

Fachkommission Städtebau  
der Bauministerkonferenz

**ARBEITSHILFE**  
**zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten**  
**der Konversion militärischer Liegenschaften**

(aktualisierte Fassung / beschlossen am 19./20.03.2014)

## Neue Herausforderungen in der dritten Phase der Konversion

Im Zuge des sich seit Beginn der 90er Jahre schrittweise vollziehenden Truppenabbaus in Europa, im Rahmen der Bundeswehrstrukturreformen 2001/2004 und nunmehr aufgrund der Stationierungsentscheidung vom Oktober 2011 im Rahmen der Neuausrichtung der Bundeswehr sowie des weiteren Abzugs der alliierten Streitkräfte sind bundesweit zahlreiche militärische Liegenschaften, Anlagen und Gebäude in zum Teil erheblichem Umfang freigegeben worden oder stehen zur Rückgabe an.

Die Aufgabe größerer militärischer Standorte stellt ein einschneidendes Ereignis für die betroffenen Gemeinden dar. Die strukturpolitischen Auswirkungen sind dabei oft gravierend. Aufträge für örtliche Betriebe, Kaufkraft sowie Arbeitsplätze für Zivilbeschäftigte brechen weg, während große, teilweise kontaminierte Flächen mit aufstehenden, für eine zivile Nutzung regelmäßig ungeeigneten Bauwerken frei werden und eine neue Nutzungsperspektive benötigen.

Die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Konversion haben sich gegenüber vorangegangener „Konversionsrunden“ grundlegend verändert: Die Umwandlung der Konversionsflächen in Gewerbeflächen reicht oft allein nicht mehr aus, um eine wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu bringen. Der demografische Wandel hat auch die Nachfrage nach frei werdenden Wohnungen in schwachen Teilmärkten deutlich reduziert. Ferner stehen weniger öffentliche Mittel für die Förderung von Konversionsmaßnahmen zur Verfügung. In Wachstumsregionen dagegen bieten gerade Konversionsstandorte in integrierten Lagen Potenziale z. B. für neuen bezahlbaren Wohnraum.

Der Truppenabzug bietet somit vielerorts auch Chancen, bedeutsame integrierte Flächen im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung neu zu gestalten. Er stellt die planungsberechtigten Gemeinden vor die Notwendigkeit, die aufgegebenen Militärfächen planerisch erstmalig "zivil" zu bewerten, einzuordnen und sie unter Umständen im Interesse eines strukturellen Ausgleichs verlorener Wirtschaftskraft möglichst schnell einer wirtschaftlich relevanten zivilen Folgenutzung zuzuführen. Dabei stellt sich sowohl die Frage des Bestandsschutzes ehemaliger militärisch genutzter Anlagen und der planungsrechtlichen Bewertung der Konversionsflächen als auch nach dem jeweils geeigneten städtebaulichen Instrumentarium zur Vorbereitung ziviler Folgenutzungen sowie ihrer Finanzierbarkeit bzw. Nutzbarkeit. Bei dem kurzfristig anfallenden Flächenangebot spielen auch gezielter Rückbau und Renaturierungen sowie Zwischennutzungen eine wichtige Rolle. Diese Fragen gewinnen an Brisanz, weil vielerorts zahlreiche andere – innenstadtnäher gelegene – Brachen parallel auf den Flächenmarkt drängen und gleichzeitig eine Flächennachfrage schwach oder gar nicht vorhanden ist.

Die Fachkommission "Städtebau" der Bauministerkonferenz hatte bereits 1994 unter Mitwirkung der Kommunalen Spitzenverbände für die betroffenen Gemeinden sowie für interessierte Nutzer eine Arbeitshilfe für die Nachnutzung militärischer Liegenschaften herausgegeben und diese 2002 aktualisiert. Vor dem Hintergrund der aktuellen Stationierungsentscheidung vom Oktober 2011 im Rahmen der Neuausrichtung der Bundeswehr und dem weiteren Abzug der alliierten Streitkräfte resultierenden Problemstellungen erfolgt nunmehr unter Berücksichtigung veränderter demografischer und wirtschaftsstruktureller Rahmenbedingungen eine erneute Aktualisierung. Auch hieran haben die Kommunalen Spitzenverbände mitgewirkt.

## Inhalt

1.	Konversion militärischer Liegenschaften in Kooperation	04
1.1.	Akteure im Konversionsprozess	
1.2.	Prozessorganisation	
2.	Von der militärischen zur zivilen Nutzung – Schritte im Konversionsprozess	06
2.1.	Struktur des Konversionsprozesses	
2.2.	Das Rückgabeverfahren	
3.	Städtebauliche Planung, Instrumente und Steuerungsmöglichkeiten	09
3.1.	Planungsrechtliche Einordnung militärischer Areale	
3.2.	Landes- und regionalplanerische Vorgaben	
3.3.	Bauleitplanverfahren zur Realisierung der zivilen Nachfolgenutzung	
3.3.1	Flächennutzungsplan	
3.3.2	Bebauungsplan	
3.3.3	Sicherung der Bauleitplanung	
3.3.4	Militärische Flugplätze	
3.3.5	Bebauungspläne der Innenentwicklung	
3.3.6	Naturschutz, Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz	
3.4.	Städtebauliche Verträge	
3.5.	Instrumente des Besonderen Städtebaurechts	
3.5.1.	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	
3.5.2.	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	
3.5.3.	Stadtumbaumaßnahmen	
4.	Szenarien zur Entwicklung von Konversionsliegenschaften	20
4.1.	Grundsätzliche Entwicklungs- und Vermarktungsmodelle	
4.2.	Grunderwerb durch die Gemeinde	
4.2.1.	Kommunaler Grunderwerb im Wege des Besonderen Städtebaurechts	
4.2.2.	Erstzugriffsoption für Gemeinden	
4.3.	Wertermittlung und Kaufpreisfindung	
4.4.	Hinweise zur Kaufvertragsgestaltung	
5.	Baurechtliche Fragen / Genehmigungspflichten	30
5.1.	Bestandsschutz	
5.2.	Rückbauverpflichtung	
5.3.	Baugenehmigungspflichten	
5.4.	Zwischennutzung	
6.	Altlasten und Kampfmittel	36
6.1.	Altlasten	
6.2.	Kampfmittel	
6.3.	Gebäudeschadstoffe und abfallrechtliche Belange	
7.	Finanzierung und Förderung	42
7.1.	Kosten der Konversion	
7.2.	Finanzierung	
7.3.	Förderung	
8.	Potenziale für Naturschutz und Energiewende	46
8.1.	Nachnutzung als Natur, Landschaft, Erholung und Tourismus	
8.2.	Nachnutzung für erneuerbare Energien	

## 1. **Konversion militärischer Liegenschaften in Kooperation**

Städtebauliche Großprojekte wie die Konversion militärischer Liegenschaften erfordern über einen in der Regel langen Entwicklungszeitraum das zielgerichtete Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren. Ein sorgfältig strukturierter Konversionsprozess mit klaren Zuständigkeiten und wechselseitiger Verlässlichkeit sowie einer hohen Transparenz hinsichtlich der Ziele, der Arbeitsschritte und der Finanzierung sind von enormer Wichtigkeit für das Gelingen der Konversion.

Militärische Liegenschaften sind im Wesentlichen:

- originär zu militärischen Zwecken genutzte Liegenschaften, wie Kasernen, Depots, Truppenübungsplätze und Flugplätze,
- Immobilien, die zu Verwaltungszwecken genutzt wurden, wie beispielsweise Kreiswehersatzämter,
- Infrastruktureinrichtungen der Streitkräfte wie Schulen, Kindergärten, Einkaufszentren und Freizeiteinrichtungen,
- Unterkunftsgebäude, Wohngebäude und Wohnsiedlungen der Bundeswehr und der Gaststreitkräfte, auch außerhalb des Kasernenbereichs.

### 1.1. **Akteure im Konversionsprozess**

#### **Standortgemeinde**

Die Standortgemeinde nimmt eine Schlüsselstellung im Konversionsprozess ein. Ihr obliegt im Wesentlichen die Entscheidung, ob eine und wenn ja welche Nachnutzung für die Liegenschaft zu Frage kommt. Sie stellt als Trägerin der Planungshoheit die Weichen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Hierfür steht ihr eine Vielzahl von Instrumenten, insbesondere auch des Allgemeinen und Besonderen Städtebaurechts zur Verfügung. Bauleitpläne sind dabei an die jeweiligen Ziele der Raumordnung anzupassen. Die kommunale Konversionsaufgabe steht vielfach im interkommunalen oder regionalen Kontext und erfordert daher die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden.

Die Gemeinde sollte bei der Bewältigung der Konversionsaufgabe und der Qualifizierung der einzelnen Arbeitsschritte zu ihrer Unterstützung ggf. auch Stadtplanungs- und andere Fachbüros heranziehen. Zudem ist die Einbindung der Öffentlichkeit ein wichtiger Bestandteil des Konversionsprozesses. Die Bürgerinnen und Bürger sollten im Rahmen informeller und formeller Beteiligungen von Beginn an in den Konversionsprozess eingebunden werden.

#### **Bundesministerium der Verteidigung**

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) wirkt in seiner Funktion als militärischer Fachplanungsträger am Konversionsprozess mit. Es kündigt im Zuge der Bekanntgabe von Stationierungsplanungen die Rückgabe militärischer Liegenschaften an (aktuell: Bekanntgabe der Stationierungsentscheidung des Bundesminister der Verteidigung vom 26. Oktober 2011, Bekanntgabe der Realisierungsplanung am 12. Juni 2012). Bei freiwerdenden Flächen der Gaststreitkräfte prüft das BMVg auch eine mögliche militärische Anschlussnutzung durch die Bundeswehr. In ihrer Funktion als Mieterin der Liegenschaften hat die Bundeswehr zudem jeweils rechtzeitig vor der geplanten Rückgabe einer militärischen Liegenschaft gegenüber der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben das Mietverhältnis zu kündigen.

#### **Bundesanstalt für Immobilienaufgaben**

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) ist seit dem 01. Januar 2013 Eigentümerin sämtlicher zuvor im Ressortvermögen des BMVg befindlicher inländischer Liegenschaften, also sowohl der von der Bundeswehr und den Gaststreitkräften militärisch genutzten als auch der zur Rückgabe vorgesehenen und der tatsächlich zurückgegebenen ehemals militärisch genutzten Liegenschaften. Der BlmA wurden durch das Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmAG) vom 09. Dezember 2004 liegenschaftsbezogene und weitere Aufgaben der vormaligen Bundesvermögensverwaltung übertragen. Die BlmA ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen mit Sitz in Bonn; sie hat neun nachgeordnet regionalen Hauptstellen. Die BlmA hat nach § 1 Abs. 1 BlmAG den gesetzlichen Auftrag, die Liegenschaften des Bundes wirtschaftlich zu verwalten und nicht betriebsnotwendige Grundstücke zu veräußern. Informationen zu den (internen) Verkaufsgrundsätzen werden im Rahmen von Merkblättern und auf der Homepage der BlmA im Internet ([www.bundesimmobilien.de](http://www.bundesimmobilien.de)) veröffentlicht.

## 1.2. Prozessorganisation

Angesichts der komplexen städtebaulichen Aufgabenstellung und vielfach schwieriger Rahmenbedingungen stellen sich besondere Anforderungen an die Organisation des Konversionsprozesses. Konversion ist kein Selbstläufer. Nach wie vor kann Konversion aber auch große Chancen für die kommunale und regionale Entwicklung eröffnen.

Ein Grundproblem vieler Konversionsprojekte sind Interessenunterschiede zwischen der Standortgemeinde und der BlmA. Während die Gemeinden eine in ihre Gesamtentwicklung eingepasste nachhaltige Entwicklung der Konversionsflächen anstreben, orientiert sich die BlmA als Eigentümerin gemäß § 1 BlmAG bisher am Ziel einer möglichst gewinnbringenden Vermarktung der Flächen. Die BlmA verfolgt daher häufig die Strategie „schwarze Zahlen oder liegen lassen“. Die Gemeinde ist zwar aufgrund ihrer Planungshoheit in einer starken Position. Allerdings kann das Planungsrecht in der Regel nur unerwünschte Entwicklungen verhindern, nicht aber wünschenswerte Entwicklungen gegen den Willen bzw. ohne Mitwirkung der Eigentümerin in Gang setzen (vgl. Nr. 3.5 Instrumente des Besonderen Städtebaurechts).

Um eine zielgerichtete und kooperative Zusammenarbeit zu erreichen, kann der Abschluss von Konversionsvereinbarungen hilfreich sein. In Einzelfällen wurden bereits derartige Vereinbarungen zwischen Gemeinden und BlmA (bundesweit verschiedene Beispiele) vorbereitet und auch schon abgeschlossen. In den Vereinbarungen werden – unbeschadet der rechtlichen Zuständigkeit der Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit – kooperative Verfahrensgrundsätze festgelegt:

- Die Akteure vereinbaren eine gegenseitige frühzeitige Information und einen transparenten Austausch über Ziele, Strategien und Maßnahmen.
- Als Ergebnis von gemeinsamer Information und Beratung streben die Beteiligten standortbezogene und umsetzungsbezogene Umnutzungsstrategien für die einzelnen Konversionsflächen an.

Im Rahmen der Transparenz verpflichten sich insbesondere die Gemeinden, die BlmA bei Nachnutzungsüberlegungen frühzeitig einzubeziehen, während die BlmA umgekehrt ein einvernehmliches Vorgehen bei Entscheidungen über Verpachtungen und Zwischennutzungen von Konversionsliegenschaften und bei der inhaltlichen und zeitlichen Ausgestaltung von Ausschreibungen zusi-

chert.

Mit Blick auf planerische Nachnutzungsüberlegungen sollten die Gemeinden dabei mögliche Verkehrswertsteigerungen im Auge behalten und ggf. parallel entsprechende Schritte z.B. im Rahmen des Besonderen Städtebaurechts einleiten.

## **2. Von der militärischen zur zivilen Nutzung – Schritte im Konversionsprozess**

Städtebauliche Konversionsprozesse beginnen bereits weit vor der tatsächlichen Aufgabe der militärischen Nutzung mit der Ankündigung von Standort-schließungen bzw. flächenrelevanten Standortreduzierungen. Die Standort-gemeinde sollte sich sehr frühzeitig mit der anstehenden Aufgabe auseinander-setzt. Bereits in der Anfangsphase sind hierfür ausreichende personelle Res-sourcen notwendig, da hier die entscheidenden Weichen gestellt werden.

### **2.1. Struktur des Konversionsprozesses**

Die Umstrukturierung großer militärischer Liegenschaften erfordert eine meist mehrjährige Vorbereitungszeit. Diese reicht von der Erörterung erster Perspek-tiven, einer vertieften Grundlagenermittlung, der Formulierung städtebaulicher Ziele unter Berücksichtigung von Zielen der Landes- und Regionalplanung bis hin zum Einsatz städtebaulicher Instrumente, der Qualifizierung im Rahmen von Wettbewerben und der Klärung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit verschiede-ner planerischer Szenarien.

Die Umsetzungsphase beginnt dann in der Regel mit der Freimachung des Ge-ländes, dem Abbruch entbehrlicher Gebäude und der Erschließung, sofern eine bauliche Nachnutzung in Frage kommt.

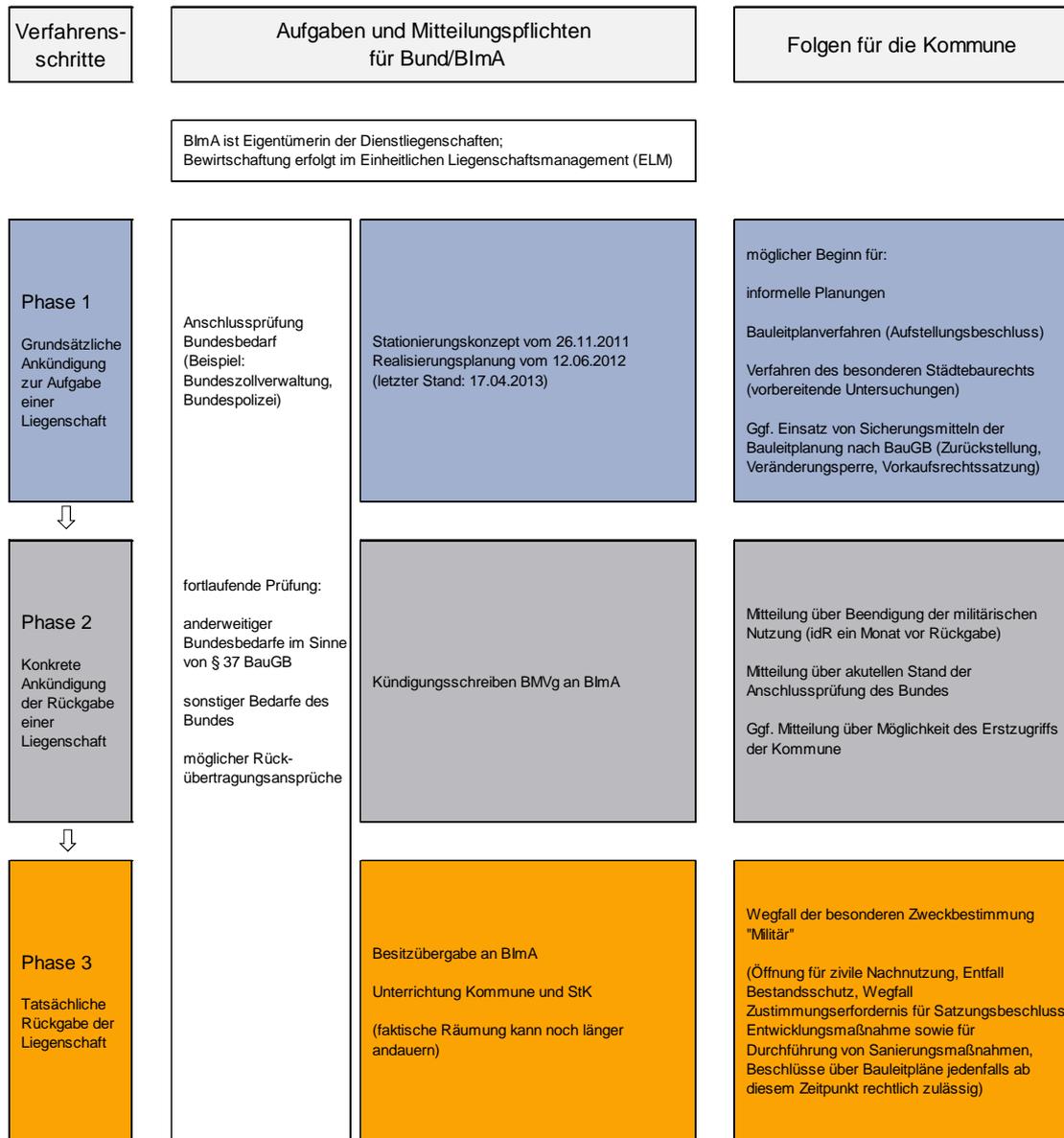
### **2.2. Das Rückgabeverfahren**

Bisher wurde im Rahmen der Konversion der Prozess der Aufhebung der mili-tärischen Zweckbestimmung von Bund, Ländern und Gemeinden einvernehm-lich als Freigabeverfahren bezeichnet. Da für den Bund in diesem Prozess seit der Eigentumsübertragung auf die BImA die „Rückgabe“ der jeweiligen Mietsa-che durch das BMVg an die BImA im Vordergrund steht, hat er entschieden, für sich künftig den Begriff „Rückgabe“ anstelle des zuvor durchgängig genutzten Begriffes „Freigabe“ zu verwenden. Zwar kommt damit die für die Gemeinden und den Konversionsprozess zentrale Bedeutung der Aufhebung der militäri-schen Zweckbestimmung der jeweiligen Liegenschaft nicht mehr ausreichend zu Geltung. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird im Rahmen dieser Ar-beitshilfe aber nun ebenfalls der Begriff „Rückgabe“ verwendet.

Die Aufhebung der militärischen Zweckbestimmung ist ein besonders wichtiger Verfahrensschritt im Konversionsprozess, da hiermit gleichzeitig die Privilegie-rung nach § 37 BauGB entfällt. Das Rückgabeverfahren hat in der aktuellen Konversionswelle mit der Stationierungsentscheidung vom Oktober 2011 im Rahmen der Neuausrichtung der Bundeswehr durch den Bundesminister der Verteidigung bzw. mit der Ankündigung des Abzugs durch die Gaststreitkräfte begonnen. Es läuft in mehreren Einzelschritten ab und endet mit der tatsächli-chen Aufgabe der militärischen Nutzung und der Rückgabe der jeweiligen Flä-chen an die BImA. Gesetzliche Vorgaben zum Ablauf des Rückgabeverfahrens bestehen aktuell nicht.

Dem Ablauf des Rückgabeverfahrens und insbesondere dem Zeitpunkt, ab dem die Gemeinde die städtebauliche Entwicklung des Gebiets wirksam durch Bauleitpläne steuern kann, kommt eine besondere Bedeutung zu. Durch ein transparentes Rückgabeverfahren wird daher ein kooperativer Konversionsprozess unterstützt, der es den Gemeinden ermöglicht, frühzeitig die notwendigen vorbereitenden Schritte für eine zivile Nachnutzung einzuleiten.

## Struktur des Rückgabeverfahrens



Graphik © Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

### Phase 1: Grundsätzliche Ankündigung zur Aufgabe einer Liegenschaft

Im Rahmen ihrer Planungshoheit und zur Steuerung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung können die Gemeinden bereits ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der Stationierungsentscheidung der Bundeswehr bzw. der Gaststreitkräfte mit informellen und formellen städtebaulichen Planungen beginnen und Beschlüsse zur Einleitung von Bauleitplanverfahren sowie von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen nach dem Besonderen Städtebaurecht fassen. Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung (Zurückstellung, Veränderungssperre

re) und Vorkaufsrechtssatzungen (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) können auch vor Aufhebung der militärischen Zweckbestimmung erlassen werden. Mit der Rückgabeankündigung für die einzelnen Standorte – für die Bundeswehrstrukturreform 2011 erfolgte diese durch den Bundesverteidigungsminister am 12. Juni 2012 – stehen sowohl der BlmA als auch den Ländern und Gemeinden überschlägige Informationen zu den geplanten Zeitpunkten der Schließung bzw. Dienstpostenreduzierungen von Standorten zur Verfügung. Die bekannt gegebene Zeitplanung wird seither durch das BMVg insbesondere für Teilflächen der Konversionsliegenschaften laufend konkretisiert. Um eine sachgerechte Steuerung der vorbereitenden Planungen und Aktivitäten zu ermöglichen, erhalten Land und Gemeinde liegenschaftsbezogen zeitgleich mit der BlmA aktuelle Informationen.

### **Phase 2: Konkrete Ankündigung der Rückgabe einer Liegenschaft**

Die konkrete Ankündigung der Rückgabe einer militärischen Liegenschaft erfolgt mit Jahres- und Monatsangabe durch das Kündigungsschreiben des ELM-Mietvertrages der Bundeswehrdienstleistungszentren an die BlmA. Das Kündigungsschreiben, das von der BlmA an die Gemeinden weitergeleitet wird, enthält auch eine Mitteilung des BMVg zur Beendigung der militärischen Nutzung. Im Begleitschreiben wird die BlmA jedoch darauf hinweisen, dass sich die tatsächliche Rückgabe der Liegenschaft zeitlich verschieben kann. Darüber hinaus wird die BlmA den aktuellen Stand der Prüfung möglicher Bundesbedarfe für eine Anschlussnutzung mitteilen. Beide Schreiben werden in der Regel spätestens einen Monat vor Rückgabe der Liegenschaft an die betreffende Gemeinde versandt. Die BlmA prüft das Vorliegen etwaiger Bundesbedarfe fortlaufend während des ganzen Rückgabeverfahrens. Es kann sich also auch kurz vor bzw. auch nach Rückgabe der Flächen an die BlmA herausstellen, dass diese nicht verwertet werden können, weil sie für weitere Bundesbedarfe benötigt werden. Für diese Nutzungen wäre dann ggf. die Schaffung von Planungsrecht durch die Gemeinde oder ein neues Verfahren nach § 37 BauGB erforderlich. Während des Rückgabeverfahrens wird auch geprüft, ob Rückübertragungsansprüche vorheriger Eigentümer bestehen; in Frage kommen vertragliche Rückübertragungsansprüche oder gesetzliche Rückgabeansprüche nach § 57 des Landbeschaffungsgesetzes. Im Fall der Rückgabe von Liegenschaften der Gaststreitkräfte prüft das BMVg weitere NATO- und Bundeswehrbedarfe und teilt das Ergebnis der Prüfung der BlmA mit. Eine Abfrage beim jeweiligen Land zur Klärung der Landesbedarfe erfolgt nicht. Etwaige Landesbedarfe werden im Zuge der Erstzugriffsoption, die auch für die Länder Anwendung finden wird, ermittelt.

### **Phase 3: Tatsächliche Rückgabe der Liegenschaft**

In der dritten Phase erfolgt die tatsächliche Rückgabe der militärischen Liegenschaft. Hierüber werden die Verwaltungsleitung der Gemeinde und die Staats- bzw. Senatskanzlei des zuständigen Landes durch die BlmA unverzüglich unterrichtet. Die Gemeinden können jedenfalls ab diesem Zeitpunkt die für eine zivile Nachfolgenutzung die notwendigen Satzungsbeschlüsse für Bebauungspläne sowie städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen fassen sowie ihren Flächennutzungsplan ändern (siehe dazu Ziffer 3.3). Ggf. noch andauernde Räumungsarbeiten der Streitkräfte sind insoweit ohne Relevanz für die Planungshoheit der Gemeinde. Das Verfahren gilt auch bei Teilrückgaben von Liegenschaften.

### **3. Städtebauliche Planung, Instrumente und Steuerungsmöglichkeiten**

Die Umnutzung und Umstrukturierung freiwerdender Militärareale für eine zivile Nachnutzung berührt die städtebauliche Entwicklung der betroffenen Gemeinde meist grundlegend und erfordert die Einbindung dieser Areale in eine kommunale, ggf. auch interkommunale städtebauliche Gesamtkonzeption. Es ist Aufgabe der Gemeinde, sich im Rahmen ihrer Planungshoheit frühzeitig und damit weit vor der tatsächlichen Rückgabe der Liegenschaft damit auseinanderzusetzen, welche Entwicklungsziele sie verfolgt und welches planungsrechtliche Instrumentarium geeignet ist, diese im anstehenden Konversionsprozess zu sichern und umzusetzen.

Die frühzeitige Entwicklung informeller Ideen und Konzepte in Kombination mit den Instrumenten des Allgemeinen und Besonderen Städtebaurechts bietet geeignete Möglichkeiten für die spezifischen kommunalen Steuerungsbedarfe des jeweiligen Einzelfalls. Angesichts der Komplexität von Konversionsaufgaben hat es sich in vielen erfolgreich durchgeführten städtebaulichen Konversionsprojekten bewährt, die Instrumente des Allgemeinen und des Besonderen Städtebaurechts kombiniert anzuwenden. Gewünschte Nutzungsoptionen und ein den kommunalen Zielen entsprechender Entwicklungsprozess sind in der Regel nur zu erreichen, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen frühzeitig geschaffen werden.

Mit dem Einsatz der Planungs-, Verfahrens- und Rechtsinstrumente des Allgemeinen und Besonderen Städtebaurechts sind neben den grundsätzlichen Planungs- und Genehmigungserfordernissen insbesondere folgende Aspekte beeinflussbar:

- Einwirkungen auf Veränderungen (Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen)
- Zulässigkeit von Um- und Zwischennutzungen vorhandener baulicher Anlagen
- Erfordernis und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§ 1a Abs. 3 BauGB, §§ 14 - 17 BNatSchG)
- Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)

Im Bereich des Besonderen Städtebaurechts sind dabei insbesondere auch zu nennen:

- Genehmigungspflicht gem. § 144 BauGB
- Sicherung des Allgemeinwohls durch Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 24, § 25 BauGB)
- Kaufpreisbeschränkungen (§ 153 BauGB)
- Steuervergünstigungen (§§ 7h, 10f, 11a EStG).

Die Wahl geeigneter Planungs-, Verfahrens- und Rechtsinstrumente ermöglicht es, kommunale Planungsziele im laufenden Konversionsprozess stetig weiter zu konkretisieren, die hierzu notwendigen fachlichen Grundlagen sorgfältig zu erarbeiten, den Grundstückseigentümer und die weiteren beteiligten Akteure qualifiziert einzubinden und in der Umsetzung eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu erreichen.

#### **3.1. Planungsrechtliche Einordnung militärischer Areale**

Rechtzeitig im Vorfeld der Aufgabe der militärischen Nutzung ist der bauplanungsrechtliche Status jeder zur Rückgabe vorgesehenen Liegenschaft zu klä-

ren. Dieser Status ist im Konversionsprozess in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Zum einen ist er maßgeblich, wenn es um die Zulässigkeit ziviler Nachnutzungen und die Prüfung der Notwendigkeit einer vorherigen Bauleitplanung geht. Zum anderen ist die planungsrechtliche Qualität ein maßgeblicher Faktor bei der Wertermittlung einer Liegenschaft. Gerade im Rahmen eingeleiteter städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist es Aufgabe der Gemeinde, sich zur Ermittlung des entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswertes frühzeitig Klarheit zur planungsrechtlichen Einordnung zu verschaffen. Darüber hinaus hängt von der planungsrechtlichen Beurteilung auch die Notwendigkeit von Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft ab.

Dabei ist zu prüfen, ob die Flächen insgesamt oder in Teilen zum bauplanungsrechtlichen Innenbereich (§ 34 BauGB) oder zum Außenbereich (§ 35 BauGB) gehören. Bebauungspläne wird es für diese Flächen regelmäßig nicht geben.

Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Abs. 1 BauGB ist ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil im Sinne dieser Vorschrift jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, 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 Bebauungsgewicht besitzt (z.B. nur vereinzelte Gebäude, oberirdische Munitionslager, Depots, Bunkeranlagen, u.U. Flugplätze, Übungsplätze, Raketenstationen) ist von einer Außenbereichslage auszugehen.

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 zu qualifizieren sind.

#### **Innenbereich, § 34 BauGB:**

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

#### **Einordnung 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. Insoweit besteht grundsätzlich das Erfordernis, bei der planungsrechtlichen Beurteilung

– möglicherweise auch innerhalb der einzelnen Quartiere einer ehemaligen Kaserne bzw. militärischen Liegenschaften – zwischen den verschiedenen Bereichen der Anlage zu differenzieren.

- Außenbereich, § 35 BauGB:  
Es wird 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 maßstabsbildende Kraft für eine zivile Anschlussnutzung grundsätzlich verlorengegangen. Die verbliebene Bebauung wird insoweit funktionslos. 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:  
Nach § 34 BauGB ist ein Grundstück zu beurteilen, wenn es Teil eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils ist. So hat das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 17.05.2002 - 4 C 6.01) 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 Bestandsschutzes nicht zwangsläufig dazu führe, dass bebauten Flächen für ihre planungsrechtliche Beurteilung wie unbebaute Grundstücke zu behandeln sind.

Für die Anwendung des § 34 BauGB kommt es auf die tatsächlich vorhandene Bebauung an, unabhängig von der Frage, ob sie Bestandsschutz genießt oder nicht (BVerwG, Beschl. v. 24. 05 1988 - BVerwG 4 CB 12.88). Maßgeblich ist, ob das Grundstück zu einer tatsächlich aufeinander folgenden Bebauung gehört, die trotz möglicher Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit (Zusammengehörigkeit) vermittelt. Bauliche Anlagen mit beendeter Nutzung können auch zum Bebauungszusammenhang zählen; zumindest dann, wenn diese nicht dem Verfall preisgegeben sind (BVerwG, Urt. v. 17. 5. 2002 - 4 C 6.01). Am Bestehen eines Bebauungszusammenhangs ändert auch der Leerstand einiger Gebäude nichts (OVG Magdeburg, Urt. v. 21. 2. 2008 - 2 K 258/06). Auch unbebaute Flächen, die zwischen bebauten Grundstücken liegen, können am Bebauungszusammenhang teilhaben, sofern durch sie der Eindruck der Geschlossenheit nicht verloren geht.

Nach Auffassung des BVerwG (Urt. v. 17.05.2002 - 4 C 6.01) kommt damit 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 wird – sog. Housing Area, 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. 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.

## **Fazit**

Bei der Zuordnung einer Liegenschaft zum Regelungsbereich des § 34 bzw. § 35 BauGB wird es stets auf die konkreten Umstände des Einzelfalles ankommen. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von neuen Nutzungen auf der Basis von § 34 und § 35 BauGB bei Konversionsprozessen sehr beschränkt ist und eine Ausnahme darstellt. In aller Regel wird ein Bauleitplanverfahren erforderlich sein, um eine Nachfolgenutzung zu realisieren. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes kann auch dann geboten sein, wenn eine nach § 34 oder § 35 BauGB zulässige Nutzung städtebaulich nicht erwünscht ist.

### **3.2. Landes- und regionalplanerische Vorgaben**

Die Landes- und Regionalplanung ist in den Ländern sehr unterschiedlich organisiert. Deshalb sind im Rahmen dieser Arbeitshilfe hierzu nur generalisierende Aussagen möglich.

Die möglichst frühzeitige Beachtung raumordnerischer Ziele und Berücksichtigung raumordnerischer Grundsätze empfiehlt sich schon deshalb, weil damit Konflikte und ein Scheitern von Entwicklungsvorstellungen in einem späteren Planungsstadium vermieden werden. In Bezug auf die Ausweisung von Gewerbe-/Industrieflächen, Sonderbauflächen bzw. Wohnbauflächen sind zumindest in einigen Bundesländern nicht nur Anforderungen bezüglich des Standortes, sondern auch bezüglich des Siedlungsflächenbedarfs nachzuweisen. Aus der Tatsache der Konversion können in diesem Zusammenhang keine Zusatzbedarfe begründet werden.

Landes- und regionalplanerische Ziele und Grundsätze sind auch bei der Ansiedlung von Windparks, Flächen für Fotovoltaik o. ä. und bei einer Freiraumentwicklung im Rahmen naturschutzrechtlicher Kompensationskonzepte zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

### **3.3. Bauleitplanverfahren und informelle Planungen zur Realisierung der zivilen Nachfolgenutzung**

Den Gemeinden wird empfohlen, die Überplanung eines freiwerdenden Militärsareals im Wege einer qualifizierten Rahmenplanung, der gemeindlichen Bauleitplanung oder städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen sehr frühzeitig einzuleiten. Dies ist bereits möglich, wenn die Aufgabe der militärischen Nutzung erst noch bevorsteht. Es kann dabei wegen der Größe einzelner Liegenschaften auch Sinn machen, Teilentwicklungen mit verschiedenen Zeithorizonten in Angriff zu nehmen. Bei bauleitplanerischen Maßnahmen außerhalb von städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen ist allerdings zu bedenken, dass damit Verkehrswertsteigerungen verbunden sein können.

Bauleitpläne, die sich mit der militärischen Zweckbestimmung der Flächen nicht vereinbaren lassen, sind während der Dauer der militärischen Nutzung regelmäßig nicht vollziehbar und damit nach § 1 Abs. 3 BauGB nicht erforderlich. Diese Beschränkung entfällt, sobald die Aufgabe der militärischen Nutzung absehbar ist. Ab diesem Zeitpunkt sind z.B. der Aufstellungsbeschluss für einen Bauleitplan, die Bürgerbeteiligung, die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie die Durchführung einer interkommunalen Abstimmung möglich.

Im Übrigen gelten für den Flächennutzungsplan (nachfolgend 3.3.1) und den Bebauungsplan (3.3.2) folgende Prämissen:

### **3.3.1. Flächennutzungsplan**

Die Befugnis zur Flächennutzungsplanung kann dem entsprechend in der Regel mit dem Zeitpunkt der Absichtserklärung des Bundes, die militärische Nutzung der Fläche innerhalb eines bestimmten Zeitraums aufgeben zu wollen angesetzt werden.

Eine wichtige Bedeutung entfaltet eine frühzeitige Flächennutzungsplanung vor allem bei militärischen Flächen im Außenbereich: In Bezug auf sonstige Vorhaben im Sinn von § 35 Abs. 2 BauGB wird durch die entsprechende Darstellung der Fläche ein öffentlicher Belang kreiert, der die Zulässigkeit sonstiger Vorhaben (in aller Regel sind davon die Zwischennutzungen betroffen) hindert, die nicht mit den planerischen Vorstellungen der Gemeinde in Einklang stehen. Stellt der FNP bereits die beabsichtigte Nutzung der Fläche nach Aufgabe der militärischen Nutzung dar, setzt er sich mit einer konkreten Standortzuweisung auch gegenüber privilegierten Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB) durch, sofern sich die Nutzungen widersprechen.

### **3.3.2. Bebauungsplan**

Bei weiterer Konkretisierung der planerischen Vorstellungen stellt sich für die Gemeinden 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 in allen Varianten, gegebenenfalls ergänzt durch städtebauliche Verträge, aber auch durch Veränderungssperren und Zurückstellungsanträge.

Hinsichtlich der Möglichkeit zur Bauleitplanung im Wege des Bebauungsplans gilt generell, dass das Verfahren auch vor endgültiger Aufgabe der militärischen Nutzung begonnen werden kann. Möglich sind z.B. - s. oben - der Aufstellungsbeschluss, die Bürgerbeteiligung, die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie die Durchführung einer interkommunalen Abstimmung. Ebenso ist es möglich, bereits zu diesem Zeitpunkt Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung (Zurückstellung, Veränderungssperre) zu ergreifen.

§ 9 Abs. 2 BauGB ermöglicht in besonderen Fällen, dass ein Bebauungsplan festsetzt, dass die in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände unzulässig sind. Der hier zu beurteilende Fall einer militärischen Konversionsfläche wird regelmäßig ausreichen, einen „besonderen Fall“ im Sinn von § 9 Abs. 2 BauGB begründen zu können. Dieser bedingte Bebauungsplan kann auch bereits vor Aufgabe der militärischen Nutzung bekannt gemacht werden. Damit kann auch das Entstehen von Planungsschadensansprüchen in der Regel verhindert werden, die sich bei einer Einschränkung ansonsten nach §§ 34, 35 BauGB bestehender Baurechte durch die Bauleitplanung der Gemeinde ergeben könnten.

Die praktische Schwierigkeit bei einer solchen Planung wird darin liegen, dass die bauleitplanende Gemeinde die für die auf den überplanten Grundstücken erforderlichen Ermittlungen von Tatsachengrundlagen oft nur in eingeschränktem Umfang wird anstellen können. Eine Lösungsmöglichkeit kann sich über §

209 BauGB ergeben. Auch soweit sich der Bund auf militärisch bedingte Einschränkungen beruft, ist er als Grundstückseigentümer gewissen Mitwirkungspflichten ausgesetzt.

### **3.3.3. Sicherung der Bauleitplanung**

Wenn sich für Teilbereiche und Randlagen eines Militärareals nach Freigabe Baurechte nach §§ 34 und 35 BauGB ergeben können, besteht für die Gemeinde wie dargestellt die Möglichkeit, die Nutzung dieser Flächen durch einen Aufstellungsbeschluss als formelle Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens zu steuern: Damit sichert sich die Gemeinde die Möglichkeit, konkrete Vorhaben, die baurechtlich zulässig wären, gemäß § 15 BauGB für 12 Monate zurückstellen zu lassen. Eine Veränderungssperre als Satzung, die den Gemeinden für die Erarbeitung eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes einen Zeitraum von bis zu 4 Jahren (einschließlich der Zeiten der Zurückstellung) zugesteht, sollte erst im Nachgang dazu erlassen werden, da diese Frist bereits mit der Bekanntmachung der Satzung in Gang gesetzt wird, unabhängig davon, ob den Planungsvorstellungen der Gemeinde entgegenstehende Vorhaben beantragt werden oder nicht

Die möglichst frühzeitige Aufnahme vorbereitender Planungen ist daher auch rechtlich von erheblicher Bedeutung, da das Instrument der Zurückstellung bzw. der Veränderungssperre nur bei einer hinreichenden Definition eindeutiger städtebaulicher Planungsziele anwendbar ist. Mindestvoraussetzung ist insoweit das Bestehen von Vorstellungen über die Art der baulichen Nutzung. In jedem Fall erforderlich ist ein förmlicher Beschluss der Gemeinde, einen Bebauungsplan aufzustellen.

Ist eine bauleitplanerische Neuordnung der Konversionsflächen geplant und steht die Entstehung von Baurechten nach §§ 34, 35 BauGB nach Rückgabe im Raum, sollte regelmäßig entweder der oben dargestellte Weg über den „bedingten Bebauungsplan“ gemäß § 9 Abs. 2 BauGB - mit dem Bedingungseintritt auf den Flächen gelten unmittelbar die Festsetzungen des Bebauungsplanes - oder dieser Weg über einen Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan und den Erlass einer Veränderungssperre erwogen werden.

Daneben kann auch eine Anwendung der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zielführend sein. Bei frühzeitigen planerischen Maßnahmen außerhalb des Besonderen Städtebaurechts ist im Übrigen zu beachten, dass damit Verkehrswertsteigerungen verbunden sein können (siehe 3.5).

### **3.3.4. Militärische Flugplätze**

Für die Nachnutzung ehemals militärisch genutzter Flugplätze gelten Besonderheiten. Hier sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

Hat die Bundeswehr den Militärflugplatz zurückgegeben und den Bauschutzbereich aufgehoben und wurde kein Antrag auf zivile Anschlussnutzung als Flugplatz nach § 8 Abs. 5 Satz 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) bei der zuständigen Landesluftfahrtbehörde gestellt, greift die Planungshoheit der Gemeinde uneingeschränkt. Die Bundeswehr gibt die militärfiegerische Entwidmung zusammen mit der Aufhebung von angeordneten Schutzbereichen bekannt.

Liegt hingegen zum Zeitpunkt der Rückgabe bereits ein Antrag eines potentiellen Nutzers auf zivile Anschlussnutzung als Flugplatz gemäß § 8 Abs. 5 i.V.m.

§ 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG vor, besteht ein Vorrang des Luftrechts gegenüber der kommunalen Planungshoheit (BVerwG, Urteil vom 13.12.2007, 4 C 9.06, Beschluss vom 13.12.2006, 4 B 73.06). Diese Fallgruppe dürfte in der Praxis aber kaum vorkommen, da grundsätzlich kein weiterer Bedarf an Flugplätzen in Deutschland gesehen wird. Dies hat das Flughafenkonzept 2009 der Bundesregierung festgehalten.

### **3.3.5. Bebauungspläne der Innenentwicklung (§13a BauGB)**

Für die Wiedernutzbarmachung von freierwerdenden Militärarealen kann – wegen der Flächengröße und dem Erfordernis der Innenentwicklung wohl eher in Ausnahmefällen – auch das Instrument des Bebauungsplanes der Innenentwicklung nach § 13a BauGB in Betracht kommen. Bebauungspläne der Innenentwicklung erfassen solche Maßnahmen, die der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile dienen. Sie haben das Ziel, innerhalb des Siedlungsbereiches brachgefallene Flächen wieder bzw. anders nutzen zu können. Hierzu können insbesondere auch Teile ehemals militärisch genutzter Areale zählen.

### **3.3.6. Naturschutz, Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz**

Für die Bauleitplanung der Gemeinde empfiehlt es sich - ebenso wie bei der Altlastensituation - auch im Bereich des Naturschutzrechts, frühzeitig gemeinsam mit den Fachbehörden die Rahmenbedingungen auf den zu überplanenden Flächen zu klären. Auf die detaillierte Publikation des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) „Natur und Landschaft bei der Konversion militärischer Liegenschaften“ mit zahlreichen Fallbeispielen und Empfehlungen wird hingewiesen. <http://www.difu.de/publikationen/2012/natur-und-landschaft-bei-der-konversion-militaerischer.html>

### **3.4. Städtebauliche Verträge**

Die Konversion militärischer Liegenschaften bietet ein breites Anwendungsfeld für städtebauliche Verträge. Sie sind insbesondere ein geeignetes Instrument, die gewählte Planungs- und Entwicklungsstrategie der Gemeinde zu flankieren und abzusichern. Städtebauliche Verträge bieten sich auch in Kombination mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie insbesondere bei der Ausübung der kommunalen Erstzugriffsoption an.

Der städtebauliche Vertrag ist ein praxisorientiertes und gebräuchliches Instrument, um gemeindliches Verwaltungshandeln und private Interessen im gegenseitigen Einvernehmen zu regeln. Gerade bei der Umnutzung militärisch genutzter Flächen sind sehr komplexe Gestaltungsaufgaben zu lösen. Mit dem städtebaulichen Vertrag werden diese legitimiert und die Akzeptanz in der gemeindlichen Praxis erhöht. Bei städtebaulichen Verträgen handelt es sich im Hinblick auf ihre Zielsetzung in der Regel um öffentlich-rechtliche Verträge, auch wenn es um Grundstücksverträge geht. Das Gesetz bezieht sich nur auf städtebauliche Verträge, deren Vertragspartner die Gemeinde ist. Vertragspartner der Gemeinde können natürliche oder juristische Personen des Privatrechts und auch juristische Personen des öffentlichen Rechts sein.

§ 11 BauGB ermächtigt die Gemeinde dazu, städtebauliche Verträge zu schließen. In § 11 Abs. 1 Satz 2 werden zentrale Anwendungsbereiche städtebaulicher Verträge beispielhaft zusammengefasst. Der Anwendungsbereich der städtebaulichen Verträge wird dadurch nicht eingeschränkt. Ein städtebaulicher Vertrag bedarf grundsätzlich der Schriftform. Sofern darin auch die Verpflichtung

tung zum Grunderwerb oder zur Grundstücksveräußerung enthalten ist, ist eine notarielle Beurkundung notwendig.

§ 11 Abs. 1 Satz 2 zählt folgende Vertragsgegenstände besonders auf:

- Maßnahmen, die nach dem BauGB grundsätzlich von den Gemeinden wahrzunehmen sind, wie die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Planungen;
- Handlungsverpflichtungen, die ein Dritter im Zusammenhang mit der gemeindlichen Bauleitplanung gegenüber der Gemeinde eingeht, insbesondere die Grundstücksnutzung und die Deckung des Wohnungsbedarfs;
- Kosten- und Folgekostenregelungen (Kostenvereinbarungen), soweit sie ursächlich mit der städtebaulichen Maßnahme verbunden sind, einschließlich der Bereitstellung von Grundstücken;
- Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;
- Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden.

Es empfiehlt sich, im städtebaulichen Vertrag in jedem Fall die Vertragsziele, die Leistungen der Vertragspartner (BlmA, Investor, Bauherrn etc.), die Leistungen der Gemeinde und Regelungen im Falle der Nichteinhaltung vertraglicher Vereinbarung aufzunehmen.

### **3.5. Instrumente des Besonderen Städtebaurechts**

Zur Lösung schwieriger städtebaulicher Aufgaben mit hohem Steuerungsbedarf stehen mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (§§ 136 ff BauGB) und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff BauGB) zwei Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zur Verfügung, die es der Gemeinde ermöglichen, im Rahmen eines sachlich, räumlich und zeitlich begrenzten Sonderrechts komplexe städtebauliche Aufgaben einheitlich vorzubereiten und zügig entsprechend den kommunalen Zielen umzusetzen (städtebauliche Gesamtmaßnahme). Zum Einsatz der beiden Instrumente bei Konversionsaufgaben liegen zahlreiche Praxiserfahrungen vor.

Bereits weit vor Rückgabe einer militärischen Liegenschaft und vor planerischen Aktivitäten stellt sich für die Gemeinde die Frage, ob eine städtebauliche Gesamtmaßnahme ein geeignetes Instrument zur Vorbereitung, Finanzierung und Umsetzung ihrer militärischen Konversionsaufgabe darstellt. Wird dies bejaht, sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt ein entsprechender Beschluss über die Einleitung vorbereitender Untersuchungen nach § 141 Abs. 3 BauGB gefasst werden, auch um Steigerungen beim Grundstückswert auszuschließen (siehe § 153 Abs. 1 BauGB).

Vorbereitende Untersuchungen (§ 141 BauGB) haben die Aufgabe, für das Konversionsareal die städtebaulichen Ziele und Maßnahmen zu definieren sowie Beurteilungsgrundlagen zur Notwendigkeit und Durchführbarkeit der städtebaulichen Gesamtmaßnahme zu gewinnen. Gerade für komplexe Umstrukturierungsprojekte wie die Konversion freiwerdender Militärareale bieten vorbereitende Untersuchungen die Möglichkeit, alle notwendigen fachlichen und rechtlichen Grundlagen (z.B. regionale Einordnung, Baubestand, naturräumliche Bezüge, Verkehrsanbindung, Prüfung des notwendigen Rechtsinstrumentariums) fundiert zu erarbeiten. Mit der Pflicht zur Aufstellung einer Kosten- und Finan-

zierungsübersicht verbunden ist, dass die Gemeinde zuverlässige Kenntnis über die Wirtschaftlichkeit bzw. Unrentierlichkeit der städtebaulichen Gesamtmaßnahme erhält. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojektes ist zu empfehlen, verschiedene Planungsszenarien zu entwickeln und zu bewerten.

Der Beschluss über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 Abs. 3 BauGB wird von der Gemeinde in eigener Verantwortung getroffen. Einer Anzeige oder Genehmigung oder eine sonstige Beteiligung der präventiven Rechtsaufsicht bedarf es nicht. Der Beschluss nach § 141 Abs. 3 BauGB ist bei militärischen Konversionsgrundstücken rechtlich zulässig, wenn die Standortgemeinde durch die Rückgabeankündigung des BMVg davon ausgehen kann, dass in absehbarer Zeit die zu untersuchende Liegenschaft von der militärischen Zweckbindung befreit wird. Durch den Beschluss, der ortsüblich bekanntzumachen ist, werden nicht nur die Mitwirkungs- und Auskunftspflichten der §§ 137 - 139 BauGB ausgelöst, sondern auch die Kaufpreisbegrenzung des § 153 BauGB auf den sanierungs- und entwicklungsunbeeinflussten Verkehrswert. Er sollte auch unter diesem Gesichtspunkt frühestmöglich, jedenfalls aber vor dem Eingang der Rückgabeerklärung des BMVg zur endgültigen Aufgabe der militärischen Nutzung gefasst werden.

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme (bei Brachflächen i.d.R. im umfassenden Verfahren) und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ermöglichen entsprechend der nachfolgenden Übersicht ein Flächenmanagement in kommunaler Verantwortung mit entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten und einem laufenden Kostencontrolling (Maßnahmen-, Kosten- und Finanzierungsübersicht). Zudem ist der Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung von Bund und Land an die Anwendung des Besonderen Städtebaurechts gebunden.

Neuordnung durch	Sanierungsmaßnahme		Entwicklungsmaßnahme	Stadumbaumaßnahme
	umfassendes Verfahren	vereinfachtes Verfahren		
Rechtsgrundlage	§§ 136 – 164 b BauGB	§§ 136 – 151 BauGB (Ausschlussmöglichkeit des § 144 ganz oder tw.), §§ 157 – 164 b BauGB	§§ 165 – 171 BauGB	§§ 171a – 171d BauGB
Inhaltliche Zielsetzung	Behebung städtebaulicher Missstände		erstmalige Entwicklung oder Neuordnung	Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen
Wesentliche materielle Voraussetzungen	• Vorliegen von städtebaulichen Missständen-		• Entwicklung von örtlicher oder regionaler Bedeutung	• Vorliegen erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste
	• Öffentliches Interesse		• Öffentliches Interesse (insb. erhöhter Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten und Wiedernutzung brachliegender Flächen)	• Öffentliches Interesse
	• Einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung		• Einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung	• Einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung
	• Abwägung: öffentliches und privates Interesse		• Abwägung: öffentliches und privates Interesse • Ziele nicht auf vertraglicher Basis erreichbar	• Abwägung: öffentliches und privates Interesse
Formale Voraussetzungen	Vorbereitende Untersuchung nach § 141 BauGB		Vorbereitende Untersuchung nach § 165 (4) BauGB	städtebauliches Entwicklungskonzept
Beschluss zur Einleitung von Vorbereitenden Untersuchungen	ja	ja	ja	nein
Stichtag für Anfangswert der Grundstücke	ja	nein	ja	nein
Förmliche Festlegung als Satzung	ja	ja	ja	nach Erfordernis
Gebietsfestlegung durch (einfachen) Beschluss	nein	nein	nein	ja
Preislimitierung beim Grunderwerb	ja	nein	ja	nein
Finanzierung auch aus Wertsteigerungen	ja	nein	ja	nein
Ausgleichsbeträge	ja	nein	ja	nein
Erschließungs- / KAG-Beiträge	nein	ja	nein	ja
Genehmigungsvorbehalte	ja	möglich	Ja	möglich
Gemeindliches Vorkaufsrecht	ja	ja	ja	ja
Grunderwerbspflicht (ggf. Enteignung)	nein	nein	Ja	nein
Steuerliche Erleichterungen	ja	ja	ja	nein
Eintrag ins Grundbuch	ja	ja	ja	nein

Vergleichende Gegenüberstellung der für die Konversion wesentlichen Instrumente des Besonderen Städtebaurechts

Quelle: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Innenministerium des Landes Schleswig- Holstein und FORUM

### 3.5.1. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn

1. das Gebiet nach seiner vorhanden Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht oder
2. das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen.

Das BauGB kennt zwei unterschiedliche Verfahrensarten für die Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen. Sie unterscheiden sich vor allem in der Intensität, mit der die Gemeinde auf die Entwicklung der Bodenpreise, auf den Bodenverkehr und auf tatsächliche Veränderungen im Sanierungsgebiet Einfluss nimmt. Das Gesetz ermöglicht damit „maßgeschneiderte“ Verfahrenslösungen für die in der Praxis vielgestaltigen städtebaulichen Situationen. Diese beiden Verfahrensarten sind das umfassende Sanierungsverfahren sowie das

vereinfachte Sanierungsverfahren. Wichtig ist, dass die Auswahl zwischen diesen beiden Verfahren nicht im Ermessen der Gemeinde steht. Das BauGB geht vielmehr davon aus, dass auf den Einzelfall nur das eine oder andere Verfahren passt, für das sich die Gemeinde dann entscheiden muss (§ 142 Abs. 4 BauGB). Die Entscheidung muss daher im Einzelfall getroffen und – insbesondere als Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen (§ 141 BauGB) – auch begründet werden.

Die §§ 153 - 156a BauGB zur Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen, Kaufpreise und Umlegung sind nur anzuwenden, wenn die Gemeinde das umfassende Sanierungsverfahren anwendet. Eine Zulassung des vereinfachten Sanierungsverfahrens nach § 142 Abs. 4 BauGB schließt die Anwendung dieser Regelungen des Sanierungsrechts aus. Im vereinfachten Verfahren ist jedoch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen möglich.

### **3.5.2. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen**

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB sind Maßnahmen, durch die Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Die 1990 wieder in das Baugesetzbuch (BauGB-Maßnahmengesetz) aufgenommene städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann zum Zwecke einer dem Gemeinwohl dienenden Entwicklung von Ortsteilen, denen eine besondere Bedeutung für die gemeindliche Entwicklung zukommt, eingesetzt werden. Das Instrument bietet dem verantwortlichen Träger der Entwicklungsmaßnahme (Gemeinde oder Entwicklungsträger) weitreichende Steuerungsmöglichkeiten. Zu beachten ist, dass § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nur zulässt, wenn die zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet ist (Zügigkeitsgebot).

Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen ist zu prüfen, ob eine Entwicklungssatzung erforderlich ist, oder ob die städtebaulichen Ziele durch die sonstigen Instrumente des Baugesetzbuches (Bauleitplanung, städtebauliche Verträge, städtebauliche Sanierungsmaßnahme) umgesetzt werden können.

Neben den rechtlichen Fragen haben sich die Gemeinden auch mit Fragen der Wirtschaftlichkeit städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen auseinanderzusetzen. Diese Fragen stellen sich verschärft in Regionen mit stagnierenden oder rückläufigen Grundstückspreisen. Zu berücksichtigen ist auch, dass konkurrierende Planungen und Baulandentwicklungen in der Standortgemeinde und in den Nachbargemeinden nicht ohne Auswirkungen auf die Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit der Entwicklungsziele bleiben. Es wird empfohlen, entsprechende siedlungsstrukturelle Untersuchungen sowie Betrachtungen konkurrierender Flächenpotentiale in die Vorbereitung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen einzubeziehen.

Ein wichtiges Steuerungsinstrument ist der Zwischenerwerb durch die Gemeinde (oder einen Entwicklungsträger) und die anschließende Reprivatisierung der Baugrundstücke. Grundsätzlich soll die Gemeinde gemäß § 166 Abs. 3 BauGB die Grundstücke in dem von ihr durch Satzung abzugrenzenden Entwicklungsbereich erwerben. Nicht alle Konversionsgrundstücke müssen jedoch erworben

werden, sofern mit vertraglichen Regelungen (städtebauliche Verträge, Abwendungsvereinbarungen) die Umsetzung der städtebaulichen Ziele auch ohne den kommunalen Zwischenerwerb gesichert werden kann.

Ein wesentlicher Grundsatz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist der Einsatz des entwicklungsbedingten Wertzuwachses der Grundstücke zur Finanzierung der städtebaulichen Neuordnung einschließlich der kommunalen Infrastrukturmaßnahmen. Es ist daher erforderlich, dass die Gemeinde sehr frühzeitig den entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert ermittelt und auf dieser Grundlage eine städtebauliche Kalkulation aufbaut. Die Vorstellung, die Gemeinden könnten mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Überschüsse erzielen, ist rechtlich ausgeschlossen (§ 171 i.V. m. § 156a BauGB).

### **3.5.3. Stadtumbaumaßnahmen**

Das Rechtsinstrument der Stadtumbaumaßnahme ist eine von mehreren Möglichkeiten bei der Konversion militärischer Liegenschaft. Es wird jedoch hier nicht im Vordergrund stehen. Im Gegensatz zum Sanierungsrecht sind hierbei die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten und die Möglichkeit, die im Zuge der Konversionsmaßnahme entstehenden Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme zu nutzen, von dem erreichten Konsens mit dem Immobilieneigentümer abhängig. Im Vordergrund der städtebaulichen Praxis der Stadtumbaumaßnahme stehen vertragliche Lösungen. Das Instrument kann daher dennoch in bestimmten Fallkonstellationen geeignet sein Konversionsaufgaben zu lösen.

Stadtumbaumaßnahmen sind Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist, oder wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden (§ 171a Abs. 2 BauGB). Stadtumbaumaßnahmen können anstelle von oder ergänzend zu sonstigen Maßnahmen nach dem BauGB durchgeführt werden. Es handelt sich um eigenständige städtebauliche Verfahren zur räumlichen Festlegung von Stadtumbaugebieten. Grundlage dafür ist ein von der Gemeinde aufzustellendes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind. Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 171b BauGB). Soweit erforderlich kann gemäß § 171 c BauGB mit den beteiligten Eigentümern im Sinne von § 11 BauGB ein Stadtumbauvertrag geschlossen werden. Die §§ 153 - 156a BauGB zur Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen, Kaufpreise und Umlegung gelten nicht für Stadtumbaumaßnahmen.

## **4. Szenarien zur Entwicklung von Konversionsliegenschaften**

Unterschiedliche strukturelle und liegenschaftsbezogene Rahmenbedingungen erfordern für jedes Konversionsprojekt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den möglichen kommunalen Handlungsoptionen. Die Gemeinde sollte im Zuge der Grundlagenermittlung frühzeitig und mit fachkundiger Unterstützung verschiedene Szenarien prüfen, um dann die für sie geeignete individuelle Ent-

wicklungsstrategie auszuwählen. Dabei sollten die durch die Bauleitplanung hervorgerufenen Auswirkungen auf den Bodenwert und die Kosten der Konversion berücksichtigt werden.

#### **4.1. Grundsätzliche Entwicklungs- und Vermarktungsmodelle**

In der Praxis gibt es folgende grundlegende Entwicklungsmodelle, die sich im Wesentlichen durch den Eigentümerstatus unterscheiden:

- Gemeinde und BlmA treffen im Vorfeld der Flächenvermarktung im Rahmen städtebaulicher Verträge konkrete Vereinbarungen zum Entwicklungsprozess und zur Verteilung der Entwicklungslasten (z.B. Kosten für Entwicklung und Grundstücksaufbereitung, Erschließung und die notwendige soziale und technische Infrastruktur); die Grundstücksvermarktung erfolgt im Bieterverfahren durch die BlmA nach Vorliegen des Baurechts.
- Die BlmA strebt im Rahmen des Bieterverfahrens den Verkauf an einen privaten Investor an, der über den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags mit der Gemeinde die Entwicklungsverpflichtung übernimmt; dies bedingt zeitgleiche Vertragsabschlüsse des Kaufvertrags (Bund-Investor) und des städtebaulichen Vertrags (Gemeinde – Investor).
- Die Gemeinde erwirbt die Liegenschaft im kommunalen Zwischenerwerb ggf. in Kombination mit einem städtebaulichen Vertrag.

#### **4.2. Grunderwerb durch die Gemeinde**

Im Rahmen der Erarbeitung ihrer individuellen Konversionsstrategie stellt sich für die Standortgemeinde regelmäßig die Frage, ob der kommunale Erwerb freiwerdender militärischer Liegenschaften für sie grundsätzlich in Frage kommt. Möglich sind dabei, neben einem Erwerb durch die Gemeinde selbst, auch Erwerbsmodelle durch Unternehmen und Entwicklungsgesellschaften, an denen die Gemeinde, ggf. unter Einbeziehung weiterer Partner, beteiligt ist. Bundesweit liegen zahlreiche Praxisbeispiele vor, in denen es mit dem Instrument des kommunalen Zwischenerwerbs gelungen ist, beispielhafte neue Stadtteile, Wohn- und Gewerbegebiete auf ehemaligen militärischen Flächen zu realisieren. Vielfach erfolgte der kommunale Erwerb in diesen Fällen zum sog. entwicklungsunbeeinflussten Wert. Entsprechende Optionen, die der Bund in den 1990er-Jahren durch entsprechende Haushaltsvermerke im Bundeshaushalt eröffnet hatte, werden aktuell von Ländern und Gemeinden wieder gefordert. Hauptmotiv für den kommunalen Grunderwerb war es, eine koordinierte, zielgerichtete Ansiedlungspolitik aus „einer Hand“ entsprechend den städtebaulichen Zielvorstellungen der Gemeinde eigenständig zu steuern und umzusetzen. Bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Risiken kommt es maßgeblich darauf an, ob die durch die Überplanung bewirkten Bodenwertsteigerungen für die Deckung der Entwicklungskosten ausreichend sind.

Die Gemeinde muss vor einem geplanten Grunderwerb eingehend prüfen, ob der Erwerb, die damit verbundenen Pflichten als Eigentümerin und die Entwicklung der Liegenschaft im Rahmen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde liegen und mit welchen Risiken Erwerb und Entwicklung verknüpft sind. Die Erstzugriffsoption steht dabei ggf. neben den Erwerbsmöglichkeiten, die sich aus dem Besonderen Städtebaurecht ergeben. Die Erforderlichkeit des Grunderwerbs insgesamt sowie die Wahl des Verfahrens sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung abzuwägen.

Die BlmA orientiert sich bei der Verwertung militärischer Liegenschaften nach geltender Rechtslage (§ 63 Bundeshaushaltsordnung) allein an kaufmänni-

schen Grundsätzen. Sie veräußert nicht betriebsnotwendiges Vermögen in der Regel im Wege eines Ausschreibungs- und Bieterverfahrens.

Die Option eines kommunalen Grunderwerbs eröffnet sich nach derzeitiger Rechtslage somit nur in drei Fallkonstellationen:

- dem Grunderwerb im Wege des Besonderen Städtebaurechts (Grunderwerbsmöglichkeit zum sog. entwicklungsunbeeinflussten Wert),
- dem Grunderwerb im Wege der Erstzugriffsoption (Grunderwerbsmöglichkeit zum Verkehrswert nach Neuordnung),
- dem Grunderwerb im Bieterverfahren.

#### **4.2.1. Kommunalen Grunderwerb im Wege des Besonderen Städtebaurechts Ausübung des Vorkaufsrechts**

Den Gemeinden steht in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten (§ 142 BauGB) und städtebaulichen Entwicklungsbereichen (§ 165 BauGB) nach § 24 Abs.1 Nr. 3 BauGB ein Allgemeines Vorkaufsrecht zu. Zu berücksichtigen ist, dass das Vorkaufsrecht erst dann ausgeübt werden kann, wenn ein wirksamer Kaufvertrag vorliegt und alle erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen vorliegen. Wesentlich ist dabei v.a. die erforderliche Genehmigung des Kaufvertrages (§§ 144, 145 bzw. § 169 Abs.1 Nr.3). Denn diese kann regelmäßig nicht erteilt werden, wenn der Kaufpreis den nach § 153 Abs. 1 BauGB zu ermittelnden Verkehrswert (entwicklungsunbeeinflusster Grundstückswert) übersteigt. Bereits vor förmlicher Festlegung einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme kann die Gemeinde in einem Gebiet, in dem sie vorbereitende Untersuchungen (§ 141 BauGB) eingeleitet hat, das Besondere Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB) im Wege einer Vorkaufsrechtssatzung ausüben.

#### **Erwerbsmöglichkeiten im Zuge der Vorbereitung und Umsetzung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme**

Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ermöglicht es der Gemeinde (oder dem beauftragten Entwicklungsträger) im Wege eines kommunalen Zwischenerwerbs eine koordinierte, zielgerichtete Ansiedlungspolitik aus „einer Hand“ entsprechend ihren städtebaulichen Zielvorstellungen und mit der gebotenen Zügigkeit umzusetzen. Da die Gemeinde die meisten Grundstücke (Ausnahme z.B. kommunale Infrastruktur) wieder veräußern muss, handelt es sich nur um einen befristeten Zwischenerwerb.

Der freihändige Grunderwerb hat bei der Wahrnehmung der gemeindlichen Grunderwerbspflicht Vorrang vor dem Vorkaufsrecht oder der Enteignung. Ein einvernehmlicher kommunaler Zwischenerwerb ist daher vorrangig anzustreben. Der Grunderwerb erfolgt zu einem Preis, der dem Verkehrswert vor Aussicht auf eine städtebauliche Entwicklung entspricht (entwicklungsunbeeinflusster Bodenwert). Die Gemeinde soll von einem Grunderwerb u.a. auch absehen, wenn beispielsweise ein Investor ein Grundstück direkt vom Eigentümer (zum entwicklungsunbeeinflussten Wert) erwirbt und im Wege einer Vereinbarung die Umsetzung der Entwicklungsziele gesichert ist. Der entwicklungsbedingte Wertzuwachs ist hier vom Investor als Ausgleichsbetrag an die Gemeinde zu entrichten und fließt in die Finanzierung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme mit ein.

#### **4.2.2. Erstzugriffsoption für Gemeinden**

Aus Anlass der Neuausrichtung der Bundeswehr und der Stationierungsentcheidung vom Oktober 2011 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen

Bundestages am 21.03.2012 beschlossen, den von der Konversion betroffenen Gebietskörperschaften sowie den privatrechtlichen Gesellschaften/Unternehmen, Stiftungen oder Anstalten, an denen die Gebietskörperschaft mehrheitlich beteiligt ist, eine Erwerbserleichterung für Konversionsgrundstücke in Form einer eingeschränkten Erstzugriffsoption einzuräumen. Damit wird der Erwerb von ehemals durch die Bundeswehr oder die Gaststreitkräfte genutzten Liegenschaften oder Teilflächen davon zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert ermöglicht, ohne dass die BImA das sonst hierfür übliche Bieterverfahren durchführt. Kaufangebote Dritter und damit eine Wettbewerbskomponente, die ein Bieterverfahren für die Konversionsgrundstücke stets beinhalten würde, bleiben deshalb unberücksichtigt. Die Erstzugriffsoption besteht auch bei Konversionsgrundstücken, die aufgrund früherer Reformentscheidungen der Streitkräfte für eine zivile Nachfolgenutzung vorgesehen sind; bereits eingeleitete Bieterverfahren werden jedoch fortgeführt.

Die Interpretation des Beschlusses zur Erstzugriffsoption, seine Ausformung in den internen Verkaufsgrundsätzen der BImA sowie seine Umsetzung in die Praxis warfen zahlreiche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf. In Verhandlungen zwischen Bund und Ländern konnte eine Klärung einiger wesentlicher Punkte erreicht werden. Die Gemeinde sollte sehr sorgfältig prüfen, ob die Nutzung der Erstzugriffsoption für die gemeindliche Entwicklung auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist.

Für die Ausübung der Erstzugriffsoption gelten danach folgende Maßgaben:

### **Konversionsgrundstücke – für welche Liegenschaften gilt die Erstzugriffsoption?**

Der Begriff der von der Erstzugriffsoption erfassten Konversionsgrundstücke ist weit auszulegen. Erfasst sind:

- originär zu militärischen Zwecken genutzte Liegenschaften, wie Kasernen, Depots, Truppenübungsplätze und Flugplätze,
- Immobilien, die zu Verwaltungszwecken genutzt wurden, wie beispielsweise Kreiswehrrersatzämter,
- Infrastruktureinrichtungen der Streitkräfte wie Schulen, Kindergärten, Einkaufszentren und Freizeiteinrichtungen,
- Unterkunftsgebäude, Wohngebäude und Wohnsiedlungen der Bundeswehr und der Gaststreitkräfte, auch außerhalb des Kasernenbereichs.

### **Zweckerklärung der Gemeinde – Grunderwerb zur Erfüllung kommunaler Aufgaben**

Die Erstzugriffsoption besteht nur, wenn der Grunderwerb unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient, zu der die Gebietskörperschaft gesetzlich verpflichtet ist oder die sie auf der Grundlage der jeweiligen Kommunalverfassung bzw. Gemeindeordnung des Landes wahrnimmt. Der Aufgabenbereich einer Gemeinde umfasst sowohl Angelegenheiten des eigenen wie auch des übertragenen Wirkungskreises. Auf der Grundlage der kommunalrechtlichen Allzuständigkeit im eigenen Wirkungskreis ist das Aufgabenspektrum einer Gemeinde sehr weit gefächert. Gemeindliche Aufgaben in diesem Sinne sind z.B. regelmäßig die Schaffung von Gemeinbedarfseinrichtungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Wohnungsfürsorge oder Maßnahmen zur strukturellen Entwicklung. Die konkrete Bewertung muss sich an den Gegebenheiten des Einzelfalles orientieren. Die BImA hat zugesichert, hier einen sehr weiten Maßstab anzulegen.

Die Gemeinde kann künftige zivile Nachfolgenutzungen der Konversionsgrundstücke – unabhängig vom Grundstückseigentum – im Rahmen ihrer Planungshoheit steuern. Als Grundlage für die Zweckerklärung sollten daher mindestens informelle städtebauliche Planungen der Gemeinde, in der diese die Grundzüge der städtebaulichen Konzeption darlegt, sowie entsprechende kommunale Grundsatzbeschlüsse vorliegen. Die BImA stellt der Gemeinde für diese vorbereitenden Schritte alle vorhandenen Pläne und Unterlagen zur Verfügung und ermöglicht den Zugang zur Liegenschaft zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Der Planungsstand der Gemeinde für die Zweckerklärung muss noch nicht die Qualität eines ausgearbeiteten Nachnutzungskonzepts haben, wie es später Grundlage für die Verkehrswertermittlung ist.

Die Gemeinde muss dann eine verbindliche Erklärung gegenüber der BImA zum Zweck der beabsichtigten Nachfolgenutzung abgeben. Soll der Grunderwerb durch eine privatrechtliche Gesellschaft/Unternehmen, eine Stiftung oder Anstalt erfolgen, an der die Gemeinde mehrheitlich beteiligt ist, so muss die Zweckerklärung zusätzlich auch durch die Gemeinde abgegeben werden. Die Zweckerklärung verpflichtet die Gemeinde nicht zu einem späteren Grunderwerb.

### **Grundstückswertermittlung – welcher Grundstückswert gilt für die Ausübung der Erstzugriffsoption?**

Der kommunale Grunderwerb im Wege der Erstzugriffsoption erfolgt zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert (voller Wert nach § 63 der Bundeshaushaltsordnung). Sobald die künftig bauplanungsrechtlich zulässige zivile Nutzung des Konversionsgrundstücks hinreichend verbindlich feststeht (z.B. durch ein hinreichend konkretes, vom Stadt- bzw. Gemeinderat beschlossenes kommunales Nachnutzungskonzept), kann eine Verkehrswertermittlung nach Maßgabe der Immobilienwertverordnung durch einen unabhängigen Sachverständigen erfolgen. Das Gutachten muss der „Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand“ (Amtsblatt Nr. C 209, vom 10. Juli 1997 S. 0003 – 0005) entsprechen. Die Wertermittlung wird in aller Regel durch die BImA veranlasst.

Für die Wertfindung wird folgendes empfohlen:

Die Grundlagen der Wertfindung sollten in einem kooperativen Ansatz zwischen Gemeinde und BImA abgestimmt werden. Hierzu ist eine schriftliche Vereinbarung zu empfehlen. Ziel sollte es sein, sich über die Aufgabenstellung sowie über die Auswahl des unabhängigen Sachverständigen zu verständigen, um so die Akzeptanz des Gutachtens zu erhöhen und eine qualifizierte Grundlage für die Verkaufsverhandlungen zu schaffen. Der örtliche Gutachterausschuss ist in geeigneter Weise in das Verfahren einzubeziehen. Für die Wertermittlung müssen alle maßgeblichen Parameter hinreichend konkret ermittelt und in die Berechnung einbezogen werden, wie beispielsweise die Aufbereitungskosten (z.B. Altlasten- und Kampfmittelbeseitigung, Freilegungskosten), Erschließungskosten sowie Kosten für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen.

**Besserungsschein – Teilhabe der BImA an Grundstückswertsteigerungen**  
Änderungen des Nachnutzungskonzepts, die die Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit vornehmen kann, können sich unmittelbar auf den Verkehrs-

wert des Grundstücks auswirken. Die BImA verlangt daher in aller Regel die Aufnahme einer Nachzahlungsklausel in den notariellen Kaufvertrag, mit der sie zu mindestens 50 % an Grundstückswertsteigerungen beteiligt wird, die in einem Zeitraum von bis zu 20 Jahren nach Abschluss des Kaufvertrages auf rechtlichen Veränderungen des Baurechts beruhen. Wenn für die Grundstückswertermittlung eine detailliert ausgearbeitete Nachnutzungskonzeption vorliegt, wird sich in der Regel ein kürzerer Zeitraum und die Teilhabe an Wertsteigerungen zu einem geringeren Anteil vereinbaren lassen, als wenn die Nachnutzungskonzeption noch eher offen formuliert ist. Im Gegenzug kann für nicht abschließend zu bewertende Risiken, z.B. aus Altlasten und Kampfmittelfunden, eine Reduzierungsvereinbarung bis maximal zur Kaufpreishöhe vereinbart werden.

Wie bei der Wertfindung ist auch hier abhängig vom Einzelfall zu klären (und sinnvollerweise ausdrücklich in einer Vereinbarung festzulegen), wann eine entsprechende Überprüfung auf Grundstückswertsteigerungen stattfinden soll, wer das dann ggf. notwendige Wertgutachten in Auftrag gibt und wie die Nachzahlung ggf. konkret abläuft.

#### **Fristen – welche zeitlichen Vorgaben sind maßgeblich?**

Der Bund strebt für die Ausübung der Erstzugriffsoption ein zügiges Verfahren mit konkreten zeitlichen Vorgaben an. Dabei stehen folgende Fristen im Raum:

Die BImA fordert von der Gemeinde die Abgabe der Zweckerklärung innerhalb eines Zeitraumes von in der Regel sechs Monaten. Diese Frist beginnt, sobald die Gemeinde von der BImA die schriftliche Mitteilung erhält, dass sie die Erstzugriffsoption ausüben kann und ihr eine Besichtigung der Liegenschaft sowie die Einsichtnahme der verfügbaren Pläne und Unterlagen angeboten wird. Da eine Entscheidung der Gemeinde über die Abgabe der Zweckerklärung eine zumindest im Grundriss feststehende städtebauliche Nachnutzungskonzeption voraussetzt, gehen die Länder davon aus, dass die Frist so lange nicht ablaufen kann, bis eine solche Nachnutzungskonzeption und entsprechende kommunale Grundsatzbeschlüsse vorliegen. Soll die Fläche erworben werden, wird die Gemeinde die geforderte Zweckerklärung dann so bald als möglich abgeben.

Die Erstzugriffsoption soll aus Sicht des Bundes verfallen, wenn die Verkaufsverhandlungen nicht innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe des Wertermittlungsergebnisses zur notariellen Beurkundung eines (mindestens für die Gemeinde bindenden) Grundstückskaufvertrages geführt haben. Das gesamte Verfahren ab Ausübung der Erstzugriffsoption (durch Abgabe der Zweckerklärung) der Gemeinde bis zur notariellen Beurkundung des Kaufvertrags soll einen Zeitraum von regelmäßig zwei Jahren nicht überschreiten.

Die BImA versteht diese Fristen als Regelfristen, die zur Verfahrensbeschleunigung dienen sollen und in Abhängigkeit von Größe und Komplexität der Konversionsmaßnahme auch verlängert werden können. Es handelt sich nicht um Ausschlussfristen. Schließen die BImA und die Gemeinde zum Ablauf des Verfahrens für die Ausübung der Erstzugriffsoption eine kooperative Vereinbarung, so empfiehlt es sich, darin auch Aussagen zum zeitlichen Ablauf zu treffen.

### **4.3. Wertermittlung und Kaufpreisfindung**

Bundeseigene Grundstücke dürfen grundsätzlich nur zum vollen Wert verkauft

werden (§ 63 Abs. 3 BHO). Der Verkehrswert wird entweder gutachterlich nach den Vorschriften der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) und den dazu ergangenen Richtlinien oder durch Ausschreibung und Einholung von Kaufpreisangeboten auf dem offenen Immobilienmarkt per Insertion ermittelt. Das sog. offene Bieterverfahren stellt jedoch keine Wertermittlung im eigentlichen Sinne dar.

Die Gemeinden sind aufgrund ihrer und der Haushaltsbestimmungen der Länder gehalten, beim Erwerb von Grundstücken grundsätzlich höchstens den Verkehrswert zu Grunde zu legen, der regelmäßig nach den Grundsätzen der ImmoWertV ermittelt wird.

Haushaltsvermerke innerhalb des Bundeshaushaltes bzw. Richtlinien, die mit Blick auf die aus der Bundeswehrstrukturreform 2011 sowie den Abzug der Gaststreitkräfte resultierenden strukturpolitischen Herausforderungen für die Gemeinden die Abgabe der ehemals für militärische Zwecke genutzten Grundstücke für bestimmte Zwecke verbilligt ermöglichen würden, bestehen – anders als in der Vergangenheit – nicht.

Grundsätzlich sind die in der ImmoWertV vorgesehenen Wertermittlungsverfahren anzuwenden (Vergleichswertverfahren / Ertragswertverfahren / Sachwertverfahren).

Für die Bewertung ehemals militärisch genutzter Grundstücke sind die nach der ImmoWertV vorgesehenen Verfahren überwiegend nicht unmittelbar anwendbar, weil die Grundstücke so, wie sie im Moment beschaffen sind, zumeist nicht marktgängig sind. In diesen Fällen wird vielfach ergänzend das Residualwertverfahren zur Anwendung kommen. Bei diesem Verfahren wird, ausgehend von der künftigen Bebau- und Nutzbarkeit des Grundstücks ein Grundstückswert ermittelt, von dem die Gesamtkosten der Entwicklung abgezogen werden. Zusätzlich sind Wartezeiten bis zum Eintritt der erwarteten Entwicklung und das Risiko, dass diese Entwicklung trotz aller Bemühungen doch nicht eintritt, zu berücksichtigen. Im Kern stellt dieser Wert jedoch den maximalen Grundstückspreis dar, den ein Investor unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit des Entwicklungsvorhabens zahlen könnte. Sofern ein Verkauf vor Planungsreife erfolgt, werden von der BImA regelmäßig langfristige Nachzahlungsverpflichtungen für den Fall in den Kaufvertrag aufgenommen, dass sich durch die Bauleitplanung der Gemeinde im Nachhinein eine „wertvollere“ Bebau- und Nutzbarkeit ergibt. Eine Teilerstattung im umgekehrten Fall sieht die Veräußerungspraxis der BImA jedoch bisher nicht vor.

Für die Ermittlung des Verkehrswertes sind die bauplanungsrechtliche Beurteilung sowie die sonstigen Grundstücksmerkmale am Stichtag des Erwerbs maßgeblich. Die künftige Nutzung ist nur zu berücksichtigen, wenn sie mit hinreichender Sicherheit auf Grund konkreter Tatsachen zu erwarten ist (§ 2 Satz 2 ImmoWertV) und soweit dies dem gewöhnlichen Geschäftsverkehr entspricht.

Ein etwaiger Bestandsschutz für bestehende bauliche Anlagen ist in die Wertermittlung einzubeziehen. Bei der Ermittlung des Wertanteils baulicher Anlagen ist zu berücksichtigen, in welchem Umfang die vorhandenen baulichen Anlagen nach den Planungsvorstellungen der Gemeinde eine wirtschaftliche Weiterverwendung finden können. Erforderliche Anpassungs-, Umgestaltungs- und Abbruchmaßnahmen einschließlich der Kosten, die durch Gebäudeschadstoffe

und abfallrechtliche Vorschriften entstehen können, sind wertmindernd zu berücksichtigen.

Ebenfalls wertmindernd sind vorhandene Altlasten, auf der Liegenschaft verbliebene Kampfmittel und sonstige Entwicklungsrisiken und -restriktionen zu bewerten. Sofern für die Liegenschaft ein nicht bewertbarer Altlastenverdacht besteht, ist eine belastbare Wertermittlung nicht möglich. Die Gemeinden müssen dann darauf achten, sich insoweit vertraglich abzusichern (siehe unten). Wenn ein Sanierungsbedarf konkret beschrieben werden kann und die Sanierungsmaßnahmen noch nicht ausgeführt sind, die voraussichtliche Kostenhöhe hierfür jedoch mittels Gutachten eines entsprechend qualifizierten Sachverständigen ermittelt wurden, ist eine entsprechende Wertminderung im Vergleich zur sanierten Fläche vorzunehmen.

Bei „bleibenden“ Gemeinbedarfsflächen besteht die Besonderheit, dass kein vergleichbarer „freier“ Grundstücksmarkt besteht. Entsprechend 5.1.1.1 der Wertermittlungsrichtlinien 2006 (BAnz. Nr. 108a) bemisst sich der Wert 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.

Sofern die unter 4.2.2 beschriebene Erstzugriffsoption Basis für den Grunderwerb ist, findet keine Kaufpreisfindung im Rahmen einer Ausschreibung statt. In diesem Fall ist der Verkehrswert nach den Grundsätzen der ImmoWertV bzw. nach dem Residualwertverfahren gutachterlich zu ermitteln. Laut Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 21. März 2012 hat die Ermittlung des Verkehrswertes durch einen unabhängigen Sachverständigen zu erfolgen. Aus Sicht der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände bedeutet dies, dass die Verkehrswertermittlung nicht durch Mitarbeiter der Grundstückseigentümerin BImA erfolgen darf.

Auch in den anderen Fällen, bei denen nur ein Kaufbewerber in Betracht kommt, erfolgt die Ermittlung des Verkehrswertes nach den Grundsätzen der ImmoWertV. Dies ist z. B. bei einem vorrangigen Erwerbsinteresse eines Landes relevant.

Ansonsten schreibt die BImA die Grundstücke regelmäßig öffentlich aus, sofern auf der Grundlage der Planungsabsichten der Gemeinde Konsens mit dem Bund über die zukünftige Nutzung und damit auch über die wesentlichen wertbestimmenden Faktoren besteht. Die Ausschreibung sollte in enger Abstimmung mit der Gemeinde erfolgen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die in der Ausschreibung beschriebenen Entwicklungs- und Nutzungsmöglichkeiten der Liegenschaft den Vorstellungen der Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit entspricht. In diesem Zusammenhang ist eine Vereinbarung zwischen der BImA und der Gemeinden zu empfehlen, die die BImA verpflichtet, die Gemeinde rechtzeitig vorab über geplante Verkaufsaktivitäten zu informieren.

Die Veröffentlichung der Ausschreibung erfolgt in regionalen und/oder überregionalen Zeitungen sowie im Internet ([www.bundesimmobilien.de](http://www.bundesimmobilien.de)). Zudem werden die Immobilien auf Messen präsentiert. Da diese Marktanbietung kein formelles Ausschreibungsverfahren darstellt und regelmäßig nicht unter die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) oder die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL) fällt, besteht für die BImA auch keine Verpflichtung, die Immobilie nach erfolgter Insertion zu veräußern. Die BImA behält sich daher in diesen Verfahren die Entscheidung darüber vor, ob, wann, an wen und zu welchen Bedingungen veräußert wird.

Sofern das Grundstück, für das der Verkehrswert zu ermitteln ist, innerhalb eines förmlich festgelegten Sanierungsgebietes im Sinne von § 142 Abs. 1 BauGB oder eines städtebaulichen Entwicklungsbereiches im Sinne von § 165 Abs. 3 BauGB liegt, ist der sanierungs- oder entwicklungsunbeeinflusste Verkehrswert maßgeblich. Dieser bestimmt sich nach dem Zustand des Grundstücks unter Ausschluss von Bodenwerterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung oder Entwicklung, ihre Vorbereitung und Durchführung eingetreten sind (§§ 153, 169 Abs. 1 Nr. 6 BauGB). Als Zeitpunkt für den maßgeblichen Zustand sind spätestens die Verhältnisse zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der Einleitung vorbereitender Untersuchungen nach § 141 BauGB oder nach § 165 Abs. 4 BauGB heranzuziehen. Werterhöhungen, die aufgrund sogenannter externer Effekte bis zum Wertermittlungsstichtag eingetreten sind, müssen berücksichtigt werden.

#### **4.4. Hinweise zur Kaufvertragsgestaltung**

Aus dem wirtschaftlichen Interesse des Bundes heraus gehört es zur Vermarktungspraxis der BImA, über die Gestaltung der Kaufverträge Risiken der Liegenschaftsentwicklung für den Bund sowohl in finanzieller als auch in zeitlicher Hinsicht zu begrenzen. Aus Sicht der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände ist hierbei erkennbar, dass es mitunter zu einer einseitigen Risikoverteilung zu Lasten der Erwerber kommt. Um diese zu verhindern, empfiehlt es sich, folgende Aspekte zu beachten.

Die Kosten der Liegenschaftsentwicklung werden von der BImA grundsätzlich bei der Ermittlung des Verkehrswertes im sog. Residualwertverfahren und damit bei der Bildung des Kaufpreises berücksichtigt. Die Art und Weise der Ermittlung des sog. vollen Verkehrswertes mittels des Residualwertverfahrens ist jedoch mit vielfachen Unsicherheiten behaftet. Die tatsächlichen Kosten liegen häufig über den Kostenprognosen, die Grundlage für die Wertermittlung und damit für den Kaufpreis der Liegenschaft waren. Es sollte daher geprüft werden, ob im Kaufvertrag eine Teilerstattung des Kaufpreises für den Fall vereinbart werden kann, dass die Ausgaben der Liegenschaftsentwicklung trotz wirtschaftlichen Handelns seitens der Gemeinde deutlich über den Kostenprognosen liegen.

Die BImA schließt regelmäßig in den Kaufverträgen eine Mängelhaftung für den Kaufgegenstand aus. Dieser Haftungsausschluss bezieht sich auch auf die Nutzungsmöglichkeiten des Kaufgegenstandes. Da jedoch insbesondere die künftige Nutzung maßgeblich für die Bildung des Kaufpreises nach dem Residualwertverfahren ist, sind die diesbezüglichen Risiken zu prüfen. Ggf. sollte im Kaufvertrag vereinbart werden, dass eine Neuermittlung des Verkehrswertes und damit einhergehend eine Neufestsetzung des Kaufpreises erfolgt, sofern

sich innerhalb einer bestimmten Frist herausstellen sollte, dass auf dem Kaufgegenstand oder auf Teilen hiervon die Nutzung, die Grundlage für die Ermittlung des Verkehrswertes war, nicht realisiert werden kann. Für den umgekehrten Fall, dass auf der Fläche eine bezüglich des anzusetzenden Bodenwertes höherwertige Nutzung als die ursprünglich geplante Nutzung bauplanungsrechtlich zugelassen wird, vereinbart die BlmA regelmäßig eine sogenannte Nachbesserungsklausel zu ihren Gunsten, nach der der planungsbedingte Mehrwert der höherwertigen Nutzung teilweise an die BlmA abzuführen ist.

Die Kosten einer notwendigen Altlastensanierung sind durch Gutachten möglichst genau zu identifizieren und in die Kaufpreisermittlung einzubeziehen. Für verbleibende Unwägbarkeiten sind in den Kaufverträgen Regelungen aufzunehmen, die sicherstellen, dass die Gemeinde gegen übermäßige Kostenrisiken geschützt wird. Die BlmA ist in der Regel bereit, eine Haftung für das Freisein des Kaufgegenstandes von schädlichen Bodenveränderungen i.S.v. § 2 Abs. 3 BBodSchG und/oder Altlasten i.S.v. § 2 Abs. 5 BBodSchG zu übernehmen. Die Haftungsübernahme wird in den meisten Fällen beschränkt auf solche Altlasten, die innerhalb von 2 oder 3 Jahren nach Abschluss des Kaufvertrages aufgedeckt werden. Bei größeren Liegenschaften ist ggf. auch eine längere Frist verhandelbar. Insgesamt ist darauf zu achten, dass die vereinbarte Frist für den konkreten Fall ausreichend bemessen ist. Die Kostentragung erfolgt in der Regel zu 100 % bei Altlasten, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits bekannt waren, und zu 90 % in den Fällen, in denen die Altlasten bei Vertragsabschluss noch nicht entdeckt waren. Es werden jedoch vereinzelt von der BlmA Kaufvertragsentwürfe vorgelegt, die eine Kostentragung der BlmA für die Erkundung und Sanierung von Altlasten umfassend ausschließen. Der Abschluss eines solchen Vertrages kann nur dann empfohlen werden, wenn mit hinreichender Sicherheit von einer Altlastenfreiheit oder aber der angemessenen Berücksichtigung der Kosten der Altlastenbeseitigung bei der Verkehrswertermittlung ausgegangen werden kann.

Auch aus Gebäudeschadstoffen kann sich ein Kostenrisiko für die Gemeinde ergeben. Sofern dieser Kostenaspekt noch nicht bei der Kaufpreisbemessung angemessen berücksichtigt wurde, jedoch das Vorhandensein von Gebäudeschadstoffen nicht sicher ausgeschlossen werden kann, sollte eine evtl. Kostenbeteiligung der BlmA vertraglich vereinbart werden.

Die BlmA versucht regelmäßig Passagen in die Kaufverträge aufzunehmen, die eine bundesseitige Haftung für Schäden durch auf dem Kaufobjekt vorhandenes Kriegsgerät oder bisher nicht entfernte Kampfmittel ausschließen. Auch wenn das Thema Kampfmittel bei der Konversion ehemals militärisch genutzter Liegenschaften nicht durchgängig konfliktbehaftet ist, haben Kampfmittelfunde in der Vergangenheit in Einzelfällen zu erheblichen Problemen und Kostensteigerungen bei der Liegenschaftsentwicklung geführt, da nach Räumung der Liegenschaften regelmäßig von einer Kampfmittelfreiheit ausgegangen wurde und Kostenrisiken einer ggf. noch erforderlichen restlichen Kampfmittelbeseitigung nicht wertmindernd bei der Verkehrswertermittlung berücksichtigt wurden. Für den Umgang mit dem Kostenrisiko Kampfmittel ist daher zu empfehlen, auf eine bundesseitige Kostenbeteiligung zu bestehen.

Insgesamt beschränkt der Bund seine Kostenbeteiligung aufgrund von Haftungsübernahmen regelmäßig kumulativ auf die Höhe des Kaufpreises oder auf lediglich 90 % hiervon. Auch wenn Länder und Gemeinden sich diese pauscha-

le Sichtweise nicht zu Eigen machen, kann von der Durchsetzbarkeit einer über den Kaufpreis hinausgehenden Kostenbeteiligung des Bundes nicht ausgegangen werden. Es ist aber darauf zu achten, dass die Kosten für die Altlasten, deren Beseitigungspflicht auch unabhängig von der Aufgabe der militärischen Nutzung und der anschließenden zivilen Nachnutzung besteht, nicht der Kostenbetrachtung der Konversion zugeordnet werden und daher auch nicht zu Lasten der Gemeinde oder eines anderen Erwerbers auf die Kaufpreiserstattung anzurechnen sind. Diese Kosten sind durch den Bund gesondert und pflichtig zu tragen. Sofern dies nicht eindeutig regelbar ist, sollte darauf bestanden werden, dass der Bund seiner Sanierungspflicht vor Abschluss des Kaufvertrages nachkommt.

Mitunter wird von den Gemeinden oder anderen Erwerbern die Ratenzahlung des Kaufpreises gewünscht. Grundsätzlich sind nach Auskunft der BImA gestufte Zahlungsmodelle, die sich am Stand der Bauleitplanung und am erreichten Grad der Erschließung orientieren, möglich. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass die Finanzierungskosten auch bezogen auf die Kaufpreiszahlung im Rahmen des Wertermittlungsverfahrens nach dem Residualwertverfahren berücksichtigt werden und die Vereinbarung einer Ratenzahlung oder einer Kaufpreisstundung den Verkehrswert entsprechend erhöhen würden. Die Vereinbarung eines solchen gestuften Zahlungsmodells ist daher nur für die Kaufverträge sinnvoll, die als Ergebnis eines Bieterverfahrens zustande kommen.

Für den Abschluss von Kaufverträgen bei Konversionsmaßnahmen, die im Rahmen des Sanierungs- oder Entwicklungsrechts (§§ 136 BauGB ff) umgesetzt werden, ist die Vereinbarung von Nachbesserungsklauseln bezüglich der Höhe des Kaufpreises unzulässig. In diesen Fällen sind sanierungs- oder entwicklungsbedingte Wertsteigerungen zur Finanzierung der Kosten der Sanierung oder der Entwicklung einzusetzen. Sofern diese Maßnahmen mit einem Überschuss abschließen, ist dieser in Anwendung von § 156 a BauGB an die Eigentümer der im Sanierungsgebiet oder Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücke zu verteilen. Damit besteht eine mit der Vereinbarung einer Nachbesserungsklausel vergleichbare Regelung.

## **5. Baurechtliche Fragen / Genehmigungspflichten**

Die Aufgabe der militärischen Nutzung einer Liegenschaft löst eine Reihe baurechtlicher Fragen aus.

### **5.1. Bestandsschutz**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verliert eine für militärische Zwecke errichtete bauliche Anlage mit der endgültigen Aufgabe der militärischen Nutzung ihren Bestandsschutz (Urteil vom 17.05.2002, 4 C 6.01). Das gilt auch, wenn die Anlage aufgrund einer Zustimmung gemäß § 37 BauGB oder eines die Zustimmung ersetzenden Verfahrens nach § 1 Abs. 2 des Landbeschaffungsgesetzes errichtet worden ist. Der Wegfall des Bestandsschutzes ist nicht an ein förmliches Verfahren der Nutzungsaufgabe gebunden (BVerwG, Beschluss vom 21.11.2000, 4 B 36.00).

Auch die Aufnahme von zivilen Wohnnutzungen in Wohnanlagen, die bisher von Militärangehörigen der Gaststreitkräfte und deren Familien genutzt wurden (Housing Areas), unterfällt nicht dem Bestandsschutz.

## 5.2. Rückbauverpflichtung

Angesichts dieses fehlenden Bestandsschutzes ist vor allem für die planende Gemeinde von Interesse, ob und unter welchen Bedingungen im Einzelfall eine Verpflichtung des Bundes zum Rückbau baulicher Anlagen besteht bzw. durch die zuständige Bauaufsichtsbehörde durchgesetzt werden kann.

Aus Bundesrecht ergibt sich nicht, dass die Rechtmäßigkeit einer bauordnungsrechtlichen Beseitigungsanordnung bei ehemals militärisch genutzten Anlagen – 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 (BVerwG, Beschluss vom 21.11.2000, 4 B 36.00).

Grundsätzlich ist daher – ggf. auch auf Anregung der Gemeinde – zu prüfen, ob eine bauordnungsrechtliche Beseitigungsanordnung in Betracht kommt. Zuständig für die Anordnung ist die Bauaufsichtsbehörde. Dabei handelt es sich um eine Entscheidung, die – soweit ihre Voraussetzungen nach den landesbauordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen gegeben sind – nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände des Einzelfalls zu treffen ist. Allein die Tatsache, dass bauliche Anlagen in der Vergangenheit zum Zweck der Landesverteidigung errichtet worden sind, führt jedenfalls nicht automatisch zur Unverhältnismäßigkeit einer Beseitigungsanordnung. Ebenfalls lässt sich den gesetzlichen Vorschriften kein besonderes öffentliches Interesse am Bestand nicht mehr zum Zwecke der Verteidigung genutzter Anlagen entnehmen (BVerwG, 21.11.2000, s.o.).

Soweit eine Anlage einer neuen planungsrechtlichen Nutzung zugeführt werden soll, insbesondere, wenn sich auf Grund einer (beabsichtigten) Bauleitplanung eine neue städtebauliche Entwicklung abzeichnet, wird eine (komplette) Beseitigungsanordnung i.d.R. nicht in Betracht kommen. Ist eine geplante Nachfolgenutzung im Ausnahmefall hingegen bereits ohne eine sie ermöglichende Bauleitplanung zulässig, ist eine Beseitigungsanordnung ohnehin rechtlich ausgeschlossen.

Im Zuge des demografischen Wandels wird es jedoch nicht für alle Konversionsliegenschaften – insbesondere in städtebaulichen Randlagen und im Außenbereich im ländlichen Raum – eine Siedlungsentwicklung geben. Insbesondere für Liegenschaften im Außenbereich wird es dann sinnvoll sein, sie aus dem Nutzungskreislauf herauszunehmen und zu renaturieren. Häufig dürfte auch eine Verwendung als naturschutzrechtliche Kompensationsfläche auch im Rahmen bestehender Ökokonten-Regelungen in Betracht kommen.

Die oben angeführten, im Zuge der Ermessensentscheidung zu berücksichtigenden Grundsätze können in diesen Fällen um das – fiskalisch nicht bezifferbare – öffentliche Interesse an der ökologischen und landwirtschaftlichen Aufwertung des Geländes und der Realisierung ggf. vorhandener Arten- und Biotoppotenziale ggf. erweitert werden. Hinzu kommt, dass die besondere Schutzfunktion des Außenbereichs eine Beurteilung am Maßstab des § 35 BauGB erfordert, der bereits in Gesetzesform eine deutliche Gewichtung zugunsten eines von baulichen Anlagen freizuhaltenden Außenbereichs festlegt.

Entsprechend der o.g. Entscheidung des BVerwG vom 21.11.2000 geht mit der

Aufgabe der militärischen Nutzung ein Verlust des Bestandsschutzes der baulichen Anlage einher. Die ehemals militärische Anlage wird auch formell baurechtswidrig. Jedenfalls bei einer Lage im Außenbereich ist die militärische Anlage aber auch nach § 35 BauGB als unzulässig einzustufen und damit auch materiell baurechtswidrig. Die Tatbestandsvoraussetzungen der landesbauordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen einer Beseitigungsanordnung liegen damit vor.

Die Gemeinde hat in dieser Situation auch die Möglichkeit, die eigenen Renaturierungsvorstellungen durch bauleitplanerische Festsetzungen zu manifestieren und dadurch eine (bauordnungsrechtliche) Beseitigungsanordnung zusätzlich zu untermauern.

Am Beispiel des „Dromersheimer Hörnchens“ bei Bingen am Rhein soll dies verdeutlicht werden. Für das im Außenbereich gelegene, 5,6 Hektar große Areal fiel die militärische Nutzung 1998 weg. Während die Stadt eine Renaturierung anstrebte, suchte die BlmA nach zivilen Nachnutzern. Um unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden, beschloss die Stadt im Jahr 2000 die Aufstellung eines Bebauungsplans und erließ eine Veränderungssperre. Der am 16.06.2005 in Kraft getretene Bebauungsplan setzte das Areal als „Fläche zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ fest. Die vorhandenen militärischen Anlagen widersprachen demnach den Vorgaben des Bebauungsplans. Als Konsequenz daraus erließ die Stadt in ihrer Funktion als Bauaufsichtsbehörde eine Beseitigungsanordnung nach Bauordnungsrecht. Alle baulichen Anlagen inkl. Umzäunung seien zu beseitigen, die Flächen zu entsiegeln.

Im anschließenden Gerichtsverfahren entschied das Verwaltungsgericht Mainz zugunsten der Stadt (Az: 3 K 313/07-MZ) und wies die Klage der BlmA ab. Insbesondere machte das VG unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerwG vom November 2000 deutlich, dass die Anlage keinen Bestandsschutz genieße und die Stadt daher – trotz Vorliegen eines Bebauungsplans – nicht zur Anwendung des städtebaulichen Rückbaugesbots nach § 179 Abs. 1 Nr. 1 BauGB verpflichtet ist sondern die Stadt in ihrer Funktion als Bauaufsichtsbehörde gleichberechtigt das bauordnungsrechtliche Instrumentarium der Beseitigungsanordnung (Folge: Eigentümer ist für den Rückbau verantwortlich, er trägt die erforderlichen Kosten) ermessensfehlerfrei wählen durfte. Städtebauliche und ordnungsrechtliche Instrumentarien entstammen unterschiedlichen Rechtsregimes und stehen gleichberechtigt nebeneinander. Das VG hat darüber hinaus klargestellt, dass dem Belang des § 1 Abs. 6 Nr. 10 BauGB (Verteidigung und des Zivilschutzes sowie der zivilen Anschlussnutzung von Militärliegenschaften) kein unbedingter Vorrang zukommt, sondern es sich um ein gleichermaßen bei der Abwägung zu berücksichtigendes Element wie bei dem Belang des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB (Umweltschutz, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege) handelt.

§ 179 BauGB wurde durch das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013 (BGBl. I S.1548) dahingehend geändert, dass das Rückbaugesbot bei baulichen Anlagen, die Missstände und Mängel aufweisen, nicht mehr an das Vorliegen eines Bebauungsplans geknüpft ist. Nach wie vor hat der Eigentümer den Rückbau jedoch lediglich zu dulden, die Kosten trägt die Gemeinde. Zusätzlich wurde in § 179 jedoch ein neuer Absatz 4 eingefügt,

der den Gemeinden allerdings einen Anspruch auf Kostenerstattung gegen den Eigentümer bis zu der Höhe einräumt, wie ihm durch die Beseitigung Vermögensvorteile entstehen. Der Kostenerstattungsbetrag kann durch Verwaltungsakt geltend gemacht werden und ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück

### **5.3. Baugenehmigungspflichten**

Die zivile (Nach-)Nutzung bisher militärisch genutzter baulicher Anlagen ist in aller Regel eine Nutzungsänderung, für die ein bauaufsichtliches Verfahren erforderlich ist. Soweit bauliche Änderungen hinzukommen, ist regelmäßig bereits unter diesem Gesichtspunkt ein bauaufsichtliches Verfahren erforderlich. Maßgeblich sind die Vorgaben der jeweiligen Landesbauordnung.

Die Aufnahme von zivilen Wohnnutzungen in Wohnanlagen der Gaststreitkräfte (Housing Areas) stellt regelmäßig eine Nutzungsänderung dar. Wenn eine solche Wohnanlage nunmehr der Allgemeinheit zur Wohnnutzung offen steht, ändert sich zwar an der tatsächlichen Nutzung „Wohnen“ nichts. Es ändert sich aber die Zweckbestimmung der baulichen Anlage (siehe BVerwG, Urteil vom 03.12.1992, 4 C 24.90).

Die Landesbauordnungen stellen für die Frage der Verfahrenspflicht einer solchen Nutzungsänderung regelmäßig darauf ab, ob für die neue Nutzung andere öffentlich-rechtliche Anforderungen als für die bisherige Nutzung in Betracht kommen (dies muss jeweils im Einzelfall und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten geprüft werden).

Andere öffentlich-rechtliche Vorgaben für die neue Nutzung können sich insbesondere aus dem Bauplanungsrecht ergeben. Der Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB ist dabei eröffnet, wenn es sich um ein Vorhaben nach § 29 Abs. 1 BauGB handelt. Eine solche Nutzungsänderung ist ein Vorhaben, sobald die jeder Nutzung eigene Variationsbreite überschritten wird und der neuen Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten eine andere Qualität zukommt, weil sie bodenrechtliche Belange im Sinne von § 1 BauGB berührt. Dies ist hier der Fall, da die Wohnnutzung durch die Soldaten der Gaststreitkräfte und ihre Angehörigen der Landesverteidigung diene (BVerwG, s.o.), während mit der Aufnahme der Wohnnutzung durch die Allgemeinheit eine zivile Anschlussnutzung von Militärliegenschaften vorliegt und damit jeweils abweichende städtebauliche Belange im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 10 BauGB berührt sind. Die zivile Anschlussnutzung hat regelmäßig auch mit Blick auf die oftmals bestehende Einzäunung und militärische Bewachung von Wohnanlagen der Gaststreitkräfte und die damit einhergehende Erschließungssituation eine andere städtebauliche Qualität.

Liegt die Wohnanlage der Gaststreitkräfte im bauplanungsrechtlichen Außenbereich (so dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nur über die Anwendung von § 37 BauGB erreicht werden könnte), kommen für das – nun neu als zivile Wohnanlage zu betrachtende – Vorhaben nach § 35 BauGB andere bauplanungsrechtliche Anforderungen in Betracht als für das vorherige über § 37 BauGB privilegierte Vorhaben. In diesem speziellen Fall liegt eine Nutzungsänderung vor. Mit der Feststellung, dass eine zivile Wohnnutzung in Wohnanlagen der Gaststreitkräfte im Außenbereich baugenehmigungspflichtig ist, ist keine Aussage über die Genehmigungsfähigkeit dieser Nutzung getroffen. In anderen Fällen, in denen die Wohnanlage der Gaststreitkräfte im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) liegt, wird hingegen unter dem Vorbehalt einer Prü-

fung im Einzelfall davon auszugehen sein, dass sich für die Aufnahme ziviler Wohnnutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorgaben für die neue Nutzung aus dem Bauplanungsrecht ergeben. Unter diesem Blickwinkel liegt dann keine baugenehmigungspflichtige Nutzungsänderung vor. In beiden Fällen ist zudem stets zu prüfen, ob sich aus anderen Rechtsbereichen, insbesondere auch des Bauordnungsrechts, andere Anforderungen ergeben und sich daher (auch) aus diesem Grund eine Baugenehmigungspflicht ergeben kann.

Für Wohnanlagen der Bundeswehrsoldaten stellt sich die Problematik in dieser Form nicht, da das BVerwG diese nicht als Anlagen der Landesverteidigung nach § 37 Abs. 2 BauGB ansieht und damit bei der Aufnahme von ziviler Wohnnutzung keine Änderung der Zweckbestimmung erfolgt. Insoweit fehlt es also bereits an einer Nutzungsänderung.

### **Vorgaben des öffentlichen Rechts für die Nutzungsänderung**

Eine ggf. nicht bestehende Baugenehmigungspflicht der Nutzungsänderung nach obigen Maßstäben bedeutet nicht, dass das Vorhaben stets zulässig ist: Nach den Maßgaben der Landesbauordnungen besteht stets die Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen, die durch die Landesbauordnung und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften an Anlagen gestellt werden, auch bleiben die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse unberührt (vgl. § 59 Abs. 2 MBO).

### **Vorhaben für Bundeszwecke**

Insgesamt gilt, dass die sich aus § 37 BauGB für die Standortgemeinde ergebenden Beschränkungen nur so lange gerechtfertigt sind, wie auch die öffentliche Zweckbestimmung im Sinne der Funktion als Anlage der Landesverteidigung fortbestehen. Auch Nachfolgenutzungen für Bundeszwecke (z. B. Nutzung durch die Bundespolizei) müssen in den entsprechenden Zulassungsverfahren geprüft werden. Für in § 37 Abs. 1 und 2 BauGB genannte Folgenutzungen ist ggf. ein erneutes Zustimmungsverfahren nach § 37 BauGB durchzuführen.

## **5.4. Zwischennutzung**

Die Konversion militärischer Flächen nimmt häufig lange Zeiträume in Anspruch. Leer stehende Gebäude und brach liegende Flächen bieten daher oft Anreize, dass Vorschläge zur Zwischennutzung an die Gemeinde oder den Grundstückseigentümer herangetragen werden. Existenzgründer, Akteure aus der Kreativwirtschaft oder Unternehmen aus dem Logistikbereich sind potentielle Interessenten. Zwischennutzungen können dazu beitragen, die Liegenschaft in das Bewusstsein der Bürger, aber auch potentieller Nutzer und Investoren zu bringen. Zudem können Zwischennutzungen regelmäßig zur Reduzierung der Stillstandskosten und zum Erhalt der vorhandenen Bausubstanz beitragen.

Allgemein ist bei Zwischennutzungen aber Zurückhaltung geboten. Sie sollten nur ins Auge gefasst werden, wenn eine kurzfristige Entwicklung der Fläche nicht möglich erscheint. Zwischennutzungen 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 insbe-

sondere 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 sind bei der Zulassung von Zwischennutzungen auch deshalb sorgfältiges Vorgehen und Prüfungen im Vorfeld zu empfehlen. Insgesamt sollten Zwischennutzungen nur in Abstimmung mit allen Beteiligten – insbesondere unter Einbindung der Gemeinde – zugelassen werden

Bei Zwischennutzungen handelt es sich baurechtlich um allgemeine, regelmäßig verfahrenspflichtige zivile Baumaßnahmen bzw. Nutzungen, die die bauplanungsrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen uneingeschränkt erfüllen müssen. Für etwaige erleichterte Genehmigungsvoraussetzungen enthält das BauGB keine Rechtsgrundlage. Ist das Vorhaben genehmigungsfähig, besteht ein Rechtsanspruch auf die Genehmigung.

Auf der Basis von Erfahrungswerten bisheriger Konversionsgemeinden wird Folgendes empfohlen:

- Die Zwischennutzungen dürfen der beabsichtigten langfristigen Nutzung nicht entgegenstehen, sie behindern oder unmöglich machen.
- Die Zwischennutzungen dürfen kein solches Gewicht haben, dass sie die planungsrechtliche Beurteilung des Gesamtareals beeinflussen.
- Die Zwischennutzungen dürfen einer zeitnahen Vermarktung des Gesamtareals nicht entgegenstehen.
- Die Gemeinden sollten ggf. darauf hinwirken, dass schriftliche Anträge auf temporär befristete Nutzungen gestellt werden (max. 3 - 5 Jahre); befristete Nutzungen können im Einzelfall – anders als entsprechende dauerhafte Nutzungen – bauplanungsrechtlich zulässig sein (z. B. greift im Anwendungsbereich des § 35 BauGB der entgegenstehende Belang der Planungsbedürftigkeit nicht ein, wenn nur ein Provisorium entstehen soll).
- Entsprechende Genehmigungen können dann nur befristet erteilt werden.
- Entsprechende zivilrechtliche Mietverträge sollten nur mit derselben Befristung abgeschlossen werden.
- Empfohlen wird eine Wertverzichtserklärung der Zwischennutzer, um spätere Streitigkeiten über den Ersatz getätigter Investitionen zu vermeiden.
- Ist ein kommunaler Grunderwerb ins Auge gefasst, sollten nur Zwischennutzungen zugelassen werden, die sich nicht werterhöhend auswirken bzw. es sollte eine Vereinbarung mit der BImA geschlossen werden, nach der die Zwischennutzung keinen Einfluss auf die Verkehrswertermittlung hat.
- Die Aufgabe und Beseitigung der Zwischennutzung nach deren Ende muss zugesichert und abgesichert werden (ggf. durch Sicherheitsleistung).
- Haftungs- und Verkehrssicherungspflichten müssen abschließend geklärt sein.

Kann eine temporäre Zwischennutzung nicht im Regelungsbereich der §§ 34 oder 35 BauGB zugelassen werden, kann im Einzelfall die Aufstellung eines Bebauungsplanes nach § 9 Abs. 2 BauGB in Betracht kommen. § 9 Abs. 2 BauGB ist darauf gerichtet, die sich aus den Festsetzungen ergebende Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne einer Befristung oder auflösenden/aufschiebenden Bedingung zu modifizieren. Die Folgenutzung soll von Anfang an festgesetzt werden. Befristete Festsetzungen dieser Art schaffen somit „Baurecht auf Zeit“. Ein solcher Bebauungsplan dürfte jedoch in aller Regel wegen seines hohen Regelungserfordernisses im Verfahren zur Ermöglichung einer kurzfristigen

Nutzungsmöglichkeit bereits aus zeitlichen Gründen nicht zielführend sein.

## **6. Altlasten und Kampfmittel**

Die zur Konversion anstehenden ehemals militärisch genutzten Liegenschaften sind häufig mit sog. Altlasten und Kampfmitteln belastet. In diesem Themenkomplex sind Altlasten im Sinne des Bodenschutz-Rechts, Kampfmittel, Schadstoffe innerhalb der Gebäude sowie Belastungen des Bodenaushubs und des Abbruchmaterials, die im Wesentlichen dem Abfallrecht unterliegen, von Bedeutung. Um Irritationen zu vermeiden, wird der Begriff „Altlasten“ - insbesondere im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten und die Kostentragung - nur im streng bodenschutzrechtlichen Sinn (= Altstandorte und Altablagerungen) verwendet.

Da insbesondere die Kosten der Altlastensanierung die Wirtschaftlichkeit der Liegenschaftsentwicklung stark beeinflussen können, empfiehlt es sich, so früh wie möglich im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Nachfolgenutzung zu klären, ob und ggf. welche und wie viele Schadstoffe sich im Boden einer Konversionsfläche befinden. Art und Umfang von Boden- und Grundwasser-Verunreinigungen, die Höhe der Kosten für die Altlastensanierung sowie das Verhalten des Bundes als bisheriger Eigentümer und Nutzer sowie als nach dem Bodenschutzrecht zur Erkundung und Sanierung Verpflichteter sind bedeutsam für die Planungsentscheidungen der Gemeinde. Auch aus der Belastung mit Kampfmitteln können sich im Einzelfall Restriktionen für die städtebauliche Entwicklung sowie finanzielle Risiken für die Erwerber der Flächen ergeben. Zudem empfiehlt es sich, die Gebäudesubstanz sowie sonstige bauliche Anlagen, insbesondere die Bestandsgebäude, die für eine Nachnutzung ins Auge gefasst werden, hinsichtlich ggf. vorhandener Schadstoffe zu untersuchen. Nur so kann abgewogen werden, welche zusätzlichen Kosten aus einer Schadstoffbelastung resultieren und ob ein Gebäudeerhalt wirtschaftlich vertretbar ist.

Insgesamt können die hier aufgeführten Boden- und Gebäudebelastungen erheblichen Einfluss auf die städtebauliche Planung und auch die Höhe des Verkehrswertes der jeweiligen Liegenschaft haben. Um die finanziellen Risiken zu reduzieren, sind vor einem Grunderwerb alle altlasten- und kampfmittelrelevanten Fragen unter Einbeziehung der zuständigen Fachbehörden zufriedenstellend zu klären. Sollte dies nicht möglich sein, sollten die Gemeinden und Private von einem Flächenerwerb Abstand nehmen.

### **6.1. Altlasten**

Die Konversion von ehemaligen militärischen Liegenschaften stellt sowohl die Gemeinden bei der Bauleitplanung als auch die zuständigen Bodenschutzbehörden bei der Abarbeitung von Kontaminationsfragen vor erhebliche Herausforderungen. Dabei sind vor allem die Bestimmungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) und der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) sowie des Baugesetzbuchs (BauGB) zu beachten.

Die Fachkommission „Städtebau“ der Bauministerkonferenz hat am 26. September 2001 den „Mustererlass zur Berücksichtigung von Flächen mit Bodenbelastungen, insbesondere Altlasten, bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren“ beschlossen. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Mustererlass lediglich für die Verkäuferin der Liegenschaft (BlmA) mehr oder weni-

ger bindenden Charakter haben kann. Die grundsätzliche Abarbeitung der Altlasten richtet sich ausschließlich nach den bundes- und landesgesetzlichen Regelungen. So obliegt z. B. die Festlegung von Sanierungsnotwendigkeit und Sanierungszielen ausschließlich den zuständigen Bodenschutzbehörden der Länder.

Nach § 4 Abs. 3 BBodSchG ist der Bund als Zustands- und/oder Handlungsverantwortlicher für die Erkundung und Sanierung von Altlasten auf Konversionsliegenschaften vollumfänglich verantwortlich. Er ist hinsichtlich der Altlastenproblematik ebenso zu behandeln wie alle anderen Grundstückseigentümer und Verursacher. Nach Aufgabe der militärischen Nutzung und Rückgabe der Liegenschaft spielen hoheitliche Aufgaben des Bundes keine Rolle mehr.

Hinsichtlich der Frage, wer für die Beseitigung der Altlasten gesetzlich verpflichtet ist und wie in der Praxis konkret verfahren wird, ist zu unterscheiden, ob die Beseitigungspflicht aufgrund einer bestehenden Gefährdung des Bodens und des Grundwassers besteht oder ob die Beseitigungspflicht aufgrund der Höherstufung der Nutzungssensibilität im Rahmen der städtebaulichen Planung entsteht (nur für die Wirkungspfade Boden-Mensch und Boden-Nutzpflanze relevant; der Wirkungspfad Boden-Gewässer ist nutzungsunabhängig).

Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt, soll die zuständige Behörde die geeigneten Maßnahmen zur Ermittlung des Sachverhalts ergreifen (§ 9 Abs. 1 S. 1 BBodSchG).

Die untere Bodenschutzbehörde hat eine „orientierende Untersuchung“ i.S.d. § 2 Nr. 3 BBodSchV durchzuführen, um festzustellen, ob „auf Grund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast“ besteht. Ohne einen solchen hinreichenden Verdacht sind Untersuchungsanordnungen i.S.d. § 9 Abs. 2 S. 1 BBodSchG gegen Dritte unzulässig. Die zuständige Behörde muss die orientierende Untersuchung auf eigene Kosten durchführen bzw. durchführen lassen.

Allerdings können im Einzelfall schon zu Beginn der Befassung von Bodenschutzbehörde und planender Gemeinde Erkenntnisse vorliegen, die einen "hinreichenden Verdacht auf Grund konkreter Anhaltspunkte" begründen. Dies kann der Fall sein, wenn bereits entsprechende Belastungen im Grundwasser festgestellt wurden. In diesen Fällen ist die orientierende Untersuchung als erster Schritt entbehrlich. Vor einem "Überspringen" der orientierenden Untersuchung ist allerdings von der Bodenschutzbehörde zu klären, ob bezüglich aller Verdachtsmomente der Tatbestand gemäß § 9 Abs. 2 BBodSchG erfüllt ist oder ob dies für bestimmte Aspekte nicht gilt; ggf. ist eine orientierende Untersuchung nur für einen Teil der Verdachtsmomente erforderlich.

Falls die orientierende Untersuchung durch den Bund durchgeführt wird – wie dies seitens der BImA zugesagt ist –, muss diese vorgelegt und durch die untere Bodenschutzbehörde auf Vollständigkeit geprüft werden. Gleiches gilt für eine oftmals vorhandene historische Erkundung.

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 die Kosten der Untersuchung i.S.d. § 9 Abs. 2 BBodSchG (Detailuntersuchung nach § 2 Nr. 4 BBodSchV) zu tragen. Der Bund kann insb. als Verursacher (Handlungsstörer), Eigentümer oder Voreigentümer (Zustandsstörer) zu den in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen gehören.

Während der Bund als Grundstückseigentümer für die Erkundung und Sanierung seiner Altlasten nach dem BBodSchG vollumfänglich verantwortlich ist, kann nach dem Verkauf der neue Grundstückseigentümer (Gemeinde, Investor) zur Erkundung und Sanierung herangezogen werden. Auch wenn ein Rückgriff auf den Bund theoretisch auch nach dem Verkauf möglich ist (§ 4 Abs. 6 BBodSchG), so zeigt die Praxis, dass der Bund sich häufig durch eine entsprechende Vertragsgestaltung (Freistellungsverpflichtung) von der Kostentragungspflicht zu Lasten des Käufers befreit.

Es ist wahrscheinlich, dass sich auf ehemals militärisch genutzten Flächen schädliche Bodenverunreinigungen nach § 2 Abs. 3 oder Verdachtsflächen nach § 2 Abs. 4 BBodSchG befinden. Hinsichtlich der Wirkungspfade Boden-Mensch und Boden-Nutzpflanze ist der Maßstab für die Bewertung von Beseitigungsverpflichtungen zunächst die planungsrechtlich zulässige Nutzung des Grundstücks und das sich daraus ergebende Schutzbedürfnis. Der Bund als sanierungsverantwortlicher Verursacher (Handlungsstörer) sowie Grundstückseigentümer (Zustandsstörer) muss seinen diesbezüglichen gesetzlichen Verpflichtungen nach dem Bundesbodenschutzgesetz - unabhängig von der anstehenden Liegenschaftskonversion - nachkommen. Ob sich der Bund ohne gesetzliche Verpflichtung an einer Sanierung beteiligt, die ausschließlich aufgrund einer künftigen Nutzung, die über die derzeit planungsrechtlich zulässige Nutzung hinausgeht (z. B. Umwandlung eines Industriegebiets in Park- und Freizeitflächen), obliegt den Vertragsverhandlungen.

Seit Anfang der 1990iger Jahre führt der Bund auf bundeseigenen Flächen ein eigenes Altlastenprogramm durch. Dieses Programm ist in mehrere Phasen unterteilt:

- Phase I: Erfassung und Erstbewertung
- Phase II: Untersuchungen und Gefährdungsabschätzung, untergliedert in (II a) Orientierende Untersuchung und (II b) Detailuntersuchung
- Phase III: Sanierung, untergliedert in (III a) Sanierungsplanung, (III b) Sanierungsdurchführung und (III c) Nachsorge

Nach Möglichkeit richtet er sein Untersuchungs- und Erkundungsprogramm rechtzeitig auf den konkreten Rückgabetermin gemäß der Stationierungsplanung der Bundeswehr bzw. der Gaststreitkräfte aus. Sein Ziel ist es, zum Zeitpunkt der militärischen Nutzungsaufgabe mindestens eine Übersicht über sämtliche noch ausstehenden Gefahrenabwehrmaßnahmen zu haben.

Während der militärischen Nutzung von Liegenschaften durch die Gaststreitkräfte im Rahmen des NATO-Truppenstatuts sind diese selbständig für die Wahrung der gesetzlichen Verpflichtungen nach BBodSchG und dem Polizeirecht verantwortlich und führen die hierzu erforderliche Untersuchungs- bzw. Gefahrabwehrmaßnahmen durch. Vor Nutzungsaufgabe der ausländischen Streitkräfte hat der Bund keinen Anspruch auf Unterrichtung. Erst nach Rückgabe kann eine systematische Untersuchung erfolgen.

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 planende Gemeinde und die untere Bodenschutzbehörde hinsichtlich eines Altlastenverdachts Klarheit verschaffen, insbesondere soweit dieser die Gewährleistung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse berührt (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) oder Risiken für das Grundwasser bestehen. Damit wäre die Gefahrerforschung regelmäßig vom Bund (mit) veranlasst und läge in seinem wirtschaftlichen Interesse. Dies lässt erwarten, dass die Gemeinden in diesen Fällen eine (ggf. teilweise) vertragliche Übernahme der Kosten vorab vereinbaren, sofern Untersuchungsmaßnahmen benötigt werden, die über das nach § 9 Abs. 2 BBodSchG Gebotene hinausgehen. Beabsichtigte Nutzungsänderungen erfordern oftmals wegen ihrer erhöhten Sensibilität eine erneute Gefahrenbewertung, die bei der Nachnutzungsplanung zu berücksichtigen ist.

Es ist von großer Bedeutung, dass eine belastbare Beurteilung der Bodenschutzbehörde erfolgt, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt, wie diese ggf. beschaffen ist und welche Sanierungsmaßnahmen und/oder Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen erforderlich sind. Auf der Basis dieser fachlichen Prüfungen ist von der zuständigen Bodenschutzbehörde festzulegen, wer die nötigen Sanierungsmaßnahmen durchführt.

Die untere Bodenschutzbehörde und die Gemeinde als Trägerin der Bauleitplanung sollten Wert darauf legen, dass der Bund vor der Veräußerung einer Konversionsfläche seinen Pflichten zur Untersuchung und ggf. Sanierung nach dem BBodSchG vollständig nachgekommen ist.

Grundsätzlich gibt die Bundeswehr eine Liegenschaft/Teilliegenschaft nach Beendigung der Nutzung bzw. nach (Teil-) Kündigung des mit der BImA abgeschlossenen Mietvertrages in dem Zustand an die BImA zurück, in dem sie sich zum Zeitpunkt der Rückgabe befindet. Besteht ein Sanierungsbedarf, werden die Sanierungsarbeiten durch den Bund durchgeführt. Darauf ist durch die Bodenschutzbehörde und die Gemeinde zu achten. Sofern bestehende Altlasten - insbesondere solche, deren Sanierung mit Blick auf die geplante Nachnutzung erforderlich wird – nicht vor dem Verkauf durch den Bund saniert wurden, die Kosten jedoch hinreichend bestimmt feststehen, sollten diese bei der Ermittlung des Verkehrswerts des Grundstücks angemessen berücksichtigt werden. Sanierungskosten für die Beseitigung von Altlasten, die aufgrund der Höherstufung der Nutzungssensibilität im Rahmen der städtebaulichen Planung entstehen, beeinflussen ebenfalls den Verkehrswert und damit den Kaufpreis. Für noch nicht bekannte Kontaminationen, Bodenbelastungen bzw. abfallrechtlich notwendige Entsorgungen ist der Bund verpflichtet oder bereit, sich an den Kosten der Beseitigung und Entsorgung – entsprechend dem Gedanken der Sachmängelhaftung des BGB – zu beteiligen. Eine Beteiligung des Bundes wird über den Kaufvertrag vereinbart, ist regelmäßig zeitlich auf 2 oder 3 Jahre befristet und bezüglich der Höhe auf den Kaufpreis beschränkt. Insbesondere bei größeren Liegenschaften mit großem Altlastenverdacht sollte mit dem Bund eine längere Beteiligungsfrist ggf. mit einer gebietsbezogenen zeitlichen Zonierung vereinbart werden.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass zunehmend Liegenschaften verkauft werden, von denen weder eine vollständige historische Erkundung noch eine orientierende Untersuchung vorliegt. In einer für den Käufer sehr un-

günstigen Vertragsgestaltung wird der Bund von jedem Haftungsrisiko befreit und die Kostentragungslast vollständig auf den neuen Eigentümer (Gemeinde, Investor) übertragen. Auch wenn dies beim Kaufpreis ggf. zumindest teilweise Berücksichtigung findet, so kann das enorme Investitionsrisiko bei fehlenden Untersuchungsergebnissen nicht einmal ansatzweise ausgeschlossen werden. Dazu kommt, dass die Altlastenfinanzierungsinstrumente der Länder bei dieser Fallgestaltung i. d. R. nicht greifen, da hier eine bodenschutzrechtliche Kostentragungspflicht des Bundes bewusst auf die öffentliche Hand der Länder übertragen werden würde.

Nach heutigem Stand ist die Altlastenfrage nur dann beherrschbar, wenn Art, Umfang und Kosten sorgfältig und vor allem rechtzeitig ermittelt werden und der Handlungsbedarf zur Gefahrenabwehr vom Verantwortlichen (i.d.R. dem Bund) befriedigt wird. Werden Grundstücke vor einer vollständigen Sanierung verkauft, obliegt es dem Käufer im Rahmen seiner Vertragsgestaltung (Kaufpreis, Beteiligung des Verkäufers an Sanierungskosten) eine angemessene vertragliche Regelung zu erzielen.

## **6.2. Kampfmittel**

Bei ehemals militärisch genutzten Flächen ist regelmäßig mit einer Belastung durch Kampfmittel zu rechnen, insbesondere bei Übungs- und Schießplätzen aber auch durch Bombardierungen im Zweiten Weltkrieg etwa bei Flugplätzen. Kampfmittel stellen keine Altlasten im Sinne des BBodSchG dar. Anderes gilt für Sprengstoffreste, die fein verteilt mit dem Boden durchmischt und mit Methoden der Kampfmittelräumung nicht zu erfassen sind.

Eine bundesweit einheitliche Regelung, die die Zuständigkeiten, die Finanzierung, die Haftung oder die materiellen Anforderungen an eine Kampfmittelräumung und -beseitigung beinhaltet, besteht nicht.

Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit bestimmt sich auch bei Kampfmitteln nach den allgemeinen Regeln des Sicherheits- und Polizeirechts der Länder und dort ggf. bestehenden speziellen Regelungen. Dazu gehören insbesondere auch Regelungen bzgl. Zuständigkeiten sowie Aufgaben und Organisation der Kampfmittelbeseitigungsdienste der Länder.

Die „Arbeitshilfen Kampfmittelräumung des Bundes“ ([http://www.ofd-hannover.de/KMR/KMRDocs/Downloads/Arbeitshilfen\\_KMR/](http://www.ofd-hannover.de/KMR/KMRDocs/Downloads/Arbeitshilfen_KMR/)) enthalten eine Übersicht über entsprechende Grundlagen und Verfahrensweisen in den jeweiligen Ländern. Daher sind die folgenden übergreifenden Ausführungen entsprechend der Vorgaben des jeweiligen Landes anzupassen, etwa hinsichtlich Definitionen, Verantwortlichkeiten und Kostentragung.

Die Definition von Kampfmitteln ist in den Ländern nicht einheitlich. Auch wenn es im Kern um gewahrsamslos gewordene, zur Kriegsführung bestimmte Gegenstände mit bestimmten Stoffen wie insbes. Explosivstoffen, Kampfstoffen etc. geht, ist die jeweilige länderspezifische Definition bei der jeweiligen Kampfmittelproblematik zu Grunde zu legen.

Konkrete Gefahren durch Kampfmittel sind von den Verantwortlichen zu beseitigen, etwa durch die Beseitigung des Kampfmittels selbst oder indem problematische Handlungen wie Bodeneingriffe (z. B. durch Baumaßnahmen) unterbunden werden. Um eine geordnete und wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung

ehemals militärisch genutzter Flächen zu erreichen, müssen vorhandene Kampfmittel regelmäßig beseitigt werden. In Einzelfällen, bei denen die Kosten der Kampfmittelberäumung und -beseitigung aus Sicht der BImA unangemessen hoch sind, kann es aber auch dazu kommen, dass die Kampfmittel nicht beseitigt werden (z.B. bei schwer belasteten Truppenübungsplätze). Je nach dem Umfang der hiervon betroffenen Flächen kann es dann zu Einschränkungen der Entwicklungsmöglichkeit bis hin zum Ausschluss einer zivilen Anschlussnutzung der Liegenschaft kommen. Die Bundeswehr selbst führt nach Einstellung des Übungsbetriebs auf Verdachtsflächen nur eine „oberflächige Absuche“ nach akuten Gefahrenstellen wie Munitionsblindgängern, Kampfmitteln und Munitionsresten auf Wegen und vegetationsmäßig frei zugänglichen Flächen durch. Diese Absuche wird mit bloßem Auge, ohne Hinzuziehung von technischem Gerät bzw. anderen Hilfsmitteln vorgenommen. Eine „Kampfmittelfreiheit“ ist also bei Rückgabe nicht gewährleistet.

Die Verantwortung und damit auch die Kosten für die Beseitigung von Kampfmitteln trägt in der Regel der jeweilige Grundstückseigentümer als Zustandsstörer, ggf. aber auch der Handlungsstörer wie etwa der Bauherr. Auch hier ist auf spezifische Regelungen der jeweiligen Länder zur Kostentragung zu verweisen.

Regelmäßig nicht zur unmittelbaren Gefahrenabwehr gehört die vorsorgliche Nachsuche nach lediglich vermuteten Kampfmitteln. Diese Nachsuche wird etwa dann erforderlich, wenn auf einer möglicherweise kampfmittelbelasteten Fläche Tätigkeiten stattfinden sollen, die im Hinblick auf mögliche Kampfmittel problematisch sein können, wie z.B. im Zusammenhang mit einer Baumaßnahme im Rahmen der Entwicklung der Konversionsfläche. Bestehen dabei Anhaltspunkte für eine Kampfmittelbelastung des Baugrundes, kann die Bauaufsichtsbehörde die Baugenehmigung mit Nebenbestimmungen oder Hinweisen versehen und ggf. den Bau einstellen lassen bzw. die Nutzung untersagen oder sonstige Anordnungen erlassen. Hier steht (je nach spezifischer Landesregelung) regelmäßig derjenige in der Pflicht, der eine solche (Bau)Maßnahme durchführen will. Er muss vor deren Beginn entsprechende Erkundungen durchführen und die Fläche falls erforderlich auf eigene Kosten von einer Fachfirma räumen lassen.

Bei der Bauleitplanung haben die Gemeinden Anhaltspunkte für Belastungen durch Kampfmittel in der Abwägung zu berücksichtigen. Für die Gemeinde besteht insoweit eine Ermittlungs- und Aufklärungspflicht.

In den Fällen, in denen auch noch zum Zeitpunkt des Verkaufs der Liegenschaft Anhaltspunkte für eine Kampfmittelbelastung bestehen, muss dem Käufer klar sein, dass der neue Eigentümer für die Gefahren durch Kampfmittel auf seinem Grundstück verantwortlich ist und er die Kosten der Beseitigung trägt. Daher sollten in den Kaufvertrag Regelungen aufgenommen werden, die im Ergebnis den Käufer von der Kostentragung einer ggf. später erforderlich werdenden Kampfmittelbeseitigung freistellen.

### **6.3. Gebäudeschadstoffe und abfallrechtliche Belange**

Im Rahmen der Konversion ehemals militärisch genutzter Liegenschaften empfiehlt es sich, auch die Gebäude, die grundsätzlich für einen Erhalt und die Nachnutzung in Frage kommen, näher auf mögliche Kontaminationen zu untersuchen. Vorhandene Gebäudeschadstoffe können eine Gebäudenachnutzung aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Schadstoffbeseitigung deutlich er-

schweren. Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist in diesen Fällen abzuwägen, ob die betroffenen Gebäude dennoch erhalten werden sollen. Auch Schadstoffe in Gebäuden, die abgebrochen werden sollen, erhöhen regelmäßig die Kosten der Liegenschaftskonversion. Zur Vermeidung finanzieller Risiken sind die Gebäude und sonstige bauliche Anlagen unabhängig von Erhalt oder Abbruch sorgfältig auf eine mögliche Schadstoffbelastung zu untersuchen und hinsichtlich der hierdurch voraussichtlichen entstehenden Kosten zu bewerten. Kosten, die durch ggf. vorhandene Gebäudeschadstoffe entstehen, sind bei der Verkehrswertermittlung zu berücksichtigen.

Auch die Frage der abfallrechtlichen Einstufung des aus dem Abbruch nicht mehr verwendbarer baulicher Anlagen sowie dem Abbau der Bodenversiegelung entstehenden Bauschutts und des durch den im Zuge der hochbaulichen Realisierung der Folgenutzung entstehenden Bodenaushub ist sorgfältig zu betrachten. Hieraus können ebenfalls erhebliche Kosten entstehen, die bei der Gesamtbetrachtung der Entwicklungskosten eine Rolle spielen und die ebenfalls Einfluss auf den Verkehrswert des Grundstücks haben.

## **7. Finanzierung und Förderung**

Die Konversion einer ehemals militärisch genutzten Liegenschaft stellt die Gemeinde auch in finanzieller Hinsicht vor große Herausforderungen. Vor allen Überlegungen zur Finanzierung und Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel müssen daher für die Konversionsmaßnahme die Kostenstruktur und die sich daraus in der Folge ergebenden Rahmenbedingungen für Investitionen betrachtet werden. Im Sinne einer stadtwirtschaftlichen Kalkulation sollen dabei die städtebaulichen Einflussfaktoren, ggf. im Rahmen verschiedener Szenarien aufgezeigt werden.

Eine Konversion wird umso leichter gelingen, je preiswerter sie zu haben ist und je weniger Flächenalternativen auf der preiswerteren „Grünen Wiese“ zur Verfügung stehen. Investoren werden die höheren Kosten eines innerstädtischen Konversionsgrundstücks dann eher akzeptieren, wenn ihnen die kommunale Planung keine billige Alternative eröffnet. Umgekehrt können regionale Flächenüberangebote aufgrund der Konkurrenzsituation Private auch insgesamt von Investitionen abhalten. Klare stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen sowie ein kommunales Flächenmanagement mit einer diesbezüglichen Prioritätensetzung werden daher auch für die Finanzierbarkeit und damit für die Umsetzbarkeit der Konversion wichtig sein. In diesem Zusammenhang ist es gleichermaßen wichtig, zu interkommunalen Absprachen zu kommen, die verhindern, dass eine billige Konkurrenz der Nachbargemeinde die Entwicklung der teuren Militärbranche schließlich unmöglich macht.

### **7.1. Kosten der Konversion**

Mit der Konversion ist eine ganze Reihe von Kosten verbunden, die jedoch in Teilen hinsichtlich ihrer Höhe beeinflussbar sind. Zudem ist hierbei zu betrachten, wer die Kosten im Einzelnen trägt, wie also eine Lastenverteilung zwischen privater und öffentlicher Seite gestaltet werden kann. Dies kann je nach Lagegunst der Liegenschaft und nutzungsspezifischer Ausrichtung der zivilen Nachnutzung sehr unterschiedlich ausfallen.

Die Kosten der Konversion entstehen durch die erforderliche planerische Vorbereitung und Gutachten sowie durch ggf. erforderliche externe Projektsteue-

rung und die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung, durch den Erwerb bzw. Zwischenerwerb der Liegenschaft, die Beseitigung nicht weiterverwendbarer Gebäude und sonstiger baulicher Anlagen sowie die Entsiegelung von Flächen, durch ggf. erforderliche Altlastensanierung, die Herstellung der Erschließung, den Umbau und die Modernisierung erhaltenswerter Gebäude, durch ggf. zu errichtender Gemeinbedarfseinrichtungen, durch Kosten der Finanzierung bzw. Vorfinanzierung und schließlich durch die in der Regel durch Private zu realisierende Bebauung der Grundstücke.

Der Grundstückspreis für den Erwerb der Brachfläche (Eingangswert), die Zinslast bis zum Zeitpunkt der Vermarktung der baureifen Grundstücke oder der errichteten privat nutzbaren Gebäude sowie der Bodenwert für das baureife Grundstück (Neuordnungswert) sind dabei maßgebliche Kostenfaktoren.

Naheliegend ist, dass Quantität und Qualität der geplanten städtebaulichen Entwicklung, z.B. das Flächenverhältnis zwischen privat nutzbaren Baugrundstücken und öffentlichem Grund oder der Umfang und der Ausbaustandard der kommunalen Infrastruktur, sehr kostenbestimmend sind. Dies gilt für Bauinvestitionen ebenso wie für die Folgelasten. Hier sind sorgfältige Abwägungen erforderlich, um zu einer ausgewogenen und sinnvollen Kosten-Nutzen-Relation zu kommen.

Um den Mehrwert, der durch die hoheitliche Planung der Gemeinde entsteht, in jedem Fall tatsächlich zur Finanzierung der Kosten der städtebaulichen Entwicklung einsetzen zu können, sollte am Beginn der Konversionsüberlegungen der Beschluss der Gemeinde über die Einleitung von vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB bzw. nach § 165 Abs. 4 BauGB gefasst und ortsüblich bekannt gemacht werden. Dies kann bereits vor Rückgabe der Liegenschaft erfolgen. Damit kann die Gemeinde bremsend auf die Preisgestaltung einwirken und absichern, dass öffentlich bekundete Planungsabsichten (z.B. durch gut gemeinte Planungsstudien oder städtebauliche Ideenwettbewerbe) den Eingangswert des Bodens vorweg nicht unnötig erhöhen.

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 werden 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.

## **7.2. Finanzierung**

Von Anfang an muss jegliche Planung mit den Strategien der Umsetzung (Zeit- und Maßnahmenplanung, Projektsteuerung) und Finanzierung eng verknüpft werden. Die im Besonderen Städtebaurecht des BauGB vorgeschriebene Kosten- und Finanzierungsübersicht sollte daher (oft in Alternativen) auch unabhängig von der tatsächlichen Anwendung des Besonderen Städtebaurechts fester Bestandteil der Konversionsplanung sein.

Die Strategien des Bodenverkehrs für eine Brachfläche werden die Finanzier-

barkeit der Konversion wesentlich bestimmen. Wird die Gemeinde, um weitestgehenden 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 zusätzlich finanzieren müssen und auch das Vermarktungsrisiko tragen.

Wichtig für die Finanzierbarkeit ist die Wertschöpfung durch die Aufwertung der Brachfläche durch Planung und Erschließung. Die Gemeinde 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 Gemeinde sollte jedoch der Versuchung widerstehen, über eine eigentliche städtebaulich unverträgliche Nutzung einen hohen Wertzuwachs erzielen zu wollen.

Sofern eine städtebaulich ausgerichtete Nachfolgenutzung nicht in Betracht kommt, wird es sich häufig anbieten, die Fläche gewissermaßen „der Natur zurückzugeben“ und als Ausgleichsfläche für Eingriffe in Natur und Landschaft 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 diesbezüglichen Baumaßnahme.

Für die Gemeinde 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 zu übernehmen sind, damit die Konversion gelingt.

Es gibt durchaus eine Reihe von Fällen, in denen die Kosten der Konversion aus den Verkaufserlösen der baureifen Grundstücke bzw. aus der sonstigen wirtschaftlichen Verwertung der Liegenschaft finanziert werden können. In den Fällen, in denen unter Anwendung des Residualwertverfahrens ein positiver Verkehrswert ermittelt wird, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass keine unrentierlichen Kosten entstehen. Im Residualwertverfahren werden auch die Kosten der hoheitlichen Planung der Gemeinde berücksichtigt, die dann regelmäßig über städtebauliche Verträge von den Erwerbern der Liegenschaft bzw. von der BImA der Gemeinde erstattet werden.

Die BImA beteiligt sich unter der Voraussetzung eines anzunehmenden positiven wirtschaftlichen Ergebnisses bei der Veräußerung an städteplanerischen Voruntersuchungen bis hin zur Bauleitplanung und auch an einzelnen Standortentwicklungsmaßnahmen.

Komplexere städtebauliche Konversionsprojekte sind jedoch häufig unrentierlich.

### **7.3. Förderung**

Um unrentierliche Kosten – also Kosten, die nicht durch Erlöse auf der Liegenschaftsentwicklung heraus erwirtschaftet werden können – finanzieren zu können, sind die Gemeinden vielfach auf finanzielle Unterstützung angewiesen.

Ein bundesweites Konversionsprogramm besteht derzeit nicht. Jedoch kommen einige Regelprogramme für die Förderung von Konversionsmaßnahmen oder von Teilen hiervon in Betracht. Hier sind insbesondere zu nennen

- die Städtebauförderung

- die Wohnraumförderung
- der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE,
- die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – GRW,
- die Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG bzw. nach dem Entflechtungsgesetz.

Zudem bestehen in einigen Ländern besonderen Förderangebote, z. B. für die Finanzierung der planerischen Vorbereitung der Konversion oder eines Konversionsmanagements.

### **Bund-Länder-Städtebauförderung**

Die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung sind grundsätzlich geeignete Instrumente zur Unterstützung der Gemeinden bei der Konversion ehemals militärisch genutzter Liegenschaften. Allen Programmen liegt jedoch eine bestimmte und verbindliche inhaltliche Ausrichtung zu Grunde. Für die Konversionsproblematik einschlägig ist vor allem das Programm Stadtumbau. Die Förderung erfolgt gebietsbezogen, Fördergegenstand ist die städtebauliche Gesamtmaßnahme.

Die Förderung von Konversionsmaßnahmen ist hierbei regelmäßig nur unter Anwendung des Sanierungsrechtes im umfassenden Verfahren (§§ 136 BauGB ff) oder des Entwicklungsrechts (§ 165 BauGB ff) möglich. In Einzelfällen kann auch die Anwendung des Stadtumbaurechts (§§ 171 a-d BauGB) oder die Anwendung des Sanierungsrechtes im vereinfachten Verfahren in Betracht kommen. Auch ist die Förderung nicht für alle zur Konversion anstehenden Liegenschaftstypen einsetzbar. In erster Linie werden Städtebauförderungsmittel für Konversionsflächen gewährt, die in integrierten Ortslagen liegen und bei denen eine städtebauliche Entwicklung mit Blick auf eine geordnete Regionalentwicklung sinnvoll ist. Zudem sind die Fördermöglichkeiten aufgrund der relativ geringen Programmvolumina begrenzt. Zur Klärung, ob für den von der Schließung betroffenen Standort der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln in Betracht kommen könnte, empfiehlt es sich, mit den Städtebauförderungsreferenten der zuständigen Länderministerien in Kontakt zu treten.

Sofern die Konversion einer ehemals militärisch genutzten Liegenschaft als städtebauliche Gesamtmaßnahme im Rahmen der Städtebauförderung gefördert wird, sind grundsätzlich alle unrentierlichen Ausgaben der Gemeinde, die für die Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung anfallen, zuwendungsfähig. Die konkrete Ausgestaltung der Förderung obliegt den Ländern. Aus diesem Grund bestehen trotz gleicher Rechtsgrundlage keine einheitlichen Förderkonditionen. Welche Kosten tatsächlich durch Finanzhilfen der Städtebauförderung mitgetragen werden können, ist in den jeweiligen Städtebauförderungsrichtlinien der Länder geregelt.

### **EU-Strukturfonds und GRW**

Derzeit besteht jedoch noch keine Klarheit darüber, wie die Europäische Strukturfondsförderung der Periode 2014 – 2020 konkret ausgestaltet wird und ob mit diesem Finanzierungsinstrument auch künftig die Liegenschaftskonversion unterstützt werden kann. Ebenso im Umbruch befindet sich die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

**8. Potenziale für Naturschutz und Energiewende** Aus verschiedenen Gründen eignen sich nicht alle zur Konversion anstehenden ehemals militärisch genutzten Liegenschaften für eine städtebauliche Entwicklung.

**8.1. Nachnutzung für Natur, Landschaft, Erholung und Tourismus**

Für siedlungsstrukturell eingebundene Konversionsflächen können sich auch im Rahmen einer Freiflächennutzung städtebaulich neue Chancen bieten, die zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung des Quartiers oder des Siedlungsgefüges beitragen. Frischluftschneisen, Stadtteilparks, Spiel- und Aufenthaltsflächen können im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklungsstrategie zu einer grünen Vernetzung und deutlichen Aufwertung der Quartiere führen. Eine Nutzung als Freifläche sollte unter derartigen Rahmenbedingungen daher frühzeitig mit in die Diskussion einbezogen werden.

Für im Außenbereich gelegene Flächen sollte bereits im Rahmen der ersten informellen Planungen deutlich geprüft werden, ob unter Abgleich mit anderen Potentialflächen im Siedlungszusammenhang eine Weiternutzung der vorhandenen baulichen Anlagen hier städtebaulich sinnvoll und wirtschaftlich darstellbar ist. Neben der baulichen und energetischen Nutzung können die in der Regel relativ isoliert und abgesetzt gelegenen Konversionsliegenschaften im Außenbereich im Hinblick auf den häufig anzutreffenden ökologisch sensiblen Naturzustand auch als Natur- oder Naherholungsraum genutzt werden.

Eine vollständige Analyse der Nutzungsoptionen einer Konversionsfläche sollte daher immer auch die Nutzung für Natur und Landschaft als gleichberechtigte Möglichkeit mitenthalten. Im Außenbereich und strukturschwächeren Regionen ist eine Nutzung für Natur, Landschaft und Erholung die deutlich sinnvollere Variante als das langfristige Vorhalten nicht benötigter Bauflächen.

**8.2. Nachnutzung für erneuerbare Energien**

Bei Konversionsflächen, die sich nicht für eine Nachnutzung als Wohn- oder Gewerbefläche eignen, kann grundsätzlich eine Nachnutzung als Standort zur Erzeugung oder Speicherung erneuerbarer Energien in Frage kommen. Insbesondere für größere Flächen im Freiraum ist die Nachnutzung als Energiepark oft die einzige wirtschaftliche Alternative.

Die Anforderungen an Konversionsstandorte im Außenbereich für die energetischen Nachnutzungen sind sehr vielfältig. Generell sollte eine möglichst kurze Anschlussmöglichkeit an das Mittelspannungsnetz gegeben sein. Zudem sind weitere Rahmenbedingungen zu prüfen, für Windenergieanlagen z.B. die Windhöffigkeit, für Flächen für Fotovoltaikanlagen z:B. die Sonneneinstrahlung. Derartige Areale benötigen für einen wirtschaftlichen Betrieb Mindestgrößen. Für leicht kontaminierte Konversionsflächen, die für eine landwirtschaftliche Nutzung nicht geeignet sind, kann auch der Biomasseanbau eine Alternative sein.

Aufgrund der vielfältigen Vornutzungen und naturräumlichen Eigenschaften sind aber keine allgemeingültigen Aussagen über das Potenzial und die Wirtschaftlichkeit von Konversionsflächen als Standort regenerativer Energien möglich. Vielmehr ist eine gründliche Abklärung im Einzelfall erforderlich. Zu prüfen ist insbesondere auch, ab wann der nach Aufgabe der militärischen Nutzung durch natürliche Sukzession entstandene Bewuchs Wald im Sinne der Landeswaldgesetze darstellt.

## **Eignung von Standorten für erneuerbare Energien**

Bei einer Ersteinschätzung der Standorte sind insbesondere nachfolgende Kriterien zu berücksichtigen:

- die Lage im Raum und planungsrechtliche Festsetzungen,
- das energetische Potenzial (Windhöffigkeit bei Windenergieanlagen,
- Sonneneinstrahlung, Verschattung, Ausrichtung von geneigten Flächen bei Fotovoltaikanlagen),
- die ökologische Beschaffenheit der Liegenschaft (Artenvielfalt Flora und Fauna, Biotope),
- die Flächengröße und der Zuschnitt der Liegenschaft,
- die verkehrliche Erschließung,
- die technische Erschließung (Strom, ggf. Wasser und Abwasser),
- die Nähe zu Einspeisepunkten etc.