

nalen Zustandsstörerhaftung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 2014, 1618; Werres, Kommunale Selbstverwaltung und denkmalrechtliche Anordnungen, DÖV 2005, 18; Zimmer, Eigentumsaufgabe und Aneignung nach § 928 BGB, NotBZ 2009, 397; Zimmermann, Altlasten als Problem der Bodenwertbestimmung, VIZ 1995, 384.

## 1. Teil: Einleitung

### I. Zielsetzung

- 1 Die **städtebauliche Konversion** wird als eine der großen Stadtentwicklungsaufgaben und Chancen der Stadtentwicklung angesehen. Auf Grund der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und demografischen Veränderungsprozesse werden immer mehr Flächen durch den bisherigen Eigentümer bzw. Verfügungsberechtigten aufgegeben bzw. nicht mehr genutzt. Die Folge sind städtebaulich relevante größere Brachflächen, die sich in innerstädtischen Lagen, am Stadtrand oder in Außenbereichslagen befinden. Die in der Regel durch Nutzungsaufgabe eingetretenen Funktionsverluste führen zu städtebaulichen Missständen bis hin zu Gefahrenlagen. Für die Städte und Gemeinden ergibt sich daraus ein spezielles Handlungserfordernis. In Wachstumsregionen kann mit der Reaktivierung der Flächen der steigende Bedarf an unterschiedlichen Nutzungen abgedeckt werden. In Gebieten mit geringer Wirtschaftskraft ist eine städtebaulich sinnvolle Nachnutzung wesentlich schwieriger. Hier besteht sogar die Gefahr, dass Probleme verlagert werden, wenn die Konversionsmaßnahme nicht in eine gesamtstädtische Strategie eingebunden wird. Die Wirtschaftlichkeit von Konversionsprojekten hängt nicht nur von der Vorbelastung des Stadortes ab, sondern auch davon, ob sich eine insgesamt städtebaulich tragende Nachnutzung finden lässt.
- 2 Im Städtebau beschreibt der Begriff „Konversion“ (Umwandeln, Umgestalten) die **Wiedereingliederung von Brachflächen** in den Wirtschafts- oder in den Naturkreislauf (für viele: Tomerius, NuR 2005, 14) bzw. auch als Flächenneuentwicklung ohne die vorhandenen Siedlungsflächen auszuweiten (Stemmler, ZfBR 2006, 117). Kennzeichnend ist hierfür eine im Wesentlichen die Aufnahme einer neuen andersartigen Nutzung nach einer Nutzungsaufgabe. Entsprechendes gilt für mindergenutzte Flächen. Eine größere Industriebrache, auf der jetzt ein Schrotthandel betrieben wird, ist auch als Konversionsfläche Fläche anzusehen (Runkel, in: E/Z/B/K, § 165 Rn. 75).
- 3 Im Städtebau entstand ursprünglich der Begriff Konversion im Zuge der Umnutzung ehemaliger militärischer Anlagen (Konversionsflächen) und wurde speziell auch für diese verwendet (vgl. Uechtritz BauR 1996, 485). Im Laufe der Jahre fand der Begriff auch bei anderen Entwicklungsflächen Anwendung, so auch bei aufgegebenen Industrieflächen oder bei nicht mehr benötigter Infrastruktur. Hinzugekommen ist noch die wohnungsbauliche Konversion, die seit ihrem Auftreten vor über 15 Jahren auch als Stadtumbau bezeichnet wird.
- 4 Verwendet werden auch in diesem Zusammenhang unter anderem die Begriffe „Brachflächenreaktivierung“ oder auch „Flächenrecycling“ (für viele: Tomerius NuR 2005, 14). Bei der Konversion wird es sich in der Regel um größere im Wesentlichen ungenutzte Flächen handeln, die oft wenige Eigentümer haben. Problematische Eigentumsverhältnisse können die geplante Maßnahme nicht unerheblich erschweren. Die den Konversionsflächen regelmäßig innewohnende Eigentumsspezifika kann eine besondere Herausforderung im Konversionsprozess sein. Danach haben sich auch die **Konversionsbewältigungsstrategien** zu richten.
- 5 Eine besondere Herausforderung stellen Altlasten dar. Die eher häufig anzutreffenden Altlasten beeinflussen nicht nur die Bauleitplanung, die Wertermittlung, den Grundstücksverkehr, sondern haben auch im Rahmen der Verhaltens- oder Zustandsverantwortung

tung nach dem BBodSchG eine Relevanz bezüglich der Kostentragungstragung. Auch sind nicht selten denkmalpflegerische Aufgaben, gerade bei Altstandorten zu bewältigen. Hier sind die Fragen der Zumutbarkeit für den Eigentümer beim Umgang mit den Denkmälern oft sehr komplex. Mit den Nutzungsaufgaben ist möglicherweise der Verlust des Bestandsschutzes oder der Verlust der prägenden Wirkung gerade bei verfallenden baulichen Anlagen (Schrottimmobilien) ist eine weitere große Herausforderung. Die Vorprägung der Flächen kann verloren gehen, mit der Folge, dass bisher noch vorhandene Baurechte obsolet werden.

Die **Konversionsstrategien** zur Bewältigung der Aufgabe sind vielfältig. Es kann sich hierbei um eine bauliche Wiedernutzung nach einer Neuordnung, einer teilweisen oder vollständigen Neuentwicklung oder auch um eine freiräumliche Folgenutzung (Renaturierung) handeln. Eine sehr spezielle Konversionsstrategie ist die Nutzung der Flächen für Gartenschauen. Allerdings stellen sich auch hier die Fragen der **Nachhaltigkeit** (vgl. auch § 1 V 1 BauGB). Auch eine Konservierung der baulichen Anlagen ist nicht ausgeschlossen, wenn eine Nachnutzungsperspektive für einen absehbaren Zeitraum fehlt. Im Rahmen der gewünschten **Innenentwicklung** der Städte und Gemeinden ist Wiedernutzbarmachung der Flächen und deren Gebäude anstrebenswert. Die Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Konversionsflächen, zur Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung) sowie von umweltschonenden, kosten- und flächensparenden Bauweisen ist deshalb ein Schwerpunkt der **Städtebauförderung von Bund und Ländern** (vgl. § 164 b II Nr. 2 BauGB).

Nach dem **Raumordnungsgesetz (ROG)** ist die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen (§ 2 VI 3 ROG).

Konversionsmaßnahmen haben auch zumeist einen umweltspezifischen Charakter. Der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden ist ein Gebot. Gerade die Wiedernutzbarmachung von Flächen ist in diesem Zusammenhang eine große Chance (vgl. § 1a II 1 BauGB). Auch Entsiegelungsmaßnahmen (§ 179 I 2 BauGB) und die Rückgabe von bisher bebauten Flächen an die Natur zählen hierzu.

Das BauGB bietet verschiedene Instrumente zur Bewältigung der Konversionsproblematik an. Zu den Zwecken einer **städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme** (§ 165 ff. BauGB) gehört unter anderem auch die Wiedernutzung brachliegender Flächen (§ 165 III Nr. 2 BauGB). Auch die **städtebauliche Sanierungsmaßnahme** (§ 136 ff. BauGB) kann im Rahmen der Konversion zur Anwendung kommen, wenn Substanz- oder Funktionschwächen beseitigt werden sollen. Auch im Rahmen von **Maßnahmen des Stadtumbaus** (§§ 171 a ff. BauGB), die nach Prinzip des konzeptionellen und konsensualen Handelns konzipiert sind, hat die Konversion von Flächen eine herausragende Bedeutung. In Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten (Leerstand) sollen danach Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden (§ 171a II 1 BauGB). **Maßnahmenkombinationen** der einzelnen Maßnahmen des Städtebaurechts können hierbei zielwirksam eingesetzt werden.

**Städtebauliche Verträge** (§ 11 BauGB; § 171c BauGB) und andere zumeist öffentlich-rechtliche Verträge sind bei einer Konversionsmaßnahme auf Grund der komplexen Aufgabenspezifik regelmäßig bedeutende Instrumente bei der Vorbereitung und Durchführung. Die Aufstellung von **Bebauungsplänen** ist gerade bei der Neuordnung von Flächen von Bedeutung, insbesondere dann, wenn es um die Sicherung, Schaffung oder Änderung von Baurechten und den Übergang von bisherigem Fachplanungsrecht auf das gemeindliche Planungsrecht geht. Dabei sind die Klimaschutz- und Energieeffizienzauf-

gaben gerade im Rahmen der Nachnutzung von Konversionsflächen aktuell zu berücksichtigen.

- 11 Konversionsmaßnahmen werden finanziell unterstützt, da die Kosten der Anschubfinanzierung erheblich sein können, aber auch deshalb, weil Konversionsmaßnahmen sich nicht immer als rentierlich erweisen. Nach der **Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015** (VV StBauF 2015) ist die städtebauliche Neuordnung, sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen, eine herausragende Aufgabe des Stadtumbaus (Art. 5 II VV StBauF 2015). Anstelle der Stadtumbaumaßnahme können auch andere städtebauliche Maßnahmen durchgeführt werden, wie zum Beispiel nach dem Programm aktive Stadt- und Ortsteilzentren (vgl. dort Art. 6 III VVStBauF 20015).

## II. Regelungen im BauGB

- 12 Die Aufgabe der Konversion hat mit dem EAG Bau 2004 im § 164 b II Nr. 2 BauGB auch ausdrückliche Aufnahme in den Gesetzeswortlaut des BauGB gefunden. Im BauGB sind weitere Regelungen enthalten, die auf Konversionsmaßnahmen direkt oder indirekt Bezug nehmen. Durch das oft gegebene Planungserfordernis nach § 1 3 BauGB kommt den Regelungen über die **Bauleitplanung** eine besondere Bedeutung zu.
- 13 Nach den **Planungsleitlinien** des § 1 VI BauGB sind zur Konkretisierung der Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung mehrere Belange hervorgehoben, die in hervorgehobener Weise die Aufgaben der Konversion betreffen. Dies sind hier insbesondere die der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung (§ 1 VI Nr. 2 BauGB), die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, **Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile** (§ 1 VI Nr. 4 BauGB), die Belange der Baukultur, des **Denkmalschutzes** und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes (§ 1 VI Nr. 5 BauGB), die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des **Naturschutzes** und der Landschaftspflege (§ 1 VI Nr. 7 BauGB) sowie die Belange der **Wirtschaft**, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbraucher-nahen Versorgung der Bevölkerung einschließlich der Schaffung von Arbeitsplätzen (§ 1 VI Nr. 8 BauGB).
- 14 Auch sind **informelle Planungen** (§ 1 VI Nr. 11 BauGB; § 140 Nr. 4 BauGB oder § 171 b II 1 BauGB) im Rahmen der Bauleitplanung aber auch darüber hinaus von Bedeutung, gerade dann, wenn Fachplanungenmaßnahmebedingt intergriert werden sollen oder die möglichen gesamtstädtischen Auswirkungen einer Konversionsmaßnahme erfasst werden müssen.
- 15 Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind auch weiterhin die **Belange der zivilen Anschlussnutzung** von Militärliegenschaften zu berücksichtigen (§ 1 VI Nr. 10 BauGB). Damit soll die Bedeutung der Konversion ehemals militärisch genutzter Grundstücke für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden und hier für die Bauleitplanung herausgestellt werden. Zivile Anschlussnutzung bedeutet eine nicht militärische Nutzung, die privaten aber auch öffentlichen, nicht militärischen Zwecken dienen kann. Allerdings begründet die Vorschrift keine Verpflichtung der Gemeinde, über eine Bauleitplanung zwingend eine zivile Anschlussnutzung zu suchen und zu ermöglichen (*Dirnberger*, in: Spannowsky/Uechtritz, § 1 Rn. 125).
- 16 Auch die Leitlinie des § 1a II BauGB ist von besonderer Bedeutung. Danach soll mit **Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen** werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde, insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen (Konversionsflächen, Baulücken oder Leerstand), Nachverdichtung

und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Der Gesetzgeber erhofft sich durch die Anordnung dieses Begründungs- und Ermittlungsgebots einen Beitrag der Gemeinden zum Schutz des Bodens und zu weniger Flächenverbrauch und dies zur Unterstützung des Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die vorsieht die Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren (BR-Drs. 474/12, 10).

Die Umweltrelevanz derartiger Maßnahmen hat zur Folge, dass der **Umweltprüfung und dem Umweltbericht** (§ 2 IV i.V.m. § 2a BauGB) einschließlich der der Eingriffs- und Ausgleichsregelung (§ 1 III BauGB) eine besondere Bedeutung zukommt. Sind Konversionsmaßnahmen unter Berücksichtigung bestehender Baurecht durchführbar, können die Regelungen über den Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) bzw. ein Verzicht auf die Eingriffs- und Ausgleichsregelung (§ 1 III 6 BauGB) maßnahmeerleichternd wirken. 17

Dem konsensualen Gedanken folgend, ist es auch möglich **städtebauliche Verträge** 18 zu nutzen (§ 11 BauGB; § 171c BauGB). Gerade bei multikomplexen Problemlagen, die in den Fällen von Konversionsmaßnahmen nicht auszuschließen sind, haben städtebauliche Verträge oft eine herausragende Funktion. Die Stadtumbaumaßnahme nach § 171c ff. BauGB basiert auf diesem Gedanken.

Nach § 13a BauGB sind **Bebauungspläne der Innenentwicklung** unter bestimmten Voraussetzungen verfahrenserleichternd im Rahmen der Konversion einzusetzen. Gerade Wiedernutzbarmachung von Flächen in überwiegend bebauten Gebieten ist ein wichtiger Anwendungsfall. Die Überplanung brachgefallener Flächen mit aufgegebenener Vornutzung ist auch ein Ziel des § 13a BauGB. Das vereinfachte Verfahren (§ 13 BauGB) oder der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB) haben in bestimmten Fallkonstellationen eine Anwendungsberechtigung. 19

Eine **Veränderungssperre bzw. die Zurückstellung von Baugesuchen** (§§ 14 ff. 20 BauGB) oder auch **Vorkaufsrechte** (§§ 24 ff. BauGB) können zur Sicherung der Bauleitplanung beitragen.

Der Einsatz der Regelungen des **besonderen Bodenrechts** (§§ 152 bis 156 a BauGB) 21 bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) bzw. bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (§§ 136 ff. BauGB) kann eine besondere Steuerungs- und Finanzierungsfunktion zukommen. In Rahmen von vorbereitenden Untersuchungen bzw. Planungen ist diesem Umstand Rechnung zu tragen. Eher selten werden städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB) zur Anwendung kommen, obwohl der Anwendungsbereich für das Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) erweitert wurde.

Oft im Konversionsprozess anzutreffende Entsiegelungs- und andere ökologisch relevanten Maßnahmen können einem **Ökokonto** (§ 16 II BNatSchG bzw. § 135 a II BauGB) gut geschrieben werden und es kann ein Einsatz an anderer Stelle erfolgen. Damit kann die Konversionsmaßnahme über das Maßnahmegebiet hinaus zusätzlich Wirkung erzeugen. 22

Bei bestimmten Konversionstypen ist eine **Entwidmung** notwendig bzw. es ist der Übergang vom Fachplanungsrecht zum Bauplanungsrecht zu gestalten. Neben den Regelungen in den Fachgesetzen und -vorschriften, sind hier die Vorschriften über baulichen Maßnahmen von Bund und Ländern bzw. über bauliche Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung auf Grund von Planfeststellungsverfahren (§§ 37 und 38 BauGB) einschlägig. 23

### III. Weitere rechtliche Grundlagen

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die Immobilienwertverordnung (ImmoWertV) und das Raumordnungsgesetz (ROG) haben im Rahmen der Bauleitplanung und darüber hinaus ihr Anwendungsspektrum. 24

Aus dem **Fachplanungsrecht und den Spezialregelungen** sind unter anderem folgende Vorschriften zu beachten: 25

- Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)
- Bundesberggesetz (BBG)
- Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)
- Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung ((BBodSchV)
- Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)
- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)
- Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- Energieeinsparverordnung (EnEV)
- Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG)
- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)
- Landesbeschaffungsgesetz (LBG)
- Luftverkehrsgesetz (LuftVG)
- Nato-Truppenstatut (NTS) und Zusatzabkommen zum Nato-Truppenstatut (ZA-NTS)
- Schutzbereichsgesetzes (SchBerG).

#### IV. Konversionsstrategien

- 26 Konversionsstrategien** können die Wiedernutzung brachliegender Flächen nach Neuordnung, die teilweise bzw. vollständige Neuentwicklung oder die Renaturierung beinhalten. Auch die intensive Nutzung der Flächen für erneuerbare Energien oder auch das Konservieren können strategisch von Bedeutung sein.
- 27** Die Strategien werden im Wesentlichen beeinflusst von der rechtlichen und tatsächlichen Situation, vom Bedarf an Nutzungen, von Umweltaspekten, den Eigentumsverhältnissen, der Vorbelastung der Flächen, der Einbindung des Projektes in die gesamtstädtische Planung und den Finanzierungsmöglichkeiten. Besonderheiten sind Regionen mit geringer Wirtschaftskraft (strukturschwachen Regionen) zu berücksichtigen.
- 28** Bei der Umsetzung der **Renaturierungsstrategien** (*BMVBS/BBSR*, Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung, 1ff.) werden die Konversionsflächen in der Regel vollständig freigelegt bzw. entsiegelt und oft zusammen mit der nicht mehr benötigten Infrastruktur. Die Flächen sind mittel- bis langfristig für eine Neubebauung nicht mehr vorgesehen und fallen planungsrechtlich oft in den Status des Außenbereiches und können auch dem Naturhaushalt zu Verfügung gestellt werden. Die vorher vorhandenen Baurechte sind hinfällig geworden. Die durchgeführten Entsiegelungsmaßnahmen können dem Ökokonto gutgeschrieben werden. In strukturschwachen Regionen kann diese Strategie besonders sinnvoll sein, da Nachnutzungen oft fehlen. Allerdings sind die Kosten für Rückbau, Entsiegelung, Altlastensanierung oder auch der Anpassung der Infrastruktur hoch. Eine Refinanzierung ist nicht realistisch, auch wenn durch Ökokonten oder einen Flächenhandel bestimmte Finanzierungsinstrumente erschlossen werden können.
- 29** Ein Spezialfall ist die Zurverfügungstellung der **Flächen für erneuerbare Energien**, namentlich großflächiger Photovoltaikanlagen, wobei hier dem Investor die Kosten der Aufbereitung der Flächen ganz oder teilweise in Rechnung gestellt werden können. Weiterhin können diese Flächen für Landwirtschaft oder für eine Waldnutzung aber auch für Erholung und Freizeit zur Verfügung gestellt werden. Auch eine Verwendung als **natur-schutzrechtliche Ausgleichsfläche** insbesondere im Rahmen bestehender Ökokonto-Regelungen kommt in Betracht.
- 30** Die (zivile) **Wiedernutzung brachliegender Flächen nach einer städtebaulichen Neuordnung** beinhaltet in der Regel Nutzungsänderungen verbunden mit der Anpassung der baulichen Anlagen und der Neuausrichtung der Infrastruktur. Nach § 1 VI Nr. 10 BauGB sind auch insbesondere die Belange der zivilen Anschlussnutzung von Militärliegenschaften zu berücksichtigen. Damit soll die Bedeutung der Konversion ehemals militärisch genutzter Grundstücke für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden und hier