

nungsrecht und nach Bauordnungsrecht, ZfBR 2009, 738; *Schmitz*, Städtebauliches Entwicklungsrecht und militärische Konversionsgebiete, 2005; *Schmitt*, Das Ende der eisenbahnrechtlichen Widmung, UPR 2005, 427; *Schmitz*, Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinde auf verwahrloste Immobilien de lege lata und de lege ferenda, ZfBR 2011, 641; *Schmuck*, Rückbau von Schrottimmobilien, LKV 2014, 481; *Schrödter (Hsg.)*, Kommentar BauGB, Nomos, 8. Auflage 2015; *Schwan*, Landesrechtliche Möglichkeiten in Thüringen beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien, ThürVBl 2010, 49; *Schwenk*, Praxishilfe Wertermittlung, OLZOG, 2013; *Schwartzmann/Pabst*, Risikominimierung beim Erwerb von Altlastengrundstücken im Lichte der Schuldrechtsreform, NZBau 2002, 353; *Schwind*, Anspruch einer Gemeinde auf Entwidmung nicht mehr entsprechend genutzter Bahnflächen, DVBl 2003, 839; *Seehausen*, Grundsätze der denkmalrechtlich zumutbarkeits – Eine Zusammenfassung der Rechtsprechung für die Praxis, DS 2006, 367; *Simon/Busse*, Kommentar BayBauO, 114. EL; *Spannowsky/Mitschang*, Bauleitplanung auf Bahnflächen?, 2001; *Spannowsky*, Die Zulässigkeit abwägungsdirektiver Verträge, ZfBR 2010, 429; *ders.*, Die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich im Sinne der §§ 34 und 35 BauGB nach den Kriterien des Bebauungszusammenhangs, ZfBR 2014, 738; *Spannowsky/Hofreiter*, Baulandmanagement – ein Ansatz nachhaltiger Stadtentwicklung, lexicon, 2015; *Spannowsky/Uechtritz*, Beck'scher Online Kommentar BauGB, 30. Edition 2015; *Sluwiok-Born*, Die Flucht aus dem Privateigentum am Beispiel der Grundstücksdereliktation, NJW 2014, 1047; *Spieth/Wölfer*, Die neuen Störer: Zur Ausdehnung der Altlastenhaftung in § 4 BBodSchG, NVwZ 1999, 355; *Stelkens/Bonk/Sachs*, Kommentar VwVfG, 8. Aufl. 2014; *Stemmler*, Planungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Widernutzung von nicht mehr für militärische Zwecke benötigten Liegenschaften, ZfBR 2006, 11; *Stich*, Bisher militärisch genutzte Flächen im Bundeseigentum als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Sinne der §§ 6, 7 BauGB-MaßnahmeG, ZfBR 1992, 256; *Stich*, Die Rechtsgrundlagen von sog. Ökokonten bzw. von Ausgleichsmaßnahmen auf Vorrat für die Bauleitplanung der Gemeinden, BauR 2003, 1308; *Stückenbrock*, Zukunft Killesberg – Konversion des Messegebiets, Zeitschrift für Baukultur, 2006, 53; *Stückemann*, Die Rechtsnachfolge in die gefahrenabwehrrechtliche Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit JA 2015, 569; *Stüer*, Bahnflächen in der gemeindlichen Bauleitplanung-Freistellung und Baurecht auf Zeit, NVwZ 2006, 512; *Thiel*, Zum Erfordernis einer „aktiven“ gemeindlichen Liegenschaftspolitik aus vergabe- und beihilfenrechtlicher Sicht, ZfBR 2017, 561; *Thum*, Chancen und Risiken von Flächenbevorratung und Ökokonto: Ein Praxistest, UPR 2006, 289; *Tomerius*, Flächenrecycling als Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung, NuR 2005, 14; *Troidl*, Zehn Jahre Bundes-Bodenschutzgesetz – rechtswidrige Sanierungsverfahren, NVwZ 2010, 154; *Uechtritz*, Der planungsrechtliche Status von Konversionsflächen, BauR 1996, 485; *Uechtritz*, Die Änderungen des BauGB durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte – „BauGB 2007“, BauR 2007, 476; *v. u. z. Franckenstein*, Zur Intoleranz des Baurechts gegenüber Leerstand, BauR 2006, 1080; *Weber/Otting*, Grenzen der kommunalen Zustandsstörerhaftung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 2014, 1618; *Wellens*, Rechtsfragen des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes, BauR, 2014, 1883; *Werres*, Kommunale Selbstverwaltung und denkmalrechtliche Anordnungen, DÖV 2005, 18; *Weyrauch*, Die Tücken der Alternativprüfung in der Bauleitplanung, BauR 2011, 446; *Wysk*, Kriegsfolgegesetzgebung in unserer Zeit, ZO 2016, 126; *Zimmer*, Eigentumsaufgabe und Aneignung nach § 928 BGB, NotBZ 2009, 397; *Zimmermann*, Altlasten als Problem der Bodenwertbestimmung, VIZ 1995, 384.

## 1. Teil: Einleitung

### I. Übersicht

- 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 Nutzungsaufgaben eingetretenen Funktionsverluste führen zu städtebaulichen Missständen

bis hin zu Gefahrenlagen. Für die Städte und Gemeinden ergibt sich daraus ein spezielles Handlungserfordernis.

Im Städtebau beschreibt der oft verwendete Begriff „Konversion“ (Umwandeln, Umgestalten) die Wiedereingliederung von Brachflächen in den Wirtschafts- oder in den Naturkreislauf (Tömerius 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 EZBK § 165 Rn. 75).

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.

Verwendet werden auch in diesem Zusammenhang unter anderem die Begriffe „Brachflächenreaktivierung“ oder auch „Flächenrecycling“ (für viele: Tömerius NuR 2005, 14). Bei der „Brachflächenreaktivierung“ 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 inwohnende Eigentumsspezifik kann eine besondere Herausforderung im Konversionsprozess sein. Danach haben sich auch die Brachflächenreaktivierungs- oder Konversionsbewältigungsstrategien zu richten. Von besonderer Bedeutung ist hierbei eine umfassende Bestandsaufnahme. Neben der Klärung der Eigentumsverhältnisse, die in den neuen Ländern immer noch von den Besonderheiten des Wiedervereinigungsrechts gekennzeichnet sein können, ist die vorhandene planungsrechtliche Situation zu bewerten.

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 nach dem BBodSchG eine Relevanz bezüglich der Kostentragung. 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** (vgl. § 1 V 3 BauGB) der Städte und Gemeinden ist Wiedernutzbarmachung der Flächen und deren Gebäude anstrebenwert. 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. § 164b II Nr. 2 BauGB). Deshalb wird insbesondere auf „Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten“ in § 1a II 4 hingewiesen. Allerdings sind größere Konversionsflächen oft nicht (mehr) dem Innenbereich zuzurechnen.

- 8 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).
- 9 Brachflächenreaktivierungs- und Konversionsmaßnahmen haben auch zumeist einen umweltspezifischen Charakter. Das Staatsziel des Umweltschutzes ist in § 20a GG verankert. 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.
- 10 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 Funktionsschwächen beseitigt werden sollen. Auch im Rahmen von Maßnahmen des Stadtumbaus (§§ 171a 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.
- 11 **Städtebauliche Verträge** (§ 11 BauGB; vgl. auch § 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 Energieeffizienzauflagen** (vgl. § 1a V BauGB) gerade im Rahmen der Nachnutzung von Konversionsflächen aktuell zu berücksichtigen.
- 12 **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 2017 (VV StBauF 2017) ist die städtebauliche Neuordnung, sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen, eine herausragende Aufgabe des Stadtumbaus (Art. 5 II VV StBauF 2017). Anstelle der Stadtumbauaßnahme können auch andere städtebauliche Maßnahmen durchgeführt werden, wie zum Beispiel nach dem Programm aktive Stadt- und Ortsteilzentren (vgl. dort Art. 7 III VVStBauF 2017).

## II. Regelungen im BauGB

- 13 Die Aufgabe der Konversion hat mit dem EAG Bau 2004 im § 164b 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.

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 verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung einschließlich der Schaffung von Arbeitsplätzen (§ 1 VI Nr. 8 BauGB).

Auch sind informelle Planungen (§ 1 VI Nr. 11 BauGB; § 140 Nr. 4 BauGB oder § 171b II 1 BauGB) im Rahmen der Bauleitplanung aber auch darüber hinaus von Bedeutung, gerade dann, wenn Fachplanungen maßnahmebedingt intergriert werden sollen oder die möglichen gesamtstädtischen Auswirkungen einer Konversionsmaßnahme erfasst werden müssen.

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 (*Dimberger* in Beck OK-BauGB § 1 Rn. 125).

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.

Dem konsensualen Gedanken folgend, ist es auch möglich **städtebauliche Verträge** 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 dem Gedanken.

- 20 Nach § 13a BauGB können **Bebauungspläne der Innenentwicklung** unter bestimmten Voraussetzungen verfahrenserleichtert im Rahmen der Konversion eingesetzt werden. Gerade Wiedernutzbarmachung von Flächen in überwiegend bebauten Gebieten ist ein wichtiger Anwendungsfall. Die Überplanung brachgefallener Flächen mit aufgebener Vornutzung ist auch ein Ziel des § 13a BauGB. Allerdings ist hier die restriktive über die Auslegung des Begriffs „Innenentwicklung“ Rechtsprechung zu beachten. Das vereinfachte Verfahren (§ 13 BauGB) oder der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB) haben in bestimmten Fallkonstellationen eine Anwendungsberechtigung.
- 21 Eine Veränderungssperre bzw. die Zurückstellung von Baugesuchen (§§ 14 ff. BauGB) oder auch Vorkaufsrechte (§§ 24 ff. BauGB) können zur Sicherung der Bauleitplanung beitragen.
- 22 Dem Einsatz der Regelungen des besonderen Bodenrechts (§§ 152 bis 156 a BauGB) 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 Entsigelungsgebot (§ 179 BauGB) in der Vergangenheit erweitert wurde.
- 23 Oft im Konversionsprozess anzutreffende Entsigelungs- und andere ökologisch relevanten Maßnahmen können einem Ökokonto (§ 135a II 2 BauGB) gutgeschrieben werden und es kann ein Einsatz an anderer Stelle erfolgen. Damit kann die Konversionsmaßnahme über das Maßnahmegebiet hinaus zusätzlich Wirkung erzeugen.
- 24 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.

### III. Weitere rechtliche Grundlagen

- 25 Die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die Immobilienwertverordnung (ImmoWertV) und das Raumordnungsgesetz (ROG) haben im Rahmen der Bauleitplanung und darüber hinaus ihr Anwendungsspektrum.
- 26 Aus dem Fachplanungsrecht und den Spezialregelungen sind unter anderem folgende Vorschriften zu beachten:
- Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)
  - Bundesberggesetz (BBG)
  - Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)
  - Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung ((BBodSchV)
  - Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und die Landesnaturschutzgesetze
  - Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)
  - Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
  - Energieeinsparverordnung (EnEV)
  - Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG)
  - Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)
  - Landesbeschaffungsgesetz (LBeschG)
  - Luftverkehrsgesetz (LuftVG)
  - Nato-Truppenstatut (NTS) und Zusatzabkommen zum Nato-Truppenstatut (ZA-NTS)
  - Schutzbereichsgesetzes (SchBerG).
  - Denkmalschutzgesetze der Länder