

AK PLANUNGSRECHT, 3. SITZUNG AM 30. NOVEMBER 2018 BERLIN, GESCHÄFTSSTELLE SRL 12-16 UHR

Thema: Innenentwicklung

TOP 1: SEM Ehemaliger Güterbahnhof Köpenick

Dominique Sandten (SenStadtWohn, Berlin) stellt die Ergebnisse der Vorbereitenden Untersuchungen für die geplante städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) „Ehemaliger Güterbahnhof Köpenick“ vor (siehe Präsentation in Auszügen, Anlage / Download).

Geprägt wird das Gebiet durch die in West-Ost-Richtung verlaufende Bahnmagistrale Berlin-Frankfurt/Oder-Warschau mit Regionalbahn, Güterbahn und S-Bahn (S3 Erkner), wobei die nördlich gelegene S-Bahn-Trasse in einem Bogen die innerhalb der Strecken liegenden Bahnanlagen zu einer „Linse“ aufweitet. Das Gros des SEM-Gebiets liegt südlich dieser Bahnanlagen, ein kleinerer Teil nördlich. Die am S-Bfh. Köpenick in Nord-Süd-Richtung querende Bahnhofstraße ist überlastet, dient aber – neben der Aufnahme von örtlichen und überörtlichen MIV – als Einkaufsstraße in Köpenick und soll daher vom Durchgangsverkehr entlastet werden. In diesem Kontext ist eine „Ostumgehung Bahnhofstraße“ als Teil der SEM vorgesehen (siehe Strukturkonzept in der Präsentation). Diese Straße dient gleichzeitig der Erschließung des Gebiets. Mit entsprechenden Mobilitätsangeboten, insbesondere Quartiersgaragen, sollen die Wohngebiete im Wesentlichen autoarm angelegt werden.

Planungsrechtlich handelt es sich weitgehend um Außenbereich (§ 35 BauGB), im gewerblichen Bereich dagegen um eine Situation nach § 34, die allerdings aufgrund der heterogenen Gewerbestrukturen für eine gezielte Entwicklung untauglich ist.

Kritisch diskutiert wurde unter den Anwesenden die Planungsperspektiven der gewerblichen Fläche südlich der Bahnanlagen (Seelenbinderstraße / Brandenburgplatz, vgl. Strukturkonzept in der Präsentation). Nach Ansicht des Bezirks und von SenStadtWohn soll der Gewerbestandort gesichert und weiterentwickelt werden (bisher vor allem Kfz-affines Gewerbe, Baunebengewerbe, Handwerk, kleinteilige Dienstleistungen). Entwicklungsziel hier ist, dass mit der Sicherung eine Qualifizierung, Neuordnung und Nutzungsintensivierung realisiert wird.

Auch diskutiert wurde, ob in der Lage an der Bahn bzw. unmittelbar an den Bahngleisen aus Lärmschutzgründen überhaupt ein Wohnstandort entwickelt werden kann und sollte. D. Sandten legte dar, dass dies lärmschutztechnisch untersucht und städtebaulich wie planungsrechtlich grundsätzlich möglich ist. SenStadtWohn habe die Strukturplanung umfassend geprüft: Entwicklungsziele seien Wohnen – das auch unter den vorhandenen Bedingungen der Lärmemissionen möglich ist – sowie die Qualifizierung des Gewerbestandortes.

Diese Diskussion grundsätzlich sollte im Rahmen einer der nächsten AK-Planungsrecht Sitzungen zur Innenentwicklung vertieft werden (Vorbereitung Mike und Dominique).

Mit allen Eigentümern wurden im Verlauf der Vorbereitenden Untersuchungen Gespräche geführt (Betroffenenbeteiligung). Die rechtliche und fachliche Prüfung hat ergeben, dass eine integrierte und zügige Umsetzung der Ziele und Planung für das Untersuchungsgebiet durch städtebauliche Verträge mit den zwei Haupteigentümern – ein privater Eigentümer im Norden und das BEV / Bundeseisenbahnvermögen im Süden – nicht möglich ist. Bei Einzeleigentümern sei durch die vorgesehene SEM die Erwartungshaltung hinsichtlich des Bodenpreises um ein Vielfaches gestiegen. Deshalb ist es umso wichtiger, die SEM mit den festgestellten Bodenanzahlungswerten (entwicklungsunbeeinflusste Bodenwerte) zeitnah festzusetzen (geplant im Frühjahr 2019).

Eine bodenrechtliche Besonderheit ist die Verkaufsstrategie des „share deal“, der von einem privaten Eigentümer der nördlichen Flächen angesteuert wird. Dabei werden nicht die Grundstücke an sich verkauft, sondern ein Käufer kauft Anteile der Gesellschaft (aber höchstens bis zu 95 %).

[der Literatur nach ist das vor allem in Städten mit hoher Grunderwerbssteuer attraktiv; vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Share_Deal, mit den Ausführungen zu den Hintergründen und Folgen, was allerdings in der Runde mangels Kenntnis der Teilnehmer nicht diskutiert wurden. JH]. Share Deals sind zwar nicht Gegenstand der Kaufpreissammlung, fließen aber in die Verkehrswerte aufgrund des informellen Wissens aller Eigentümer über die z. T. spekulativen Geschäftsstrategien ein.

In der Runde diskutiert wurden die potenziellen wirtschaftlichen Ergebnisse einer SEM; nach E. Bock hätten sich Entwicklungsmaßnahmen nie gerechnet; die Berliner SEM aus den 90er Jahren hätten gezeigt, dass eine zügige Gebietsentwicklung mit diesem Instrument nicht geht. Seiner Erfahrung seien die Berliner Bezirke beweglicher als die Senatsverwaltung; dort würde nicht mehr geplant, es fehle die große Vision. D. Sandten bestätigt, dass auch die Entwicklung des ehem. Güterbahnhofes Köpenick mit einer SEM bei isolierter Betrachtung der Ausgaben und Einnahmen mit einem negativen Saldo abschließen wird. Es handelt sich aber um Stadtentwicklung, Stadtreparatur und eine umfassende Infrastrukturmaßnahme. Eine SEM gewährleistet, dass alle Leistungen der Gemeinde und die Schaffung von Planungsrecht vollständig abgeschöpft werden können. Das gibt es bei keinem anderen städtebaulichen Instrument.

M. Petersen weist darauf hin, dass Umlegungsverfahren, die eine mögliche Teilalternative zu einer SEM darstellen könnten, bei den bezirklichen Vermessungsämtern verortet sind. Zu Umlegungsverfahren existiert in Berlin so gut wie keine praktische Erfahrung; Vorkaufsrechts-Verordnungen hätten seines Erachtens keinen dämpfenden Effekt auf Bodenpreise.

Zu Gewerbe in der Stadt allgemein wurde diskutiert, dass große Betriebe sich durchsetzen könnten, kleine Betriebe sich jedoch anwaltlich zusammenschließen müssten. In Berlin seien derzeit Hostels der Renner, die zwar als Gewerbe eingestuft sind, aber durch ihre Wohnungs-Ähnlichkeit schwer in die gewerbliche Entwicklung zu integrieren sind.

Aus einem Flächenland wurde beigetragen, dass eine projektierte SEM mit 800 WE den Anwohnern (und nicht verkaufsbereiten Landwirten) nicht vermittelbar gewesen sei. Angesichts der Wohnungsnachfrage brauche man eine der Gemeinde übergeordnete Instanz wie einen starken Regionalverband, die die kommunale Planungshoheit zum Teil übernimmt.

TOP 2: B-Plan-Beispiele für Innenentwicklung im ländlichen Raum

Kerstin Langmaack präsentierte zwei Nachverdichtungsmaßnahmen aus Schleswig-Holstein. Beide sind durch B-Pläne abgesichert, die jeweils Ergebnis eines langen Dialogprozesses mit den Grundstückseigentümern sind.

In Reinfeld, im Einflussbereich des Verdichtungsraums Hamburg, sind infolge der (inzwischen) hohen Grundstückspreise die Eigentümer der bisher übertiefen Einfamilienhaus-Grundstücke bereit, Grundstücke (quer) zu teilen und die Zufahrt über ihr (straßenseitiges) Grundstück zu ermöglichen. Die Idee einer zweiten Straße zur Erschließung der hinteren Grundstücksteile wurde verworfen. Zur Visualisierung wurde auch ein Massenmodell des Plangebiets gebaut. Der jetzt konzipierte Angebotsbebauungsplan führe dazu, dass 1/3 der Eigentümer sofort diese Bebauungsmöglichkeit ergreifen will, nach Ansicht von K. Langmaack erfahrungsgemäß dann schnell mehr.

In Preetz wurde ein größerer, von Straßen umgebener, bisher nur am Rande bebauter Block in einem sich über 3 Jahre hinziehenden Verfahren zur Eigentümerbeteiligung überplant, der nur ein Angebotsplan ist, sondern mit einer Realisierungsvereinbarung mit der gebildeten Eigentümergemeinschaft umgesetzt wird. Damit können im Blockinneren ca. 20-30 WE geschaffen werden. Die „Phase 0“ (vor dem Planentwurf) erfordere für eine ernstgemeinte Innenentwicklung einen erhöhten Aufwand.

Da die Regionalplanung in Schleswig-Holstein sehr restriktiv neue Flächenausweisungen nur ermöglicht, wenn die von den Gemeinden erwünschten baulichen Zuwächse nicht in Baulücken im Innenbereich erfolgen können, bestünden somit in Schleswig-Holstein gute Voraussetzungen für die Innenentwicklung. Im Zusammenhang damit wurde im Arbeitskreis diskutiert, dass man eigentlich keinen Überblick über die Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung auf die Innenentwicklung (bzw. liberalen Umgang mit der Außenentwicklung) habe; dies solle man mal zusammentragen.

TOP 3: B-Plan wird von eigener Gemeinde nicht ernst genommen

Ein Teilnehmer präsentierte den Fall eines Bebauungsplans am Rand eines Verdichtungsraums, der die bestehende Bebauung (Reihen-/Doppelhausstrukturen) in ein hängiges Gelände auf gleicher Höhe weiterentwickelt, dabei jedoch den Ausblick weniger, oberhalb liegender Einzelhäuser beeinträchtigt. Zwar ist Ausblick nach der Rechtsprechung nur eine Chance, kein unverbaubares Recht. [vgl. download unten] Da die Gefahr einer Blockade des B-Plans durch Nachbarklagen droht, hat sich die örtliche Politik über den eigenen B-Plan hinweggesetzt, fordert nun eine veränderte Bebauung mit Verschiebung der Baufenster und weist die (eigene) Baubehörde an, die Bauanträge entgegen B-Plan-Festsetzungen zu genehmigen.

Der AK Planungsrecht erkennt das Problem stark auf Einzelmeinungen der Wählerschaft ausgerichtete Entscheidungen, hat jedoch auch keine praktikablen Vorschläge.

TOP 4 Rechtsentwicklung

Die Diskussion zeigte, dass das vorhandene Planungsinstrumentarium zur Innenentwicklung bzw. zur Reduzierung der Außenentwicklung nur zögerlich in voller Härte genutzt wird. Johann Hartl legte hierzu ein Papier des Bayerischen Gemeindetags aus dem Februar 2018 vor, das als Reaktion auf das von den Grünen, der ÖDP und der Aktionsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft in Bayern angestrebte

Volksabstimmung zur anteiligen Verwirklichung des 30-ha-Ziels der Bundesregierung entstanden ist und konstruktive Vorschläge zu Korrekturen im Baurecht, vor allem im BauGB vorschlägt. (siehe unten Downloads)

Demgegenüber steht ein vom Freistaat Sachsen initiiertes und von Bayern mitgetragener Entwurf zur weiteren Aufweichung des § 35 BauG, der im Bundesrat eingebracht wurde. Von der SRL wurde umgehend eine Stellungnahme erarbeitet und an die zuständigen Stellen geschickt. J. Hartl befürchtet, dass dieser – nach Mitteilung anderer Verbände im Bundesrat nicht weiter verfolgte Gesetzesentwurf – wieder auflebt, da er im Wesentlichen den Bauwünschen und schlichten planungsrechtlichen Vorstellungen der autochthonen Landbevölkerung entspricht. (siehe unten Downloads)

TOP 5 Sonstiges

Arbeitsaufträge:

- P. Foißner liefert einen Beitrag zu § 171a / SEM [?]
- K. Daab berichtet von einem Heft zu Dichtemodellen aus Karlsruhe und wird dieses einbringen (Download: <http://www.nachbarschaftsverband-karlsruhe.de/b4/wohndichten.de>)
- M. Petersen und D. Sandten bereiten vertiefendes Material zum Wohnen an der Bahn/Verkehrslärm im Rahmen des Themenfeldes Innenentwicklung vor.

Abschließend gab Kerstin Langmaack aus Lübeck aus persönlichen Gründen die Leitung des Arbeitskreises Planungsrecht ab und schlug Johann Hartl, Ottobrunn vor, der per Akklamation gewählt wurde. Sie erklärt sich bereit, weiter die Moderation der Runden zu übernehmen.

Termine und Programm:

Aufgrund der verschwindend geringen Anmeldung zu dem für 19.10. vorgesehenen, aber deshalb verschobenen Termin in Kassel stellt man fest, dass Berlin immer eine Reise wert ist und die nächsten Termine daher in Berlin stattfinden sollen, und sich auch Freitag als akzeptabel erwiesen hat. Festgelegt wurde mit großer Mehrheit, nach Möglichkeit dreimal jährlich zusammenzutreten, und sich hierzu weiterhin nach Möglichkeit in der Geschäftsstelle zu treffen.

Als nächster Termin wird **Freitag, 15. Februar 2019, 12-16 h** vereinbart.

Als Themenfeld wurde Innenentwicklung bestimmt:

- Vorstellung weiterer Innenentwicklungsmaßnahmen (es wird um Beiträge gebeten!)
- wie definiert man Dichte? (Beitrag S. Mehli?)
- Probleme Verkehr und Schall bei der/durch die Innenentwicklung (Beiträge von E. Bock und M. Petersen?)
- Abstimmung eines Positionspapiers zur Innenentwicklung

Es wird um die Vorbereitung von Beiträgen gebeten; dieses Vorgehen hat sich in den bisherigen Terminen des AK bewährt, so auch heute.

Nachtrag: J. Hartl bittet um kurze Mitteilung der Themen und geschätzten Zeitdauer (sowie Beamer-Bedarf), um die Veranstaltungen etwas vorstrukturieren zu können.

Infolge der wechselnden Anwesenheit wird befürwortet, am Anfang der Arbeitskreis-Treffen kurze Vorstellungsrunden abzuhalten.

Downloads:

zu TOP 1:

SEM Köpenick / zum Einstieg:

<https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/gueterbahnhof-koepenick/index.shtml>

zu TOP 2:

Bebauungsplan Nr. 11 in Reinfeld (Stand 4.12.2018: noch ohne im AK diskutierte 5. Änderung)

http://reinfeld.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1747&Itemid=262

Bebauungsplan in Preetz (Stand 4.12.2018: noch nicht online; wird offensichtlich auf Bauleitplan-Portal des Kreises Plön eingestellt; Lage: 500 m sso vom Hbf. Preetz

<https://bauleitportal.kreis-ploen.de/bauleitportal/apps/View/index.html?apid=f72676a96f9f4c5b9af50617864813bf>

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Qualitätsvolle Innenentwicklung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen. 2010, 47 S., broschiert [Kerstin, einen Download habe ich nicht gefunden. JH]

auch interessant:

Umweltbundesamt (2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung.

http://www.foes.de/pdf/2009_UBA%20Innenentwicklung.pdf ... (3 MB, 361 S.)

Agrarsoziale Gesellschaft e.V.: Ländlicher Raum – Innenentwicklung gestalten – in Dörfern und Kleinstädten

<https://www.asg-goe.de/pdf/LR0316.pdf> (11 MB, 100 S.)

BBSR_Online-Publikation, Nr. 18/2015: Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungsregionen (9,6 MB; 121 S.)

<https://dgd-online.de/wp-content/uploads/2018/01/St%C3%A4dte-und-Regionen-Publ.-2015.pdf>

zu TOP 3:

[Gerichtsentscheidungen zu „Ausblick“, nach Jahrgang:

- VGH Baden-Württemberg - Urteil 8 S 366/95 vom 08.09.1995, in: openJur 2013, 9781 (damals noch: Aussicht ist abwägungsrelevant);
- BVerwG, Beschluss 4 BN 38/00 vom 22.08.2000, in: https://www.jurion.de/Urteile/BVerwG/2000-08-22/4-BN-38_00 (Ortsrand- und Aussichtslage kein abwägungserheblicher Belang).
- BayVGH - Beschluss 15 N 08.2086 vom 29.07.2011, in <http://openjur.de/u/492424.html> (Ausblick ist Chance, aber kein abwägungserheblicher Belang);
- es mag auch Neuere geben, da immer wieder thematisiert. JH]

zu TOP 4:

Bayerischer Gemeindetag: Positionspapier zum Flächensparen (Minderung der Flächeninanspruchnahme, Februar 2018; 19 S.)

<https://www.bay-gemeindetag.de/Presse/PositionspapierzumFlaechenverbrauch.aspx>

Stellungnahme der SRL zum Antrag zu § 35 BauGB von Sachsen/Bayern im Bundesrat:

a) Gesetzesantrag:

https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Gesetzesantrag_der_Freistaaten_Bayern_Sachsen.pdf

b) Stellungnahme der SRL aus dem Oktober 2018:

<https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Stellungnahme-SRL-%C3%84nderungsantrag-BauGB.pdf>

Literatur-Hinweis:

Studie: Erfolgsfaktoren für Bauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung dynamischer Städte (18.11.2018). Eine neue Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigt anhand von 13 Fallstudien, wie Investoren und Kommunen Vorhaben des innerstädtischen Wohnungsbaus realisieren können [aus Xing, gekürzt. JH]

Das Forschungsinstitut Quaestio hat die Studie im Auftrag des Bundesbauministeriums c/o BMI sowie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) realisiert.

Die Studie „Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten“ kann kostenfrei per E-Mail an BBSR angefordert werden und ist via bbsr.bund.de > Veröffentlichungen > Sonderveröffentlichungen downloadbar.

Teilnehmer 3. Sitzung AK Planungsrecht am 30.11.2018:

Eckhard Bock, Rainer Bohne, Karlfried Daab, Peter Foißner, Johann Hartl, Ronald Kunze, Kerstin Langmaack, Susanne Mehlis, Mike Petersen, Dominique Sandten, Gabriele Schmidt, Heidi Seidmann

Protokoll:

Johann Hartl, 4.12.2018 / ergänzt: Kerstin Langmaack, Dominique Sandten