

KONVERSION UND BAULAND-MOBILISIERUNG

NEUE PERSPEKTIVEN ZUR SCHAFFUNG VON WOHNRAUM

Paderborn wächst. Ein stetiger Bevölkerungsanstieg über 50 Jahre zeigt die Attraktivität der Stadt. Umso wichtiger ist es, vorhandene Flächenressourcen zu nutzen. Das im Juni in Kraft getretene Baulandmobilisierungsgesetz hilft und schafft mehr planerische Flexibilität. Neben dieser rechtlichen Neuerung bieten sich für Paderborn neue Chancen durch die Freigabe von Flächen der Rheinarmee. Dies schafft Ressourcen – aber auch Herausforderungen!

Paderborn hat sich seit dem 19. Jahrhundert immer mehr zu einem Standort für das Militär entwickelt. Nach Ende des 2. Weltkrieges wurden die zahlreichen Kasernen im Stadtgebiet jahrzehntelang von britischen Streitkräften genutzt. Von dem nun (teilweise) erfolgten Abzug der Streitkräfte ist Paderborn von allen Kommunen in NRW flächenmäßig am stärksten betroffen. Aktuell bieten Flächen in einer Größenordnung von knapp 92 ha, verteilt auf drei Kasernengelände, Chancen für neue Stadtentwicklungen. Vorteil dieses Flächenrecyclings ist, dass weitere – unberührte – Freiflächen zur Deckung des Wohnraumbedarfs nicht in Anspruch genommen werden müssen. Das trägt dem in § 1a Abs. 2 BauGB geforderten sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden optimal Rechnung.

Die Umwandlung der ehemals militärischen Flächen samt bestehender Gebäude in zivile bedarfs- und marktorientierte Anschlussnutzungen wird als (Flächen-) Konversion bezeichnet. Dabei beinhaltet der Begriff kein förmlich vorgeschriebenes Verwaltungsverfahren, sondern kennzeichnet einen strukturgebenden Rahmen für die zu bewältigenden Aufgaben der an der Umnutzung Beteiligten. Als Konversionszeitraum wird derjenige zwischen der Absichtsbekundung der Aufgabe der militärischen Liegenschaft (Prozessbeginn) und dem Abschluss sämtlicher mit der Umnutzung im Zusammenhang stehender Maßnahmen (Prozessende) erfasst.

Aufgrund seiner enormen Komplexität ist der Prozess in unterschiedliche Phasen gegliedert. Die erste Phase der Orientierung beginnt mit der Absichtsbekundung, die militärische Nutzung der Liegenschaft aufzugeben. Sie endet mit der Rückgabe der Liegenschaft an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Die Orientierungsphase dient der Grundlagenermittlung (Bestandserfassung) sowie der Ermittlung möglicher Nachnutzungsszenarien unter Berücksichtigung städtischer Bedürfnisse. Insbesondere bedarf es der Klärung, welche bauplanungsrechtliche Ausgangslage besteht, um hierauf aufbauend planerische Handlungsoptionen zu klären. Bedingt durch die militärische Vornutzung existiert regelmäßig kein Bebauungsplan, so dass bezüglich der Lage der Flächen zwischen dem unbepflanzten Innenbereich (§ 34 BauGB) und dem Außenbereich (§ 35 BauGB) zu unterscheiden ist. Nach einem richtungweisenden Urteil des BVerwG vom 23.11.2016 (Az.: 4 CN 2/16) wird eine Zuordnung der vormals militärisch genutzten Flächen zum Innenbereich im Regelfall ablehnt. Werde die militärische Nutzung eines Kasernengeländes aufgegeben, habe dessen Bebauung grundsätzlich keine prägende Kraft mehr hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung. Mangels organischer Siedlungsstruktur könne es keinen Ortsteil i.S.d. § 34 BauGB bilden. Dies bedeutet, dass sich die Zulässigkeit von Neuvorhaben bei einer unbepflanzten Flächenumnutzung an dem strengen Maßstab des § 35 BauGB messen lassen müsste und es nur zu Nachnutzungen von

im Außenbereich privilegierten Vorhaben (z.B. landwirtschaftliche Vorhaben) kommen würde. Solche Vorhaben werden jedoch kaum eine städtebauliche gewünschte Nachnutzung darstellen, so dass oftmals ein dringendes Erfordernis für ein Planverfahren besteht.

Auch in Paderborn ist der Fokus der gewünschten Nachnutzungen der Kasernengelände auf das Wohnen ausgerichtet. Auf dem Alanbrooke-Kasernengelände soll z.B. ein urbanes Stadtquartier mit rund 800 Wohneinheiten entstehen, um einen Teil des städtischen Wohnraumbedarfs zu decken und ein neues Stadtquartier mit hoher Wohn- und Gestaltungsqualität zu entwickeln.

Im Anschluss an die Phase der Orientierung schließt sich die Vorbereitungs-/Konzeptionierungsphase an. Hier werden entsprechende planungsrechtliche Maßnahmen, wie z.B. der Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplanes gem. § 2 BauGB gefasst. In Paderborn wurde mit der Einleitung des Bebauungsplanverfahrens im Juli 2017 die Umnutzung der bisher von den Briten genutzten Alanbrooke Kaserne zu einem innerstädtischen Wohnquartier beschlossen, um das städtebaulich gewünschte Vorhaben planungsrechtlich zu sichern.

Im fließenden Übergang von der Vorbereitungsphase findet dann die Umsetzungsphase statt, in welcher u.a. im Verfahren befindliche Bebauungspläne fortgeführt und zum Abschluss gebracht werden. Auch stehen regelmäßig der Erwerb, die Aufbereitung und die anschließende Vermarktung der Flächen im Fokus.

Der geschilderte Konversionsprozess ist aufgrund seiner Komplexität und Vielschichtigkeit sehr langwierig, so sind u.a. Denkmalschutzbelange und Vorbelastungen zu beachten. Während die Stadt Paderborn z.B. bereits im Jahr 2017 den Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan „Alanbrooke“ gefasst hat, steht der das Verfahren abschließende Satzungsbeschluss noch aus.

Festzuhalten ist, dass das Bauplanungsrecht in allen Phasen des Konversionsprozesses zum Tragen kommt. Während die Bewertung der bauplanungsrechtlichen Ausgangslage in der Orientierungsphase vollzogen wird, sind die hieraus folgenden planungsrechtlichen Handlungsoptionen der anschließenden Vorbereitungs- und Umsetzungsphase zuzuordnen. Der Trägerin der Planungshoheit – vorliegend der Stadt Paderborn – kommt damit im Konversionsprozess eine bedeutende Funktion zu, um die jeweiligen städtebaulich gewünschten Entwicklungsziele zu realisieren.

In diesem Zusammenhang erweist sich das neue Baulandmobilisierungsgesetz als förderlich. Eine im hiesigen Kontext besonders relevante Novellierung betrifft § 17 BauNVO. Während dort vormals die Maßbestimmungsfaktoren wie Grundflächen- oder Geschossflächenzahl in Bezug auf das jeweilige Baugebiet als Obergrenzen normiert waren und die maximal zulässige bauliche Ausnutzung eines Grundstücks verbindlich festlegten, sind die vorgenannten Faktoren nun zu Orientierungswerten herabgestuft worden. Zur Begründung wird ausgeführt, dass eine erhöhte planerische Flexibilität eintreten und die bauliche (Nach-) Verdichtung begünstigt werden soll. Der Zweck ist es auch diesbezüglich, Bauland zu mobilisieren und die Wohnraumschaffung zu erleichtern.

Der Gesetzgeber vollzieht hierbei erstmalig eine Abkehr von dem strikten Regime der BauNVO, welche dem planerischen Spielraum der Kommunen grundsätzlich enge Grenzen setzt. Die „Entsagung“ von der Bindungswirkung der Obergrenzen kann den

Planungsträgern hinsichtlich des Nutzungsmaßes neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen und einen wesentlichen Beitrag zur städtebaulichen Verdichtung leisten. Unter Berücksichtigung der sonstigen planungsrechtlichen Vorgaben können bedarfsgerecht erhöhte Ausnutzungsziffern zugelassen werden, soweit hierdurch keine städtebaulichen Missstände entstehen. Die Einhaltung der städtebaulichen Anforderungen dürfte insbesondere bei einer (deutlichen) Überschreitung der Orientierungswerte detaillierter zu überprüfen sein und eine eingehendere städtebauliche Rechtfertigung erfordern. Innerhalb dieser verbleibenden Grenzen kann durch die Neufassung des § 17 BauNVO erhebliches Ressourcencapital für neuen Wohnraum geschaffen werden.

Derartige Innenentwicklungsmaßnahmen, die auf bauliche Verdichtungen oder Umnutzungen von Flächen zielen, bedürfen aber in der Regel einer sorgfältigen Vorbereitung, um die vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten zu erkennen und bestmöglich auszuschöpfen. Hierzu hat das Baulandmobilisierungsgesetz ein neues Instrument geschaffen: das städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a BauGB).

Es handelt sich hierbei um ein informelles Planungskonzept, welches der formellen Planung vorausgeht und dieser als Grundlage dient; so kann die Kommune dieses sogar zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans machen. Inhaltlich trifft das Innenentwicklungskonzept Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, zu Zielen und zur Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen. Nach § 176a Abs. 2 BauGB soll es u. a. der baulichen Nutzbarmachung von brachliegenden Grundstücken dienen. Damit eignet sich dieses Konzept insbesondere für den Konversionsprozess, der auch zukünftig in Paderborn eine große Rolle spielen wird. Der Orientierungsphase kann hierdurch ein rechtlicher Rahmen geboten werden, der gleichzeitig eine Entlastung für die nachfolgende Konzeptionierungsphase mit sich bringt.

Das Baulandmobilisierungsgesetz schafft damit durchaus als günstig zu bezeichnende rechtliche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Konversion. Dass eine solche gelingen kann, hat die Stadt Paderborn bereits zuvor gezeigt. Mit den novellierten planungsrechtlichen Instrumenten ist den weiteren anstehenden Projekten der Weg zu einer effizienten Verwirklichung geebnet. ■



NINA DRÜKE (oben)
FELICIA DEPPE (unten)



Nina Drüke (Fachanwältin für Verwaltungsrecht) ist seit dem Jahr 2012, Felicia Deppe seit dem Jahr 2018 als Anwältin bei der Kanzlei BRANDI Rechtsanwälte tätig. Ihre Schwerpunkte liegen in der Beratung und Vertretung von Unternehmen und Kommunen auf den Gebieten des Bau- und Planungsrechts sowie des Umwelt- und Immissionsschutzrechts.