

IMMOBILIEN ZEITUNG

FACHZEITUNG FÜR DIE IMMOBILIENWIRTSCHAFT

Ein Sonderdruck der Immobilien Zeitung vom 25.3.2004

REVITALISIERUNG VON MILITÄRBRACHEN

Auch Juristen müssen hier „auf Zack“ sein



Vor dem Neubau steht meist der Abbruch nicht benötigter Gebäude.

Bild: ZKP

Unter welche bauplanungsrechtliche Zuordnung fällt der ehemalige Militärstandort? Rechnet man ihn zum Innen- oder Außenbereich? Welche Folgen hat dies für den Verkehrswert sowie die zivile Nachnutzung? Wer sich mit der Revitalisierung solcher Flächen beschäftigt, sieht sich zahlreichen solchen Fragen ausgesetzt. RA Christoph Brandenburg klärt die drängendsten rechtlichen Probleme.

Die städtebauliche Reaktivierung bzw. Umnutzung von militärischen Brachflächen weist eine Reihe von rechtlichen Besonderheiten auf, die von Investoren, Eigentümern und Gemeinden zu beachten sind. Das Flächenpotenzial ist gewaltig: Nach einer aktuellen Schätzung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung gibt es derzeit etwa 400.000 ha ehemalige Militärfächen, davon 20% in innerstädtischen Lagen.

Welche bauplanungsrechtliche Einstufung gilt für den Bestand?

Ausgangspunkt jeder Projektentwicklung ist in rechtlicher Hinsicht die Einschätzung, wie der Bestand bauplanungsrechtlich zu beurteilen ist. Das Immobilienportfolio der Bundeswehr weist eine ganze Reihe unterschiedlichster Objekte auf, die von Truppenunterkünften über Verwaltungsgebäude bis zu Logistikflächen reichen. Viele Militärbrachen lassen sich aber einem der folgenden drei Flächentypen zuordnen: Wohnanlagen; Freiflächen (z.B. Schießanlagen, Depots, Flugplätze); Kasernen.

1. Am einfachsten ist oft die rechtliche Kategorisierung von Wohnanlagen, die – auch außerhalb von Kasernen – für Soldatenfamilien errichtet wurden. Besitzt die Wohnbebauung ein „gewisses Gewicht“, wird es sich regelmäßig um einen Ortsteil im Sinne von § 34 Baugesetzbuch (BauGB) handeln und die Fläche als „Innenbereich“ einzustufen sein. Eine künft-

tige Wohnnutzung durch Zivilpersonen dürfte in vielen Fällen noch nicht einmal eine Nutzungsänderung darstellen und unterliegt somit keiner Genehmigungspflicht.

2. Bei den Freiflächen handelt es sich um Grundstücke, die entweder gar nicht oder nur mit Gebäuden von untergeordneter Bedeutung bebaut sind. Solche Flächen, zu denen Flugplätze und Lagerflächen zählen, sind meistens als Außenbereich gem. § 35 BauGB einzuordnen. Eine Nutzung für Wohnen, Büro oder Gewerbe setzt daher die Aufstellung eines Bebauungsplans voraus, der diesbezügliche Festsetzungen enthält.

3. Problematisch und rechtlich umstritten ist die bauplanungsrechtliche Einstufung von Kasernenflächen. Diese befinden sich relativ oft in innerstädtischen Lagen und weisen eine – teilweise auch für zukünftige zivile Nutzungen geeignete – dichte Bebauung auf. Die Einstufung eines ehemaligen Kasernengeländes als einen „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“, welche Voraussetzung für die Zuordnung der Fläche zum „Innenbereich“ gemäß § 34 BauGB ist, setzt zwei Dinge voraus: zum einen eine Bebauung, die nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein „gewisses Gewicht“ besitzt, zum anderen das Bestehen einer „organischen Siedlungsstruktur“, die eine zukunftsgerichtete „maßstabbildende Kraft“ aufweist.

Angeichts der nicht mehr zu zählenden Einzelfallentscheidungen der Gerichte zu § 34 BauGB ist eine generelle Aussage über die Einstufung von Kasernenflächen nicht möglich. Es besteht jedoch eine gewisse Tendenz, großflächige Kasernenareale, deren militärische Nutzung endgültig aufgegeben worden ist, dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine endgültig aufgegebene Nutzung keine in die Zukunft gerichtete prägende Kraft auf die Umgebung ausübt und es somit an einer „organischen Siedlungsstruktur“ und damit an dem Merkmal „Ortsteil“ im Sinne von § 34 BauGB fehlt. Andererseits hat es das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 17. Mai 2002 als möglich erachtet, eine Teilfläche innerhalb eines 60 ha großen Kasernengebiets als Innenbereich einzustufen. Eine sachgerechte Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Situation ist somit nur anhand einer sorgfältigen Prüfung des jeweiligen Einzelfalls möglich.

Einstufung als Innenbereich oder Außenbereich?

Für Eigentümer und Investor ist die bauplanungsrechtliche Qualifizierung der Flächen von besonderer Bedeutung: Zum einen stellt sich die Frage, ob eine zivile Anschlussnutzung ohne langwierige Überplanung unter Verwendung des Gebäudebestands möglich ist. Dies ist nur bei Grundstücken

im „Innenbereich“ der Fall. Zum anderen ist die Beantwortung dieser Frage auch bei einer umfassenden Neuplanung unter Aufgabe der bisherigen Bestandsbebauung von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Hintergrund ist die teilweise Verwendung des Planungsgewinns für die Finanzierung der Folgekosten (z.B. Herstellung der Erschließung; Übernahme von externen Planungskosten; Abtretung von Grünflächen). Die Gemeinde kann nur auf einen Teil des „Planungsgewinns“ zurückgreifen, der sich aus der Differenz des Wertes zu Beginn der Planung (Eingangswert) und zum Zeitpunkt der Satzung des Bebauungsplanes (Endwert) ergibt. Ist der Eingangswert hoch, verbleibt ein geringerer Spielraum für die Gemeinde bei der Abwälzung der Folgekosten auf den Eigentümer. Ist der Eingangswert niedrig, vergrößert sich der Spielraum.

Entsprechendes gilt für die „Stellschraube“ des Endwertes. Die Einstufung der Konversionsflächen als Innenbereich gemäß § 34 BauGB ist ein maßgeblicher Faktor für die Bestimmung des „Eingangswerts“. Eine Einstufung als Innenbereich lässt den Verkehrswert der Grundstücke zum Zeitpunkt des Planungsbeginns erheblich steigen und schränkt die Möglichkeiten der planenden Gemeinde, die Folgekosten der Planung über städtebauliche Verträge auf Eigentümer und Investoren abzuwälzen, erheblich ein. Eigentümer und Investoren sind deshalb bei einer Überplanung von Konversionsflächen an einer Einstufung als Innenbereich interessiert, während Gemeinden aus den genannten Gründen eine Einstufung als „Außenbereich“ bevorzugen werden.

Liegt eine Freigabeerklärung vor?

Am Beginn einer städtebaulichen Überplanung von ehemaligen Militärfächen steht die Frage, ob die planende Gemeinde zur Aufstellung eines Bebauungsplans für diese Fläche überhaupt berechtigt ist. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass Grundstücke, die der Bund nach dem „Landbeschaffungsgesetz“ für Zwecke der Verteidigung genutzt hat, der planerischen Disposition der Gemeinden entzogen sind. Es wird nun darüber gestritten, ob die Gemeinde einen wirksamen Satzungsbeschluss erst fassen darf, wenn die zuständige Behörde (das Bundesverteidigungsministerium bzw. nachgeordnete Stellen) eine entsprechende Freigabeerklärung (sog. „Entwidmung“) abgegeben hat. Zur Schaffung von Rechtssicherheit ist es aus Sicht von Gemeinden und Investoren empfehlenswert, eine entsprechende Freigabeerklärung der zuständigen Behörde zu verlangen.

Welches städtebauliche Instrument wird eingesetzt?

Bei der Überplanung von ehemaligen Militärfächen stehen den Gemeinden unterschiedliche Instrumente des Städtebaurechts zur Verfügung. Die Instrumentarien der Gemeinden sind unter anderem der Abschluss von städtebaulichen Verträgen, städtebaulichen Rahmenverträgen sowie die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.

1. Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB), Durchführungsverträgen zu Vorhaben- und Erschließungsplänen (§ 12 BauGB) und Erschließungsverträgen (§ 124 BauGB) gehört inzwischen zum Standardrepertoire vieler Gemeinden, Projektentwickler und Investoren. Diese Verträge weisen bei Konversionsprojekten keine generellen Besonderheiten gegenüber sonstigen Städtebauprojekten auf und sind in ihrer Gestaltung von der jeweiligen Fallkonstellation abhängig.

2. Eine besondere Variante kann bei großflächigen Konversionsprojekten der Abschluss eines städtebaulichen Rahmenvertrages sein. Städtebauliche Rahmenverträge zeichnen sich dadurch aus, dass sie noch keine Folgekostenregelungen für einzelne Planungsgebiete enthalten, sondern den „Rahmen“ für die Zusammenarbeit zwischen Eigentümer und Gemeinde bei der Entwicklung großer Konversionsflächen setzen, die sich oft über viele Jahre erstrecken kann. Die Ausgestaltung ist stark vom Einzelfall abhängig.

Für den Eigentümer und potenzielle Investoren bietet eine solche städtebauliche Rahmenvereinbarung den Vorteil, dass



**Dr. Christoph
Brandenburg**

sich die Gemeinde zu der Entwicklung des betroffenen Gebiets auch politisch eindeutig bekennt und ihre personellen und wirtschaftlichen Ressourcen auf diese Flächen konzentriert. Jedoch kann sich die Gemeinde vertraglich nicht zur Aufstellung von Bauleitplänen verpflichten. Ein hierauf gerichteter Vertrag wäre wegen des Verstoßes gegen § 2 Abs. 3 BauGB nichtig. Aus der Sicht der Gemeinde bietet ein solcher städtebaulicher Rahmenvertrag den Vorteil, dass der jeweilige Grundstückseigentümer als Ansprechpartner erhalten bleibt, die Vermarktung während der Entwicklung mit der Gemeinde abstimmt und sich zu einer langfristigen Entwicklung der Flächen bekennt.

3. Im Zusammenhang mit der Überplanung von Militärf lächen erwägen viele Gemeinden die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB). Prominentes Beispiel ist das „Bornstedter Feld“ in Potsdam. Sinn einer solchen Maßnahme ist die Abschöpfung des Planungsgewinns durch die Gemeinde, um hiermit die für das Gebiet erforderlichen Planungs- und Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren. Im Gegensatz zu den vorstehend genannten vertraglichen Lösungen ist die Gemeinde auf die Zustimmung der Grundstückseigentümer nicht angewiesen. Die förmliche Festlegung eines Entwicklungsgebietes setzt aber voraus, dass die beabsichtigte Entwicklung des Gebiets nicht auf andere Weise zu erreichen ist. Ist der Eigentümer verhandlungsbereit, ist die Gemeinde gut beraten, die Entwicklung im Konsens zu betreiben und den Abschluss städtebaulicher Verträge einer Entwicklungssatzung vorzuziehen. Die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sollte aus Sicht der Gemeinde immer das letzte Mittel sein, um städtebauliche Ziele durchzusetzen.

Neben den Instrumentarien des Städtebaurechts besteht auch die Möglichkeit von privatvertraglichen Regelungen zwischen Investor, Eigentümer und planender Gemeinde. Hierbei erwirbt die Gemeinde in der Regel die Flächen, um sie selbst oder über eine kommunale Entwicklungsgesellschaft oder in einem Joint Venture mit einem privaten Investor zu entwickeln. Der Nachteil aus kommunaler Sicht besteht in der notwendigen Finanzierung und der Übernahme von Entwicklungsrisiken.

Ist die Zwischennutzung erlaubt?

Angesichts der durchschnittlichen Planungszeiträume bietet sich insbesondere bei aufgelassenen Kasernen an, die Bestandsgebäude bis zum Abschluss der Planungen einer Zwi-

schennutzung zuzuführen. Während das deutsche Planungsrecht und die Planungspraxis bei der Überplanung von Konversionsflächen in der Regel von der Fiktion einer leeren Fläche ausgehen, die „auf dem Reisbrett“ neu überplant wird, gehen neuere Bemühungen von einer „Entwicklung aus dem Bestand“ aus. Als Beispiel sei hier die städtebauliche Entwicklung „Zürich-West“ genannt. Zwischennutzungen bieten nicht nur Eigentümer oder Investor eine willkommene Einkommensquelle zur Überbrückung langer Planungszeiträume. Sie können auch als zukünftige Ankernutzungen in dem neuen Stadtteil die Akzeptanz beschleunigen und zu einem frühen Zeitpunkt das Interesse an der zu überplanenden Fläche wecken. Rechtlich sind Zwischennutzungen zulässig. Im Regelfall bietet sich für die baurechtliche Behandlung dieser Fälle die Erteilung von befristeten Baugenehmigungen an, die im Bedarfsfall mehrmals verlängert werden können. Um die Investitionskosten in Einklang mit den zeitlich befristeten Laufzeiten zu bringen, sollte mit der Baugenehmigungsbehörde frühzeitig über die Möglichkeit von Abweichungen von bauordnungsrechtlichen Vorschriften verhandelt werden.

Die Novelle des BauGB?

Die Überplanung ehemaliger Militärf lächen spielt auch bei der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuches eine Rolle. Die Gesetzesänderung dient in erster Linie der Umsetzung europäischer Umweltrechtlichtrichtlinien in deutsches Recht. Bei dieser Gelegenheit beabsichtigt die Bundesregierung auch einige Änderungen des Städtebaurechts. Aufmerksamen Lesern des Gesetzentwurfes ist nicht verborgen geblieben, dass die „zivile Anschlussnutzung von Militärliegenschaften“ als sog. „Planungsleitlinie“ neu in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB aufgenommen werden soll. Hierdurch will der Bund, welcher oft Eigentümer dieser Flächen ist, die Bedeutung der Entwicklung von Militärbrachen stärker in den Fokus der planenden Gemeinden lenken (*genauer s. Kasten*).

Wer haftet für Altlasten?

Eine schnell auftauchende Frage bei Militärbrachen ist die Haftung für im Boden und Grundwasser befindliche Altlasten. Ehemals militärisch genutzte Flächen ist oft stark verunreinigt, z.B. durch Ablagerungen von Mineral- und Treibstoffresten oder den Eintrag von Kampfmitteln in den Boden. Eigentümer der Flächen sind fast immer Bund oder Land. Bei einem Erwerb der Flächen ist der Bund generell bereit, sich an einer möglicherweise später erforderlichen Sanierung zu beteiligen, wenn der Erwerber einen Eigenanteil in Höhe von 10% der Kosten übernimmt. Findet die Übertragung des Eigentums nach dem 1. März 1999 statt, haftet auch der frühere Eigentümer nach dem Bundesbodenschutzgesetz. Vor diesem Hintergrund werden sich Gemeinde und Investoren in den meisten Fällen mit komplizierten rechtlichen Fragen der Inanspruchnahme nach dem Nato-Truppenstatut oder dem deutsch-sowjetischen Truppenabzugsvertrag nicht auseinandersetzen müssen. (tp)

Novelle BauGB:

Die Entwicklung der Flächen ist gewollt

Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) sollen zwei europäische Richtlinien in das deutsche Recht umgesetzt werden. Schwerpunkt der Novelle ist die Änderung des Baugesetzbuches (BauGB). Sie soll noch im Juli 2004 in Kraft treten. Es werden zahlreiche Vorschriften des BauGB verändert. So soll beispielsweise die „zivile Anschlussnutzung von Militärliegenschaften“ als sog. „Planungsleitlinie“ neu in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 BauGB aufgenommen werden. Die „Planungsleitlinien“ enthalten eine beispielhafte Aufzählung derjenigen Belange, die die einen Bebauungsplan aufstellende Gemeinde bei ihrer Abwägung berücksichtigen muss. Diese Liste ist nicht abschließend. Sie hat aber für die Gemeinden eine Orientierungsfunktion, weil mit ihr wichtige Belange aufgegriffen werden, die in der Praxis meist von Bedeutung sind. Daneben können den Planungsleitlinien Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit einer Bauleitplanung (§ 1 Abs. 3 BauGB) entnommen werden.

Sollte dieser Vorschlag Gesetz werden, enthebt dies die Gemeinden nicht einer sorgfältigen, alle Belange berücksichtigenden Planung. Der Gesetzgeber rückt jedoch die städtebauliche Entwicklung ehemaliger Militärbrachen in das Blickfeld der Gemeinden und fordert diese indirekt auf, diese Flächen nicht zu vernachlässigen.

© Immobilien Zeitung; Quelle: Brandenburg

Der Autor: Dr. Christoph Brandenburg ist Rechtsanwalt in der Sozietät Schwarz Kelwing Wicke Westpfahl (SKW) im Büro München und spezialisiert auf öffentliches Recht. Die Kanzlei ist bundesweit mit über 60 Anwälten an fünf Standorten vertreten. Die Beratungstätigkeit im Immobilienbereich umfasst das gesamte Spektrum der Immobilienwertschöpfungskette von der Planung über die Baurechtsschaffung bis zur Verwertung. Einer der Beratungsschwerpunkte liegt im öffentlichen Bau- und Planungsrecht, insbesondere in der projektbegleitenden Betreuung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (www.skwlaw.de).



RECHTSANWÄLTE

SCHWARZ KELWING WICKE WESTPFAHL

www.skwlaw.de

D-80333 München
Wittelsbacherplatz 1
Tel +49 (0)89-2 86 40-0
Fax +49 (0)89-2 80 94 32
E-mail muenchen@skwlaw.de

D-10719 Berlin
Kurfürstendamm 220
Tel +49 (0)30-88 59 27-0
Fax +49 (0)30-88 22 260
E-mail berlin@skwlaw.de

D-01097 Dresden
Obergraben 10
Tel +49 (0)351-811 866
Fax +49 (0)351-811 86 86
E-mail dresden@skwlaw.de

D-60598 Frankfurt am Main
Mörfelder Landstraße 117
Tel +49 (0)69-63 00 01-0
Fax +49 (0)69-63 55 22
E-mail info-ffm@skwlaw.de

D-50672 Köln
Hohenzollernring 54
Tel +49 (0)221-2 72 98-0
Fax +49 (0)221-2 72 98-10
E-mail koeln@skwlaw.de