

Mit Hilfe des Planungsrechts Kultur und Gewerbe stützen

Der Ruf nach der Rettung der Innenstädte ist laut und vielstimmig, meist mit Blick auf den Einzelhandel und dessen Dahindarben. Aus Sicht von Rechtsanwalt Mathias Hellriegel geht es allerdings vor allem auch darum, bezahlbare Kultur- und Gewerbeflächen unterschiedlichster Art zu erhalten oder zu schaffen. Er zeigt in diesem Gastbeitrag, welche rechtlichen Möglichkeiten Entwickler, Investoren und Kommunen haben, um gegenzusteuern. Kooperative Baulandentwicklung für Kultur und Gewerbe kann ein Weg sein.

Der Ruf nach attraktiven Innenstädten und einer Belebung der Erdgeschosszonen ist derzeit in aller Munde. Dies verwundert wenig in Anbetracht eines Flächenbrands im Einzelhandel und der Schließung von Warenhäusern. Corona wirkt dabei als Brandbeschleuniger und bringt mit Vehemenz an den Tag, was bei der Entwicklung unserer Zentren schon lange schiefläuft. Doch eine Stärkung oder Neuerfindung des Einzelhandels allein sowie die Idee, den Innenstadtbesuch mit einer Erlebniskultur attraktiver zu gestalten, kann nicht die Antwort sein und dürfte kaum aus der Sackgasse führen, sondern vielmehr weiter hinein.

Besser und zielführender erscheinen die Rufe nach einer lebendigen Innenstadt mit durchmischten Quartieren, so wie die europäische Stadt seit jeher geprägt ist. Neben einem attraktiven Angebot an Einzelhandel, moderner Gastronomie, bezahlbaren Wohnungsangeboten und der notwendigen Infrastruktur gehören dazu vielfältige Kulturbetriebe – wie Kinos, Theater, Bühnen, Museen und Clubs – sowie das (Klein-)Gewerbe in seinen unterschiedlichen Ausprägungen. Zu denken ist hier an die klassischen Formen des Handwerks, wie der Fleischer, Bäcker, Tischler, Schneider oder Schuster, aber auch Ateliers und Künstlerwerkstätten. Es sind gerade diese Nutzungen, die die europäische Stadt lebendig und damit lebenswert machen.

Es sind aber auch gerade diese Nutzungen, die dem zunehmenden Flächendruck in deutschen Städten zum Opfer fallen und die von Vertreibung aus der Innenstadt bedroht sind. Dies wirkt umso schwerer, als Kultureinrichtungen und Gewerbebetriebe nicht in den Genuss der vielfältigen mieterschützenden Vorschriften kommen, die für Wohnraum gelten. Mit Auslaufen ihrer regelmäßig auf Zeit geschlossenen Mietverträge sind sie Vermietern und deren am Markt orientierten Mieterhöhungsverlangen oft schutzlos ausgesetzt. Der dann notwendige Umzug kann zwar Raum für Erneuerung schaffen, ist aber auch Motor für eine Verödung der Innenstädte. Teilweise wird dieser Gewerbe-Generifizierung mit Forderungen nach einer Ausweitung der Mieterschutzregelungen für Wohnraummietverträge auf Gewerbmietverträge begegnet, also einem Gewerbmiet-spiegel, Mieterschutz für Gewerbetreibende oder sogar einer Mietpreisbremse für Gewerbmieten. Politische Mehrheiten haben sich für diese – vor allem von Grünen und Linken erhobenen – Forderungen allerdings bislang nicht gefunden.

Ein anderer Ansatz ist, dem Problem stadtplanerisch zu begegnen: So sind im Wohnsektor seit langem Modelle der sozialgerechten Bodennutzung (kurz: SoBoN) bekannt, die für bezahlbaren Wohnraum sorgen. Kernelement dieser kooperativen Baulandmodelle ist, dass die Kommune im Gegenzug für die Aufstellung eines Bebauungsplans und die Qualifizierung des Planungsrechts – beispielsweise von einem Acker zu Bauland für großflächigen Geschosswohnungsbau – vom Investor die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verlangt.

Diese Modelle lassen sich auf Kultur und Gewerbe übertragen: Denn das Baugesetzbuch definiert, unter welchen Voraussetzungen die Kommune Leistungen vom Investor verlangen kann. Voraussetzung für den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags mit entsprechenden Verpflichtungen des Investors ist ein städtebaulicher Bedarf sowie die Wahrung des Koppelungsverbots und des Angemessenheitsgebots. An dem Vorliegen eines städtebaulichen Bedarfs besteht allgemein kein Zweifel, gehört doch zur lebendigen Innenstadt nicht nur das Wohnen und Arbeiten, sondern eben auch das Vorhandensein einer bunten Mischung aus Dienstleistungen, Handwerk und kulturellen Einrichtungen. Doch Vorsicht: Stadtplanung ist nicht mit Wirtschaftsförderung zu verwechseln, und dementsprechend ist ein konkreter Bedarf vor Ort nachzuweisen.

Dies gelingt ohne weiteres dort, wo entsprechende sozio-kulturelle Einrichtungen schon vorhanden sind und im Bestand geschützt werden sollen. Beispiele hierfür finden sich vor allem in Berlin mit dem Gelände des einstigen Reichsbahnausbesserungswerks (RAW) in Friedrichshain und den Uferhallen in Wedding. Auf dem sogenannten RAW-Gelände beabsichtigen die Eigentümer, das ehemalige Partyparc mit Bedarf nach Stadtreparatur gewerblich nachzuverdrängen. Der Bezirk möchte den Weg hierfür freimachen unter der Bedingung, dass ein Teil der Nutzungsfläche (insgesamt 10%) für sozio-kulturelle Verwendung bestehen bleibt (vgl. „Wir kaufen die Stadt zurück“, IZ 20/2019, Seite 25). Im Austausch wird den Investoren ein Hochhaus von einer Höhe bis zu 100 m zubilligt, um die Einbußen an anderer Stelle wettzumachen.

Gleiches wird für die Uferhallen in Wedding überlegt, einen ehemaligen Betriebshof der Berliner Verkehrsbetriebe, der sich als

einer der zentralen Orte der Berliner Kunst- und Kulturproduktion etabliert hat. Doch undichte Dächer bedrohen die denkmalgeschützte Bausubstanz, eine Sanierung ist notwendig und gleichzeitig fürchten die Mieter um die von ihnen geschaffenen Räume. Auch hier steht im Raum, Bestandsschutz und günstige Mieten für die Künstler trotz des hohen Sanierungsbedarfs durch die Zulassung einer Nachverdichtung zu finanzieren oder quersubventionieren. Beispiele

finden sich nicht nur in Berlin: Auch München erwägt, neben den vorhandenen SoBoN für Wohnungen eine Gewerbe-SoBoN einzuführen (vgl. „Kultur und Kreative sollen das Bahnhofsviertel attraktiver machen“, IZ 36/2020, Seite 18 und „Tausche SoBoN-Wohnungen gegen Start-up-Büros“, IZ 41/2020, Seite 33).

Eine kooperative Baulandentwicklung für Kultur und Gewerbe muss sich allerdings nicht darauf beschränken, vorhandene Nutzungen zu schützen und zu sichern. Gerade die Schaffung von preisgünstigen Kultur- und Gewerbeflächen kann stadtplanerisch ebenso gerechtfertigt sein. Auch hierfür ist das RAW-Gelände ein Beispiel. Es weist neben den vorhandenen Nutzungen auf dem Westteil auch brachliegende Flächen im Ostteil auf, die sich für eine Nachverdichtung anbieten und Platz für kulturelle und gewerbliche Nutzungen liefern können.

Die rechtlichen Anforderungen sind hier jedoch höher. Denn es ist einfacher zu belegen, dass vorhandene Nutzungen zu erhalten und zu bewahren sind. Doch ausgeschlossen ist dies nicht:

Bei der Schaffung von preisgünstigen Kultur- und Gewerbeflächen ist durch Fachgutachten nachzuweisen, dass die Neuansiedlung von Kultur und Gewerbe mit Blick auf die konkrete Quartiersentwicklung notwendig ist, um die vorhandene Infrastruktur und die verbraucher-nahe Versorgung zu sichern. Das wird in dicht besiedelten Quartieren regelmäßig der Fall sein, insbesondere wenn in dem Gebiet bereits kulturelle Einrichtungen vorhanden sind, die von Verdrängung bedroht sind, und Neuansiedlung an Flächenkonkurrenzen scheitern.

So wurde übrigens bei den Marienhöfen Verfahren, ein Projekt in Berlin-Tempelhof, bei dem ein unterausgenutztes Gewerbegebiet mit einem gemischten Quartier überplant wird. Teil der Entwicklung ist ein Handwerkerhaus auf 10.000 m² Fläche mit preisvergünstigten Mieten, wofür vor Ort eine

Die Modelle des Wohnsektors auf Kultur und Gewerbe übertragen



Ein Beispiel aus München: Unter dem Namen Breakout nutzt die Kreativwirtschaft drei Stockwerke und rund 2.000 m² in dem früheren Bankgebäude am Bahnhof.

Quelle: ehret + klein, Urheber: Saskia Winterhoff

Nachfrage konkret nachgewiesen werden konnte.

Liegt ein städtebaulicher Bedarf vor, handelt es sich auch nicht um ein unzulässiges Koppelungsgeschäft. Ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot liegt hingegen vor, wenn bereits Planungsrecht besteht. Gerade bei größeren Quartiersentwicklungen, insbesondere bei der Konversion brachgefallener Gewerbe- oder Industrieanlagen oder ehemaliger (Straßen-)Bahnanlagen, ist dies häufig aber nicht der Fall. Besteht hingegen ein Planungsbedarf, steht auch das Angemessenheitsgebot – als letzte Voraussetzung für den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags – der Verpflichtung zur Schaffung preisgünstiger Flächen für Kultur und Gewerbe nicht entgegen. Denn für die Leistung des Investors muss es eine Gegenleistung geben: Diese kann, das ist allgemein anerkannt, in der Qualifikation des Planungsrechts liegen.

Mit anderen Worten: Zur Kompensation der Mindermieteinnahmen aus der Reservierung eines Anteils der Flächen für kulturelle oder gewerbliche Einrichtungen zu einem vergünstigten Mietzins kann die Kommune die zulässige bauliche Dichte im Bebauungsplan erhöhen, damit dem Bauherrn eine rentable Nutzung des Grundstücks bleibt. Konkret kann beispielsweise ermittelt werden, welcher Grundflächenzahl (GFZ) die gemeinwohlorientierten Flächen entsprechen. Um diese GFZ erhöht der Planer die zulässige bauliche Dichte im Bebauungsplan. Auf knapper werdenden Flächen und selbst mit dem Zentrum ist dies ohne weiteres möglich, wenn in der Vertikalen gedacht wird,

also durch die Zulassung von Hochpunkten. Ganz in diesem Sinne fordert beispielsweise das Hochhausleitbild für Berlin, dass Hochhausvorhaben durch Bebauungsplan zugelassen werden und einen Mehrwert für die Stadt bieten müssen. Multifunktionalität und offene Erdgeschosse sind weitere Forderungen des Leitbilds, die sich gerade auch durch die Ansiedlung von Kultur und Gewerbe erfüllen lassen.

Aufgeschlossene Entwickler sollten kulturelle Einrichtungen nicht als Last, sondern als Chance für einen Standort mit einer besonderen Identität, DNA und Charakter sehen. Sie sollten sich verpflichten, bestehende Nutzungen zu erhalten oder neue preisgünstige Flächen zu schaffen. Im Gegenzug erhalten sie von der Kommune qualifiziertes Planungsrecht. In solchen Kooperationen sind angemessene, aus rechtlicher Sicht innovative und für die Stadt lebendige Lösungen umsetzbar.

Der Autor: Dr. Mathias Hellriegel ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Berlin. Er berät Investoren bei der Aufstellung von Bebauungsplänen und der Verhandlung städtebaulicher Verträge.

Der Beitrag wurde bearbeitet von Brigitte Mallmann-Bansa.