

Konversion

**Chancen für
zivile Nutzung**

**ARBEITSHILFE
ZU DEN RECHTLICHEN, PLANERISCHEN
UND FINANZIELLEN ASPEKTEN
DER KONVERSION MILITÄRISCHER
LIEGENSCHAFTEN**

**Ministerium des Innern
und für Sport**

Rheinland-Pfalz



Diese Arbeitshilfe wurde von der Projektgruppe „Konversion und Stadtentwicklung“ - einer Arbeitsgruppe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz der Länder (ARGEBAU) - unter Federführung des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz entwickelt.

Die Bauministerkonferenz der Länder (ARGEBAU) hat die Arbeitshilfe am 07./08. November 2002 zustimmend zur Kenntnis genommen. Sie wurde im Vorfeld mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium der Verteidigung sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einvernehmlich abgestimmt.

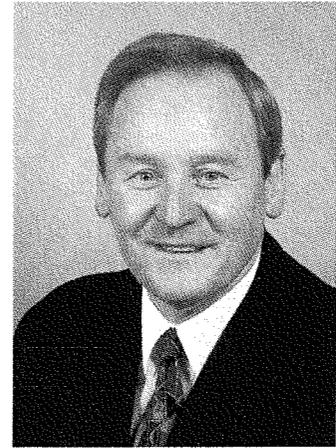
Das rheinland-pfälzische Konversionskabinett hat der Arbeitshilfe im Rahmen seiner Sitzung vom 16. April 2002 ebenfalls zugestimmt.

Herausgeber: Ministerium des Innern und für Sport
Rheinland-Pfalz
Schillerplatz 3 – 5
55116 Mainz
Tel.: 06131/16-3268 oder –3386
Fax: 06131/16-3345

Dezember 2002

Vorwort

Mit dem Ende des Kalten Krieges hat weltweit ein beispielloser Abrüstungsprozess eingesetzt, der bis heute andauert. Rheinland-Pfalz als das Bundesland mit der einstmals größten Truppenkonzentration in Deutschland war und ist hiervon in besonderem Maße betroffen. Infolge von Standortschließungen und Truppenreduzierungen der US-amerikanischen, französischen und deutschen Streitkräfte sind landesweit bisher etwa 100.000 militärische und zivile Stellen weggefallen. Gravierende Folgen haben sich auch für den privaten Arbeitsmarkt ergeben, was sich in einem Verlust von ca. 50.000 weiteren Arbeitsplätzen in mittelbar vom Truppenabbau betroffenen Branchen wie Handel, Dienstleistung, Handwerk und Gastronomie widerspiegelt. Für das Land Rheinland-Pfalz hat dies einen jährlichen Bruttowertschöpfungsverlust von rd. 1,64 Mrd. EURO zur Folge, der sich vornehmlich in den ohnehin strukturschwachen Gebieten im Westen des Landes niederschlägt.



Bis zum Ende des Jahres 2002 wurden im Zuge des Konversionsprozesses landesweit insgesamt 565 militärische Liegenschaften mit einer Gesamtfläche von 10.795 ha freigegeben oder zur Freigabe angekündigt. Neben den ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen des Truppenabbaus musste somit zusätzlich einem Überangebot an zu verwertenden Flächen wirksam begegnet werden. Das Land Rheinland-Pfalz und die betroffenen Kommunen haben diese große Herausforderung angenommen und mit gezielten Maßnahmenpaketen und einem besonderen Engagement auf die veränderte Situation reagiert. Zahlreiche Konversionsprojekte konnten bereits erfolgreich abgeschlossen werden. Dadurch ist es nicht nur gelungen, viele ehemals militärisch genutzte Liegenschaften in eine zivile Folgenutzung zu überführen, sondern es konnte oftmals eine Kompensation der früheren Arbeitsplatz- und Kaufkraftverluste herbeigeführt werden. Damit diese positive Entwicklung fortgesetzt werden kann, wird die Konversion in der Politik der Landesregierung auch weiterhin einen herausragenden Stellenwert einnehmen.

Mit der vorliegenden Arbeitshilfe soll den am Konversionsprozess beteiligten Stellen vor dem Hintergrund der im Frühjahr 2001 eingeleiteten Bundeswehrstrukturreform ein Leitfaden an die Hand gegeben werden, um die insoweit anstehenden Entscheidungen im Sinne einer effektiven und wirtschaftlichen Liegenschaftsverwertung zeitnah treffen zu können. Im Rahmen der Arbeitshilfe wurden die Erfahrungswerte aus mehr als 10 Jahren Konversionspolitik unter rechtlichen, planerischen und finanziellen Gesichtspunkten zusammengefasst. Sie kann als Entscheidungshilfe bei den durchzuführenden Verhandlungen und Verfahren herangezogen werden und soll insgesamt zu einer Beschleunigung des Konversionsprozesses beitragen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Walter Zuber', with a long horizontal flourish extending to the right.

Walter Zuber
Minister des Innern und für Sport

Neue Herausforderungen in der zweiten Phase der Konversion

Im Zuge des sich seit Beginn der 90er Jahre schrittweise vollziehenden Truppenabbaus in Europa, zuletzt im Rahmen der Bundeswehrstrukturreform des Jahres 2001, sind in den Bundesländern zahlreiche militärische Liegenschaften, Anlagen und Gebäude in zum Teil erheblichem Umfang freigegeben worden bzw. werden noch freigegeben. Die strukturpolitischen Auswirkungen sind dabei gravierend.

Der Truppenabzug bietet jedoch vielerorts wesentliche Chancen, bedeutsame zentral oder gemeindenah gelegene Flächen im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung neu zu gestalten. Sie stellen die planungsberechtigten Kommunen vor die Notwendigkeit, die aufgegebenen Militärfächen planerisch erstmalig "zivil" zu bewerten und einzuordnen und sie u.U. im Interesse eines strukturellen Ausgleichs verlorener Wirtschaftskraft möglichst schnell einer wirtschaftlich relevanten, zivilen Folgenutzung zuzuführen.

Bei dem kurzfristig anfallenden Flächenangebot spielt dessen gezielter Rückbau bzw. dessen Renaturierung eine wichtige Rolle. Diese Frage wird aktuell, da vielerorts zahlreiche andere (innenstadtnäher gelegene) Brachen der Deutschen Bahn bzw. der Deutschen Post sowie viele Gewerbebrachen parallel auf den Flächenmarkt drängen, obwohl die Flächennachfrage begrenzt oder nicht vorhanden ist. Hierbei gilt es jedoch starke regionale Unterschiede in den einzelnen Bundesländern zu beachten.

Sollte die Verwertung einer ehemals militärisch genutzten Liegenschaft aus welchen Gründen auch immer nicht möglich sein, sind auch andere, nicht liegenschaftsbezogene Maßnahmen zum Ersatz des Kaufkraftverlustes ins Auge zu fassen.

Für die Planungsträger stellt sich dabei zudem sowohl die Frage des Bestandsschutzes ehemaliger militärisch genutzter Anlagen, der planungsrechtlichen Bewertung der Konversionsflächen des jeweils geeigneten städtebaulichen Instrumentariums zur Vorbereitung ziviler Folgenutzungen, und ihrer Finanzier- bzw. ihrer Nutzbarkeit.

Die Fachkommission "Städtebau" der ARGEBAU hat bereits 1994 für die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften sowie für interessierte Nutzer eine Arbeitshilfe für die Umnutzung militärischer Liegenschaften zusammengestellt. Wesentliche Grundsätze bei der Freigabe und der bauplanungsrechtlichen Bewertung der Konversionsflächen und das für die zivile Neunutzung zur Verfügung stehende städtebauliche Instrumentarium sowie die finanziellen Aspekte wurden hierin behandelt. Nunmehr erfolgt eine Anpassung und Ergänzung der Arbeitshilfe vor dem Hintergrund der aktuellen Problemstellungen der Bundeswehrstrukturreform. Erfahrungen aus der Konversion von Flächen, die von alliierten Streitkräften genutzt wurden, fließen in die Arbeitshilfe ein.

Die Arbeitshilfe baut dabei auf dem grundlegenden Verständnis auf, dass nur ein gemeinsames, zielgerichtetes und faires Zusammenwirken des Grundstückseigentümers, der kommunalen Gebietskörperschaften und der Folgenutzer zu einem sinnvollen, auch städtebaulich und raumordnerisch bedeutsamen, nachhaltigen Ergebnis führen kann. Strategien, Instrumenteneinsatz und die Finanzierung sollten insofern – soweit möglich – partnerschaftlich zwischen Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften abgestimmt erfolgen. Die Arbeitshilfe ist mit dem Bund abgestimmt.

Inhaltsverzeichnis

1	Freigabeverfahren	5
2	Gemeindlicher Bedarf für Nachfolgenutzung und Bestandsschutz	6
3	Kommunale Planungshoheit und Verwertungsinteresse des Bundes	8
4	Konsensualer Weg der Konversion militärischer Liegenschaften	9
5	Altlasten	11
6	Baugenehmigungspflicht	15
7	Bauplanungsrechtliche Beurteilung	15
8	Zwischennutzungen und zivile Mitbenutzung von Militärfächen	18
9	Einsatz von Instrumenten des Städtebaurechts	19
10	Verwertungsmodelle für die Entwicklung von Liegenschaften	22
11	Grundsätze der Wertermittlung und Preisbildung	26
12	Finanzierung und Förderung	28

1 Freigabeverfahren

Entscheidend für die potentielle Freigabe einer Liegenschaft ist die Aufgabeklä- rung des Bundesministers der Verteidigung, welcher vorab eine mögliche mi- litärische Weiternutzung, ggf. unter Einschätzung eines NATO – Folgebedarfs, abschließend geprüft hat. Auf dieser Grundlage werden diese Liegenschaften dann in der Regel in das allgemeine Grundvermögen des Bundes überführt.

Bei der Freigabe ehemals militärisch genutzter Liegenschaften ist das Verwer- tungsverfahren der Bundesvermögensverwaltung zu beachten, bevor die kom- munale Planungshoheit greifen kann.

Zuerst wird eine Entbehrlichkeitsprüfung durchgeführt, bei der geklärt wird, ob die zugeführte Liegenschaft zur Erfüllung anderer, ziviler Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit benötigt wird.

Besteht kein anderweitiger Bundesbedarf, werden vorrangig Rückübertragungs- ansprüche der vorherigen Eigentümer geprüft. Nach negativer Prüfung werden die Landes- und Kommunalbehörden über die Beendigung der militärischen Nutzung frühzeitig unterrichtet. Dies geschieht durch das Bundesministerium der Verteidigung gegenüber der jeweiligen Landesregierung.

Ergänzend, unter Beachtung der vorrangigen Entscheidungskompetenzen der vorgesetzten militärischen Dienststellen, sollte auch von kommunaler Seite auf örtlicher Ebene Kontakt mit den militärischen Entscheidungsträgern im Hinblick auf die Beibehaltung oder Aufgabe der militärischen Nutzung einer Liegenschaft aufgenommen werden.

Im Hinblick auf ihre Planungshoheit hat die Kommune einen Rechtsanspruch auf frühzeitige Erklärung der Freigabe und Entwidmung militärisch nicht mehr benötigter Flächen.

Für die Dauer der militärischen Nutzung war die Liegenschaft dem kommunalen Planungsrecht grundsätzlich entzogen und unterlag dem Fachplanungsrecht des Bundes nach § 37 BauGB. Nach Aufgabe der militärischen Nutzung greift nunmehr die Planungshoheit der Kommune, die nunmehr feststellen muss, wel- che Planungsabsichten sie zukünftig verfolgen will. Auch eine folgende zivile Anschlussnutzung durch Dritte (in diesem Falle auch der Bund, wenn er Eigen- tümer bleibt) unterliegt der kommunalen Planungshoheit.

Mit der endgültigen Aufgabe der militärischen Nutzung kann eine Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit über die bisher militärisch genutzten Grundstücke grundsätzlich unbeschränkt wie im übrigen Gemeindegebiet be- stimmen.

Es empfiehlt sich die Überplanung einer militärischen Anlage im Wege einer qualifizierten Rahmenplanung, die gemeindliche Bauleitplanung oder städtebau- liche Entwicklungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen rechtzeitig einzuleiten (z.B. Bürgerbeteiligung, Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, interkommunale Abstimmung). Dies ist auch schon möglich, wenn die Aufhebung der militäri-

schen Zweckbestimmung bevorsteht. Gleiches gilt für den Erlass von Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung (Zurückstellung, Veränderungssperre) bzw. eine Vorkaufsrechtssatzung (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Bei planerischen Maßnahmen außerhalb von städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen ist jedoch aus kommunaler Sicht zu bedenken, dass damit Verkehrswertsteigerungen verbunden sein können.

Für die Umwidmung ehemals militärisch genutzter Flugplätze in Zivilflugplätze gelten Besonderheiten. Hier sind allerdings unterschiedliche Fallgestaltungen zu bewerten: Sofern das Bundesministerium der Verteidigung den Militärflugplatz vollständig entwidmet hat sowie den Bauschutzbereich aufgehoben hat und ein Antrag nach § 8 Abs. 5 Satz 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) nicht vorliegt, greift die Planungshoheit der Kommune uneingeschränkt.

Zumindest höchststrichterlich bisher nicht eindeutig geklärt ist der Fall, dass zum Zeitpunkt der Entwidmung des militärischen Flugplatzes bereits ein Antrag eines potentiellen Nutzers auf zivilfliegerische Nachfolgenutzung gemäß § 8 Abs. 5 i.V.m. § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG vorliegt. Unstrittig ist, dass die Belange der betroffenen Kommunen bei dieser Umwidmung im Rahmen der luftrechtlichen Fachplanung jedenfalls zu berücksichtigen sind. Noch nicht abschließend geklärt ist die weitergehende Frage, ob in diesem Fall darüber hinaus ein Vorrang des Luftrechts gegenüber der kommunalen Planungshoheit besteht.

2 Gemeindlicher Bedarf für eine Nachfolgenutzung und Bestandsschutz

Am Anfang aller Überlegungen einer Kommune im Zusammenhang mit einer vom Bund angekündigten Aufgabe der militärischen Nutzung muss die Prüfung der Frage stehen, ob für die konkrete betroffene Fläche einschließlich der bestehenden baulichen Anlagen ein Bedarf für eine Nachfolgenutzung aus Sicht der Kommune oder eines Investors besteht. Diese Frage wird bei innerörtlichen bzw. innerstädtischen Militäranlagen – insbesondere in den Ballungsräumen – sehr häufig zumindest auf längere Sicht zu bejahen sein.

Wesentlich anders kann die Situation im ländlichen Raum sein, insbesondere bei militärischen Anlagen, die abgesetzt von Ortschaften liegen. Hier wird sich vor allem bei Anlagen, die aus nur wenigen Gebäuden bestehen (z. B. Radarstationen, Munitionslager) sowie bei – im Verhältnis zur Standortgemeinde – besonders großen Kasernenanlagen eine sinnvolle Nachfolgenutzung häufig nur schwer finden lassen. In diesen Fällen empfiehlt es sich, auch die Frage des Bestandsschutzes der Gebäude sowie das Vorhandensein von Altlasten schnellstmöglich abzuklären und in die Überlegungen einzubeziehen.

Klärung Bestandsschutz

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 21.11.2000, Baurecht 610/2001) genießt eine für militärische Zwecke im Außenbereich errichtete bauliche Anlage nach der endgültigen Aufgabe der Nutzung keinen Bestandsschutz mehr. Die Leitsätze dieses Urteils lauten:

„Eine für militärische Zwecke im Außenbereich errichtete bauliche Anlage genießt nach der endgültigen Aufgabe der Nutzung keinen Bestandsschutz. Das gilt auch, wenn die Anlage aufgrund einer Zustimmung gemäß § 37 BauGB oder eines die Zustimmung ersetzenden Verfahrens nach § 1 Abs. 2 des Landesbeschaffungsgesetzes errichtet worden ist.

Aus Bundesrecht ergibt sich nicht, dass die Rechtmäßigkeit einer bauaufsichtlichen Beseitigungsanordnung bei der ehemals militärisch genutzten Anlage – auch im Hinblick auf die Ermessensausübung – nach anderen Regeln und Grundsätzen zu beurteilen ist als bei sonstigen baulichen Anlagen, deren Nutzung endgültig aufgegeben worden ist. Der ursprünglich öffentliche Nutzungszweck wirkt nicht über die Beendigung der Nutzung fort.“

Das bedeutet, dass – ggf. auf Anregung der Kommune hin – abzuklären ist, ob eine Beseitigungsanordnung in Betracht kommt. Dabei handelt es sich um eine Entscheidung, die soweit ihre Voraussetzungen nach der jeweiligen bauordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage gegeben sind, nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände des Einzelfalls zu treffen ist. Z.B. bei größeren ehemaligen Kasernenanlagen im Außenbereich, insbesondere, wenn sich auf Grund einer eingeleiteten Bauleitplanung eine neue, einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung entsprechende Nachfolgenutzung abzeichnet, wird eine Beseitigungsanordnung danach nicht in Betracht kommen.

Vor allem in den Fällen, in denen sich keine Nachfolgenutzung anbietet und die Kommune daher Leerstand und Verfall der bisher militärisch genutzten Gebäude besorgen muss, kann die – ggf. auch teilweise – Beseitigung der Anlagen auf Kosten des Bundes als bisherigem Eigentümer eine erwägenswerte Alternative sein. Hier wird sich häufig auch eine Verwendung als naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche insbesondere im Rahmen bestehender Ökokonto-Regelungen anbieten. Im Übrigen wird hinsichtlich der planungsrechtlichen Bewertung auf die Ausführungen in Kapitel 7 hingewiesen.

Sollten in einem Bundesland viele gleichartige, ehemals militärisch genutzte Flächen zur Folgenutzung anstehen, die nicht ohne Weiteres vermarktbare erscheinen (z.B. weitgehend unbebaute größere Waldflächen), empfiehlt es sich in einer Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Land die Eckpunkte der Verwertung, insbesondere jedoch die Beseitigungspflicht des Bundes zu regeln. In Rheinland-Pfalz ist dies z.B. für peripher gelegene Liegenschaften über eine Rahmenvereinbarung Forst bereits 1994 erfolgt. Aufgrund dieser Vereinbarung

konnte schnell Planungs- und Kostensicherheit für alle Beteiligten erreicht werden.

3 Kommunale Planungshoheit und Verwertungsinteresse des Bundes

Nach der Liegenschaftsfreigabe werden beim Verwertungsprozess vielfach Interessenunterschiede zwischen der planenden Kommune und der veräußerungsbereiten Bundesvermögensverwaltung deutlich. Der Bund strebt im Rahmen einer schnellen Verwertung der Liegenschaft i.d.R. eine „Berücksichtigung des Erwerbsinteresses des Landes oder der Kommune“ an. Er ist vielfach zur Erstellung von Nutzungsalternativen – oft mit interessierten Investoren – bereit oder zielt auf marktnahe Ausschreibungen ab.

Bei dieser Vorgehensweise wird oftmals nicht beachtet, dass es ausschließliche Entscheidung der Kommune im Rahmen ihrer Planungshoheit ist, wie und wann die freigegebene Fläche zukünftig genutzt wird. Die Kommune steuert das Verfahren, wird allerdings dabei die Vorstellungen des Eigentümers und des zukünftigen Nutzers im Rahmen ihrer planerischen Abwägung mit in Betracht ziehen. Insoweit ist es wichtig, dass die Kommune im Falle eines nicht konsensualen Vorgehens des Grundstückseigentümers frühzeitig und mit Nachdruck ihre Rechtsposition klar macht, sich jedoch auch konstruktiv einer sinnvollen zukünftigen Nutzung der Flächen nicht verschließt.

Zuerst hat die Kommune zu prüfen, ob überhaupt ein Bedarf für eine Folgenutzung besteht. Dabei kann es eine Hilfe für die Kommune sein, dass der Bund grundsätzlich bereit ist, sich an der Finanzierung von Machbarkeitsstudien und städtebaulichen Entwicklungskonzepten zu beteiligen.

Als Folgenutzung kann auch eine Renaturierung der Fläche in Betracht kommen. Diese Möglichkeit kann bei peripher gelegenen Liegenschaften durchaus auch im Sinne des Bundes sein, wenn dieser aufgrund anderweitiger Flächenbeanspruchungen Ausgleichsflächen nachweisen muss. Insoweit ist es geboten, derartige Vorstellungen in eine ökologische Gesamtkonzeption einzubeziehen.

Bevor Nutzungsvorstellungen konkretisiert werden, sollte die Kommune weiterhin prüfen, ob eine Folgenutzung sofort oder erst nach Jahren sinnvoll oder für die kommunale Entwicklung verträglich ist. Dieser Fall kommt dann zum Tragen, wenn durch ein großes Freigabevolumen oder die Konkurrenz anderweitiger ziviler Brachflächen eine Übersättigung des Flächenmarktes eingetreten oder zu befürchten ist. Gleichfalls kann es vorkommen, dass erst nach Jahren ein vernünftiges Nutzungskonzept entwickelt und verwirklicht werden kann. Sofern die Verwertung sinnvoll oder möglich ist, sollte diese dann gezielt angegangen werden.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass eine vernünftige Verwertung nur über eine Doppelstrategie zu erreichen ist: Ein städtebauliches Rahmenkonzept

ist das Fundament einer qualifizierten kommunalen Planung, die Klärung der wirtschaftlichen Machbarkeit der notwendige „Treibsatz“.

Den Kommunen ist grundsätzlich anzuraten, die kommunale Entwicklung offensiv anzugehen, die geeigneten Steuerungsinstrumente auszuwählen, die Unterstützung der jeweiligen Länder in Anspruch zu nehmen (insbesondere Städtebauförderung, Beratung, Koordination) und in Abstimmung mit dem Bund eine Nachfolgenutzung einzuleiten.

4 Konsensualer Weg der Konversion militärischer Liegenschaften

Die langjährigen Erfahrungen bei der Konversion militärischer Liegenschaften zeigen, dass eine auf Kooperation mit den Kommunen angelegte Flächenvermarktung die Probleme einer Standortentwicklung lösen kann, ohne die ökonomischen Rahmenbedingungen des Alteigentümers Bund außer Acht zu lassen. In den Fällen, in denen Kommune und Bund unterschiedliche Ziele verfolgten und insbesondere die Machbarkeit unter ökonomischen Gesichtspunkten verschieden beurteilten, kam es zu erheblichen Zeitverzögerungen und auch zum Scheitern von Vermarktungszielen. Die Kommunen mussten dann ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, damit keine unerwünschten Entwicklungen auftraten.

Wichtig ist es aus der Sicht des Bundes und der Länder, die kommunale Planungshoheit als Chance zu begreifen, gemeinsam mit den Kommunen eine hochwertige und vor allem langfristig tragfähige Flächenentwicklung dort auszulösen, wo sie städtebaulich sachgerecht ist. Nur durch die Kooperation aller Beteiligten können Gesamtplanungen entstehen, welche die Zielvorstellungen der Städte und Kommunen und das ökonomische Interesse des Alteigentümers Bund wahren.

Ein auf Konsens ausgerichteter Vorgehen zeichnet sich vor allem durch folgende Elemente aus:

- Die Komplexität der Aufgabenstellung erfordert von Beginn an Transparenz bei allen Beteiligten. Dies bedeutet für den Grundstückseigentümer, die Eckwerte für eine Freigabe der Liegenschaften, die ökonomischen Erwartungen und die bestehenden Lasten bei der Entwicklung der Grundstücke von Beginn an offen darzulegen. Von den Kommunen sind vor allem die städtebaulichen Gesamtüberlegungen, politische Rahmenbedingungen bei den Nutzungszielen und die bestehenden fiskalischen Möglichkeiten offen anzusprechen. Diese Transparenz beider Seiten ist nicht nur arbeitsökonomisch effektiv, sondern ermöglicht frühzeitig, die Strategie der Flächenentwicklung gemeinsam festzulegen.
- Eine Entscheidung über die Nutzungsziele einer Fläche sollte auf Grundlage einer fachübergreifenden und integrativen Entwicklungsplanung erfolgen. Wichtig ist, sich frühzeitig über die stadtentwicklungsrelevanten und wirt-

schaftlichen Ziele zu verständigen und gemeinsame Nutzungsüberlegungen anzustellen.

- Gemeinsame Planungsprozesse von Bund, Kommunen und Investoren bieten die Chance, Reibungsverluste zu reduzieren und den zeitlichen Aufwand zu minimieren. Sie schaffen Klarheit und Interessenausgleich und können erheblich zur zeitnahen Wiederbelebung der Flächen beitragen. Einseitige Planungen, die den städtebaulichen Zielen und Anforderungen der Kommune nicht gerecht werden und im Hinblick auf die kommunale Planungshoheit meist nicht realisierbar sind, können so vermieden werden. Auch eine Stadtplanung ohne Blick auf die ökonomischen Erwartungen und fiskalischen Zwänge ist nicht umsetzbar. Sollten Vereinbarungen zu den mit der Planung einhergehenden Wertsteigerungen zwischen den Kommunen und dem Bund getroffen werden können, dient dies beiden Seiten und kann das Verwertungsverfahren beschleunigen.
- Für die Wiedernutzung von ehemaligen Militärf lächen spielen die Aufbereitungskosten der Flächen, insbesondere zur Beseitigung von Altlasten und schädlichen Bodenverunreinigungen, eine wichtige Rolle. In Anbetracht ihrer Berücksichtigung bei der Ermittlung des Kaufpreises einer ehemaligen militärischen Liegenschaft sollten insbesondere die Sanierungsuntersuchungen in Abstimmung mit den zuständigen Behörden durchgeführt werden. Eine frühzeitige Abstimmung des Untersuchungsprogramms und eine gemeinsame Bewertung der Ergebnisse vermeiden spätere Konflikte (siehe Kapitel 5).
- Die Ermittlung der Verkehrswerte der Grundstücke und Gebäude führte in der Vergangenheit insbesondere dann zu erheblichen Konflikten, wenn die Kommunen die Flächen erwerben wollten. Bei einem angestrebten kommunalen Grunderwerb ist der Verhandlungsspielraum für einen Kompromiss zwischen Eigentümer und Erwerber dann stark eingeschränkt, wenn durch getrennte gutachterliche Ermittlungen auf beiden Seiten interne Zwänge entstehen. Oftmals war dann eine Annäherung nur in sehr Zeit raubenden Verfahren unter externer Moderation möglich.
- Deshalb sollten sich die Beteiligten von Beginn an auf einen Gutachter festlegen. Dieser sollte gemeinsam beauftragt werden. Mit ihm sollten die Grundlagen für die Bewertung einschließlich der einvernehmlichen Definition der anzustrebenden Nutzungsarten sowie das zu wählende Bewertungsverfahren am Anfang vereinbart werden. Eine schrittweise Besprechung des Untersuchungsauftrages, von ersten Zwischenergebnissen bis zur abschließenden Bewertung, vermindert die Gefahr unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten.
- Zwischennutzungen und die Vermarktung von Teilflächen sind nicht ausgeschlossen, wenn sie gemeinsam und auf Grundlage einer Gesamtkonzeption entschieden werden. Einseitige Entscheidungen des Grundstückseigentümers und/oder Projektentwicklers führen demgegenüber oft dazu, dass die Realisierung zukunftsweisender Projekte verbunden mit langfristig (deutlich)

besseren wirtschaftlichen Ergebnissen oftmals verhindert oder zumindest erheblich verzögert wird.

- Dort, wo es zu verfestigten Positionen der Gesprächsteilnehmer und atmosphärischen Spannungen gekommen ist, sollte eine externe Moderation genutzt werden. Durch sie lässt sich eine neutrale und zugleich sach- und zielorientierte Gesprächsführung gewährleisten, die Voraussetzung für einen Fortschritt in der Sache ist. In manchen Bundesländern bieten die zuständigen Ministerien eine entsprechende Hilfestellung an oder stellen Fördermittel (i.d.R. Städtebauförderung) für eine Moderation bereit.
- Kontinuität in der Gesprächsführung durch entscheidungsbefugte Mitarbeiter ist wichtig für eine zügige Entwicklung der Liegenschaften. Die Delegation der Projektentwicklung an Dritte ist problematisch, wenn in der Kommune, in der Region, im jeweiligen Bundesland und beim Bund eine eingeübte und bewährte Praxis zur Konversion militärischer Liegenschaften besteht. Sie darf – abweichend von den vorhergehenden „Spielregeln“ – keinesfalls eine nicht auf Konsens mit den Kommunen ausgerichtete Verhandlungsführung zur Folge haben.

5 Altlasten

Es empfiehlt sich besonders die Frage, ob und ggf. welche Altlasten sich in den Grundstücken befinden, ehest möglich und auch im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Nachfolgenutzung abzuklären. Art und Umfang der Altlast – unbeschadet der Haftung des Bundes als Grundstückseigentümer für die Beseitigung der Altlast – bzw. die Höhe der Kosten für die Altlastenbeseitigung können die Entscheidung der Kommune beeinflussen, ob und welche Nachfolgenutzung angestrebt werden soll.

Die Behandlung von ehemaligen militärischen Liegenschaften – das gilt im Übrigen auch für alle anderen Flächen –, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind, stellt sowohl die Kommunen bei der Bauleitplanung als auch die Bauaufsichtsbehörden bei der Genehmigung von Vorhaben vor schwierige Probleme. Dabei sind vor allem die Bestimmungen des Baugesetzbuchs (BauGB), des Bundesbodenschutzgesetzes (BBodSchG) und der Bundesbodenschutzverordnung (BBodSchV) zu beachten.

Die Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU hat hierzu als Arbeitshilfe am 26.09.2001 den „Mustererlass zur Berücksichtigung von Flächen mit Bodenbelastungen, insbesondere Altlasten, bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren“ beschlossen. Auf diesen Erlass wird besonders hingewiesen.

Aufgrund praktischer Erfahrungen im Umgang mit ehemaligen militärischen Liegenschaften des Bundes wird unter Hinweis darauf, dass der Bund bei der Behandlung von Altlasten so zu behandeln ist, wie alle anderen Grundstückseigentümer auch, Folgendes ausgeführt:

Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt, so soll die zuständige Behörde – ggf. auf Anregung der Kommune – die geeigneten Maßnahmen zur Ermittlung des Sachverhalts ergreifen (§ 9 Abs. 1 S. 1 BBodSchG).

Sie hat eine „orientierende Untersuchung“ i.S.d. § 2 Nr. 3 BBodSchV durchzuführen, um durch eine Bewertung nach § 4 BBodSchV festzustellen, ob ein hinreichender Verdacht für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt (Sachverhaltsermittlung: Behördliche Gefährdungsabschätzung auf Anhaltspunkte). Ohne einen solchen hinreichenden Verdacht sind Untersuchungsanordnungen i.S.d. § 9 Abs. 2 S. 1 BBodSchG gegen Dritte unzulässig. Die zuständige Behörde muss in diesem Stadium selbst und auf ihre Kosten handeln. Derartige Kosten können im Rahmen von Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts bereits eine Rolle spielen und müssen i.d.R. berücksichtigt werden.

Besteht auf Grund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast, kann die zuständige Behörde anordnen, dass die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen haben (§ 9 Abs. 2 S. 1 BBodSchG). Hier hat der Adressat der Anordnung – etwa der Bund – die Kosten der Untersuchung i.S.d. § 9 Abs. 2 BBodSchG (Detailuntersuchung nach § 2 Nr. 4 BBodSchV) zu tragen.

Hinsichtlich der Kostentragung wird im Übrigen auf § 24 Abs. 1 BBodSchG verwiesen.

Nach der Systematik handelt es sich vorliegend um einen ersten Schritt der effektiven Gefahrenbeseitigung, zu welcher der Bund herangezogen werden kann, wenn er als Zustands- oder Handlungsstörer verantwortlich ist.

Der Bund fordert aus seinem wirtschaftlichen Verwertungsinteresse die kommunalen Planungsträger regelmäßig auf, eine die Verwertung der Flächen ermöglichende Bauleitplanung einzuleiten. Dafür ist unerlässliche Voraussetzung, dass sich die Kommune hinsichtlich eines Altlastenverdachts Klarheit verschafft (§ 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB). Damit ist die Gefahrerforschung regelmäßig vom Bund (mit) veranlasst und liegt in seinem wirtschaftlichen Interesse. Dies lässt erwarten, dass die Kommunen in diesen Fällen eine (ggf. teilweise) vertragliche Übernahme der Kosten vorab vereinbaren.

Weiterhin empfiehlt es sich, bei großen Liegenschaften und ausreichend großem und gesichertem Altlastenverdacht zwischen den Kommunen und dem Bund vertragliche Regelungen zur Altlastenhaftung zu vereinbaren. Hierin können auch Regelungen über die zeitlich gestufte Haftung des Zustands- oder Handlungsstörers in Betracht kommen (Regel: Nachweis bis 3 Jahre, bei großen Liegenschaften ist z.B. eine gebietsbezogene, zeitliche Zonierung bis zu zehn Jahren möglich). Die Erfahrung zeigt, dass das Altlastenrisiko i.d.R. beherrschbar ist.

Nach positiven Erfahrungen aus der Praxis empfiehlt es sich weiter, für die Bewältigung der Altlasten eine ständige Konversions-Arbeitsgruppe Altlasten

(KoAGA) einzurichten, die aus Vertretern der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaft, der für die Altlastenfragen zuständigen Behörden, den Fachbehörden des Landes sowie des Bundes als Eigentümer zusammengesetzt wird. Die KoAGA kann in diesen Fällen auf der Grundlage der von der zuständigen Fachbehörde systematisch erfassten kontaminationsverdächtigen Flächen eine Erfassungsbewertung (Erstbewertung) durchführen.

Die KoAGA fertigt zu dem einvernehmlichen Abschlussergebnis ein Protokoll, an das sich alle Beteiligten gebunden sehen. Dieses Protokoll bildet die Grundlage für die Sanierung und legt fest, welche Flächen sanierungsbedürftig sind. Die Klassifizierung der Flächen erfolgt nach bundes- und landesrechtlichen Regelungen.

Auf dieser Grundlage hat sich in Rheinland – Pfalz (beispielhaft) folgende Praxis in der KoAGA und unter den Vertragspartnern entwickelt:

- Der Bund übernimmt insoweit bei sogenannten „polizeipflichtigen“ Altlasten im Sinne der einschlägigen Bestimmungen des Bundes und der Länder die Kosten der Sanierung und notwendigen Nachsorge gemäß der genehmigten Sanierungsplanung zu 100 %. Hierzu zählen auch die Kosten für die bereits durchgeführten, mit diesen Flächen kausal zusammenhängenden Gefahrerforschungsmaßnahmen i.S.d. § 9 Abs. 2 BBodSchG sowie für die ebenfalls durch die KoAGA festgesetzten noch notwendigen Sanierungsuntersuchungen im Vorfeld der eigentlichen Sanierung.
Bei diesen Flächen besteht ein sofortiger Sanierungsbedarf, da von ihnen eine Gefahr für bodenschutzrechtlich geschützte Rechtsgüter (z.B. Wasser, Gesundheit) ausgeht. Sie sind daher erst nach einer erfolgten Sanierung nutzbar.
- Weiter werden sogenannte „nutzungsbezogene“ Flächen mit lokalen Verunreinigungen, schadstoffbehafteten, bodenfremden Materialien und Abfällen ausgewiesen (in RPL z.B. als V-Flächen und H-Flächen). Für diese Flächen gilt, dass bei der Herrichtung des Kaufobjekts zum vertraglich vereinbarten Zweck ggf. behördliche Auflagen zu erfüllen sind und damit zusätzliche Kosten entstehen.
Für die Fälle, bei denen die vorgenannten Materialien und Abfälle die Zuordnungswerte Feststoff Z 2 gemäß den technischen Regeln der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfälle“ vom 07.09.1994 überschreiten, übernimmt der Bund 90 % der Kosten, soweit diese nicht bereits in den Abrisskosten berücksichtigt worden sind (nutzungsbedingte Altlasten). Dies gilt auch für die ggf. anfallenden Verwaltungsgebühren zur Vorbehandlung, Behandlung bzw. Beseitigung der kontaminierten Massen durch entsprechende Entsorgungsträger.
- Für Bodensanierungen und abfallrechtliche Beseitigungsverpflichtungen, die sich aufgrund geänderter städtebaulicher Anforderungen (z.B. über einen Bebauungsplan) und daraus resultierende Bewertungen durch die KoAGA neu ergeben, übernimmt der Bund die Kosten in Höhe von 90 %.

- Für noch nicht bekannte Kontaminationen, Bodenbelastungen bzw. abfallrechtlich notwendige Entsorgungen wird in jedem Fall eine Bewertung der zuständigen Umweltbehörde im Rahmen des Ergebnisses der KoAGA notwendig. Kostenträgerschaft, Beseitigungspflichten und behördliche Verantwortlichkeiten werden sich somit aus dieser Bewertung ergeben.
- Übersteigen die voraussichtlichen Kosten den erwarteten Kaufpreis, so sieht der Bund von einem Verkauf ab, sofern nicht das Haftungsrisiko über den Kaufpreis hinaus durch den Erwerber übernommen wird.

Hinzuweisen bleibt, dass beispielsweise in Rheinland-Pfalz das Ergebnis der KoAGA in einem für alle Beteiligten verbindlichen Feststellungsvermerk mündet. Dieser bildet die Grundlage für die finanziellen Leistungen der einzelnen Partner im Hinblick auf die Altlastensanierung, z.B. als Finanzierungsbestandteil einer Kosten- und Finanzierungsübersicht bei der Anwendung des besonderen Städtebaurechts.

Der Bund verfährt beim Verkauf altlastenbehafteter Grundstücke wie folgt:

- Besteht vor Abschluss eines Kaufvertrages bereits eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Bundes zu bestimmten Maßnahmen auf Grund einer behördlichen Anordnung oder kraft Gesetzes, z.B. gemäß § 4 Abs. 2 oder 3 BBodSchG, kann der Bund dafür die Kosten im Rahmen seiner öffentlich-rechtlichen Verpflichtung übernehmen.
- Eine Altlast, für deren Sanierung die Kosten bereits feststehen oder zumindest hinreichend bestimmt sind, ist im Rahmen der Verkehrswertermittlung angemessen zu berücksichtigen.
- In den übrigen Fällen oder bei erheblicher Unsicherheit über das Vorhandensein von Altlasten ist der Bund verpflichtet oder bereit, sich an den Kosten der Sanierung – entsprechend dem Gedanken der Sachmängelhaftung des BGB – zu beteiligen. Die Beteiligung des Bundes ist zeitlich befristet, der Höhe nach auf den Kaufpreis beschränkt und setzt eine Eigenbeteiligung des Käufers in Höhe von 10 % voraus. Dies kommt – im Übrigen auch bei nachträglich festgestellten Altlasten – insoweit in Betracht, als das Kaufgrundstück für den im Kaufvertrag vorausgesetzten Gebrauch hergerichtet werden muss oder soweit eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Sanierung besteht.

Nach heutigem Stand ist die Altlastenfrage dann beherrschbar, wenn Art, Umfang und Kosten sorgfältig ermittelt werden und die Kommunen eine ausgewogene Abwägung des Sachverhalts im Rahmen der Bauleitplanung vornehmen. Auf die erforderlichen vertraglichen Regelungen und die Kostenträgerschaft wurde hingewiesen. Sollten sich nicht alle Fragen zufriedenstellend klären lassen, sollten die Kommunen und Private von einem Flächenerwerb Abstand nehmen.

6 Baugenehmigungspflicht

Die zivile Nutzung einer ehemals militärischen Liegenschaft (auch durch den Bund!) ist in aller Regel eine baugenehmigungspflichtige Nutzungsänderung. Dies gilt auch für Zwischennutzungen, z.B. die Vermietung einer Halle an einen gewerblichen Betrieb.

Die Erwerber ehemals militärisch genutzter Liegenschaften sollten insoweit vor dem Erwerb grundsätzlich mit der zuständigen Baugenehmigungsbehörde klären, ob und ggf. welches Baurecht möglich ist.

Wohnanlagen:

Wenn eine bisher von Militärangehörigen genutzte Wohnanlage außerhalb eines eigentlichen Kasernengeländes (Housing Area) nunmehr der Allgemeinheit zu Wohnzwecken offen steht, ändert sich an der Nutzung "Wohnen" nichts. Ein genehmigungspflichtiger Tatbestand wird hier regelmäßig nicht gegeben sein.

7 Bauplanungsrechtliche Beurteilung

Entscheidend für die wirtschaftliche Realisierbarkeit ziviler Folgenutzungen ist die bauplanungsrechtliche Bewertung der ehemals militärischen Grundstücke, also die Frage, ob sie zum Innenbereich (§ 34 BauGB) oder zum Außenbereich (§ 35 BauGB) gehören. Bebauungspläne wird es für diese Fälle in der Praxis regelmäßig nicht geben. Dies ist auch entscheidend für die Wertermittlung, z.B. für die Höhe des entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswertes bei städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen.

Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Abs. 1 BauGB ist ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil im Sinne dieser Vorschrift jeder Baukomplex im Gebiet einer Kommune, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Die vorhandene Bebauung hat dann gewissermaßen die Funktion eines "Ersatzbebauungsplans", indem sie die bauplanungsrechtliche Bebaubarkeit der zu beurteilenden Grundstücke nach Art und Maß der baulichen Nutzung prägt.

Bei der Zuordnung einer Liegenschaft zum Regelungsbereich des § 34 bzw. § 35 BauGB wird es stets auf die konkreten Umstände des Einzelfalles ankommen. Unter diesem Vorbehalt notwendiger Einzelfallbeurteilung ergeben sich die nachfolgenden Fallgruppen:

Außenbereich, § 35 BauGB:

Soweit die militärisch genutzte Fläche abgesetzt von zusammenhängend bebauten Ortsteilen liegt und nicht das nach § 34 Abs. 1 BauGB erforderliche Be-

bauungsgewicht besitzt (z.B. nur vereinzelte Gebäude, oberirdische Munitionslager, Depots, Bunkeranlagen, u.U. Flugplätze, Übungsplätze, Raketenstationen) ist von einer Außenbereichslage auszugehen.

"Außenbereich im Innenbereich", § 35 BauGB:

Ebenfalls dem Außenbereich zuzurechnen sind abgrenzbare Flächen einer militärischen Gesamtanlage auch innerhalb zusammenhängend bebauter Ortsteile, die keine oder nur planungsrechtlich unbedeutende Bebauung aufweisen, die aber bereits so groß sind, dass sie nach allgemeinen Grundsätzen als "Außenbereich im Innenbereich" zu qualifizieren sind.

Innenbereich, § 34 BauGB:

Soweit die militärisch genutzte Fläche innerhalb bebauter Ortsteile (§ 34 Abs.1 BauGB) liegt, aber – vor allem bei geringer Größe – insgesamt noch von der umliegenden Bebauung geprägt wird, so ist das aufgelassene Militärgrundstück noch dem Innenbereich zuzurechnen.

Problemfälle größerer Anlagen:

Bei dieser – in der Praxis wichtigsten – Fallgruppe handelt es sich um Anlagen, die insbesondere vom Gewicht der vorhandenen Bebauung her selbst die Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils erfüllen.

Die Arbeitshilfe der ARGEBAU vom 24.01.1994 zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärisch genutzter Liegenschaften hatte zu dieser Fallgruppe ausgeführt, dass hier sowohl eine Beurteilung nach § 34 Abs. 2 BauGB (faktisches Sondergebiet Militär) als auch eine solche nach § 35 BauGB rechtlich in Betracht kommt. Letztlich wurde jedoch der Beurteilung nach § 34 Abs. 2 BauGB der Vorzug gegeben.

Diese Auffassung wird nicht mehr aufrecht erhalten.

Insoweit besteht grundsätzlich das Erfordernis, bei der planungsrechtlichen Beurteilung – möglicherweise auch innerhalb der einzelnen Quartiere einer ehemaligen Kaserne – zwischen den verschiedenen Bereichen der Anlage zu differenzieren.

- *Außenbereich, § 35 BauGB:*

Einerseits wird es Kasernenanlagen bzw. Teile von Kasernenanlagen geben, die durch die militärische Nutzung eine besondere, den zivilen Nutzungsarten nicht vergleichbare Prägung erhalten haben. Hier ist mit der tatsächlichen und endgültigen Aufgabe der militärischen Nutzung eine maßstabbildende Kraft für eine zivile Anschlussnutzung grundsätzlich verlorengegangen. Die verbliebene Bebauung wird insoweit funktionslos oder stellt sich als „Fremdkörper“ dar. Diese Flächen bzw. Teilflächen sind mit Aufgabe der militärischen Nutzung nach § 35 BauGB zu beurteilen, soweit nicht eine Prägung durch eine angrenzende zivile Bebauung gegeben ist.

- *Innenbereich, § 34 BauGB:*

Andererseits hat z.B. das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 17.05.2002, Az.: 4C6.01) für ein Grundstück am Rande eines ca. 60 ha großen innerstädtischen ehemaligen Kasernengeländes entschieden, dass der mit der endgültigen Aufgabe der militärischen Nutzung verbundene Wegfall des Bestandschutzes nicht zwangsläufig dazu führe, dass bebaute Flächen für ihre planungsrechtliche Beurteilung wie unbebaute Grundstücke zu behandeln sind.

Das Gericht führt insoweit aus:

„Auf einem Rechtsirrtum beruht jedoch die Auffassung, der Wegfall des Schutzes der früher einmal erteilten baurechtlichen Genehmigungen führe zwangsläufig dazu, dass bebaute Flächen für ihre planungsrechtliche Beurteilung wie unbebaute Flächen zu behandeln seien. Denn nach allgemeiner Auffassung können auch ungenehmigte Gebäude für die Beurteilung, ob ein Grundstück zu einem Bebauungszusammenhang im Sinne von § 34 BauGB gehört, von Bedeutung sein, nämlich wenn sie in einer Weise geduldet werden, die keinen Zweifel daran lässt, dass sich die zuständige Behörde mit ihrem Vorhandensein abgefunden hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1998 – BVerwG 4 C 31.66 – BVerwGE 31, 22(26)). Selbst von abgerissenen Gebäuden können noch prägende Wirkungen ausgehen (BVerwG, Urteil vom 19. September 1986 – BVerwG 4 C 15.84 – BVerwGE 75, 34(38)). Für die Anwendung des § 34 BauGB kommt es auf die tatsächlich vorhandene Bebauung an, unabhängig von der Frage, ob sie Bestandschutz genießt oder nicht (BVerwG, Beschluss vom 24. Mai 1988 – BVerwG 4 CB 12.88 – BRS 48 Nr. 137). Im vorliegenden Fall hat niemand – auch die Beklagte als Bauaufsichtsbehörde nicht – jemals daran gedacht, das Gebäude auf dem streitigen Grundstück zu beseitigen. Das Gebäude hat auch nicht etwa deshalb unberücksichtigt zu bleiben, weil es, wie die Beklagte geltend macht, nach der Aufgabe seiner Nutzung keinen Maßstab für die Frage bietet, ob sich eine bestimmte Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Denn dieser Maßstab lässt sich einerseits aus der übrigen (zivilen) Bebauung in der Nachbarschaft gewinnen. Zum anderen lässt er sich auch aus der objektiven Beschaffenheit des Gebäudes auf dem Grundstück des Klägers ableiten. Das Gebäude könnte so, wie es gebaut ist, ohne Weiteres als ziviles Bürogebäude oder auch als ziviler Kindergarten genutzt werden. Für eine Beurteilung der gemäß § 34 BauGB zulässigen Nutzungsarten ist also eine ausreichende Tatsachengrundlage vorhanden.“

Dies bedeutet, dass jedenfalls für solche Teile eines ehemaligen Militärgeländes, die einer zivilen Nutzung vergleichbaren Zwecken dienen (z.B. Wohnsiedlung, die bisher von Soldaten und ihren Familien bewohnt wurde, Kindergarten, Verwaltung, ggf. auch eine gewerbeähnliche Nutzung, soweit sich dies nicht als „Fremdkörper“ im Sinne der Rechtsprechung zu § 34 BauGB darstellt) eine Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB in Betracht kommt. Die

sonstigen Voraussetzungen des § 34 Abs.1 BauGB (Bebauung von gewissem Gewicht, die Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist) müssen für die Fläche bzw. Teilfläche natürlich ebenfalls erfüllt sein. Soweit dabei auch eine zivile Bebauung in der Nachbarschaft als prägendes Element mit berücksichtigt werden kann, erleichtert dies eine planungsrechtliche Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB.

8 Zwischennutzung und zivile Mitbenutzung von Militärflächen

Um konkrete Investitionschancen auf absehbar freiwerdenden Militärflächen schnell wahrnehmen zu können, kann - in Abstimmung aller Beteiligten – in besonderen Einzelfällen eine vorgezogene zivile (Mit-)Nutzung von militärischen (Teil-)Flächen geboten sein (z.B. Nutzung vorzeitig freigezogener Gebäude, An- oder Umbauten).

Bauplanungsrechtlich handelt es sich nicht um Vorhaben, die "der Landesverteidigung dienen" (§ 37 Abs. 2 BauGB), sondern um allgemeine genehmigungspflichtige zivile Baumaßnahmen bzw. Nutzungen.

Soweit nicht ein Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung besteht, können solche Vorhaben unter Umständen zugelassen werden, wenn

- das Vorhaben bauplanungsrechtlich z.B. auf Grund einer Befreiung vertretbar ist; bei befristeten Nutzungen werden Genehmigungen unter erleichterten Voraussetzungen erteilt werden können,
- im Übrigen andere öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen und
- das Einvernehmen der Kommune besteht.

Bei Zwischennutzungen ist größte Zurückhaltung geboten. Sie sollten nur ins Auge gefasst werden, wenn eine kurzfristige Entwicklung der Fläche nicht möglich erscheint. Sie bergen grundsätzlich die Gefahr, dass auch im Falle befristeter Mietverträge die Umsetzung der angestrebten Dauernutzung verzögert wird. Die Erfahrung zeigt, dass Interventionen zu Gunsten der Erhaltung der Zwischennutzung (Sicherung der Arbeitsplätze, Existenz eines Vereins, Unterstützung von Existenzgründern etc.) und gerichtliche Auseinandersetzungen (Entschädigung für Einbauten der Mieter, Räumungsklagen) nicht auszuschließen sind und mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen einhergehen können.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass insbesondere unbefristete Zwischennutzungen größeren Umfangs unter Umständen zu einer neuen, planungsrechtlich zu beachtenden Prägung der Flächen führen können. Im Hinblick auf die kommunale Planungshoheit und die Auswirkungen auf den Verkehrswert ist bei der Zulassung von Zwischennutzungen auch deshalb Zurückhaltung zu empfehlen.

Auch zivile Zwischennutzungen sind in aller Regel baugenehmigungspflichtige Nutzungsänderungen (vgl. Nr. 6). Sie sollten grundsätzlich nur befristet und höchstens für 3 Jahre zugelassen werden. Die Kommunen haben insbesondere die Möglichkeit, im Rahmen der planungsrechtlichen Einvernehmenserklärung (§ 36 BauGB) auf entsprechende Befristungen hinzuwirken.

Darüber hinaus sollte sichergestellt sein, dass die Realisierung des von der Kommune verfolgten Gesamtkonzeptes, z. B. im Rahmen eines Kooperationsvertrages, abgesichert ist. Das Herauslösen einzelner, besonders rentierlicher Projekte ist insbesondere bei noch nicht abgeschlossenen Kaufpreisverhandlungen nicht zielführend. Im Rahmen einer Vereinbarung können im Bedarfsfall auch die Auswirkungen von wertsteigernden Investitionen im Zuge von Zwischennutzungen auf die Umsetzungsstrategie, insbesondere einen späteren kommunalen Grunderwerb, vorweg geregelt werden.

Die Zwischennutzung von Gebäuden oder Flächen kann sich zur Erhaltung der Gebäudesubstanz wie auch zur Erzielung von Einnahmen zur finanziellen Abdeckung der laufenden Aufwendungen im Einzelfall anbieten, allerdings unter Berücksichtigung der o.a. Bedingungen.

9 Einsatz von Instrumenten des Städtebaurechts

Soweit eine Nachfolgenutzung angestrebt wird, ist grundsätzlich eine Überplanung ehemaliger Militärfächen erforderlich. Es wird empfohlen, dass die kommunalen Planungsträger rechtzeitig Konzepte für eine Umnutzung der ehemaligen Militärliegenschaften im Zusammenhang mit ihren kommunalentwicklungspolitischen Vorstellungen entwickeln.

Bei der planerischen Vorbereitung stellt sich zugleich die Frage, mit welchem städtebaulichen Instrumentarium die jeweilige Zielvorstellung umgesetzt und letztlich auch finanziert werden kann. Üblicherweise wird man zuerst die Instrumente ausschöpfen, die das allgemeine Städtebaurecht anbietet, so z.B. Bebauungspläne, ergänzt durch städtebauliche Verträge oder Vorhaben – und Erschließungspläne.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist nicht mehr als gesonderte Satzung neben den Bebauungsplan gestellt, sondern ein Unterfall des Bebauungsplans: der „vorhabenbezogene Bebauungsplan“. Gegenstand des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist die unmittelbare, objektbezogene Planung und Durchführung eines konkreten Bauvorhabens mit Erschließungsanlagen durch einen Investor oder Bauherrn (Vorhabenträger) in enger Zusammenarbeit mit der Kommune. Es wird also ein konkretes ziviles Folgenutzungskonzept einschließlich der städtebaulichen Planung, der Erschließung durch Private und der Finanzierung für das Gesamtgelände oder Teile angeboten. Die Vorteile sind:

- Die Interessen des Investors können im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eingehender berücksichtigt werden.

- Die kommunalen Planungsträger werden entlastet und damit kann die Planung insgesamt beschleunigt werden.
- Da der Investor die Planungs- und Entwicklungskosten ganz oder teilweise übernimmt, eröffnet der vorhabenbezogene Bebauungsplan die Möglichkeit, einzelne Planungen und Vorhaben zügig verwirklichen zu können und die kommunalen Haushalte zu entlasten.
- Beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan sind andere Festsetzungen, als sie nach § 9 BauGB und nach der BauNVO vorgesehen sind, erlaubt.
- Einzelne Grundstücksflächen außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans können in den Geltungsbereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans einbezogen werden.
- Der vorhabenbezogene Bebauungsplan kann entschädigungslos aufgehoben werden, wenn das Vorhaben nicht innerhalb der vereinbarten Frist durchgeführt wird. Die Aufhebung kann im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB erfolgen.

Bei einer zivilen Neunutzung im Wege der allgemeinen Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) wird sich in aller Regel empfehlen, vor Beginn der Bauleitplanung mit dem Eigentümer bzw. künftigen Nutzer städtebauliche Verträge zur Regelung von aus kommunaler Sicht wichtigen Fragen abzuschließen.

Städtebauliche Verträge bieten sich darüber hinaus insbesondere auch in Kombination mit städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen an. Wesentlich sind sie meistens dann, wenn im Rahmen von PPP-Modellen verbindliche Vereinbarungen mit privaten Investoren oder auch mit dem Bund getroffen werden müssen, wenn dieser als Eigentümer selbst eine wirtschaftliche Verwertung anstrebt.

In derartigen Verträgen zeichnet sich i.d.R. folgender Regelungsbedarf ab:

- Beschreibung und Ziele des Vorhabens,
- Verknüpfung zu möglichen parallel abzuschließenden Kaufverträgen,
- städtebauliche und genehmigungsrechtliche Rahmenbedingungen,
- Verknüpfung zur Entwicklungs- oder Sanierungssatzung,
- Definition verbindlicher städtebaulicher Ziele und Verpflichtungen der Grundstückserwerber oder -eigentümer,

- Förderzusagen der öffentlichen Hand (hierbei auch Regelung der Finanzierung der Ordnungs- und Erschließungs- bzw. von Modernisierungsmaßnahmen),
- Finanzierungsverpflichtungen und deren Absicherung durch Private, Sanktionen,
- Altlastenbeseitigung bzw. Freistellung,
- Vorkaufsrecht der Kommune bei Weiterveräußerung von Grundstücken an Dritte,
- Steuerungsvereinbarungen zwischen den Beteiligten und
- gemeinsame Marketingmaßnahmen.

Weiter eignen sich bei Vorliegen der Voraussetzungen die Instrumente des besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme) für die Lösung schwieriger städtebaulicher Fragen, bei denen zudem ein hoher Steuerungsaufwand erkennbar ist. Die Durchführungsinstrumente des allgemeinen Städtebaurechts (Bebauungsplan, städtebaulicher Vertrag oder Vorhaben- und Erschließungsplan) werden hierbei meist ergänzend eingesetzt.

Soweit vorbereitende Untersuchungen für eine mögliche städtebauliche Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme in Betracht kommen, empfiehlt es sich, zum frühestmöglichen Zeitpunkt einen entsprechenden Beschluss über den Beginn der Voruntersuchungen zu fassen, um Wertsteigerungen im Hinblick auf den entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert auszuschließen.

In der Regel reicht der Einsatz einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (insbesondere die Funktionsschwächensanierung) aus. Ab und zu wird man jedoch auch auf die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zurückgreifen müssen. Bereits bei der Voruntersuchung wird zu klären sein, ob die Anwendung des Entwicklungsrechts durch städtebauliche Verträge ersetzt werden kann.

Grundsätzlich muss jedoch beim Einsatz der Instrumente des besonderen Städtebaurechts ein Interesse des Wohls der Allgemeinheit vorliegen. Mit Blick auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung ist zu prüfen, ob die verfolgten Ziele nicht auch mit weniger einschneidenden Mitteln erreichbar sind, z.B. über die allgemeine Bauleitplanung und Umlegung oder Funktionsschwächensanierung (§ 165 Abs. 3 BauGB). Hierzu kann jedoch auch die Dringlichkeit der Durchführung gehören.

Die Erforderlichkeit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist jedoch nicht gegeben, wenn der geplante Entwicklungsbereich ausschließlich das Militärgelände oder nur einzelne angrenzende Grundstücke umfasst und der/die Eigentümer verkaufsbereit sind. Ob allein eine erhebliche Divergenz der Vorstel-

lungen hinsichtlich der Höhe des Kaufpreises bereits für die Erforderlichkeit im Interesse des Allgemeinwohls ausreicht, ist strittig. Eine entsprechende Klärung lässt nur der jeweilige Einzelfall zu.

Zur Beurteilung der Anwendung der Instrumente des besonderen Städtebaurechts wird insbesondere auf die Arbeitshilfe der Fachkommission Städtebau zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen aus dem Jahr 1999 hingewiesen.

Bei Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen kann die Umsetzung der Konversion durch Finanzhilfen der Städtebauförderung erleichtert werden.

10 Verwertungsmodelle für die Entwicklung von Liegenschaften

Die Bewältigung der Konversion erfordert eine integrierte Verwertungs politik. In diesem Rahmen haben sich vier Grundmodelle herausgebildet, die sich im Wesentlichen durch den Eigentümerstatus, Art und Potential der Flächenverwertung, die Art der Kaufpreiszahlung und die Bedeutung des jeweiligen Projekts im Rahmen der Gesamtentwicklung oder innerhalb eines regionalen Projektnetzwerks unterscheiden.

Die folgenden Darstellungen beziehen sich nur auf großflächige Schlüsselprojekte mit entsprechender landes- oder regionalpolitischer Bedeutung.

Grundmodelle:

1. Der Bund bleibt Eigentümer und vermarktet mit der Kommune.
2. Private erwerben die Fläche und übernehmen Entwicklungsverpflichtungen.
3. Die Kommune erwirbt die Fläche und vermarktet.
4. Beteiligungsmodell des Bundes

Die Modelle 1 und 2 werden grundsätzlich über städtebauliche Verträge oder sonstige vertragliche Vereinbarungen unter den verschiedenen Beteiligten verwirklicht. Insbesondere das besondere Städtebaurecht wird dabei als Steuerungs- und Finanzierungsinstrument eingesetzt.

Das Modell 3 erfolgt überwiegend auf der Grundlage des Einsatzes des besonderen Städtebaurechts. Der Grunderwerb wird hierüber zwischenfinanziert. Städtebauliche Verträge können, müssen jedoch nicht flankierend eingesetzt werden.

Das Modell 4 basiert auf Grundsätzen des Bundesministeriums der Finanzen zur Anwendung eines seit 1997 eingeführten Haushaltsvermerks.

Allen Modellen ist gemeinsam, dass die öffentlichen Verkehrsflächen den Kommunen unentgeltlich gegen Übernahme der Verkehrssicherungspflicht übertragen werden.

Der Bund als Eigentümer (Modell 1):

Der Bund schließt auf Grund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Einzelfall städtebauliche Verträge. In Rheinland-Pfalz abgeschlossene Verträge zeichnen sich durch die Besonderheit aus, dass sich das Land an der von der Kommune getragenen Hälfte der angemessenen und für die Erschließung und Entwicklung notwendigen Kosten mit einem hohen Anteil beteiligt. Dem Vertragsabschluss liegen ein abgestimmtes Planungs- und Baurecht sowie entsprechende Kosten- und Erlösprognosen zu Grunde. Das Entwicklungsrisiko wird zwischen Kommune und Bund aufgeteilt. Die Beteiligung des Bundes ist auf die prognostizierten Kosten der Maßnahme beschränkt, d.h. Mehrkosten liegen im Risikobereich der Kommune, Mindereinnahmen in dem des Bundes.

Die Refinanzierung für den Bund erfolgt dadurch, dass an den Erwerbberkreis zum erschließungskostenbeitragsfreien Wert veräußert wird, auch ohne, dass die Maßnahmen bereits abgeschlossen sind. Der Bund strebt aber zumindest an, den sanierungs- oder entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert zu behalten. Der Kommune werden Steuerungsrechte eingeräumt.

Das Modell wurde mittlerweile erweitert, indem die äußere Erschließung in die Kostenvereinbarung übernommen und indem letztlich eine fast vollständige Reinvestition der Bundeseinnahmen (faktische Nulllösung) einbezogen wurde. Das Entwicklungsrisiko ist auf die Vertragspartner des städtebaulichen Vertrags verteilt.

Öffentlich - private Modelle - PPP - (Modell 2):

Diese Modelle erfordern den höchsten Akquisitionsaufwand und sind auch wegen ihrer technischen Anforderungen sowie aufwendigen Vereinbarungen zwischen den Vertragspartnern am schwierigsten zu erreichen. Gelingt es jedoch, zu derartigen Vertragsabschlüssen zu kommen, das heißt einem Kaufvertrag zwischen Bund und privaten Investoren sowie einem städtebaulichen Vertrag zwischen Investor, Kommune und ggf. dem Land - die im übrigen zeitgleich abgeschlossen werden müssen -, sind hiervon die bei weitem nachhaltigsten Wirkungen innerhalb eines vertretbar kurzen Zeitraums zu erwarten.

Kaufvertrag und städtebaulicher Vertrag müssen strategisch aufeinander abgestimmt sein. Über die Bundeshaftung hinaus übernehmen die öffentlichen Vertragspartner Kommune und ggf. Land im städtebaulichen Vertrag in der Regel die Resthaftung bei den Altlasten. Die Kommune entwickelt abgestimmte Nutzungsvorstellungen und übernimmt die Entwicklung des Baurechts. Über Landesförderung (z.B. Städtebauförderung) können Ordnungsmaßnahmen sowie ein Grundgerüst von Erschließungsmaßnahmen abzüglich von Beiträgen übernommen und Modernisierungsmaßnahmen von Gebäuden unterstützt werden.

Mit den Investoren als privaten Partnern werden Erschließungs- und Durchführungsverträge geschlossen. Sie übernehmen das Entwicklungsrisiko, einschlägige Entwicklungsverpflichtungen bis hin zu garantierten und abgesicherten Investitionssummen sowie die innere Erschließung und Durchführung der baulichen Maßnahmen. Entweder veräußern sie die Flächen an Dritte oder behalten das Eigentum langfristig und entwickeln auf Mietbasis. Derartige Falllösungen sind für Liegenschaften insgesamt und auch für Teilflächen möglich.

Die Kommune als Zwischenerwerber (Modell 3):

Dieses Modell ist bei Flächen mittlerer Größe und befriedigend bis guter Entwicklungsperspektive möglich, sofern die Kommune es sich zutraut, das Entwicklungsrisiko (befristet) zu übernehmen und der Grundstückspreis einen vertretbaren Rahmen nicht übersteigt. Der Zwischenerwerb erfolgt im Rahmen städtebaulicher Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen von der Kommune selbst oder über kommunalnahe Gesellschaften. Um der Kommune die Umsetzung ihrer Entwicklungsvorstellungen zu ermöglichen, wird der Flächenerwerb über Zwischenfinanzierungen realisiert. Die Kommune soll jedoch im Rahmen eines überschaubaren Entwicklungszeitraums Grundstücke an Dritte weiter veräußern.

Zur Entwicklung und Abwicklung bedient sich die Kommune im Regelfall einschlägiger Sanierungs- und Entwicklungsträger oder entsprechender Beauftragter.

Als Grundstückseigentümer kann die Kommune unmittelbar ihre Entwicklungsvorstellungen verwirklichen, trägt jedoch auch das Entwicklungsrisiko. Eine schnelle Verwertung liegt insoweit auch in ihrem haushaltspolitischen Interesse. Die Kommune kann darüber hinaus das städtebauliche Ergebnis über vertragliche Vereinbarungen in Form sogenannter „Baulasten“ oder dinglicher Sicherungen im Grundbuch sicherstellen, die über einen Bebauungsplan nicht möglich wären.

Das Beteiligungsmodell des Bundes (Modell 4):

Der Bundeshaushalt enthält seit 1997 folgenden Haushaltsvermerk:

„Nach § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO wird in begründeten Einzelfällen zugelassen, dass bundeseigene Grundstücke, die einer bauleitplanerischen Vorbereitung, einer Entwicklung oder Sanierung bedürfen, im Rahmen einer umfassenden vertraglichen Regelung an Kommunen, von diesen getragenen Gesellschaften oder von ihnen benannten Treuhändern gegen eine Auskehr des Erlöses der erschlossenen Liegenschaft nach Abzug einer angemessenen Beteiligung des Bundes an den Erschließungs-, Entwicklungs- und Folgekosten veräußert werden. Das Nähere wird durch Grundsätze des Bundesfinanzministeriums bestimmt.“

Diese Regelung ermöglicht einen schnellen Verkauf der Grundstücke an die Kommunen, wobei an die Stelle der Kaufpreiszahlung bei Abschluss des Kaufvertrages eine Anzahlung tritt und der Rest dem Bund erst bei der Wei-

terveräußerung zufließt. Dieses Entgegenkommen setzt jedoch eine Mitwirkung des Bundes bei der Entwicklung der Liegenschaft über mehrere Jahre voraus. Eine ständig zu aktualisierende Wirtschaftlichkeitsprognose begleitet das Vertragswerk. Die Erlöse müssen auf ein Treuhandkonto fließen. Eine bedarfsgerechte und abschnittsweise Entwicklung der Liegenschaft muss vorgesehen werden.

Bewertung der Einsatzmöglichkeiten der vier Grundmodelle:

Bundesweit gesehen nimmt die Anwendung der Modelle von 1 bis 4 stetig ab.

Das Modell 1 wird bundesweit am häufigsten eingesetzt, bleibt jedoch in seiner strukturpolitischen Wirkung begrenzt. Das Modell 2 ist schwierig durchzusetzen, aber am effektivsten. Das dritte Modell überlässt den Kommunen das Entwicklungsrisiko; das Beteiligungsmodell (Modell 4) wartet noch auf seinen Durchbruch.

Modelle mit dem Bund als Eigentümer (Modell 1) sind dort effektiv, wo in peripherer Lage großflächige Entwicklungen bewältigt werden müssen, ein kommunaler Erwerb nicht finanzierbar ist und für die Liegenschaft ein differenziertes Gebrauchtimmobilienangebot erwartet werden kann. Die Entwicklung der Liegenschaften folgt dabei mehr der Nutzung des Gebäudebestandes, wie er steht und liegt, und weniger allgemeinen Entwicklungs- oder Ordnungsprinzipien. Trotz der zumindest teilweisen Reinvestition von Grundstückserlösen durch den Bund bleibt das finanzielle Engagement zur Ordnung und Erschließung der Flächen durch Kommunen und ggf. das Land hoch. Positiv ist, dass sich über dieses Modell ein schneller wirtschaftlicher Mobilisierungseffekt einstellen kann. Gleichwohl sind teilweise erhebliche Steuerungsdefizite bei der Vermarktung zu verzeichnen.

Für Schlüsselprojekte insgesamt oder für wesentliche Teilflächen, für eine aktive Strukturgestaltung sind PPP-Modelle (Modell 2) die Ideallösung. Notwendig ist in jedem Fall ein gutes Nutzungskonzept, welches einer Wirtschaftlichkeitsberechnung Stand hält. Die Aufgaben sind zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren eindeutig verteilt: Das wirtschaftliche und Entwicklungsrisiko wird von Privaten übernommen, Baurecht und vertretbare Anschubhilfe im Sinne der Übernahme unrentierlicher Kosten liegen bei der öffentlichen Hand. Planungssicherheit schaffen in der Regel Sanierungs- oder Entwicklungssatzungen der Kommune sowie darauf gründende Bebauungspläne und ergänzende vertragliche Regelungen der öffentlichen und privaten Partner (insbesondere städtebauliche Verträge).

Gute Vertragslösungen zu erarbeiten, gestaltet sich oftmals schwierig und zeitaufwendig. In den meisten Fällen liegen nur wenige, geeignete Angebote vor. „Markt“ ist kaum vorhanden, Wettbewerb ist nur schwer zu erreichen. Eine permanente Nachsteuerung, auch der Verträge, bleibt über einen längeren Zeitraum erforderlich. Unter bestimmten Bedingungen sind hohe wirtschaftliche Mobilisierungseffekte erzielbar, ebenso wie nachhaltige strukturelle Wirkungen.

Durch eine Optimierung der Steuerung von Infrastruktur- und Nutzungsplanung können teilweise hohe Einsparungen erreicht werden.

Bei überschaubarer Größenordnung und ökonomisch kalkulierbarer Entwicklung ist gleichfalls der kommunale Erwerb und eine durchgängige kommunale Steuerung (Modell 3) möglich. Auch in Zukunft dürfte dieses Modell nachgefragt werden. Dieser kommunale Weg ist dann einer Verwertung durch den Eigentümer Bund vorzuziehen, wenn die Risiken kalkulierbar sind und man keine Mitsprache des Bundes wünscht. Allerdings lastet dann auch das Entwicklungsrisiko, wenigstens auf Zeit, auf dem kommunalen Träger. Dieses kann durch Zwischenfinanzierungen bzw. Förderungen im Rahmen der Städtebauförderung begrenzt werden. Die Verwertung folgt einem Konzept und harmoniert mit stadtentwicklungspolitischen Vorstellungen und kann über die Bauleitplanung sowie über Instrumente des besonderen Städtebaurechts abgesichert werden.

Dem Beteiligungsmodell ist der Durchbruch bisher versagt geblieben. Vielfach wollten die Kommunen eine Mitsprache des Bundes vermeiden. Das Modell ist allerdings durchaus attraktiv, da wesentliche Teile des Kaufpreises erst nach Entwicklungsfortschritt gezahlt werden müssen. Wenn man beim Modell 1 mit dem Bund kooperiert, sollte dies auch bei Modell 4 möglich sein.

Grundsätzlich gilt, dass die Kommune in angemessener Frist zuerst ihre stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen abklärt und sich dann am Ende dieses Prozesses möglichst einvernehmlich mit dem Bund für ein Verwertungsmodell entscheiden sollte. Unterlässt sie dies, wird es in den meisten Fällen zu unerwünschten Nutzungen oder Nebenwirkungen kommen.

11 Grundsätze der Wertermittlung und Preisbildung

- Bundeseigene Grundstücke dürfen grundsätzlich nur zum vollen Verkehrswert verkauft werden (§ 63 Abs. 3 BHO). Der Haushaltsgesetzgeber hat wenige Ausnahmen hiervon zugelassen, die jedoch ausdrücklich nicht für die nach dem 14. Juni 2000 freigegebenen Bundeswehrliegenschaften gelten. Über die aktuell geltenden Verbilligungsmöglichkeiten erteilen die Bundesvermögensämter Auskunft.
- Der Verkehrswert wird vom Bund regelmäßig durch öffentliche Ausschreibung ermittelt, sofern auf der Grundlage der Planungsabsichten der Kommune Konsens mit dem Bund über die zukünftige Nutzung und damit auch über die wesentlichen wertbestimmenden Faktoren besteht. Die Ausschreibung sollte in enger Abstimmung mit dem kommunalen Planungsträger erfolgen und wird in regionalen und/oder überregionalen Zeitungen sowie im Internet (www.immowelt.de/bvvmms) verbreitet.
- Ein Verkauf auf der Grundlage einer Wertermittlung nach den Grundsätzen der Wertermittlungsverordnung (WertV) erfolgt dann, wenn aus der Sicht des Bundes nur ein Kaufbewerber in Betracht kommt. Dies ist aus dessen

Sicht dann der Fall, wenn vorrangige Erwerbsinteressen eines Landes oder einer Kommune zu berücksichtigen sind.

- Die Kommunen sind aufgrund ihrer und der Haushaltsbestimmungen der Länder daran gehalten, beim Erwerb von Grundstücken grundsätzlich den Verkehrswert zu Grunde zu legen, der regelmäßig nach den Grundsätzen der WertV ermittelt wird. Eine Wertermittlung wird insoweit, insbesondere bei der Durchführung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und im Zusammenhang mit der Anwendung von PPP – Modellen wesentlich zu berücksichtigen sein. Sollte dabei ein Ausschreibungsverfahren helfen, die Akquisition von Interessenten voranzubringen und den Verkehrswert als „Marktpreis“ zu bestimmen, kann sich diese kombinierte Vorgehensweise als sinnvoll erweisen. Dabei ist unter Berücksichtigung eines etwaigen Bestandsschutzes für bestehende bauliche Anlagen sowie der maßgeblichen bauplanungsrechtlichen Beurteilung einschließlich der Altlastenproblematik auf der Grundlage des Zustandes am Stichtag des Erwerbs die in Aussicht stehende künftige Nutzung in dem Maß zu berücksichtigen, wie dies dem gewöhnlichen Geschäftsverkehr entspricht.
- Für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gilt: Der maßgebliche Zustand für die Ermittlung des sanierungs- und entwicklungsunbeeinflussten Verkehrswertes bestimmt sich nach dem Zustand des Grundstücks unter Ausschluss von Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Entwicklung, ihre Vorbereitung und Durchführung eingetreten sind. Als Zeitpunkt für den maßgeblichen Zustand sind spätestens die Verhältnisse zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der Einleitung vorbereitender Untersuchungen nach § 164 Abs. 4 BauGB heranzuziehen. Werterhöhungen, die aufgrund sogenannter externer Effekte bis zum Wertermittlungstichtag eingetreten sind, müssen berücksichtigt werden. Soweit von Vergleichspreisen unbebauter Grundstücke ausgegangen wird, sind die Kosten der Umnutzung wertmindernd zu berücksichtigen.
- Bei der Ermittlung des Wertanteils baulicher Anlagen ist zu berücksichtigen, in welchem Umfang die vorhandenen baulichen Anlagen nach den Planungsvorstellungen der Kommune eine wirtschaftliche Weiterverwendung finden können; notwendige Anpassungs-, Umgestaltungs- und Abbruchmaßnahmen sind wertmindernd zu berücksichtigen.
- Grundsätzlich ist von den in der WertV vorgesehenen Wertermittlungsverfahren auszugehen. Das Residualwertverfahren kann nur zur Anwendung kommen, wenn eine marktkonforme Verkehrswertermittlung damit gewährleistet ist und andere geeignetere Verfahren nicht angewandt werden können.
- Bei „bleibenden“ Gemeinbedarfsflächen besteht die Besonderheit, dass kein vergleichbarer „freier“ Grundstücksmarkt besteht. Mangels allgemein anerkannter Verfahrensweisen werden folgende Grundsätze empfohlen:

- Der Wert bemisst sich nach dem Entwicklungszustand, zu dem das Grundstück unter Berücksichtigung des Vorwirkungsgrundsatzes für den künftigen Gemeindebedarfszweck gegebenenfalls im Wege einer Enteignung zu erwerben wäre, wenn das Grundstück vorher nicht für militärische Zwecke genutzt worden wäre. Der maßgebliche Entwicklungszustand bestimmt sich nach der Qualität, die sich im Falle des ersatzlosen Wegfalls der bisher militärischen Zweckbindung aufgrund der allgemeinen Situationsgebundenheit (Lage, Erschließungszustand, verkehrliche Anbindung, wirtschaftliche und städtebauliche Verwertbarkeit baulicher Anlagen) für das Grundstück im unbeplanten Zustand ergeben würde.
- In besonderen Fällen, in denen eine Ersatzbeschaffung tatsächlich geboten und notwendig ist, ist anstelle des Werts der abzugebenden Fläche der Verkehrswert der ersatzweise zu beschaffenden Fläche (Ersatzbeschaffungsprinzip) zu ermitteln, wobei Vor- und Nachteile auszugleichen sind. Mindestens ist jedoch der Wert anzusetzen, zu dem die Fläche erworben worden ist (Beschaffungswert als Mindestwert), wobei Änderungen in den allgemeinen Wertverhältnissen auf dem Grundstücksmarkt zu berücksichtigen sind. Wertverbesserungen aufgrund durchgeführter Erschließungsmaßnahmen sind – soweit sie künftig verwendbar sind – dabei ebenso zu berücksichtigen wie Freilegungskosten oder Verwertungserlöse.

Generell ist festzuhalten, dass die vom Gutachterausschuss wie auch von sonstigen Sachverständigen ermittelten Grundstückswerte nicht bereits aus sich heraus verbindlich sind, sondern zunächst lediglich eine Verhandlungsgrundlage der Parteien im Hinblick auf den Kaufpreis darstellen. Ist eine Veräußerung von Grundstücken an die Kommune beabsichtigt, so ist im Sinne einer konsensualen Konversion zu empfehlen, dass sich Bund und Kommune auf einen gemeinsamen Gutachter einigen oder zumindest auf gemeinsame Eckwerte der Wertermittlung oder der sanierungs- und entwicklungsrechtlichen Preisprüfung verständigen.

12 Finanzierung und Förderung

Kosten der Konversion

Eine Konversion wird umso leichter gelingen, je preiswerter sie zu haben ist und je weniger Alternativen auf der preiswerten grünen Wiese zur Verfügung stehen. Daher muss man vor allen Überlegungen zur Finanzierung und öffentlichen Subventionierung die Struktur der Kosten und ihre Akzeptanz durch Investoren betrachten sowie die Entstehungsbedingungen der Kosten erkennen, die von der Allgemeinheit beeinflussbar sind.

- Der Grundstückspreis für den Erwerb der Brachfläche (Eingangswert), die Zinslast bis zum Zeitpunkt der Investition sowie der Bodenwert für das baureife Grundstück (Neuordnungswert) sind maßgebliche Kostenfaktoren, vor

allem wenn die Kommune (oder ein von ihr Beauftragter) als Zwischenerwerber auftritt. Überlässt man den Bodenverkehr dem freien Spiel des Marktes, unterlaufen die zu zahlenden Eingangs- und Neuordnungswerte oft die eigentlichen Planungsziele. So können oft innerstädtisch erwünschte Wohnsiedlungen oder Stadtparks nicht realisiert werden, weil z.B. ein Investor für ein Einkaufszentrum den höchsten Preis für die Brache bietet. Die Kommunen können durch geeignete Umsetzungsstrategien (vgl. Nr. 10) und die Wahl des richtigen Planungsinstruments (z.B. städtebauliche Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme) lenkend zugunsten ihrer Planungsziele auf das Bodenmarktgeschehen einwirken. Vor allem muss die Kommune darauf achten, dass sie vor jeglicher öffentlich bekundeter Planungsabsicht (z.B. durch gut gemeinte Planungsstudien oder städtebauliche Ideenwettbewerbe) den Eingangswert des Bodens vorweg nicht unnötig erhöht. Mit dem sog. Einleitungsbeschluss für eine Sanierungsmaßnahme (§ 141 Abs. 3 BauGB) oder Entwicklungsmaßnahme (§ 165 Abs. 4 BauGB) kann die Kommune bremsend auf die Preisgestaltung einwirken.

- Naheliegend ist, dass Quantität und Qualität der geplanten städtebaulichen Entwicklung z.B. das Flächenverhältnis zwischen privat nutzbaren Baugrundstücken und öffentlichem Grund oder der Umfang der kommunalen Infrastruktur, sehr kostenbestimmend sind. Dies gilt für Bauinvestitionen ebenso wie für die Folgekosten. Sie hat auch Einfluss auf die spätere Lastenverteilung zwischen privater und öffentlicher Seite sowie auf Möglichkeiten der Förderung.
- Entscheidend für die Kosten der Konversion ist der Umgang mit dem vorhandenen Bestand der Gebäude und der technischen Infrastruktur sowie mit den Altlasten in Boden und Gebäuden oder mit störenden baulichen Anlagen (z.B. Bunkern, Panzerflächen, Fundamenten).
- Kostenbeeinflussend wird immer auch die Zeitplanung der Gesamtmaßnahme und die abschnittsweise Verwirklichung sein, von der Planung über den Zwischenerwerb bis zur Baudurchführung. Über möglichst wirklichkeitsnahe Machbarkeitsstudien können die Investitionschancen ergründet und damit auch spätere Kostenüberraschungen verringert werden.
- Investoren werden die höheren Kosten eines innerstädtischen Konversionsgrundstücks dann eher akzeptieren, wenn ihnen die kommunale Planung keine billige Alternative auf der grünen Wiese eröffnet. Klare stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen und ein kommunales Flächenmanagement werden daher auch für die Finanzierbarkeit der Konversion wichtig sein. Dieses sollte begleitet werden von interkommunalen Absprachen, die verhindern, dass eine billige Konkurrenz der Nachbargemeinde die teure Brache schließlich unverkäuflich macht.

Finanzierung

- Von Anfang an muss jegliche Planung eng verknüpft werden mit den Strategien der Umsetzung (Zeit- und Maßnahmenplanung, Projektsteuerung) und Finanzierung. Die im besonderen Städtebaurecht des BauGB/StBauFG (seit 1971) vorgeschriebene Kosten- und Finanzierungsplanung muss daher (oft in Alternativen) fester Bestandteil der Planung sein.
- Die Strategien des Bodenverkehrs für eine Brachfläche werden die Finanzierbarkeit der Konversion wesentlich bestimmen. Wird die Kommune, um weitest gehenden Einfluss auf die Konversion nehmen zu können, die Liegenschaft ganz oder in Abschnitten zwischenerwerben, so wird sie die dafür notwendige Zinslast ggf. über viele Jahre finanzieren müssen.
- Für die Kommune wird die Finanzierbarkeit einer Konversion sehr davon abhängen, in welchem Umfang Kosten von den späteren privaten Nutzern (Eigentümern, Mietern) getragen werden und welche unrentierlichen Kosten von der öffentlichen Hand übernommen werden müssen, um die Konversion zu einem guten Ende führen zu können.
- Wichtig für die Finanzierbarkeit ist die Wertschöpfung durch die Aufwertung der Brachfläche durch Planung und Erschließung. Die Kommune muss, um mit dem Wertzuwachs ihre unrentierlichen Kosten finanzieren zu können, die dafür geeignete Verwertungsstrategie wählen. Der Zuwachs hängt von den Ankaufpreisen und den am Markt realisierbaren Neuordnungswerten ab. Die Kommune sollte der Versuchung widerstehen, über eine eigentliche städtebaulich unverträgliche Nutzung einen hohen Wertzuwachs zu erzielen.
Der Bund als Eigentümer der Brachfläche wiederum wird seine Verkaufsbereitschaft davon abhängig machen, dass ihm ein angemessener Preis verbleibt.
- Sofern eine ökonomisch ausgerichtete Nachfolgenutzung nicht in Betracht kommt, wird es sich häufig anbieten, die Fläche gewissermaßen „der Natur zurückzugeben“ und als naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche zu verwenden. Deren Finanzierung trifft nach allgemeinen Grundsätzen letztlich den Verursacher des den Ausgleich auslösenden Eingriffs in die Natur und Landschaft, im Regelfall also den Träger der Baumaßnahme.

Förderung

Was kann eine Kommune tun, die nicht in der Lage ist, die hohen unrentierlichen Kosten und auch das Risiko einer hohen Zinslast bei Zwischenerwerb zu tragen? Insbesondere das Städtebauförderungsprogramm ist ein geeignetes Finanzierungsprogramm, um eine städtebauliche Konversion in Gang bringen und stadtverträglich gestalten zu können. Welche Kosten durch Finanzhilfen der Städtebauförderung mitgetragen werden können, ist in den jeweiligen Städtebauförderungsrichtlinien der Länder geregelt.

Die wichtigsten Grundsätze als Voraussetzung einer Förderung sind:

- Die Konversion dient als eine städtebauliche Gesamtmaßnahme der von der Kommune geplanten Stadt- oder Ortsentwicklung.
- Die Konversionsmaßnahme ist in das entsprechende Förderprogramm aufgenommen.
- Die Fördermittel sind nachrangig (subsidiär) gegenüber anderen fachlich zuständigen Programmen einzusetzen. Vor einer Förderung sind daher alle anderen Einnahmen (optimale Wertabschöpfung, andere staatliche Förderprogramme) auszuschöpfen, die sich aus der Anwendung von städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen ergeben, die auch Voraussetzung der Förderung sind.

Was wird mit welchem Ziel gefördert?

- Planung der Konversion

Gefördert werden alle Untersuchungen und Planungen (von Befunduntersuchungen bis hin zu Städtebau- und Bauwettbewerben sowie Machbarkeitsstudien), die für eine sinnvolle Gebietsentwicklung, für Planungssicherheit und Investitionsbereitschaft notwendig sind.

Untersuchungen und Planungen, die auch über das Gebiet selbst hinausreichen können, müssen von Anfang an als Teil eines integrierten Handlungskonzepts angelegt, also mit Überlegungen zur Finanzierung und Steuerung eng verknüpft sein.

- Gutachten

Begleitend zur Planung sind meist weitere Gutachten erforderlich, etwa zur Machbarkeit oder zur Altlastenproblematik. Auch diese können ganz oder anteilig Gegenstand der Förderung sein. Auch finanzielle Beteiligungen des Bundes als Grundstückseigentümer sind möglich. Einzelheiten sind mit dem zuständigen Bundesvermögensamt zu erörtern.

- Steuerung, Moderation und Finanzierung

Die für eine erfolgreiche Konversion erforderliche Projektsteuerung (z.B. Sanierungs- oder Entwicklungsträger im Sinne des Baugesetzbuchs) und/oder Moderation kann gefördert werden, allerdings nur, wenn sie von der Kommune extern vergeben wird. Extern erbrachte Arbeiten für die Kosten- und Finanzierungsplanung, die das Projekt über den ganzen Zeitraum der Konversion begleiten, sind ebenso förderfähig.

Verringerung kommunaler Risiken

Je stärker sich eine Kommune in den Prozess der Konversion einschaltet, z.B. bei Zwischenerwerb, desto höher sind für sie auch die finanziellen Risiken. Um dies zu verringern, können z.B. gefördert werden:

- Machbarkeitsstudien in Verbindung mit der städtebaulichen Planung, Erschließung und Bebauung,
- Erkundung und Beseitigung von baulichen Altlasten oder
- Finanzierungskosten für einen vorübergehenden Zwischenerwerb der Liegenschaft.

Anstöße für Investitionen

Will eine Kommune derartige Investitionen auf die Konversionsfläche lenken, die sie für ihre Stadtentwicklungsplanung im Rahmen ihres Qualitätsanspruchs haben möchte, muss sie meist Vorleistungen erbringen, die auch gefördert werden können, wie z.B.

- die Erschließung der Fläche und Gestaltung eines attraktiven Umfeldes,
- den Bau von sozialer und kultureller Infrastruktur,
- Ausgaben für erhöhte Gestaltqualität und Ökologie oder
- Werbung und Vermarktung.

Umbau des Bestands

In vielen Fällen gibt es auf den Konversionsflächen alte Gebäude, die es wert sind, erhalten zu werden und für neue Nutzungen (Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur, Kultur etc.) umzubauen. Hier können oft hohe unrentierliche Kostenteile meist nur durch eine staatliche Förderung abgedeckt werden.

Hinweis:

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums des Innern und für Sport herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zu Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

