

BESCHLUSSVORLAGE V0841/17 öffentlich	Referat	Referat VII
	Amt	Stadtplanungsamt
	Kostenstelle (UA)	6100
	Amtsleiter/in	Frau Ulrike Brand
	Telefon	3 05-21 10
	Telefax	3 05-21 49
	E-Mail	stadtplanungsamt@ingolstadt.de
Datum	02.11.2017	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Ausschuss für Stadtentwicklung, Ökologie und Wirtschaftsförderung	14.11.2017	Vorberatung	
Stadtrat	05.12.2017	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Vermeidung von Flächenverbrauch in der Stadt Ingolstadt

Antrag der CSU-Stadtratsfraktion vom 14.04.2016 (V0254/16)

Ergänzungsantrag der FW-Stadtratsfraktion vom 14.04.2016 (V0288/16)

Antrag der ÖDP-Stadtratsfraktion vom 14.04.2016 (V0269/16)

Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 07.03.2017 (V0197/17)

Antrag:

1. Der Bericht der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.
2. Bei Neuausweisung von Gewerbegebieten oder großflächigem Einzelhandel wird die Verwaltung beauftragt, stets flächensparende Anordnungen der Nutzungen und bauliche Integration von Stellplatzanlagen zu prüfen und dem Stadtrat zur Entscheidung im Bebauungsplanverfahren vorzulegen.
3. Im Einzelfall von gewerblichen Neu- oder Umbaumaßnahmen im Bestand wird die Verwaltung beauftragt, weiterhin auf flächensparende, städtebaulich verträgliche Planungen unter Einhaltung der Stellplatzsatzung hinzuwirken.

gez.

Renate Preßlein-Lehle
Stadtbaurätin

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt: <input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Kurzvortrag:

Die Stadt Ingolstadt ist eine wachsende Stadt. Neben den erforderlichen Bauflächenausweisungen ist es dem Referat für Stadtentwicklung und Baurecht seit längerem ein Anliegen, innerstädtische Flächenpotenziale zu aktivieren, um die Flächeninanspruchnahme im Rahmen zu halten.

Die oben genannten Prüfanträge verfolgen alle ähnliche Ziele, mit städtebaulichen Maßnahmen einen sparsamen Flächenverbrauch für die wachsende Stadt Ingolstadt zu erreichen. Es werden verschiedene Flächenvermeidungsstrategien vorgeschlagen. Sie beziehen sich im Wesentlichen auf Nutzungsmischung und dichtere Bebauung von gewerblichen Flächen sowie die Vermeidung von ebenerdigen Stellplatzanlagen im Wohnungs- als auch im Gewerbesektor. Im Fokus steht, weitere Innenentwicklungspotenziale für neue Wohnungen zu generieren. Im Einzelnen werden folgende Vorschläge genannt:

- Kombination von Einzelhandels- und Wohnnutzung in einem Gebäude, wobei den Ansprüchen (geförderten) Wohnungsbaus Rechnung getragen wird.
- Generelle Mehrgeschossigkeit von Einzelhandelsvorhaben.

- Neuausweisungen von großflächigem Einzelhandel sollen nur noch bei Überbauung der benötigten Stellplätze zugelassen werden oder je nach Lage sollen über der Handelsfläche Wohnraum bzw. weitere gewerbliche Nutzung vorgeschrieben werden.
- Überbauung von bestehenden Parkplatzflächen.
- Integrieren der erforderlichen Stellplätze in den Gebäudekomplex oder Bau einer Hoch- oder Tiefgarage.

Die Prüfanträge listen bereits umgesetzte Projekte in Ingolstadt für die Kombination von Nutzungen auf. In Ingolstadt ist dieses Modell z.B. zu finden bei Kaufland Münchener Straße, Penny Gaimersheimer Straße, Bebauungsplan „An der Stinnesstraße“, ehemaliger Praktikermarkt Eriagstraße oder auch auf dem Ingobräu-Areal. Aktuell plant die GWG zwei Projekte, wo anstelle von Parkplätzen neue Wohnungen entstehen. An der Gustav-Mahler-Straße wird neuer Wohnraum geschaffen, indem ein Garagenhof mit 45 Stellplätzen abgerissen wird. Diese Stellplätze waren den vorhandenen Wohngebäuden zugeordnet. Anstelle des Garagenhofes entstehen in vier Gebäuden 78 geförderte Wohnungen. Der Stellplatzbedarf für diese Neubaumaßnahme wird in einer neuen Tiefgarage untergebracht. Die mit dem Garagenhof weggefallenen Stellplätze werden in einer neuen Quartiersgarage an der Richard-Wagner-Straße kompensiert, die auch für weitere Neubauten und Bestandsbauten im Quartier künftig 180 Stellplätze zur Verfügung stellen wird.

Die weitere flächensparende Planungsvariante, große Parkplätze einer intensiveren Nutzung durch Überbauung zuzuführen, ist in Ingolstadt bisher noch nicht umgesetzt worden. Ein Pilotprojekt gibt es in der Landeshauptstadt München, wo auf einem städtischen Parkplatz 100 Wohnungen errichtet wurden für Menschen, die sich angesichts der Mietpreise Wohnraum nicht oder kaum leisten können, insbesondere auch Flüchtlinge. In Ingolstadt liegen keine Nachfragen von Privateigentümer vor, großflächige Stellplätze mit Wohnnutzungen zu überbauen.

Planungsrechtliche Beurteilung bei Neuplanungen

Planungsrechtliche Basis für einen schonenden Umgang mit Grund und Boden liefert §1a BauGB. Planungsrechtlich ist es grundsätzlich möglich, die in den Prüfanträgen genannten Flächenvermeidungsmaßnahmen im Rahmen von Bauleitplanverfahren umzusetzen. Zur möglichen Kombination mit Wohnen ist folgendes festzustellen:

Großflächige Einzelhandelsbetriebe nach § 11 Abs. 3 BauNVO wie z.B. Fachmärkte und Vollsortimenter, sind nur in Kern- oder Sondergebieten zulässig. Die Zulässigkeit einer Wohnbebauung auf solchen Einzelhandelsbetrieben könnte grundsätzlich im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens geklärt werden, wobei jedoch die nachfolgend genannten Anforderungen und Konfliktpotenziale in der Abwägung sorgfältig zu prüfen sind. In die Einzelfallbetrachtung sind im Verfahren Aspekte wie städtebauliche Verträglichkeit mit umgebender Bebauung, Wohnqualität, Immissionsschutz, Realisierungsmöglichkeiten der Stellplätze für Wohnen und Einzelhandel, Erschließung, Freiraumqualitäten des Wohnens zu beachten und mit dem Flächensparziel abzuwägen.

In Gewerbegebieten nach § 8 BauNVO – hier sind Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 m² zulässig – ist der Bau von Wohnanlagen nicht möglich. Denkbar wäre allenfalls eine andere gewerbliche Nutzung (beispielsweise auch Büronutzung) in den Obergeschossen, wobei wie in allen anderen Fällen abwägungsrelevante Prüfkriterien, wie erhöhte Baukosten für Konstruktion und Statik einer aufgeständerten Bebauung sowie der zusätzlich anfallende Stellplatzbedarf einer neuen Nutzung im Abwägungsprozess eine wesentliche Rolle spielen.

In Mischgebieten sind laut § 6 BauNVO Wohngebäude als auch Einzelhandelsbetriebe wie kleinere Lebensmittelmärkte und Discounter mit einer Verkaufsfläche unter 800 qm zulässig. Planungsrechtlich wäre eine Überbauung mit Wohn- und Gewerbenutzung hier grundsätzlich möglich.

Im Kernstadtbereich mit überwiegend Allgemeinem Wohngebiet als Art der baulichen Nutzung bieten grundsätzlich die Mischung von Einzelhandel- und Wohnnutzung oder die Überbauung von vorhandenen Parkplätzen vor Einzelhandelsbetrieben Potenzial für eine Überbauung. Hier wurden bereits Projekte realisiert, wie z.B. der Lebensmittelmarkt in der Theresienstraße oder auf dem ehemaligen Ingobräugelände.

Auch die im Rahmen der BauGB-Novelle 2017 neu eingeführte Gebietskategorie des Urbanen Gebietes (§ 6 BauGB) bietet grundsätzlich die Möglichkeit einer vertikalen Mischung von Wohnen und Gewerbe.

Bei einer Überbauung der Stellplatzanlagen entscheidet sich die grundsätzliche Zulässigkeit von nicht gewerblichen Nutzungen wie oben beschrieben.

Auch wenn die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Überbauung eines Einzelhandelsbetriebes im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens grundsätzlich geschaffen werden können, bietet ein sogenannter Angebotsbebauungsplan allein noch keine Gewähr, dass das Vorhaben in diesem Sinne auch umgesetzt wird. Voraussetzung hierfür dürfte unter Berücksichtigung aller Kriterien des Einzelfalles stets die Bereitschaft des Inverstors sein, die mit der Überbauung einhergehenden höheren Anforderungen zu bewältigen. Prädestiniert wäre z.B. die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes, bei dem über die rein planungsrechtlichen Festsetzungen hinaus die Umsetzung des Projektes in allen wesentlichen Fragen auf konsensualer Ebene mit dem Investor in einem städtebaulichen Vertrag / Durchführungsvertrag geregelt wird.

Planungsrechtliche Situation im Bestand

Bei bestehenden gewerblichen Bauten oder Stellplatzanlagen, die mit einer neuen Nutzung, speziell Wohnungen, überbaut werden sollen, richtet sich die planungsrechtliche Zulässigkeit entweder nach den Festsetzungen des Bebauungsplans oder es besteht das Einfügegebot in die Umgebung hinsichtlich Art und Maß der Nutzung. Im nicht überplanten Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB ist die Zulässigkeit je nach Eigenart der vorhandenen Umgebungsbebauung und unter den Gesichtspunkten des sogenannten Einfügungsgebotes entsprechend der Zuordnung zu den genannten Gebietskategorien entsprechend der für diese Gebiete geltenden Voraussetzungen zu beurteilen.

Anforderung der Stellplatzsatzung

Anhand aktueller Beispiele der GWG zeigen sich zwei Problematiken bei der Umsetzung der Stadtratsanträge. Zum einen bedarf es zur planungsrechtlichen Absicherung in der Regel ein Bebauungsplan- oder Bebauungsplanänderungsverfahren, da das geplante Maß der baulichen Nutzung sich nach § 34 BauGB nicht mehr einfügt, nicht den bestehenden Festsetzungen der Bebauungspläne entspricht und auch nicht auf dem Befreiungsweg genehmigt werden kann. Zum anderen ist der Stellplatzbedarf nur lösbar über Sonderlösungen wie ein neues Parkdeck (Gustav-Mahler-Straße), kostenintensive zweigeschossige Tiefgaragen oder Duplexparken (Weningstraße), wenn nicht von der Stellplatzsatzung abgewichen wird.

Bei der Überbauung gewerblicher Stellplatzanlagen kommt hinzu, dass es bei der Bauphase Einschränkungen der nutzbaren Stellplätze mit Verdrängungsprozess in die Umgebung geben kann.

Um den baulichen Aufwand einer zusätzlichen Tiefgarage oder eines Parkdecks zu vermeiden, kann die Bebauung von Parkplatzanlagen ein flächensparender Ansatz sein für konkrete Einzelprojekte, wo die Stellplatzzahl im Bestand bereits über der nach der Satzung erforderlichen Anzahl

liegt und „Reserven“ bestehen oder es sich um eine Sonderwohnform mit geringerer erforderlicher Stellplatzanzahl handelt. Das bereits oben genannte, medial oft zitierte Beispiel eines Pilotprojektes der Landeshauptstadt München, wo auf einem städtischen Parkplatz 100 Wohnungen errichtet wurden für Menschen, die sich angesichts der Mietpreise Wohnraum nicht oder kaum leisten können, zeigt, dass die Überbauung eines Parkplatzes eher eine Lösung für Sonderwohnformen ist.

Untersuchung von öffentlich genutzten Stellplatzflächen

Die Verwaltung wurde auch aufgefordert zu prüfen, welche Parkplatzflächen in Ingolstadt grundsätzlich für eine Überbauung geeignet wären. Bei der Begutachtung wurden vorerst Parkplatzflächen betrachtet, die im Eigentum der öffentlichen Hand sind, Stadt Ingolstadt, Tochtergesellschaften sowie Freistaat Bayern. Diese Flächen befinden sich vorwiegend in der Altstadt mit Glacis, wo aus Gründen des Ensembleschutzes und Städtebaus eine Bebauung der Parkplätze, insbesondere für Wohnzwecke, kritisch zu sehen ist. In der weiteren Stadtentwicklung sind folgende Parkplätze aber für Sondernutzungen vorstellbar und zu untersuchen bzw. es laufen bereits Untersuchungen:

Schloßtiefgarage Esplanade/ Roßmühlstraße (IFG)

B-Plan 206 sieht eine Überbauung mit Zweckbestimmung Sondergebiet Fachhochschule vor

- Baulicher Aufwand Überbauung TG, keine Standardlösung möglich
- Wohnbebauung planungsrechtlich unzulässig;
- Keine Machbarkeitsprüfung vorliegend

ZOB (Freistaat Bayern)

B-Plan 100 Altstadt mit Zweckbestimmung Gemeinbedarf

- Wohnbebauung planungsrechtlich unzulässig; Büroflächen für Verwaltung zulässig
- Städtebaulich vertretbar nur in Teilflächen und im Altstadt-Ensemble untergeordnet
- Plangutachten vorhanden, kann als Basis für weitere Planungen dienen

Parkplätze im Umfeld Theater (Freistaat Bayern)

B-Plan 100 Zweckbestimmung Gemeinbedarf

- Wettbewerb Kammerspiele

Hallenbadparkplatz (IFG)

Glacis-Bereich mit Zweckbestimmung Gemeinbedarf

- mehrgeschossige Überbauung städtebaulich nicht vertretbar,
- Untersuchungen für zusätzliche Parkmöglichkeiten wurde im PLA 10.10.2017 vorgestellt,
- Neuordnung Parken, Wohnmobile, Stadtreinigung im Zusammenhang mit Standort Jugendherberge erforderlich

Parkplatz Südliche Ringstraße vor Wonnemar und Saturn-Arena

Glacis-Bereich, B-Plan 106A mit Zweckbestimmung Parkplätze

Vor dem Hintergrund der Erweiterung Wonnemar und der Standortfrage eines zusätzlichen Rathauses ist von der Freizeitanlagen GmbH eine Machbarkeitsstudie für die Überbauung der bestehenden Parkplätze mit Parkdeck und Büroflächen beauftragt. Städtebaulich ist eine Bebauung vertretbar, unter Wahrung der Gesamtbilanz der Stellplätze und einer leistungsfähigen Anbindung des Areals an die südliche Ringstraße. Wohnnutzung scheidet aufgrund der Lärmbelastung Straße und Bahn sowie der benachbarten Lage zur Saturn-Arena aus.

Zusammenfassung

Die umgesetzten Beispiele in Ingolstadt sind auf Initiative des Investors oder bereits durch (bauleit-) planerische Konzepte des Referates für Stadtentwicklung und Baurecht zustande ge-

kommen. Vor der konkreten Umsetzung ist es unerlässlich, die Planung zu begleiten. Dies geschieht durch intensive Beratung der Investoren. Oft ist es auch angeraten, dass die Verwaltung den Gestaltungsbeirat beteiligt. Das Münchener Beispiel zeigt, dass die Überbauung des Parkplatzes eher für eine Sonderwohnform geeignet war.

Die Errichtung von mehrgeschossigen Gebäuden mit gewerblicher Nutzung und / oder in Kombination mit Wohnungen unterliegt je nach Lage und Größenordnung immer einer Einzelfallbetrachtung. Betrachtet werden müssen in jedem Fall die jeweilige städtebauliche Situation oder auch die Konflikte, wie z.B. Lärmemissionen, die auftreten können und eine zulässige Wohnnutzung beeinträchtigen können. Entscheidend ist stets, wie die erforderlichen Stellplätze nachgewiesen werden können. Die Akzeptanz von Tiefgaragen für z.B. Lebensmittelmärkte, wird kritisch gesehen. Für eine zusätzliche Wohnnutzung in den Obergeschossen sind auch wiederum Stellplätze für den neuen Wohnraum vorzuweisen, was in die Stellplatzbilanz einfließen muss. Auch der Wegfall von Stellplätzen durch Neubauten muss an anderer Stelle kompensiert werden.

Bei Neubebauungen können die aufgeführten Ansätze einer flächensparenden Bauweise wesentlich leichter ganzheitlich geplant und umgesetzt werden als im Bestand. Im Rahmen von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen können gemeinsam mit Investoren Festsetzungen, wie mehrgeschossige Bauweise, Überbauung bzw. Integration der Parkplätze im Gebäude sowie die Unterbringung zusätzlicher Wohn- bzw. Gewerbeflächen entwickelt werden (analog Kaufland Münchener Straße, Penny Gaimersheimer Straße).

Die geprüften Parkplatzflächen in der Altstadt und im Glacis sind bauplanungsrechtlich im wesentlichen Gemeinbedarfsnutzung vorbehalten und dienen als Innenentwicklungspotenzial für öffentliche Einrichtungen wie z.B. Kammerspiele, Jugendherberge, Schulen, Verwaltung, etc. Sowohl in der Altstadt als auch im Glacis eignet sich keiner der untersuchten Parkplätze wirklich für eine Überbauung mit Wohnnutzung, bietet aber Potenzial für Sondernutzungen.

Mit Innenentwicklungsmaßnahmen bietet sich die Möglichkeit, die Stadt als kompakten, städtischen Wohnraum zu profilieren und positive, flächensparende Beispiele für städtische Nutzungen zu zeigen. Wesentliche Voraussetzung ist die Bereitschaft des Investors und eine qualitätvolle städtebauliche Realisierung.