

Städtebauliche Erneuerung MARKDORF „Rathausareal“

A - Ausgangssituation

Nach dem Bürgerentscheid Bischofsschloss sind die grundsätzlichen Rahmenbedingungen des Mitteleinsatzes der städtebaulichen Erneuerung zu erläutern. Ferner sind die weiteren Ansätze einer möglichen weiteren Förderung zu untersuchen und die Grundlagen für ein Konzept und Procedere zu erarbeiten. Ziel ist ein möglichst optimaler Abruf der bewilligten und die Akquisition ergänzender Fördermittel.

Die Basis für eine Abstimmung in den Gremien, der Erarbeitung eines Konsenses mit dem Regierungspräsidiums (RP) sowie die Einreichung eines zu aktualisierenden Fortsetzungsantrags mit den entsprechenden Perspektiven für die Folgejahre ist zu entwickeln.

B - Rahmenbedingungen

Die städtebauliche Erneuerung als wesentliches Finanzierungsinstrument wird auf der Grundlage einer Gesamtdarstellung der Infrastrukturellen Dokumentation (STEK) und einer daraus abgeleiteten Studie für das konkrete Sanierungsgebiet (ISEK) beantragt. Sanierungsziele zur Beseitigung der städtebaulichen und strukturellen Mängel sind zu benennen. Die Erfüllung der Sanierungsziele sind Grundlage der Bewilligungen und mit dem Bericht über die vorbereitenden Untersuchungen zu definieren. Die Sanierungsziele ergeben sich im Wesentlichen aus der

- strukturellen Verbesserung der Situation der Verwaltungsräume und Beseitigung der funktionalen und baulichen Mängel unter Beachtung energetischer Optimierung,
- Schaffung zusätzlicher Parkierungsmöglichkeiten zur Aufwertung des bisherigen Zentrums,
- Freimachung der unattraktiven bestehenden Bebauung unterhalb des Rathauses,
- Gestaltung des Marktplatzbereichs (zurückgestellt).

Das „Ungleichgewicht“ zum frequentierten Bereich „West III“ sollte in Bezug auf das bisherige Zentrum im Umfeld des Rathauses durch Aufwertung dieses Bereichs verringert werden. Diese Ziele wurden im Hinblick auf das zwischenzeitlich nicht mehr genutzte Bischofsschloss fokussiert.

Begründet wurde diese Modifikation durch die Tatsache, dass die Verwaltungsräume gleichermaßen optimiert und gleichzeitig ein hochwertiges historisches Gebäude einer langfristigen Nutzung zugeführt wird. Der Vorteil der freiwerdenden Flächen des bisherigen Rathausstandortes war hilfreich für die Schaffung frequentierter und attraktiver innerstädtischer Entwicklungsflächen. Insoweit war die Erfüllung der o.g. Sanierungsziele gleichermaßen sichergestellt und wurde durch eine Fortschreibung der ISEK-Studie dokumentiert.

C - Mittelbereitstellung

Die Mittelbereitstellung erfolgt als sog. „Förderrahmen“ und wird vom Land mit anteiligen Zuschüssen in Höhe von 60 % der förderungsfähigen Kosten gefördert. 40 % sind von der Kommune aufzubringen. Es handelt sich hierbei nicht um eine Projektförderung sondern um eine Gebietsförderung.

Die Gemeinde kann hierbei innerhalb eines Regelbewilligungszeitraums von 8 Jahren die Mittel abrufen. Grundlage der Förderung sind die Städtebauförderungsrichtlinien (StBauFR) sowie eine Vielzahl

von internen Sonderregelungen analog der Auslegung dieser Richtlinien. Der Mittelabruf wird laufend durch Auszahlungsanträge vorgenommen.

Wesentlich ist, dass die Bewilligung grundsätzlich vorab als Darlehen bereitgestellt wird. Erst mit Genehmigung der Abrechnung auf der Grundlage eines Schlussberichts wird die Förderung zum Zuschuss erklärt. **In diesem Schlussbericht ist die Erfüllung der Sanierungsziele nachzuweisen.**

Fazit: Die Gemeinde ist im Prinzip an die Erfüllung der Sanierungsziele gebunden. Die Planungshoheit der Kommune besteht aber grundsätzlich. Insoweit sind die Art der Ausführung und auch die Fortschreibung der Sanierungsansätze in kommunaler Hand. Fortschreibungen sind i.d.R. mit den Mittelbewilligungsbehörden abzustimmen, um die spätere Umwandlung der vorab gewährten Darlehen zum Zuschuss sicherzustellen.

Das Antragsvolumen für diese Mittel ist seit vielen Jahren gegenüber dem Mittelvolumen um bis zu 8-fach höher. Insoweit hat die Qualität der realisierten Sanierungsmaßnahmen und die korrekte Abwicklung eine maßgebliche Bedeutung für die Kommunen.

Exkurs: Der Stadt Markdorf ist es in den letzten 10 Jahren gelungen, Mittel im Umfang von 4,65 Mio. € für die Projekte „West III“, „Lanzareal“, „Franziskushaus“, „Staffelgiebelhaus“ und „Klosterareal“ abzurufen. Für das Gebiet „Rathausareal“ wurden 4,6 Mio. € bewilligt.

Insgesamt sind der Stadt Markdorf damit aus der städtebaulichen Erneuerung rund 9,0 Mio. € gewährt worden. Für eine Kommune in der Größenordnung von Markdorf ist ein derartiges Volumen beachtlich.

Zusammenfassung: Die weitere Abwicklung des Sanierungsverfahrens ist in enger Abstimmung mit den Mittelbewilligungsbehörden zu realisieren. Sanierungsziele sind zu bestimmen. Der Mittelabruf ist sicherzustellen. Sinnvoll ist, die Qualität der bisherigen Maßnahmen ist aufrecht zu erhalten.

D - Kritische Situation

Die Mittel wurden seit dem Jahr 2013 bereitgestellt und durch weitere Aufstockungen erhöht (Umfang 4,6 Mio. €). **Der Bewilligungszeitraum endet zum 30.4. 2022** und könnte grundsätzlich um 2 Jahre verlängert werden. Innerhalb dieses Zeitraums sind die Maßnahmen fertigzustellen. Der bisherige Mitteleinsatz (ca. 2,6 Mio. €) bezog sich im Wesentlichen auf Planungskosten und den Grunderwerb des Bischofsschlosses und des „Adlers“. Erstattungspflichten für das Bischofsschloss bestehen im Umfang von 2,3 Mio. €, wenn keine Gemeinbedarfsnutzung realisiert werden kann.

Insoweit werden seit Jahren Bewilligungen gebunden. Eine Perspektive zur Mittelverwendung ist vorrangig zu entwickeln.

Der Bewilligungszeitraum von 5 Jahren (mit der Verlängerungsoption) ist knapp. Das Konzept ist auf diesen Zeitraum zu fokussieren. Das Sanierungsverfahren steht grundsätzlich unter dem Gebot der Zügigkeit als allgemeine Vorgabe. Auf die Ausführungen im Hinblick auf die Qualität der Ausführung der Maßnahmen wird verwiesen.

Die Nichterfüllung der Sanierungsziele und der nicht absehbare Mittelabruf innerhalb des Bewilligungszeitraumes könnten nicht nur zur Kritik der Bewilligungsbehörden führen. Formal besteht die Möglichkeit, die Abrechnung und Erstattung der Mittel als letztes Mittel anzuordnen.

E - Lösungsansätze

- 1. Realisierung des bisherigen Konzepts (Rathausmodernisierung/Erweiterung, Schaffung von innerstädtischen Stellplätzen)**

Aus **fördertechnischer Sicht** wäre die Realisierung des ursprünglichen Konzepts hinreichend begründet und naheliegend. Der Realisierungszeitraum mit 5 Jahren wäre durch ein sehr straffes Verfahren sicherzustellen und nach derzeitiger Sicht durchführbar. Fraglich ist, inwieweit Raum für einen längerer zeitlichen Vorlauf für ein umfassendes Planungs- und Beteiligungsverfahren besteht. Eine dezidierte Prüfung wird empfohlen. Eine Realisierung mit einer geringen Modifikation des bisherigen Konzepts könnte diese Gefahren möglicher Weise begrenzen. Eine Abwägung hat die Kommune zu treffen. Die Risiken im Hinblick auf den Mittelabruf sind dabei zu beachten.

2. Einfache Aufwertung des Rathauses, Einbeziehung „Adler“

Eine Einbeziehung und Umnutzung des ehemaligen „Adlers“ ist sowohl in Form der Freimachung und Neubebauung als auch als Modernisierungsmaßnahme möglich. Eine Bindung an öffentliche Nutzungen besteht nicht. Die Einzelheiten ergeben sich aus den grundsätzlichen Förderungssätzen und Grundlagen. Die umfassende Modernisierung hat für Gemeinbedarfseinrichtungen vom Fördersatz (60 %) Vorteile gegenüber einer Neubebauung (30%). Bei der Gesamtbetrachtung ist eine Abwägung der Baukosten sinnvoll. Die beim Bischofsschloss sehr attraktive Förderung durch die Denkmaleigenschaft (85%) kann beim Projekt „Adler“ nicht realisiert werden. Eine städtebauliche Bedeutung kommt dem Gebäude wohl nicht zu, sodass auch diese Argumentation wohl nicht greifen wird.

Wesentlich ist, dass eine Beseitigung der baulichen und funktionalen Missstände „die entsprechend den städtebaulichen Erneuerungszielen den Gebrauchswert der Gebäude nachhaltig erhöhen“ (StBauFR Ziff. 10.1) muss. Konkreter formuliert Ziff. 10.1. 2. Abs. StBauFR wie folgt: „Nicht förderungsfähig ist die Instandhaltung, es sei denn, sie ist Teil einer Erneuerung“, wobei sich diese auf die grundlegende Modernisierung bezieht.

Daraus leitet sich ab, dass einfache Renovierungen ohne weitere funktionale Optimierungen nicht Basis eines geordneten Mittelabrufes sind. Weiter ist zu beachten, dass in den Programmausschreibungen die Herstellung energetisch hochwertiger baulicher Maßnahmen gefordert wird.

Erfahrungsgemäß sind grundlegende umfassende Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen mit zeitgerechter Funktionalität und Technik langfristig gegenüber einfachen Instandsetzungen vorteilhaft, zumal hierfür Fördermittel eingesetzt und beispielhafte Projekte realisiert werden können. Gerade diese für die Aufwertung eines Gebiets hochwertigen Einzelprojekte sind Ziel der Stadterneuerung und rechtfertigen in der Regel die Bereitstellung staatlicher Mittel.

3. Schaffung von Parkierungsplätzen

Im Rahmen der Antragstellung wurde als wesentlicher Mangel des Gebiets unzureichende Parkierung dokumentiert und dargestellt, dass die Verbesserung dieser Situation für die Aufwertung des Bereichs zwingend erforderlich ist. Die Besucherfrequenz des Rathausumfeldes sollte erhöht und die Bereitstellung von Stellplätzen für die Besucher der Verwaltung verbessert werden.

Ein mögliches Entfallen dieses Sanierungszieles und der nicht mehr gegebenen Relevanz der zusätzlichen Parkierung müsste mit den Bewilligungsbehörden kommuniziert werden. Allerdings wurde seitens der Stadt argumentiert, dass die Verbesserung der Parkierungssituation in einem Folgeverfahren angegangen werden soll.

4. Freimachung und Neuordnung der Bebauung unterhalb des Rathauses

Eine Entkernung der wenig zeitgerechten Bebauung war bisher für die erforderlichen Stellplätze vorgesehen. Ausgewiesenes Sanierungsziel war die Neuordnung und Neubebauung. Diese könnte in modifizierter Form erfolgen. Abbruchkosten und mögliche mit den Bewilligungsbehörden abzustimmende Substanzwerte der untergehenden Bebauung könnten eingesetzt werden.

Erfahrungsgemäß erleichtert ein derartiger Mitteleinsatz die Neuordnung, zumal ohne entsprechende Fördermittel der tatsächlich anfallende Grundstückspreis durch die Freimachungskosten unwirtschaftlich wird.

Eine Abwägung ist im Hinblick auf die ungeordnete Bebauung und die wirtschaftlichen Folgen durch das Entfallen dieses Mitteleinsatzes vorzunehmen. Die bestehende Bebauung ist sicher für das Umfeld eines Rathauses belastend und wird in den Folgejahren ggf. ohne Mitteleinsatz aufwendiger werden.

5. Bauliche Maßnahmen im Bischofsschloss

Die Realisierung von Verwaltungsräumen zur Erfüllung des Sanierungsziels „Schaffung von zeitgerechten Verwaltungsräumen“ wurde mit den Bewilligungsbehörden abgestimmt. Eine anderweitige Nutzung setzt voraus, dass diese als Gemeinbedarfseinrichtung ausgewiesen werden kann. Die Kommune ist in ihrer Planungshoheit frei. Fraglich ist jedoch, inwieweit eine solche anderweitige Nutzung für die Stadt als elementar wichtiges Sanierungsziel bestimmt und nachhaltig begründet werden kann.

In diesem Zusammenhang müssten nach bisher üblicher fördertechnischer Handhabung städtebauliche Mängel gegeben sein, ohne deren Beseitigung die Funktionsfähigkeit der Innenstadt nicht gegeben wäre. Auch müsste begründet werden, dass die bisher dokumentierten Mängel nachrangig sind und die neue Option vorrangig wäre. Diese Entwicklungsschritte wären auf der Grundlage der Programmausschreibungen durch eine entsprechende Fortschreibung der ISEK-Studie zu untermauern und mit den Bewilligungsbehörden zu kommunizieren.

Ein umfassendes Konzept für eine solche Gemeinbedarfseinrichtung müsste entwickelt und innerhalb des Bewilligungszeitraums (5 Jahre) realisierbar sein. Nach bisherigen Erfahrungen ist dieser Zeitraum für ein Projekt in diesem Umfang knapp bemessen.

Eine Privatisierung des Bischofsschlusses hätte den Vorteil, dass die Investoren hohe Abschreibungen realisieren können. Daher sollte eine solche Option innerhalb des Sanierungsverfahrens in Betracht gezogen werden. Ein Mitteleinsatz für private Maßnahmen im Rahmen der städtebaulichen Erneuerung reduziert den Spielraum der kommunalen Mittel und erschwert in der Regel die Ausführung der weiteren Sanierungsziele.

6. Erstattungspflichten Grunderwerb Bischofsschloss:

Der Grunderwerb des Anwesens wurde zu 60 % mit rund 2,3 Mio. € gefördert. Aus dieser Förderung ergeben sich folgende Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Abrechnung der Sanierungsmaßnahme:

- Erstattung in Höhe von **50 %** soweit eine **Gemeinbedarfseinrichtung** realisiert wurde (abgeschlossene Maßnahme,
- Erstattung in Höhe von **100 %** soweit das Gebäude **privatwirtschaftlich** genutzt werden kann.

Im derzeit ungenutzten Zustand ist eine volle Erstattungspflicht gegeben. Eine hälftige Anrechnung setzt die Fertigstellung einer anderweitigen Gemeinbedarfseinrichtung voraus.

7. Realisierung des Bischofsschlusses in einem Folgeverfahren

Bei einer späteren Realisierung in einem neuen Sanierungsgebiet entfällt die Förderung des 50 % Anteils der bezuschussungsfähigen Erwerbskosten. Das Anwesen ist dann im Eigentum der Stadt und der Grunderwerb kann nicht gefördert werden. Die Abrechnung und Erstattung des bestehenden Sanierungsverfahrens sieht keine „Übertragbarkeit“ vor.

8. Alternative: Privatisierung Bischofsschloss - Vertiefung

Im Falle einer möglichen Privatisierung sind ebenfalls strategische Überlegungen anzustellen. Eine zeitnahe Privatisierung während der Laufzeit der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets hat erkennbare Vorteile gegenüber einer späteren Veräußerung. Diese Vorteile bestehen in

- der Möglichkeit über die denkmalrechtlichen Auflagen im Rahmen einer Modernisierungsvereinbarung mit den Investoren die Nutzung und Ausführung des Projekts bestimmen zu können und damit Einfluss auf die Maßnahme zu nehmen,
- der verbesserten steuerlichen Absetzung.

9. Realisierung weiterer bisher nicht thematisierter Sanierungsprojekte

Die Stadt ist in ihrer Planungshoheit grundsätzlich frei und kann daher entsprechende Projekte bestimmen, die im Rahmen der städtebaulichen Erneuerung gefördert werden sollen. Derartige Überlegungen setzen im Wesentlichen voraus, dass

- diese Maßnahmen Mängel und Missstände aufweisen, deren Beseitigung für die Funktionsfähigkeit der Stadt von Bedeutung sind und daher den Einsatz der Mittel aus den Programmen rechtfertigen,
- die Stadt in einer Fortschreibung der ISEK-Studie diese Projekte erläutert,
- die Projekte grundsätzlich innerhalb des Sanierungsgebiets liegen,
- bei möglichen Gebietserweiterungen das Regierungspräsidium einer entsprechenden Satzung nicht widerspricht.

Derartige Überlegungen sind unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen anzustellen. Eine Einbindung der Mittelbewilligungsbehörden ist zwingend notwendig. Eine Akzeptanz ist herbeizuführen.

10. Vorzeitige Beendigung des Sanierungsverfahrens

Im Einzelfall haben in seltenen Fällen (Sanierungsziele können nicht realisiert werden - Probleme Grunderwerb - fehlende Investoren etc.) Kommunen selbständig die Aufgabe einer Realisierung beschlossen und die Maßnahme in Abstimmung mit den Mittelbewilligungsbehörden vorzeitig beendet. Eine Abrechnung ist dann vorzunehmen. Im Falle Markdorfs wären aus derzeitiger Sicht die bereits gewährten Bewilligungen weitgehend zu erstatten. Weiterer Nachteil ist, dass die weiteren ausgesprochenen Bewilligungen ebenfalls verlustig gehen.

Das Verfahren sieht leider nicht vor, dass freigegebene Bewilligungen zu späteren Zeitpunkt verbindlich wieder bewilligt werden müssen. Insoweit entfallen diese Mittel voll.

Eine Nichtinanspruchnahme von bewilligten Mitteln im Umfang von 4,6 Mio. € hat eine außerordentliche Dimension.