

Betreff:

Aktivierung von Bauflächenpotenzialen

Anwendung des § 176 Baugesetzbuch, Baugebote

Entscheidungsvorlage

Ausgangssituation

Nach einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) unter insgesamt 190 bundesdeutschen Oberbürgermeistern ist der Wohnraummangel derzeit die größte Herausforderung für die Städte. Alle Instrumente des Baugesetzbuches zur Herstellung der Planreife und der Erschließung von Baugebieten werden derzeit diskutiert, auch das bisher wenig angewendete Baugebot. Auch für Nürnberg stellt sich die Frage der Anwendung, sowohl als Mittel für die Nutzung von Baulücken als auch zur besseren Aktivierung in Neubaugebieten. Die rechtlichen Grundlagen sind in der Anlage (Sachstand zu § 176 BauGB der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages) zusammengefasst und erläutert.

Das Baugebot ist durchaus umstritten, weil sein Ziel der Aktivierung von Baugrundstücken, kollidieren kann mit den Interessen der EigentümerInnen. Oftmals werden Grundstücke jahrzehntelang nicht plangemäß genutzt. Die Gründe sind vielfältig, sie reichen vom Aufsparen für Kinder und Enkelkinder bis hin zur Bodenspekulation. Das Baugebot ist ein Instrument des Planungsrechtes, des Baugesetzbuches. Sein Ziel ist es, Baurecht umzusetzen. Baurecht entsteht nicht schon durch die Aufstellung von Bebauungsplänen, sondern durch die anschließende Herstellung der erforderlichen technischen und sozialen Infrastruktur durch die Stadt. Die Kosten dafür trägt in der Regel die Stadt, also die SteuerzahlerInnen.

Eine zögerliche Bebauung ist nicht nur kommunalfiskalisch kontraproduktiv, der hohe finanzielle Einsatz für Infrastrukturen wird tlw. erst nach Jahrzehnten vollständig genutzt. Sie führt auch zu Folgekosten, beispielsweise müssen unterausgenutzte Entwässerungsanlagen regelmäßig durchgespült werden, um sie dauerhaft zu erhalten. Die Kosten dafür trägt ebenfalls die Allgemeinheit. Es liegt also im öffentlichen Interesse, die vorhandenen Baugrundstücke besser zu nutzen.

Ein weiteres Argument für die verstärkte Nutzung bebaubarer Grundstücke sind die Umweltaspekte in der Planung. Das Baugesetzbuch macht durch § 1 Abs. 5 den Schwerpunkt der Entwicklung deutlich: „... soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“ Um weitere Eingriffe in Natur und Landschaft auf das absolute notwendige Maß zu reduzieren, müssen vorhandene Potenziale besser genutzt werden.

Anwendungsmöglichkeiten des Baugebotes

Das Baugebot ist anwendbar in Bebauungsplangebieten und in Gebieten nach § 34 BauGB (im Zusammenhang bebaute Ortsteile). Es dient der Realisierung der bestimmungsgemäßen Nutzung der Baugrundstücke und der Schließung von Baulücken.

Baulücken

Überall im Stadtgebiet gibt es in Baugebieten unbebaute Grundstücke, meist Baulücken. Auch in Nürnberg wäre die Anwendung des Baugebotes zur Aktivierung dieser Potenziale denkbar. Viele Baulücken und unterausgenutzte Grundstücke liegen allerdings in Ein- und Zweifamilienhausgebieten. Der Einsatz des Baugebotes erscheint hier nicht zielführend. Vielmehr sollte untersucht werden, wo mit dem sehr arbeitsintensiven Instrument möglichst viel Erfolg erzielt werden kann. Dies betrifft nicht nur Wohngebäude sondern auch die Nutzung von Grundstücken im gewerblichen Bereich, z.B. für Büro und Dienstleistung an prominenter Stelle im Stadtgebiet.

Baugebiete

Baugebiete, die durch städtebauliche Verträge mit einem Investor entwickelt werden, werden i.d.R. vollständig und zügig bebaut. Anders sieht es in Baugebieten aus, die in der klassischen Bauleitplanung mit Umlegung entwickelt wurden. Zwar entsteht durch die konsequente Abschöpfung des sog. Umlegungsvorteils in vielen Fällen ein Nutzungs- bzw. Veräußerungsdruck für die EigentümerInnen, trotzdem zeigt die Praxis, dass oftmals Baugebiete auch nach Jahrzehnten noch nicht vollständig bebaut sind.

Bereits im Zuge des Umlegungsverfahrens könnte ein Baugebot ausgesprochen werden¹. Dies ist jedoch nicht flächendeckend möglich, sondern muss entsprechend der Regelungen nach § 176 BauGB in jedem Einzelfall begründet und dasungsverfahren durchgeführt werden. Trotz des zu erwartenden Aufwandes sollte der Einsatz geprüft werden.

Differenzierte Betrachtung bei Gewerbeflächen

Bei Gewerbeflächen ist das Baugebot differenziert zu handhaben:

a) Flächen, die Unternehmen als künftige Erweiterungsflächen erworben haben

Da es für Unternehmen im Stadtgebiet in der Regel nahezu unmöglich ist, im direkten Umfeld ihres Betriebsstandortes Erweiterungsflächen zu finden, werden teilweise bereits bei der Ansiedlung an einem neuen Standort Flächen für eine perspektivische Unternehmenserweiterung mit erworben. Eine Anwendung des § 176 BauGB auf diese Flächen würde die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Nürnberg massiv beeinträchtigen und kommt daher nicht in Betracht.

b) Flächen, die als Spekulationsobjekte gehalten werden

Bei Gewerbeflächen, die nicht als Erweiterungsflächen i.S.d. vorausgehenden Absatzes gehalten werden, kann die Anwendung des § 176 BauGB ein geeignetes Instrument der Flächenmobilisierung darstellen.

Verfahrensablauf Baugebot

Das Baugebot ist ein Eingriff in die eigentumsrechtliche Verfügungsgewalt der GrundstückseigentümerInnen über ihr Eigentum. Aus diesem Grund kann das Baugebot nur mit einem umfangreichen Verfahren angewendet werden. Das Difu hat den Arbeitsablauf grob skizziert:

- a) „Ermittlung der städtebaulichen Notwendigkeit für den Erlass des Baugebots durch die Feststellung des Ist-Zustandes und der Gegenüberstellung des gewollten Zustandes in einem Gebiet/auf einem Grundstück.
- b) Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Realisierbarkeit des Baugebots, insbesondere hinsichtlich des Umfangs der Bebauung in Abstimmung mit der Bauaufsichtsbehörde.
- c) Klärung, welche Kosten (Entschädigung, Übernahmeanspruch) ggf. auf die Gemeinde zukommen können.
- d) Vorklärung, ob grundsätzlich die erforderlichen Haushaltsmittel bereitgestellt werden können (Einschaltung der Kämmerei).
- e) Vorklärung, ob grundsätzlich der politische Wille zum Erlass von Baugeboten vorhanden ist. Bei einer größeren Zahl von Fällen kommt die Herbeiführung eines Grundsatzbeschlusses zur Gewährleistung einer optimalen Gleichbehandlung der betroffenen EigentümerInnen in Betracht.
- f) Erstellung eines Zeitplans für das beabsichtigte Vorgehen. Dies auch deshalb, weil von der Gemeinde ggf. Gutachten, Stellungnahmen, Auskünfte zu Fördermitteln etc. eingeholt werden müssen, deren Dauer häufig unterschätzt wird. Auch zur Begründung der Erforderlichkeit der „alsbaldigen Durchführung“ beim Baugebot empfiehlt es sich, die erwartete Zeit bis zur Zielerreichung aufzuzeigen.

¹ § 59 Abs. 7 BauGB i.V.m. §176 BauGB

- g) Entwurf einer Begründung des Gebots mit Feststellung der städtebaulichen Gründe für den Gebotserlass und der Notwendigkeit, das Gebot alsbald zu erlassen.
- h) Welche Fördermittel stehen zur Verfügung? Erstellung einer Liste mit allen notwendigen Angaben.
- i) Ermittlung der Eigentümer/innen und deren aktueller Adressen, Grundbuchauszug zur Feststellung bestehender Grundpfandrechte etc. Gegebenenfalls Einleitung eines Verfahrens nach § 207 BauGB.
- j) Erarbeitung eines Vertragsentwurfs für eine mögliche Einigung bzw. zur Übergabe bei der Erörterungsveranstaltung.
- k) Schriftliches Angebot zu einer einvernehmlichen Umsetzung der erforderlichen Baumaßnahmen an die Eigentümer/innen
- l) Einladung, Durchführung eines Erörterungstermins und Dokumentation der Ergebnisse zur Verfahrensakte“²

Tatsächlich ist das Baugebot ein einzelfallbezogener Verwaltungsakt, dem umfangreiche konzeptionelle und grundstücksbezogene Prüfungen voraus gehen müssen. So müssen in jedem Einzelfall z.B. die objektive Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden und der Nachweis erbracht werden, dass die Notwendigkeit für die Anwendung des Baugebots besteht. Erst nach Abarbeitung der konzeptionellen und grundstücksbezogenen Kriterien, dem Nachweis der objektiven Wirtschaftlichkeit und der Erforderlichkeit sowie einer intensiven Erörterung mit den EigentümerInnen kann das Baugebot erlassen werden.

Wenn der/die GrundstückseigentümerIn dem Gebot nicht nachkommen, können Zwangsgelder erhoben werden. Zudem kann der Eigentümer von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist (subjektive Unwirtschaftlichkeit)³. Die Gemeinde hat in diesem Fall eine angemessene Entschädigung zu bezahlen. Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach den enteignungsrechtlichen Vorschriften und würde von der Enteignungsbehörde auf Antrag des/der GrundstückseigentümersIn festgestellt werden, sofern eine freihändige Einigung zwischen den Parteien nicht zustande kommt. Ist die Durchführung des Vorhabens der GrundstückseigentümerIn zumutbar, kommt diese aber dem Baugenbot auch nach Durchführung von Vollstreckungsmaßnahmen nicht nach⁴, kann die Gemeinde ein Enteignungsverfahren einleiten.

Die immer wieder in Zusammenhang mit den Ankündigungen in Tübingen in der Presse beschworene Enteignung ist daher nur das letzte Mittel, das der Gemeinde nach BauGB zur Umsetzung des Baugebots zur Verfügung steht. Vorrangiges Ziel sollte es stets, im Rahmen der Erörterung mit den EigentümerInnen zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Dabei sollte die Stadt die EigentümerInnen beraten, über die Nutzungsmöglichkeiten informieren, Hilfestellung bei der Entscheidungsfindung geben. Ziel ist immer die einvernehmliche Lösung, alle hoheitlichen Schritte stellen die Ultima Ratio dar. Die Stadt Köln hat nach eigenen Angaben auf diese Weise seit 1990 mehr als 22.000 neue Wohnungen realisieren können. Nur wenn trotz aller Bemühungen keine Einigung erzielt werden konnte, hat die Stadt Köln zur Durchsetzung der Baulückenschließung ein Baugebotsverfahren eingeleitet (41 Verfahren seit Beginn des Baulückenprogramms im Jahr 1990).

Auch die Stadt Nürnberg hat ein Baulückenprogramm für Wohngrundstücke durchgeführt. Die Ergebnisse waren durchaus positiv, ein Zwischenbericht wurde in der Sitzung des AfS am 29.01.2015 unter TOP 7 behandelt. Das Baulückenprogramm kann als Grundlage für die Nutzung des Baugebotes herangezogen werden.

² Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch

Difu-Arbeitshilfe, Berlin, August 2010

³ § 176 Abs. 4 Satz 1 BauGB

⁴ § 176 Abs. 8 BauGB

Einschätzung des Instruments

Das Baugesetzbuch enthält eine ganze Reihe an Instrumentarien, die Planungsrecht generieren und dessen Umsetzung erleichtern sollen. Das Baugebot soll die Nutzung baureifer Grundstücke ermöglichen.

Baugebote sind wegen des Eingriffs in das Eigentum an besondere Voraussetzungen gebunden. Um diesen gerecht zu werden, ist die Anwendung dieser Instrumente mit ganz erheblichem Aufwand verbunden. Die Gemeinden sind bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der EigentümerInnen auf die Realisierung im Wege der Verwaltungsvollstreckung angewiesen. Die Durchsetzung bestandskräftiger städtebaulicher Gebote im Verwaltungszwang erfordert regelmäßig einen komplexen Verwaltungs- und auch Zeitaufwand.⁵

Den EigentümerInnen ist nicht alles zumutbar, die wirtschaftliche Nutzung muss objektiv möglich sein und durch die Stadt nachgewiesen werden. Grundsätzlich wird die Stadt auf einvernehmliche Lösungen bei der Aktivierung von Baugrundstücken setzen und in Gesprächen mit den EigentümerInnen deren Bereitschaft zur adäquaten Nutzung stärken. Einhergehen muss aber die Bereitschaft und die Fähigkeit der Stadt, das Baugebot beim Scheitern der Gespräche auch anzuwenden.

Der Gesetzgeber hat die Regelungen zum Baugebot geschaffen, um städtebauliche Planungen umzusetzen und Ziele der Kommunen zu realisieren. Absicht ist es, eine einvernehmliche Umsetzung der städtebaulichen Ziele mit ausreichendem Nachdruck zu begleiten.

Das Baugebot stellt ein Instrument einer aktiven Bodenpolitik dar. Als solches ist es geeignet, städtebauliche Missstände zu beseitigen und auf eine angemessene bauliche Ausnutzung von un- oder mindergenutzten Flächen hinzuwirken. Der Schutz der GrundstückseigentümerInnen ist durch Übernahmeansprüche und angemessene Entschädigungszahlungen gewährleistet. Die Wirksamkeit dieses Instrumentes ist jedoch in erheblichem Maß davon abhängig, dass die rechtlichen Möglichkeiten bei Scheitern von einvernehmlichen Lösungen (Bebauung durch den/die GrundstückseigentümerIn, Einigung zur Übernahme des Grundstücks durch die Kommune zu angemessenem/r Kaufpreis/Entschädigung) genutzt werden und dies auch vor Anwendung dieses Instruments gegenüber den Betroffenen glaubwürdig vermittelt wird.

⁵ Bank in: Brügelmann, Baugesetzbuch, BauGB vor § 175 Rn. 5, beck-online

Prüfungsauftrag und weiteres Vorgehen

Als Grundlage für die Entscheidung, ob das Instrument des Baugebotes in Nürnberg zukünftig eine größere Rolle spielen sollte, wird folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

- In Anbetracht des Aufwandes für ein Baugebot sowie der rechtlichen Anforderungen an das Verwaltungsverfahren sollte eine Prüfung erfolgen, in welchen Fällen das Instrument angewendet werden kann und sollte. Dabei spielen unterausgelastete Grundstücke und Baulücken (z.B. Baulücke mit Autoverkaufsplatz oder Parkplatz) in der Innenstadt ebenso eine Rolle wie die vollständige Nutzung von Baugebieten. In diesem Zusammenhang sind auch die erforderlichen Vorleistungen und Untersuchungen und der Verfahrensablauf zusammenzustellen und die rechtlichen Rahmenbedingungen abzuklären.
- In Anlehnung und Ergänzung zum Baulückenprogramm der Stadt Nürnberg soll für einige Grundstücke ein verstärkter Dialog mit den GrundstückseigentümerInnen gesucht werden. Zunächst per Anschreiben wird die Stadt über die Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke informieren und die Gründe für die Unternutzung erfragen. Anschließend sollen persönliche Gespräche stattfinden, in denen auch mögliche Hemmnisse für die Bebauung/Nutzung der Grundstücke diskutiert und möglichst aus dem Weg geräumt werden können. Wenn sich dann tatsächlich keine Lösung abzeichnen sollte, muss das weitere Vorgehen diskutiert werden. Die Stadt sollte bei allem Willen zur Einvernehmlichkeit auch deutlich machen, dass sie durchaus gewillt ist, die Instrumentarien des Baugesetzbuches anzuwenden. Dies setzt eine intensive Prüfung im Vorfeld mit Klärung aller rechtlichen und finanziellen Anforderungen ebenso voraus wie die grundstücksbezogene Vorbereitung.

Nach dem Aufgabengliederungsplan ist das Baugebot als Instrument des BauGB im Stadtplanungsamt abzuarbeiten. In den Erörterungsterminen ist das Liegenschaftsamt im Hinblick auf die Möglichkeit einer einvernehmlichen Einigung über einen freihändigen Erwerb durch die Kommune oder im Falle der Geltendmachung eines Übernahmeanspruchs durch den/die GrundstückseigentümerIn, zu beteiligen. Angesichts des Aufgabenkatalogs, der bei der Anwendung der Baugebote abzuarbeiten ist, muss mit zusätzlichen Personalbedarfen beim Stadtplanungsamt, sowie beim Liegenschaftsamt gerechnet werden. Innerhalb von Umlegungsgebieten bleibt die Zuständigkeit der Umlegungsstelle für die Anordnung von Baugeboten gemäß § 59 Abs. 7 BauGB unberührt.

Es wird vorgeschlagen, die Verwaltung mit der Prüfung der angerissenen Fragen zu beauftragen, bevor eine Entscheidung über die grundsätzliche Anwendung der Baugebote getroffen wird. Über das Prüfungsergebnis und die Erfahrungen bei Mobilisierung der Grundstücke wird baldmöglichst berichtet.