personal- und Zeitaufwand hoch. Hinzu kommt, dass ein erheblicher personeller Aufwand für die rechtskonforme Durchführung und Durchsetzung einer IEM notwendig wären. Aufgrund der Konstruktion der IEM ist dieser Aufwand jedoch unumgänglich.

Die Stadt München betont, dass bei einer ersten Anwendung ohne entsprechende Rechtsprechung eine sichere Anwendung aufgrund der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, wie z.B. „erheblich untergenutzte Grundstücke“, nur eingeschränkt möglich sei. Diese Einschätzung wird auch von einigen interviewten Kommunalpolitiker geteilt. Eine erste schwierige Aufgabe im Rahmen der IEM sehen die Kommunen in der Beurteilung der Frage, ob die Einbeziehung eines Aktivierungsgrundstücks in das IEG

angemessen ist. Zu berücksichtigen sei dabei, dass die Gemeinden bei der Festlegung des Innenentwicklungsmaßnahmengebiets zwar einen planerischen Gestaltungsspielraum hätten, der indessen immer die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Satzung berücksichtigen müsse.

Tabelle 22: Bewältigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen durch die Planspielkommunen

| „Können die verfassungsrechtlichen Anforderungen der IEM durch Ihre Gemeinde rechtssicher gehandhabt werden?“ | |
|---|---|
| **Berlin** | Ja |
| **Bonn** | Ja, aber problematisch aufgrund personeller Situation |
| **Chemnitz** | Ja, ggf. juristische Unterstützung notwendig |
| **Hamburg** | Ja |
| **Köln** | Ja |
| **München** | Ja, aber problematisch aufgrund fehlender Rechtsprechung für rechtssichere Anwendung, Arbeitshilfen erwünscht |
| **Stuttgart** | k.A. |
| **Trier** | Ja |

### 4.4.7 Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch die IEM

In welchem Umfang die IEM einen Beitrag zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zu leisten vermag, konnte im Rahmen des Planspiels nicht abschließend bewertet werden. Die Bauverpflichtung für baureife Grundstücke kann nicht zusätzlich mit der Auflage versehen werden, einen Anteil von preisgünstigem Wohnraum zu errichten, da dies wie erläutert den Gestaltungsspielraum des Eigentümers unzulässig einschränken würde. Auch besteht keine Möglichkeit, ohne die Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers städtebauliche Verträge zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum abzuschließen. Zudem würde dies die objektive Zumutbarkeit der Bebauung in Frage stellen und wäre auch von daher problematisch.

Die IEM nach dem Konzept des ehemaligen BMUB (heutigem BMI) zielt auf die Schaffung von Wohnraum ab und es bleibt dem verpflichteten Eigentümer überlassen, ob dieser freifinanzierten oder geförderten Wohnraum errichtet. Auch wenn aufgrund der Marktlage freifinanzierter Wohnungsbau bevorzugt werden wird, so könnten durch Umzugsketten und Sickereffekte dabei auch preisgünstiger Wohnraum freigezogen werden. Grundsätzlich leistet daher die Ausweitung des Wohnungsangebots einen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarkts mit dämpfenden Effekt auf das Mietpreisniveau.

Eine Anwendung von in den Planspielkommunen vorhandenen Baulandmodellen im Rahmen der IEM scheint nur in den Fällen möglich zu sein, in denen neues Planungsrecht mit einer Ausweitung der baulichen Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks geschaffen wird. Auf Basis von zusätzlichen oder erweiterten Baurechten, die zu einer Bodenwertsteigerung führen oder eine höhere Rendite aus der Grundstücksnutzung erwarten lassen, könnten Baulandmodelle der Gemeinden angewendet werden und dann auch dort geregelte Quoten für preiswerten Wohnraum verwirklicht werden.

### 4.4.8 Zusammenfassende Einschätzung der IEM durch die Verwaltung

Von den Verwaltungen der Planspielkommunen wird die IEM als hoheitliches Instrument der Innenentwicklung und insbesondere zur Mobilisierung von Baurechten grundsätzlich begrüßt. Bereits das Vorhandensein des Instruments werde die Verhandlungsbereitschaft der Eigentümer und letztlich die

Mitwirkungsbereitschaft bei einer baulichen Nutzung ihres Grundstücks wesentlich erhöhen. Die Rolle der Verwaltung und deren Verhandlungsposition werden wesentlich verbessert.

Der aus der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der IEM resultierende Aufwand für die Voruntersuchung einer IEM wird von den Planspielkommunen als relativ hoch eingeschätzt. So müssen die Allgemeinwohlgründe für das Gebiet differenziert erfasst werden. Zugleich ist für jedes Aktivierungsgrundstück der Nachweis der objektiven wirtschaftlichen Zumutbarkeit, spätestens mit Erlass einer Bauverpflichtung, zu erbringen. Die Planspielkommunen schätzen den Bearbeitungsaufwand überwiegend als leistbar ein. Jedoch müsse diesbezüglich auch der Nutzen für die jeweilige Stadt, nämlich der quantitative und qualitative Erfolg der IEM beachtet werden.

Einige Planspielkommunen schätzen das Instrument der IEM zwar grundsätzlich als sinnvoll ein, halten jedoch eine Anwendung in der eigenen Kommune derzeit nicht für zielführend. Zugleich betonen die Planspielkommunen, dass das Instrument lediglich für prosperierende und nicht für stagnierende und schrumpfende Kommunen geeignet sei.

Die Planspielkommunen nennen vor allem den gebietsbezogenen Ansatz, die hoheitliche Durchsetzungsmöglichkeit der Bauverpflichtungen der IEM und den klar strukturierten Ablauf der einzelnen Verfahrensschritte als Vorteil der neuen Gesamtmaßnahme, die eine Verbesserung gegenüber bestehenden Instrumenten zur Innenentwicklung darstelle. Ebenfalls 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 eingeschätzt. Durch die Bündelung der Instrumente Bauverpflichtung, aktives Ankaufsrecht der Gemeinde und Enteignung als ultima ratio entstehe ein durchsetzungsstarkes Instrument, mit dem sich die Innenentwicklung durch Mobilisierung der zahlreichen Baulücken im Bestand wirksam fördern ließe.

### 4.4.9 Einschätzung der IEM durch die Kommunalpolitik

Im Rahmen des Planspiels wurden in den Städten Köln, Bonn und Berlin ausgewählte Kommunalpolitiker interviewt. Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde der Fokus auf die Vorsitzenden für Stadtentwicklung, Liegenschaften, Wohnen und Bauen zuständigen kommunalen Ausschüsse gelegt. In Köln waren dies die jeweiligen Vorsitzenden des Stadtentwicklungsausschusses und des Liegenschaftsausschusses. In Berlin wurde der Vorsitzende des Ausschusses für Stadtentwicklung und Grünanlagen des Bezirkes Pankow interviewt. In Bonn war eine Befragung aller planungspolitischen Sprecher der verschiedenen Stadtratsfraktionen möglich. Um die abgegebenen Einschätzungen einordnen zu können werden diese den durchgeführten Interviews zugeordnet:

- Interview 1: Köln – Vorsitzender des Liegenschaftsausschusses, Sprecherin im Stadtentwicklungsausschuss,
- Interview 2: Köln – Vorsitzender des Stadtentwicklungsausschusses,
- Interview 3: Berlin – Vorsitzender des Ausschusses für Stadtentwicklung und Grünanlagen Pankow,
- Interview 4: Bonn – Planungssprecherrunde des Ausschusses für Planung, Verkehr und Denkmalschutz (mit Vertretern aller Ratsparteien).

Von den Kommunalpolitikern wurde in den Interviews zu folgenden Fragestellungen der IEM das jeweilige Meinungsbild eingeholt:

### Hemmnisse der Innenentwicklung aus Sicht der Kommunalpolitik

In Hinblick auf das Planungsrecht wird darauf hingewiesen, dass in Berlin Pankow, wie vermutlich auch in vielen anderen Großstädten, Baugenehmigungen nach § 34 BauGB zwar einen Motor der Innenentwicklung darstellen, § 34 BauGB aber im Allgemeinen kein Steuerungsinstrument sei. Die Versorgung mit sozialer Infrastruktur wie Kitas und Schulen könne über § 34 BauGB nicht sichergestellt werden (Interview 3). Entsprechend ergäben sich wegen der sich nicht mitentwickelnden Infrastrukturen Grenzen der Innenentwicklung durch die Bebauung von baureifen Grundstücken mit Wohngebäuden durch die Eigentümer.

Die Kommunalpolitiker merken im Hinblick auf Baugenehmigungen an, dass die Zahl der Baugenehmigungen alleine keine Aussage über quantitative Fortschritte in der Innenentwicklung zulasse, da Baugenehmigungen keine Pflicht zur Umsetzung auslösen und vielfach gar nicht umgesetzt würden. Vor allem die Kölner Kommunalpolitiker beklagten ein erhebliches Umsetzungsdefizit (Interviews 1 und 2).

Es gebe darüber hinaus wenige Instrumente, die einen Eingriff bei einer nicht erfolgenden Umsetzung von Baugenehmigungen erlauben. Die vorhandenen Instrumente wie z.B. das Baugebot nach § 176 BauGB werden als wenig praktikabel eingeschätzt. Hier werden die hohen rechtlichen Hürden und der hohe Arbeitsaufwand bei einer Anwendung als wesentliche Anwendungshemmnisse genannt (Interview 1).

Ein generelles Hemmnis in der Innenentwicklung stelle auch das aktuelle Zinsniveau auf den Kapitalmärkten dar. Eigentümer, die Ihre Grundstücke verkaufen, erhalten zwar bei einem Verkauf einen erheblichen finanziellen Gegenwert, könnten diesen derzeit aber aufgrund der Zinssituation nur mit erheblichem Aufwand gewinnbringend einsetzen (Interviews 1 und 2). Bei Mindernutzungen mit solventen Mietern sei daher beispielsweise zu beobachten, dass Eigentümer eine Nachverdichtung durch Aufstockung vermeiden, da der planerische Aufwand subjektiv aus Sicht des Eigentümers in keinem Verhältnis zu einem finanziellen Mehrwert stehe. Der finanzielle Mehraufwand für eine Steigerung der Marge sei insgesamt für die Eigentümer zu hoch, um eine Nachverdichtung von Potentialflächen zu betreiben (Interviews 1 und 2). Als weitere subjektive Gründe gegen eine Nachverdichtung werden die Aspekte Alter der Eigentümer und eine generell skeptische Haltung gegenüber Nachverdichtungen in Bestandsquartieren genannt (Interview 1).

Die zuvor genannten Hemmnisse gelten allerdings nicht für alle Potentialflächen im Innenbereich. Die Aktivierbarkeit hänge maßgeblich auch von der Art der Fläche ab. Sogenannte „Cashcows“ in guter Lage, die leicht bebaut werden können, seien auch weiterhin Selbstläufer (Interview 1).

Insgesamt ergibt sich aus kommunalpolitscher Sicht das Gesamtfazit, dass die wesentlichen und leicht zu entwickelnden Potentiale im Innenbereich bereits freiwillig oder kooperativ bebaut worden seien. Die heute noch vorhandenen Potentiale seien heute häufig auf einem kooperativen Weg nicht mehr zu aktivieren. Deshalb bestehe durchaus ein Bedarf für ein geeignetes hoheitliches Instrumentarium im Städtebaurecht, um diese Grundstücke zu mobilisieren und baulich zu nutzen.

### Erwartungen an das Verfahren einer IEM

Die Kommunalpolitiker erwarten für die IEM einen klar strukturierten Ablauf mit Setzung eindeutiger Fristen für die Umsetzung der Bauverpflichtung. Diese würde auch den betroffenen Eigentümern helfen, den Verpflichtungscharakter des Instruments zu verstehen und dazu beitragen, dass der Ablauf des Instruments transparent ist. Betroffene Eigentümer könnten so ihr Handeln in Bezug auf den weiteren Verlauf des Verfahrens einer IEM einschätzen (Interview 1). Vor einer Anwendung seien den

einzelnen Eigentümern sowie den Kommunalpolitikern das Ablaufschema, die Ziele sowie die Auswirkungen der IEM verständlich und umfassend zu vermitteln. Dies könne im Rahmen von Bürgerversammlungen aber auch durch Begehungen vor Ort erfolgen (Interview 3).

Die Tatsache, dass auf keine Erfahrungen mit dem Instrument zurückgegriffen werden kann, könne die Erstanwendung erschweren, da es an Routine der Verwaltung und an einschlägiger Rechtsprechung zur IEM fehle (Interviews 3 und 4).

Die Kommunalpolitiker problematisieren allerdings auch die personelle und finanzielle Ausstattung der jeweiligen Planspielkommunen. Ohne eine sachgerechte Aufstockung des Personals sowie ohne die notwendigen finanziellen Mittel, um beispielsweise auch Grundstücksankäufe zu unternehmen, sei eine IEM in der Praxis nicht anwendbar. Außerdem müsse sichergestellt werden, dass das Tagesgeschäft der Verwaltung bei der Durchführung einer IEM auch weiterhin durchgeführt werden könne (Interviews 1, 2 und 4).

Insgesamt könne davon ausgegangen werden, dass die Interessenslage der Anwohnerinnen und Anwohner im potentiellen Satzungsgebiet beim Beschluss über eine IEM eine zentrale Rolle für die Kommunalpolitik spielen werde. Bei einer erheblichen Anzahl an Gegenstimmen von Anwohnern könne die Kommunalpolitik unter Umständen von der Anwendung einer IEM absehen. Andererseits kann auch davon ausgegangen werden, dass die Kommunalpolitik bei überzeugenden Anwendungsgründen die Anwendung einer IEM gegen einzelne Gegenstimmen von Seiten der Anwohnerschaft vertrete und die Satzung beschließe (Interview 3).

Im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchung müsse aus Sicht der Kommunalpolitik eine umfassende Abwägung und Darstellung der Begründungszusammenhänge für die Anwendung einer IEM erfolgen, nicht zuletzt aufgrund des Enteignungsaspektes. Sollte dies erfolgen und die Vorbereitende Untersuchung für die Anwendung einer IEM sprechen, sei generell die Anwendung einer IEM aus Sicht der meisten interviewten Kommunalpolitiker denkbar (Interviews 1, 2 und 3). Lediglich die Bonner Kommunalpolitik geht aufgrund der Ausgangsbedingungen in Bonn davon aus, dass es zu keiner Anwendung der IEM in Bonn kommen würde (Interview 4).

#### Kommunalpolitische Beurteilung der IEM

Die fokussierte Ausrichtung und Zielsetzung der IEM auf die Innenentwicklung unterscheide das neue Instrument von den bestehenden Instrumenten im BauGB. Die IEM sei zwischen der Sanierungsmaßnahme und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angesiedelt (Interviews 1 und 4).

Positiv wird der Gebietsbezug beim flächenhaften Ansatz der IEM eingeschätzt. Ein Vorteil der IEM sei, dass keine unzusammenhängenden Einzelgrundstücke Gegenstand der IEM seien. Während beim Baugebot nach § 176 BauGB diese einzeln aktiviert werden, können mit der IEM die Aktivierungspotentiale innerhalb des Satzungsgebietes zeitgleich und systematisch aktiviert werden. Die Mobilisierung der in einem Gebiet zusammengefassten zahlreichen Baulücken erscheint nach Einschätzung der Kommunalpolitiker weniger willkürlich als die Aktivierung einzelner Grundstücke mittels Baugebot (Interviews 1, 2 und 4).

Die Einschätzung, dass ein kooperatives Vorgehen einer IEM vorzuziehen sei, wie es in den bisherigen Entwürfen der IEM vorgesehen ist, wird gleichermaßen betont (Interview 2) wie auch die Einschätzung, dass es sich bei der IEM um ein kommunikationsorientiertes Instrument handele (Interview 4). Durch den schrittweisen Ablauf der IEM sei den betroffenen Eigentümern von Anfang an bekannt, welche Auswirkungen ihr Handeln oder Nicht-Handeln im Rahmen der IEM für sie habe. Hierdurch entstehe ein transparentes Verfahren, dessen Einzelschritte auch als verhältnismäßig eingeschätzt werden. Es

sei zu erkennen, dass die IEM in erster Linie versuche, eine Bebauung auf freiwilligem Weg zu erreichen (Interview 3). Auch wenn der angedachte Automatismus der IEM von den Kommunalpolitikern überwiegend positiv eingeschätzt wurde und zu einem durchsetzungsstarken Verfahren führe, wird dieser vereinzelt auch kritisch hinterfragt, da zu erwarten sei, dass dies die Anwendung aufgrund der höheren Anforderungen an die Vorbereitenden Untersuchungen sowie an die Durchführung der IEM erschweren werde (Interview 3).

Kritisch wird von den Kommunalpolitikern die Rechtssicherheit der IEM hinterfragt. Auch wenn die IEM verfassungskonform sei, müsse gerade bei Erstanwendungen der IEM damit gerechnet werden, dass von der IEM betroffene Eigentümer juristisch gegen die Maßnahme vorgingen. Hierdurch sei eine Verfahrensverzögerung zu erwarten. Solche Konflikte seien vor allem in Gebieten mit alteingesessenen Eigentümern, die vor Ort wohnen, zu erwarten. Vereinzelt wurde außerdem kommentiert, dass der Einsatz der IEM bei Aktivierungsgrundstücken in langjährigem Familienbesitz unverhältnismäßig erscheine (Interviews 1, 2 und 4). Außerdem wird von einigen Kommunalpolitikern kritisch hinterfragt, ob bei einem Durchführungshorizont der IEM von etwa zehn Jahren bei der Entwicklung größere und schwer zu aktivierenden Flächen nicht von vornherein nach privaten Akteuren gesucht werden sollte, die sich der Entwicklung dieser Flächen annehmen. Es wird davon ausgegangen, dass private Akteure in solchen Fällen zügiger eine Bebauung erreichen (Interview 4).

Insgesamt wird von den Kommunalpolitikern erwartet, dass die IEM geeignet sei, eine Entwicklung und Bebauung von Aktivierungsgrundstücken anzustoßen. Bei ihrer Anwendung erzeuge die IEM durch ihren schrittweisen Aufbau eine „Druckkulisse“, die bei vielen unwilligen oder unentschlossenen Eigentümern zu einer Bebauung ihrer Grundstücke bereits zu einer frühen Phase der IEM führe (Interview 1, 2, 3, 4). Insofern sei zu erwarten, dass in der Regel die Anwendung einer Enteignung als ultima ratio nicht notwendig sei (Interview 2). Es wird erwartet, dass das bloße Vorhandensein der IEM und die Kommunikation, dass eine Anwendung des Instruments in einer Stadt erwogen wird, bei den Eigentümern eine Bebauung von Aktivierungsgrundstücken bewirken könne (Interview 1).

## 4.5 Geeignetheit und Anwendungswahrscheinlichkeit der IEM für die Planspielkommunen

Die Gespräche mit den Planspielkommunen haben gezeigt, dass nach deren Einschätzung kooperative Instrumente und die im Städtebaurecht bestehenden hoheitlichen Instrumente nicht ausreichen, um eine systematische Mobilisierung der noch bestehenden ungenutzten Baurechte im Bestand zur Innenentwicklung erfolgreich durchzuführen. Die vielfältigen vorhandenen Entwicklungshemmnisse für die Innenentwicklungspotentiale können offensichtlich weder im Konsens und durch städtebauliche Verträge aufgelöst werden noch durch die bestehenden hoheitlichen Ansätze des Städtebaurechts bewältigt werden. Kommunen scheinen daher eine geeignete hoheitliche Zugriffsmöglichkeit auf die unbebauten, minder- oder fehlgenutzten baureifen Grundstücke zu benötigen, um diese einer Bebauung zuführen zu können.

Ob in den jeweiligen Untersuchungsgebieten der Planspielkommunen die Anwendung einer IEM möglich und die angestrebte Aktivierung der vorhandenen Baulücken durch die IEM möglich und zielführend sind, oder ob bereits bestehende Instrumente des BauGB die angestrebte Entwicklung erreichen können, wird im Folgenden für die einzelnen Untersuchungsgebiete dargestellt. Außerdem wird die Anwendungswahrscheinlichkeit einer IEM in den einzelnen Planspielkommunen betrachtet.

### Berlin – Langhansstraße

In der Vergangenheit wurde zunächst die Ausweisung des Bereichs um die Langhansstraße als Sanierungsgebiet diskutiert. Hierdurch können allerdings die städtebaulichen Probleme vor Ort, insbesondere die fehlende Nutzung der Nachverdichtungspotentiale und die Gemengelagenprobleme nicht bewältigt werden. Alternativ wäre die Anwendung eines Baugebotes für die einzelnen Nachverdichtungspotentiale denkbar. Der Aufwand hierfür wird allerdings aufgrund der jeweils notwendigen Begründungen und der Vielzahl der Potentialflächen als zu hoch eingeschätzt. Die Anwendung einer SEM wird ebenfalls nicht als zielführend eingeschätzt, da keine grundlegende Umstrukturierung des Gebietes erforderlich sei.

Für die Anwendung einer IEM stellt sich das Gebiet als geeignet dar. Die vorhandenen Aktivierungsgrundstücke sind im Gebiet so verteilt, dass sich ein räumlicher Zusammenhang erkennen lässt. Außerdem tragen die vorhandenen Aktivierungsgrundstücke nach einer Bebauung in erheblichem Umfang zu einer Deckung des Bedarfs an Wohnraum bei. Der jährliche zusätzliche Bedarf an Wohneinheiten liegt aktuell in Berlin bei ca. 20.000 WE. Eine objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit der Bebauung der Aktivierungsgrundstücke scheint nach Einschätzung der Senatsverwaltung gegeben zu sein, auch wenn im Rahmen des Planspiels eine detaillierte Berechnung nicht möglich war. Eine Vorbereitende Untersuchung zur Vorbereitung einer IEM erscheint unabdingbar, um die Anwendungsvoraussetzungen in diesem Punkt zu prüfen und hierzu aussagefähige Grundlagen zu erarbeiten, sowie um die generelle Kooperationsbereitschaft der Eigentümer im Gebiet einschätzen zu können.

Problematisch stellt sich das vorhandene Planungsrecht nach § 34 BauGB dar. Im Rahmen einer IEM müsste für mindergenutzte Grundstücke, in Bereichen mit Planungsrecht nach § 34 BauGB und einer Gemengelage, neues Planungsrecht in Form eines IEM-Bebauungsplanes geschaffen werden. Andernfalls könnte das Ziel, einen Beitrag zur Deckung des erheblichen Bedarfs an Wohnstätten zu schaffen, durch die Bauverpflichtung in diesen Bereichen nicht rechtssicher erreicht werden. Aus der Gemengelage, die aktuell ein faktisches Mischgebiet darstellt, würde ein faktisches Allgemeines Wohngebiet entstehen mit einem entsprechend anderen Schutzanspruch, z.B. bzgl. Lärmemissionen. Im Rahmen eines IEM-Bebauungsplanes könnte außerdem die ggf. notwendige neue Infrastruktur beachtet und planungsrechtlich festgesetzt werden. Ohne die Schaffung von neuem Baurecht ist außerdem die Finanzierung notwendiger Infrastrukturen durch Abschöpfung der entstehenden Bodenwertsteigerungen nicht möglich.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen der Bundeshauptstadt Berlin geht davon aus, dass die IEM in Berlin in entsprechend geeigneten Gebieten angewendet werden wird. In Berlin-Pankow sei aus Sicht des Kommunalpolitikers generell die Anwendung einer IEM denkbar, sollte diese im konkreten Fall sinnvoll sein. Generell sei jedoch immer das Ergebnis der Vorbereitenden Untersuchung entscheidend dafür, ob es zur Befürwortung der Anwendung einer IEM durch die Kommunalpolitik komme (Interview 3).

### Bonn – Buschdorf

Die vorhandenen Potentiale resultierten überwiegend aus der Angebotsplanung in der Vergangenheit. Um deren bauliche Nutzung zu erreichen, komme lediglich die Anwendung eines Baugebotes in Betracht. Allerdings werden die Hürden für eine Anwendung und der hieraus resultierende Aufwand als zu hoch eingeschätzt. Der Bedarf für die Bebauung einer einzelnen konkreten Baulücke sei mit Hinweis auf den Bedarf an Wohnraum schwer zu begründen. Eine Mobilisierungsstrategie ausschließlich auf Basis von Kommunikation sei wenig erfolgversprechend, da eine Vielzahl der Eigentümer die vorhandenen Potentiale nicht als potentielles Bauland, sondern als erhaltenswerte Freiflächen betrachteten oder als sogenannte „Enkelgrundstücke“ bevorraten.

Insgesamt scheint das Untersuchungsgebiet für die Anwendung einer IEM geeignet zu sein. Die vorhandenen Aktivierungsgrundstücke im Untersuchungsgebiet Buschdorf weisen einen funktionalen und räumlichen Zusammenhang auf. Die im IEG zu schaffenden Wohneinheiten leisten einen nennenswerten Beitrag für die Wohnraumnachfrage in Bonn, wo derzeit jährlich ca. 1.400 zusätzliche WE benötigt werden.

Die am Planspiel beteiligte Stadtverwaltung Bonns geht davon aus, dass es zur Anwendung einer IEM in Bonn kommen würde. Der erhebliche Bedarf an neuem Wohnraum sei vorhanden und dies sei von der Kommunalpolitik auch erkannt worden. Jedoch muss aus Sicht der Verwaltung gegenüber der Kommunalpolitik das Instrument IEM ausführlich erläutert werden und der Fokus des Instruments auf der Erzielung von Mitwirkungsbereitschaft der von der IEM betroffenen Eigentümer betont werden. Im Rahmen der Interviews mit Kommunalpolitikern des Planungsausschusses zeigte sich jedoch, dass durch die aktuelle Mehrheit des Planungsausschusses die Anwendung eines Eingriffsinstrumentes wie der IEM grundsätzlich kritisch beurteilt würde, da die Kommunalpolitiker keine passenden Flächen für das Instrument identifiziert haben.

Private Akteure können nach Erfahrungen der Kommunalpolitik schneller komplizierte Flächen mit beispielsweise verschiedenen Eigentümern aktivieren und bebauen. Die Einschätzung steht nicht im Widerspruch zur IEM, da die IEM ebenfalls auf eine Bebauung durch die Eigentümer oder private Dritte abzielt. Das Untersuchungsgebiet Buschdorf halten die Kommunalpolitiker zur Anwendung einer IEM für nicht geeignet, da hier zum einen dörfliche Strukturen vorlägen und zum anderen viele Alteigentümer vorhanden seien. Diese leben teils seit mehreren Jahrzehnten in Buschdorf und sehen die vorhandenen Nachverdichtungspotentiale als Freiflächen an, die für die teils aktiv für die Freizeitgestaltung genutzt werden. Entsprechend sei generell mit großem Widerstand bei einer etwaigen Nachverdichtung zu rechnen, wenn diese andere Bauformen vorsehen als die vorhandenen kleinteiligen freistehenden Einfamilienhäuser.

Die IEM solle allenfalls in Innenstadtbereichen von Großstädten angewendet werden.

### Chemnitz – Sonnenberg

Die vorhandenen Potentialflächen in Sonnenberg werden von den Eigentümern (i.d.R. Eigentümer, die nicht in Chemnitz leben oder größere Unternehmen am Wohnungsmarkt) nicht bebaut, da vermutlich bei einem geringen Bodenwert von unter 100 Euro/m² ein hohes Risiko besteht, die entstehenden Kosten nicht zu decken. Die Anwendung von Baugeboten erscheint durch die Rahmendaten des Wohnungsmarktes und aufgrund der Flächenverfügbarkeit im Stadtgebiet nicht begründbar zu sein.

Auch wenn sich ein räumlicher Zusammenhang der vorhandenen Aktivierungsgrundstücke in Chemnitz Sonnenberg erkennen lässt, ist die Anwendung einer IEM jedoch nicht zu legitimieren, da es an einem erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten mangelt. Dies spielt sich nicht zuletzt auch in den geringen Bodenpreisen sowie den geringen Mietpreisen wider. Der jährliche Bedarf von derzeit etwa 300 WE kann durch Leerstände im Bestand und Neubauten gedeckt werden. Die verhältnismäßig geringen Preise auf dem Wohnungsmarkt lassen nach Auskunft der Verwaltung außerdem eine objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit einer Bauverpflichtung als fraglich scheinen. Eine IEM ist somit für das Untersuchungsgebiet Sonnenberg und vermutlich auch in anderen Stadtteilen von Chemnitz nicht anwendbar.

In Chemnitz wird es aufgrund der aktuellen Lage auf dem Wohnungsmarkt voraussichtlich nicht zum Einsatz einer IEM kommen, da eine Anwendung aufgrund der objektiven wirtschaftlichen Unzumutbarkeit nicht gerechtfertigt werden könnte.

### Hamburg - Bahrenfeld

Im Untersuchungsgebiet im Stadtteil Bahrenfeld sieht die städtebauliche Planung eine erhebliche städtebauliche Nutzungsintensivierung vor. Es ist fraglich, ob das Instrument der IEM in der derzeit vorgesehenen Ausgestaltung den Erfordernissen der Freien und Hansestadt Hamburg hierfür genügt. Soweit das Instrument der IEM lediglich die Mobilisierung von Baurechten im ungenutzten Flächenbestand ermöglicht, ohne auch eine echte Nutzungsintensivierung durch Umgestaltung zu ermöglichen, hilf dies in Hamburg in weiten Teilen nicht. Im Rahmen der Hamburger Gebietskulisse ist die Schaffung von neuen Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung vorgesehen, wobei auch der bestehende Charakter des Gebietes (WA, WR, MI) erhalten bleiben soll.

Die Aktivierungsgrundstücke im Untersuchungsgebiet stehen in einem funktionalen und räumlichen Zusammenhang und es handelt sich um Nachverdichtungspotentiale und Brachen. Als Bezugsgröße für den Nachweis eines nennenswerten Beitrags zum vorhandenen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten (Hamburg insgesamt: 10.000 WE pro Jahr) scheint der Stadtteil Bahrenfeld geeignet zu sein. Im IEG könnte etwa 550 neue WE entstehen, die für den Stadtteil Bahrenfeld einen nennenswerten Beitrag zur Deckung des Gesamtbedarfs an Wohneinheiten darstellen. Ferner hat das Untersuchungsgebiet außerdem aufgrund der zentralen Lage eine hohe städtebauliche Bedeutung für die Innenentwicklung des Stadtteils Bahrenfeld.

Die geplante Umstrukturierung weist neben dem Neubaubedarf zunächst einen erheblichen Planungs-, und Bodenordnungsbedarf auf. Fraglich ist, ob die hierfür erforderlichen Abrisse vorhandener genutzter Bebauung im Rahmen einer IEM durchgesetzt werden könnten (vgl. Wickel 2017). Wegen des Beitrags zur Schaffung notwendigen Wohnraums und der städtebaulichen Bedeutung des Untersuchungsgebietes für den Stadtteil Bahrenfeld, ist die Anwendbarkeit einer regelungsstarken, eine Umstrukturierung in Teilen zulassende IEM aus Sicht der Freien und Hansestadt Hamburg wünschenswert.

### Köln – Weidenpesch

Die Bebauung der vorhandenen Potentiale wäre nur durch die Anwendung diverser Baugebote zu erreichen. Der Aufwand hierfür wird von der Stadtverwaltung aufgrund, der jeweils einzeln notwendigen Begründungen und der rechtlichen Anforderungen an ein Baugebot, als zu hoch eingeschätzt. Durch den flächenhaften Charakter der IEM ließe sich der Nachweis der Allgemeinwohlgründe leichter erbringen und durch gebietsbezogene Maßnahme ergäben sich weitere Synergien im Vergleich zur Anwendung eines Baugebotes nach § 176 BauGB.

Die Aktivierungsgrundstücke stehen in einen funktionalen und räumlichen Zusammenhang zueinander. Das Neubaupotential an Wohneinheiten beträgt hier 676 WE, ein für den Stadtteil Nippes nennenswerter Anteil (Bedarf Gesamtstadt: ca. 6.000 WE pro Jahr). Eine objektive Zumutbarkeit für die Bebauung der Aktivierungsgrundstücke scheint gegeben zu sein. Eine detaillierte Betrachtung der objektiven Zumutbarkeit erfolgte im Rahmen des Planspiels nicht. Das Untersuchungsgebiet Weidenpesch wäre für die Anwendung einer IEM daher insgesamt geeignet, wenn der Beitrag zum erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten auch auf Stadtteilebene nachgewiesen werden könnte.

In Köln werden derzeit konsensuale Lösungen zur Baulandmobilisierung bevorzugt. Außerdem erfolge eine kleinteilige eigentümer- bzw. investorenorientierte Innenentwicklung derzeit auch außerhalb von Bebauungsplanvorhaben auf einem hohen Niveau. Vor diesem Hintergrund würde es aktuell aus Sicht der Planungsverwaltung nicht zur Anwendung einer IEM kommen. Die Kommunalpolitiker hielten jedoch die Anwendung einer IEM für denkbar, wenn dies im konkreten Fall erforderlich sei (Interviews 1 und 2).

### München – Wasserburger Landstraße

Insgesamt bestehen derzeit in München keine Probleme, baureife Grundstücke zu aktivieren. Potentialflächen werden durch Marktkräfte zügig einer Bebauung zugeführt. Vor diesem Hintergrund war es schwierig, geeignete Untersuchungsgebiete für das Planspiel zur IEM zu finden. Das Untersuchungsgebiet Wasserburger Landstraße stellt eine wichtige Ausfallstraße für München, mit verschiedenen Quartierszentren dar und soll nachverdichtet werden. Im Rahmen des Planspiels sollte so überprüft werden, ob die angestrebten städtebaulichen Ziele der Aufwertung und der Nachverdichtung durch eine IEM verwirklicht werden könnten.

Mit einer reinen Angebotsplanung ließen sich die angestrebten Nachverdichtungsziele nicht erreichen, da diese keine tatsächliche Entwicklung gewährleistet. Einige der vorhandenen Potentiale werden aktuell gewerblich genutzt. Die angestrebten städtebaulichen Ziele würden hier zu einer Umstrukturierung führen, die eher durch eine Stadtsanierung oder durch einen Stadtumbau verwirklicht werden könnten. Da diese Strukturen allerdings recht kleinteilig sind, wurde bisher die Anwendung einer Stadtsanierungs- oder Stadtumbaumaßnahme nicht verfolgt. Die vorhandenen Nutzungen sollen nicht umgesiedelt, sondern erhalten werden. Die vorhandenen Gebäude sollen durch Aufstockungen nachverdichtet werden.

Im Verlauf des Planspiels hat sich herausgestellt, dass das Untersuchungsgebiet Wasserburger Landstraße für die Anwendung einer IEM nicht geeignet ist. So sind die Aktivierungspotentiale räumlich nur lose miteinander verbunden und in geringer Anzahl vorhanden. Das städtebauliche Konzept für die Wasserburger Landstraße weist den Charakter einer städtebaulichen Umstrukturierung auf. Ob dies durch die Anwendung einer IEM erreicht werden kann, scheint fraglich. Zuletzt tragen die potentiellen Aktivierungsgrundstücke mit ca. 200 WE nicht zur Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohnraum durch Innenentwicklung bei. Im Wohnungsbau werden gesamtstädtisch 8.500 neue WE pro Jahr benötigt. Bei einer Bilanzierung auf Stadtteilebene kann u. U. ein nennenswerter Beitrag zum Bedarf an Wohnraum nachgewiesen werden. Allerdings liegen keine Bedarfszahlen für den betreffenden Stadtteil vor.

Die Stadt schätzt, dass es aufgrund der Enteignungsmöglichkeit im Rahmen der IEM als ultima ratio in Verbindung mit dem Automatismus im jeweiligen Einzelfall gegebenenfalls nicht zur Anwendung einer IEM in München kommen wird. Vor allem die Kommunalpolitik ist zurückhaltend, ein Instrument anzuwenden, das als ultima ratio eine (verpflichtende) Enteignung enthalte. Ferner habe München aufgrund der aktuellen Marktentwicklungen keine passenden Gebietskulissen für die Anwendung einer IEM.

### Stuttgart – Hoffeld

Grundsätzlich würde bei der geplanten städtebaulichen Entwicklung in Hoffeld zunächst auf die vorhandenen Instrumente Bebauungsplan und Bodenordnungsverfahren zurückgegriffen. Allerdings ist fraglich, ob diese reine Angebotsplanung zu einer Bebauung der vorhandenen Potentiale führen werde. Entsprechend scheint die Kopplung mit einer IEM sinnvoll zu sein. Die angestrebte Bebauung sei durch bestehende Instrumente des Besonderen Städtebaurechts nicht zu erreichen. Denkbar wäre der Einsatz mehrerer Baugebote im Anschluss an die Anpassung des Baurechts. Die Anwendung von Baugeboten war in der Vergangenheit in Stuttgart nicht notwendig und deswegen liegen keine Erfahrungen mit dem Instrument vor (vgl. Tabelle 8).

Die Aktivierungsgrundstücke im Untersuchungsgebiet stehen in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang zueinander, da es sich in erster Linie um Nachverdichtungspotentiale in den ehemals gärtnerisch genutzten rückwärtigen Grundstücksbereichen handelt. Ein erheblicher Bedarf an

Wohnstätten ist in der Stadt Stuttgart gegeben. Jährlich werden bis 2020 etwa 5.100 zusätzliche WE benötigt, 2020 bis 2030 jährlich 1.800 WE. Konkrete Zahlen für die einzelnen Stadtteile liegen nicht vor. Das Untersuchungsgebiet in Hoffeld trägt mit bis zu 225 WE einen nennenswerten Beitrag zur Deckung der Wohnungsnachfrage zumindest für den Stadtteil Degerloch bei. Vor diesem Hintergrund erscheint die Durchführung einer IEM nach entsprechenden Ergebnissen der Vorbereitenden Untersuchung möglich zu sein. Unter Umständen erschweren die komplexen Rechtsverhältnisse an den Grundstücken (Erbbaurechte) die Durchführung der IEM.

### Trier – Trier-Nord und Trier-Zewen

In Trier-Nord besteht aktuell ein erheblicher Bodenordnungsbedarf aufgrund der komplexen Eigentümerstruktur. Allein durch bodenordnerische Maßnahmen lässt sich allerdings keine Bebauung sicherstellen. Die Verknüpfung mit Baugeboten wird als zu aufwendig eingeschätzt.

In Trier-Zewen resultieren die vorhandenen Potentiale aus unbebauten Grundstücken einer Jahrzehnte zurückliegenden Angebotsplanung. Um eine Bebauung zu erreichen, kommt lediglich die Anwendung eines Baugebotes in Betracht. Allerdings wird der Aufwand aufgrund der rechtlichen Anforderungen für den Nachweis der Anwendungsvoraussetzungen für jedes einzelne Grundstück als zu hoch eingeschätzt. Die Aktivierung der Baulücken mit der IEM wird aufgrund des gebietsbezogenen Ansatzes und mit dem Erlass flächenhafter Bauverpflichtungen als wesentlich effizienter betrachtet.

Sowohl im Untersuchungsgebiet in Trier-Nord als auch im Untersuchungsgebiet in Trier-Zewen befinden sich die Aktivierungspotentiale in einem funktionalen und räumlichen Zusammenhang. Bei einer vollständigen Aktivierung dieser Potentiale würde jeweils in beiden Untersuchungsgebieten ein nennenswerter Beitrag zum Gesamtbedarf an Wohnraum in Trier in Höhe von jährlich ca. 520 WE geleistet. Da in Trier generell ein erhöhter Bedarf an Wohnraum vorhanden ist und vielfältige Innenentwicklungspotentiale bestehen, wäre die Durchführung einer IEM auf Basis einer Vorbereitenden Untersuchung in beiden Untersuchungsgebieten zweckmäßig. Die städtebaulichen Ziele der baulichen Nutzung vorhandener Potentiale ließen sich durch eine IEM in beiden Gebieten erreichen.

Nach der baulichen Nutzung der Potentiale in Trier-Nord im Rahmen einer IEM könnte auf eine von zwei beabsichtigten SEM im Außenbereich für den Wohnungsbau verzichtet werden. Die Stadt Trier geht sicher davon aus, dass es zu einer Anwendung einer IEM in Trier kommen würde. Die Verwaltung würde der Kommunalpolitik die Anwendung einer IEM vorschlagen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in Trier, die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich zu vermeiden, wird von der Verwaltung erwartet, dass die Kommunalpolitik der Anwendung der IEM zustimmt.

Tabelle 23: Einschätzung der Anwendungswahrscheinlichkeit der IEM in den jeweiligen Planspielkommunen aus Sicht der Verwaltung und der Kommunalpolitik

| Anwendungswahrscheinlichkeit der IEM in den jeweiligen Planspielkommunen | | |
|---|---|---|
| | **Einschätzung der Verwaltung** | **Einschätzung der Kommunalpolitik** |
| **Berlin** | die Anwendung einer IEM ist wahrscheinlich | die Anwendung einer IEM in Berlin Pankow ist für geeignete Gebiete wahrscheinlich |
| **Bonn** | Anwendung wahrscheinlich; Betonung des kommunikativen Aspekts der IEM gegenüber der Kommunalpolitik ist notwendig | eine Anwendung der IEM in Bonn ist unwahrscheinlich |
| **Chemnitz** | keine Anwendung da die Problemlage in Chemnitz die Anwendung einer IEM nicht erlaubt | - |
| **Hamburg** | keine abschließende Einschätzung des Potentials möglich, da es in Hamburg | - |

| | | |
|---|---|---|
| | keine flächendeckende Erfassung von dispers verteilten Baulücken / Brachflächen und auch keine Auswertung zu `nach Planrecht´ untergenutzten Flächen gibt; soweit das Instrument der IEM lediglich die Mobilisierung von Baurechten im ungenutzten Flächenbestand ermöglicht, ohne eine Nutzungsintensivierung durch Umgestaltung zu ermöglichen erfolgt vermutlich keine Anwendung, da für Hamburg eher eine Anwendung für solche Grundstücke in Betracht kommt, die zwar nach dem gegenwärtigen Planungsrecht nicht als mindergenutzt einzustufen sind, für die indessen aus städtebaulicher Sicht eine höhe bauliche Dichte zweckmäßig wäre. | |
| **Köln** | bisher konsensuale Lösungen bevorzugt; Anwendung allerdings nicht ausgeschlossen | die Anwendung einer IEM ist für geeignete Gebiete wahrscheinlich |
| **München** | keine Anwendung da Instrumente, die eine Enteignung potentiell umfassen von der Kommunalpolitik aktuell kritisch gesehen werden | - |
| **Stuttgart** | k.A. | - |
| **Trier** | die Anwendung würde der Kommunalpolitik vorgeschlagen; Aufgrund des Versuchs Außenbereichsflächen zu schonen ist die Zustimmung einer Anwendung wahrscheinlich | - |

# 5. Alternative Konzepte für die IEM

Im Verlauf des Planspiels wurde das ursprüngliche Konzept der IEM modifiziert und es wurden zwei alternative Ansätze einer IEM vorgeschlagen und im Rahmen der Workshops diskutiert.

## 5.1 Konzept für eine IEM mit gestuftem Verfahren

In seinem verfassungsrechtlichen Gutachten schlägt Wickel ausgehend von der von den Planspielkommunen untersuchten Konzeption der IEM einen alternativen Aufbau der IEM mit einem abgestuften Verfahren vor (vgl. Wickel 2017: 6).

Nach dem Vorschlag legt die IEM-Satzung auf Basis von Vorbereitenden Untersuchungen das IEG rechtsverbindlich fest. Die Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke und die Begründung der Bauverpflichtung erfolgen zu einem späteren Zeitpunkt nach der obligatorischen Aufstellung eines IEM-Bebauungsplans. Der Zweck der Satzung besteht darin, dass für alle Grundstücke ein Entwicklungsvermerk ins Grundbuch eingetragen wird und dass die Sicherungsinstrumente des Allgemeinen und Besonderen Städtebaurechts einschließlich der Genehmigungsvorhalte angewendet werden können. Zudem entfaltet die Satzung eine Signalwirkung für die Eigentümer und löst möglicherweise bereits erste Bebauungsinitiativen aus.

Innerhalb des durch die IEM-Satzung bestimmten Gebietes werden je nach geplanten Ablauf und Komplexität ein oder mehrere IEM-Bebauungspläne aufgestellt. Der oder die IEM-Bebauungspläne erfüllen wesentliche Steuerungsaufgaben für die Bebauung der Grundstücke im Rahmen der IEM. Auch legen diese erst die Aktivierungsgrundstücke fest und begründen die Bauverpflichtung.

Bei dem abgestuften Verfahren entfaltet die IEM-Satzung keine enteignungsrechtliche Vorwirkung, sondern erst die IEM-Bebauungspläne. Damit wird zugleich ein neuer Typ von Bebauungsplan vorgeschlagen, der nicht nur eine Bauverpflichtung begründet, sondern auch eine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet. Der Vorteil der räumlichen Gliederung und zeitliche Staffelung des Verfahrens besteht darin, dass die Untersuchungstiefe auf Ebene der der IEM-Satzung reduziert werden kann.

Von Seiten der Planspielkommunen wurde dieses abgestufte Vorgehen nicht begrüßt, da hierbei grundsätzlich IEM-Bebauungspläne aufgestellt werden müssten. Die Planspielkommunen bevorzugen die IEM gemäß dem Konzept des BMI, nach dem die Aktivierungsgrundstücke und die Bauverpflichtungen bereits durch IEM-Satzung begründet werden und durch einen Verwaltungsakt ausgesprochen werden.

## 5.2 „Konsensuale Konzeption der IEM“

Im Rahmen des Abschlussworkshops stellte der Auftragnehmer ein weiteres Konzept für eine IEM zur Diskussion, bei dem die eigentumsrechtlichen Eingriffe abgeschwächt sind (vgl. Abbildung 4). Die mehrstufige sogenannte „konsensuale Konzeption der IEM“ sieht ebenfalls die Kombination von informellen und formellen Instrumentenvor. In einem ersten Schritt bedarf es zunächst eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses zur Innenentwicklung durch den Gemeinderat, der das weitere schrittweise Vorgehen der Gemeinde vorbereitet und legitimiert. Als empirische Grundlage für die gesamte Strategieentwicklung wird eine aktuelle Wohnungsmarktanalyse bzw. -prognose zum vorhandenen und zukünftigen quantitativen und qualitativen Bedarf, differenziert nach Zielgruppen am Wohnungsmarkt benötigt. Zugleich werden durch ein Innenentwicklungskataster für das gesamte Gemeindegebiet die bestehenden Flächen- und Gebäudepotentiale für die Innenentwicklung erfasst.

Nach der Ermittlung dieser Grundlagen erfolgt im zweiten Schritt eine Standortanalyse und Eignungsbewertung vor allem hinsichtlich der städtebaulichen Rahmenbedingungen und Mobilisierungsfähigkeit der identifizierten Brachflächen und Baulücken. Hierbei werden die objektiven Aspekte (wie z.B. Größe, Lage, Umfeld, Erschließung und die planungsrechtliche Situation sowie der Bodenwert) als auch subjektive Aspekte (wie z.B. Eigentumssituation, Interessenslage und Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern) für die ermittelten Flächen- und Gebäudepotentiale erfasst und bewertet.

In einem dritten Schritt werden Strategien zur Aktivierung der erfassten und bewerteten Flächen- und Gebäudepotentiale entwickelt. Grundlage für ein gebietsbezogenes und koordiniertes Vorgehen bildet eine **Innenentwicklungssatzung** zur förmlichen Festlegung des Innenentwicklungsgebietes. Die Satzung entfaltet Signalwirkung für die Eigentümer, führt zur Eintragung eines Entwicklungsvermerks ins Grundbuch aller Grundstücke und löst Genehmigungsvorbehalte nach §§ 144 und 145 BauGB aus.

In diesem Gebiet kommen, je nach Bedarf, unterschiedliche planerische, kooperative und hoheitliche Instrumente des Flächenmanagements zum Einsatz. So kann es erforderlich sein, das Planungsrecht durch einen Bebauungsplan im Hinblick auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde zu ändern, um Art und Maß der baulichen Nutzung an die Ziele der Innenentwicklung anzupassen. Dabei weist die Beteiligung der Eigentümer der Aktivierungsgrundstücke und deren Nachbarn eine hohe Bedeutung auf. Der partizipative Ansatz mit einem kommunikativen Vorgehen umfasst die umfassende Information und Beratung der Eigentümer von Flächen- und Gebäudepotentialen hinsichtlich deren Bebauungs- und Nachnutzungsmöglichkeiten. Dadurch sollen die Mitwirkungsbereitschaft erhöht und ein möglichst hoher Anteil der Innenentwicklungspotentiale mobilisiert werden. Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft gehören schließlich auch die bestehenden hoheitlichen Instrumente wie das Besondere Vorkaufsrecht und das Baugebot zum modifizierten Innenentwicklungsansatz.

Darüber hinaus wären Steuervergünstigungen für die Bebauung von Baulücken oder minder- und fehlgenutzten Grundstücken sowie für die Nachnutzung von leerstehenden Gebäuden zweckdienlich. Die aktive und effiziente Umsetzung der IEM durch die Gemeinde erfordert eine entsprechende organisatorische Struktur, zu der z.B. ein Innenentwicklungsmanager und eine ämterübergreifende Projektgruppe innerhalb der jeweiligen Gemeinde gehören. Abbildung 4 verdeutlicht die einzelnen Bausteine der „konsensualen Konzeption der IEM“.

Abbildung 4: Bausteine und Ablauf einer "konsensualen Konzeption der IEM"

Im Rahmen des Abschlussworkshops wurde von den anwesenden Planspielkommunen darauf hingewiesen, dass diese bereits weitgehend nach dem skizzierten Schema in der Praxis vorgehen. Allerdings enthält das neue Konzept das Instrument der **Innenentwicklungssatzung**, mit der die vorhandenen Flächen- und Gebäudepotentiale räumlich zu einem Maßnahmengebiet zusammengefasst werden, um ein räumlich fokussiertes und koordiniertes Vorgehen in solchen Gemeindeteilen zu erreichen, in denen die Aktivierung der ungenutzten Flächen- und Gebäudepotentiale eine besondere Bedeutung für die Innenentwicklung darstellt.

Die Planspielkommunen sehen in dem modifizierten Konzept der „konsensualen Konzeption der IEM“ keine wesentliche Verbesserung gegenüber den bestehenden Instrumenten zur Innenentwicklung. Insbesondere fehle dem vorgestellten Vorschlag der “konsensualen Konzeption der IEM“ die erforderliche Durchsetzungsstärke bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer. Da bei der „konsensualen Konzeption der IEM“ mit der Satzung noch keine Bauverpflichtung für die Aktivierungsgrundstücke begründet wird, fehlt es an einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung und einen Automatismus zwischen Satzungsbeschluss und der Enteignung als ultima ratio zur Durchsetzung einer Bauverpflichtung . Dies führt wie beim Vorschlag Wickel zu einer verminderten Untersuchungstiefe und Arbeitsaufwand bei den vorbereitenden Untersuchungen für die Satzung. Die Prüfungen müssen indessen für den Bebauungsplan und die Aktivierungsgrundstücke zum Beschluss über den Bebauungsplan abgeschlossen sein.

Die Vorteile der „konsensualen Konzeption der IEM“ bestehen darin, dass diese in ihrer skizzierten Form bereits heute von den Kommunen angewandt werden kann. Bei der Begründung mehrerer Baugebote kann die Einzelbegründung zu diesen aus einem städtebaulichen Rahmenplan abgeleitet werden, wodurch eine gewisse Verfahrensökonomie entsteht. Ein weiterer Vorteil der „konsensualen Konzeption der IEM“ liegt darin, dass diese wegen der Anwendung des grundstücksbezogenen Baugebots nach § 176 BauGB keinen „Automatismus“ wie die IEM enthält. Entsprechend fallen die Anwendungshürden geringer aus.

# 6. Zusammenfassung der Vor- und Nachteile gegenüber den bestehenden Instrumenten des BauGB

Die Planspielkommunen schätzen die Innenentwicklungsmaßnahme im Grundsatz als ein sehr sinnvolles Instrument für die städtebauliche Innenentwicklung ein. Es würde die vorhandenen Instrumente des Allgemeinen und des Besonderen Städtebaurechts sinnvoll ergänzen.

### Regelungsbedarf

Die Planspielkommunen weisen darauf hin, dass eine Anwendung der bestehenden Instrumente zur Mobilisierung der noch vorhandenen Innenentwicklungspotentiale nicht zielführend ist. Im Verlauf des Planspiels hat sich gezeigt, dass die vorhandenen Instrumente von den Planspielkommunen nichtangewendet werden und daher nicht zur Mobilisierung von Bauland geeignet sind. Insbesondere fehle ein umsetzungsorientiertes Instrument, mit dem sich die heterogenen, kleinteiligen und dispers über das Gemeindegebiet verteilten Potentiale mobilisieren ließen. Die dafür in Betracht kommenden Instrumente sind primär grundstücksbezogen und lassen den erforderlichen flächenhaften Ansatz vermissen. Zusammenfassend wird von einer Innenentwicklungsmaßnahme erwartet, dass diese einen Gebietsbezug aufweist, durchsetzungsstark und umsetzungsorientiert ist, ein klar strukturiertes und gestuftes Vorgehen ermöglicht sowie Impulse für die Quartiersentwicklung entfaltet.

### Gebietsbezug

Der gebietsbezogene Ansatz der Bauverpflichtung mittels Satzung zur IEM und Verwaltungsakt wird von den Planspielkommunen begrüßt und für sinnvoll erachtet. Bei einer Vielzahl von Baulücken und der anderen genannten Innenentwicklungspotentiale lasse sich das Gemeinwohlinteresse „Deckung eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten“ zur Innenentwicklung leichter nachweisen als bei einem einzelnen Grundstück. Deshalb erleichtere der flächenhafte Ansatz die Argumentation zur Anwendung der IEM im Vergleich zum einzelnen Baugebot nach § 176 BauGB. Die Untersuchungen aus Gründen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung können für alle Aktivierungsgrundstücke in einem IEM gemeinsam und daher effizienter erfolgen. Gleichwohl steigt mit der Anzahl der Aktivierungsgrundstücke der Aufwand für die Voruntersuchung, da für jedes Aktivierungsgrundstück zusätzlich eine Einzelprüfung der objektiven Zumutbarkeit erfolgen muss.

Ob eine Arbeitserleichterung der gebietsbezogenen Bauverpflichtung gegenüber dem Baugebot nach § 176 BauGB besteht, konnte im Rahmen des Planspiels schon deswegen nicht abschließend ermittelt werden, da aufgrund des erheblichen Aufwands von keiner der Planspielkommunen die vollständige Durchführung einer IEM simuliert werden konnte und auch bis auf eine Stadt keine Erfahrungen mit dem Baugebot vorliegen (vgl. Tabelle 7 und Tabelle 8). Der Arbeitsaufwand zur Durchführung einer IEM wird ähnlich wie der für die Anwendung eines Baugebots eingeschätzt. Insgesamt werden indessen aufgrund der höheren Anzahl der Aktivierungsgrundstücke und damit auch der realisierbaren Wohneinheiten Effizienzvorteile erwartet.

### Umsetzungsorientierung

Mit der IEM werden die Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden auf dem Handlungsfeld der Innenentwicklung gestärkt. Während bei der erstmaligen Entwicklung von Bauland die Nutzung der neu geschaffenen Baurechte beim kommunalen Zwischenerwerbsmodell durch die Grundstückskaufverträge und bei einem kooperativen Baulandmodell durch städtebauliche Verträge durchgesetzt werden kann, ist eine solche Strategie bei der Innenentwicklung in den Fällen nicht möglich, in denen bereits Baurecht besteht. Dies trifft auf die genannten kleinteiligen Innenentwicklungspotentiale im Bestand weitgehend zu. Deshalb bedarf es eines umsetzungsorientierten Ansatzes im Städtebaurecht,

mit dem die im Bestand vorhandenen Baurechte mobilisiert und die Eigentümer selbst zur baulichen Nutzung veranlasst werden können.

Ein erheblicher Anteil der Kommunen hat aus nachvollziehbaren unterschiedlichen Gründen keinen Grundsatzbeschluss zur Baulandentwicklung gefasst, bei dem die Baurechtsschaffung in Abhängigkeit der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer erfolgt und daher auch die Verwirklichung der Baurechte durchgesetzt werden kann. Ein Abschluss städtebaulicher Verträge zur Kostenbeteiligung oder zur zeitnahen Nutzung der Baurechte unterbleibt deshalb. Die IEM kann auch in diesen Fällen planakzessorisch zur Umsetzung der Planungsziele eingesetzt werden, um die Entstehung weiterer, langfristiger Baulücken zu vermeiden.

### Strukturiertes Verfahren und Automatismus

Die stringente Schrittfolge und die Verknüpfung von Eigentümerberatung, Baugebot, aktivem Ankaufsrecht der Gemeinde und Enteignung als ultima ratio in einer IEM werden insgesamt befürwortet, weil dadurch eine hohe Verfahrenstransparenz entsteht. Durch den vorgesehenen Automatismus zwischen den einzelnen Verfahrensschritten können Eigentümer von Aktivierungsgrundstücken in einem IEG jederzeit die Konsequenzen ihres Handelns sicher und zuverlässig abschätzen und welche weiteren Verfahrensschritte dies zu Folge hat. Der Automatismus verstärkt die Anreizwirkung und den umsetzungsorientierten Charakter der IEM erheblich.

Zugleich wird der Automatismus von den Verwaltungen und von der Kommunalpolitik als erhebliches Anwendungshemmnis für den Einsatz des Instruments angesehen. Falls den Gemeinden nach dem Satzungsbeschluss keine weitere Abwägungsmöglichkeit vor der Enteignung bleibt, sondern eine endgültige Entscheidung bereits mit dem Beschluss über die Satzung zur Begründung des Baugebots zu Beginn des Verfahrens getroffen werden muss, könnten dieser Umstand die Anwendungsbereitschaft der IEM durch die Kommunalpolitik mindern.

Die Möglichkeit der IEM, die Bauverpflichtung mittels Enteignung als ultima ratio umzusetzen, wird sowohl aus Sicht der Verwaltung als auch aus der Sicht der Kommunalpolitik ambivalent beurteilt. Einerseits führe dieses „scharfe Schwert“ bei rechtssicherer Anwendung zweifellos zu der gewünschten Bebauung der Aktivierungsgrundstücke und verleihe damit dem Instrument die gewünschte Durchsetzungskraft. Andererseits könne die Möglichkeit einer Enteignung eine Anwendung der IEM verhindern, weil die Kommunalpolitik die Maßnahme nicht beschließt.

Die Beurteilungen aus der Kommunalpolitik im Rahmen des Planspiels bestätigen diese ambivalente Einschätzung. Die Frage, ob eine IEM tatsächlich angewendet würde, werde zum einen von den jeweiligen politischen Konstellationen in den kommunalpolitischen Gremien und zum anderen von der konkreten Situation auf dem Bauland- und Wohnungsmarkt abhängen. Die im Rahmen des Planspiels befragten Akteure der Kommunalpolitik bestätigten, dass ein Einsatz der IEM in der Praxis unter entsprechenden Rahmenbedingungen und Bedarfssituationen denkbar sei.

### Impulswirkung

Aus der Sicht der Praxis wird eine erhebliche Impulswirkung der IEM erwartet. Allein die Existenz des Instruments und das strukturierte Verfahren werden die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer erheblich verbessern, so dass zahlreiche Aktivierungsgrundstücke bereits aufgrund der Erörterungen und der Beratungsgespräche mit den Eigentümern durch diese bebaut oder an Bauwillige veräußert werden. Daher ist zu erwarten, dass in der weitaus überwiegenden Anzahl der Fälle nicht das vollständige Verfahren einer IEM angewendet werden muss, sondern vielmehr der gewünschte Effekt erreicht wird,

dass die Eigentümer von Aktivierungsgrundstücken eine Bebauung der Grundstücke selbst vornehmen, um die hoheitlichen Verfahrensschritte einer IEM abzuwenden.

Die Ergebnisse des Planspiels lassen eine abschließende Quantifizierung der Impulswirkung des Instruments IEM noch nicht zu. Die Einschätzungen beruhen auf den planungspraktischen Erfahrungen in den Kommunen mit anderen hoheitlichen Instrumenten wie beispielsweise der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Auch hier sei festzustellen, dass der Grunderwerb bis auf wenige Ausnahmen in der Praxis freihändig zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert erfolgen könne und die Einleitung eines Enteignungsverfahrens durch Durchsetzung der Grunderwerbspflicht die Ausnahme darstelle. Insgesamt sei entscheidend, dass allein die Möglichkeit einer Enteignung bestünde, um eine Verhandlungslösung für den Grunderwerb zu erreichen. Dieser Effekt wird analog auch für die IEM erwartet.

### Arbeits- und Zeitaufwand

Die städtebauliche Innenentwicklung weist grundsätzlich und unabhängig von der gewählten Strategie und den Instrumenten einen hohen Arbeits- und Zeitaufwand auf. Auch in einem auf Kooperation und Konsens ausgerichteten Verfahren sind die Bedarfssituation, die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer sowie die baulichen Nutzungsmöglichkeiten und wirtschaftlichen Effekte ebenfalls detailliert zu prüfen. Intensive Erörterungs- und Beratungsgespräche sind dafür ebenfalls unerlässlich. Bei der IEM wird der Untersuchungsaufwand darüber hinaus durch die formale Prüfung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung geprägt, um die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der IEM und vor allem die Allgemeinwohlinteressen detailliert nachzuweisen. Die sachgerechte Ausweisung und Abgrenzung eines IEG, der Nachweis des erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Überprüfung der objektiven Zumutbarkeit für jedes einzelne Aktivierungsgrundstück etc. führen zu einem erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand. Der Aufwand wird vergleichbar mit dem Aufwand für die Anwendung des Baugebotes nach § 176 BauGB eingeschätzt, die Mobilisierungseffekte und damit die Effizienz der IEM werden indessen wie bereits dargelegt wegen des flächenhaften Ansatzes als wesentlich höher beurteilt. Wegen der angespannten Personalsituation in den Kommunalverwaltungen wird vorgeschlagen, mit den Voruntersuchungen und den administrativen Aufgaben und der Projektsteuerung einen geeigneten Verfahrensträger zu beauftragen, wie dies bei Vorbereitenden Untersuchungen für Sanierungs- und städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in der Praxis üblich sei.

Wie die Erfahrungen beim Baugebot und bei der Enteignung zeigen, ist nicht auszuschließen, dass betroffene Eigentümer Rechtsmittel gegen die IEM einlegen und es zu Verzögerungen im Verfahrensablauf kommt. Die mittlere Verfahrensdauer schätzen die Kommunen auf 7-8 Jahre, bei nicht mitwirkungsbereiten Grundstückseigentümern auf bis zu 15 Jahre im Einzelfall.

### Verfahrens- und Grunderwerbskosten

Die Durchführung der IEM von den Vorbereitenden Untersuchungen über die gesamten Verfahrensmanagementkosten bis zu den Kosten für den ggf. anfallenden Grunderwerb einzelner Aktivierungsgrundstücke sind durch die Gemeinde zu finanzieren. Durch eine Beauftragung eines Treuhänders mit der Vorbereitung und Durchführung kann die Gemeinde diese Finanzierung über ein Treuhandkonto außerhalb des kommunalen Haushaltes abwickeln und so den eigenen Haushalt temporär entlasten. Der Treuhänder handelt auf eigenen Namen und auf Rechnung der Gemeinde.

Bei der in Einzelfällen erforderlichen Durchführung des kommunalen Ankaufsrechtes von Aktivierungsgrundstücken wird das wirtschaftliche Risiko für die Gemeinde als gering eingeschätzt. Denn es wird ein erheblicher Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten als Voraussetzung für die IEM nachgewiesen, so dass die Reprivatisierung zeitnah erfolgen kann, sofern der kommunale Zwischenerwerb nicht ohnehin bereits zugunsten eines bauwilligen Dritten abgewendet wird.

# 7. Verzeichnisse

## 7.1 Literatur- und Quellenverzeichnis


BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2014: Flächenverbrauch, Flächenpotentiale und Trends 2030. BBSR-Analysen KOMPAKT, H. 7.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2015: Wohnungsmarktprognose 2030. BBSR Analysen KOMPAKT, H. 7.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bonn.

Bielenberg, Walter, 1992: Baupflichten und Wohnbaulandmobilisierung. Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerks, Jg. 46, Nr. 15, S. 193-196.

Bunzel, Arno; Lunebach, Jochem, 1994: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 11. Berlin.

Bunzel, Arno; Strunz, Anton; Wallraven-Lindl, Marie-Luis, 2010: Städtebauliche Gebote nach dem BauGB. Difu-Arbeitshilfen. Berlin.

Bunzel, Arno, 2018: Statement zur Innenentwicklungsmaßnahme. Vortrag im Rahmen des Workshops zum Planspiel Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEM) am 30.5.2018, Berlin.

DV Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, 2016: Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Zugriff: http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/Mehr_Bauland_bezahlbarer_Wohnungsbau_DV.pdf [abgerufen am 15.06.2108]

Dieterich, Hartmut, 1983: Baugebot – ein Weg zur Bebauung erschlossener Baugrundstücke? Städte- und Gemeindebund, Bd. 38, Jg. 1983. S. 49.

Fieseler, Hans-Georg, 2000: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme. München.

Friesecke, Frank; Kötter, Theo, 2015: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gem. §§ 165 ff. BauGB – ein Instrument für die erfolgreiche Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden? Flächenmanagement und Bodenordnung, Jg. 77(2 und 3), S. 75-79 (Teil 1) und 3/2015, S. 111-115 (Teil 2).

Goldschmidt, Jürgen; Taubenek, Olaf 2010: Stadtumbau. München.

Hildebrandt, Hubertus, 1984: Rechtliche und tatsächliche Aspekte bei der Anordnung von Baugeboten. VR Jg. 46 H 1/1984, S. 42-45.

Krautzberger, Michael 2010: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme. In: Henckel, Dietrich; Kuczokowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): Planen - Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, S.454-456.

Krautzberger, Michael 2017: Vorbemerkung §§ 136-164. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Kratzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. München.

Leisner, Roberta, 2009: Baugebot und Baufreiheit. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1126. Berlin.

Müller-Herbers, Sabine; Molder, Frank; Baader, Aline, 2011: Eigentümeransprache bei Baulücken. In: Bock Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Berlin, S. 124-129.

Runkel, Heinrich, 2017a: Vorbemerkung §§ 165-172. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Kratzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. München.

Runkel, Heinrich, 2017b: § 165 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Kratzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. München.

Runkel, Heinrich, 2017c: § 168 Übernahmeverlangen. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Kratzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. München.

Runkel, Heinrich, 2017d: Vorbemerkung §§ 85-122. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Kratzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. München.

Runkel, Heinrich, 2017e: § 85 Enteignungszweck. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Kratzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. München.

Scharmer, Eckart 2010: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. In: Henckel, Dietrich; Kuczokowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): Planen - Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 446-449.

Schlichter, Otto (1993): Überlegungen zum Baugebot. In: Driehaus, Hans-Joachim; Birk, Hans-Jörg (Hrsg.): Baurecht – Aktuell. Köln, S. 349-375.

Schürt, Alexander, 2017: Wohnungsengpässe und Immobilienpreissteigerung. Flächenmanagement und Bodenordnung, Jg. 79(3), S. 103-109.

Söfker, Wilhelm 2017: Zu den Merkmalen des Baugebots für die hier interessierenden Fragen des Vergleichs mit der IEM. Vortrag im Rahmen des Workshops zum Planspiel Innenentwicklungsmaßnahmengebiet (IEM) am 29.11.2017, Berlin.

Stock, Jürgen, 2017: § 176 Baugebot. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Kratzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. München.

Stüer, Bernhard, 1988: Baugebot nach § 176 BauGB – Ein“ stumpfes Schwert“? DÖV, Heft 8/1988, S. 337-340.

Wickel, Martin, 2017: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“ in das Baugesetzbuch. Hamburg.

## 7.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verfahrensschritte der IEM ..... 21
Abbildung 2: Ablaufschema der IEM ..... 23
Abbildung 3: Impulswirkung und Mobilisierungseffekte der IEM (Prinzipskizze) ..... 67
Abbildung 4: Bausteine und Ablauf einer "konsensualen Konzeption der IEM" ..... 85

## 7.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über Termine und Teilnehmer der Vor-Ort-Termine in den Planspielkommunen ..... 25
Tabelle 2: Hoheitliche Instrumente zur Mobilisierung von Baulandpotentialen im Bestand ..... 30
Tabelle 3: Vergleich ausgewählter Aspekte der Sanierungs- und der Entwicklungsmaßnahme mit der IEM ..... 40
Tabelle 4: Einbindung der Enteignung im Vergleich von SEM und IEM ..... 43
Tabelle 5: Strukturdaten der Planspielkommunen ..... 44
Tabelle 6: Innenentwicklungspotentiale in den Planspielkommunen ..... 45
Tabelle 7: Anwendung ausgewählter Instrumente des BauGB in den Planspielkommunen ..... 46
Tabelle 8: Gründe für die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB ..... 47
Tabelle 9: Gründe für die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung einer Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB ..... 48
Tabelle 10: Gründe für den Einsatz der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 164 ff. BauGB ..... 49
Tabelle 11: Erfahrungen mit der Anwendung bzw. Nicht-Anwendung des Besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB ..... 50
Tabelle 12: Merkmale und Struktur der IEG ..... 52
Tabelle 13: Rahmendaten zum IEG Berlin - Langhansstraße ..... 53
Tabelle 14: Rahmendaten zum IEG Bonn - Buschdorf ..... 54
Tabelle 15: Rahmendaten zum IEG Chemnitz - Sonnenberg ..... 56
Tabelle 16: Rahmendaten zum IEG Hamburg - Bahrenfeld ..... 57
Tabelle 17: Rahmendaten zum IEG Köln - Weidenpesch ..... 58
Tabelle 18: Rahmendaten zum IEG München - Wasserburger Landstraße ..... 59
Tabelle 19: Rahmendaten zum IEG Stuttgart - Hoffeld ..... 61
Tabelle 20: Rahmendaten zum IEG Trier-Nord und IEG Trier-Zewen ..... 62
Tabelle 21: Dauer der Durchführung und Umsetzung einer IEM ..... 66
Tabelle 22: Bewältigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen durch die Planspielkommunen ..... 73
Tabelle 23: Einschätzung der Anwendungswahrscheinlichkeit der IEM in den jeweiligen Planspielkommunen aus Sicht der Verwaltung und der Kommunalpolitik ..... 82

# 8. Anhang: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das Baugesetzbuch – Prof. Dr. Martin Wickel

Im Folgenden sind einzelne Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das Baugesetzbuch zusammengefasst, das der Unterzeichnende im Auftrag des BBSR erstellt hat. Nach Abschluss des Gutachtens hat sich die Diskussion über die Innenentwicklungsmaßnahme weiterentwickelt. Als Beitrag zu dieser Diskussion werden am Ende dieser Kernüberlegungen zwei weiterführende Erwägungen aufgenommen.

## I. Einordnung der Innenentwicklungsmaßnahme in das System des Städtebaurechts

Dem verfassungsrechtlichen Gutachten zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ liegt ein gesetzliches Modell der Innenentwicklungsmaßnahme zugrunde, das sich – vereinfacht – wie folgt darstellen lässt:

Die Innenentwicklungsmaßnahme wird als neue **städtebauliche Gesamtmaßnahme** angelegt. Das primäre Ziel dieses neuen Instruments liegt in der Erreichung einer **baulichen Nachverdichtung**. Das zentrale Element der Innenentwicklungsmaßnahme ist die **Innenentwicklungsmaßnahmensatzung**. In dieser wird zunächst das **Innenentwicklungsmaßnahmengebiet** festgelegt. Der zweite wesentliche Gegenstand der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung ist die **Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke**. Die Eigentümer der Aktivierungsgrundstücke sind verpflichtet, diese im Rahmen der planungsrechtlichen Zulässigkeit zu bebauen (**Bauverpflichtung**). Für die Erfüllung der Bauverpflichtung ist in der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung eine entsprechende **Frist** festzulegen.

Die **planungsrechtlich zulässige Nutzung** der Grundstücke kann im Rahmen der Innenentwicklungsmaßnahme eingeschränkt oder sogar neu begründet werden. Für letzteren Fall steht als weiteres Instrument der **Innenentwicklungsmaßnahmenbebauungsplan** neben der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung zur Verfügung. Der Innenentwicklungsmaßnahmenbebauungsplan wird für einzelne Aktivierungsgrundstücke aufgestellt und setzt in diesem Fall auch die Bauverpflichtung und die Frist für ihre Erfüllung fest.

Die Bauverpflichtung wird flankiert durch eine **Verpflichtung zur Beseitigung** bestehender Gebäude, soweit dies für die Erfüllung der Bauverpflichtung erforderlich ist. Die Beseitigungspflicht soll überdies auf mit Mängeln und Missständen im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB behaftete Anlagen („Schrottimmobilien“) ausgedehnt werden können. Kommt der Eigentümer seiner Bauverpflichtung innerhalb der gesetzten Frist nicht nach, ist die Enteignung zulässig (**enteignungsrechtliche Vorwirkung**). Die Bauverpflichtung lässt sich im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags **abwenden**. Für die Durchführung der Innenentwicklungsmaßnahme als Ganzes ist eine **Frist** vorzusehen.

Die Festlegung eines Innenentwicklungsmaßnahmengebiets setzt zunächst voraus, dass dieses **für die Innenentwicklung der Gemeinde von besonderer Bedeutung** ist. Das Gebiet kann neben Innenbereichsflächen in untergeordnetem Umfang auch Außenbereichsflächen umfassen. Als Aktivierungsgrundstücke kommen **Brachflächen, Baulücken, untergenutzte Grundstücke und andere Nachverdichtungspotenziale** in Betracht. Weitere Voraussetzungen für die Festlegung des Innenentwicklungsmaßnahmengebiets und die Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke sind vorgesehen. Im Mittelpunkt steht dabei die Anforderung, dass die Innenentwicklungsmaßnahme für das **Wohl der Allgemeinheit** erforderlich sein muss. Dem Gutachten liegt ein Formulierungsvorschlag zugrunde, wonach

dies dann der Fall ist, „insbesondere wenn ein [dringender/erhöhter] Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten für die Zwecke des § 1 Abs. 5 S. 3 durch Maßnahmen der Innenentwicklung gedeckt werden soll“. Daneben muss die Innenentwicklungsmaßnahme weiteren Zielen und Zwecken, vor allem einer baulichen Nachverdichtung, dienen. Die angestrebten Ziele und Zwecke dürfen nicht durch städtebauliche Verträge erreicht werden können und eine zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums muss gewährleistet sein. Weiterhin wird die Innenentwicklungsmaßnahme dem Abwägungsgebot unterworfen.

Von der **städtebaulichen Sanierungsmaßnahme** und der **städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme** unterscheidet sich die Innenentwicklungsmaßnahme dadurch, dass sie primär nicht auf die Verbesserung eines Gebiets, sondern auf die Nachverdichtung einzelner Grundstücke zielt.

Die Innenentwicklungsmaßnahme ähnelt der **Kombination von Baugebot, Beseitigungsverpflichtung und Enteignung**, die bereits nach den geltenden Vorschriften des BauGB möglich sind. Vor allem kommt auch der kooperative und kommunikative Aspekt des Baugebots zum Tragen. Der Unterschied zu diesen bereits bestehenden Instrumenten liegt darin, dass die einzelnen Elemente in der Innenentwicklungsmaßnahme zu einem Instrument zusammengefügt werden. Zugleich werden die Maßnahmen auf einzelnen Grundstücken durch die Innenentwicklungsmaßnahme zu einer Gesamtmaßnahme verbunden. Kennzeichnend gegenüber der Kombination von Baugebot, Beseitigungsverpflichtung und Enteignung sind somit die Grundlage in einem einheitlichen Konzept und der Ablauf, der gleich einem „Automatismus“ ohne weitere Einzelentscheidungen zur Zulässigkeit der Enteignung führt. Dem steht der erhebliche Aufwand in Vorbereitung der Innenentwicklungsmaßnahme gegenüber.

## II. Verfassungsmäßigkeit der Innenentwicklungsmaßnahme

Die **Gesetzgebungskompetenz** für die Regelung der Innenentwicklungsmaßnahme steht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 und 18 GG dem Bund zu. Eine inhaltliche Nähe zum Wirtschaftsrecht oder Bauordnungsrecht ändert nichts an der Qualifizierung als bodenrechtliche Regelung.

Die Innenentwicklungsmaßnahme umfasst **verschiedene Elemente**: Bauverpflichtung, Beseitigungspflichten, gegebenenfalls Modifizierung der planungsrechtlich zulässigen Nutzung des Grundstücks und enteignungsrechtliche Vorwirkung. Diese Elemente sind zunächst jeweils für sich betrachtet einer Prüfung auf die Vereinbarkeit mit Grundrechten zu unterwerfen. Im Mittelpunkt steht dabei die Vereinbarkeit mit dem Eigentumsgrundrecht des **Art. 14 GG**. Auch das allgemeine Gleichheitsgrundrecht des **Art. 3 Abs. 1 GG** ist betroffen. Trotz der gesonderten Betrachtung ist festzustellen, dass die Innenentwicklungsmaßnahme insgesamt nur verfassungsmäßig sein kann, wenn alle Elemente für sich betrachtet ebenfalls verfassungsgemäß sind.

Das der Prüfung zugrunde gelegte Modell sieht vor, dass die Enteignung zulässig ist, wenn der Eigentümer eines Aktivierungsgrundstücks seiner Bauverpflichtung nicht fristgerecht nachkommt und er ein angemessenes Angebot zum freihändigen Erwerb des Grundstücks ablehnt. Dies stellt eine **enteignungsrechtliche Vorwirkung** dar, die den für Enteignungen geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben des **Art. 14 Abs. 3 GG** genügen muss.

Im Mittelpunkt der Prüfung steht die Anforderung, dass die Enteignung von einem **Gemeinwohlzweck** getragen sein muss. Der zugrunde gelegte Formulierungsvorschlag sieht als Voraussetzung der Innenentwicklungsmaßnahme vor, dass das Wohl der Allgemeinheit diese erfordert. Dies ist der Fall, „insbesondere wenn ein [dringender/erhöhter] Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten für die Zwecke

des § 1 Absatz 5 Satz 3 durch Maßnahmen der Innenentwicklung gedeckt werden soll“. In der Regelung werden somit zwei Gemeinwohlzwecke – Deckung eines Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten einerseits und Verwirklichung des Vorrangs der Innenentwicklung andererseits – miteinander zu einem Gemeinwohlzweck verbunden.

Ein in dieser Weise konkret benannter Gemeinwohlzweck genügt den Anforderungen der **Bestimmung** des Gemeinwohlzwecks **durch den Gesetzgeber**. Dies gilt zunächst für den Zweck der Deckung eines Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten. Ob auch der Gemeinwohlzweck der Innenentwicklung, insbesondere im Rahmen seiner spezifischen Konkretisierung durch die Innenentwicklungsmaßnahme, für sich betrachtet hinreichend bestimmt wäre, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls in der Kombination mit der Deckung eines Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten ist von der hinreichenden Bestimmtheit auszugehen.

Darüber hinaus muss ein Gemeinwohlzweck auch grundsätzlich **enteignungswürdig** sein. Das Bundesverfassungsgericht verlangt hier – unter Einräumung eines Ermessensspielraums für den Gesetzgeber – ein Gemeinwohlziel „von besonderem Gewicht“. Sowohl die Deckung eines Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten als auch die Innenentwicklung erfüllen diese Voraussetzung.

Die Anerkennung weiterer – unbenannter – Gemeinwohlzwecke, wie durch die zugrunde gelegte Formulierung („insbesondere“) wohl intendiert, stößt aus Gründen der mangelnden Bestimmtheit auf verfassungsrechtliche Bedenken. Die Ableitung des Gemeinwohlzwecks allein aus der Bestimmung der Art des Vorhabens Innenentwicklungsmaßnahme entspricht nicht der Intention des Gesetzgebers. Weitere Gemeinwohlzwecke wären dementsprechend gegebenenfalls ausdrücklich zu benennen.

Die Innenentwicklungsmaßnahme ist zur Erreichung des Gemeinwohlziels auch **geeignet** und **erforderlich**. Zwar lassen sich die Ziele der Innenentwicklungsmaßnahme auch mit dem Baugebot in Kombination mit der Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB erreichen. Die Innenentwicklungsmaßnahme kann aber – einmal in Kraft gesetzt – mit dem zugrunde liegenden einheitlichen Konzept und dem beschriebenen „Automatismus“ Schwächen des Zusammenspiels von Baugebot und Enteignung überwinden. Dementsprechend steht im Sinne der Geeignetheit und Erforderlichkeit kein milderes Mittel zur Verfügung.

Die Frage der **Angemessenheit** der Enteignung stellt sich – ebenso wie im Übrigen die Frage nach der Geeignetheit und Erforderlichkeit – auf zwei Ebenen. Zum einen ist die Angemessenheit der einzelnen Enteignung für die Erreichung des Ziels der Innenentwicklungsmaßnahme zu beurteilen. Zum anderen geht es um die Angemessenheit der konkreten Innenentwicklungsmaßnahme für die Erreichung des Gemeinwohlziels. Die Bedeutung von Grund und Boden für die Stadtentwicklung lässt es angemessen erscheinen, den Gemeinden mit der Innenentwicklungsmaßnahme auch ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie den passiven Bestandsschutz der Grundstückseigentümer überwinden können. Anderenfalls wäre eine aktive Verfolgung städtebaulicher Zielsetzungen gerade in bereits bebauten Ortslagen kaum möglich. Allerdings erscheint gerade mit Blick auf genutzte Grundstücke eine Beschränkung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit geboten. Bei einer nicht erheblichen Unternutzung eines Grundstücks scheint die Enteignung als Instrument zur Erreichung geringfügiger Verbesserungen nicht angemessen. Hier empfiehlt sich eine Beschränkung der möglichen Aktivierungsgrundstücke auf erheblich untergenutzte Grundstücke. Weiterhin dürfte der Einsatz der Innenentwicklungsmaßnahme nicht für die Deckung jeglichen Bedarfs angemessen sein. Hier wird die Aufnahme eines quantitativen Elements empfohlen, etwa die Beschränkung der Innenentwicklungsmaßnahme auf die Deckung eines erheblichen Bedarfs. Unverhältnismäßige Fallgestaltungen lassen sich auch durch die Anwendung des Abwägungsgebots vermeiden.

Die Innenentwicklungsmaßnahme führt zu einer hinsichtlich **Art. 3 Abs. 1 GG** relevanten Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Grundstücke. Dies ergibt sich aus der Möglichkeit, die planungsrechtlich zulässige Nutzung der Grundstücke einzuschränken und insbesondere neu zu begründen. Diese (Un-)Gleichbehandlung erscheint jedoch angemessen, da anderenfalls die Möglichkeiten der Gemeinden, die Innenentwicklung aktiv zu verwirklichen, deutlich eingeschränkt wären und die Erreichung dieses Ziels infrage stellen würden. Allerdings liegt es auch hier nahe, die Aktivierungsgrund-stücke auf erheblich untergenutzte Grundstücke zu beschränken.

Die **Bauverpflichtung** stellt sich als **Inhalts- und Schrankenbestimmung** des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dar. Die Anforderungen an eine verhältnismäßige und gleichheitsgerechte Inhalts- und Schrankenbestimmung sind im Wesentlichen gewahrt. Als unverhältnismäßig dürfte sich die Bauverpflichtung jedoch in Fällen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit erweisen. Dementsprechend muss die Bauverpflichtung auf ein objektiv wirtschaftliches Vorhaben gerichtet sein.

Die der Bauverpflichtung dienende **Beseitigungspflicht** – ebenfalls eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG – lässt sich mit den gleichen Gründen rechtfertigen, die auch die Bauverpflichtung tragen. Auch sie kann demgemäß als angemessen angesehen werden. Nur muss berücksichtigt werden, dass die Beseitigungspflicht noch stärker die Privatnützigkeit des Eigentums einschränkt. Die Intensität des Eingriffs nimmt insgesamt zu, was entsprechend gewichtigere Gründe zur Rechtfertigung erfordert.

Die auf mit Mängeln und Missständen im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB behaftete Anlagen erweiterte Beseitigungspflicht dient nicht dem Ziel der Nachverdichtung, sondern der Vermeidung negativer Ausstrahlungseffekte. Insofern erscheint es im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlich bedenklich, dass die Beseitigungspflicht allein auf Aktivierungsgrundstücken entstehen kann.

Die **Änderung der planungsrechtlich zulässigen Nutzungen** entweder durch die Innenentwicklungsmaßnahmensatzung oder den Innenentwicklungsmaßnahmenbebauungsplan stellen ebenfalls Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar. Sie begegnen keinen besonderen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Verhältnismäßigkeit und die Gleichheitsgerechtigkeit lassen sich jeweils im Rahmen der Abwägung herstellen.

Nach dem bei der Begutachtung zugrunde gelegten Modell, soll die Aufstellung einer Innenentwicklungsmaßnahmensatzung für sämtliche Grundstücke im Innenentwicklungsmaßnahmengebiet Genehmigungspflichten nach §§ 144 f. BauGB auslösen. Überdies wird ein Innenentwicklungsvermerk eingetragen. Soweit sich diese Rechtsfolgen auch auf Grundstücke erstrecken, die nicht Aktivierungsgrundstücke sind, erscheinen sie als unverhältnismäßig.

Regelungen über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen stoßen – soweit betrachtet – nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken.

## III. Verfassungsrechtliche Herausforderungen bei der Anwendung der Innenentwicklungsmaßnahme durch die Gemeinden

In verfassungsrechtlicher Hinsicht besteht die Herausforderung für die Gemeinden darin, das Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme verfassungsgemäß anzuwenden. Der Gesetzgeber verwendet – notwendigerweise – unbestimmte Rechtsbegriffe, räumt Ermessen ein und schafft Abwägungsspielräume. Zum Teil ist das Instrumentarium der Innenentwicklungsmaßnahme verfassungsrechtlich nur zu rechtfertigen, wenn es durch die Gemeinden in **verfassungskonformer Auslegung** angewendet wird. Diese Anforderungen werden in der kommunalen Praxis zu konkretisieren sein.

Als besondere Herausforderung stellt sich dabei bereits die **Untersuchungstiefe** der vorbereitenden Untersuchungen dar. Da es nach dem zugrunde gelegten Modell nach der Aufstellung der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung in der Regel zu keiner weiteren Konkretisierung mehr kommt, sind auch die Umstände der konkret betroffenen Grundstücke bereits zu ermitteln. Das bedeutet, dass alle für die Innenentwicklungsmaßnahme und ihren Vollzug relevanten Gesichtspunkte bereits zu berücksichtigen sind. Die Maßnahme ist also gleichsam bereits im Stadium der vorbereitenden Untersuchung „zu Ende“ zu denken.

Bei der **Auswahl der Innenentwicklungsmaßnahme** als Instrument kommt den Gemeinden ein planerischer Gestaltungsspielraum zu. Gleiches gilt für die **Festlegung des Innenentwicklungsmaßnahmengebiets**.

Zur **Feststellung des Bedarfs**, der das Gemeinwohlerfordernis begründet, werden häufig Prognosen erforderlich sein, bei denen den Gemeinden ein entsprechender Prognosespielraum zukommt. Weiterhin ist der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu wahren. Zunächst muss die Innenentwicklungsmaßnahme das verhältnismäßige Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlzwecks darstellen. Bei der Prüfung der Erforderlichkeit kommt den Gemeinden zugute, dass kein strikter Maßstab im Sinne einer Unverzichtbarkeit zugrunde zu legen ist. Weiter ist eine Prüfung der Angemessenheit auch unter Berücksichtigung privater Belange erforderlich. Auch bei der **Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke** ist die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Die Gemeinden haben also die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Einbeziehung eines Grundstücks zu prüfen und zu gewährleisten. Im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Einbeziehung des einzelnen Grundstücks ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtmaßnahme darauf angewiesen ist, dass ein Geflecht an Maßnahmen entsteht. Schließlich liegt die wahrscheinlich schwierigste Prüfung im Rahmen der Innenentwicklungsmaßnahme in der Prüfung der Angemessenheit der Einbeziehung eines Aktivierungsgrundstücks. Ein planerischer Gestaltungsspielraum besteht nur jenseits der enteignungsrechtlichen Prüfung der Bindung an das Gemeinwohlziel.

Bei der Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke ist auch die entstehende Bauverpflichtung zu beachten. Die wirtschaftliche Rentabilität des Vorhabens ist dabei von den Gemeinden bei jedem Aktivierungsgrundstück zu prüfen und zu gewährleisten. Ein schonender Übergang zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit lässt sich unter Umständen durch die Anpassung der Frist für die Bauverpflichtung bewerkstelligen.

Eine wesentliche Herausforderung ergibt sich daraus, dass es sich bei der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung um einen im Wesentlichen einstufigen Entscheidungsprozess handelt, in dem insbesondere die zentrale Entscheidung der Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke bereits in der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung getroffen werden muss. Allerdings lässt sich ein Alternativmodell denken, in dem auf die Bestimmung der Aktivierungsgrundstücke bereits auf der Ebene der Innentwick-

lungsmaßnahmensatzung verzichtet wird. Diese Entscheidung könnte dann zeitlich gestaffelt in mehreren Innenentwicklungsmaßnahmenbebauungsplänen getroffen werden, die jeweils für Teilgebiete aufgestellt werden.

## IV. Weitergehende Erwägungen im Anschluss an das Gutachten

Nach dem Abschluss des Gutachtens sind in der Diskussion weitere Fragen aufgeworfen worden, zu denen hier – vorbehaltlich einer umfassenden Prüfung – folgende erste Erwägungen angestellt werden können:

Ein eventuelles Ermessen, von der Enteignung letztlich abzusehen, ist durch den Zweck und die Konstruktion der Innenentwicklungsmaßnahme beschränkt. Damit entsteht für den Regelfall ein „Automatismus“, der vom Erlass der Innenentwicklungsmaßnahmensatzung mit der Bestimmung des Aktivierungsgrundstücks zur Enteignung führt. Die Innenentwicklungsmaßnahme erfordert als Gesamtmaßnahme, wie gesehen, dass die Maßnahmen auf den einzelnen Grundstücken im Sinne eines einheitlichen Konzepts zu einem Geflecht verbunden werden. Nur durch die Verbindung der Maßnahmen auf den einzelnen Grundstücken wird in der Regel ein Effekt im Hinblick auf einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten zu erzielen sein, der die Innenentwicklungsmaßnahme mit ihren weitgehenden Rechtsfolgen rechtfertigt. Der Verzicht auf einzelne Enteignungen könnte demgemäß die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme und auch ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung infrage stellen.

Die Bestimmung eines Grundstücks als Aktivierungsgrundstück zieht für den Grundstückseigentümer weitreichende Pflichten nach sich. Werden diese allein durch die Satzung bewirkt, kann Unsicherheit darüber entstehen, ob der Eigentümer von diesen Verpflichtungen in ausreichender Weise Kenntnis erlangt. Um diese Unsicherheit zu vermeiden, erscheint die Verbindung mit einem Verwaltungsakt zumindest sinnvoll. Ob sie auch verfassungsrechtlich geboten ist, wäre genauer zu untersuchen.

Hamburg, im Dezember 2017

**Prof. Dr. Martin Wickel**

## 9. Dank

Die zahlreichen Anmerkungen und Hinweise aus den Planspielkommunen haben diesen Abschlussbericht ermöglicht. Unser Dank gilt allen Referenten und Teilnehmern der Workshops im Rahmen des Planspiels und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Planspielstädte für ihre engagierte Mitwirkung und konstruktive Zusammenarbeit, insbesondere:

Frau Judith Huber – Bundeshauptstadt Berlin

Herr Michael Isselmann – Stadt Bonn

Frau Annette Lombard – Stadt Bonn

Herr Börries Butenop – Stadt Chemnitz

Frau Birgit Lohmann – Hansestadt Hamburg

Herr Arno Pletz – Hansestadt Hamburg

Frau Sabine Pawlowski – Stadt Köln

Frau Wibke Dehnert – Stadt München

Frau Iris Wiemann-Enkler – Stadt Trier

Frau Eva Weiß – Stadt Trier

Frau Christiane Schneider – Stadt Stuttgart

Herr Axel Fricke – Stadt Stuttgart