

Ulrich Stücker

Zwischen freiwilliger Kooperation und planungsrechtlichen Hebeln

Zur Mitwirkung privater Eigentümer an der Innenentwicklung in Wiehl

Wiehl ist eine kreisangehörige Gemeinde im Oberbergischen Kreis im Regierungsbezirk Köln in Nordrhein-Westfalen. Sie liegt etwa 45 Kilometer östlich der Stadt Köln und weist aktuell eine Einwohnerzahl von 25.966 auf. Die heterogene Struktur der Stadt ist im Wesentlichen geprägt von den drei unterschiedlich großen Stadtteilen Wiehl mit 5781 Einwohnerinnen und Einwohnern, Bielstein mit 3208 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Drabenderhöhe mit 3369 Einwohnerinnen und Einwohnern. Darüber hinaus verfügt die Stadt über weitere 48 Dörfer bzw. Dorflagen. Mit rund 12.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weist die Stadt eine hohe Arbeitsplatzdichte auf, die nicht zuletzt auf das Vorhandensein größerer Gewerbegebiete zurückzuführen ist.

Die Attraktivität der Stadt wird jedoch primär durch ihren hohen Wohnwert bestimmt. Hierzu tragen die landschaftliche Eingebundenheit in die abwechslungsreiche Bergische Kulturlandschaft sowie die positiven Aspekte des Wohnens im ländlichen Raum maßgeblich bei. Die Bedeutung der Stadt Wiehl als Wohnstandort hat durch die Coronakrise weiter zugenommen. Wohnen und Arbeiten im „Speckgürtel“ von Köln ist für viele Menschen, auch aufgrund einer besseren Bezahlbarkeit von Wohnraum im Vergleich zur Großstadt, von großem Interesse. Das große gesellschaftliche Experiment, in das uns die Coronakrise gezwungen hat, führte zudem dazu, dass im Rahmen von Homeofficeö-

sungen der Wohn- und der Arbeitsort wieder auseinanderliegen können, ohne dass zwischen beiden zwingend bzw. in einem geringeren Umfang gependelt werden muss. Damit werden die preislich günstigeren dörflichen Wohnlagen zusätzlich interessant. Diesem Trend trägt die Stadtentwicklungspolitik der Stadt entsprechend Rechnung.

So befindet sich unter anderem ein mit Städtebauförderungsmitteln anteilig finanziertes integriertes Stadtentwicklungskonzept für den Hauptort Wiehl in der Umsetzung. Die deutliche gestalterische Aufwertung der öffentlichen Räume spielt hierbei eine zentrale Rolle. So ist zum Bei-



Abb. 1: Visualisierung Wiehlpark mit angrenzendem „Seequartier“ (Entwurf Büro Molestina)



spiel eine große innerstädtische Freifläche, der sogenannte Wiehlpark, ebenso neu gestaltet worden wie die innerörtlichen Straßenzüge und Plätze im Kern von Wiehl.

Vorangegangene Wettbewerbsverfahren mit flankierenden Bürgerbeteiligungsformaten bildeten hierfür die Grundlage. Bei dem Wettbewerb für den Wiehlpark handelte es sich um einen freiraumplanerisch-städtebaulichen Wettbewerb, weil hier auch erste städtebauliche Strukturen für eine an den Wiehlpark angrenzende Brachfläche mitentwickelt werden sollten. Dieses sogenannte Seequartier ist im Sinne der angestrebten Innenentwicklung ein „stadtplanerisches Filetstück“, das in Wiehl und Umgebung einzigartig ist.

Dreifache Innenentwicklung

Nicht zuletzt aufgrund dieser Besonderheit ist die planerische Aufarbeitung der Fläche Gegenstand eines Reallabors zur „dreifachen Innenentwicklung“ im Rahmen des Agglomerationsprogramms der Region Köln/Bonn e. V. gewesen. Mit dem Ansatz der dreifachen Innenentwicklung soll eine bauliche und funktionale Innenentwicklung „im Sinne der kompakten Stadt der kurzen Wege“ mit einer Ergänzung und Qualifizierung des Grüns sowie mit einer Erhöhung der klimaschonenden Mobilitätsoptionen kombiniert werden, um die möglichen negativen Folgen baulicher Verdichtung (Versiegelung, Verkehrsaufkommen, Verletzlichkeit im Zuge des Klimaschutzes) von vornherein zu minimieren. So verstanden, ermöglicht die dreifache Innenentwicklung die Umsetzung von ortsangepassten, baulichen und funktionalen Dichten und gleichzeitig die Chance, die Quantität und Qualität des Freiraums zu erhöhen, die Mobilitätsangebote vor Ort zu optimieren und einen wichtigen Beitrag zur Klimaanpassung zu leisten. Das Nutzungskonzept sieht für das Projekt Seequartier eine städtebaulich hochwertige Entwicklung eines innovativen Wohnquartiers für Wohnen und Dienstleistung vor. Die aktuelle Rahmenplanung ermöglicht den Bau unterschiedlicher Wohnformen und Größenordnungen und soll den individuellen Wohnbedürfnissen verschiedener Generationen gerecht werden. Die weitere Entwicklung des Projekts soll im Rahmen des Strukturprogramms Regionale 2025 weitere Unterstützung erfahren.

Problemlage

Weite Teile der Grundstücksflächen im Seequartier befinden sich im Eigentum der Stadt Wiehl. Zwei Grundstücke befinden sich jedoch in Privatbesitz. Die Bebaubarkeit dieser Grundstücke wäre für eine optimale Umsetzung der Rahmenplanung äußerst wünschenswert, weil ein Teil des Quartiers nur eingeschränkt umsetzbar wäre. Die angedachte Wohnfläche lässt sich demnach nicht vollumfänglich realisieren, und auch die städtebauliche Qualität leidet unter dieser Einschränkung. Grundsätzlich ist die Aktivierung

vorhandener unbebauter oder mindergenutzter Grundstücksflächen der alles entscheidende Faktor bei der Innenentwicklung und damit zugleich die größte kommunale Herausforderung.

Dies zeigt sich in Wiehl im Übrigen nicht nur bei der Mobilisierung der angesprochenen Grundstücke im Seequartier, sondern auch bei der Aktivierung der ermittelten Flächen im Rahmen eines stadtweiten Baulückenkatasters. Von über 400 identifizierten Baulücken im Sinne des § 34 BauGB konnten lediglich 35 Grundstücke einer Bebauung zugeführt werden. Mangelnde Verkaufsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer, die wiederum verschiedene Ursachen hatte, war hierfür der Hauptgrund. Hinzu kommt, dass eine entsprechende Bebauung durch Dritte aufgrund überhöhter Kaufpreisforderungen der Eigentümerinnen und Eigentümer in Kombination mit den extrem gestiegenen Baukosten eine immobilienwirtschaftlich sinnvolle Realisierung nicht nur erschwert, sondern bisweilen unmöglich macht. Insofern muss das Ziel aller politischen Bemühungen eine deutliche Baukostenreduktion durch reduzierte Standards und Vorschriften sein.

Verlassen wir diesen Exkurs und gehen zurück zum Seequartier. Mit dem Ziel der Erhöhung der Kooperationsbereitschaft privater Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken verfolgte die Stadt folgende Strategien, die auch generell auf Grundstücke im Innen- sowie Außenbereich Anwendung finden könnten und sollten. Im ersten Schritt geht es dabei um die Ausarbeitung von Kooperationsoptionen, sofern es im Vorfeld nicht bereits zu einer einvernehmlichen Grundstücksübertragung gekommen ist.

Kooperationsoptionen:

- Persönliche Gespräche mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, das Kennenlernen ihrer Interessen und ihrer Motivlagen bilden hierbei die Grundlage für entsprechende städtische Vorschläge. Zum einen umfassen diese konkrete Hilfestellungen zur Grundstücksvermarktung oder -entwicklung, zum Beispiel durch Aufzeigen erster baulich-konzeptioneller Überlegungen zur Nutzung des Grundstücks, die Darstellung etwaiger Renditechancen sowie die Klärung von Finanzierungsfragen. Es versteht sich von selbst, dass dieser Weg sehr zeitintensiv ist, weil umfangreiche Verhandlungsgespräche erforderlich sind, in deren Verlauf oder Abfolgen den Parteien genügend Zeit eingeräumt werden muss, einvernehmliche Lösungen zu erarbeiten und diese auch angemessen zu bedenken und abzuwägen.
- Von der Gemeinde angebotene Tausch- oder Ersatzgrundstücke für Eigentümerinnen oder Eigentümer, die einen langfristigen Eigenbedarf haben, können ebenfalls eine Option sein. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine schon vorhandene vorauslaufende und vorausschauende Bodenbevorratungsstrategie. Günstigerweise sind durch

die Gemeinde schon geeignete Tauschgrundstücke in ausreichender Anzahl erworben worden.

- Das Angebot von Wohn- bzw. Vorzugsrechten zum Erwerb der geplanten Wohn- und Gewerbeimmobilien bei Grundstückseigentümerinnen oder -eigentümern, die das Grundstück vor allem als Wertanlage begreifen oder aus bestehenden Nutzungen, z. B. Pacht für Stellplätze, einen Ertrag erwirtschaften. Diese Vorzugsrechte können dann mit dem Grundstückspreis verrechnet werden.
- Angebot eines Kooperationsmodells in Form einer gemeinsamen Projektgesellschaft. Dabei müssten sich die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht von ihrem Grundstück trennen, sondern legen es in eine gemeinsame Gesellschaft ein. Dieses Modell folgt dem Prinzip der günstigen Grundstücksabtretung an die Projektgesellschaft, um so deren Renditepotenzial zu erhöhen. Voraussetzung ist dann die für die Alteigentümer lukrative Beteiligung am Kapital und am Ertrag der Gesellschaft. Dieses Modell setzt jedoch eine entsprechende Größenordnung der städtebaulichen Maßnahmen voraus. Außerdem sollten die Alteigentümerinnen und -eigentümer in Sachen Vertrags- und Wirtschaftlichkeitsfragen versiert und entscheidungsfähig sein.



Abb. 2: Rahmenplan Seequartier

Konkrete Umsetzung und Hemmnisse

Die dargestellten Kooperationsmodelle führten bei den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern im Seequartier allein betrachtet nicht zum Erfolg. Überdies setzen diese Modelle entsprechendes immobilienwirtschaftliches Know-how in der Verwaltung voraus. Dieses ist in kleinen Kommunen jedoch nur bedingt vorhanden und leider auch Ausdruck eines immer wieder anzutreffenden Defizits in der Ausbildung für Planerinnen

und Planer. Das Kennen und Anwenden immobilienökonomischer Kalkulationen ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung, um bei Verhandlungen sowohl mit Eigentümerinnen und Eigentümern als auch mit Investoren mithalten zu können. Nur so kann es gelingen, den baukulturellen Anspruch an die Entwicklung einer Fläche mit deren realistischer Machbarkeit in Einklang zu bringen. Der Aussage bauwilliger Investoren „Sonst rechnet sich das nicht“, haben wir häufig wenig entgegenzusetzen. Generell ist zudem in kleineren Städten ohnehin die Gefahr groß, dass die Freude über eine Bauinvestition stadtplanerische und städtebauliche Ansprüche in den Hintergrund geraten lässt. Hier sind Politik und Verwaltung gleichermaßen gefordert, ihrer Planungshoheit verantwortungsvoll und abgewogen gerecht zu werden.

Diese Situation ist jedoch aufgrund der aktuellen Lage im Immobilienmarkt umso anspruchsvoller, weil durch fehlendes Kapital, fehlende baureife Grundstücke und exorbitante Baukostensteigerungen eine angestrebte und wünschenswerte Bebauung von Grundstücken nicht mehr stattfindet. Dass es im Seequartier in Wiehl doch noch zumindest teilweise zu einer einvernehmlichen und akzeptablen Grundstücksübertragung an die Stadt gekommen ist, hat, wie bereits oben erwähnt, nur bedingt mit den auf Freiwilligkeit beruhenden Kooperationsmodellen zu tun. Entscheidender bei den Verhandlungen waren vielmehr das Aufzeigen planungsrechtlicher Möglichkeiten, die sich für die Stadt aus den Regelungen des Baugesetzbuchs ergeben. Bebauungspläne, die, soweit städtebaulich vertretbar, nicht kooperativen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern auch konsequent Baurechte verwehren, erhöhen bisweilen die Kooperationsbereitschaft beachtlich. Hierbei reicht häufig schon das Aufzeigen dieser Option, um wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren – ein aus Grundstückseigentümersicht verständliches und nachvollziehbares Verhalten.

Planungsrechtliches Instrumentarium

Grundsätzlich umfasst der Regelungsinhalt des Baugesetzbuchs eine Vielzahl von Möglichkeiten. Kommunale Bodenvorhaltung bzw. kommunaler Zwischenerwerb, ermöglicht durch das Ausüben gemeindlicher, gegebenenfalls auch über entsprechende Satzungen, begründeter Vorkaufsrechte, gehören hier ebenso dazu wie die oben angedeuteten Spielräume der kommunalen Bauleitplanung. Auch Bebauungspläne, an denen die Alteigentümerinnen und -eigentümer über entsprechende Vertragsgestaltungen an den planungsbedingten Wertsteigerungen nachträglich partizipieren, können ein Modell sein. Besonderer Erwähnung bei der Mobilisierung und Aktivierung von (baureifen) Grundstücken bedürfen zudem die Vorschriften des besonderen Städtebaurechts im Baugesetzbuch. Bedauerlicherweise

finden diese jedoch in Kleinstädten so gut wie keine Anwendung. Dies gilt insbesondere für die Anwendung städtebaulicher Gebote und noch mehr für die Einleitung und Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165ff. BauGB).

Diese städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen könnten jedoch aufgrund ihrer Charakteristik durchaus auch ein Instrument zur Innenentwicklung von Städten sein. Fraglich ist dabei jedoch, inwiefern die Festlegung des entwicklungsunbeeinflussten Anfangswertes aufgrund der Lagegunst der Grundstücke bei der Innenentwicklung nicht bereits so hoch ist, dass die sich aus der planerischen Aktivierung ergebenden Wertsteigerungen für eine Entwicklung der Grundstücksflächen nicht ausreichen.

Unabhängig davon wären zudem die bauplanungsrechtlichen Vorschriften für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme an die veränderten Rahmenbedingungen bei der Innenentwicklung mit einer deutlich geringeren Maßstäblichkeit anzupassen und elementar zu vereinfachen. Würde dies gelingen, könnte eine solche „städtebauliche Entwicklungsmaßnahme light“ durchaus auch für kleinere Gemeinden handhabbar und zielführend sein. Die Anwendung der bestehenden sowie sich im Zuge der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Baugesetzbuchnovelle erweiterten Instrumente des Baugesetzbuchs sind jedoch nicht nur, aber besonders in Kleinstädten an zwei zwingende Voraussetzungen geknüpft. Die planende Verwaltung in der Gemeinde muss hierzu quantitativ und qualitativ in der Lage sein. Der heute schon, nicht nur, aber besonders in Kleinstädten existierende Fachkräftemangel lässt hier berechtigte Zweifel aufkommen. Schwerpunkte in der täglichen Arbeit eines Planungsamts einer Kleinstadt, wie Wiehl, sind primär die Betreuung von Verfahren der Bauleitplanung sowie Fragen der planungsrechtlichen Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben. Insofern findet die Anwendung der einschlägigen Regelungen des besonderen Städtebaurechts so gut wie gar nicht statt. Dabei könnte allein das Einleiten oder „Androhen“ der jeweiligen Verfahren in Hinblick auf eine erhöhte Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer durchaus Wunder bewirken. Sicherlich können private Entwicklungsträger und externe Planungsbüros für Entlastung sorgen, aber auch hier ist eine Betreuung durch die eigenen Kolleginnen und Kollegen unerlässlich.

Politischer Wille

Die politischen Vertreterinnen und Vertreter einer Gemeinde müssen den Willen und Mut haben, das Ziel der Aktivierung von Grundstücken durchsetzen zu wollen – dies gegebenenfalls mit dem zur Verfügung stehenden gesetzlichen Instrumentarium auch gegen den Willen der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer. Dies ist in kleineren

Städten mit ihren intensiveren sozialen Verflechtungen bisweilen schwieriger als in der anonymen Großstadt, in der die oben genannten planungsrechtlichen Instrumente und Werkzeuge häufiger Anwendung finden und demnach in der politischen Arbeit mehr Praxisrelevanz besitzen.

Schlussfolgerung

Die Frage, ob Eigentum verpflichtet, ist vollumfänglich mit Ja zu beantworten. Aber die den Kommunen übertragene Planungshoheit verpflichtet auch. Durch ein konstruktives und an einer gemeinsamen Zielsetzung orientiertes Miteinander von Stadtrat und Verwaltung bei der Stadtentwicklungspolitik ergeben sich bereits heute Möglichkeiten bei der Innenentwicklung unserer Städte, die es zu nutzen gilt. Hierfür ist jedoch eine klare Prioritätensetzung bei der stadtentwicklungspolitischen Ausrichtung nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sich weiter verschärfenden Personalsituation unerlässlich. Das zuvor beschriebene Plädoyer für die Planungshoheit lässt jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zurzeit auch Rahmenbedingungen gibt, die investitionswillige Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Investorinnen und Investoren von einem Engagement abhalten.

Stichworte sind dabei das bereits oben angesprochene fehlende Kapital sowie die weiterhin hohen Baukosten. Eigentum verpflichtet sicherlich, aber die Rahmenbedingungen müssen die Umsetzung dieser Verpflichtung auch ermöglichen. Inwieweit es hier durch verbesserte Finanzierungsbedingungen und reduzierte Standards beim Bau zukünftig zu Verbesserungen kommt, bleibt abzuwarten. Erforderlich wäre es aber allemal. Nicht abwarten sollten jedoch die Gemeinden. Sie sind in der Pflicht, ihre Planungshoheit zu nutzen, um eine am Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklung zu betreiben. Kommunale Bodenbevorratung bzw. kommunaler Zwischenerwerb sind hierbei ein wesentliches Fundament. Ein Fundament, dessen Stabilität sowohl durch die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, profundes Verwaltungshandeln und konsequentes planerisches Agieren getragen wird. Geschieht dies im Dreiklang, kann sie gelingen – die Planung zwischen Eigentümerinnen, Eigentümern und Gemeinwohlinteressen bei der Innenentwicklung von Städten.



Ulrich Stücker

Bürgermeister der Stadt Wiehl