UFZ-Bericht 14/2004

Städtebaurechtliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus

Fabian Thiel

Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Department Umwelt- und Planungsrecht
Permoserstr. 15
04318 Leipzig

e-mail: fabian.thiel@ufz.de

Inhalt

I. Einführung und Problemstellung ... 8

1. Zur Problematik der Flächenverbrauchsreduktions-Ansätze für eine Flächenhaushaltspolitik ... 8
2. Zum Terminus „Flächenhaushaltspolitik“ ... 11
3. Flächenverbrauchsreduktionsziele ... 14
4. Zur Diskussion um die Instrumente der Flächenverbrauchsreduktion ... 18
5. Das Städtebaurecht als Instrument der Flächenverbrauchsreduktion ... 24
6. Flächenhaushaltspolitik und Stadtumbaupolitik ... 26
6.1 Ökologisierung der Stadtumbaupolitik ... 28
6.2 Flächenrevitalisierungsstrategien in Stadtumbauprozessen ... 29
7. Fragestellung und Gang der Untersuchung ... 33

II. Steuerung des Flächenverbrauchs im Städtebaurecht unter besonderer Berücksichtigung der flächenhaushaltspolitischen Problematik des Stadtumbaus ... 39

1. Das Recht der Bauleitplanung ... 39

1.1 Bauleitplanung als wichtigster Ordnungsrahmen zur Steuerung der Flächennutzung (Grundsätze der Bauleitplanung nach § 1 BauGB) ... 39
1.2 Erforderlichkeit der Bauleitplanung ... 40
1.3 Abwägungsgebot ... 42
1.3.1 Änderung der Abwägungsdirektiven für den Stadtumbau ... 43
1.3.2 Berücksichtigung öffentlicher und privater Belange bei der Änderung der Abwägungsdirektiven ... 44
1.4 Bodenschutzklausel ... 45
1.4.1 Erhaltung der Böden und ihrer Funktionalität als Querschnittsaufgabe ... 46
1.4.2 Belange des Bodens in der Abwägung ... 48
1.5 Flächennutzungsplanung (§ 5 BauGB) ... 50
1.6 Bebauungsplanung (§ 9 BauGB) ... 51

1.6.1 Abgrenzung zur Negativplanung ... 52
1.6.2 Abgrenzung zur Positivplanung ... 53
1.7 Baunutzungsverordnung ... 55
1.7.1 Baunutzungsverordnung als ergänzender Ordnungsrahmen zur Steuerung der Flächennutzung ... 55
1.7.2 Festsetzungen nach § 16 Abs. 3 BauNVO ... 57
1.7.3 Festsetzungen nach § 16 Abs. 4 BauNVO ... 58
1.7.4 Festsetzungen nach § 17 BauNVO ... 58
1.7.5 Festsetzungen nach § 23 BauNVO ... 59
1.7.6 Negativfestsetzungen zur Reduzierung baulicher Dichte ... 60
1.8 Vorhabenzulassung ... 61
1.9 Bauleitplanung und Fachplanung (§ 38 BauGB) ... 62
1.9.1 Wiedernutzungspotenziale am Beispiel von Bahnflächen ... 63
1.9.2 Nachnutzungsverfahren von Bahnflächen ... 65

2. Kooperatives Städtebaurecht ... 67

2.1 Städtebauliche Verträge als Instrumente zur Flächennutzungssteuerung ... 67
2.1.1 Zum Kriterium der Angemessenheit im Rahmen der Bewältigung des Stadtumbaus ... 68
2.2 Vorhaben- und Erschließungspläne als Instrumente zur Flächennutzungssteuerung ... 71
2.3 Informelle Pläne als Instrumente zur Flächennutzungssteuerung ... 72

3. Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) ... 75

3.1 Änderungen des § 1 BauGB ... 76
3.2 Änderungen des § 1 a BauGB ... 77
3.3 Änderungen des § 5 BauGB ... 79
3.4 Änderungen des § 11 BauGB ... 80
3.5 Die rechtliche Ausgestaltung von Zwischennutzungen ... 81
3.5.1 Änderungen des § 9 BauGB („Baurecht auf Zeit“) ... 81
3.5.2 Flächennutzungssteuerungsmöglichkeiten durch ein „Baurecht auf Zeit“ ... 83

3.5.3 Befristung der Baugenehmigung ... 85
3.5.4 Befristung durch Landesbauordnung ... 88
3.5.5 Beseitigung der baulichen Anlage ... 89
3.6 Zusammenfassung des Novellierungsbedarfs ... 90

4. Das Recht der vermögensrechtlichen Plangewährleistung ... 92

4.1 Festsetzungen nach § 42 BauGB ... 93
4.1.1 Planungsschaden bei Aufhebung oder Änderung einer zulässigen Nutzung ... 93
4.1.2 Endgültige förmliche Änderung bzw. Aufhebung der bisher zulässigen Flächennutzung ... 95
4.1.3 Festsetzung von Flächenzwischennutzungen ... 96
4.1.4 Bodenwertminderungen ... 97
4.1.5 Entschädigungsanspruch ... 98
4.2 Festsetzungen nach § 41 BauGB ... 100
4.2.1 Planungsschaden bei Festsetzung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten sowie Festsetzungen und Bindungen für Bepflanzungen ... 100
4.2.2 Bodenwertminderungen ... 100
4.3 Festsetzungen nach § 40 BauGB ... 101
4.3.1 Planungsschaden bei Aufhebung der Privatnützigkeit durch Festsetzung für öffentliche Zwecke ... 101
4.3.2 Festsetzung eines planerischen Flächennutzungsziels ... 102
4.3.3 Bodenwertminderungen ... 103
4.3.4 Entschädigungsanspruch ... 104
4.4 Festsetzungen nach § 39 BauGB ... 105
4.4.1 Ersatz des Vertrauensschadens ... 105
4.4.2 Festsetzung eines planerischen Flächennutzungsziels ... 105
4.4.3 Bodenwertminderungen ... 107
4.4.4 Abgrenzung zur Veränderungssperre (§ 14 BauGB) ... 108
4.4.4.1 Regelungsinhalt einer Veränderungssperre ... 109
4.4.4.2 Bestandsschutz im Rahmen einer Veränderungssperre ... 110
4.5 Bedeutung der Siebenjahresfrist für die §§ 40 und 42 BauGB ... 111

4.5.1 Änderung des planungsrechtlichen Flächennutzungsstatus innerhalb und außerhalb der Siebenjahresfrist ... 111
4.5.2 Berechnung der Siebenjahresfrist ... 112
4.6 Berücksichtigung der Abwägungsdirektiven im Rahmen der herabzonenden Realisierung einer kommunalen Flächennutzungsstrategie ... 113
4.6.1 Auswahl und planerische Kenntlichmachung der Herabzonungsbereiche ... 114
4.6.2 Beeinträchtigung privater Belange durch die Herabzonung ... 115
4.7 Vertragliche Vereinbarungen für einen Verzicht auf die Geltendmachung planschadensrechtlicher Ansprüche im Rahmen des Stadtumbaus ... 117

5. Das Recht der städtebaulichen Wertermittlung und Aspekte der Bodenmarktpolitik ... 120

5.1 Hoheitliche Eingriffsmöglichkeiten in Bodenmärkte zur Optimierung der Flächennutzung ... 120
5.2 Das Verhalten der Akteure auf dem Bodenmarkt ... 122
5.3 Einfluss der Grundrente auf Flächenverfügungsmöglichkeiten ... 124
5.4 Einfluss der Höhe des Bodenpreises auf Flächenverfügungsmöglichkeiten und Flächenrevitalisierungsmaßnahmen ... 125
5.5 Einfluss der Höhe des Bodenpreises als indirekte Flächennutzungssteuerung ... 127
5.6 Abbildung der Entwicklungsstufen von Grund und Boden (§ 4 WertV) ... 128
5.7 Dämpfungsmöglichkeiten von Bodenwerten ... 130
5.8 Liegenschaftszinssatz (§ 11 WertV) ... 131
5.9 Wertermittlung und Stadtumbaupolitik als Spezialfall ... 133
5.9.1 Bestimmung des Verkehrswerts (Marktwerts) nach § 194 BauGB ... 133
5.9.2 Ermittlung von Bodenrichtwerten nach § 196 BauGB ... 133
5.9.3 Gebietliche Strukturierung der Rückbau- und Revitalisierungsareale ... 135
5.9.4 Anwendbarkeit der Wertermittlungsverfahren im Stadtumbau ... 136
5.9.4.1 Vergleichswertverfahren (§§ 13 f. WertV) ... 136
5.9.4.2 Ertragswertverfahren (§§ 15 ff. WertV) ... 137
5.9.4.3 Sachwertverfahren (§§ 21 ff. WertV) ... 138
5.9.4.4 Residualwertverfahren (Deduktive Methode) ... 139

5.9.5 Verkehrswertentschädigung bei Gebäuderückbau 139
5.9.6 Verkehrswertentschädigung bei der Anordnung von Abbruchgeboten durch die Gemeinde 140
5.10 Ausgleichsbeträge bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§§ 153 ff. BauGB) 141
5.10.1 Ermittlung der Ausgleichsbeträge 141
5.10.2 Ermittlung Besonderer Bodenrichtwerte 142
5.11 Steuerung des Bodenmarkts für Ausgleichsflächen 143
5.11.1 Bodenwertminderungen 144
5.11.2 Planungsschäden durch die Festsetzung von Ausgleichsflächen 145
5.11.3 Herausbildung eines Ausgleichsflächenmarkts als Bodenteilmarkt 146
5.11.3.1 Auswirkungen auf § 4 WertV 146
5.11.3.2 Auswirkungen auf § 14 WertV 148

6. Das Recht der Planverwirklichung 150

6.1 Gemeindliche Vorkaufsrechte als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 24 ff. BauGB) 150
6.1.1 Gemeinwohlerfordernisse des Flächenankaufs 151
6.1.2 Flächenankaufsmodalitäten nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB 153
6.2 Gemeindliche Umlegungen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 45 ff. BauGB) 155
6.2.1 Auswirkungen der Umlegung auf das Bodeneigentum 157
6.2.2 Wert- und Flächenausgleich als Grundsatz der Umlegung 159
6.2.2.1 Verfahren 159
6.2.2.2 Zuteilung und Abfindung 160
6.2.2.3 Ermittlung des Wertausgleichs 161
6.2.3 Freiwillige Umlegungen als konsensuale Instrumente der Flächennutzungssteuerung 162
6.3 Städtebauliche Gebote als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 175 ff. BauGB) 164
6.3.1 Anordnung eines Baugebots (§ 176 BauGB) 166
6.3.1.1 Bestimmtheitsanforderungen 167
6.3.1.2 Gebietsbezug 168

6.3.1.3 Einbeziehung Privater ... 169
6.3.1.4 Enteignung zur Durchsetzung eines Baugebots ... 169
6.3.2 Anordnung eines Modernisierungsgebots (§ 177 BauGB) ... 171
6.3.3 Anordnung eines Pflanzgebots (§ 178 BauGB) ... 172
6.3.4 Anordnung eines Rückbaugebots (§ 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB) ... 172
6.3.4.1 Abgrenzung des Rückbaugebots von der Abbruchverfügung ... 173
6.3.4.2 Abgrenzung des Rückbaugebots von der Nutzungsuntersagung ... 175
6.3.5 Anordnung eines Entsiegelungsgebots (§ 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB) ... 175
6.3.5.1 Abgrenzung des Entsiegelungsgebots von der Regelung des § 5 BBodSchG ... 176
6.3.5.2 Entschädigungs- und Übernahmeregelung (§ 179 Abs. 3 BauGB) ... 177
6.3.6 Anordnung eines Rückbaugebots im Umlegungsverfahren ... 178
6.3.7 Anordnung eines Pflanzgebots im Umlegungsverfahren ... 179

7. Besonderes Städtebaurecht ... 180

7.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 136 ff. BauGB) ... 180
7.1.1 Missstandsbeseitigung als Steuerung der Flächennutzung ... 182
7.1.2 Die Sicherung der Sanierungsmaßnahme ... 184
7.1.3 Durchführung von Ordnungsmaßnahmen (§ 147 BauGB) zur Steuerung der Flächennutzung ... 185
7.1.4 Durchführung von Baumaßnahmen (§ 148 BauGB) zur Steuerung der Flächennutzung ... 187
7.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 165 ff. BauGB) ... 188
7.2.1 Enteignungsrechtliche Vorwirkung ... 188
7.2.2 Gemeinwohlerfordernisse des Flächenerwerbs ... 189
7.2.3 Das Finanzierungsinstrumentarium der Entwicklungsmaßnahme ... 191
7.2.4 Die Entwicklungsmaßnahme zur Bewältigung des Stadtumbaus ... 193
7.2.5 Integrierung der Landschaftsplanung in die Entwicklungsmaßnahme ... 194
7.2.5.1 Entwicklungsbereichssatzung als Integrationsinstrument ... 197

7.2.5.2 Unterschutzstellungen als Flächenschonungsmaßnahmen..... 199
7.2.5.3 Schutzgebietsausweisungen nach dem BNatSchG 200
7.3 Erhaltungssatzungen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung..... 202
7.3.1 Erforderlichkeit eines neuen Gebietstypus für den Stadtumbau 203

III. Zusammenfassende Betrachtung der rechtlichen Aspekte für Flächenverbrauchsreduktionsstrategien 206

1. Aspekte der Bauleitplanung 206
2. Aspekte der Bauland- und Brachflächenkatastererstellung 209
3. Aspekte des Rechts der Planverwirklichung 211
3.1 Novellierungsbedarf im Recht der Bodenordnung 211
3.2 Novellierungsbedarf im Bereich der Bau- und Rückbaugebote 215
4. Aspekte des Rechts der vermögensrechtlichen Plangewährleistung..... 217
5. Aspekte des Besonderen Städtebaurechts..... 219

IV. Literatur…….. 222

I. Einführung und Problemstellung

1. Zur Problematik der Flächenverbrauchsreduktions-Ansätze für eine Flächenhaushaltspolitik

Im Jahre 1997 postulierte die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages als Umwelthandlungsziel eine „*Entkoppelung des Flächenverbrauchs von dem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum*“ sowie eine „*deutliche Verlangsamung der Umwandlung von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen*“[1].

Auf diese „Umwandlungsrate“ bisher unbebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist nachfolgend kurz einzugehen: Nach einer aktuellen Untersuchung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung[2] ist hinsichtlich des Gesamtflächenverbrauchs der Bundesrepublik derzeit (2003) zwar ein nachlassendes Wachstum bei den Gebäude- und Freiflächen, jedoch ein weiterer Anstieg im Landschaftsverbrauch für Erholungsflächen zu beobachten. Insgesamt wird darauf verwiesen, dass die Neuinanspruchnahme von Grundflächen im Jahr 2002 gegenüber dem Zeitraum 1997-2001 in den Bundesländern gesunken sei. Die Neuinanspruchnahme in Ostdeutschland ist demgegenüber mit 39 ha/Tag (2002) gegenüber 40 ha/Tag (1997-2001) unverändert hoch. Von einem bundesweiten Gesamtzuwachs von 117 ha/Tag entfallen nach dieser Analyse auf Gebäude- und Freiflächen 60 ha/Tag, auf Erholungsflächen 28 ha/Tag, auf Verkehrsflächen 22 ha/Tag sowie auf Betriebsflächen ohne Abbauland 7 ha/Tag.

Diese Nutzungskonkurrenz verlief in der Vergangenheit zu Gunsten der Siedlungsfläche, die sich in Westdeutschland in den zurückliegenden 40 Jahren fast verdoppelt hat. Allerdings hat sich der Anstieg abgeschwächt: So betrug der durchschnittliche tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den westlichen Bundesländern im Zeitraum von 1981 bis 1985 noch 112 ha, während er in den Jahren 1989 bis 1993 auf 70 ha sank. Im

[1] *Deutscher Bundestag*, Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen. Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, 1998, S. 55. Dieser Forderung hat sich in neuerer Zeit der Freistaat Bayern angeschlossen und in einem „Bündnis für Flächensparen“ die Erreichung wirtschaftlichen Wachstums und die Zunahme der Eigentumsquote bei gleichzeitiger Verringerung des Flächenverbrauchs proklamiert, vgl. *Bayerisches Staatsministerium des Innern*, Broschüre „Bayern startet Bündnis für Flächensparen“, 2003, S. 1 ff.

[2] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Informationen aus der Forschung des BBR, 6/2003, S. 8 f.; *Dosch*/*Beckmann*, IzR 11-12/1999, S. 828 f.

Zuge der starken Bautätigkeit stieg er Ende der 1990er Jahre allerdings wieder auf knapp 90 ha, sank jedoch nach der Erhebung 2002 auf Grund der rückläufigen Baukonjunktur wieder auf 79 ha/Tag. Den beachtlichen Zuwachs an Erholungsflächen in Ostdeutschland interpretiert das BBR vorrangig (neben einer Rückwidmung aufgelassener Brachflächen in Grünflächen) als Resultat einer zunehmenden Ausweisung von Ausgleichsflächen im Rahmen der naturschutz- bzw. städtebaurechtlichen Eingriffsregelung sowie als deren Umsetzung in Form von Freizeitflächen[3].

Von dem BBR wird der deutliche Rückgang hinsichtlich der Inanspruchnahme von Gebäude- und Freiflächen in erster Linie baukonjunkturellen Gründe zu geschrieben und nur zu einem kleinen Teil auf eine möglicherweise optimierte Bodenpolitik der Gemeinden zurück geführt. Ursächlich hierfür sind indes vornehmlich statistische Korrekturen, insbesondere bei den Betriebs- und den Erholungsflächen, denn nichtsdestoweniger dominieren Wohnbau- und Erholungsflächen die zusätzliche Inanspruchnahme[4]. Langfristig zeigt der bisherige Trend bundesweit einen Anstieg des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche von derzeit 12 % auf über 14 % im Jahr 2015[5].

In den 1990er Jahren begünstigten beschleunigte Dispersions- und Dekonzentrationsprozesse von Bevölkerung und Beschäftigung die Suburbanisierung[6]. Nicht nur Wohnsiedlungen („Zwischenstädte"), sondern vermehrt neue Arbeitsstätten entstanden im Umland, und extensiv flach gebaute Gewerbeparks breiteten sich an der autobahnnahen Peripherie aus. Damit ging eine zunehmend ressourcenintensive und entdichtete Siedlungsentwicklung sowie ein steigender Infrastrukturaufwand einher. Demgegenüber ist in den Kernstädten und ihrem Umland der Verlust an Freifläche besonders problematisch, da oft nur noch wenig restlicher Freiraum zur Verfügung steht[7]. Mittelfristig wird auch der prognostizierte demographische Wandel keine Auswirkungen auf den Flächenverbrauch zeitigen. Nach einer „mittleren Variante" der Vorausberechnung des Statistischen Bundesamts wird die

[3] Vgl. zum Ganzen *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Flächenerhebung 2002, www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/flaechenerhebung_2002.htm (20.10.2003).
[4] Dazu *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Baulandumfrage, 2003.
[5] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Wohnungsprognose 2015, BBR-Berichte 2001.
[6] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume, Beiträge aus der Forschung des BBR, Heft 114, S. 1 ff.
[7] Die übermäßige Flächeninanspruchnahme stellt jedoch nicht nur ein Problem der Städte, sondern vielmehr auch eines der Dörfer dar, ist mithin ein zukünftiger Aspekt der Dorfentwicklung (Dorferneuerungsprogramme) sowie des gesamten ländlichen Raums. Siehe zur Suburbanisierung nur *Dosch*, Zahlen und Fakten zum Flächenverbrauch in der BRD, Beitrag des BBR zu dem „Symposium Fläche", 2003, S. 4 f.; *Troge*/*Hülsmann*/*Burger*, DVBl. 2003, S. 85 f.

Bevölkerungszahl Deutschlands nach einem geringen Anstieg auf 83 Millionen Einwohner ab dem Jahr 2013 zurückgehen und sich im Jahre 2050 auf dem Niveau von 1963 befinden[8]. Doch selbst die „Schrumpfung“ respektive das „Schrumpftum“[9] der Bevölkerung wird aller Voraussicht nach nicht zu einem Nullwachstum der Flächeninanspruchnahme führen, nicht zuletzt aus dem Grunde, weil eine stetig steigende individuelle Flächeninanspruchnahme zu diagnostizieren ist: Ende des letzten Jahrzehnts standen jedem Bürger in Westdeutschland statt 350 m² (1950) nunmehr 520 m² Siedlungsfläche (Fläche für Arbeit, Wohnen, Mobilität und Freizeit) zur Verfügung; die individuelle Wohnflächeninanspruchnahme stieg dabei von 15 m² auf über 38 m², verursacht durch geänderte Wohnpräferenzen und mit steigender Tendenz[10]. Hinzu kommt, dass der Flächenverbrauch für eine Baumaßnahme eines Schwellenhaushalts innerhalb des bestehenden Siedlungskörpers (etwa einer Großstadt) ca. 160-200 m² Wohnbauland beträgt, während er sich in ländlich strukturierten Räumen auf ca. 600-1000 m² Wohnbauland steigert, was insgesamt dazu führt, dass jedes Jahr ca. 438 km² Fläche verbaut und versiegelt werden[11].

Freilich ist hier in Bezug auf die erwarteten demographischen Entwicklungen darauf zu verweisen, dass die Perspektive einer in vielen Regionen Deutschlands – gegenwärtig vornehmlich im Osten – sinkenden Bevölkerungsdichte einerseits mit Problemkonstellationen wie „Abwanderung“ von Unternehmen, einem Verlust an Arbeitsplätzen, sinkenden kommunalen Einnahmen, hohen Leerständen sowie einer Unterauslastung der vorhandenen Infrastruktur einher geht, dass diese Perspektiven andererseits aber eine Fülle gerade auch städtebaulicher Steuerungsmöglichkeiten für eine Aufwertung der vorhandenen Siedlungsstruktur unter größtmöglicher Schonung des Freiraums beinhalten. Diesen Revitalisie-

[8] *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, Pressemitteilung v. 6. Juni 2003, S. 1.

[9] Dieser Begriff kennzeichnet einen Prozess, der dem des Wachstums diametral entgegen gesetzt ist, der jedoch in vergleichbarer Weise lenkbar und gestaltungsfähig ist; auf diesen Gestaltungsauftrag weist der Terminus Schrumpftum besser hin als der üblicherweise verwendete Begriff der Schrumpfung, der eine unabweisliche und passiv hingenommene Entwicklung signalisiert. Hierauf weist hin der *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 15.

[10] *Dosch*/*Beckmann*, Informationen zur Raumentwicklung 11-12/1999, S. 828 f.; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 11, Rdnr. 17; *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 130 und Fn. 523.

[11] *Dosch*/*Beckmann*, Informationen zur Raumentwicklung, 11-12/1999, S. 827, 832; *Schmalholz*/*Wiggering*, „Ansturm auf die Fläche“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.4.2001, S. 15; für die neuen Bundesländer kann hierbei konstatiert werden, dass ihr Wachstumsbeitrag relativ höher ausfällt, da bis zum Jahr 2000 die bauleitplanerischen Aktivitäten ostdeutscher Gemeinden darauf ausgerichtet waren, durch expansive Bebauungsplanung Baurechte zu schaffen, in der Hoffnung, durch die Wahrnehmung der durch diese Planung zur Verfügung gestellten Angebote die Einwohnerzahl zu vergrößern und ergo die kommunale Steuerbasis zu verbreitern.

rungsbestrebungen stehen indes die „Knappheit“ des Bodens sowie Niveau und Struktur der Bodenpreise entgegen; die zunehmende urbane Flächenversiegelung erhöht die Nachfrage nach attraktiven Flächenlagen in städtischen Randgebieten, was in der Praxis dazu führt, dass die Preise für gewerbliche und private Grundstücke in diesen Lagen während der letzten Jahre im Steigen begriffen waren. Zusätzlich verursachten die hohen Bodenpreise in den Ballungszentren ein Ausweichen der Wohngebiete in die Stadtrandlagen oder in den ländlichen Raum, wohingegen sich gut erschlossene Siedlungsräume großflächig entleerten[12]. Eng verknüpft ist hiermit das Problem der Zersiedelung, da die Bevölkerung derzeit vor allem in das Umland der Agglomerationsräume sowie in die verdichteten und ländlichen Kreise verstädterter Räume ausweicht, in denen auch für die Zukunft mit den höchsten absoluten Zuwachsraten gerechnet werden kann, stellen diese Räume doch Regionen am Rande der „Baulandpreisgebirge“ dar, mithin Regionen mit (noch) relativ moderatem Bodenpreisniveau[13].

2. Zum Terminus „Flächenhaushaltspolitik“

Der Terminus der *Flächenhaushaltspolitik*[14] zielt ganz allgemein auf eine Nutzung von Flächen innerhalb des baulichen Bestands. Analysiert werden insoweit die Möglichkeiten der Wiedernutzung brachgefallener Industrie-, Gewerbe-, Infrastruktur- und Militärflächen (Konversionsflächen). Die *Flächenhaushaltspolitik* orientiert sich an den Leitlinien des „Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung“ und möchte die Heranziehung bisher unverbrauchter naturnaher Flächen für eine bauliche oder sonstige Nutzung verhindern sowie außerdem die Bauflächeninanspruchnahme durch die Nutzung bereits vorhandener Infrastruktur, Gemeinbedarfsanlagen und Folgeeinrichtungen substituieren[15].

---

[12] *Dosch*/*Beckmann*, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/1999, S. 498 f.; *Rommel*/*Löhr*/*Heinze*/*Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 9 f.

[13] *Dosch*/*Beckmann*, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/1999, S. 833 f.; *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 78, 85.

[14] Dieser Begriff wird auf Bundesländerebene teilweise ersetzt durch den Terminus „Kommunales Flächen(ressourcen)management“. Dieser Ansatz verfolgt primär das kommunalpolitische Anliegen, Freiraumschutz und nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu verbinden, die kommunale Siedlungspolitik als Teil einer Bodenpolitik zu begreifen sowie verstärkt neue Akzente in der Umsetzung der aufgestellten Flächenmanagementziele zu setzen, um durch den Einsatz sowohl hoheitlicher als auch konsensualer Steuerungsinstrumente die Realisierung der geplanten Flächennutzung zu fördern. Dazu genauer mit anschaulichen Fallbeispielen *Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen*, Kommunales Flächenressourcenmanagement (Arbeitshilfe), 2003, S. 5.

[15] Dazu bereits *Güttler*, Bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, Ein Beitrag zum Bodenschutz, 1987, S. 345 f.; *Wittenbecher*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung,

Insgesamt wird darauf verwiesen, dass eine derzeitige 117 ha/Tag betragene Flächeninanspruchnahme von den Zielen einer Flächenhaushaltspolitik weit entfernt ist[16]. Die Implementation einer Flächenhaushaltspolitik erfordert eine möglichst breite empirische Absicherung sowohl hinsichtlich des tatsächlichen Flächen- und Landschaftsverbrauchs[17] als auch in Bezug auf den revitalisierungsfähigen Flächenbestand auf kommunaler Ebene.

Betrachtet man des Weiteren die Gesamtheit der Grundflächen der Erdoberfläche – etwa als parzellierte Ausschnitte in Form von Flur- und Grundstücken – so beinhaltet eine Integration flächenhaushaltspolitischer Aspekte in das Gesamtsystem der Grundflächen als Standorte baulicher und sonstiger Inwertsetzung sowie als Basis jeglicher wirtschaftlicher Produktion[18] zwingend eine Berücksichtigung bodenökonomischer Fragestellungen. Flächenschonungsstrategien haben in ihrer ziel- und nutzungsorientierten Aufgabe daher primär das Postulat einer Ressourcen schonenden Flächeninanspruchnahme aufzugreifen und nicht zuletzt rechtlich (insbesondere auf der hier behandelten Ebene des Städtebaurechts) umzusetzen[19]. Neben Fragen der informationstechnischen Erfassung von Baulandpotenzialen sowie einer durchzuführenden Siedlungsfolgeabschätzung stehen dabei die Wiederverwertung ungenutzter sowie umzunutzender Flächen[20] nebst langfristig angelegter Bestandsentwicklung[21], ein Aufzeigen der Entwicklungspotenziale urbaner Flächen in Bezug auf ihre ökologische und wirtschaftliche Wertigkeit sowie Optimierungsstrategien für eine Bewirtschaftungsform der Flächen im Vordergrund, die primär einer Eindämmung des Flächenverbrauchs dienen und welche über partizipative Verhandlungsprozesse unter Einbeziehung gemeinsamer Zieldefinitionen erreicht werden, die jeweils in Planungsinstrumente einzubetten sind[22].

Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 13 ff.; *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 131.

[16] Vgl. zum Ganzen *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Flächenerhebung 2002, www.bbr.bund.de/ raumordnung/ siedlung/ flaechenerhebung_2002.htm (20.10.2003); *Dosch*, Informationen zur Raumentwicklung 1-2/2002, S. 1 ff.

[17] Siehe zum vielschichtigen Begriff des Landschaftsverbrauchs umfassend *Tesdorpf*, Landschaftsverbrauch, 1984, S. 5 ff.

[18] *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2002, § 22 I 2; *Grimmel*, ZfSÖ 1994, S. 29.

[19] Bericht der *Enquetekommission Schutz des Menschen und der Umwelt*, 1998, S. 42 ff.; *Güttler*, Bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, Ein Beitrag zum Bodenschutz, 1987, S. 347.

[20] *Tomerius*/*Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 13 ff.

[21] *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 163 ff.

[22] Hierfür hat sich in der Literatur der Terminus „Kommunales Flächenmanagement“ durchgesetzt. Vgl. nur *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 539 f.

Ein interdisziplinär ausgerichteter Ansatz dieser Arbeit rechtfertigt sich unter anderem mit der Tatsache, dass kommunale Boden ordnende und bauleitplanerische Aktivitäten notwendig Auswirkungen auf eine Flächenhaushaltspolitik als Disziplin übergreifender Forschungsansatz[23] zeitigen: Von den eher naturwissenschaftlich-juristisch ausgerichteten Fragestellungen, die die Etablierung einer natur[24]- und sozialverträglichen Flächennutzung flankieren, sind gleichsam zur Untermauerung des dogmatischen Überbaus politisch-ökonomische Aspekte (Bodenmarkt und Bodenpolitik) zu unterscheiden, die Flächen sparende Elemente in das Gesamtsystem der Stadt- und Wohnungsbaupolitik integrieren[25].

Praxistests in ausgewählten Städten Deutschlands[26] dokumentieren, dass der Erfolg von Mobilisierungsbestrebungen neben dem schwierigen eigentumsrechtlichen Problem des Flächenzugriffs mit einer hinreichend genauen Identifizierung des in den Städten vorhandenen Brachflächenpotenzials zusammen hängt, was seine Ursache mit auf der Ebene der Definition hat[27]: Eine Brachfläche ist nach Auffassung des *Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung* eine vormals gewerblich oder militärisch genutzte (Bau-)Fläche, die längerfristig – in Bezug auf den zeitlichen Horizont gehen die Auffassungen auseinander, möglich ist eine Spanne von bis zu fünf Jahren – wenigstens jedoch ein Jahr weder für gewerbliche noch für wohnbauliche Zwecke in Wert gesetzt wurde (Bestand) und für die eine bauliche (i. d. R. mit Gebäuden) Nachfolge- bzw. Anschlussnutzung projektiert wird[28].

Das flächenbezogene Nutzungspotenzial einer Brachfläche[29] wird von dem einer Baulücke derart abgegrenzt, dass die Grenzgröße für die Einteilung bei 1 ha liegen soll. Den Grad der Wiedernutzbarkeit wiederum möchte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung an dem Vorhandensein von Erschließungsanlagen, dem Bau- und Planungsrecht sowie an

[23] Die Weiterentwicklung der Umweltforschung zur Nachhaltigkeitsforschung intendiert eine Ausweitung der Analyse der ökologischen Dimension um die anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit, insbesondere um die wirtschaftlichen und sozialen Ebenen. Dazu instruktiv *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2002, § 2 II 1.
[24] Im Sinne von § 2 BNatSchG.
[25] *Laage*, Stadt- und Wohnungsbaupolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 471 f.; zu den bodenpolitischen Implikationen einer ressourcensparenden Flächenhaushaltspolitik siehe **Kap. II. 5.**
[26] Dazu www.bbr.bund.de/exwost (15.4.2004); *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 56 ff.
[27] Siehe dazu umfassend *Koll-Schretzenmayr*, Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, 2000, S. 32 f.
[28] Für Gewerbeflächen ferner instruktiv *Wiegandt*, in: Job/Koch, Gewerbebrachflächenrecycling, 2001, S. 17 ff.
[29] Der gesamte Brachflächenbestand wird in aktuellen Erhebungen mit 128.000 ha baulich nutzbarer Fläche angegeben, der sich aus ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen (48 %), aufgegebenen militärischen Liegenschaften (41 %) sowie still gelegten Bahn-, Post- und Hafengeländen (12 %) zusammensetzt. Dazu *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Baulandumfrage, 2003.

der Möglichkeit der Erteilung einer Baugenehmigung messen. Die Wiedernutzung (Revitalisierung) ist dann erfolgt, wenn auf den recycelten Flächen mit einer Nachnutzung begonnen wurde; insoweit gilt die Bauanzeige des Bauherren als hinreichend verlässlicher Indikator[30]. Eine Baulücke stellt demgegenüber unbebaute Grundstücke oder Grundstücksteile dar, die an einer ansonsten bebauten, tatsächlich im Wesentlichen fertig gestellten Straße zwischen anderen bebauten Grundstücken liegen, aber dennoch den Bebauungszusammenhang nicht unterbrechen[31]. Eine summarische Darstellung des Nachnutzungspotenzials sagt freilich noch nichts über die tatsächliche Nutzungsart einer Fläche sowie über die faktischen bauleitplanerischen Möglichkeiten zur Festsetzung von Folge- und Zwischennutzungen aus. Als „Vermarkter" potenzieller Recyclingflächen kommen private Erwerber, Kommunen, Kreis und Land, interkommunale Verbände öffentlich-rechtlicher Art, Landesentwicklungsgesellschaften der Länder, private Entwicklungs-, Betreiber- und Immobiliengesellschaften und nicht zuletzt die Unternehmen des Bundes in Betracht.

3. Flächenverbrauchsreduktionsziele

Die dogmatischen Zielsetzungen zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme finden ihren Niederschlag in Flächenverbrauchszielkonzepten, die hier vor allem vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsstrategie der *Bundesregierung* skizziert werden sollen.

Das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu verringern gilt bereits seit vielen Jahren als zentrales Ziel einer Politik der nachhaltigen Entwicklung. In der Bodenschutz-Konzeption des Bundes wurde 1985 eine „*Trendwende im Landverbrauch*" gefordert[32]. Und im Jahre 1997 formulierte die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" des Deutschen Bundestages als Umwelthandlungsziel die Verringerung der Flächenumwandlungsrate bis 2010 auf 10 Prozent derjenigen Rate, die für die Jahre 1993 bis 1995 festgestellt wurde[33]. Das Bundesumweltministerium legte daraufhin erstmals ein quantitatives Handlungsziel zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme fest, und zwar eine Limitierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahre 2020 auf

[30] Vgl. zur Methodik *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR), Brachflächenrecycling und Flächenpotentiale, 2003 (www.bbr.bund.de).
[31] Dazu *Schmidt-Eichstaedt*, Das Baulandkataster, 2000, S. 27 f. Ist eine Fläche zwar bebaut, jedoch hinsichtlich der Bebauungsintensität und/oder der Gebäudehöhe augenfällig geringer als die der umgebenden Inwertsetzung, differenziert man nach einer „suboptimal genutzten" und „geringfügig bebauten" Baulücke.
[32] *Bundesministerium des Innern*, Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, 1985, S. 22.
[33] *Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt"*, 1998, S. 244 f.

30 ha/Tag[34]. Dieses Ziel wurde von der derzeit amtierenden Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie vom Mai 2002 übernommen[35], die wiederum in der Flächenverbrauchs-Zielvorgabe des Nachhaltigkeitsrats vom 27.11.2001 ihren Vorläufer findet[36]. Zu nennen wäre in konzeptioneller Hinsicht darüber hinaus das Umweltgutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen, das langfristig für ein Nullwachstum bei der Flächeninanspruchnahme plädiert[37], analog zur Forderung des „Arbeitskreises Flächenhaushaltspolitik" der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*[38].

Die Zurückführung des Flächenverbrauchs soll nach den politischen Vorstellungen nicht zuletzt durch ein optimiertes Flächenrecycling sowie durch ein Verhältnis der Innen- zur Außenentwicklung von 3:1 erreicht werden[39]. Als zweiter wichtiger Baustein zur Erreichung des oben genannten Zielkonzepts ist ferner eine Flächenvorratspolitik, die auch künftigen Generationen eine positive industrielle und gewerbliche Entwicklung ermöglicht[40], anzuführen.

Interpretiert man mit jener von der Bundesregierung initiierten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie den Nachhaltigkeitstopos als ein in erster Linie normatives Konzept, das unter anderem neben der Vorgabe der Langfristigkeit auch eine Vereinbarung von sozialen, ökonomischen und ökologischen Zielen zu erreichen sucht[41], stellt sich die Frage, wie eine problemlösungsorientierte Herangehensweise für die im Rahmen dieser Arbeit hier interessierende Implementation einer flächenhaushälterischen Baulandpolitik auf kommunaler Ebene methodisch und instrumentell ausgestaltet sein könnte (mithin die Umsetzung einiger Nachhaltigkeitszielvorstellungen).

---

[34] *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, 1998, S. 60.
[35] *Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 99.
[36] *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen, Dialogpapier des Nachhaltigkeitsrates, 2001, S. 34.
[37] *SRU*, Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend, 2000, Rdnr. 456.
[38] *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*, Empfehlungen und Thesen, in: Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 4.
[39] *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 13 ff.; *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 172.
[40] *Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 290.
[41] Die Aufgabe einer nachhaltigen Siedlungspolitik ist es danach, Freiräume zu schützen, Vorsorge für ausreichenden Wohnraum zu treffen und eine Flächenvorratspolitik zu betreiben, die auch kommenden Generationen eine positive industrielle und gewerbliche Entwicklung ermöglicht. Dazu *Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 290 ff.

Trotz einer Vielzahl normativer Vorgaben ist der erkennbare Entwicklungstrend in Richtung wachsenden Wohlstands nach wie vor an eine steigende Nutzung von natürlichen Ressourcen und Flächen gekoppelt[42]. Eine der zentralen Fragen zur Umsetzung der hier geschilderten Nachhaltigkeitsstrategie lautet daher, wie die räumliche Entwicklung gestaltet werden kann, dass die Lebensqualität der Menschen verbessert wird und gleichzeitig die natürlichen, sozialen und wirtschaftlichen Grundlagen dieser Lebensqualität eine langfristige Sicherung erfahren[43]. Der stetig voranschreitende Flächenverbrauch, der in Widerspruch steht zu den vorhandenen innerstädtischen Flächenpotenzialen, stellt dabei ein Aktionsfeld dar, in dem der Handlungsdruck für eine näher an den oben skizzierten Nachhaltigkeitsleitlinien orientierte Entwicklung in Deutschland als herausgehoben hoch erscheint[44].

Im einschlägigen Schrifttum wird hierzu die Meinung vertreten, dass der Grundsatz der Nachhaltigkeit als Element des Vorsorgeprinzips[45] – namentlich in Gestalt eines Unter- bzw. Nebenprinzips – an der Bedeutung der anerkannten normativen umweltpolitischen Handlungsmaximen sowohl für Umweltprogramme als auch für die Gesetzgebung teilhat[46]. Betrachtet man die Funktion des Nachhaltigkeitsprinzips ferner als eine Ausprägung der Ressourcenvorsorge[47], so wird darin deutlich, dass damit zugleich ein Freiraumschutz zur Sicherstellung zukünftiger Nutzungsansprüche erreicht werden soll[48]. Freilich darf einerseits nicht übersehen werden, dass flächennutzungssteuernde Konzepte für Kommunen, denen eine normative Umsetzung zu Grunde liegt, darunter leiden, dass Normen, die sich mit der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Grund und Boden beschäftigen, im Regelfall keine effektive Ressourcenvorsorge zu leisten vermögen[49].

Andererseits haben innovative Verfahren der Flächennutzungssteuerung sowie Instrumente zur Limitierung zusätzlichen Freiflächenverbrauchs in ihren Ausprägungen das Erfordernis

[42] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Informationen aus der Forschung des BBR, 6/2003, S. 8 f.
[43] Vgl. dazu nur *Dosch*, Informationen zur Raumentwicklung, 1-2/2002, S. 31.
[44] *Coenen/Grunwald*, Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland, 2003, S. 158 und 314.
[45] Auf die beiden anderen Prinzipien der Prinzipientrias (Verursachergerechtigkeit und Kooperation) soll hier nicht näher eingegangen werden.
[46] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rdnr. 24; *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 1, Rdnr. 133; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, S. 32.
[47] Siehe dazu *Boden-Bündnis europäischer Städte und Gemeinden*, Zur Förderung des Bewusstseins und des verstärkten Handelns zum Schutz der Bodenressourcen in Kommunen („Augsburger Erklärung"), 2003, S. 1
[48] Teilweise wird der Schutz sämtlicher Naturgüter angestrebt, so *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, S. 31; *SRU*, Umweltgutachten 1994, Tz. 12
[49] *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 322.

der „*Zukunftssteuerung durch Rechtsinstrumente*“ zu beachten, wobei zu berücksichtigen sein wird, dass eine Zukunftsvorsorge anders gelagerte Rechtsinstrumente erfordert als das erfahrungsgestützte Ordnungsrecht. Zu denken ist im Rahmen einer Flächenhaushaltspolitik ferner an eine Flächenverbrauchsprävention als Ausfluss des von manchen Experten erkannten Vorsorgeanlasses[50], die sowohl vorläufige, experimentelle, revisions- und zukunftsoffene Entscheidungen erforderlich macht. Neben primär indirekten Steuerungstechniken, die – ohne Rechtspflichten nach sich zu ziehen – einen ökonomischen und moralischen Druck auf die in den Flächenverbrauch involvierten mannigfachen Akteure auszuüben vermögen, treten zur „*zukunftsgesteuerten*“ Durchsetzung der Flächenverbrauchsreduktionsziele Elemente der Planung hinzu[51].

Betrachtet man nun die konkrete kommunale Ebene, auf der städtebauliche Projekte zur Realisierung gelangen sollen, sind quantitative und qualitative Aspekte des Nachhaltigkeitsparadigmas zu berücksichtigen. Eine Anwendung in quantitativer Hinsicht meint den Vorrang städtebaulicher Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, den Vorzug der Steuerung der Stadterneuerung vor der Stadterweiterung, eine Bevorzugung der Bestands- vor der Neubaupolitik unter der Zielsetzung, die Suburbanisierung zu stoppen sowie die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke drastisch zu reduzieren. Der qualitative Aspekt des Nachhaltigkeitsparadigmas umfasst hingegen einen schonenden Umgang mit der Ressource Boden, die Beachtung der Bodenqualitäten bei der Standortwahl, einen besonderen Schutz hochwertiger Böden und die Qualifizierung von Freiflächen einschließlich Sanierung und Entsiegelung der Böden[52].

Mit einer Strategie der Innenentwicklung, die eine Doppelstrategie aus qualitativer Flächenentwicklung und quantitativer Mengenbeschränkung darstellt, geht einerseits die Schließung von Baulücken, die Eröffnung von Umnutzungsmöglichkeiten im Bestand (Ausschöpfung der Ausbaupotenziale bei Gebäudeerweiterungen, Aufstockungen und Ausbauten) sowie die Erhöhung der städtebaulichen Dichte etwa im Bestand der flächenintensiven Einfamilienhausgebiete[53] einher, andererseits die Erfüllung des Grundsatzes „*Schonender Umgang mit Grund und Boden*“ durch Vermeidung und Minimierung der

[50] Dazu *Köck*, NuR 2004, S. 1, 5; *Köck*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 121, 123.
[51] Dazu *Kloepfer*, Planung und prospektive Rechtswissenschaft, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 111, 113.
[52] *Coenen/Grunwald*, Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland, 2003, S. 441 f.
[53] *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 157.

Bodenversiegelung, durch „ökologisches Bauen“[54] sowie durch die Kompensationsverpflichtung hinsichtlich zu erwartender Eingriffe in Natur und Landschaft, die freilich durch flankierende Maßnahmen der kommunalen Bodenbevorratung ergänzt werden kann[55].

Städtebauliche Innenentwicklungsstrategien können sich im Allgemeinen als desto nachhaltiger erweisen, je mehr ihre Leitlinien in einer Dreifach-Ebene[56] wurzeln und folgende „Komponentenlösung“ bieten: „Nachhaltigkeitsstufe 1“ (ökologische Belange) umfasst die Eindämmung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme unter größtmöglicher Schonung des Freiraums[57]. „Nachhaltigkeitsstufe 2“ (ökonomische Belange) meint die Förderung der Ansiedlung von Investoren auf attraktiven innerstädtischen Arealen; die Attraktivität ergibt sich aus geringeren Erschließungskosten. Die „Nachhaltigkeitsstufe 3“ (soziale Belange) schließlich beinhaltet eine Kombination von Flächenrevitalisierungsbestrebungen mit Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsmaßnahmen[58], damit die Durchführung baulicher Innenentwicklung eine tragfähige (stadt-)ökonomische Grundlage erhält.

4. Zur Diskussion um die Instrumente der Flächenverbrauchsreduktion

Die Diskussion um die Instrumente einer Flächenverbrauchsreduktion lässt sich derzeit an den Themenkomplexen der Flankierung des städtebaurechtlichen Instrumentariums (das über Ge- und Verbote das Geschehen auf den Bodenmärkten zu steuern sucht) durch ökonomische Lenkungsinstrumente festmachen; diese Instrumente verfolgen weniger das Ziel einer Verbreiterung der kommunalen Einnahmebasis, sondern setzen im Hinblick auf eine zukunftsfähige Raumentwicklung an einer durch finanzpolitische Steuerungen veränderten Preisstruktur an, die eine Flächen sparende Bodennutzung sowohl für Unternehmen als auch für private Haushalte attraktiv ausgestaltet.

Einigkeit besteht derzeit darin, dass das quantitative Handlungsziel der Bundesregierung – die Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag – zuvörderst als eine Leitorientierung aufzufassen ist, der nur durch ein Maßnahmenbündel zur Realisierung verholfen zu werden vermag; in diesem Maßnahmenkonglomerat sind das Steuerrecht, die Raumord-

[54] Dazu *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 47 ff.
[55] *Borchard*, Einführung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 1 ff.; *Köck*, NuR 2004, S. 1, 5.
[56] *Coenen/Grunwald*, Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland, 2003, S. 441.
[57] *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 46.
[58] *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 37.

nung, das Bau- und Planungsrecht, die Wohnungs- und Städtebauförderung sowie verkehrspolitische Aspekte einbezogen. Ziel einer Neuordnung des gesamten Steuer- und Subventionssystems ist es zu erreichen, dass sowohl ökonomische als auch fiskalische Rahmenbedingungen entsprechende gesellschaftliche Verhaltensänderungen bewirken; dieses Ansinnen sollte gleichwohl eingebettet sein in eine Gesamtkonzeption einer Steuerreform, die darauf abzielt, den Faktor *Boden als Steuergegenstand* fiskalisch stärker als bisher heranzuziehen, was nicht zu Lasten der Bodenmarktfunktion gehen soll, sondern vielmehr eine Gleichbehandlung des Grundeigentums gegenüber anderen Vermögens- und Einkommensarten sowie eine gerechte Distribution von Flächen nebst umbauten Räumen gewährleisten soll[59].

Ein zentraler Einwand, der dem planungs- und bodenrechtlichen Ordnungsrahmen entgegengehalten wird, lautet, dass Flächennutzungen *primär ökonomisch motiviert sind* und dass sich planerische Nutzungsfestlegungen auf Dauer nicht gegen die Tendenzen der Preisentwicklung behaupten können[60]. Aus verschiedenen Richtungen, wie etwa von der Enquete-Kommission[61], dem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen[62] sowie dem Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württembergs[63] wird angeraten, eine „Flankierung" des baurechtlichen und raumplanerischen Instrumentariums durch ökonomische Anreizinstrumente vorzunehmen, um die Motivationen der Akteure (private Bauherren und Gemeinden als Flächennutzer gleichermaßen) für einen haushälterischen Umgang mit der Ressource Fläche zu erhöhen. Indirekte Steuerungsinstrumente, wie etwa Abgaben, Subventionen oder Finanzausgleichssysteme sollen im Sinne einer Modifizierung der Anreizstruktur Flächen konsumierende und versiegelungsintensive Nutzungsformen verteuern und auf diese Weise eine möglicherweise Ressourcen verbrauchende Portfolioentscheidung unattraktiv machen[64].

Hinsichtlich einer Umgestaltung des Subventionssystems wird darauf verwiesen, dass Instrumente der Städtebauförderung – wozu auch das KfW-Programm für den Wohnungsbe-

[59] Dazu *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 26 ff.
[60] Siehe nur *Bizer/Ewringmann*, in: Informationen zur Raumentwicklung 1999, 511 ff.; ferner *Köck*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 121, 125.
[61] *Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt"*, 1998.
[62] *SRU*, Umweltgutachten 2000.
[63] *Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg* (NBBW): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, 2004, S. 20 ff.
[64] Vgl. dazu nur *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 243 ff.

stand gehört – verstärkt auf den Schwerpunkt der Innenentwicklung und des Brachflächenrecyclings auszurichten sind oder dass eine Beschränkung der Eigenheimförderung auf die Nutzung von bestehenden Wohngebäuden vorgenommen werden sollte. Ferner wird in der Diskussion um die Instrumente des Flächenverbrauchs geltend gemacht, dass die flächen- und raumwirksamen Fördermittel des Bundes sowohl eine tatsächliche Auswirkung auf die Flächeninanspruchnahme als auch – und vor allem – eine hohe Symbolkraft für eine Praxis der Flächeninanspruchnahme besitzen, die es bis vor kurzem nahe gelegt hätte, den Faktor Fläche als tendenziell ohne Einschränkung verfügbar anzusehen.

In der Gegenwart verbinde sich mit der Wohnform „Eigenheim“ noch überwiegend das Bild vom Wohnen am Stadtrand, was zu Unrecht mit Eigentumsbildung gleich gesetzt werde. Die Subventionspolitik des Bundes (vor allem Eigenheimzulage und Entfernungs- bzw. Pendlerpauschale[65]) hinke hinter den eigentumspolitischen Trends her; sie gebe das falsche Zeichen. Das ursprüngliche Anliegen dieser Förderung, nämlich die Eigentumsbildung voran zu bringen, könne auch im städtebaulichen Bestand realisiert werden, und die tatsächliche und gedankliche Assoziation von *Eigenheimzulage und Einfamilienhaus* sei keine notwendige Verbindung[66]. Vorgeschlagen wird daher, zukünftig die Eigenheimzulage regional zu differenzieren und auf die Innenentwicklung auszurichten, wobei sie in Städten mit hohem Brachflächenpotenzial nebst Leerstandsproblemen zur Gänze auf den Erwerb und die Sanierung bestehender Gebäude bzw. den Neubau auf innerstädtischen Recyclingflächen zugeschnitten sein sollte[67].

Darüber hinaus wird konstatiert, dass eine Ökologisierung der Grundsteuer Anreize für eine Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale bieten könnte, um auf diese Weise das Instrumentarium des Städtebaurechts zu entlasten[68]. Sämtliche in einem Praxistest des Deutschen Instituts für Urbanistik im Jahre 1995 untersuchten Reformmodelle der

[65] Die Entfernungspauschale wird in der aktuellen Diskussion partiell als „Zersiedelungsprämie“ bezeichnet; angeregt wird, die steuerliche Behandlung der Pendlerkosten daran zu messen, inwieweit mit ihrer Modifizierung oder Abschaffung raumordnerische Ziele zu verbinden sind. Dazu *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 42.

[66] Ob die von der Bundesregierung durchgeführte, umstrittene Änderung der Eigenheimzulage einen Schritt hin zu einer auf den Bestand fokussierten Subventionspolitik bedeutet, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden.

[67] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land. Entwurf für Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur öffentlichen Diskussion, 2004, S. 16, 28 f.; *Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg*, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, 2004, S. 26.

[68] *Köck*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 121, 125.

Grundsteuer wie etwa die *Bodenwertsteuer*, die *Flächennutzungssteuer* sowie die *kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer* verfolgen die Zielsetzung einer ökologischen und Flächen mobilisierenden Wirkung[69]. Hinsichtlich der *Bodenwertsteuer*, die insbesondere auf die im Kontext dieser Arbeit interessierenden Instrumente der städtebaulichen Wertermittlung Bezug nimmt, wird als Leitlinie genannt[70]: Auf unbebaute, aber bebaubare Grundstücke wird der gleiche Steuermessbetrag angewendet wie auf bebaute Areale bei gleicher „Lagegunst" sowie mit vergleichbarem Bodenrichtwert.

Als positiven „Nebeneffekt" verspricht man sich davon eine Verhinderung von „Bodenhortungstendenzen", um zugleich den – mittelbaren – Zugriff auf die Siedlungsbrachflächen zu erleichtern, auf diese Weise die Blockierung innenstadtnaher Grundstücke nicht zuletzt aus fiskalischer Sicht weniger attraktiv zu gestalten und damit eine effektive Innenentwicklungsstrategie zu ermöglichen[71]. Hinzukommen soll der ökologische Lenkungseffekt der Bodenwertsteuer, weil eine Ausweitung des innerstädtischen Baulandangebots zum einen die Bodenpreise sinken ließe und zum anderen damit ein wesentliches Hemmnis des innerstädtischen Wohnungsbaus beseitige[72]. Die von dem Deutschen Institut für Urbanistik präferierte *kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer* sieht vor, die bodenwertbezogene Komponente (Prozentsatz des Bodenrichtwerts) um einen bodenflächenbezogenen Wert (in €/m² Grundstücksfläche, zusätzlich mit einem Differenzierungsfaktor nach den Nutzungsarten) zu ergänzen[73].

Als weiterer Vorteil wird angesehen, dass man dieses Modell der reformierten Grundsteuer so bemessen kann, dass auf innerstädtischen Grundflächen ausgeübter Geschosswohnungsbau keine höhere Belastung als aktuell erfahren würde, während Eigentümer „flächenaufwändiger" Einfamilienhäuser mit einem deutlich höheren Grundsteuerbescheid zu

[69] *Lehmbrock/Coulmas*, Grundsteuerreform im Praxistest – Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, 2001, S. 28; *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 243 ff.
[70] *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 155.
[71] *Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt*, 1998, S. 304 f.; *Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 81; *Josten*, Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, 2000, S. 216 ff.; *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 419; *Losch* u. a., Ökonomische Instrumente zum Schutz der Bodenflächen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 197 ff.
[72] *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 281 f.
[73] *Josten*, Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, 2000, S. 129 ff.; *Dieterich*, ZfSÖ 2004, S. 12, 16.

rechnen hätten[74]. Bodenwert- und Bodenflächensteuern dienen danach der Zielerreichung zweier Aspekte: der „angemessenen Besteuerung“ des Bodenwerts, dem Leistungen der Allgemeinheit bzw. der Gemeinde zu Grunde liegen[75] und eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden.

Als Nachteil wird die erforderliche kontinuierliche Anpassung der Bodenrichtwerte eingeschätzt; dieses Problem dürfte sich in (bislang vornehmlich ostdeutschen) Rückbau- und Umstrukturierungsgebieten noch potenzieren, jedenfalls solange, wie der Freilegung der mit verfallenen Gebäuden bebauten Grundstücke die Aufforstung („ökologische Inwertsetzung“) folgt, anstatt sie alternativ dazu planerisch für eine Einfamilienhausbebauung auszuweisen. Hinzu kommt die bodenpolitische Komponente, die die Gemeinden befähigen soll, gemäß den Bodenrichtwertzonen unterschiedliche Hebesätze zu entwickeln sowie die Grundsteuermesszahlen gezielt im Rahmen einer Brachflächenwiedernutzungsstrategie einzusetzen[76].

Festgehalten werden kann hier, dass aus dem Verdikt der als überholt geltenden, letztmals zum 1. Januar 1964 in Westdeutschland und zum 1. Januar 1935 in Ostdeutschland festgestellten Einheitswerte sowie der verfassungsrechtlichen Probleme im Rahmen der Zugrundelegung dieser Einheitswerte im Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht[77] die Fortentwicklung der Grundsteuer insbesondere in dem hier diskutierten Modell einer kommunalen Flächenhaushaltspolitik anzustreben ist; besonderes Augenmerk sollte folgerichtig auf die Besteuerung baureifer – brach liegender – Grundstücke gerichtet werden, auf denen Infrastrukturleistungen der Gemeinden zu finanzieren und zu unterhalten sind, so dass sich als Lenkungseffekt eine zügige, marktgerechte Bebauung, die wirtschaftliche Ausnutzung der Grundstücke[78] sowie eine nachhaltige Steuerbasis, die an steigenden Bodenwerten partizi-

[74] *Dieterich*, ZfSÖ 2004, S. 12, 18 f.
[75] Der Bodenwert sollte generell besteuert werden, damit ein Teil der Bodenwertsteigerungen für die Gemeinschaft „abgeschöpft“ wird, die mit ihren umfangreichen Leistungen diese Wertsteigerungen überhaupt erst ermöglicht. Dazu mit unveränderter Gültigkeit *Bernoulli*, Die Stadt und ihr Boden, 1946; *Epping*, Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 195 ff.; *Thiel*, Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum – Eine interdisziplinäre Untersuchung, 2002, S. 77 ff.
[76] *Josten*, Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, 2000, S. 129 ff.
[77] BVerwGE 93, S. 165; BVerfGE 93, S. 121.
[78] *Runkel*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138, 145.

pierte und etwa die Erhebung von Ausgleichsbeträgen für Wert steigernd überplante Bereiche (vgl. §§ 153 ff. BauGB) überflüssig machte[79], ergäbe.

In diesem Rahmen vermag die Bodenwertsteuer durch einen erhöhten Grad an Flächenmobilisierungsaktivitäten eine erhöhte Investitionstätigkeit anzuregen, die jedoch nicht im Gegensatz zur Strategie einer Flächenverbrauchsbegrenzung (im Außenbereich) steht, weil sie dazu beiträgt, die Knappheit des Bodens transparent darzustellen und Anregungen für einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche zu liefern.

Freilich: Nicht unberücksichtigt bleiben dürfen die Preis dämpfenden Wirkungen der Bodenwertsteuer, was auf die Erhöhung des insgesamt zur Verfügung stehenden Baulandes sowie auf die Minimierung der Nachfrage nach Boden zurückzuführen ist; unter Verteilungsgesichtspunkten vermag dieses Modell zwar einerseits den Zugang zum Flächeneigentum zu optimieren, andererseits könnten durch die Bodenwertsteuer diejenigen Eigentümer besonders betroffen werden, die zum Zeitpunkt der Steuereinführung über umfangreiches Flächeneigentum verfügen, denn sie müssen einen durch die Preisdämpfung verursachten Vermögensverlust tragen, limitiert durch vorzusehende Höchststeuersätze[80]. Hingegen kaum betroffen von einer Bodenwertsteuer sind die nach Einführung jener Steuer neu in den Immobilienmarkt eintretenden Eigentümer und Investoren, weil sie bei ihrer Kaufentscheidung den dann bereits gedämpften Bodenwert zu Grunde legen und ihre Steuerlast daraus ersehen können[81].

Auf die umfangreiche weiter führende fiskalische und abgabenorientierte Diskussion um weitere Ansätze zur Flächenverbrauchsreduzierung[82] (Reform der Gewerbe- und Grunderwerbsteuer, Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, Bodenversiegelungsabgaben und eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr bis hin zu den handelbaren Flä-

[79] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 348.
[80] *Eekhoff* und *Lemmer* plädieren für die Einführung der reinen Bodenwertsteuer auf der Basis von Bodenrichtwerten, um die in dem Praxistest des DIFU aufgetretenen Probleme (Abschlag für bebaute Grundstücke und die Ermittlung der Zuschläge für die Gebäude) zu umgehen. Siehe *Eekhoff/Lemmer*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.2.2004, S. 43.
[81] *Josten*, Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, 2000, S. 220; *Runkel*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138, 145.
[82] Vgl. dazu nur *Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 26 ff.; *SRU*, Umweltgutachten 2000, Rdnr. 92; *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, Entwurf für Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur öffentlichen Diskussion, 2004, S. 26 ff.; *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 93 ff.

chenausweisungsrechten sowie einer Verankerung von Mengenzielen des Flächenneuverbrauchs auf der Ebene der Raumordnungsplanung[83]) soll hier nicht näher eingegangen werden.

5. Das Städtebaurecht als Instrument der Flächenverbrauchsreduktion

Unstrittig ist, dass einen der größten Verursachungsbeiträge zur Inanspruchnahme von Flächen die Bautätigkeit darstellt; dieser Komplex wird weitestgehend durch das Baurecht, namentlich durch das Baugesetzbuch, geregelt[84]. Da der Grund und Boden eine knappe Ressource ist, kollidierende Nutzungsinteressen zu bewältigen hat und auf Grund seiner Unvermehrbarkeit respektive Unentbehrlichkeit nicht dem (nach wie vor) „*unübersehbaren Spiel der freien Kräfte sowie dem Belieben des Einzelnen*“ vollständig überlassen werden darf[85], hat der Bundesgesetzgeber die bauliche Nutzung unter Planungsvorbehalt gestellt, so dass es grundsätzlich einer planerischen Entscheidung der Gemeinde bedarf, um eine Fläche für bauliche Nutzungszwecke zu „öffnen“; diese Eröffnung von Inwertsetzungsmöglichkeiten sollte, wie bereits skizziert, flächenhaushaltspolitisch zuvörderst auf Brachflächen stattfinden[86].

Der Bund kann hierbei auf seine Gesetzgebungskompetenz für das *Bodenrecht* zurückgreifen: Dieser bodenrechtliche Bezug einer Flächenhaushaltspolitik wird für die Flächenverbrauchsreduktion vor allem über die verbindliche Bauleitplanung, die ergänzenden Regelungen der Baunutzungs- und Planzeichenverordnung hergestellt, für die die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes maßgeblich sind[87]. Bodenrechtliche Aspekte umfassen in erster Linie die Rechtsbeziehungen der Menschen zur Nutzung von Grund und Boden[88].

Über die begriffliche Bedeutung des „Bodenrechts“ herrschte lange Zeit Unklarheit. Erst das *Bundesverfassungsgericht* bemühte sich in seinem so genannten Baurechtsgutachten

[83] *Turowski*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 132, 139 ff.
[84] *Güttler*, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 82.
[85] Vgl. BVerfGE 21, S. 73; *Turowski*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 126, 129.
[86] Vgl. zu den Instrumenten nur *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 26 ff.
[87] Siehe dazu nur *Schrödter*, in: Schrödter, BauGB, § 1, Rdnr. 4 ff.; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Einl., Rdnr. 10; *Just*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 2, Rdnr. 2.
[88] *Hendler*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 1, Rdnr. 23; *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 234.

um eine Präzisierung: *Bodenrecht* umfasse diejenigen öffentlich-rechtlichen Normen, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden regeln[89]; abgestellt wird somit auf die Regelung der Bodennutzbarkeit[90]. Zur plangemäßen Nutzung des Bodens gehören somit ebenfalls die Baureifmachung (Baulanderschließungsrecht[91]), das Recht der Baulandumlegung, Zusammenlegung und Bodenbewertung sowie nicht zuletzt die Normen des Städtebauförderungsgesetzes[92].

Ferner ist die Nutzung von Grund und Boden gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* in einem umfassenden Sinne dergestalt zu verstehen, dass völlig gleich gewichtete und selbstständige Sondermaterien die Flächennutzung regeln sollen, weshalb Gegenstand der städtebaulichen Planung die Vorbereitung und Leitung der gesamten Bebauung in Stadt und Land sei, der zu ihr gehörigen baulichen Anlagen und Einrichtungen sowie der damit zusammen hängenden Nutzung des Bodens. Handele es sich bei der städtebaulichen Planung um eine leitende – soweit die Pläne eine verbindliche Kraft für die einzelnen Grundstückseigentümer entfalteten – bestimmten diese Pläne, in welcher Weise der Eigentümer sein Grundstück nutzen dürfe, insbesondere, ob und in welcher Weise er zu bauen befugt sei; die städtebauliche Planung bestimme insoweit die rechtliche Qualität des Bodens[93].

Eine bodenrechtlich relevante Planung umfasst insbesondere die geordnete städtebauliche Entwicklung nach § 1 Abs. 5 BauGB, die etwa darauf hinaus zu laufen vermag, die bauliche Zulässigkeit von Vorhaben durch einen Bebauungsplan zu regeln[94]; entscheidend ist die Möglichkeit – durch geeignete Festsetzungen – überhaupt über die Zulässigkeit einer baulichen Anlage in dieser Planart zu befinden, mithin bodenrechtliche Relevanz aufzuweisen[95]. Von Bedeutung insbesondere hinsichtlich einer die Wiedernutzung von Flächen fördernden Flexibilisierung der Festsetzungen im Bebauungsplan ist der Befund, dass die Bauleitplanung über eine Steuerung der baulichen Nutzung hinaus die Festlegung der nicht einer baulichen Nutzung zuzuführenden bzw. hinsichtlich ihres Umfangs herabgezonten

[89] BVerfGE 3, S. 407, 424.
[90] Siehe dazu nur *Turowski*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 126 f., 129.
[91] BVerfGE 33, S. 265 f.; 34, S. 139, 144.
[92] *Just*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 2, Rdnr. 6.
[93] BVerfGE 3, S. 407, 414.
[94] BVerwGE 44, S. 59, 61 f.
[95] *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 312.

Flächeninanspruchnahme treffen kann. Dies gilt insofern jedoch nur cum grano salis, als diese Festlegung bzw. Restriktion städtebaulich veranlasst sein und damit eine (gewisse) Relevanz für das Baugeschehen aufweisen muss[96]. Gleiches müsste demgemäß für eine Baurechte einschränkende beziehungsweise limitierende Bauleitplanung gelten, wenn dieser – etwa auf der Grundlage des „Stadtumbau Ost"-Rückbauprogramms der Bundesregierung – ein städtebaulich begründbares Konzept zur „Entbauung" zu Grunde liegt.

6. Flächenhaushaltspolitik und Stadtumbaupolitik

Die heutigen Problemlagen in flächenhaushaltspolitischer, bodenökonomischer und städtebaurechtlicher Hinsicht unter der Zielsetzung der Innen- vor der Außenentwicklung werden zunehmend mit dem Begriff des „Stadtumbaus" belegt. Grundsätzlich differieren die Termini Stadtumbau-Ost und Stadtumbau-West nicht erheblich voneinander, weisen jedoch hinsichtlich ihrer Konkretisierung für die neuen Bundesländer insofern Unterschiede auf, als sie im Beitrittsgebiet weiter fortgeschritten sind und vorläufig stärker als in Westdeutschland von der Notwendigkeit der sukzessiven Reduzierung von Überkapazitäten durch Rückbau gekennzeichnet werden.

Diese Liegenschafts-Überkapazitäten werden damit begründet, dass nach der Wiedervereinigung der Neubau von 800.000 (Geschoss-)Wohnungen (bis 2003) realisiert wurde. Hinzu kam die teilweise sehr aufwändige Sanierung der Großwohnsiedlungen am Stadtrand (so genannte Plattenbauten) sowie der Altbauquartiere, was aktuell dazu führt, dass diesem sehr hohen Immobilienangebot keine adäquate Nachfrage (mehr) gegenüber steht[97]. Auf diese Weise kommt es zur Herausbildung so genannter Doppelstädte einschließlich der städtebaulichen Phänomenologie der Schrumpfung („Schrumpftum") und des Flächenverbrauchs zur gleichen Zeit[98]: Die nach 1990 an der Peripherie bzw. im Umland der Städte errichteten Ein- und Zweifamilienhäuser („Aufholprozess der Eigentumsbildung") verursachten nach Schätzungen durch die Abwanderung aus den Städten einen urbanen Bevölkerungsrückgang im Umfange von 60-70 %; unterstellt man eine gleich bleibende –

[96] *Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, 2001, Rdnr. 5.
[97] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Informationen zur Raumentwicklung, 10-11/2003, S. 557; ferner *Bericht der Expertenkommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*, 2000, S. 1 ff.
[98] *Simons*, Wohnungsleerstand in Ostdeutschland – Struktur, Ursachen und Folgen, 2001, S. 1 f. (www.empirica-institut.de, 22.10.2003).

auch demographische – Entwicklung, so wird gegenwärtig von einem Leerstand von 2 Mio. Wohnungen im Jahr 2030 ausgegangen[99].

Die zentrale strategische flächenhaushaltspolitische Option, nämlich die Abwanderung der „Baulustigen" in die Eigenheim-Gebiete an der Peripherie der Städte bzw. in die der Umlandgemeinden weitestmöglich zu verringern, um ein Anwachsen der Leerstände zu begrenzen, wird somit konterkariert durch den empirisch belegbaren städtebaulichen Prozess, dass der Wohnungsneubau in Ostdeutschland in den kommenden beiden Dekaden überwiegend in dem Immobiliensegment des Ein- und Mehrfamilienhausbaus stattfinden wird; Eigenheime sind als Folge der DDR-Städtebaukonzepte in den ostdeutschen Stadtregionen besonders knapp, während der Wunsch nach dieser Wohnform in Ostdeutschland ebenso ausgeprägt vorhanden ist wie in Westdeutschland oder in anderen europäischen Ländern. Die Verknüpfung zwischen Flächenhaushalts- und Stadtumbaupolitik ergibt sich darüber hinaus auch auf dem bodenökonomischen Felde: Erst aus der Kombination niedriger Bau- und Bodenpreise entsteht eine dauerhafte Bautätigkeit, die sich beispielsweise in dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern in einer hohen Fertigstellungszahl von Eigenheimen manifestiert, die man vornehmlich auf bisherigen Freiflächen projektiert[100].

Semasiologisch erscheint die Verwendung des Terminus „Umbau" darüber hinaus als nur eingeschränkt treffend zu sein; die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) verwendet diesen Begriff für die Umgestaltung eines vorhandenen Objekts hinsichtlich wesentlicher Eingriffe in die Konstruktion oder den Bestand eines Bauwerks[101], was regelmäßig die Erhöhung des Objektwertes nach sich zieht[102]. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass ein mit rückläufigen Bevölkerungszahlen sowie wohnungswirtschaftlichen Leerstands- und Abwanderungstendenzen einher gehender Stadtumbau[103] einen Freiflä-

[99] Vgl. dazu ferner die instruktiven statistischen Daten und Prognosen für die Region Halle/Leipzig, in: Schrumpfende Städte, Arbeitsmaterialien, 2004, S. 6 ff. (www.shrinkingcities.com, 30.4.2004).

[100] Die Vermutung, dass die Eigentumsbildung in Ostdeutschland ihren Höhepunkt bereits überschritten habe und die ungünstige wirtschaftliche Situation dazu zwingen werde, die Flächennutzung verstärkt auf bereits überplanten Arealen durchzuführen, wird im Schrifttum teilweise bestritten. Dazu überzeugend *Pfeiffer*, Stadtbauwelt 2001, S. 28, 33.

[101] Vgl. § 3 der Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure (HOAI).

[102] Wertermittlungstechnisch ist hier darüber hinaus zu berücksichtigen, dass durchgeführte Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen Verlängerungen der anlässlich der Wertermittlung zu Grunde gelegten Objektnutzungsdauer nach sich ziehen (vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 WertV).

[103] *Empirica* schätzt, dass der auf Grund des Überangebots beobachtbare Verfall des Mietpreisniveaus, der mit Zahlungs- und Liquiditätsschwierigkeiten sowohl privater Vermieter als auch kommunaler Wohnungsunternehmen und Genossenschaften einer geht, weniger auf den allgemeinen demographischen Rückgang der Wohnbevölkerung zurück zu führen sein dürfte als vielmehr auf das nach 1990 geschaffene Wohnungsüber-

chen in Anspruch nehmenden städtebaulichen Wachstumsprozess keineswegs ausschließt[104], was einerseits die Ordnung und Entwicklung dieser gesamtstädtischen Expansionsprozesse – vor allem wie ausgeführt an den Stadträndern durch Ausweisung neuer Siedlungsflächen[105] – und andererseits die Umstrukturierung von Gebieten mit Funktionsschwächen und Revitalisierung brach gefallener Gebiete erfordert[106]. Das eigenständige Ziel des Städtebaus, namentlich die unter dem Topos der „erhaltenden Stadterneuerung" geführte Stabilisierung vorhandener Strukturen und Nutzungen, geht analog zur planerischen Steuerung der Expansionsprozesse von einer vollständigen Nutzbarkeit (sowie Wiedernutzbarkeit) der in Rückbaugebieten belegenen Flächen aus; mit dieser Nutzungsperspektive indes kann in von dauerhaften Abwanderungstendenzen geprägten Stadtarealen bzw. –Gebieten nicht (mehr) gerechnet werden[107].

6.1 Ökologisierung der Stadtumbaupolitik

Die Diskussionen um einen „ökologischen Stadtumbau", die gegenwärtig ebenfalls im Hinblick auf die Implementation des Nachhaltigkeits-Gedankens geführt werden, sind, das lässt sich einleitend festhalten, nicht grundlegend neu[108]; innovativ sind hingegen diejenigen Handlungsansätze, die im Kontext der ostdeutschen Umstrukturierungsprozesse geführt werden und die die von verschiedenen Expertengremien[109] diagnostizierten aktuellen städtebaulichen Entwicklungen der Stadterhaltung, des Stadtumbaus oder der Stadt-

---

angebot. Von den 800.000 Wohnungen wurden 300.000 in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet; vgl. *Simons*, Wohnungsleerstand in Ostdeutschland – Struktur, Ursachen und Folgen, 2001, S. 1 f. www.empirica-institut.de. (22.10.2003).

[104] Die Schaffung von Baurechten richtete sich nicht zuletzt auf von Seiten der Kommunen erhoffte (bauliche, monetäre) Engagements so genannter „Investoren", die – aus der Perspektive Mitte der 1990er Jahre – für die ostdeutschen Bundesländer teilweise als „neue Lichtgestalten" sowie „moderne Heilsbringer" klassifiziert wurden; vgl. kritisch zur damaligen Entwicklung *Hien*, Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 129, 131.

[105] Dieser „Aufholprozess" richtet sich fast ausschließlich auf das Immobilienmarktsegment des individuellen Eigenheimbaus, was sich Schätzungen zufolge in einem Bedarf von rund 1 Mio. Ein- und Zweifamilienhäusern innerhalb der nächsten 20 Jahre manifestiert. Siehe dazu den Bericht der *Expertenkommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*, 2000, S. 1 ff.

[106] Das wirtschaftliche Risiko des Leerstands von Gebäuden und Wohnungen ist dabei naturgemäß in erster Linie in der Sphäre der Wohnungseigentümer zu verorten, vermag sich freilich bei einem „flächendeckenden Leerstand" zu einem städtebaulichen Missstand zu verdichten, was sich nicht nur in einem Unterlassen der Instandhaltungsmaßnahmen an den betroffenen Liegenschaften zeigt, sondern des Weiteren zu einer nicht mehr hinreichenden Auslastung privater und öffentlicher Infrastruktursysteme führen kann, was insgesamt auf einen städtebaulich relevanten „Verslumungsprozess" hinaus zu laufen vermag.

[107] *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 2.

[108] Dazu bereits *Haack*, DWW 1978, S. 252, 255; *Laage*, Stadt- und Wohnungsbaupolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 466.

[109] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Stadtumbau Ost, Dokumentation des Wettbewerbs, 2003, S. 23.

schrumpfung nicht nur in Bezug auf die planerische Stärkung der Innenentwicklung sowie als dauerhaftes Thema der räumlichen Planung – auch in Westdeutschland[110] – thematisieren[111], sondern die die für den Städtebau eröffneten neuen Aufgabenfelder erkennen.

Konkret beinhalten diese erkannten neuen Aufgabenfelder auf der einen Seite die Parameter der räumlichen Einbindung vorhandener Grün- und Freiflächen[112] einschließlich der Frage der Bewertung, der räumlichen Gliederungssysteme, die auch ein auf Quartiere, Orte und Stadtteile umgelegtes System der Freiraumplanung via Bauleitplanung umfasst, der Förderung der ökologischen Leistungsfähigkeit städtischer Areale über ein Vernetzungsinstrument der natürlichen Lebensräume sowohl innerhalb als auch außerhalb des Stadtgefüges sowie der Voraussetzung, dass sich Städte und Stadtregionen in ein ökologisches Gesamtsystem (Stadt- und Landschaftsräume) einzugliedern haben, das auf der anderen Seite Organisations- und Finanzfragen umfasst[113]. Eine administrative Steuerung des Stadtumbaus ist hierbei notwendig integriert in eine auf Seiten der betroffenen Gemeinden durchzuführende Überprüfung vorhandener Bebauungspläne bezüglich des künftigen städtebaulichen Bedarfs sowie der stadtstrukturellen Integration der Planwerke[114].

6.2 Flächenrevitalisierungsstrategien in Stadtumbauprozessen

Für eine Integrierung der Flächenhaushaltspolitik in stadtumbaubedingte Umstrukturierungsprozesse ist eine gebietsscharfe Festlegung des Flächenwiedernutzungspotenzials von erheblicher Bedeutung. Auf Quartiersebene kommt dabei folgende Einteilung in Betracht:

- Dereliktion peripherer Stadtquartiere durch den vollständigen Rückbau unter Ausschluss einer städtebaulichen Nachnutzung bei gleichzeitiger Rücknahme geplanter Wohnbauflächen;

[110] Siehe dazu *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Stadtumbau West, Programm und Pilotstädte im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), 2003, S. 6.
[111] *Bräuer*, Aktuelle Probleme des Stadtumbaus, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 2 f.
[112] *Laage*, Stadt- und Wohnungsbaupolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 466 f.
[113] Die zu Grunde liegenden Planungskonzepte und politischen Strategien sollen hierbei in erster Linie ein Gesamtkonzept für die Stadtlandschaft und für die Identifizierung der Stadtteile, die flächenhaushaltspolitisch separat zu betrachten sind, erstellen; vgl. dazu *Köck*, NuR 2004, S. 1, 5 f.
[114] Hierunter sind auch informelle Pläne wie etwa Integrierte Stadtentwicklungskonzepte zu subsumieren, die unstrittig im Rahmen einer Stadtumbaupolitik steuernd unter der Zielsetzung der Verringerung des Flächenverbrauchs einzusetzen sind. Vgl. hierzu *Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*, Reduzierung des Flächenverbrauchs/Bodenschutz, 2002, Landtags-Drs. 3/6500, S. 5. Siehe hierzu **Kap. II. 2.3**.

- Dereliktion peripherer Stadtquartiere durch den vollständigen Rückbau unter der Voraussetzung städtebaulicher Nachnutzung (in erster Linie ist hier an eine bauliche Nachnutzung mit Eigenheimen oder Freizeiteinrichtungen gedacht[115]);

- Endgültige Aufgabe ehemals einer speziellen Nutzung zugeführter Flächen (z. B. militärische Liegenschaften, Bahn- und Postareale), die nun einer Konversionsmaßnahme zugänglich und im Beitrittsgebiet belegen sind[116];

- Aufgabe von Stadtquartieren mit geplanter Nachnutzung (z. B. als Kompensations- und Grünflächen unter Zuhilfenahme der Landschaftsprogramme, die neben einer Verknüpfung und Einbindung vorhandener Grün- und Freiflächen in die umgebende großräumige Landschaft sowie in den zentralen Siedlungskörper, einer räumlichen Gliederung und Gestaltung der ausgedehnten Stadtlandschaft im Verbund mit einem System grüner Ringe, neben tangentialen Grünverbindungen die ökologische Leistungsfähigkeit der Stadtlandschaft durch Vernetzung der natürlichen Lebensräume innerhalb und außerhalb der Stadt[117] sowie durch eine gezielte Sicherung des für den Wärme- und Feuchtigkeitshaushalt der Stadt wichtigen großflächigen Freiraumanteils zu optimieren vermögen[118];

- Eine „bauliche Ausdünnung“ von Neu- und Altbauquartieren (segmentierter Abriss einzelner Behausungen, Verringerung der Geschosszahl);

- Niederlegung von Gebäuden sowie die anschließende Neubebauung der Parzellen mit baulichen Anlagen, für die eine geplante bzw. bereits spezifizierte Nachnutzung (z. B. als Gewerbeflächen) vorliegt und schließlich

[115] Zu den immobilienwirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven siehe *Pfeiffer*, Stadtbauwelt 2001, S. 28, 32 f.
[116] Vgl. zur Umgestaltung des Leipziger Hauptbahnhofs *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 96.
[117] Unter stadtökologischen Gesichtspunkten wird derzeit die Landschaftsplanung innerhalb des bestehenden und umzustrukturierenden Siedlungskörpers als „nachbessernde Freiraumversorgung“ diskutiert, vgl. *Giseke*, Schrumpfende Städte – neue Chancen und Aufgaben für die Stadtentwicklung und die Freiraumplanung, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 1 ff.
[118] *Laage*, Stadt- und Wohnungsbaupolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 466 f. Ferner die Übersicht bei *Wittig/Sukopp/Klausnitzer*, Die ökologische Gliederung der Stadt, in: Sukopp/ Wittig, Stadtökologie, 1998, S. 320 f.

- die Um- und Restrukturierung der (zu erhaltenden) Innenstadt (d. h. Rückbau der nicht mehr von den Bedarfsplanungen gedeckten Liegenschaften sowie von nicht Stadtbild prägender Bausubstanz unter der planerischen Prämisse der Neueinfügung von Einzelhandelsgebäuden nebst anderer „erwünschter innenstadtrelevanter Nutzungen“[119].

Von der Zielvorstellung des Stadtumbau-Ost-Programms her kann diagnostiziert werden, dass neben der intendierten Stabilisierung städtisch-urbaner Wohnungsmarktkonstellationen primär durch Niederlegung von aus der Nutzung genommenen Liegenschaften eine Investitionsförderung in den von den eben skizzierten Rückbaumaßnahmen (besonders) betroffenen gemeindlichen Gebieten auf den Weg gebracht werden soll, die Elemente einer Aufwertung in den Innenstädten durch Förderung des Wohnens im Bestand anstelle der Neuausweisung von Bauflächen an den Stadträndern umfasst[120].

Freilich können diese Zielvorgaben unterlaufen werden, indem eine sinnvolle Nach- und Wiedernutzung der freizulegenden Areale – die nicht notwendigerweise von sämtlichen Marktteilnehmern befürwortet zu werden braucht – nicht dauerhaft oder auch nicht nur für einen bestimmten Zeitraum realisiert werden kann. Hier stellt sich die entscheidende Frage, ob es gelingt, unter Zugrundelegung der Normen des Baugesetzbuchs planerische „Flächensicherungsstrategien“ in dem Maße zu implementieren, in dem eine erneute Inwertsetzung aktuell freigelegter Parzellen mit baulicher bzw. verkehrlicher Infrastruktur dauerhaft erfolgen kann.

Einig ist man sich hierbei derzeit darüber, dass diese Realisierung vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit bereits skizzierten demographischen Entwicklung sowie eingedenk der Zielvorgabe, die Förderung des Wohnungsbaus in Einklang zu bringen mit den Elementen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, nur über einen *Umbau der Fördersysteme* zu bewerkstelligen ist. Hieraus ergibt sich folgerichtig ein Überdenken des finanziellen Förderinstrumentariums der Stadtumbaupolitik: Als notwendig erachtet werden in der Diskussion Maßnahmen zur Aufwertung der Innenstädte sowie zur Verbesserung urbaner Lebensbedingungen, die in die Forderungen zur Aufstockung der Städtebauförderung nebst

[119] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 13.
[120] *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128, 130; *Preibisch*, Städtebaupolitik des Bundes: Neue Aufgaben, neue Chancen, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 5 ff.

Erweiterung laufender Programme wie „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost bzw. West“ münden[121]. Folgende Argumente werden in diesem Kontext ins Feld geführt: Ohne eine entsprechende Förderung könnte von den Kommunen im Innenbereich kein finanziell tragbares Bauland – in dem Niveau vergleichbar mit dem Rand der „Baulandpreisgebirge“ – den Privaten, Wohnungsunternehmen und Gewerbebetrieben angeboten werden. Diese Angebotserstellung gewinnt in dem Themenfeld *Stadtumbaupolitik* dadurch eine herausgehobene Bedeutung, dass auf revitalisierbaren (Rückbau-)Flächen eine adäquate Abfederung der hinsichtlich der Wiedernutzbarkeitsaktivitäten entstehenden „unrentierlichen“ Kosten, die auch Entschädigungsleistungen an Grundstückseigentümer beinhalten, ohne entsprechende Förderinstrumente von den Kommunen nicht zu leisten sei. Damit einhergehen müsse die Verschaffung eines größeren Stellenwerts des im Rahmen der Flächennutzungssteuerung nicht zuletzt prophylaktisch einsetzbaren Instrumentariums der Städtebauförderung zur Sicherung von Stadtteilen mit Ghettoisierungstendenzen (z. B. das Förderprogramm „Soziale Stadt“) sowie in Bezug auf den Stadtumbau mit absehbaren Entvölkerungsprozessen[122].

Stadtumbaupolitik als Element einer Flächenhaushaltspolitik hat somit auf Seiten der finanziellen Förderung dafür Sorge zu tragen, dass in erster Linie Fördermittel für die Aufbereitung von Brachflächen jeglicher Typisierung bereitgestellt werden. Für eine marktgerechte Bemessung dieser Fördermittel ist indes eine Veränderung des Systems der Wertermittlung[123] (Buchwerte) für diese Flächenkategorien unabdingbar, um eine Konkurrenzfähigkeit mit Außenbereichsgrundstücken zu erlangen, Baulandreserven zu mobilisieren und preiswertes, bodenmarktadäquates Bauland zur Verfügung zu stellen. Freilich ist eine Strategie der Innenentwicklung in der Tat nur unter erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel – nicht nur solcher der Städtebauförderungs- und Entwicklungsprogramme – leistbar und birgt unzweifelhaft wirtschaftliche Risikofaktoren in sich. Um insbesondere in Stadtregionen mit Wohnungsüberschüssen den verbleibenden Neubau gezielt auf innerstädtische Flächenpotenziale zu lenken, werden darüber hinaus standort- und flurstücksscharf ein-

[121] Siehe *Krautzberger*, Zum Stand der Stadtumbaupolitik, Die neuen Programme des Bundes und der Länder, in: vhw-Bericht „2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht“, 2002, S. 15 ff.
[122] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung); siehe dazu ferner Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 9 ff.
[123] Dazu **Kap. II.5.9**.

setzbare Investitionszulagen an Stelle räumlich undifferenziert wirkender Steuererleichterungen und Fördermittel als zielführend erachtet[124].

7. Fragestellung und Gang der Untersuchung

Eine kommunale Flächenhaushaltspolitik, die sich als ein Element einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik versteht, hat den Bodenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu begrenzen, für eine Stärkung und Revitalisierung städtischer Strukturen Sorge zu tragen sowie einen Freiraumschutz durch Senkung des Flächendrucks und Schonung des Freiraums im städtischen Umfelde zu gewährleisten.

Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag vermag als eine Art Schlüsselindikator dafür betrachtet zu werden, dass das zentrale Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs im Sinne einer nachhaltigen Flächennutzungspolitik noch nicht erreicht wurde. Mit der Nichterreichung dieses Ziels könnten Defizite des geltenden Bodenrechts verknüpft sein, die durchaus in der Problematik einer ineffizienten Nutzung der Ressource Grund und Boden wurzeln und denen in dieser Arbeit nachgegangen werden soll. Die Ineffizienz ergibt sich hierbei sowohl aus einer Inanspruchnahme bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen als auch aus einer mangelnden Zugriffsmöglichkeit – durch welche Akteure auch immer – auf brach liegende Areale in den Innenstädten, und zwar für die „Rezyklierung“ dieser Flächen für Wohn- und Gewerbebauten (*Flächenkreislaufprinzip*), aber auch zur Realisierung natur- und bodenschutzrechtlicher Zielvorstellungen (beispielsweise vorbereitende Maßnahmen zur Unterschutzstellung nach dem BNatSchG oder Bodenentsiegelungen nach dem BBodSchG).

Die vorhandenen planerischen und städtebaurechtlichen Möglichkeiten zur kommunalen Setzung von Anreizen für eine Politik der Innenentwicklung, deren Effizienz und Vollzugseignung im Hinblick auf die Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der vorliegenden städtebaurechtlichen Analyse ebenso zu diagnostizieren sein wird wie eine Prüfung der Erforderlichkeit von Ergänzungen und Verschärfungen des geltenden Planungsregelwerks durchzuführen ist, werden dabei konterkariert durch die tatsächlichen flächeninanspruchnehmenden Verhaltensweisen (und nicht zuletzt auch Erwar-

[124] Vgl. zur aktuellen Diskussion instruktiv *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 43 f.; *Bräuer*, Aktuelle Probleme des Stadtumbaus, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 4 f.

tungshaltungen) der auf dem Bodenmarkt tätigen Akteure: Die Mobilisierung vorhandener Flächenreserven wird in der Praxis in nicht unerheblichem Maße durch Eigentumsfragen (d. h. durch eine mangelnde Bereitschaft nicht bauwilliger Eigentümer) sowie durch einen mangelnden politischen Willen der Planungsträger, das vorhandene rechtliche Instrumentarium *de facto* anzuwenden, erschwert. Gewiss lässt sich der Umstand einer defizitären Bereitschaft zur Ausnutzung der rechtlich gegebenen Möglichkeiten für eine Schonung des Außenbereichs damit begründen, dass das Flächensparziel den Interessen der Akteure per se entgegensteht.

So bleibt festzuhalten, dass aus der Perspektive des einzelnen Marktteilnehmers ein Halten von Grundstücken in spekulativer Absicht auf Grund des bestehenden Grundsteuersystems lukrativer als deren zügige bauliche Inwertsetzung ist, und flächenextensive Bauformen wie das freistehende Einfamilienhaus besitzen eine unverändert hohe Präferenz in der Bevölkerung; auch ist eine Nachverdichtung im Bestand unter Berücksichtigung einer zu geringen Zurverfügungstellung von Mitteln der Städtebauförderungsprogramme nur eingeschränkt realisierungsfähig.

Den erkannten Mängeln hinsichtlich der Anreizsetzung vermag durch den Aufbau von entscheidungsunterstützenden Informationssystemen entgegen gewirkt zu werden. Gegenwärtig fehlt es zwar noch an den informationellen Grundlagen, um eine Politik der Flächenverbrauchsreduzierung wirksam zu etablieren. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, Brachflächenkataster (unter Einschluss von Flächenrecyclings- und Nachverdichtungspotenzialen) einzurichten. Damit derartige Kataster Bestandsentwicklungsprozesse informationell „unterfüttern“ können, ist die Bildung von Flächentypen von Bedeutung (traditionelle Baulücke, Brachflächen, untergenutzte Standorte, ungenutzte Reserveflächen von Betrieben, Umnutzungs-, Konversions- sowie Neubauflächen). Allgemein stellt die Herstellung größerer Markttransparenz über das Instrumentarium einer Baulandausweisungsinformation, über bestehende Brachflächen, überbaubare, indes bisher nicht oder untergenutzte Flächen einschließlich der Eigentumsverhältnisse einen unverzichtbaren Bestandteil einer zukunftsfähigen Flächenhaushaltspolitik dar.

Hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten für eine Einflussnahme auf Planverwirklichung im Rahmen der Bauleitplanung ist – auch vor dem Hintergrund der Ergänzungsbedürftigkeit dieses bauleitplanerischen Instrumentariums – zu differenzieren: So kann die Kon-

struktion des „Baurechts auf Zeit“ sowie die Einführung eines Bedarfsnachweises für die Ausweisung von Bauland im Außenbereich zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme eine nicht unerhebliche Funktion übernehmen. Im Kontext des Stadtumbaus, auf den in dieser Untersuchung insbesondere eingegangen werden soll, stellen sich originäre Probleme. Deshalb ist ein besonderes Augenmerk auf die Erforderlichkeit nach der planerischen Bewältigung der „Rückabwicklung“ von Bebauungsplänen – einschließlich der Entfernung von Baurechten – zu richten. Eine entscheidende Frage dürfte folgerichtig sein, wann und in welchem Umfang ein Gemeinwohlinteresse an den projektierten Rück- und Umbaumaßnahmen besteht.

Für die Verwirklichung der Ziele der Flächenhaushaltspolitik könnte die unbefristete Gültigkeit von Bebauungsplänen generell ein wesentliches Hindernis darstellen. Diskutiert wird daher derzeit, die entschädigungslose Rücknahme von Baurechten zu erleichtern und für näher bestimmte Fallkonstellationen ein befristetes Baurecht einzuführen. Zu untersuchen ist in diesem Kontext, ob von der Novellierung des BauGB im Rahmen des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau 2004) weitere Impulse für die Förderung der baulichen Innenentwicklung ausgehen (Optimierung der Belange innerhalb der Bodenschutzklausel dergestalt, dass die planende Gemeinde dazu angehalten wird, sämtliche sich anbietenden Alternativen der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung sowie analoger Strategien der Innenentwicklung in den Abwägungsvorgang einzubeziehen und diesen Belangen ein herausgehobenes Gewicht zu verleihen).

Besondere rechtliche Fragestellungen ergeben sich hinsichtlich der Stadtumbaupolitik als Sonderfall einer Flächenhaushaltspolitik mit einem erheblichen revitalisierungsfähigen Flächenressourcenpotenzial; zu bedenken ist hierbei, dass die Notwendigkeit, den Stadtumbau auf breiten Konsens zu stützen und weitestgehend informelle Planungsinstrumentarien einzusetzen, nicht den Blick dafür verstellen darf, dass die anstehenden Probleme und Konfliktsituationen auch in formalen Strukturen sowie unter dem Einsatz hoheitlicher Flächennutzungssteuerungselemente einer alsbaldigen, zeitnahen Lösung zuzuführen sind. Nichtsdestoweniger stellt sich die Frage nach möglichen Einsatzformen städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB und nach sonstigen öffentlich-rechtlichen Verträgen gemäß den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder. In Bezug auf die Einsatzfelder werden derzeit die Übernahme bestimmter Leistungen im Bereiche städtebaulicher Maßnahmen (Planungen, freiwillige Bodenordnungen) durch private Akteure nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB,

die vertragliche Regelung von Zwischennutzungen (auch in der Form der Duldung) sowie nicht zuletzt Vereinbarungen über einen Verzicht auf die Geltendmachung von Planungsschäden erwogen.

Eine kommunale Innenentwicklungsstrategie, die darauf abzielt, die Innenstädte beispielsweise durch Ausweisung von Ein- und Mehrfamilienhausgebieten auf ehemaligen Hochhausflächen (z. B. Plattenbaugebiete) einer baulichen Attraktivität zuzuführen, hat sich mit einer besonderen rechtlichen Problematik in dem Fall auseinander zu setzen, in dem Grundstücke und Flächen mit jeweils bestehendem nutzungsspezifischem Baurecht herabgezont oder – im Falle fehlenden Interesses Bauwilliger – in ihrer *Privatnützigkeit* aufgehoben werden sollen. Die gemeindlichen Planungsbehörden sehen sich in diesen Fällen besonderen Abwägungsvoraussetzungen bei der Aufhebung von Nutzungen gegenüber gestellt, für deren sachgerechte Bewältigung nur sehr rudimentäre höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt. Die Gemeinden haben dann unter realistischen Bedingungen Abwägungsentscheidungen über die künftige individuelle Stadtentwicklung zu treffen, die sowohl sozial als auch ökologisch verträglich und gleichzeitig ökonomisch „voranbringend“ – etwa im Sinne einer Minimierung des Leerstandsverlusts auf Seiten der Grundeigentümer – sind.

Nachgegangen werden soll weiters der Prüfung der Anwendungswürdigkeit des Sanierungsrechts für die Durchführung einer Stadtumbaupolitik, die sich an den in Kap. I. 6. skizzierten stadtplanerischen Prämissen ausrichtet, ferner der Eruierung des Novellierungs- und Änderungsbedarfs, der Frage nach der rechtlichen Klassifizierung einer Ordnungsmaßnahme nach § 147 BauGB im Hinblick auf die Niederlegung von Gebäuden bzw. Freimachung von Flächen sowie des Erfordernisses tatsächlicher städtebaurechtlicher Anpassungsbedarfe im Rahmen des § 172 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (Umstrukturierungssatzung), sollte sich das Sanierungsrecht als nicht hinreichend passgenau erweisen. Als unzureichend könnte sich das Sanierungsrecht unabhängig von seiner grundsätzlichen Eignung für den Stadtumbau deshalb erweisen, weil Sanierungsmaßnahmen im Regelfall zu einer Steigerung der Bodenwerte beitragen; bei dem Stadtumbau steht jedoch die Dämpfung von Wertverlusten im Vordergrund flächenhaushaltspolitischer Überlegungen und Planungsaktivitäten mit dem Ergebnis der Herausbildung etwaiger veränderter Flächennutzungs- und Ausgleichsbetragsverrechnungsverfahren.

Stadtumbau- und Rückbauprozesse als komplexe städtebauliche Flächensteuerungsmaßnahmen erfordern insbesondere unter den in Kap. I. 1. diagnostizierten Schrumpfungs- und Stagnationstendenzen ein vollumfängliches Überdenken der Instrumente der Stadtentwicklung und Stadtplanung sowie der Elemente des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts, die nur in einer sinnvollen Kombination Stadtumbauprozesse erfolgreich zu begleiten vermögen und damit als geeignete Strategien zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Nach- und Umnutzung einzustufen sind.

Eine erhebliche flächenhaushaltspolitische Relevanz liegt ferner der Überlegung zu Grunde, eine *Rückbauverpflichtung* des Bauherrn baurechtlich zu verankern. In ähnlicher Weise könnte ein entschädigungsloses Rückbaugebot bei nicht mehr verwendeten respektive nicht „marktgängigen“ Grundstücken einen gewichtigen Beitrag dafür leisten, die Wiedernutzung von urbanen Brache- und Konversionsflächen zu optimieren. Klarzustellen ist mithin, dass eine Anordnung des Rückbaus auf Kosten des Eigentümers möglich sein sollte, sofern die Kosten des Rückbaus aus den Erträgen des Grundstücks oder durch den Einsatz ersparter Aufwendungen aufgebracht werden können.

Eingegangen werden soll ferner auf eine Integrierung bodenökonomischer Fragstellungen in die baurechtliche Analyse. So wird beleuchtet, ob Bodenpreise als Revitalisierungshindernisse vornehmlich innerstädtischer Brachflächen anzusehen sind, die die Subventionserwartungen der Eigentümer widerspiegeln; in diesen Kontext gehört ebenfalls eine Betrachtung der Effektivität des städtebaurechtlichen Instrumentariums in Bezug auf den „ewigen Bodenrentenstrom“ der Grundeigentümer. Besonderes Augenmerk ist daher zu richten auf die für eine Flächenhaushaltspolitik nachgerade existenzielle Frage der Verteilung der Verfügungsrechte am Grund und Boden („property rights“). Es stellt eine normative Entscheidung innerhalb der Rechtsordnung dar, ob es einem Bodeneigentümer freistehen soll, auf welche Weise er sein (Brache-)Grundstück zu nutzen gedenkt bzw. ob seine Verfügungsrechte aus sozial-, umwelt- oder wirtschaftspolitischen Erwägungen heraus durch bestimmte öffentlich-rechtliche Restriktionen eine gewisse Relativierung erfahren (sollten).

Hinzu kommt, dass reformerische Ansätze der Bodenordnung auf die generell mangelnde Verfügbarkeit an Flächen für die sehr differierenden Nachfragergruppen reduziert werden; hierbei wird im Allgemeinen auf die geringe Wohneigentumsquote in Gesamtdeutschland

rekurriert und neben dem Problem der Flächenausweisung die verteilungspolitische Ebene in den Vordergrund gestellt (ungleiche Zugangschancen zum Boden). Der Zugang zu Flächen, so wird seitens der Ökonomie argumentiert, stellt für jeden Menschen eine lebensnotwendige Möglichkeit dar, unabhängig von sozialer Gruppenzugehörigkeit sowie von Stellung, Einkommen und Vermögen.

Zudem bietet der Themenkomplex „Stadtumbau und Wertermittlung in der kommunalen Praxis“ ein geeignetes Feld zur Einarbeitung in einen zunehmend wichtiger werdenden Bereich zur Darstellung sich ergebender Rechtsfragen der Wertermittlung bei nicht mehr nachgefragten Nutzungen (Übernahmeansprüche, Entschädigung bei Geboten, Planungsschäden, Vorteilsausgleich, Gewinnung von Interessenten für eine sinnvolle Nachnutzung). Mit einer realitätsgerechten Wertermittlung steht und fällt der effektive Einsatz nahezu des gesamten städtebaurechtlichen Instrumentariums (Umlegung, städtebauliche Gebote, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, gemeindliche Vorkaufsrechte). Worin besteht die Wichtigkeit der Grundstückswertermittlung für den Stadtumbau allgemein (in Ost und West gleichermaßen)? Welches sind hierbei die Wert bestimmenden, Wert steigernden und Wert mindernden Faktoren?

Von besonderer Bedeutung dürfte hier eine kritische Überprüfung des Vergleichswertverfahrens sein; ist die Durchführung einer Wertermittlung aufgrund vergleichbarer Grundstückspreise in Stadtumbau-Gebieten zweckmäßig, wenn eine Vergleichbarkeit mangels Transaktionen auf dem Immobilienmarkt nicht bzw. nur cum grano salis gegeben ist? In diesem Zusammenhang wird angeregt, in den Vorschriften zur Wertermittlung von Grundstücken die Flächenkategorie „Brache und Recyclingflächen“ zusätzlich einzuführen und dadurch eine sachgerechte Wertermittlung zu ermöglichen, die solche Recyclingflächen nicht mehr wie bisher lediglich als Abweichung von der normalen Flächenkategorie abbildet.

Eng mit dem Fragenkomplex der Wertermittlung verknüpft ist das Aufzeigen von Möglichkeiten und Folgen der Umplanungen. Es sollte im Sinne einer rechtlichen Handlungsanleitung für Gemeinden vermittelt werden, dass Planungen, die bisherige Baurechte einschränken, aufheben bzw. anderweitige Nutzungen zulassen, rechtlich statthaft sind, auch wenn sie Entschädigungsfolgen auslösen.

II. Steuerung des Flächenverbrauchs im Städtebaurecht unter besonderer Berücksichtigung der flächenhaushaltspolitischen Problematik des Stadtumbaus

1. Das Recht der Bauleitplanung

1.1 Bauleitplanung als wichtigster Ordnungsrahmen zur Steuerung der Flächennutzung (Grundsätze der Bauleitplanung nach § 1 BauGB)

Aus § 1 Abs. 1 BauGB, nach dem die Bauleitplanung die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorbereiten und leiten soll, lässt sich gewiss eine tendenziell Flächen verbrauchende sowie Boden beanspruchende Funktion ableiten, mit der Konsequenz, dass das Bauplanungsrecht von seiner Zielkonzeption her im Grunde nicht auf die Schonung von Flächen ausgerichtet ist[125]. Dennoch vermag der Bauleitplanung in wesentlichem Umfang eine steuernde Funktion hinsichtlich Flächenressourcen sparender Bodennutzungen zuerkannt werden[126]. Damit gerät die Bauleitplanung als örtliche Gesamtplanung einschließlich ihrer Planwerke zur Nutzung und Bebauung der Flächen hinsichtlich der Etablierung einer kommunalen Flächenhaushaltspolitik in das Blickfeld des Interesses.

Instrumentelle Ansätze für ein Flächenrecycling auf kommunaler Ebene werden regelmäßig nicht durch das vorhandene Bauleitplanungsrecht erschwert, sondern durch ein mangelndes, frühzeitig abgestimmtes Verfahren, das bereits im Stadium der formellen städtebaulichen Planung wurzelt und damit die Weichen für ein Boden schonendes Flächenrecycling zu stellen vermag[127]; als wesentliche Voraussetzungen werden hierfür neben einem veränderten Bewusstsein der kommunalen Entscheidungsträger die Einwirkungsmöglichkeiten auf die privaten Grundstückseigentümer genannt. Städtebau- und bauplanungsrechtliche Instrumente besitzen eine umso größere Einflussmöglichkeit für das Zustandekommen eines Flächenrecyclings, je mehr die bauleitplanerischen Vorstellungen der Kommunen dieses Ziel hinreichend präzise widerspiegeln. Man könnte pointiert formulieren, dass die Etablierung einer Flächenhaushaltspolitik zur Bodenressourcenschonung gegen die Ausweisung erstmalig in Wert zu setzender Areale „*auf der grünen Wiese*“ antritt[128].

[125] Dazu *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 55 f.
[126] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 10, Rdnr. 34.
[127] *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 193.
[128] *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 28.

Eng mit den hier skizzierten Problemen ist die korrekte Verortung von Elementen eines „naturverträglichen“ Flächenmanagements in den zur Verfügung stehenden städtebaulichen, aber auch fachplanerischen Ebenen. Die Suche nach den Planungsvarianten, aber auch möglichen Planungsalternativen wird hierbei flankiert von folgenden Überlegungen: Auf der Ebene des Planungsrechts[129] ist das aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ableitbare Abwägungsgebot für eine die privaten und öffentlichen Belange schonende Vorhabenverwirklichung anzuwenden. Alternativlösungen sind dabei ernsthaft in Erwägung zu ziehen, um eine etwaige Kollision mit dem Übermaßverbot zu verhindern, das das Erreichen der planerischen Zielvorgaben hinsichtlich geringerer Eingriffsintensität fordert[130]. Dies bedeutet freilich insbesondere im Hinblick auf die das Grundeigentum belastenden bzw. beeinträchtigenden Umnutzungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus, dass eine möglichst eigentumsschonende Planungsalternative zu wählen ist, um nicht in die Gefahr unverhältnismäßiger Eigentumseingriffe zu geraten.

Gemeindliche Bauleitplanung bedeutet indes auch und in erster Linie die Verfügbarmachung sowie die Anwendung hoheitlicher Steuerungs- und Kontrollinstrumente, auf die die Kommune im Bedarfsfall zurückgreifen sollte; schon der Hinweis auf das Vorhandensein der Instrumente der Bauleitplanung sowie ihrer Sicherung vermag zur Konsensfindung mit denjenigen Eigentümern beizutragen, die von stadtumbaupolitischen Maßnahmen betroffen sind[131].

1.2 Erforderlichkeit der Bauleitplanung

Eine Rechtspflicht der Kommunen zur Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 1 Abs. 3 BauGB, die eine städtebauliche Bestandsentwicklung planerisch absichern, besteht nicht. Erforderlich ist vielmehr ein Rekurrieren auf die in einer Kommune vorfindliche konkrete städtebauliche Situation sowie auf das von ihr aufgestellte Flächennutzungskonzept[132]; Bauleitpläne sind generell aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

[129] Zur Zulassung von Nachnutzungen und Entwidmung von Flächen in der Fachplanung siehe **Kap. II. 1.9**.
[130] BVerwGE 71, S. 166, 171; BVerwGE 75, S. 214, 237; BVerwG, NVwZ 1993, S. 572, 574; BVerwG, NVwZ 1993, S. 887.
[131] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 14.
[132] BVerwG, DVBl. 1971, S. 759.

Im Rahmen von durch den Entwicklungs- und Ordnungsauftrag der Bauleitplanung gestützten Wieder- und Nachnutzungsaktivitäten dürfte – bei einer erwünschten baulichen Nutzung einer Fläche innerhalb des Bestands – das Vorliegen einer Negativplanung eher die Ausnahme darstellen. Eine etwaige städtebauliche Fehlentwicklung könnte eine Kommune indes bei Vorliegen divergierender Nutzungsinteressen geltend machen, etwa dann, wenn ein bauliches Konzept eines Investors grünordnerischen Vorstellungen der Gemeinde zuwiderläuft; in diesem Fall könnte allerdings eine unzulässige Negativplanung vorliegen. Dieser Tatbestand ist folgend zu prüfen.

Nach § 1 Abs. 5 BauGB sollen Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten; vorrangig ist eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln[133]. Angesprochen ist als Umsetzungsinstrument dieser städtebaulichen Entwicklung die Ebene der Bauleitplanung. Der Terminus der „*natürlichen Lebensgrundlagen*“ umfasst dabei die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tier- und Pflanzenwelt und ihre Wechselwirkungen für einen leistungsfähigen Naturhaushalt[134].

Im Bereich des BauGB handelt es sich bei dem Nachhaltigkeitsparadigma im Grunde um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der durch den Katalog des § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB eine Konkretisierung erfährt. Die Zweite Konferenz der Vereinten Nationen, die sich mit der Entwicklung der menschlichen Siedlungstätigkeit beschäftigte, verstand unter einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zuvörderst wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigungsmöglichkeiten und den sozialen Fortschritt im Einklang mit den Anforderungen an den Umweltschutz[135]. Vielfach wird gefordert, neben einer Integrierung des Prinzips der Nachhaltigkeit gleichsam als Überbau für das Gesamtinstrumentarium der Bauleitplanung und des Städtebaurechts in § 1 Abs. 3 BauGB als Verfahrensleitprinzip des Planverfahrens (verbunden mit einer entsprechenden *Bedarfsplanung*) bzw. in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB als materielles Leitprinzip auch eine „Sozialverträglichkeitsprüfung“ durchzuführen[136]. Die Formulierung insbesondere der materiellen Leitlinien als unbestimmte Rechtsbegriffe lässt eine interpretatorische Hinterfüllung der Termini zu.

[133] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 11, Rdnr. 5.
[134] *Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, 2001, Rdnrn. 311 und 339.
[135] *Krautzberger/Stemmler*, Zum Rechtsbegriff der nachhaltigen räumlichen Entwicklung, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 317, 319 f.
[136] *Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung*, Stellungnahme zur Novelle des BauGB, 2003, S. 5.

Man wird mit Fug feststellen können, dass bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele das Vorhandensein planerischer Steuerungselemente erforderlich ist. Neben der Verortung des Nachhaltigkeitsprinzips in den Planungszielen ist aus Sicht der Literatur ferner auf Folgendes hinzuweisen: Das Städtebaurecht soll den Trägern der Bauleitplanung die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung der Gebietskörperschaften zur Verfügung stellen, soweit diese Entwicklung eine städtebauliche Relevanz aufweist und durch letztere veranlasst wird[137]; die Aufgabe der Bauleitplanung ist hierbei gewiss nicht nur in einer Bereitstellung von Flächen, sondern auch in einer Schutz- und Entwicklungsfunktion der natürlichen Lebensgrundlagen zu sehen.

Die Flächenhaushaltspolitik unter den Planungsmaximen des § 1 Abs. 5 BauGB muss ferner eine generelle Beschäftigung mit Aspekten der ökologischen Aufwertung innerstädtischer Brachflächen beinhalten; das normativ festgelegte Ziel der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung nach § 1 Abs. 5 BauGB begründet im Rahmen der Ökologisierungsmaßnahmen der Innenstädte ein Spannungsfeld insoweit, als eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung die Konzentration auf die Innenentwicklung des Siedlungskörpers, mithin auf eine Orientierung am Leitbild der *kompakten Stadt* meint, um den Außenbereich weitgehend von Bebauung freizuhalten und einem weiteren Flächenverbrauch – der kontinuierlichen Verschiebung der Siedlungskante in den landschaftlichen Freiraum hinein[138] – entgegenzuwirken[139]. *Stadtumbau* als wesentlicher von der gemeindlichen Bauleitplanung zu bewältigender Problemkomplex muss sich notwendigerweise unter der Prämisse des Entwicklungs- und Ordnungsauftrags mit dem Postulat einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung auseinandersetzen, d. h. neben das Ordnungsprinzip des § 1 Abs. 3 BauGB treten.

1.3 Abwägungsgebot

Zur Steuerung der Flächennutzung wurde in der Literatur bislang das bauleitplanerische Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB lediglich im Rahmen der Aufstellung der Bauleitpläne hinsichtlich der darin einzustellenden öffentlichen und privaten Belange thematisiert[140]. Unter der Maßgabe, dass die Abwägung rechtsfehlerfrei durchgeführt wird[141], sind

[137] *Bönker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, § 5 Rdnrn. 5 ff.; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 11, Rdnrn. 5 f.
[138] *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 32 f.
[139] *Köck*, NuR 2004, S. 1, 5.
[140] Siehe dazu nur *Sendler*, UPR 1995, S. 41, 42 f.
[141] BVerwGE 45, S. 309 ff., 314 f.; BVerwGE 56, S. 283 ff., 287 ff.

als abwägungsrelevante Belange beispielsweise die bestehende Nutzungsart, der Naturschutz, die natürliche Nutzungseignung sowie die struktur-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Wertigkeit der geplanten Nutzung von Bedeutung. Legt man weiter die Prämisse zu Grunde, dass die Bauleitplanung wie gezeigt die Vorbereitung und Lenkung der Inanspruchnahme von Grund und Boden zur grundsätzlichen Aufgabe hat, wird zur Zielerreichung der Flächenverbrauchsreduktion eingedenk der Rechtstatsache, dass sich die planende Gemeinde in der Kollision verschiedener abwägungsrelevanter Belange für die Bevorzugung des einen und die Zurückstellung des anderen zu entscheiden vermag[142], eine Änderung bzw. Festschreibung der Abwägungspräponderanz bodenpolitischer Belange gefordert[143]. Hierzu wird angemerkt, dass dieser Vorschlag das Prinzip der gerechten Abwägung gleichwertiger Belange untergrabe, indem diese grundsätzliche Gleichwertigkeit im Rahmen weiterer Stärkungen des Boden- und Freiraumschutzes nicht mehr gewährleistet sei[144].

1.3.1 Änderung der Abwägungsdirektiven für den Stadtumbau

Ungeklärt ist ferner sowohl in Literatur als auch in der Rechtsprechung die stadtumbaupolitische Sonderfrage, inwieweit eine Handhabbarkeit der Abwägungsdirektiven im Rahmen der Rückabwicklung der Bauleitpläne, mithin bei dem Entzug der baulichen Nutzung und nicht einer – unter Berücksichtigung der Abwägung – eröffneten Nutzungsfunktion vorliegend gegeben ist. Durch Festsetzungen des Bebauungsplans vermag die Gemeinde dem Eigentümer die zulässige Nutzung seines Grundstücks zu entziehen, wenn dies durch besondere Gründe des Wohls der Allgemeinheit gerechtfertigt erscheint[145]. M. a. W.: Die gegeneinander und untereinander gerecht durchzuführende Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB muss bei der Aufstellung von Bebauungsplänen hinreichend gewichtige, städtebaulich beachtliche Allgemeinwohlbelange für eine bestimmte ausgewählte Planalternative

[142] BVerwGE 34, S. 301, 308 f.
[143] *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend, 2000, S. 1 ff.
[144] *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 16. Siehe zum EAG Bau **Kap. II. 3**. Die mit der BauGB-Novelle eingeführte Umweltprüfung sieht bezüglich des „Schutzguts Boden“ eine Berücksichtigung des Vorrangs von Flächenrecycling und Nachverdichtung, der Beeinträchtigungen des Bodens durch Versiegelung, sonstige Umnutzung, mittelbar durch Schadstoffe sowie eine Berücksichtigung der Auswirkungen hinsichtlich der Überplanung belasteter Bodenflächen vor; die Umweltprüfung lässt freilich die materiellen Vorgaben, insbesondere die Abwägungsdirektiven des BauGB, unberührt. Dazu *Kuschnerus*, Rechtliche Anforderungen an die Umweltprüfung, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 9.
[145] BVerwG, DVBl. 1971, S. 776, 750; BVerfGE 104, S. 1, 13; BVerwG, NVwZ-RR 1997, S. 83; BVerwG, NVwZ 2001, S. 560, 561.

ergeben. Nach einschlägiger Judikatur des *Bundesverwaltungsgerichts* müssen diese Belange ein umso größeres Gewicht einnehmen, je stärker die Festsetzungen des Bebauungsplans die Befugnisse des Eigentümers einzuschränken vermögen bzw. den Eigentümern zugeordnete Grundstücke zur Gänze aus der Privatnützigkeit herausnehmen[146].

Im Rahmen der anzustrebenden planerischen Bewältigung von Rückbau- und Innenentwicklungsprozessen ist daher der Fokus auf folgende Abwägungs-Themenkomplexe zu richten:

- Erforderlichkeit einer „umgekehrten Abwägung" bei der Rückabwicklung von Bebauungsplänen;
- Integrierung der Schaffung von Ausgleichsflächen für den Naturschutz im Rahmen einer „Entbauungsabwägung";
- Konzentration der örtlichen Bebauungsplanung nicht auf die Neuausweisung von Gebieten, sondern auf die Aufhebung von Baurechten.

1.3.2 Berücksichtigung öffentlicher und privater Belange bei der Änderung der Abwägungsdirektiven

Derzeit laufende Untersuchungen[147] in von Rückbau- und Umstrukturierungsprozessen betroffenen ostdeutschen Städten und Kommunen, die auch Befragungen bei örtlichen städtischen Wohnungsbaugesellschaften sowie Baugenossenschaften beinhalten, verdeutlichen die Probleme in Bezug auf die Voraussetzungen für die Zulässigkeit Baurechte einschränkender oder aufhebender Festsetzungen: Durch Festsetzungen entstehende, ausschließliche „Aufgabe-Gebiete", in denen das gesamte Stadtquartier von der Niederlegung der baulichen Anlagen betroffen ist, werden in der Praxis nach derzeitigem Stand – jedenfalls kurz- bis mittelfristig – kaum zu beobachten sein. Der Stadtrückbau soll sich nach den vorliegenden (informellen) Planwerken ostdeutscher Städte in erster Linie an der Siedlungskante abspielen, d. h. die Städte sollen dort „schrumpfen", wo man sie zuletzt erweiterte[148]; man wird in diesem Rahmen die Aufhebung baulicher Nutzbarkeit zuvörderst in peripheren Lagen vornehmen.

[146] BVerwGE 34, S. 301, 305; BVerwG BRS 47, S. 36.
[147] Siehe *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost", 2003; Dazu *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 1 ff.
[148] Detaillierte Informationen hierzu unter www.schrumpfende-staedte.de

Die vollständige Aufhebung von Baurechten kann darüber hinaus nur unter der Bedingung einer schlüssigen Prognoseentscheidung im Rahmen der Gesamtgüterabwägung erfolgen, die zwar die geplante Nachnutzung (noch) nicht detailliert aufzuführen braucht, die aber den Umfang des zukünftigen Wohnungsbedarfs in den betroffenen Gebieten hinreichend nachvollziehbar abbilden muss. Gemäß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip sollte bei der Aufstellung der Pläne auch das jeweils mildere „Abbruch-Mittel" in Erwägung gezogen werden. Das Städtebaurecht erlaubt die Einschränkung von Baurechten (ergo die Beeinträchtigung privater Belange) auf ein begrenztes Maß insbesondere für den Fall, in dem mit der Reduzierung bisheriger Nutzungsmöglichkeiten auch eine städtebauliche Missständebeseitigungsabsicht intendiert bzw. eine Verbesserung hinsichtlich der baulichen Infrastruktur angestrebt wird[149].

Zu diesem Gesamtkomplex der Abwägung für baurechtsbeseitigende oder baurechtseinschränkende Festsetzungen wird in der Literatur angemerkt, dass die Gemeinden in einem gestuften Verfahren versuchen sollten, den Abwägungsprozess nach § 1 Abs. 6 BauGB in der Weise zu optimieren, dass vorrangig auf der Basis eines konsensualen Vorgehens mit den betroffenen Wohnungsunternehmen und Baugenossenschaften der Abriss geplant, finanziert und durchgeführt werden sollte und dass erst danach die bereits entwickelten Konzepte für eine Folgenutzung der freigeräumten Parzellen wiederum durch Bebauungsplanfestsetzungen erfolgen sollten[150]. *Birk* vertritt hierzu die Auffassung, dass eine ordnungsgemäße Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB mit der Begründung „Bewältigung des Wohnungsleerstands" sich dem Grunde nach als unproblematisch darstellt[151].

1.4 Bodenschutzklausel

Da die Kommunen zweifelsohne die zentralen Akteure zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs-, Verkehrs- und Gewerbenutzungen sind, kommt der Betrachtung des quantitativen Bodenschutzes innerhalb des Bauleitplanungsrechts zur Umsetzung der Flächenverbrauchsreduktionsziele naturgemäß eine heraus gehobene Stellung zu.

[149] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung", 2003, S. 15.

[150] Nur wenn Eigentümer in betroffenen Gebieten Anträge auf Genehmigung von Vorhaben auf der Grundlage des bisherigen, noch nicht modifizierten Planungsrechts stellen, sollten Gemeinden nach § 1 Abs. 3 BauGB das städtebauliche, konkret eingetretene Erfordernis bejahen und Bebauungspläne aufstellen, die zu Aufhebungen oder Änderungen der baulichen Nutzung führen; vgl. zum Ganzen instruktiv *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 61 ff.

[151] *Birk*, in vhw-Bericht „2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht", 2002, S. 2.

Nachhaltige Flächennutzung wird sich folgerichtig mit den Inhalten des § 1 a BauGB zu befassen haben, dessen Zielrichtung es u. a. bekanntlich ist, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren[152].

Keineswegs unerhebliche Defizite bestehen darüber hinaus im Vollzug des Bodenschutzes durch die räumliche Planung, mit der Konsequenz, dass Funktionen und Leistungen der Böden keiner maßstabsgerechten Bewertung unterzogen werden[153]. Herauszustellen ist, dass sowohl Ermittlung wie Bewertung der spezifischen Eigenschaften, des Zustands und der Funktion von Böden unter Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien[154] vorzunehmen sein wird mit der Zielvorstellung einer objektiven Beurteilung des Funktionsumfangs von Grund und Boden sowie der Sicherstellung von schutz- und nutzungsorientierten Vorrangflächen in der kommunalen Bauleitplanung. Detaillierte (bau-)vorbereitende Analysen sind für Brachflächen und Baulücken innerhalb der Siedlungsgebiete[155] sowie für versiegelte und kontaminierte Flächen hinsichtlich ihrer Geeignetheit für eine Um- bzw. Nachnutzung im System der Flächenhaushaltspolitik[156] angebracht.

Eine „Bodenbewusstseinsbildung“ vermag über die Herstellung geeigneter Öffentlichkeitsarbeit in den Kommunen den der Abwägung inhärenten Denkprozess dahin gehend zu steuern, dass sich eine adäquate Wahrnehmung über Eigenschaften, Funktionen und Gefährdungen der Böden respektive über auftretende Probleme und Ursachen einer potenziellen Beeinträchtigung herausbildet[157].

1.4.1 Erhaltung der Böden und ihrer Funktionalität als Querschnittsaufgabe

Auch von Seiten der Politik wird darauf verwiesen, dass der Schutz des *Umweltmediums Boden* eine ausgesprochene Querschnittsaufgabe sei, die mehrere Politikfelder bzw. wissenschaftliche Fachrichtungen berühre sowie als fachliche Basis für den umweltpolitischen

[152] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12, Rdnr. 47 m. w. N.; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 a, Rdnr. 10; *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 1 a, Rdnr. 50 u. 58.
[153] *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 251 ff.
[154] Der Anwendungsbereich dieser – durchaus evaluationsfähig auszugestaltenden – Nachhaltigkeitskriterien kann räumlich durchaus differieren bzw. unterschiedlich gewichtet werden; so umfassen die im Rahmen der Stadtumbaupolitik notwendigen städtebaulichen Umstrukturierungs- und Nachnutzungsstrategien in großflächigen Rückbaugebieten durchaus abweichende Nachhaltigkeitszielvorstellungen.
[155] Dazu *Schmidt-Eichstaedt*, Das Baulandkataster, 2000, S. 17.
[156] Siehe **Kap. I.**
[157] *Boden-Bündnis europäischer Städte, Kreise und Gemeinden*, Erste Jahres-Erklärung zur Förderung des Bewusstseins und des verstärkten Handelns zum Schutz des Bodens in den Kommunen („Augsburger Erklärung“), 2003.

Grundsatz dienen solle, vermeidbare Flächenversiegelungen zu unterlassen, unvermeidbare bodenbelastende Flächeninanspruchnahmen auf weniger schützenswerte Flächen zu lenken und die jeweilige Nutzung auf den beanspruchten Flächen „nachhaltig umweltverträglich" zu gestalten[158].

Im Folgenden ist eine Erörterung des Instruments der Bodenschutzklausel vor dem Hintergrund der angedeuteten Querschnittsaufgabe zu führen. Fraglich ist zunächst einmal, ob die als unbestimmte Rechtsbegriffe eingeordneten Zielvorgaben des § 1 a BauGB hinsichtlich der beträchtlichen Unbestimmtheit ihres Regelungswortlauts sowie des Fehlens einer eingeräumten Beurteilungsprärogative qua authentischer Interpretation seitens der Gemeinden[159] durch die Zuhilfenahme z. B. landschaftsplanerischer und geowissenschaftlicher Erkenntnisse an terminologischer Schärfe zu gewinnen vermögen[160]. Die Funktion des Bodens als Lebensraum wurde in einer aktuellen übergreifenden Analyse[161] bereits erkannt; Boden dient danach als Standort von Wohnungen, Produktionsstätten, als Grundlage landwirtschaftlicher Nahrungsmittelproduktion[162] und als Verwendungsgrundlage für die öffentliche Infrastruktur, insbesondere für Verkehrswege und sonstige öffentliche Dienstleistungen; Boden dient schließlich als Träger oberflächennaher Rohstoffe[163] (Sand und Kies, Erze, Kohle und Öl) sowie Ablagerungsraum von Abfallprodukten, ferner für die Regeneration verbrauchter Umweltressourcen, insbesondere von Wasser und Luft durch die Vegetation[164].

In diesem Kontext wird im Fachschrifttum auf die sprachlichen Ungenauigkeiten der Terminologie „*Grund und Boden*" aus geowissenschaftlicher Sicht hingewiesen. So sei insbesondere der Begriff „*Boden*" missverständlich und ausfüllungsbedürftig: Damit Menschen aus den natürlichen Rohstoffen Güter herstellen könnten, benötigten sie *Grundflächen* (zweidimensionale Ausschnitte aus der Erdoberfläche). Jene würden in der traditionellen

[158] *Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*, Landtags-Drs. 3/6500 „Reduzierung des Flächenverbrauchs/Bodenschutz", 2002, S. 1 f.
[159] BVerwGE 34, S. 301, 308; 45, S. 309, 324; 59, S. 87, 100 ff.
[160] *Kuhlmann*, Das Gebot sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden im Städtebaurecht – Ansätze zur inhaltlichen Konkretisierung, 1997, S. 12 ff.
[161] *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 21 ff.
[162] Siehe dazu die Vergabe der Bonitätsrichtlinien im Rahmen des Ackerschätzungsrahmens sowie der daraus ableitbaren Wertigkeit der Pedosphäre, *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 4 WertV, Rdnrn. 46 ff.; ferner Ziff. 2.2.6 der Wertermittlungsrichtlinien (WertR 2002) zur Bodenbeschaffenheit, zu den tatsächlichen Eigenschaften sowie zur Wertigkeit der Bodentypen.
[163] *SRU*, Umweltgutachten 1994, Tz. 291.
[164] *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 14 ff.; *Scheffer/Schachtschabel*, Lehrbuch der Bodenkunde, 1998, S. 321.

Ökonomie als „*Standortboden*“ bezeichnet, dem die Termini „*Anbauboden*“ (für Landwirtschaft) und „*Abbauboden*“ (für Bergbau) hinzugefügt worden seien. Aus naturwissenschaftlicher Sicht jedoch sei jener – von den Ökonomen benutzte – *Bodenbegriff* nicht akzeptabel, weil der Boden vielmehr die oberste, belebte Verwitterungszone der Lithosphäre (mithin die Pedosphäre) darstelle[165].

Sprachlich zu trennen ist ferner von diesem eher naturwissenschaftlich geprägten Begriff „Boden“ der insbesondere im Städtebaurecht verwendete Terminus „*Grundstück*“. Hier ist zu diskutieren, in welchem Umfange Grundstücke als Ausschnitte aus der Erdoberfläche von einem als ganzheitlich aufzufassenden Flächenmanagement-Begriff umfasst sind. Obwohl naturgemäß die Regelungen des BauGB und der BauNVO die bauliche Nutzung von Grundstücken regeln[166], ist dieser Terminus erstaunlicherweise nicht definiert. Das *Bundesverwaltungsgericht* stellt hinsichtlich der Zulässigkeitsprüfung eines Bauvorhabens auf das „*Buchgrundstück*“ ab, indem es den im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht verwendeten Grundstücksbegriff als identisch mit dem bürgerlich-rechtlichen Grundstücksterminus, wie er z. B. in der Grundbuchordnung (GBO) Verwendung findet, ansieht.

Ein Rückgriff auf den Buchgrundstücksterminus soll danach nur dann ausnahmsweise zulässig sein, wenn bei der Zugrundelegung des grundbuchrechtlichen Begriffs Sinn und Zweck einer bau- und bodenrechtlichen Regelung verfehlt würden[167]. Nimmt man eine Kollision eines geplanten Bauvorhabens mit städtebaulichen Belangen an, so ist im Einzelfall stets zu prüfen, ob der grundbuchrechtliche Grundstücksbegriff oder aber eine hiervon abweichende Grundstücksdefinition heranzuziehen ist[168].

1.4.2 Belange des Bodens in der Abwägung

Die in der Literatur erkannten Defizite, die vor allem in einer wenig effizienten Prozeduralisierung innerhalb des Abwägungsvorganges erblickt werden, kollidieren im Grunde mit dem durch § 1 a BauGB partiell wiederholten Gebot der Nachhaltigkeit. *Krautzberger* verweist mit Recht darauf, dass selbst die Einbindung des Regelungsgehalts des § 1 a BauGB in die örtliche Bauleitplanung keine hinreichenden (ökonomischen) Anreize dafür

[165] *Grimmel*, ZfSÖ 1994, S. 29 f.
[166] BVerfGE 40, S. 261, 266 f.
[167] BVerwG, ZfBR 2001, S. 421; BVerwGE 44, S. 250 ff.
[168] BVerwG, BRS 63, Nr. 94.

bietet, den Flächenverbrauch zu begrenzen und dass sich kommunale Planung trotz Zuhilfenahme des § 1 a BauGB nicht gegen die das Verhalten Einzelner bestimmenden ökonomischen Rahmenbedingungen und damit gegen die realen gesellschaftlichen Leitbilder von Siedlungsentwicklung durchzusetzen vermag sowie folgerichtig eingebettet sein sollte in gesellschaftliche Überzeugungen und entsprechende ökonomische Rahmenbedingungen. Hieraus wird gefolgert, dass sich die Konturen des § 1 a BauGB in der Praxis mittels Vorgabe quantitativer Angaben, welche Flächenreserven im Innenbereich zunächst primär baulich nutzbar wären, durchaus schärfen ließen[169].

Das Gebot, Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen, spiegelt gewiss eine kontroverse Auseinandersetzung wider: Einerseits soll es weder ein Optimierungsgebot [170] noch eine unmittelbar geltende Rechtspflicht darstellen[171] und somit im Rahmen der bauplanerischen Abwägung nach gegenwärtiger Rechtslage keinen generellen Vorrang einnehmen bzw. in der konkreten Planungssituation in quantitativer Hinsicht bei der Planung von Baumaßnahmen gerade kein prioritäres Gewicht besitzen[172]; der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden entfaltet somit keine absolute Verpflichtung, denn die Bodenschutzklausel ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Optimierungsgebote fordern demgegenüber eine möglichst weitgehende Beachtung bestimmter Belange[173], die in Bezug auf den Boden folgerichtig eine hervorgehobene Bedeutung erlangen müssten[174].

Eingedenk der von der Politik erkannten Querschnittsaufgabe des Bodenschutzes, welchem verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte[175] sowie der natürlichen Funktionen und Nutzungsfunktionen von Grund und Boden – die in einem geosystematischen Sinne Pedo-, Bio- und Lithosphäre berühren – erhält der Belang des Bodenschutzes somit in der

[169] *Krautzberger*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 137 f.
[170] Vgl. die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, BVerwG, NuR 1997, S. 543, 544; BVerwG, NVwZ 1999, S. 1222 f.; *Kuschnerus*, ZfBR 2000, S. 15, 18; *Schlichter/Stich*, Berliner Kommentar, § 1 a, Rdnr. 10.
[171] Dazu ausführlich *Kuhlmann*, Das Gebot sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden im Städtebaurecht, 1997, S. 145 ff.
[172] *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 285 f.; ferner umfassend dazu *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 283 ff.
[173] BVerwGE 71, S. 163, S. 165.
[174] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 a, Rdnr. 8; *SRU* Umweltgutachten, 2000, Tz. 457; *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 7 Rdnr. 73; ferner kritisch zur „unpraktischen" Differenzierung des Bundesverwaltungsgerichts zwischen Belangen mit besonderem Gewicht und denen mit spezifischem Gewicht von Optimierungsgeboten. Dieser Unterscheidung sei die Gefolgschaft zu versagen: *Koch*, Immissionsschutz in der Bauleitplanung, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 565; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 17, Rdnr. 41.
[175] Vgl. nur *Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*, Landtags-Drs. 3/6500, Reduzierung des Flächenverbrauchs/Bodenschutz, 2002, S. 1 f.

Abwägung ein hervorgehobenes Gewicht; die Nichtbeachtung dieses Optimierungsgebots stellt demgemäß einen Abwägungsfehler[176] im Sinne einer *Fehleinschätzung* dar[177].

1.5 Flächennutzungsplanung (§ 5 BauGB)

Die Anforderungen an einen Flächennutzungsplan sind im Grunde als widersprüchlich zu klassifizieren; er besitzt – analog zu den informellen Planwerken – keinen Normcharakter[178], soll indes Bestand haben, die räumliche Entwicklung steuern und Informationen aus der Fachplanung für das gesamte Gemeindegebiet bereitstellen und weiterentwickeln[179].

Aus dem Grundsatz, dass der Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde darzustellen hat, wird bisweilen abgeleitet, dass die Flächennutzungsplanung eine Flächenplanung umfasst und über diese Darstellungsmöglichkeiten auf die Bodennutzung sich beschränkt[180]. Indes wird man mit Fug konstatieren können, dass der Flächennutzungsplan primär zum Schutze und zur Sicherung sowohl von Grund und Boden als auch für den Gesamtbestand der durch ihn erfassten Flächenressourcen eingesetzt werden kann; die Frage nach der Steuerungsfähigkeit des Flächennutzungsplans zur Umsetzung der Flächenverbrauchsreduktionsziele stellt sich vorrangig hinsichtlich der Optimierungsmöglichkeiten von Darstellungen standortangepasster Nutzungen[181]; diese Darstellungen dürfen sich jedoch nicht auf ihre Einflussmöglichkeiten für vorbereitende Nutzungsentscheidungen am bereits vorhandenen Siedlungs- und Infrastrukturbestand beschränken und damit lediglich den bewährten Zustand konservieren.

Die Flächennutzungsplanung vermag darüber hinaus in einer fachlichen Zuarbeit zur Landschaftsplanung die Siedlungsentwicklung und damit die Eingriffsmöglichkeiten in die

---

[176] Vgl. zu den Abwägungsfehlern etwa *Kloepfer*, Umweltrecht, § 10, Rdnr. 40-42; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rdnrn. 90 ff. sowie grundsätzlich BVerwGE 34, S. 301, 309; BVerwGE 45, S. 309, 314 f.
[177] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 17, Rdnr. 41.
[178] Zur Rechtsnatur BVerwG, NVwZ 1991, S. 262 f.; zur Planungskompetenz BVerfG, NJW 1988, S. 2032 ff.
[179] *Löhr*, Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 229, 239.
[180] *Bielenberg*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 5, Rdnr. 10.
[181] Vgl. dazu nur *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 227 f.

Bestandsnutzung auf die Flächen zu lenken, auf denen mit einer möglichst geringen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts sowie der in ihm enthaltenen Wechsel- und Funktionswirkungen des Bodens zu rechnen ist.

Eine an dem Vorsorgeprinzip sich ausrichtende Steuerung der Siedlungsentwicklung sollte daher notwendig an einer Modifizierung der Darstellungsmöglichkeiten ansetzen, Flächen des Naturhaushalts von einer – erstmaligen – baulichen Inanspruchnahme frei halten und weitere, wenngleich nicht rechtsverbindliche Bodenschutzmaßnahmen vorbereitend begleiten. So kann diese Steuerung im Rahmen des § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB nach Ermittlung der Charakteristik der spezifischen Bodenfunktionalitäten und des Zustands von Natur und Landschaft den Schonungsumfang der zu schützenden Flächen festlegen[182] und zugleich Sicherungsmaßnahmen i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 BauGB vornehmen (z. B. Lenkung der baulichen Investitionen und Planungen in Richtung auf eine Bestandsentwicklung)[183].

1.6 Bebauungsplanung (§ 9 BauGB)

Die Verleihung der Rechtsverbindlichkeit der Darstellungen des Flächennutzungsplans erfolgt durch die textliche Verarbeitung und Aufnahme als Fixierung innerhalb des Bebauungsplans, der im Gegensatz zum Flächennutzungsplan rechtsverbindliche Festsetzungen enthält (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB) und aus städtebaulichen Gründen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft bestimmen kann. Indem diese Nutzungsfestlegungen nicht nur neue bzw. künftige Änderungen der Grundstücksnutzungen determinieren, sondern auch eine vorhandene Nutzung weiterentwickeln können[184], treffen sie grundsätzliche Entscheidungen für die Verteilung von Raumnutzungen und ergo für eine ressourcenschonendere oder belastendere Flächenentwicklung des gesamten Gemeindeareals.

In Bezug auf die Stadtumbaupolitik als Sonderfall der Flächenhaushaltspolitik[185] stellt sich insbesondere die Frage nach der „Umverteilung“ einer Raumnutzung, die sich etwa in einer planerischen Herabzonung durch Bebauungsplanung bzw. gar in einer vollständigen Aufhebung eines Bebauungsplans manifestieren kann. Für eine derartige „Rückabwick-

[182] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1, Rdnr. 85.
[183] *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 605.
[184] *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 228.
[185] Dazu **Kap. I. 6**.

lung“ eines Bebauungsplans dürfte im Ergebnis nichts anderes gelten als für die Neuaufstellung: Auch hier muss seitens der planenden Verwaltung eine prospektive Überlegung dahin gehend angestellt werden, mit welchen Rechtsvorgaben sowie mit welchen vorhandenen (bei der Wieder- und Nachnutzung von Flächen auch zukünftigen) Bodennutzungsarten ein Aufeinandertreffen konfligierender Belange nach Lage der Dinge zu erwarten sein wird[186] (planerische Konfliktbewältigung des Rückbaus von Gebäuden, Freilegung von Grundstücken und „Einspeisung“ der Flächen in das Wiedernutzungsreservoir).

Der Charakter der Bauleitplanung als räumliche Gesamtplanung wird für den Stadtumbau primär ergänzt sowohl durch Elemente der *Auffangplanung*, d. h. durch Abschätzung und Einbindung einer voraussichtlichen städtebaulichen Entwicklung, als auch durch Elemente der *Entwicklungsplanung*, d. h. durch die planerische Aktualisierung und Konkretisierung der sich aus der bestimmten Situation des Grundeigentums heraus ergebenden öffentlich-rechtlichen Bebauungsbefugnis (Lenkung der Grundstücksnutzung im Sinne des städtebaulichen Entwicklungskonzepts der Gemeinde, Befristung von Baurechten und die Aufhebung von Flächennutzungen)[187].

1.6.1 Abgrenzung zur Negativplanung

In der Fachliteratur wird darauf verwiesen, dass die Bewahrung einer gegenwärtigen Flächennutzungssituation durch Negativplanung sich nicht ohne weiteres unter das Kriterium der „gemeindlichen Bauleitplanung“ subsumieren lassen könne; ein Bebauungsplan mit ausschließlich negativ ausgestalteten Festsetzungen sei unzulässig und damit nichtig[188].

Trifft eine Kommune Festsetzungen in einem Bebauungsplan, die vorrangig der Verhinderung einer baulichen Realisierung eines Bauvorhabens zu dienen bestimmt sind, so sind diese allerdings nicht schon dann nach § 1 Abs. 3 BauGB als Negativplanung unzulässig, wenn sie nicht im Sinne einer Verhinderungsstrategie der Gemeinde vorgenommen wurden, die als ein Vorschieben von Gründen interpretiert werden müssten, um alternative Planungsvorstellungen zu realisieren[189]. Da eine an städtebaulichen Nachhaltigkeitskrite-

[186] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 61 f.
[187] Siehe *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, 2002, Rdnrn. 197 ff.
[188] *Freiherr von und zu Franckenstein*, BayVBl. 1997, S. 202, 203.
[189] BVerwG, NVwZ-RR 1998, S. 217.

rien sich orientierende Entwicklung der Gemeinde in ihren Konzepten nicht nur die bauliche Bestandsentwicklung im Sinne einer die Inanspruchnahme von Flächen am Stadtrand verhindernden Flächenhaushaltspolitik im Auge zu behalten hat, sondern da Revitalisierungsbestrebungen durchaus alternative Nutzungsvorstellungen zu beinhalten vermögen, ist zur Beurteilung des Vorliegens einer Negativplanung die zu Grunde liegende planerische Konzeption der Gemeinde insoweit maßgebend[190], als sie in ihrer eigentlichen Zielsetzung – heute und hier – gewollt und erforderlich ist[191].

Der einer Bestandsentwicklung förderlich gegenüber stehende Bauantrag eines Bauherrn darf daher mit entsprechend verhindernden Festsetzungen des Bebauungsplans rechtsfehlerfrei nur dann abgelehnt werden, wenn sowohl aus dem Bebauungsplan, als auch aus den Gliederungsmöglichkeiten der BauNVO sich entsprechend den städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen gut begründbare Festsetzungsmotivationen ergeben, die darüber hinaus auch einen ergänzenden Charakter aufweisen können, wenn die Gemeinde nachträglich sich als erforderlich heraus stellende Festsetzungen trifft, die auf die Verhinderung eines Bauprojekts zielen[192].

1.6.2 Abgrenzung zur Positivplanung

Fraglich ist ferner, ob zur Identifizierung einer gemeindlichen Negativplanung eine Gegenüberstellung mit einer als „positiv“ zu interpretierenden planerischen Strategie einer Kommune zielführend ist.

Ein Bedürfnis für die Erhaltung des Status quo durch Negativplanung besteht erst dann, wenn die Veränderung der Nutzung der freizuhaltenden Fläche(n) einzutreten droht[193]. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn Bauanträge für Grünflächen gestellt werden, die die Gemeinde nicht in der beantragten Weise einer Nutzung zuführen möchte. Die Verortung von planerischen Negativfestsetzungen könnte dem Förderungs- und Konkretisierungszweck der positiven Planungsgesamtkonzeption zuwiderlaufen, den die Gemeinde gemäß § 9 Abs. 8 BauGB darzustellen und zu begründen hat. Im Einzelfall soll ein *ausschließlicher Negativplan* zulässig sein, etwa im Falle heranrückender Bebauung bzw. der

[190] BVerwG, NVwZ 1993, S. 1102 f.
[191] BVerwGE 40, S. 258, 262.
[192] BVerwG, BauR 2001, S. 1060 f.
[193] *Freiherr von und zu Franckenstein*, BayVBl. 1997, S. 202, 203.

Verhinderung eines Industriegebiets[194]. Gemeindliche Negativplanung umschreibt danach den Erlass eines „Verhinderungsplans“ in dem Sinne, dass die Gemeinde in einem Bebauungsplan bestimmte Vorhaben für unzulässig erklärt und auf diese Weise zur Bewahrung der aktuellen Grundstückssituation beiträgt[195].

Andererseits wird darauf aufmerksam gemacht, dass zur Feststellung dieser unzulässigen Verhinderungsplanung letztlich jene bereits erwähnte Gegenüberstellung von positiven und negativen planerischen Zielen der Gemeinde als wenig hilfreich erscheint, da es für die Zulässigkeit der Bauleitplanung entscheidend darauf ankommt, ob die konkrete Planung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sich als im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich erweist[196]; von einer Erforderlichkeit vermag indes nicht nur lediglich dann ausgegangen zu werden, wenn sie als geeignet erscheint, sich planerisch bereits vollziehende bauliche Entwicklungen zu kanalisieren oder in geordnete Bahnen zu lenken, sondern vielmehr bereits zu dem Zeitpunkte, in dem durch die planerischen Aktivitäten der Gemeinde mögliche, für die Zukunft sich ergebende Bedarfslagen geschaffen werden[197].

Zum anderen ist ferner gewiss richtig, dass es ein generelles Verbot negativer Festsetzungen im Bebauungsplanverfahren nicht gibt[198] und dass der Gemeinde zur Bestimmung der städtebaulichen Erforderlichkeit ein weites planerisches Ermessen zuzubilligen sein wird[199]. Einen untrennbaren Regelungszusammenhang der sich als verhindernde Planung erweisenden Festsetzungen mit den als positiv empfundenen Vorstellungen zur Herausbildung des Gebietscharakters wird man ebenso anerkennen können[200] wie die durch die Judikatur abgesicherte Rechtsprechung, wonach die mit der Bauleitplanung u. U. verbundene Verhinderungsplanung sich als rechtsfehlerhaft dann herausstellt, wenn von vorne herein ein nachvollziehbarer Anlass für die Bauleitplanung nicht nur nicht erkennbar ist, sondern sie auch mit einer Planverwirklichungsstrategie des BauGB keineswegs in Verbindung gebracht zu werden vermag[201] bzw. wenn die planerisch zu Grunde gelegte Konzeption

[194] BVerwG, BayVBl. 1991, S. 280 ff.
[195] BayVGH, BayVBl. 1992, S. 721 f.
[196] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 8.
[197] BVerwG, NVwZ 1999, S. 1338; BVerwG, NVwZ 2001, S. 1280 f. Nach BVerwG, NVwZ 1999, S. 878 ist die negative Festsetzung zur Verhinderung zweier Bauvorhaben zulässig, die ein Landschaftsschutzgebiet trennen würden.
[198] BVerwG, BayVBl. 1991, S. 281.
[199] BVerwG, BauR 2003, S. 209, 212.
[200] BVerwG, BayVBl. 1991, S. 281.
[201] BVerwG, NVwZ 1993, S. 1102 f.; BVerwG, DVBl. 2002, S. 1469 f.

positive Planungsaspekte generell vermissen lässt, privaten Interessen zu dienen bestimmt ist respektive bloße Verhinderungsplanung intendiert[202].

1.7 Baunutzungsverordnung

1.7.1 Baunutzungsverordnung als ergänzender Ordnungsrahmen zur Steuerung der Flächennutzung

Die Baunutzungsverordnung kann für die Prüfung der Flächenverbrauchsreduktionsinstrumente dahingehend analysiert werden, dass eine Begrenzung des Versiegelungsgrades bei in Wert gesetzten Grundstücken nach § 9 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 BauGB i. V. m. der BauNVO zugleich eine Verminderung des Flächenverbrauchs erreichen kann. Besondere Bedeutung kommt hier den Festsetzungen des Maßes der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB), der Bauweise sowie insbesondere der überbaubaren und nicht überbauten Grundstücksfläche (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) zu.

Mit der Möglichkeit der Festsetzung einer Nutzung geht parallel die Änderungskompetenz der Gemeinde – und nicht etwa des Verordnungsgebers[203] – hinsichtlich des Bebauungsplans einher[204]. Mit dieser Eingriffsmöglichkeit wird zugleich verdeutlicht, dass die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erforderliche inhaltsbestimmende Grundlage im untergesetzlichen Regelwerk zu suchen ist; § 2 Abs. 5 BauGB stellt hier die Grundlage dar. Um Rechtsverbindlichkeit zu erzeugen, bedürfen die Vorschriften der BauNVO über Art und Maß der baulichen Nutzung indes der Umsetzung im Bebauungsplan (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO). Der Vorteil der BauNVO wird außerdem im Allgemeinen in einer gewissen Plastizität hinsichtlich der Ausformung der Gebietstypen gesehen[205]. Neben der Frage, ob eine auf Innenentwicklung ausgerichtete Flächenhaushaltspolitik einen neuen Gebietstypus erfordert, ist der Aspekt klärungsbedürftig, in welchem Umfange die Gemeinden die in einem Gebietstyp zulässigen Nutzungen einschränken oder ausweiten dürfen (§ 1 Abs. 5 bis 10 BauNVO)[206].

[202] BVerwGE 40, S. 258, 263; BVerwG, NVwZ 1999, S. 1338 f.
[203] Dem Verordnungsgeber ist die Ausübung einer den Bebauungsplan betreffenden Eingriffs- und Modifizierungskompetenz verwehrt; begründet wird dies mit § 2 Abs. 1 BauGB, nach dem die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen sind sowie mit § 2 Abs. 4 BauGB, nach dem Änderungen eines Bebauungsplans nach den rechtlichen Aufstellungsgrundsätzen durchzuführen sind; BVerwG, NVwZ 1993, S. 170, 173.
[204] BVerwG, NVwZ 1993, S. 170, 173.
[205] VGH Mannheim, BauR 1998, S. 976.
[206] BayVGH, BauR 2001, S. 208 f.; BVerwG, NVwZ-RR, 1990, S. 171.

Die Gebietstypik der BauNVO hat ihre Grundlagen in der Charta von Athen (1933) und folgt dabei im Grunde dem Leitbild der gegliederten Stadt, die vier räumlich-funktionale Bereiche umfassen sollte (Wohnen, Arbeiten, Erholung und Bildung). Gegenwärtig ist von einer Infragestellung bzw. Fortentwicklung des städtebaulichen Leitbildes der BauNVO (Trennungsgrundsatz, Zulassung „verträglicher" Nutzungsmischungen) in Bezug auf die Wechselwirkungen für hohen Flächenverbrauch und die Zersiedelung der Landschaft durch monostrukturierte Gebietsteile (Wohnsiedlungen am Rande der Städte, Büro- und Gewerbeareale sowie Freizeit- und Erholungsflächen) auszugehen[207].

Das Vorbringen städtebaulicher Gründe, um deretwillen eine Modifizierung der BauNVO unter dem Leitbild nachhaltiger Stadtentwicklung zu betrachten ist, wird durch § 1 Abs. 5 BauGB indiziert. Der Kriterienkatalog abwägungsbeachtlicher Belange ist nunmehr durch die BauGB-Novelle des Jahres 2004 präzisiert worden[208]. Zu ermitteln ist darüber hinaus der bodenrechtliche Bezug im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Planung, die die Ausfüllung dieses Leitbildes im Kontext der BauNVO sinnvoll konkretisiert[209].

Ansatzpunkte für die Implementation der BauNVO in das System der Bauleitplanung können sich hierbei auf mehreren Ebenen ergeben: Einmal ist darauf zu verweisen, dass der Inhalt der Baunutzungsverordnung bei der Auslegung und Anwendung des § 34 BauGB als „Hilfsmittel" herangezogen werden darf[210]. Zugleich ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Festlegung von Rückbaugebieten im Stadtumbau (auch) Rückwirkungen auf das System der BauNVO haben muss; dies ergibt sich nicht zuletzt aus den Rechtsbegriffen des § 34 BauGB, die ihren spezifischen Inhalt in der Baunutzungsverordnung haben[211]. Problematisch ist, dass die „Entbauungspläne" keine bauliche Nachnutzung und ergo lediglich den Rückbau der vorhandenen Liegenschaften vorsehen; es ist daher die Frage nach einem „neuen Gebietstypus" zu stellen. Ferner ist strittig, ob „*bodenrechtliche Spannungen*"[212] begründet oder erhöht werden, wenn ein – isolierter – Bebauungsplan Baurechte

[207] Siehe dazu *Apel* u.a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 157 ff., 273; *Koch*, Immissionsschutz in der Bauleitplanung, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 549, 551.
[208] Dazu **Kap. II. 3**.
[209] Zur Anwendung von Leitbildern innerhalb einer ansonsten „leitbildneutralen" BauNVO vgl. *Fickert*, Entwicklungstendenzen der BauNVO, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 611, 621.
[210] BVerwG, ZfBR 1994, S. 190.
[211] Vgl. zum Verhältnis des § 34 BauGB zu den Normen der BauNVO detailliert *Lemmel*, Die Bedeutung der Baunutzungsverordnung für die Anwendung des § 34 BauGB, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 353, 357 f.
[212] Zum Begriff der „bodenrechtlichen Spannung" vgl. BVerwG, ZfBR 1994, S. 190.

aufhebt, ein anderer, möglicherweise mit dem Gebiet zusammen hängender Bebauungsplan diese jedoch belässt. Hier wird man konstatieren können, dass durch Bebauungsplanfestsetzungen grundsätzlich keine städtebaulichen Spannungen begründet oder erhöht werden[213].

Ob eine optimierte bauliche Dichte[214] neben den Auswirkungen für ein effektives Bodenmanagement zugleich einen Beitrag für eine nachhaltige Flächennutzung zu leisten vermag, erscheint fraglich; nicht jeder – auch mittels BauNVO – erreichte Effizienzgewinn erhöht den Grad nachhaltiger Flächennutzung. Im Folgenden sind daher die einschlägigen Normen der Baunutzungsverordnung auf ihre Passfähigkeit hinsichtlich der Erhöhung des innerstädtischen Flächenauslastungsgrades hin zu durchleuchten.

1.7.2 Festsetzungen nach § 16 Abs. 3 BauNVO

Hinsichtlich bestandsentwickelnder Maßnahmen einer Gemeinde ist ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass im Rahmen der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung im Bebauungsplan die Angaben über die zulässige Grundflächenzahl oder die Größe der Grundfläche der baulichen Anlage in den Festsetzungen eingearbeitet sind[215]. Festgestellt werden kann daher, dass ein Schutz vor der Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes in § 16 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO nur über eine entsprechende Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung erreichbar ist; der Sinn der konkretisierenden Festsetzungen für die Grundflächenzahl und den Grundflächenumfang baulicher Anlagen sowie im Rahmen von § 23 Abs. 5 BauNVO (Errichtung von Nebenanlagen nach § 14 BauNVO auf nicht überbaubaren Grundstücksflächen) wird nach alledem in verstärkt zu berücksichtigenden Belangen des Bodenschutzes[216] respektive in dem Ziel der Vermeidung übermäßiger baulicher Inanspruchnahme des Gemeindeareals erblickt, das man planerisch nicht der Nachverdichtung zuzuführen gedenkt (beispielsweise Rückbauflächen als Grünareale).

---

[213] *Lemmel*, Die Bedeutung der Baunutzungsverordnung für die Anwendung des § 34 BauGB, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 353, 363.

[214] Erhöhungsfähig sind dabei im Bestand sowohl die spezielle Siedlungsdichte (Einwohner/ha vorhandenem, nutzungsfähigem Bauland einschließlich Verkehrs- und Grünflächen) unter Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse des jeweiligen Baugebiets, als auch die Nettowohndichte (Einwohner/ha Nettobauland), die jedoch die Vorgaben des § 34 BauGB zu beachten hat; vgl. zum Ganzen *Fickert/Fieseler*, BauNVO, § 16, Rdnr. 2.

[215] BVerwG, NVwZ 1996, S. 894 f.

[216] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 115.

1.7.3 Festsetzungen nach § 16 Abs. 4 BauNVO

Ist in diesem Kontext an die Festsetzung von Untergrenzen für die Geschossflächenzahl (GFZ), an die Anzahl der Vollgeschosse bzw. die gesamte Höhe des Bauvorhabens nach § 16 Abs. 4 Nr. 4 BauNVO gedacht, muss zugleich konzediert werden, dass die Gemeinden mit diesem Instrument bisher nur zurückhaltend umgehen. Daher wird singulär vorgeschlagen, eine entsprechende Verpflichtung für die Gemeinden einzuführen, die Festsetzung baulicher Mindestdichten qua BauNVO in ihren bebauungsplanerischen Aktivitäten vorzunehmen; zu diesem Ziel wird eine Änderung der Kann-Vorschrift des § 16 Abs. 4 Satz 1 BauNVO zur Festsetzung von Mindestmaßen angeregt[217]. Des Weiteren ist im Rahmen der bestandsentwickelnden Planungen in die Überlegungen einzustellen, dass die durch § 16 Abs. 4 bis 6 BauNVO differenzierten Festsetzungen – zu nennen sind hierbei diejenigen Festsetzungen nach § 16 Abs. 5 BauNVO für Teile eines (umzunutzenden oder im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erstmals neu zu entwickelnden) Gebietes, für einzelne Flurstücke, Flurstücksteile und sogar für Teile baulicher Anlagen – eine städtebauliche Erforderlichkeit aufweisen müssen und sich nicht als willkürlich herausstellen dürfen[218].

1.7.4 Festsetzungen nach § 17 BauNVO

Darüber hinaus wird das Erfordernis des Aufstellens eines Bebauungsplans im Plangebiet dadurch verdeutlicht, dass bei dem Fehlen eines Plans die Höchstwerte des § 17 BauNVO von der Gemeinde weder unmittelbar noch entsprechend zur Anwendung kommen können, mit der Konsequenz, dass die in § 17 BauNVO angegebenen Tabellenwerte zur Steuerung der baulichen Nutzung sowie zur Festlegung der „*Maximalwerte der Verdichtung*“[219] und damit zur optimalen baulichen Ausnutzung im Rahmen der Nachverdichtung (Mindestmaß der Flächenausnutzung) hoheitlich nicht vorgegeben werden können[220]. Nach § 17 Abs. 3 BauNVO können in bestimmten Gebieten indes die Obergrenzen überschritten werden, wenn städtebauliche Gründe dies erfordern und sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen; ob eine Überschreitung der Obergrenzen des § 17 Abs. 1 BauNVO ein hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung städtebauliches Erfordernis darstellt, richtet sich

[217] *Apel* et al., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 226 f.
[218] *Fickert/Fieseler*, BauNVO, § 16, Rdnr. 55; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 117.
[219] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rdnr. 10.
[220] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 125; *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 179.

nach dem mit der jeweiligen Planung verfolgten städtebaulichen Konzept sowie nicht zuletzt nach dem Vorliegen stadtplanerischer Ausnahmesituationen[221].

1.7.5 Festsetzungen nach § 23 BauNVO

In Ausfüllung von § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zur Festsetzung der überbaubaren bzw. nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie zur Vorgabe der Stellung baulicher Anlagen auf der zu bebauenden Grundfläche können nach § 23 BauNVO die überbaubaren Teile eines Flurstücks durch Determinierung von Baulinien, Baugrenzen und Bebauungstiefen planerisch bestimmt werden. Die Gemeinde vermag den Umfang der baulichen Nachverdichtung bei der Neuerstellung eines Bebauungsplans im Rahmen von § 23 BauNVO durch die Festsetzung einer Baulinie nach Abs. 2 (grundsätzliches Bauen auf dieser Linie) – bei Unausführbarkeit der Gebäudeteile unterstützend durch Maßnahmen der Bodenordnung[222] – sowie einer Baugrenze nach Abs. 3 (Nichtüberschreitung der Baugrenze durch Gebäude, Gebäudeteile und sonstige Anlagen) zu steuern[223].

Die Differenzierung in überbaubare und nicht überbaubare Grundstücksflächen wird mit der städtebaulichen Steuerungskompetenz der Gemeinde (§ 1 Abs. 3 BauGB) begründet[224]; in erster Linie sollen nicht überbaubare Grundstücksflächen eine Freiraumfunktion übernehmen und somit verdeutlichen, dass die planerische Ausformung der städtebaulichen Siedlungs- und Infrastruktur unabhängig von der konkreten, vorfindlichen Nutzung gemeindeseitig realisiert werden kann. Die Zulassung eines Bauvorhabens ist im Falle grundsätzlichen Widerspruches zu den städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde lediglich bei Vorliegen der in § 23 Abs. 2 bis 5 BauNVO genannten Ausnahmetatbestände in Betracht zu ziehen[225]. Aus dem Grundsatz der *Unüberbaubarkeit einer Fläche*[226] darf freilich nicht generell geschlossen werden, dass eine Überbauung dieses Grundstücks per se unmöglich ist, da die Baurechtsbehörden die in § 23 Abs. 5 BauNVO aufgeführten Anlagen in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens zulassen können[227].

[221] BVerwG, DVBl. 2000, S. 800.
[222] *Fickert/Fieseler*, BauNVO, § 23, Rdnr. 9.1.
[223] BVerwG, NVwZ 2002, S. 90 ff.
[224] BVerwG, ZfBR 2002, S. 583.
[225] BVerwG, ZfBR 2001, S. 558.
[226] VGH Mannheim, BauR 2003, S. 1445; OVG Berlin, Grundeigentum 2003, S. 749.
[227] OVG Saarbrücken, BRS 46, Nr. 58; BayVGH, BRS 58, Nr. 38.

Da sich des Weiteren ein Vorhaben nach der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einzufügen hat (Ersatz der Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB), stellt sich die Frage, ob hinsichtlich der Nachverdichtung bei Vorliegen einer so genannten *Hinterlandbebauung*, die die faktische Bebauungstiefe überschreitet, das Tatbestandsmerkmal des „Einfügens" gegeben ist; m. a. W. ob hier eine analoge Anwendung des § 23 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 BauNVO in Frage kommt[228]. Schreibt sich eine Kommune jedoch das Ziel der Bestandsentwicklung auf ihre Fahnen, das notwendig für eine optimierte bauliche Ausnutzung bereits in Wert gesetzter Parzellen zu sorgen hat, wird man die weitere bauliche Nutzung eines „Pfeifenkopfgrundstücks" mit dem *Bundesverwaltungsgericht* nicht als a priori städtebaulich unerwünscht ansehen können[229].

Voraussetzung für die das Hinterland bebauenden Maßnahmen ist freilich regelmäßig, dass sie keine bodenrechtlich beachtlichen Spannungen begründen oder vorhandene erhöhen, dass sie nicht mit dem Hinweis unerwünschter Verdichtung untersagt werden können[230] sowie nicht eine bauplanungsrechtlich zu ermittelnde Ruhelage zu stören geeignet sind[231].

1.7.6 Negativfestsetzungen zur Reduzierung baulicher Dichte

Die Unzulässigkeit eines Bebauungsplans mit ausschließlich negativen Festsetzungskomponenten wird teilweise unter Verweis auf die Normen der BauNVO untermauert. Die ausdrückliche Möglichkeit einer Negativplanung sei danach lediglich durch § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO eröffnet, da sie als Ausnahmevorschriften ausgestaltet seien und die dort aufgeführten Sonderregelungen nur „*möglichen situationsbedingten und ungewöhnlichen Fallkonstellationen*" Rechnung tragen wollten und daher vor den im Regelfall uneingeschränkt anzuwendenden §§ 2 bis 11 BauNVO zur Anwendung kämen. Negativ ausgestaltet kann die Festlegung des Baugebietstyps sein, der sich aus dem jeweiligen Absatz 1 der §§ 2 bis

[228] *Lemmel* stellt in einem solchen Fall darauf ab, ob das Vorhaben unabhängig von den Normen der BauNVO städtebauliche Spannungen zu begründen bzw. zu erhöhen vermag; vgl. *Lemmel*, Die Bedeutung der Baunutzungsverordnung für die Anwendung des § 34 BauGB, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 353, 368.
[229] BVerwG, BauR 1975, S. 106.
[230] BVerwG, NVwZ-RR 90, S. 394.
[231] BVerwG, BauR 2000, S. 245; BVerwG, BauR 1981, S. 170.

11 BauNVO ergebe; grundsätzlich seien die Normen der BauNVO auf eine positive planerische Festsetzung der Kommune hin ausgerichtet[232].

Negativfestsetzungsmöglichkeiten ergeben sich daher in der BauNVO primär aus § 1 Abs. 5 bis 10 BauNVO. Fraglich ist, wann sich der aus der Zweckbestimmung heraus ergebende Katalog eines „positiv festgelegten Gebietscharakters" nicht mehr gewahrt bleibt (§ 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 2, Abs. 7 Nr. 3 und Abs. 10 Satz 2 BauNVO). Negativfestsetzungen haben daher nur subsidiäre Bedeutung.

1.8 Vorhabenzulassung

Zur kommunalen Steuerung des Flächenverbrauchs sind des Weiteren die Vorschriften über die Vorhabenzulassung von Belang. So wirken grundsätzlich einer Zersiedelung der Landschaft die §§ 29-35 BauGB entgegen. Die eine Zulassung von Bauvorhaben regelnden Normen können hier nicht en detail behandelt werden[233]; generell vermag jedoch festgestellt zu werden, dass nicht privilegierte Vorhaben regelmäßig nur innerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) oder innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile zur Realisierung gelangen dürfen.

Die grundsätzlich bestehende baurechtliche Begrenzung von Bauvorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB auf die mit Ausnahme der in dem Abs. 1 enumerativ genannten *privilegierten Vorhaben*, an deren Zulässigkeit enge Voraussetzungen geknüpft sind, hat sich für eine Limitierung des Flächenverbrauchs als unzureichend erwiesen, um insbesondere Beeinträchtigungen des Bodens einschließlich der damit verbundenen ökologischen Folgeschäden beispielsweise durch den Straßenbau wirksam begegnen zu können[234]. Als problematisch erweist sich ferner die Vorschrift des § 35 Abs. 6 BauGB, da für bebaute Bereiche im Außenbereich, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind und in denen eine nennenswerte Bebauung vorhanden ist, eine Gemeinde via Satzungsbeschluss festlegen kann, dass zukünftige Vorhaben, die Wohnzwecken dienen, den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht widersprechen bzw. auch die Entstehung und Verfestigung

[232] Die festsetzbaren Konkretisierungen des § 2 Abs. 5 BauGB innerhalb der BauNVO gehen in ihrer Systematik von positiven Festsetzungen aus; Baumöglichkeiten ergeben sich regelmäßig aus den Absätzen 2 der §§ 2 bis 11 BauNVO und weitere positive Einflussmöglichkeiten aus den jeweiligen Absätzen 3 der §§ 2 bis 11 BauNVO.
[233] Siehe zum Problem der Förderung der Innenentwicklung durch temporäre Nutzungsfestsetzungen im Rahmen der §§ 30 ff. BauGB in **Kap. II. 4**.
[234] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 10, Rdnr. 38.

einer Splittersiedlung nicht befürchten lassen. Diesen, durch die Außenbereichssatzung ermöglichten Vorhaben, können bestimmte Belange somit nicht mehr entgegen gehalten werden[235], woraus gefolgert wird, dass die Gemeinden dadurch in die Lage versetzt werden, Splittersiedlungen im Außenbereich zu fördern[236].

1.9 Bauleitplanung und Fachplanung (§ 38 BauGB)

Ein wesentliches revitalisierbares Flächenpotenzial der Städte und Gemeinden – deutschlandweit mit erheblichen Dimensionen[237] und zusätzlich in teilweise äußerst zentrumsnahen Lagen – ist der städtebaulichen Planung durch die Gemeinden entzogen, denn über die Planungen anderer Träger, z. B. hinsichtlich der Fernstraßenplanung sowie der Errichtung von Betriebsanlagen für Eisenbahnen, kann sich eine Gemeinde nicht hinwegsetzen. Diese Flächen unterliegen dem Planvorbehalt des § 38 BauGB; im Verhältnis zwischen Fach- und Bauleitplanung werden für die Art der Bodennutzung und damit für die planerischen Festsetzungen einer Gemeinde folgerichtig maßgebliche Entscheidungen getroffen[238]. § 38 BauGB ist nunmehr auf sämtliche Planfeststellungsverfahren sowie Verfahren mit der Rechtswirkung einer Planfeststellung ausgedehnt worden, soweit Vorhaben von überörtlicher Bedeutung in Rede stehen, eine Beteiligung der Gemeinde stattfindet und städtebauliche Belange berücksichtigt werden[239].

Die überörtliche Bedeutung ist regelmäßig zu bejahen, wenn eine Planung entwickelt werden muss, welche die städtebauliche Steuerungsfunktion der Gemeinde angesichts überörtlicher und damit raumbedeutsamer Bezüge voraussichtlich überfordert. Das ist vor allem dann der Fall, wenn ein Vorhaben einen Koordinierungsbedarf im Hinblick auf die Belange anderer Planungsträger mit überörtlicher Zielsetzung auslöst, den zu bewältigen die planerische Kraft der Gemeinde mutmaßlich übersteigt[240]. Verfolgt eine Gemeinde eine Wiedernutzungsstrategie auf diesen Plan festgestellten Flächen, die eine erhebliche Bedeu-

[235] Dazu *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, §§ 29-38 Vorb., Rdnr. 26.
[236] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 10, Rdnr. 39.
[237] Der gesamte Brachflächenbestand wird in aktuellen Erhebungen mit 128.000 ha baulich nutzbarer Fläche angegeben, darunter sind aufgegebene militärische Liegenschaften (41 %) sowie stillgelegte Bahn- und Hafengelände (12 %). Dazu aktuell *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Baulandumfrage 2003 (www.bbr.bund.de/baulandumfrage).
[238] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 38, Rdnr. 6 f.; *Schmaltz*, in: Schrödter, BauGB, § 38, Rdnr. 17; *Koch*, Zur Konkurrenz zwischen Bauleitplanung und Fachplanung, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 461 ff.; *Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, 2001, Rdnr. 223.
[239] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 38, Rdnr. 8; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 13, Rdnr. 22.
[240] BVerwG, NVwZ 2001, S. 90.

tung für die Innenentwicklung und damit für den Schutz des Außenbereichs vor weiterer Inanspruchnahme innehaben, dürfte im Regelfall ein Übersteigen der planerischen (und finanziellen) Kräfte der Kommune vorliegen[241].

Ein Urteil des *Bundesverwaltungsgerichts* aus dem Jahre 1988 vermag in anschaulicher Weise zu illustrieren, inwiefern sich für die Gemeinde planerische Unsicherheiten in dem Umfange ergeben können, wie sie den Zeitpunkt des Nutzungsendes auf den der Fachplanung zur Verfügung gestellten Flächen nicht zutreffend einzuschätzen vermag, was im Ergebnis auf eine unzureichende planerische Steuerung der baulichen Entwicklung der in Rede stehenden Flächen hinauslaufen kann[242]. Eine Optimierung dieser Steuerungsinstrumente zur Verhinderung zusätzlichen Flächenressourcenverbrauchs ist nachfolgend an dem Beispiel nicht mehr betriebsnotwendiger *Bahnflächen* aufzuzeigen.

1.9.1 Wiedernutzungspotenziale am Beispiel von Bahnflächen

Grundsätzlich stellt sich vor der Einbeziehung von Bahnflächen in eine kommunale Flächenrevitalisierungsstrategie die Frage nach dem rechtlichen Charakter dieser Flächen. Hierzu wird folgende Auffassung vertreten: Bahnflächen sind als Gemeinbedarfs- und Verkehrsareale aufzufassen, die – ursprünglich – der öffentlichen Zweckbestimmung vorbehalten waren und nun eines Entwidmungsaktes bedürfen, bevor sie dem allgemeinen Geschäftsverkehr bzw. einer neuen Nutzungsart zugeführt werden können[243]. Aus dem Erfordernis der Durchführung der Widmung, durch die die Zweckbestimmung der Anlage, einem bahnbezogenen Bedarf zu dienen, erfolgt, ergibt sich als Grundlage für die Zurverfügungstellung der Flächen in Bezug auf eine Nachfolgenutzung, dass Bahnflächen erst nach ihrer förmlichen Entwidmung seitens des *Eisenbahn-Bundesamts* (EBA) in die Sphäre gemeindlicher Planungshoheit überführt werden können[244]; diese Überplanungssperre wird in

[241] Dazu vor dem Hintergrund der Umsetzung des Flächenverbrauchsreduktionsziels der Bundesregierung, *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 21.

[242] BVerwG, ZfBR 1989, S. 123; BVerwG, GewArch. 1990, S. 108 f.; ferner *Koch*, Zur Konkurrenz zwischen Fachplanung und Bauleitplanung, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 461, 466 f.

[243] BVerwG, NVwZ 1996, S. 394, 395; BVerwG, UPR 1996, S. 443 f.; *Kraft*, Bauleitplanung auf Bahnflächen, in: Spannowsky/Mitschang, Bauleitplanung auf Bahnflächen? 2001, S. 34.

[244] Präsidialverfügung des *Eisenbahnbundesamts* (EBA) zu entwidmungsrechtlichen Fragestellungen und der Verzahnung mit dem kommunalen Planungsrecht unter besonderer Berücksichtigung städtebaulicher Belange, Regelfälle für das Entwidmungsverfahren, Anlage 5.1 (Umgang mit gewidmeten Bahnflächen), 2003, S. 1 ff.

informellen Planwerken (z. B. Stadtentwicklungs- und Stadtteilkonzepte, Rahmenplanungen[245]) indes nicht berücksichtigt.

Fasst eine Gemeinde die Überplanung dieser Flächen ins Auge, so muss sie hinsichtlich der planerischen Festlegung der „bahnfremden“ oder „ bahnabgeneigten“ Nutzung bedenken, dass eine Entwidmung unter Umgehung eines Planfeststellungsverfahrens nur durch eindeutig nachvollziehbare und bekannt gegebene Erklärungen seitens der Deutschen Bahn AG auf Erfolg versprechende Weise zur Realisierung gebracht werden kann[246]. Nach Auffassung der Rechtsprechung hat die Gemeinde, auf deren Territorium die Bahnflächen nebst Liegenschaften belegen sind, unter Berufung auf ihre Planungshoheit gegenüber der Deutschen Bahn AG einen Anspruch darauf, dass jenes Transportunternehmen seine geplanten Dispositionen auf eindeutige und klar nachvollziehbare Weise im Rahmen einer Willenserklärung zum Ausdruck bringt[247].

Unstrittig ist darüber hinaus, dass eine Gemeinde für bestehende Flächen und Liegenschaften der DB AG dieser Fachplanung (Planfeststellungsverfahren nach § 18 Abs. 1 AEG) nicht zuwiderlaufende Aussagen in Bezug auf die Festsetzungen eines Bebauungsplans treffen kann[248]. Des Weiteren ist der Nachrang gemeindlicher Bauleitplanung gegenüber der Fachplanung nicht in dem Umfange gegeben, dass sie mit der Realisierung ihrer planerischen Vorstellungen nicht beginnen darf, solange die bahnseitige Nutzung dieser Areale noch besteht[249]. Für zulässig wird insbesondere die Einleitung einer Bauleitplanung mit der Folge erachtet, dass zur Sicherung planerischer Ziele von den Instrumenten der Veränderungssperre oder der Zurückstellung von Baugesuchen gemäß den §§ 14, 15 BauGB Gebrauch gemacht wird[250].

In Ergänzung zur *Präsidialverfügung des Eisenbahnbundesamts* wurde ein Leitfaden zur Aktivierung gewidmeter Bahnflächen und Empfangsgebäude entwickelt, der sich an diejenigen Städte und Gemeinden richtet, die eine Entwicklung entbehrlicher Bahnareale

[245] Siehe dazu *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 277.
[246] BVerwG, ZfBR 1989, S. 123: Eine derartige Willensbildung und –Äußerung sei Voraussetzung einer vorausschauenden und sachgerechten Bauleitplanung.
[247] BVerwG, ZfBR 1989, S. 123 ff.; BVerwG, GewArch. 1990, S. 108 f.
[248] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 254.
[249] *Kraft*, Bauleitplanung auf Bahnflächen, in: Spannowsky/Mitschang, Bauleitplanung auf Bahnflächen? 2001, S. 35.
[250] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 255.

betreiben[251]. Aus der Rechtsprechung des *Bundesverwaltungsgerichts* ergibt sich ferner, dass die Erteilung eines Bauvorbescheids für die Eröffnung bahnfremder Nachfolgenutzungen vor dem entsprechenden Entwidmungsakt prinzipiell statthaft ist[252]. Im Regelfall eröffnet erst die durchzuführende Entbehrlichkeitsprüfung den Weg für den durch die DB SImm (DB Service Immobilien GmbH) im Namen der DB AG gestellten Entwicklungsantrag, der das Entwidmungsverfahren durch ein vorgelagertes Planaufhebungs- und Planänderungsverfahren einleitet[253]. Lediglich ein nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 AEG zugelassenes Eisenbahninfrastrukturunternehmen oder ein Unternehmen des Bundeseisenbahnvermögens – die DB AG ist eine Eigengesellschaft des Bundes – sind berechtigt, einen Antrag auf Entlassung einer bestimmten Fläche aus dem Fachplanungsvorbehalt zu stellen, nicht jedoch die Kommune oder ein anderer Dritter (z. B. ein Projektentwickler oder Bauträger).

1.9.2 Nachnutzungsverfahren von Bahnflächen

Eine von der Deutschen Bahn AG als Eigentümerin verfolgte Nutzungsstrategie ihrer Flächenressourcen stellt die Freilegung oberirdischer Bahngleise – um diese beispielsweise bei weiterhin projektierter bahngeneigter Nutzung unterirdisch zu verlegen – dar[254]. Die nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Gleiskörper und Bahnbetriebsgebäude werden aufgegeben, durch die Verwertungsgesellschaften der DB AG[255] zum Verkauf angeboten und auf diese Weise einer Nachnutzung zugeführt[256]. Teilweise entgegen stehende Strategien der Bahnflächenentwicklung sehen auf Seiten der an einer Nutzung interessierten Kommunen hingegen beispielsweise die Ermöglichung von Zwischennutzungen auf Bahnflächen vor, die einerseits Neuordnungskonzepte zur Erhaltung der Wirtschaftsstruktur etwa durch die Einbeziehung der vorhandenen Betriebe, durch geplante Standortverlage-

[251] *Forum Bahnflächen Nordrhein-Westfalen*, Bahnflächen zur Stadt machen, 2003.
[252] BVerwG, NVwZ-RR, 1998, S. 542 f.
[253] Das *Eisenbahnbundesamt* besitzt hierbei einen eigenen Beurteilungsspielraum hinsichtlich einer Einschätzung der „Bahnnotwendigkeit“ von Liegenschaften unter Berücksichtigung der vorfindbaren städtebaulichen Gesamtsituation. Dazu *Präsidialverfügung des Eisenbahnbundesamts* (EBA) zu entwidmungsrechtlichen Fragestellungen und der Verzahnung mit dem kommunalen Planungsrecht unter besonderer Berücksichtigung städtebaulicher Belange, Regelfälle für das Entwidmungsverfahren, Anlage 5.1 (Umgang mit gewidmeten Bahnflächen), 2003, S. 1 ff.
[254] Instruktive Beispiele für Umnutzungsprojekte ehemaliger Bahnflächen liefert *Reiß-Schmidt*, Innenentwicklung und Flächenmanagement in München, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 2002, S. 77 f.
[255] Beteiligt an dem Flächenverwertungsprozess sind die Tochtergesellschaften (DB Station & Service AG, DB Services Immobilien GmbH, DB Netz AG, VIVICO Real Estate GmbH sowie u. U. das Bundeseisenbahnvermögen), die auf Grund der Vielzahl entbehrlicher Flächen die einzelnen Liegenschaften einer Gewinn bringenden Nachnutzung zuführen müssen; vgl. zu den Beispielen instruktiv *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Werkstattbericht Nr. 5/2003 (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau), S. 4 f.
[256] *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 98.

rungen, die Schaffung freier Flächen für Kompensationsmaßnahmen, die Konzentration hochwertiger Neuplanungen in städtebaulich attraktiven Arealen, die Optimierung der Erschließungssituation sowie andererseits eine Finanzierung der Maßnahmen durch eine Verrechnung der Bodenwertsteigerungen über die Gesamtfläche im Rahmen eines integrierten Flächenmanagementmodells beinhalten[257].

Eingedenk der hier dargestellten Komplikationen in Bezug auf den Ablauf eines Entwidmungsverfahrens lautet eine Forderung von Kommunen, auf deren Gebieten nicht mehr benötigte Gleiskörper belegen sind, eine Angrenzung der Reichweite des Fachplanungsrechts zur kommunalen Planungshoheit durchzuführen; als ein weiterer neuralgischer Punkt erweist sich in der städtebaulichen Praxis die mangelnde Transparenz der Eigentumsverhältnisse innerhalb des Konzerngeflechts der DB AG. Zur Optimierung der gemeindlichen Steuerungsmöglichkeiten der Nachnutzung wird daher eine zentrale Stelle verlangt, die im Einzelfall Auskunft über die Eigentumsverhältnisse der gesamten Bahnliegenschaften geben könnte. Größere Bedeutung besitzt freilich die Forderung nach einem eigenen Antragsrecht der Kommunen auf Durchführung eines formellen Entwidmungsverfahrens für betriebsbedingt nicht mehr erforderliche Flächen und Empfangsgebäude der DB AG[258].

[257] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* / *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, ExWoSt-Expertise: Städtebauliche Chancen und Risiken der Entwicklung von Bahnflächen, 2002, S. 13 ff. (Beispiele: Berlin „Integriertes Flächenmanagement – Block 9“; „Karlsruhe City Park“).
[258] Siehe dazu *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 25.

2. Kooperatives Städtebaurecht

2.1 Städtebauliche Verträge als Instrumente zur Flächennutzungssteuerung

Der Einsatz städtebaulicher Verträge als Kooperationsmöglichkeit mit Privaten kommt sowohl zur Realisierung städtebaulicher Bebauungsplanungen in Betracht als auch zur konsensualen Bewältigung großflächiger Rückbaumaßnahmen im Rahmen der Stadtumbaupolitik. Im Kontext des § 11 BauGB muss man sich dabei mit Einzelaspekten der Vertragsgestaltung befassen[259]; zu fragen ist vertiefend nach der Zweckmäßigkeit sowohl der *Planverwirklichungsverträge* (Vertragsabschluss vor Aufstellung eines Bebauungsplans mit den betroffenen Grundeigentümern mit dem Ziel der Verwirklichung der Planvorstellungen der Gemeinde) als möglicherweise auch der *Folgekostenverträge* (Verpflichtung des Dritten zur Übernahme bestimmter, durch bauliche Rückbaumaßnahmen entstehender Folgekosten, Rückbau von Infrastruktur und Kostenübernahme bei der Bereitstellung von Grundstücken)[260]. Letzterer Vertragsvariante dürfte in Rückbaugebieten lediglich untergeordnete Bedeutung zukommen, es sei denn, man vereinbart die Übernahme der Folgekosten im Sinne von Begrünungs- oder Wiederaufforstungsmaßnahmen durch § 11 BauGB.

Zur Realisierung bestimmter Flächennutzungsstrategien ist zu untersuchen, ob der mit dem Vertragswerk umfasste Gegenstand von den im BauGB aufgeführten Regelungsbereichen gedeckt ist; hier wird darauf hingewiesen, dass die in § 11 Abs. 1 BauGB aufgeführten Tatbestände lediglich eine beispielhafte Aufzählung darstellen, so dass selbst nicht ausdrücklich geregelte Fälle nach den Grundsätzen des § 11 BauGB bearbeitet werden könnten[261]. Damit korrespondiert die Übernahme bestimmter Leistungen im Bereich städtebaulicher Maßnahmen; hierunter können sämtliche Formen der Planung und Maßnahmen der Bodenordnung sowie im Rahmen des städtebaulichen Vorkaufsrechts[262] verstanden werden, soweit sie private Akteure mit einschließen (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)[263], die vertragliche Regelung von Zwischennutzungen, insbesondere durch Duldung, die Vereinbarungen von Bindungen als Voraussetzung für die Hergabe von Bundes- und Landesmitteln zur Bewältigung des Stadtumbaus (insbesondere die vertragliche Vereinbarung über einen Verzicht auf die Geltendmachung planschadensrechtlicher Ansprüche durch die Eigentü-

[259] Vgl. zum Anwendungsbereich nur *Koch/Rubel/Heselhaus*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rdnr. 83
[260] *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 471 f.
[261] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 11, Rdnr. 5; *Quaas*, in: Schrödter, BauGB, § 11, Rdnr. 9; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 7, Rdnr. 10.
[262] Zu dem „Weilheimer Modell“ äußerte sich das Bundesverwaltungsgericht in BVerwGE 92, S. 56 ff.
[263] *Birk*, Städtebauliche Verträge, 2002, Rdnr. 407 ff.

mer[264]), Vereinbarungen über die Förderung und Sicherung vorgegebener bauleitplanerischer Ziele (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) sowie schließlich Regelungen zur Übernahme von Folgekosten (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)[265].

Die Vereinbarung temporärer Nutzungen – u. a. mit dem Ziel des Ausschlusses planschadensrechtlicher Anspruchspositionen – könnte im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages folgende Bestandteile enthalten[266]: Die befristete, unter einer auflösenden Bedingung getroffene oder unter dem Vorbehalt des Widerrufs stehende Ausübung baulicher Nutzungsrechte bzw. der Ausschluss des Bestandsschutzes sowie die Verpflichtung zur entschädigungslosen Beseitigung der baulichen Anlage nach Ablauf der zeitlichen Begrenzung[267].

2.1.1 Zum Kriterium der Angemessenheit im Rahmen der Bewältigung des Stadtumbaus

Eine Betrachtung des § 11 Abs. 2 BauGB muss ferner die Vereinbarkeit mit den subsidiär anwendbaren §§ 54 ff. VwVfG beinhalten[268]. So ist neben der Prüfung der Angemessenheit der durch den Dritten zu erbringenden Leistungen zu untersuchen, ob nicht auch ohne Vertragsabschluss ein Anspruch auf von der Gemeinde zu erfüllende Gegenleistungen besteht[269]. Insgesamt ist hier festzuhalten, dass die Anwendung des Instruments des städtebaulichen Vertrags auf eine bisher in diesem Umfang nicht diagnostizierte bauliche Situa-

[264] Ob hierdurch das Koppelungsverbot des § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG verletzt ist, nach dem hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von einer wirtschaftlichen Gegenleistung abhängig gemacht werden dürfen, ist strittig, es sei denn, diese Gegenleistung wäre geeignet, ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis zu beseitigen. Der unwiderrufliche Verzicht auf die Bebaubarkeit eines Grundstücks stellt indes unzweifelhaft eine wirtschaftliche Leistung dar. Dazu BVerwGE 42, S. 331, 338 ff.; BVerwG, NVwZ 1994, S. 485.

[265] Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts liegen vor hinsichtlich der Zulässigkeit der Änderung eines Bebauungsplans in Abhängigkeit von einer Erschließungsbeitragszahlung eines bauwilligen Eigentümers. Dazu BVerwGE 111, S. 162 ff.

[266] Temporäre Nutzungen müssten sich hierbei in die wirtschaftliche Portfolioentscheidung eines „vernünftigen Betriebswirts“ bzw. (gar) eines „vernünftigen Investors“ eingliedern, aus deren betriebswirtschaftlich sinnvoller Leistungsbeziehung man das Kriterium der Angemessenheit abzuleiten imstande ist. Darüber hinaus wird hier zu berücksichtigen sein, dass der Vertragspartner sich nicht bis zur „Schmerzgrenze an den § 138 Abs. 2 BGB binden muss“ und dass ferner für die öffentliche Hand als Vertragspartner nicht der Grundsatz der Vertragsfreiheit gilt, sondern die Vertragspartner das Merkmal der Angemessenheit nicht mit konstitutiver Wirkung festschreiben können. So *Hien*, Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 129, 136 f.

[267] *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 972.

[268] *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 11, Rdnr. 108; *Quaas*, in: Schrödter, BauGB, § 11, Rdnr. 9; *Koch/Rubel/Heselhaus*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3, Rdnr. 82 ff.; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 7, Rdnr. 8.

[269] Dazu ausführlich *Pietzcker*, Probleme des städtebaulichen Vertrages, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 439, 455.

tion – nämlich unter Rückbaubedingungen unter gleichzeitiger bzw. zeitlich versetzter Festlegung einer Zwischen- und Nachnutzung – zu prüfen ist[270].

Als von größerer Bedeutung könnte sich der Grundsatz der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB) erweisen. Stadtumbaustrategien sind unter dem Blickwinkel der Schrumpfung bzw. knapper Ressourcen in die Wege zu leiten; es seien keine Zuwächse zu verteilen, sondern Lasten und Reduzierungen von Nutzungsmöglichkeiten. Am Beispiel des vertraglichen Verzichts auf Planungsschäden zeige sich, dass es fraglich sein könne, ob der private Vertragspartner überhaupt eine Gegenleistung erhalte und ob diese angemessen sei. Vereinbarungen, die vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips als zulässig einzustufen seien, müssten daher die Minderung von Belastungen ebenso wie die Beteiligung an Aufwendungen zur Schaffung einer zwar reduzierten, aber nachhaltigen Nutzungsperspektive zu erreichen suchen[271].

In der Literatur wird darauf verwiesen, dass die Bestimmung der Angemessenheit der Leistung im Einzelfall durchaus strittig sein könne; verstärkt wird diese Problematik noch dadurch, dass – wie oben gezeigt – die durch das *Bundesverwaltungsgericht* geforderte wirtschaftliche Betrachtung, wonach die Leistung des Bürgers nach den gesamten Umständen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung der Behörde zu stehen habe und darüber hinaus zu keinen unzumutbaren Belastungen des Privaten führen dürfe[272], in Rückbaugebieten (statt in baulichen „Expansionsbereichen“) nur eingeschränkt anwendbar sein dürfte; Wertzuwächse beispielsweise, die man mit dem Instrument des § 11 BauGB „abschöpfen“ könnte, treten im Beitrittsgebiet regelmäßig nur in seltenen, begünstigten Stadtlagen auf[273].

Teilweise wird zur Sicherung der Beseitigungsverpflichtung oder aber zur Eröffnung der planerischen Umnutzungsmöglichkeit die Auffassung vertreten, dass eine derartige Ver-

[270] Die klassischen Anwendungsfelder des städtebaulichen Vertrags waren freilich bisher auf „bauliche Expansion“ bzw. auf die Schaffung von Baurechten (und nicht auf deren Beseitigung) hin ausgerichtet. Dazu *Dieterich*, Mehr Konsens innerhalb fester Rahmenbedingungen, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 229, 231 ff.
[271] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 37 f.
[272] BVerwGE 42, S. 331; *Quaas*, in: Schrödter, BauGB, § 11, Rdnr. 41 f.
[273] Hinzu tritt das Problem der adäquaten Ermittlung dieser Bodenwertsteigerungen; zusätzlich mag § 28 WertV zu berücksichtigen sein.

pflichtung nur über die Bereitstellung einer entsprechenden Bürgschaft möglich sei, was angesichts der wirtschaftlichen Verhältnisse der durch die Rückbau- oder Umnutzungssituation Betroffenen regelmäßig nicht durchsetzbar sein dürfte[274]. Hinzu kommt, dass Investoren nicht immer bereit sind, ihre Kalkulationsgrundlagen offen zu legen, mit der Konsequenz, dass sie sich im nachhinein nicht auf einen Kalkulationsirrtum berufen können; dies gilt ebenso für die Kalkulation eines Rückbaus[275]. Unterstellt man, dass erst ein hinreichend deutliches Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung Anlass zu einer gerichtlichen Beanstandung geben kann[276], wird man hinsichtlich der Eruierung des Freiheitsgrades des Privaten während der Vertragsgestaltung[277] in Ansehung der städtebaulichen und wohnungspolitischen Situation der neuen Bundesländer zu konstatieren haben, dass – rekurriert auf die „Vernunft" des Eigentümers – angesichts „schrumpfender" Märkte der Versuch einer betriebswirtschaftlichen Verlustminimierung der Liegenschaft ein durchaus von der Angemessenheit gekennzeichnetes synallagmatisches Vertragsverhältnis darstellt.

Ebenso wenig wie das wirtschaftliche Interesse des Eigentümers an einer Optimierung der baulichen Ausnutzbarkeit seines Grundstücks spielt in diesem Kontext die Frage eine Rolle, inwieweit der Rückgriff auf den Planungswertzuwachs als brauchbares Kriterium für die Bestimmung des Angemessenheitserfordernisses als hinreichend erscheint.

Insgesamt liegt im Regelfall eine umgekehrte Konstellation vor: der Private verpflichtet sich im Hinblick auf eine in Aussicht gestellte Ausweisung von Bauland nicht dazu, den planungsbedingten Wertzuwachs in toto oder partiell an die Gemeinde abzuführen, sondern dies dürfte – neben den schwierigen Fragen der Wertermittlung in Rückbaugebieten – im Regelfall auf städtebauliche (Innen-)Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen zu beschränken sein.

[274] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 9 f.
[275] Zugegeben werden muss hier freilich, dass insbesondere die Kalkulationsprobleme eines Liegenschaftsrückbaus in den verschiedenen zur Verfügung stehenden Wertermittlungsmethoden wurzeln, so dass hier Reform-, zumindest aber Anpassungsbedarf besteht. Dazu **Kap. II. 5.9.4**.
[276] BVerwGE 42, S. 331, 345; *Quaas*, in: Schrödter, BauGB, § 11, Rdnr. 42.
[277] *Hien*, Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 129, 137.

2.2 Vorhaben- und Erschließungspläne als Instrumente zur Flächennutzungssteuerung

Fraglich ist, ob eine effizientere Überplanung bzw. Wieder- und Nachnutzung brachliegender Grundstücke eines Gemeindegebiets mit der durch § 12 BauGB den Gemeinden an die Hand gegebenen Kooperationsmöglichkeit mit Privaten erreicht werden kann. Die Befristung von Baurechten ist zu unterscheiden von einer seitens der Gemeinde erteilten Frist, innerhalb derer mit der Realisierung eines Bauprojekts durch den Investor (auf den der vorhabenbezogene Bebauungsplan „zugeschnitten" ist) begonnen worden sein muss. Die Modalitäten der Befristung sind dabei regelmäßig in einer Vereinbarung festzulegen, die zwischen Gemeinde und Vorhabenträger hinsichtlich der inhaltlichen und zeitlichen Durchführung eines Bauvorhabens sowie seiner Erschließung (Durchführungsvertrag) getroffen wird. Besonderes Augenmerk ist hier von der Gemeinde auf den Durchführungsvertrag zu richten, ohne dessen Vorliegen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Satzung jene nichtig ist[278].

In der Praxis werden die den vorhabenbezogenen Bebauungsplan vorbereitende Satzung der Gemeinde und der Vorhaben- und Erschließungsplan des Investors (Maßnahmenplan) durch einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB zusammengeführt, in dem die zur Durchführung des Bauvorhabens eingeräumte Frist festgesetzt wird; ein derartiges Vorgehen wird regelmäßig als zulässig erachtet[279]. Nach Auffassung des *Bundesverwaltungsgerichts* liegen die mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan verknüpften Vorteile in einer nach § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB ermöglichten Befreiung der Gemeinde von den Festsetzungen des § 9 BauGB und der BauNVO[280]. Darüber hinaus ist eine Aufnahme der Nutzungsmodalitäten innerhalb des Bebauungsplans im Rahmen des sog. Einheimischenmodells statthaft[281]. Entschädigungsrechtliche Risiken einer Gemeinde, die sich aus der Nichtinanspruchnahme der erteilten Baugenehmigung durch den Investor und der hieraus folgenden Rücknahme der Genehmigung (Baurechtsentzug nach § 12 Abs. 6 BauGB) nach drei Jahren ergeben, bestehen hierbei nach Auffassung des *BayVGH* nicht[282].

[278] OVG Bautzen, NVwZ 1995, S. 181 f.
[279] *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 12, Rdnr. 23; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 973.
[280] BVerwG, DVBl. 2002, S. 1494 f.; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 12, Rdnr. 7; *Quaas*, in: Schrödter, BauGB, § 12, Rdnr. 45.
[281] *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 12, Rdnr. 49.
[282] BayVGH, NVwZ-RR 2002, S. 206.

Die Befugnis zur entschädigungslosen Umplanung ist für eine Gemeinde dann eröffnet, wenn der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht innerhalb der vereinbarten Frist zur Durchführung gelangt. Im Schrifttum wird die Auffassung vertreten, dass die Befugnis zur entschädigungslosen Aufhebung des Bebauungsplans hinsichtlich des Ausschlusses finanzieller Kompensationsansprüche für eine Bodenwertminderung zum gleichen Ergebnis führt wie eine Befristung oder auflösende Bedingung von Festsetzungen oder des gesamten Bebauungsplans; Sinn und Zweck der Regelung des § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB, die dem Vorhaben- und Erschließungsplan eine relativ weite zeitliche Flexibilität zubilligt, liegt in der Erfassung zeitlicher Begrenzungen[283].

Insgesamt darf die Zulässigkeit befristeter und auflösend bedingter Festsetzungen im vorhabenbezogenen Bebauungsplan nicht den Blick dafür verstellen, dass solcherart gelagerte konsensuale Instrumente des BauGB auf die Freiwilligkeit der von Umplanungs- und Umnutzungsprozessen Betroffener rekurrieren und damit folgerichtig eine geringere Steuerungsmöglichkeit sowie eine fehlende Variante für eine alternative Nachnutzung beinhalten; für die Steuerung der Flächennutzung etwa im Hinblick auf das Brachflächenrecycling ist daher das Vertragsinstrument des § 12 BauGB – auch in Kombination mit städtebaulichen Verträgen – lediglich cum grano salis geeignet, um ein Mehr an Flächenvariabilität planerisch zu gewinnen.

2.3 Informelle Pläne als Instrumente zur Flächennutzungssteuerung

Gegenwärtig wird davon ausgegangen, dass der Stadtumbau einen kontinuierlichen, sich nicht auf einen Zeitraum von einer Dekade beschränkenden städtebaulichen Prozess darstellt; die stadtplanerische Praxis ist daher notwendig darauf angewiesen, auf sich in regelmäßigen Planungsperioden aktualisierende Instrumentarien zurückgreifen zu können. Aus diesem Grunde wird in Bezug auf großflächige Neuordnungskonzepte städtebaulichen Rahmenplänen der Vorzug gegeben, die hinlängliche Planungssicherheit für ein koordiniertes Handeln der von dem Stadtumbau betroffenen Akteure gewährleisten, indes auch eine zureichende Flexibilität aufweisen, um auf geänderte Rahmenbedingungen entsprechend reagieren zu können[284].

[283] *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968 , 974.
[284] Vgl. § 171 b EAG Bau. Umfassend dazu *Dönig-Poppensieker*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7; *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128, 131.

Informelle Planwerke erhalten für die Steuerung des Flächenverbrauchs insofern eine Bedeutung, als sie eine unentbehrliche Grundlage für die Realisierung der mit dem Stadtumbau verbundenen Schwerpunktziele darstellen. Nach Angaben der sächsischen Staatsregierung sind 90 % des Landes-Wohnungsbestands in „*Integrierte Stadtentwicklungskonzepte*“ eingebunden, die im Rahmen des Stadtumbaus nicht nur einen Beitrag zur Verringerung des Verbrauchs bisher unbebauter Flächen leisten, sondern durch die Nachnutzung rück gebauter Flächen in Gestalt innerstädtischer Grünflächen den Anteil der unversiegelten Fläche innerhalb des Siedlungskörpers zu erhöhen vermögen[285]. Förderungsrechtlich wird durch die Bundesregierung die Erarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte durch die Kommunen zur unabdingbaren Voraussetzung für die Hergabe der Kassenmittel aus der Städtebauförderung gemacht; flankierend begleitet man die Erstellung dieser Konzepte durch das Programm „Stadtumbau Ost“, das geeignete Stadtumbaustrategien für Alt- und Neubauquartiere bis hin zu dem Aufzeigen von Kooperationsmodellen mit den Nachbargemeinden bei der Baulandausweisung bereithält[286].

Bereits in der Vorphase von Stadtumbauprozessen wurde nach der Funktionsfähigkeit informeller Pläne im Verhältnis zur Flächennutzungsplanung gefragt; so sei der Flächennutzungsplan – Mitte der 1990er Jahre – für eine Steuerung der Stadtentwicklung „*praktisch unbrauchbar*“ gewesen. Stattdessen dominierten nicht formalisierte Pläne zur Stadtentwicklung insgesamt bzw. für räumliche oder sachliche Teilbereiche[287]. Insgesamt sei der Flächennutzungsplan ein gutes Beispiel für die Diskrepanz zwischen Norm und Fakten, da ihm eben nicht formalisierte Pläne wie Stadt- oder Stadtteilentwicklungspläne den Rang abgelaufen hätten, nicht zuletzt aus dem Grunde, weil sie umfassender in ihren Aussagemöglichkeiten und weniger verbindlich in ihren Festlegungen für die Gemeinde (gewesen) seien[288]. Nicht verkannt werden darf hier gleichwohl, dass auch in Bezug auf die städtebauliche Rahmenplanung deren rechtliche Unverbindlichkeit bemängelt und eine stärkere

[285] *Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*, Reduzierung des Flächenverbrauchs/ Bodenschutz, Landtags-Drs. 3/6500, S. 5.
[286] Siehe dazu das Programm „Stadtumbau Ost“ der *Bundesregierung* sowie Art. 2 Abs. 3 Sätze 4 und 9 der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2003). Zu den geänderten förderungsrechtlichen Bedingungen sowie den Anforderungen an informelle Planwerke siehe nur *Preibisch*, Städtebaupolitik des Bundes: Neue Aufgaben, neue Chancen, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 5 ff.
[287] *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 281.
[288] Zum Ganzen kritisch *Löhr*, Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 231, 236 ff.; zu dem Verhältnis der unterschiedlichen Planungsebenen *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1, Rdnr. 77 f.

Rechtsstellung dieser Planungsinstrumentarien in der Bauleitplanung – ohne in eine Konkurrenzsituation zu dem Bebauungsplan zu treten – für durchaus wünschenswert gehalten wird[289].

Informelle Planungen sind daher insbesondere geeignet, Entwicklungs- und Nachverdichtungsmöglichkeiten des Stadtgebildes räumlich erfassbar zu machen; sie gewinnen ihren Vorteil planerischer Flexibilität daraus, dass sie über die den Plänen zu Grunde liegenden graphischen Erläuterungen der intendierten Entwicklung eine im Verhältnis zu dem Flächennutzungsplan stärkere Abstrahierung erreichen und es darüber hinaus ermöglichen, die wesentlichen Grundzüge der räumlichen Bestands- und Nachverdichtungsentwicklung zu veranschaulichen. Letzteres ist aus stadtplanerischer Sicht für Stadtentwicklungsprojekte im Rahmen des Stadtumbaus insofern von Bedeutung, als es weniger um die Bereitstellung von Freiraum- und Ausgleichskonzepten hinsichtlich der Ausweisung neuer Baugebiete bzw. um die Einschätzung eines Verträglichkeitspotenzials einer Inanspruchnahme baulich bislang nicht genutzter Flächen geht, sondern vielmehr um die planerische Begleitung von Rückbau- und Aufwertungsprozessen, die sich in einer Weiterentwicklung vorhandener landschaftsräumlicher Qualitäten, von Vernetzungspotenzialen sowie sich in einer baulichen Bedarfsänderung für neu zu beplanende Flächen innerhalb des Siedlungskörpers (Bestand der Bauflächen) manifestieren[290].

Informelle Pläne ersetzen folgerichtig keine gültigen Bebauungspläne und erzeugen *keine Selbstbindung* der Gemeinde[291], obwohl sie in den Abwägungsprozess mit einfließen[292] und von einer Gemeinde jederzeit modifiziert und aufgehoben werden können; sie stellen allerdings kein geeignetes Instrument dar, Baurechte zu ändern bzw. aufzuheben. Für die planerische Begleitung von *Stadtumbauprozessen* sind sie aber deshalb von Bedeutung, weil

[289] Dazu instruktiv mit Anwendungsbeispielen zur Steuerung des Stadtumbaus in der Stadt Greifswald, *Dönig-Poppensieker*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7

[290] Dazu *Rilke/Seebauer*, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 2, die darauf verweisen, dass Stadtentwicklungskonzepte auf informeller Basis einer „Verslumung“ von Stadtquartieren, die sich etwa aus einer „Vonselbstbegrünung“ von Wohnnutzungsarealen ergeben kann, entgegen zu wirken vermögen sowie durch Rückbau frei werdende Flächen als Standortfaktoren zur Imagebildung jener Wohngebiete entwickeln.

[291] BVerwG, Buchholz 406.11 § 1 BBauG/BauGB, Nr. 35; *Bönker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 5, Rdnr. 9.

[292] Informelle Pläne sind, wie bereits skizziert, selbst Bestandteil des Abwägungsmaterials; vgl. dazu ausführlich *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 277 f.

- eine Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung erfolgt, wobei eine zustimmende Kenntnisnahme genügt;
- eine Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu gewährleisten sind. Diese Beteiligungen sind hierbei unbeschadet der gesetzlichen Voraussetzungen rechtlich geboten. Denkbar sind Beteiligungsverfahren unter Partizipation der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger im Rahmen vorbereitender Untersuchungen (§ 141 BauGB);
- eine öffentliche Bekanntmachung stattfindet und schließlich weil
- die Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 BauGB auch im Rahmen der für die informelle Planung maßgebenden Abwägung gewahrt bleiben[293].

In der planerischen Phase der Konzepterstellung einer Innenentwicklungs- und Nachverdichtungsstrategie erhalten informelle Planwerke ihre Wichtigkeit dadurch, dass sie die Grundlage für den Erlass einer Vorkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB, einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB sowie für die Anordnung eines Gebotes der §§ 175 ff. BauGB darstellen. Von erheblichem Gewicht ist weiter ihr Einsatzfeld im Hinblick auf eine Konkretisierung der Ziele und Zwecke einer Sanierung gemäß § 145 Abs. 2 BauGB sowie zur Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe, etwa im Rahmen von § 31 Abs. 2 BauGB für Befreiungen bzw. von § 33 Abs. 2 BauGB für Entscheidungen nach Planreife des Rückbau- und Innenentwicklungskonzepts[294].

3. Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau)

Die mit der Änderung des Baugesetzbuchs durch das EAG Bau (*Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau*[295]) angestrebte „schlüssige Gesamtnovellierung“ des BauGB umfasst die Schwerpunkte *Stadterhaltung*/*Stadtumbau* (Effektivierung des Innenentwicklungsinstrumentariums, wobei das Besondere und das Allgemeine Städtebaurecht insbesondere hinsichtlich des planerischen Umgangs mit dem unbeplanten Innenbereich gleichermaßen berührt sind), die Überprüfung bzw. Neugewichtung der Belange der bisheri-

[293] *Krautzberger*, in: Battis/ Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1, Rdnr. 84.
[294] Dazu *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 19.
[295] Das durch das EAG Bau novellierte Baugesetzbuch ist nunmehr in seiner geänderten Fassung im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden (vgl. BGBl. 31/2004, S. 1359). Terminologisch sollen die Änderungen bzw. Ergänzungen der gesetzlichen Vorschriften des BauGB in diesem Kapitel weiterhin mit „EAG Bau“ gekennzeichnet werden.

gen §§ 1 Abs. 5 und 1 a BauGB. Die Novelle umfasst ferner Fragen der Zulässigkeit von Vorhaben, des Bodenordnungsrechts sowie weit reichende Einzelfragen des Bauplanungsrechts (z. B. Flexibilisierung von Baurechten)[296]. Die Themenschwerpunkte sind nachfolgend kurz zu erörtern.

3.1 Änderungen des § 1 BauGB

In § 1 Abs. 5 EAG Bau wird nunmehr das Leitziel einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung mit dem Zusatz konkretisiert, die sozialen, wirtschaftlichen und Umwelt schützenden Anforderungen miteinander in Einklang zu bringen; flankierend wird hierzu in § 1 Abs. 6 EAG Bau ein einheitlicher Katalog der städtebaulichen Belange geschaffen, der dazu beitragen soll, die Planungsentscheidung einer Kommune nicht nur im Hinblick auf ökologische, sondern auch auf ökonomische, soziale und andere städtebauliche Belange effizient und ausgewogen vorzubereiten und zu optimieren, was dazu führt, dass zukünftig sämtliche städtebaulichen Abwägungsbelange einschließlich der (Flächen-) Ressourcen schonenden den sonstigen Belangen formal gleichgestellt werden[297].

Zur Neuordnung der bisher in § 1 Abs. 5 BauGB a. F. verankerten Regelung über Ziele der Bauleitplanung insbesondere hinsichtlich der zu beachtenden Belange und deren Ergänzung respektive Konkretisierung wird beispielsweise seitens einer in einem durchgeführten Planspiel zur BauGB-Novelle beteiligten Gemeinde darauf verwiesen, dass die neu formulierten Ziele der Bauleitplanung ein geeignetes Prüfraster darstellen. Zu dem in § 1 Abs. 6 Nr. 5 EAG Bau genannten Ziel „*Belange der Baukultur*“ wird bemerkt, dass damit eine Stärkung nicht nur der Wettbewerbskultur bei städtebaulichen Projekten (vor allem im Rahmen vorhabenbezogener Bebauungspläne), sondern auch hinsichtlich der Angebots-Bebauungspläne einhergehe; in zahllosen Kommunen steht wie erwähnt eine Vielzahl innerörtlicher Brachflächenpotenziale zur Verfügung, die einer Nachnutzung zuzuführen sind.

Zum Katalog der insbesondere zu berücksichtigenden Belange, hier § 1 Abs. 6 Nr. 9 EAG Bau und der damit verbundenen Berücksichtigung des Leitbilds der „Stadt der kurzen Wege“ wird des Weiteren angemerkt, dass die Erwartungen an die Effizienz einer derartigen

[296] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum EAG Bau, 2003, S. 1 ff.; *Stüer/Upmeier*, ZfBR 2003, S. 114, 118; *Krautzberger/Stüer*, BauR 2003, S. 1301, 1302.
[297] *Krautzberger/Stüer*, BauR 2003, S. 1301, 1303.

Zielvorgabe insofern einer Relativierung unterzogen werden müssen, als das freistehende Einfamilienhaus nach wie vor zu den prioritär gewünschten Bauformen rechne, woraus sich das Erfordernis ergebe, gesellschaftlich-psychologische Barrieren zu überwinden bzw. die Entwicklung der Bodenpreise dahingehend zur Kenntnis zu nehmen, dass in Regionen mit einem hohen Bodenpreisniveau eine aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus durchgeführte Verlagerung von Betriebsstätten in das entfernte Umland hinein zu diagnostizieren sei; diese vorrangig ökonomisch geprägten Siedlungsstandortentscheidungen könnten mit den Instrumenten der Bauleitplanung nicht beeinflusst werden[298].

Bedeutung für eine Optimierung der Innenentwicklung könnte ferner § 1 Abs. 6 Nr. 10 EAG Bau erlangen. Mit dieser Ergänzung soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Kommunen als Planungsträger einen Anteil an der gesellschaftspolitischen Aufgabe der Konversion ehemaliger militärischer Infrastrukturanlagen und Einrichtungen innehaben; die Ermöglichung einer zivilen Anschlussnutzung jener Liegenschaften vorrangig vor der Inanspruchnahme von Freiflächen entspricht nach der Vorstellung der *Bundesregierung* dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, dem die Novelle schließlich Rechnung tragen soll[299].

3.2 Änderungen des § 1 a BauGB

Erstmals wird durch die neu gefasste *Bodenschutzklausel* in einem weiteren Ansatz zur Hinterfüllung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Bauleitplanung durch die Eröffnung der planerischen Alternative zur Wiedernutzung von Flächen, zur Nachverdichtung sowie anderer – der Kommune praktikabel erscheinender – Maßnahmen zur Innenentwicklung der Handlungsspielraum der Gemeinde in dem Maße verbreitert, dass sie den Belangen der Bestandsentwicklung als wesentlicher Determinante einer Flächenhaushaltspolitik im Rahmen ihres Abwägungsvorgangs in herausgehobener Weise Gewicht und damit den Charakter eines Optimierungsgebots zu verleihen vermag (§ 1 a Abs. 2 EAG Bau).

[298] Vgl. zum Ganzen *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Planspiel zur BauGB-Novelle 2004, Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise, 2004, S. 60 f. Aus Sicht der planerischen Praxis wird hierzu die Auffassung vertreten, dass im Rahmen der BauGB-Novelle Fragen der Bodenwirtschaft unter Berücksichtigung der Bodenwertentwicklung verstärkt in den Vordergrund zu treten hätten; vgl. hierzu *SRL*, Stellungnahme der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung zur Novelle des BauGB, 2003, S. 2.

[299] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 9.

Eingedenk der bereits skizzierten Tatsache, dass eine Berücksichtigung eines Indikators der Nachhaltigkeitsdebatte, die Reduzierung des Flächenverbrauchs[300], nicht ohne eine in der Intensität optimierte Verdichtung erfolgen kann, sondern außerdem unter anderem durch die Sicherung der Lebensqualität innerstädtischer Räume, soll darüber hinaus auch in diesem Kontext die auf einen Bodenschutz ausgerichtete Klausel des § 1 a BauGB einen Ökologisierungseffekt durch die Zusammenführung von Verdichtung und Stadtgrünentwicklung ausüben und insbesondere die notwendigerweise durch Entleerung schrumpfenden Kommunen des Beitrittsgebiets aufwerten und Zersiedelungs- und Abwanderungstendenzen in das Umland einzudämmen helfen[301]. Ferner wird darauf verwiesen, dass der novellierte § 1 a Abs. 2 EAG Bau somit einer Verdeutlichung der planerischen Möglichkeiten der Gemeinden für das städtebauliche Gesamtkonzept auf dem komplexen Handlungsfeld des Umgangs mit der begrenzten Ressource Boden diene und dass es Anliegen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sei, die zur Verfügung stehenden Instrumente mit Rücksicht auf die tatsächlichen Entwicklungsmöglichkeiten und in Abgleich mit den verschiedenen Belangen (einschließlich anderer Umweltbelange) zu nutzen[302].

Die Modifizierung dieser Norm wird vorrangig mit der Argumentation begrüßt, das Primat der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, von dem indes nach Durchführung der Abwägung begründet abgewichen werden darf[303], zu unterstreichen. In Bezug auf die Begründungspflicht bei abweichenden Abwägungsentscheidungen wird von kommunaler Seite durch die Novellierung des BauGB eine Verdeutlichung erblickt. Für den planerischen Komplex der Neuausweisung gewerblicher Bauflächen im Außenbereich auf der Ebene des Flächennutzungsplans ist nunmehr eine schlüssige Begründungs- und Argumentationskette vorzubringen, warum dort planerisch ins Auge gefasste Projekte nicht im Innenbereich realisierungsfähig sind, wozu auch eine bauliche Bestandsaufnahme des nutzbaren Potenzials (Prüfung des gesamten Flächenbedarfs) des Innenbereichs zählt[304]; erst wenn die Prüfung der in Frage kommenden Standortalternativen zu keinem anderen Ergebnis führt, können geeignete Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden,

[300] *Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 287 ff.
[301] *Köck*, NuR 2004, S. 1, 5.
[302] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 12.
[303] *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 160 ff.
[304] Siehe dazu *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, Stellungnahme zum EAG Bau, 2003, S. 5; *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 10 f.

jedoch nicht, wenn auf adäquate Flächen im *Innenbereich von Nachbargemeinden* zugegriffen werden kann.

Bei der Entwicklung neuer Gewerbeflächen sind mithin bestehende Möglichkeiten der *interkommunalen Zusammenarbeit* auszuloten und in die planerischen Vorüberlegungen einfließen zu lassen, wobei im Sinne einer Flächenbedarfsplanung existierende Reserveflächen innerhalb bestehender und ausgewiesener Siedlungsgebiete (Brach- und Konversionsflächen, Nachverdichtungspotenziale in bestehenden Siedlungsgebieten, unbebaute Baugrundstücke und Baugebiete sowie leer stehende Bausubstanz) verstärkt Berücksichtigung zu finden haben[305]. Eine nachvollziehbare Begründung hat in den Fällen zu erfolgen, in denen die bauliche Entwicklung der Gemeinde sich nicht oder nicht in hinreichendem Maße innerhalb des vorhandenen Flächenbestands des vorfindlichen Siedlungskörpers abspielt[306].

3.3 Änderungen des § 5 BauGB

Nach § 5 Abs. 1 Satz 3 EAG Bau soll der Flächennutzungsplan spätestens 15 Jahre nach seiner Aufstellung überprüft und soweit erforderlich fortgeschrieben werden. Verwiesen wird hier darauf, dass zahlreiche Flächennutzungspläne noch aus den 1970er Jahren stammen und daher den „modernen“ Anforderungen an eine (nachhaltige) Siedlungsentwicklung nicht mehr gerecht werden; vorgeschlagen wird folgerichtig eine Befristung der Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen, was eine periodische Evaluierung der aufgestellten Planungsziele ermöglichen würde[307].

Insgesamt erscheint die Revision der Flächennutzungspläne nach 15 Jahren durchaus sachgerecht zu sein, da neben einem Bedeutungszuwachs dieser Planart insbesondere die Ko-

[305] Auf die Rechtsaspekte des interkommunalen Abstimmungsgebots soll nicht näher eingegangen werden; seine Bedeutung erhält es durch das Gebot, die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 EAG Bau soll dieses „Flächenschonungsgebot“ dergestalt ergänzt werden, dass sich Städte und Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf die Auswirkungen hinsichtlich ihres zentralen Versorgungsbereichs berufen können. Dazu *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, 2002, Rdnr. 220.

[306] Vgl. zum Ganzen *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* sowie *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Planspiel zur BauGB-Novelle 2004, Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise, 2004, S. 60 f.

[307] *Coenen/Grunwald*, Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland, 2003, S. 457.

ordination der städtebaulichen Entwicklung verbessert wird[308]; im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum EAG Bau wurden außerdem ursprünglich Darstellungsmöglichkeiten nach § 5 Abs. 2 Nr. 12 BauGB (Ergänzung des § 5 BauGB) erwogen, wonach eine Identifizierung bzw. Festlegung derjenigen Belastungsflächen ermöglicht werden sollte, in denen wegen der Häufung von Vorhaben der in § 35 Abs. 1 Nr. 2-6 BauGB genannten Art die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde bzw. die Funktion des Außenbereichs erheblich beeinträchtigt ist[309]. Diese Flächen sollten von weiteren Außenbereichsvorhaben freigehalten werden; zu einer Ergänzung des § 5 Abs. 2 BauGB um die Nrn. 11 und 12 ist es indes nicht gekommen.

Die Einführung einer Verpflichtung zur Überprüfung des Flächennutzungsplans nach § 5 Abs. 1 Satz 3 EAG Bau wird im Wesentlichen mit der Argumentation begrüßt, dass sich aus § 1 Abs. 3 BauGB die Pflicht ergebe, die Entwicklung im Gemeindegebiet zu beobachten und bei Vorliegen eines entsprechenden Planungserfordernisses bauleitplanerisch aktiv zu werden; die regelmäßige Durchführung der Raumbeobachtung sowie die darauf aufbauende Weiterentwicklung der städtebaulichen Gesamtplanung wird unter dem Zweckmäßigkeitsgesichtspunkt der sich aus § 1 Abs. 3 BauGB ergebenden Anforderungen gesehen[310]. Zugleich vermag ein in regelmäßigen Abständen durchgeführtes Flächenmonitoring wertvolle Hinweise auf ein revitalisierbares Brachflächenpotenzial zu liefern. Eine Raumbeobachtung, die insbesondere auf die Entwicklung von Wohnbauflächen Bezug nimmt, kann freilich bereits vor dem Ablaufen der Überprüfungsfrist erforderlich und zweckmäßig sein, um Nachverdichtungspotenziale auf dem Gemeindeterritorium zu identifizieren.

3.4 Änderungen des § 11 BauGB

§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 EAG Bau soll künftig unter der Zielsetzung ergänzt werden, die vorgesehenen Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 2 EAG Bau auch als Vertragsgegenstände innerhalb von § 11 BauGB zu behandeln. Die bisherige Rechtslage gestattete es, mit dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrages die Aufrechterhaltung einer bestimmten Nutzung einer baulichen Anlage zu regeln sowie für den Fall der Nichterfüllung ein

[308] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 31.
[309] *Krautzberger/Stüer*, BauR 2003, S. 1301, 1306.
[310] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Planspiel zur BauGB-Novelle 2004, Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise, 2004, S. 55 ff.

Recht der Gemeinde zu begründen, dieses Nutzungsrecht durch Planänderung entschädigungslos zu entziehen und zugleich den Vertragspartner zum Rückbau der baulichen Anlage zu verpflichten. Über die Anwendung des § 9 Abs. 2 EAG Bau soll nunmehr die erforderliche bauplanungsrechtliche Voraussetzung dafür geschaffen werden, durch entsprechende Vertragsgestaltungen die Festsetzungen des Bebauungsplans abzusichern. Darüber hinaus besitzt die Änderung des § 11 BauGB eine Ausstrahlungswirkung auf die Regelungen des Vorhaben- und Erschließungsplans nach § 12 BauGB, da § 11 BauGB zu dem Durchführungsvertrag die Generalnorm darstellt[311].

3.5 Die rechtliche Ausgestaltung von Zwischennutzungen

3.5.1 Änderungen des § 9 BauGB („Baurecht auf Zeit“)

In den Katalog der in Frage kommenden Bebauungsplanfestsetzungen soll durch § 9 Abs. 2 EAG Bau für besondere städtebauliche Situationen die Möglichkeit zur Festsetzung befristeter oder bedingter Nutzungen eingeführt werden; die Folgenutzung soll zugleich mit festgesetzt werden. Man möchte auf diese Weise erreichen, dass hinsichtlich der Festsetzung bestimmter Nutzungen zusätzlich bestimmt zu werden vermag, diese Nutzungen von vorn herein zeitlich zu befristen und bei Eintritt bestimmter Umstände als unzulässig zu erklären, um den unterschiedlichen städtebaulichen Situationen und Erfordernissen, die nicht zuletzt von der Verfügbarkeit zeitnah revitalisierbarer Brachflächen abhängen, hinreichend flexibel Rechnung tragen zu können[312]; ein besonderer Fall dürfte bei einem städtebaulichen Erfordernis zur Festsetzung einer Nachnutzung vorliegen.

Die Diskussion um „*Baurechte auf Zeit*“ ist im Kontext der Stadtumnutzungsdiskussion folgerichtig primär als ein Versuch aufzufassen, eine planerische Absicherung der mit Rückbaumaßnahmen angestrebten Zwischennutzungen zu intendieren. Die Forderungen gehen hierbei weiter als die nach § 2 Abs. 4 BauGB ohnedies eingeräumten Planänderungs- und Aufhebungsinstrumente, die jedoch dem Eigentümer ein Vertrauen auf die Kontinuität des Plans vermitteln, das sich im Übrigen stützen lässt auf § 1 Abs. 6 BauGB, nach dem das Grundeigentum in heraus gehobener Weise als abwägungserheblicher Be-

[311] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 38 f.
[312] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 36 f.

lang zu betrachten ist[313]. Ferner umschreibt der Terminus „*Baurecht auf Zeit*“ eine Planungskompetenz der Gemeinde, das Nutzungsrecht durch Aufhebung oder Änderung des Bebauungsplans zu entziehen[314]; das Bedürfnis für eine derartige Wirksamkeitsmodifikation im Rahmen von § 9 BauGB ergibt sich aus den Erfordernissen neuerer Zeit, sowohl die verkürzten Nutzungszyklen städtischer Großanlagen wie Einkaufszentren oder Großkinos planerisch zu bewältigen[315] als auch von vorneherein zeitlich befristete Bodennutzungen im Rahmen der Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitplanung sicherstellend abzubilden[316] oder auf sich verändernde demographische Bevölkerungsentwicklungen mit entsprechenden Implikationen für den Wohn- und Siedlungsbedarf angemessen sowie mit hinreichender zeitlicher Flexibilität reagieren zu können[317]. Der Eintritt eines „planlosen“ Zustands soll dadurch verhindert werden, dass parallel zum Auslaufen eines verliehenen befristeten Baurechts die planerischen Zielvorstellungen mit definiert werden[318].

Die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist dadurch sichergestellt, dass aus § 9 Abs. 1 BauGB eine städtebauliche Erläuterung der Notwendigkeit befristeter Nutzungen folgt und damit einem Missbrauch der temporären Baurechtsvergabe ein Riegel vorgeschoben ist. Zugleich wird Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG beachtet. Eine generelle zeitliche Beschränkung von Baurechten – ohne Vorliegen einer besonderen städtebaulichen Situation – ist demgegenüber nicht vorgesehen. Man möchte augenscheinlich einen Ausschluss der Grundsätze des Bestandsschutzes vermeiden[319], folgt aber damit einer seit langem vertretenen Forderung der Kommunen nach einem Instrument, das sowohl der Leerstandsvor-

[313] BVerwGE 61, S. 295, 301 f.; BVerfG, NVwZ 1999, S. 979, 980.
[314] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 1.
[315] *Oldiges*, Baurecht, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Teil IV, Rdnr. 81 a; *Krautzberger/Stüer*, BauR 2003, S. 1301, 1305.
[316] Ein instruktives Beispiel liefert hierfür die Festsetzung der Nachnutzungsmöglichkeiten für das Expo-2000-Gelände in Hannover bzw. für Gartenschauen. In diesen Fällen liegt ein besonderes gemeindliches Interesse an der Vergabe zeitlich befristeter und flexibel handhabbarer Baurechte zur Vorbereitung späterer Umplanungen – gestützt zudem durch den Eigentümerwillen – vor. In diesen Fällen taucht die Frage nach einer Begrenzung des Baurechts bzw. nach vorheriger Anpassung gemäß der tatsächlichen Nutzungsdauer auf, wozu das Instrument eines zeitlich begrenzten Baurechts, das nach dem Ende der Nutzung ohne erforderliche Umplanungsmaßnahmen und ohne Furcht vor Planschadensansprüchen erlischt, als geeignet angesehen wird; vgl. *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 3 f.; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968.
[317] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 36 f.
[318] Gegebenenfalls kann § 9 Abs. 8 BauGB hier herangezogen werden und den Rahmen für die notwendigen Erläuterungen bieten.
[319] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des BauGB, 2002, Rdnr. 183; *Stüer/Upmeier*, ZfBR 2003, S. 114, 119.

sorge als auch der Absicherung von Zwischen- und Nachnutzungen unter Vermeidung von Entschädigungsansprüchen nach den §§ 39 ff. BauGB dient[320].

Eine (hoheitliche) Festsetzung temporärer Nutzungen war nach geltendem Recht bislang nicht ohne weiteres möglich und die Befristung von Nutzungen lediglich im Rahmen des § 31 BauGB bzw. des § 34 Abs. 2 BauGB rechtlich durchsetzbar[321]. Unabhängig von dem Grundsatz, dass Bebauungspläne erst dann aufgestellt werden sollten, wenn sie zu Aufhebungen oder Änderungen der (ausgeübten) baulichen Nutzung führen und aus diesem Grund planschadensrechtliche Ansprüche der Betroffenen auslösen können, ist die Möglichkeit zu untersuchen, ob seitens der planenden Kommune bestimmte Bodennutzungen auf vertraglicher Basis erreicht werden können[322]. Im Falle der Flächennutzungsplanung kann danach die Gemeinde die künftige Nutzung unter Berufung auf § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB für eine Übergangszeit offen lassen[323], wobei sich hier freilich erneut das Problem der Dauerhaftigkeit der eröffneten Zwischennutzung stellt, was zugleich die Frage nach einer tragfähigen Finanzierung aufwirft.

3.5.2 Flächennutzungssteuerungsmöglichkeiten durch ein „Baurecht auf Zeit“

Flächenhaushaltspolitische Ziele zur Steuerung der Bodennutzung werden durch die zeitlich befristete Vergabe von Baurechten in unterschiedlicher Ausprägung verfolgt[324]: Bei einer nur auf Dauer angelegten, spezifischen (z. B. Einzelhandels-)Nutzung soll für den Fall der Nutzungsaufhebung dafür Sorge getragen werden, dass die Gemeinde die Kompetenz zur Umplanung behalten kann, ohne die Entstehung planschadensrechtlicher Ansprüche nach § 42 BauGB fürchten zu müssen. Im Falle einer rechtmäßigen Herabzonung hat die Gemeinde nach dieser Norm regelmäßig eine monetäre Entschädigung zu leisten, falls sich durch die planerischen Eingriffe der Bodenwert betroffener Grundstücke nicht unwesentlich mindert. Im Ergebnis führt dies dazu, dass ein Zugriff auf diese Flächen aus finanziellen Gründen (Stichwort: vermögensrechtliche Plangewährleistung) in der Regel vereitelt wird, vorausgesetzt, man unterstellt einen funktionsfähigen Bodenmarkt. Hinzu kom-

[320] Vgl. zur Sicht der kommunalen Planungspraxis: *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, Stellungnahme zum EAG Bau 2003, S. 14.
[321] BVerwGE 40, S. 268, 271; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31, Rdnr. 43; *Schmaltz*, in: Schrödter, BauGB, § 31, Rdnr. 34.
[322] Zum Regelungsbereich des § 12 BauGB siehe **Kap. II. 2.2**.
[323] *Krautzberger/Schliepkorte*, UPR 2003, S. 92, 96; *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 8.
[324] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, 2002, Rdnr. 185.

men Wiedernutzungs-Hemmnisse, die in den Grundsätzen des Bestandsschutzes – Gebäudeleerstand ausgenommen – zu suchen sind, nach denen eine Abbruchverfügung rechtswidrig wäre, sofern der Eigentümer im Rahmen der Ausnutzung seines bisherigen Baurechts bauliche Anlagen auf rechtmäßige Weise errichtet hat[325].

Ist die planerische Festsetzung von Zwischen- und Nachnutzungen vorgesehen, kann eine „Nutzung auf Zeit" dergestalt abgesichert werden, dass die zugelassene Zwischennutzung sowie die Anschlussnutzung sofort im Bebauungsplan fixiert werden[326]; dies gilt auch für eine (Nach-)Nutzung, die erst mittelfristig zur Realisierung gelangen soll und die „zur Überbrückung" durch eine zeitlich ebenfalls befristete anderweitige Nutzungsvariante substituiert wird. Maßgebend ist auch hier der planerische Wille der Gemeinde zu einer vorausschauend-aktiv-ökonomischen Steuerung kommunaler Flächennutzung im Rahmen einer zeitlichen Staffelung temporär konzipierter Baurechte. Darüber hinaus liegt in der gleichzeitigen Entscheidung über Zwischen- und Anschlussnutzungen ein Vorteil für die Grundstückseigentümer insofern, als sie frühzeitig eine verlässliche Planungsgrundlage über die Zeit der Zwischennutzung hinaus erlangen[327]. Die planende Kommune dürfte in der Regel bereits von sich aus daran interessiert sein, frühzeitig über Folgenutzungen zu befinden.

Die Bodennutzungssteuerungsfähigkeit einer Kommune ist regelmäßig in den Fallkonstellationen dauerhaften Leerstands in besonderer Weise tangiert; Brachflächen entstehen wie erwähnt in auffälliger Weise als besondere Problematik der Gemeinden in den neuen Bundesländern – in Städten und zunehmend auch Dörfern – auf relativ kleinräumigen Arealen mit ehemaliger Wohn- und Gewerbenutzung, wobei bereits einzelne leer stehende Gebäude und brach liegende Grundstücke eine negative Ausstrahlungswirkung auf das betroffene Stadtviertel zu entfalten vermögen[328]. Ist in solchen Fällen eine Nachnutzung seitens der Grundstückseigentümer nicht geplant, scheint eine Aufwertung durch zeitlich begrenzte Nutzungen der Grundstücke als Grün- und Freizeitflächen planerisch im Regelfall durch den Abschluss von Gestattungsvereinbarungen mit den Eigentümern unproblematisch zu sein.

---

[325] BVerwGE 50, S. 49, 57; BVerfG, NVwZ 1999, S. 979, 980; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 30, Rdnr. 12; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 22, Rdnr. 11.
[326] OVG Lüneburg, DVBl. 2000, S. 1365.
[327] Nach *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 30, stellt dies den Hauptzweck der gleichzeitigen Festlegung von Zwischen- und Nachnutzung dar.
[328] *Simons*, Wohnungsleerstand in Ostdeutschland – Struktur, Ursachen und Folgen, 2001, S. 1 f. (www.empirica-institut.de, 15.4.2004).

Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft könnten Umplanungsmaßnahmen jedoch nur durch die Aufstellung, Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans in die Wege geleitet werden, über denen bei fremdnützigen Folgenutzungsfestsetzungen – trotz geplanter Aufrechterhaltung des Baurechts nach dem Ablauf der Zwischennutzungsfrist – das Damoklesschwert des Entschädigungs- und Übernahmeanspruchs des Eigentümers aus § 40 BauGB schwebt; als Lösungsmöglichkeit kann hier nur eine Absenkung des bauplanungsrechtlichen Status des Grundstücks bei Aufrechterhaltung des zuvor bestehenden Baurechts in Betracht kommen, der entschädigungslos im Rahmen eines temporären „Entbauungsplans" unter Zuhilfenahme der städtebaulichen Gebote zu verwirklichen ist. Änderungen oder Aufhebungen baulicher Nutzungen sind in den von einer Umnutzung betroffenen Gebieten einer Kommune außerdem im Rahmen einer mehrstufigen Strategie und erst beim Eintreten des Bedarfsfalles durch das Instrument der Bebauungsplanung festzusetzen. Informellen Planwerken kann in diesem Kontext erneut eine wichtige Bedeutung zukommen.

3.5.3 Befristung der Baugenehmigung

Unabhängig von der Novellierung des BauGB ist die Befristung eines aus einer (Bau-) Genehmigung heraus erwachsenen Anspruchs zu trennen von der Befristung oder Einschränkung der Nutzung. Grundsätzlich ergeben sich aus der bisherigen Rechtsprechung und Literatur nur wenige Hinweise auf die Befristungsmöglichkeit einer Baugenehmigung[329]. Ferner wird die Festsetzung von Zwischen- und Nachnutzungen bereits im Zeitpunkt der Erteilung der Baugenehmigung als unzulässig angesehen, da ein Anspruch auf Erteilung einer uneingeschränkten Genehmigung besteht[330]. Nur in den Fällen des § 34 Abs. 2 BauGB soll in seltenen Situationen eine befristete oder auflösend bedingte Befrei-

[329] OVG Lüneburg, DVBl. 2000, S. 1365. Ausnahmen sind danach lediglich unter Anwendung des § 31 Abs. 1 oder 2 BauGB statthaft: Kein Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung besteht im Wege von Ausnahmen und Befreiungen, mit der Konsequenz, dass der Erteilung der Genehmigung entweder Nebenbestimmungen beigefügt werden können oder aber eine Abhängigkeit der Genehmigung von den intendierten Befristungen bzw. auflösenden Bedingungen oder Widerrufsvorbehalten erreicht wird.

[330] Nach dem BImSchG besteht die Möglichkeit des Erlöschens einer Genehmigung (§ 18 BImSchG). Die Genehmigung erlischt nach dieser Vorschrift regelmäßig mit der Folge, dass die Errichtung bzw. der Betrieb der genehmigten Anlage unzulässig wird, wenn die – nach § 18 Abs. 3 BImSchG verlängerbare – behördlich festgesetzte Frist für den Beginn der Errichtung oder des Betriebs ungenutzt verstreicht (§ 18 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) bzw. der Betrieb während eines ebenfalls verlängerbaren Zeitraums von mehr als 3 Jahren unterbleibt (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG). Die Genehmigung erlischt ferner mit der Folge einer eintretenden Unzulässigkeit des Betriebs der Anlage beim Entfallen des bisherigen Genehmigungserfordernisses (§ 18 Abs. 2 BImSchG).

ung nach § 31 Abs. 2 BauGB denkbar sein[331]. Im Falle des § 34 Abs. 1 BauGB besteht ein Anspruch auf die Erteilung einer unbefristeten sowie unbedingten Genehmigung, selbst dann, wenn sich die beabsichtigte – lediglich temporäre – Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist, wobei zu berücksichtigen sein wird, dass sich ein abweichender Sachverhalt hiervon ergibt, wenn die nähere Umgebung des Vorhabens „*in Bewegung*“ ist[332].

Richtet sich die Vorhabenzulassung nach § 34 Abs. 2 BauGB, so ergibt sich hinsichtlich der Zulässigkeit einer temporären Nutzung folgender Befund: Nach der in diesem Rahmen maßgebenden BauNVO[333] ist nach § 34 Abs. 2 BauGB bei der Zulässigkeitsprüfung für ein nach dieser Norm zu beurteilendes Bauvorhaben allein darauf abzustellen, ob es gemäß der BauNVO in dem in Rede stehenden Baugebiet[334] zulässig wäre; liegen die Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 BauGB hinsichtlich der Vorgaben für die Art der baulichen Nutzung respektive der übrigen Kriterien des § 34 Abs. 1 BauGB[335] vor, muss die Gemeinde eine unbefristete und unbedingte Baugenehmigung erteilen[336]. Lediglich über das Zumutbarkeitskriterium des § 15 BauNVO besteht die eingeschränkte Möglichkeit der Vergabe befristeter Baurechte[337].

Eine im Rahmen des § 34 Abs. 2 HS 2 BauGB erteilte Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB kann hierbei indes die planerische Grundlage für eine Befristung der Baugenehmigung liefern, da allein durch die vorgenommene zeitliche Limitierung die Anforderungen des § 31 Abs. 1 und 2 BauGB erfüllt sein könnten; von der Literatur wird § 31 Abs. 2 BauGB

[331] BGH, NVwZ 1994, S. 405, 409; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31, Rdnr. 43; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 31, Rdnr. 61; *Bönker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 8, Rdnr. 129.
[332] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 18. Offen gelassen wurde hier, ob unter das Kriterium einer „baulichen Bewegung“ auch die Durchführung großflächiger Rückbau- und Umstrukturierungsmaßnahmen seitens der Gemeinde subsumiert werden kann; dies wird jedoch in aller Regel zu bejahen sein.
[333] Vgl. § 2 Abs. 5 BauGB.
[334] Aus dem Baugebiet der Gemeinde kann unter Zugrundelegung einer sachgerechten Entbauungsplanung unter Umständen ein Rückbaugebiet werden.
[335] Sind die Kriterien des § 34 Abs. 1 BauGB vorliegend erfüllt, besteht kein Raum für die eine Befristung von Baumaßnahmen und Anordnung temporärer Nutzungen eröffnende Anwendung des § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB im Rahmen einer städtebaulichen Zielerreichung der Gemeinde, da nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB die Vereinbarung einer von dem Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig ist, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Fügt sich das projektierte Bauvorhaben hingegen nach § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung ein, ist der vorstehend skizzierte Sachverhalt erfüllt.
[336] *Fickert/Fieseler*, BauNVO, § 34 BauGB, Rdnr. 1. Dazu *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 66; *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 19; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 970.
[337] OVG Berlin, BRS 49 Nr. 50, S. 127 ff.

eine zeitliche Komponente entnommen, der durch die gewährte Befreiung Rechnung getragen werden könnte[338]. Als Festsetzungsnorm für die Erklärung der jeweiligen negativen Planungsziele kommt erneut § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB in Betracht, demgemäß von der Bebauung entsprechend freizuhaltende Flächen festgesetzt werden. Regelmäßig werden davon sämtliche Areale erfasst, auf denen man aus sonstigen städtebaulichen Gründen eine Bebauung verhindern möchte[339].

Die Gemeinde hat bei der Durchsetzung einer flächenverbrauchsreduzierenden Baulandpolitik im Rahmen ihrer Festsetzungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, dass der Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB ein abschließender ist und sie demgemäß den hieraus abgeleiteten *Typenzwang* in ihr planerisches Kalkül einstellen muss[340]. Die gemeindliche Bauleitplanung führt daher regelmäßig in den Fällen zu ihrer Nichtigkeit, in denen sie gegen die Grundsätze dieses Typenzwangs verstößt, mithin die verfassungsrechtliche Vorgabe verletzt, nach der Inhalt und Schranken des Eigentums durch förmliche Gesetze bestimmt werden, die abschließend in den Instrumentarien des BauGB vorfindlich sind; eine Verwendung der bebauungsplanerischen Festsetzungsmöglichkeiten sowie der BauNVO ist damit zwingend[341]. Der planerische Wille der Gemeinde, der auf die bauliche Ermöglichung der Bestandsentwicklung gerichtet ist, muss somit in Gestalt der Festsetzung ausreichend bestimmt sowie in seinem Regelungsgehalt durch § 9 BauGB und die ergänzenden Gliederungen der BauNVO gedeckt sein[342].

Da die Gemeinde in ihrem Bemühen, eine Flächenwiedernutzungsstrategie zu betreiben, nicht lediglich auf die ihr zustehenden Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB zurück greifen wird, sondern sich regelmäßig ihres wichtigen städtebaurechtlichen Satzungsrechts bedienen wird – etwa zur Durchführung einer Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme – vermag sie über § 9 Abs. 4 BauGB die örtliche Gestaltungssatzung in den Bestandteil eines

[338] Einer derart vorgenommenen Auslegung steht die Zielrichtung des § 31 Abs. 2 BauGB nicht entgegen, was die Stütze darüber hinaus in § 32 BauGB finden soll, wonach der Zeitaspekt für einen begrenzten Sachverhalt maßgeblich sein solle und befristete Befreiungen zulasse. Dazu *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 19; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 970.
[339] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rdnr. 40.
[340] BVerwG, NVwZ 1995, S. 696 ff.; BVerwGE 80, S. 184, 187; BVerwGE 92, S. 56, 62.
[341] BVerwG, DVBl. 1992, S. 32, 34; BVerwG, BauR 1998, S. 515 f.
[342] BVerwG, NVwZ 1999, S. 984; OVG Münster, NVwZ-RR 2002, S. 715, 716; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 77.

Bebauungsplans zu integrieren oder aber unabhängig von einer Bebauungsplanung über eine selbstständige Gestaltungssatzung planerisch zu agieren[343].

3.5.4 Befristung durch Landesbauordnung

Soweit eine Genehmigungspflicht sich für ein zu befristendes Vorhaben aus einer einschlägigen Landesbauordnung ergibt, darf die Erteilung der Baugenehmigung keine über die befristete Zulässigkeit hinaus gehende Zulässigkeit vornehmen; die Baugenehmigung stellt hierbei neben der Erlaubniserteilung die Kompatibilität des Bauvorhabens mit den zum Zeitpunkt der Entscheidung vorfindlichen Vorschriften fest, jedenfalls soweit ein bauaufsichtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen ist[344]. Eine nachteilige Änderung der Rechtslage innerhalb des zeitlichen Rahmens des Genehmigungsverfahrens geht per se zu Lasten des Bauherrn[345].

Nach § 43 Abs. 2 VwVfG wird der verfügende Teil einer Baugenehmigung mit der baulichen Realisierung der Maßnahme gegenstandslos, und erledigt er sich danach in sonstiger Weise, ist hinsichtlich des feststellenden Teils regelmäßig von einer zeitlich unbefristeten Wirksamkeit auszugehen. Als durchaus problematisch könnte sich die Befristung einer Baugenehmigung dann erweisen, wenn der Grundeigentümer sich auf die tatbestandliche Wirkung einer unbefristet sowie unbedingt erteilten *bestandskräftigen Baugenehmigung* zu berufen vermag mit der Konsequenz, dass der Erlass einer Abbruchverfügung oder die Anordnung einer Nutzungsuntersagung gegen die formell rechtmäßige Anlage rechtswidrig wäre[346]; in der Folge wäre die Beseitigung der Baugenehmigung nur über die Anwendung der §§ 48 und 49 VwVfG zu erreichen[347]. Andererseits hätte die befristet oder auflösend bedingt erteilte Baugenehmigung im Rahmen der Festlegung einer Nachnutzung den planerischen Vorteil der Unwirksamkeit parallel zum Eintritt des Fristablaufs bzw. mit Bedingungseintritt nach § 43 Abs. 2 VwVfG ohne Durchführung der Aufhebung.

Darüber hinaus dürfte es nach § 36 Abs. 1 VwVfG ausreichen, bei der Erteilung der Baugenehmigung als gebundenen Verwaltungsakt die Befristung bzw. Bedingung als Zuläs-

[343] BVerwG, NVwZ 1995, S. 696 ff.
[344] BVerwGE 48, S. 242, 245; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 28, Rdnr. 25.
[345] BVerwGE 61, S. 128.
[346] OVG Lüneburg, BRS 35, Nr. 168; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 200 f.; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 28, Rdnr. 26; *Gohrke/Brehsan*, NVwZ 1999, S. 932 f.
[347] *Gohrke/Brehsan*, NVwZ 1999, S. 932 f.

sigkeitsvoraussetzungen zur Erteilung der Baugenehmigung zu verschaffen, was entweder durch eine zeitliche materiell-rechtliche Limitierung des Baurechts oder über den Weg der Begrenzung durch Eintritt eines bestimmten Ereignisses rechtstechnisch zu lösen ist, womit zugleich auf die Zulässigkeit befristeter Baurechte gemäß materiellem Bauplanungsrecht abzuheben ist[348]. Steht die Beifügung einer Befristung oder Bedingung nach § 36 Abs. 2 VwVfG im pflichtgemäßen Ermessen der Baugenehmigungsbehörde, dürfte insoweit Gleiches gelten, da durch den Ablauf der in der Nebenbestimmung gesetzten Frist respektive mit dem Eintritt der beigefügten auflösenden Bedingung parallel zur Befreiung sowohl das Baurecht als auch eine erteilte befristete Baugenehmigung nach § 43 Abs. 2 VwVfG erlöschen dürfte.

Eine Kollision von Baurechten auf Zeit mit den Grundsätzen des Bestandsschutzes wird regelmäßig nicht gesehen, da sowohl Regelungsgehalt sowie Sinn und Zweck der Baugenehmigung als auch rechtsstaatliche Grundsätze des Vertrauensschutzes dem nicht entgegen stünden; das Recht zur Baugenehmigung sei bloßes Folgerecht zu den materiell-rechtlichen Vorschriften des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts[349]. Die Baugenehmigung bietet in den Fällen einer nur auf Zeit oder auflösend bedingten Festsetzung der Bodennutzbarkeit keinen über die Befristung hinaus ragenden Bestandsschutz. Eine Änderung der Landesbauordnungen ist mit der Einführung befristeter Nutzungen und Erteilung zeitlich limitierter Baugenehmigungen somit entbehrlich.

3.5.5 Beseitigung der baulichen Anlage

Eine Vergabe von Baurechten auf Zeit, die Verleihung einer befristeten Baugenehmigung oder unter einer auflösenden Bedingung zieht nur in dem Falle keine Entschädigungsansprüche nach sich, in dem die bauliche Anlage nach Fristablauf oder bei Bedingungseintritt ohnehin entfernt werden muss, weil die Wirkung einer auf diese Weise erteilten Baugenehmigung mit Fristablauf oder Widerruf von selbst erlischt. Ein Gebäude, dessen Genehmigung entfallen ist, kann keinen Bestandsschutz mehr genießen[350].

Zu verweisen ist weiters auf die in dem Kontext der Befristung von Baurechten vorgesehenen Änderungen des § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB, von denen überdies Rückwirkungen auf §

[348] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 60.
[349] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 60; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 975.
[350] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 286.

12 BauGB erwartet werden, da § 11 BauGB im Verhältnis zu dem Durchführungsvertrag die Generalnorm darstellt[351].

Im Ergebnis dürfte mit den vorgesehenen Regelungen eine Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums einher gehen, die nicht zuletzt eine effiziente Handhabung stadtplanerischer Zielsetzungen mit Hilfe der Bauleitplanung bedeuten und über den flankierenden Einsatz befristeter und bedingter Festsetzungen im Bebauungsplan bereits in der Vorphase zu dessen Beschlussfassung eine konfliktfreie Einigung mit betroffenen Grundstückseigentümern herbeiführen können[352].

3.6 Zusammenfassung des Novellierungsbedarfs

Die Durchführung von *Stadtumbaumaßnahmen* wird nunmehr klarstellend nach § 171 a EAG Bau sowohl anstelle als auch ergänzend zu den vorhandenen Instrumenten etwa des Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmerechts stets dann ermöglicht, wenn die Gemeinde dies als zweckmäßig erachtet; sie erhält somit einen relativ weiten flächenhaushaltspolitischen Spielraum zur Durchsetzung ihrer Bodennutzungsstrategien. Nach § 171 a Abs. 3 Satz 1 EAG Bau dienen Stadtumbaumaßnahmen dem Wohl der Allgemeinheit. Insbesondere sollen sie dazu beitragen, dass freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden. Ferner haben sie nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen umzunutzen, aus der Nutzung zu nehmende Liegenschaften zurückzubauen, die Siedlungsstruktur den Erfordernissen von Bevölkerung und Wirtschaft anzupassen, die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt zu verbessern und schließlich innerstädtische Altbaubestände zu erhalten (§ 171a Abs. 3 EAG Bau)[353]. Die Kommune kann sich hierbei neben vertraglicher Instrumente auch der Steuerungsmittel des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts, der Bodenordnung sowie der städtebaulichen Gebote bedienen[354].

[351] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, 2004, Besonderer Teil, S. 39.
[352] *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen* sowie *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*: Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise zum Planspiel BauGB-Novelle 2004, S. 82 f.
[353] *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128, 130; *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* sowie *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*: Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise zum Planspiel BauGB-Novelle, 2004, S. 111 f.; BR-Drs. 756/03, S. 33 f.
[354] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum EAG Bau, 2003, S. 173.

Der Stadtumbau fußt nach § 171 b Abs. 2 EAG Bau auf einem von der Gemeinde auszuarbeitenden Stadtentwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen nach § 171 a Abs. 3 EAG Bau im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind. Der Stadtumbauvertrag sieht nach § 171 c Nr. 2 EAG Bau schließlich einen Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44 BauGB vor, der im Rahmen von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB mit den Grundeigentümern erreicht werden soll[355]. § 171 d EAG Bau soll der Gemeinde die planerische Möglichkeit verschaffen, innerhalb des auf Grund einfachen Beschlusses festgelegten Stadtumbaugebiets qua Satzungsbeschluss eine Genehmigungspflicht für die Durchführung von Vorhaben und Maßnahmen im Sinne des § 14 Abs. 1 BauGB zu begründen; dies umschließt ebenso Vorhaben nach § 29 BauGB einschließlich der Beseitigung baulicher Anlagen wie sonstige Wert steigernde Veränderungen. Zielrichtung dieser Satzungsermächtigung ist es, der Gemeinde Flächennutzungssteuerungsinstrumente für den Fall zu verschaffen, in dem eine einvernehmliche Regelung mit den Beteiligten über Stadtumbauverträge nicht in hinreichendem Umfange zustande kommt und nach Einschätzung der Gemeinde die Gefahr besteht, dass Maßnahmen (beispielsweise ein Rückbau an der falschen Stelle, der einem Innenentwicklungskonzept zuwider läuft) zur Durchführung gelangen, die die Verwirklichung des Stadtentwicklungskonzepts oder eines Sozialplans in Frage stellen[356].

[355] Durch die Soll-Vorschrift wird die Gemeinde verpflichtet, die gegebenen Möglichkeiten zu städtebaulichen Verträgen zu nutzen, soweit dies erforderlich ist und nicht besondere Umstände vorliegen; *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum EAG Bau, 2003, S. 174; *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128, 131.
[356] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum EAG Bau, 2003, S. 175.

4. Das Recht der vermögensrechtlichen Plangewährleistung

Innenentwicklungsmaßnahmen im Kontext der Stadtumbaupolitik[357], die mit quartiersweise erheblichen Flächenneuordnungsmaßnahmen einhergehen werden und damit umfangreiche Bestandsentwicklungspotenziale bei vorhandener Nachfrage nach Boden bergen, können planungsschadensrechtliche Konsequenzen nach den §§ 39 bis 44 BauGB nach sich ziehen, wenn auf der Basis vorhandener Planungskonzepte Flächen aus einer gegenwärtig städtebaulich unerwünschten Nutzung genommen werden müssen. Als unverzichtbare Grundlage für jedwede Stadtumbauplanungen sollten folgende Vorüberlegungen angestellt werden[358].

Durch geeignete Erfassungssysteme und Datenbanken[359] sind die städtischen Parzellen zu ermitteln, auf denen die Notwendigkeit für einen planerischen Eingriff vorliegt (Änderung der gegenwärtigen Nutzung). Ferner ist die Eingriffstiefe zu bestimmen, inwieweit dem betroffenen Eigentümer noch eine private Nutzungsmöglichkeit verbleibt oder ob diese vollständig entfallen muss. Die Möglichkeit der Einräumung vorüber gehender Nutzungsmöglichkeiten bzw. sonstiger Zwischennutzungen sollte intensiv überprüft werden. Sollte es auf Grund der planerischen Feststellungen unausweichlich zu einer vollständigen Aufhebung der baulichen Inwertsetzungsmöglichkeiten kommen, muss sichergestellt sein, dass sämtliche abwägungsrelevante Gesichtspunkte angemessen berücksichtigt worden sind. Zum Zeitpunkt der Festsetzung der Umnutzungen bzw. Aufhebung der Baurechte sollte ein ungefährer Überblick darüber bestehen, welche Eigentümer aller Voraussicht nach planschadensrechtliche Ansprüche geltend machen (werden). Die Gemeinde muss sich über den gesamten Zeithorizont der Flächenneuordnungsmaßnahmen, die rechtssicher auszugestalten sind, im Klaren sein. Das Vorliegen eines dringlichen Sicherungsbedarfs muss gründlich eruiert werden.

Aspekte der Stadtumbaupolitik sind untrennbar mit planerischen Steuerungsinstrumenten für Flächenrevitalisierungsstrategien verbunden. Hinzu treten Probleme, die mit der ersatzlosen Aufhebung von Bebauungsplänen einhergehen. Ist auf Seiten der Kommune zur

[357] Zu den inhaltlichen Ansätzen dieser Unterform der Flächenhaushaltspolitik siehe **Kap. I. 6**.

[358] Vgl. zum Ganzen *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 54 ff.

[359] Angesprochen ist hier primär der Aspekt des Einsatzes von Informationsmedien in der Flächenhaushaltspolitik: Neben der Ermittlung der von etwaigen Rückbaumaßnahmen betroffenen Flächen müssen diese Informationsmedien auch Auskunft geben über die tatsächliche, gegebenenfalls von dem Flächennutzungsplan abweichende Verwendung.

„Einspeisung“ von Boden in ein System der Flächenhaushaltspolitik an die Beseitigung von Baurechten gedacht, wäre folgerichtig zu prüfen, ob mit der Eliminierung dieser Baurechte Entschädigungspflichten der öffentlichen Hand verknüpft sind. Entscheidend zur Einschätzung dieser Frage dürfte sein, nach welchem Verfahren die Grundstückssachverständigen die Wertermittlung der in Rede stehenden Flächen durchführen.

Mit Blick auf die Nachfrageseite für Bauflächen ist durchaus diskussionswürdig, ob eine die Entschädigungspflicht auslösende, nicht nur unwesentliche Wertminderung von Grundstücken in den städtischen Arealen vorliegt, in denen nicht (mehr) einer Nachfrage entsprechendes Baurecht entzogen wird; auch dies ist eine Frage der Wertermittlung.

Flächenumnutzungsmaßnahmen, die in eine bestehende Nutzung eingreifen und die als Anspruchsgrundlage für Forderungen nach den §§ 39 ff. BauGB dienen können, sind nach gegenwärtiger Auffassung nur durch einen Bebauungsplan mit entsprechenden Festsetzungen zu realisieren[360]; sowohl Flächennutzungspläne wie auch auf informeller Basis aufgestellte Planwerke besitzen wie erwähnt lediglich im Innenverhältnis eine Bindungswirkung[361]. Die Um- bzw. Wiedernutzung basiert auf einer Änderung des baulichen status quo; wenn ein neuer Bebauungsplan für ein Gebiet – in dem etwa bisher weitgehend ungenutzte Hochhäuser stehen – Einfamilienhausbebauung vorsieht, stellt sich insbesondere die Frage nach der Bemessung der im Folgenden zu prüfenden vermögensrechtlichen Plangewährleistungsansprüche[362].

4.1 Festsetzungen nach § 42 BauGB

4.1.1 Planungsschaden bei Aufhebung oder Änderung einer zulässigen Nutzung

§ 42 BauGB kommt als Anspruchsgrundlage in Betracht, wenn eine bisher zulässige Nutzung aufgehoben oder geändert wird. Von Bedeutung können die Rechtsfolgen des § 42 BauGB in von stadtumbaulichen Prozessen betroffenen Kommunen deshalb sein, weil großflächige Areale rückgebaut bzw. einer modifizierten – respektive noch offen gelassenen – Verwendung zugeführt werden müssen. Diese Norm gewährt mithin einen Entschä-

[360] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 32 f.
[361] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 5; *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 277.
[362] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 346.

digungsanspruch in Geld, wenn eine Änderung des Bebauungsplans zu einer nicht unwesentlich wertmindernden Nutzungseinschränkung des Grundstücks führt.

Zugleich wird dieser Anspruch hinsichtlich seines Bestehens und der Höhe durch die Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB limitiert: Wird die Nutzungsmöglichkeit innerhalb von 7 Jahren ab Zulässigkeitseintritt der Nutzung eingeschränkt oder aufgehoben, errechnet sich die Zahlung der Entschädigung unabhängig davon, ob der Eigentümer seine Nutzungsmöglichkeit bereits ausgeübt hat, durch die Gegenüberstellung der Grundstückswerte, basierend auf der ursprünglich zulässigen Nutzung und dem Wert, der infolge der Aufhebung oder Änderung dieser Nutzungsmöglichkeit noch übrig bleibt. Einschränkungen ergeben sich ferner daraus, dass eine Aufhebung oder Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit erst nach Ablauf der 7 Jahre stattfinden kann. Nach § 42 Abs. 3 BauGB kann der Eigentümer eine Entschädigung lediglich für diejenigen Eingriffe in Nutzungen verlangen, die er bereits „ins Werk gesetzt" hat. Bei einem länger als 7 Jahre währenden Nichtgebrauch seiner rechtlich bestehenden Nutzungsmöglichkeit entfällt die Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs zur Gänze.

Neben der zu berücksichtigenden Wertminderungsregel sind darüber hinaus bislang noch kaum behandelte Rechtsfragen von Bedeutung. Kontrovers wird im Schrifttum[363] die Frage diskutiert, welche Nutzungsform eine „zulässige" darstellt bzw. ob es allein auf die Festsetzungen in einem Bebauungsplan ankommt, der die Aufhebung oder Änderung jener baulichen Nutzung bewirken kann. In Frage kommt dabei neben der Aufhebung durch Bebauungsplan (§ 30 BauGB) eine Änderung der maßgeblichen Baugenehmigungspraxis gemäß § 34 BauGB[364]. Ein planerischer Eingriff in Grundstücksnutzungen kommt dabei durch die Modifizierung der Grundlagen für die Nutzungsbegründung in Betracht qua Änderung der Festsetzungsmöglichkeiten, Einführung eines neuen Planungstyps „Entbauungsplan" oder durch Befristungen. Zu prüfen ist analog zur Fragestellung dieses Berichts die planerische Sicherung und Durchsetzung der Befristungsmöglichkeiten und Nutzungsänderungen für Grundstücke[365].

[363] Siehe dazu nur *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 7 ff.
[364] Zu den bauplanerischen Zulässigkeitserfordernissen siehe unten **Kap. II. 4.1.3**.
[365] Aus dem Bereich des Besonderen Städtebaurechts kommt zur Absicherung der Sanierungsziele darüber hinaus neben § 140 Satz 1 Nr. 4 BauGB als Grundlage für die bauleitplanerische Verortung auch § 140 Satz 2 Nr. 3 BauGB in Betracht: Danach vermögen Gemeinden unter Zugrundelegung der individuellen Sanierungskonzepte eine Zwischennutzung als Sanierungsziel vorzugeben; hier ist jedoch zu bedenken, dass die sanierungsrechtlichen Grundlagen nur ein zeitlich limitiertes Sonderrecht darstellen und außerdem zur Um-

§ 1 Abs. 3 BauGB regelt die Pflicht der Gemeinden, Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Zu untersuchen ist daher die konkrete, d. h. bereits eingetretene bzw. prognostizierte städtebauliche Entwicklung unter „Stadtumbau-Bedingungen". Das Verfahren der Bebauungsplanung ist mit den bestimmten vorgesehenen Instrumenten ein Mittel der „fairen Interessenkoordination"; im Sinne eines ausgewogenen Kompromisses ist es der Sache dienlich, wenn Ermessensspielräume dabei möglichst begrenzt werden[366]. Die hier vorgestellten planungsrechtlichen Varianten bieten in der Praxis regelmäßig einen nur begrenzten Wirkungshorizont an; eine zeitliche Befristung ihrer Wirkung könnte überdies den Zielen einer nachhaltigen und dauerhaften Flächenrevitalisierungsstrategie zuwiderlaufen[367]. Für die Durchsetzung einer Nutzungsänderung bietet sich trotz alledem im Regelfall die Absicherung im Rahmen der Bauleitplanung an.

4.1.2 Endgültige förmliche Änderung bzw. Aufhebung der bisher zulässigen Flächennutzung

Dogmatisch ohne größere Probleme dürfte folgende Konstellation sein: Die endgültige förmliche Änderung oder Aufhebung der bisher zulässigen Nutzung stellt danach den *klassischen Anwendungsfall* des Planschadensrechts mit seiner Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB dar.

Die bislang in der Literatur nur vereinzelt diskutierte Relevanz für die *Stadtumbaupolitik* stellt vielmehr die Frage dar, unter welchen Voraussetzungen der Leerstand von Wohnungen als „*endgültige Nutzungsaufgabe*" und ergo als nicht mehr ausgeübte Nutzung i. S. d. § 42 Abs. 2 BauGB zu klassifizieren sein wird[368]. Als unschädlich soll es für die Geltendmachung einer Entschädigung sein, wenn die einer Umnutzung unterzogenen Gebäude vermietet sind; ausgeschlossen soll der Kompensationsanspruch indes sein, wenn die Liegenschaft einen vollständigen Verfall aufweist. Abgestellt werden soll auf die Grundsätze des Bestandsschutzes, wie sie das *Bundesverwaltungsgericht* ausgearbeitet hat.

---

setzung einer dauerhaften – und damit nachhaltigen – Nutzungsänderung einer bebauungsplantechnischen Absicherung bedürfen (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB). Ein Sanierungsbebauungsplan mit Kenntlichmachung der rückzubauenden Gebiete könnte Erfolg versprechend sein. Dazu Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung", 2003, S. 17.

[366] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 26, Rdnr. 41.

[367] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 1 ff.

[368] Zu unterscheiden ist ferner zwischen der endgültigen Nutzungsaufgabe und dem Verzicht auf die Baurechte.

Dabei ist im Rahmen des § 42 BauGB darauf zu verweisen, dass, solange die Verkehrsauffassung noch von einer Instandsetzbarkeit und Wiedervermietbarkeit des Gebäudes ausgeht, insoweit Bestandsschutz gegeben ist mit der Folge, dass danach eine immer noch ausgeübte Nutzung unterstellt wird. Ein weiterer in der Fachliteratur unbehandelter Themenkomplex ergibt sich daraus, dass es in manchen Stadtbereichen zu einer Brache kommen kann, ohne dass der planungsrechtliche Status modifiziert wird.

4.1.3 Festsetzung von Flächenzwischennutzungen

Hierbei geht es nicht um die Erweiterung des Bestehenden, sondern um die Fortentwicklung der Grundsätze einer sinnvollen Um- und Nachfolgenutzung bzw. um eine Anpassung an eine geordnete städtebauliche (Rück-)Entwicklung. Anders gewendet: Vermisst die Verkehrsauffassung eine bestimmte Nutzung eines in den neuen Bundesländern gelegenen Grundstücks in dem Maße, dass die – überkommenen – Grundsätze des Bestandsschutzes reanimiert werden müssen? In der Praxis wird partiell der Umstand eintreten, dass neue Nutzungen für ein rückzuentwickelndes Areal bzw. für ein gesamtes Quartier nicht in Betracht kommen oder aber nicht finanzierbar sind. In solchen Fällen sind bereits bestehende Bebauungspläne zumindest aufzuheben, um die planerisch gewollte Sperrwirkung zur Entfaltung zu bringen[369]. Ferner ist zu prüfen, ob die Anwendung der §§ 34 und 35 BauGB für die Steuerung der Bodennutzung ausreicht oder ob neue planerische Instrumente in Betracht zu ziehen sind[370].

Problematisch kann die Vereinbarung von Zwischennutzungen im Rahmen von § 34 BauGB dann werden, wenn die ausgeübte Zwischennutzung die Eigenart der näheren Umgebung und ergo die gesamte baurechtliche Situation verändert. Das bisherige Baurecht darf nach der herrschenden Auffassung durch vertragliche Vereinbarungen nicht gewährleistet werden[371]. Vor einer etwaigen „Freilegung“ eines Grundstücks zum Zwecke der Wiederbebauung muss ein Bebauungszusammenhang bestanden haben (d h. ein Bauherr muss sich kontinuierlich um eine Bebauung bemühen)[372]. § 34 Abs. 4 BauGB bietet die Möglichkeit des Aufstellens einer Satzung – in Frage kommt hier die *Abgrenzungssatzung*.

[369] Dazu BVerwGE 92, S. 8, 21.
[370] Siehe nur die Diskussion über die Implementierung eines neuen Gebietstypus. Ferner wird darauf hingewiesen, dass eine Gemeinde gut beraten ist, (bodennutzungsändernde) Bebauungspläne aufzustellen und Stadtumbaugebiete nicht nur nach Maßgabe des § 34 BauGB zu betrachten. Dazu Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 17.
[371] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 18; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 969.
[372] BVerwGE 75, S. 34, 39.

Abrundungssatzung (Nr. 3) und Entwicklungssatzung (Nr. 2) dürften keine Rolle spielen, da sie augenscheinlich einer vereinfachten Baulandbeschaffung im Außenbereich dienen, der anderenfalls von nicht-privilegierter Bebauung freizuhalten wäre. Vor der Vornahme der planerischen Festsetzung entsprechender Nachnutzungen ist zu ermitteln, ob in den Bereichen, in denen die bauliche Nutzung erhalten bleiben soll, für die Vorhabenzulassung nach §§ 30 oder 34 BauGB die Sicherung der Erschließung vorliegend gegeben war[373].

Hinweise für ein planerisch durchdachtes Vorgehen hinsichtlich der Ermöglichung einer Nach/-Umnutzung bieten sowohl § 35 Abs. 3 BauGB als auch § 35 Abs. 4 BauGB. Die Kommentarliteratur sieht § 35 BauGB als die eigentliche Umwelt- und Naturschutznorm an; der Außenbereich soll seine ökologische Ausgleichsfunktion für die bebauten Gemeindeareale auch weiterhin erfüllen (können)[374]. Umnutzungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Transformation von bislang von der Landwirtschaft genutzten Gebäuden (ohne wesentliche Änderung der baulichen Anlage) (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB) respektive aus einer baulichen Erweiterung bereits errichteter Wohngebäude bzw. gewerblicher Betriebe (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 und 6, Satz 3 BauGB).

4.1.4 Bodenwertminderungen

§ 42 Abs. 1 BauGB stellt primär auf eine Änderung des Bodenwerts ab, der mit der nachteiligen Modifizierung oder Aufhebung der bisher zulässigen Nutzung in einem kausalen Zusammenhang stehen muss. Entschädigungspflichtig ist somit nach § 42 Abs. 2 BauGB – im Gegensatz zu sämtlichen anderen hier erörterten Entschädigungstatbeständen – ausschließlich eine sich als Folge der Herabzonung ergebende, isolierte planbedingte Minderung des Verkehrswerts des Grundstücks unter Ausschluss weiterer sich möglicherweise ergebender ökonomischer Folgewirkungen.

Vom Umfang der Entschädigung wird indes nur das dem Eigentümer konkret zugeordnete Grundstück erfasst; planerische Eingriffe mit nachteiligen Wirkungen ausschließlich auf benachbarte Grundstücke bleiben außer Betracht[375]. Neben einer sich auf objektive Krite-

[373] *Bielenberg/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 42, Rdnr. 30; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 7.
[374] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 35, Rdnr. 58 und 61.
[375] BGHZ 99, S. 262, 265.

rien stützenden Beurteilung des *Wesentlichkeitsmerkmals der Wertminderung*[376] wird im Sinne einer wirtschaftlich vernünftigen Betrachtungsweise gefordert, dass es sich objektiv um wirtschaftlich unzumutbare Nachteile handeln müsse[377]. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Wertminderung, die das umgeplante Grundstück erfahren hat, sich summenmäßig in einem Bereich zu bewegen hat, welcher den Eigentümer bei objektiver Würdigung nebst Abwägung seiner Interessen gegenüber denen der Allgemeinheit regelrecht nötigen müsse, eine Kompensationsleistung zu fordern und diese notfalls im Rechtswege durchzusetzen[378]. Zur Bestimmung der Entschädigungshöhe im Rahmen des § 42 BauGB unter Stadtumbau-Bedingungen sind jedoch im Folgenden weitere Beurteilungsunterlagen aus dem Themenfeld der *Wertermittlung des Rückbaus* zu gewinnen.

4.1.5 Entschädigungsanspruch

Die Entschädigung der Bodenwertminderung soll daher folgerichtig in denjenigen Fallkonstellationen ausgeschlossen sein, in denen die bauliche Flächennutzbarkeit auf der Basis des Bauplanungsrechts nur befristet oder auflösend bedingt bzw. auf sonstige Weise limitiert wird. Die Vorschriften des Planschadensrechts sind danach für ein „dauerhaft gewährtes“ Baurecht konzipiert und können daher keine Ansprüche für Rechte zur Verfügung stellen, die man lediglich auf Zeit gewährt hat bzw. gewähren wollte. Sowohl die Vertrauens- als auch die „Eigentumsbasis“ nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG sind hier von vorn herein beschränkt.

Die Entstehung von Entschädigungspflichten „dem Grunde nach“ wird dann verneint, wenn spezielle Nutzungen etwa im Einzelhandels- oder Unterhaltungssektor aufgegeben werden bzw. wenn für die bereits bestehenden baulichen Anlagen eine auf diesem Grundstück theoretisch zulässige Nutzung nicht adäquat ist. Die Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB wird in der Praxis regelmäßig verstrichen sein, wenn die Kommune einen Bebauungsplan aufstellt, weil die Frist mit dem Zeitpunkt der Genehmigung der aufgegebenen Nutzung zu laufen beginnt[379]. Die bereits ausgeübte Nutzung eines bestimmten Grundstücks durch einen Eigentümer stellt die Grundlage für die Gewährung einer Entschädigung dar, die auf Grund eines nach Ablaufs der Siebenjahresfrist vorgenommenen planeri-

[376] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 42, Rdnr. 6; *Oldiges*, Baurecht, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Teil IV, Rdnr. 153.
[377] *Bielenberg/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 42, Rdnr. 86.
[378] *Breuer*, in: Schrödter, BauGB, § 42, Rdnr. 93.
[379] Zur Fristberechnung siehe **Kap. II. 4.5**.

schen Eingriffs zugesprochen wird, wobei auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des neuen Bebauungsplans, der eine bereits konkret ausgeübte Nutzung tangieren muss, abzustellen ist[380]. Die ausgeübte Nutzung muss zum Zeitpunkte der herabzonenden Bebauungsplanänderung oder Aufhebung der ursprünglich vorgesehenen Bebaubarkeit eine rechtliche Zulässigkeit erfahren haben[381].

§ 42 Abs. 3 BauGB verlangt ferner eindeutig eine Kausalitätsbeziehung zwischen der Aufhebung und Änderung der zulässigen Nutzung und der Ausübung der tatsächlich verwirklichten, „ins Werk gesetzten" Nutzung beziehungsweise die Möglichkeit zur wirtschaftlichen Inwertsetzung des Grundstücks, die gerade durch den herabzonenden oder nutzungsaufhebenden Eingriff erschwert sein muss. Als ursächlich für die Gewährung einer Entschädigung stellt sich mithin nicht lediglich die planungsbedingte Verminderung des Verkehrswerts des Grundstücks dar, sondern über dieses Bodenpreis bestimmende Element hinaus die subjektiv belegbare Nutzungsbeeinträchtigung des Eigentümers; Eingriffstatbestand muss stets die Beeinträchtigung respektive sogar Verunmöglichmachung der ausgeübten Grundstücksnutzung sowie der sich daraus ableitbaren Verwertungsbefugnisse[382] der überplanten Flächen sein[383].

Einschlägig könnte ferner die Auffassung sein, dass im Falle der so genannten „isolierten Planung" für die Berechnung des Ausgleichsanspruchs die Bodenqualität zu Grunde zu legen ist, die sämtlichen anderen Eigentümern zur Verfügung steht, die von der zulässigen Nutzung innerhalb der siebenjährigen „Schutzfrist" ebenfalls keinen Gebrauch gemacht haben; genannt wird hier der auch im Rahmen der Stadtumbaupolitik gar nicht selten anzutreffende Sachverhalt, dass ein umplanender – möglicherweise „eigentumsverdrängender" – Bebauungsplan die Errichtung von Kinderspielplätzen bzw. die Schaffung sonstiger Freizeit- und Erholungsflächen ermöglicht, die anderen Eigentümern für ihre Grundstücke Vorteile bringen. Die auf Grund eines – entschädigungslosen – Rückbaus nach § 43 Abs. 4 BauGB vorliegenden Bodenwerte, die auf einer städtebaulich unvertretbar hohen Ausnut-

[380] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 273 f.
[381] BGH, NJW 1977, S. 945, 946 f.; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 42, Rdnr. 8; *Bielenberg/Runkel,* in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 42, Rdnr. 94.
[382] Die in Rede stehenden Verwertungsmöglichkeiten sind hinsichtlich ihres Umfanges und der Höhe der Erlöserzielung ohnedies geschmälert, wenn die Bodenpreis bestimmenden Verkehrswerte sich unter realitätsgerechten Immobilienmarktbedingungen nicht beziehungsweise nur cum grano salis abbilden lassen. Dazu *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 346.
[383] *Bielenberg/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 42, Rdnr. 104.

zung des Grundstücks beruhen, bleiben für die Bemessung des Ausgleichsanspruchs ohne Relevanz (beim Vorliegen städtebaulicher Missstände).

4.2 Festsetzungen nach § 41 BauGB

4.2.1 Planungsschaden bei der Festsetzung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten sowie Festsetzungen und Bindungen für Bepflanzungen

Zu Gunsten von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten können auf privaten Grundstücken Festsetzungen nach § 41 Abs. 1 und 2 BauGB vorgenommen bzw. entsprechende Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB[384] sowie für Bepflanzungsaktivitäten nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB durchgeführt werden. Stadtumbauliche Konzepte sehen in der Praxis eine Optimierung der Quartiersbegrünungen vor, weshalb die Bindungen für Bepflanzungen in der Praxis die weitaus größere Rolle spielen dürften[385].

4.2.2 Bodenwertminderungen

Zur Kompensationslast der Gemeinden als Folge der Bindungen wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass die in diesem Kontext in Frage kommende Entschädigungsregel – auch eine nachteilige Festsetzung im Rahmen des § 41 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann eine Bodenwertminderung zur Folge haben[386] – nur unter genauer Würdigung der in der Praxis vorzufindenden Fallkonstellationen anzuwenden sei, da es sich zwar um Festsetzungen handele, die die Privatnützigkeit der Flächennutzung tangierten, ohne sie indes insgesamt zu entfernen[387], die aber die Gemeinden nur zur Entschädigung in Geld verpflichten würden. Des Weiteren sind lediglich die Festsetzungen oder ihre den Eigentümer belastenden Durchführungen entschädigungspflichtig, die es dem Betroffenen wirtschaftlich unzumutbar machen, die fremdnützige Einschränkung seiner Grundstücksnutzung hinzunehmen[388].

Bei Festsetzungen für Bepflanzungen ist eine „*angemessene Geldentschädigung*“ insoweit zu zahlen, als die vorgenommenen Festsetzungen besondere, über das bei ordnungsgemä-

[384] Geben andere Rechtsvorschriften eine Pflicht zur Vornahme dieser planerischen Festsetzungen vor, so scheidet eine Festsetzung im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB aus; vgl. *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 41, Rdnr. 6.
[385] *Giseke*, Schrumpfende Städte – neue Chancen und Aufgaben für die Stadtentwicklung und die Freiraumplanung, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 2.
[386] *Gaentzsch*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, § 41, Rdnr. 2 f.
[387] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 41, Rdnr. 3; *Gaentzsch*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, § 41, Rdnr. 3.
[388] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 41, Rdnr. 3.

ßer Bewirtschaftung erforderliche Maß hinausgehende Aufwendungen erforderlich machen bzw. insoweit, als eine *wesentliche Wertminderung* des Grundstücks eintritt (§ 41 Abs. 2 BauGB). Diese hier skizzierte Entschädigungsregelung habe in der städtebaulichen Praxis bislang kaum eine Rolle gespielt, weil die Voraussetzungen meist nicht vorliegen[389]. Hinzu kommt, dass diejenigen Aufwendungen entschädigungslos bleiben, welche nur unerheblich über das erforderliche Maß hinausgehen, das bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung angezeigt wäre, und die ergo den Eigentümer nicht spürbar belasten[390], wobei ein subjektiver Maßstab zu Grunde zu legen ist[391], der sich entscheidend an den durch die fremdnützigen Festsetzungen verursachten Aufwendungen im Verhältnis zu denen bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung orientiert[392].

4.3 Festsetzungen nach § 40 BauGB

4.3.1 Planungsschaden bei Aufhebung der Privatnützigkeit durch Festsetzung für öffentliche Zwecke

Aus § 40 BauGB ergibt sich die Entschädigung des Grundeigentümers für diejenigen Planungsschäden, die durch den Tatbestand einer dem Eigentümer gegenüber als fremdnützig anzusehenden Festsetzung eines Bebauungsplans – insbesondere im Interesse der Allgemeinheit[393] – hervorgerufen werden („Festsetzungsschäden"). Fraglich ist, ob sich unter den oben dargestellten Erfordernissen des städtebaulichen Rückbaus und den daraus erforderlichen Umplanungsmaßnahmen der Gemeinde, die etwa in Gestalt von Bebauungsplanfestsetzungen durchgeführt werden, überhaupt ein Kausalitätsverhältnis zwischen diesen fremdnützigen, rechtsverbindlichen[394] Bebauungsplanfestsetzungen eines Grundstücks, die zu einem Vermögensnachteil führen müssen, und einer durch die umplanenden Festsetzungen sich ergebenden Einschränkung der Bebaubarkeit des Grundstücks wird herleiten lassen. Tatbestandlich ist weiter zu beachten, dass nach § 40 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 BauGB grundsätzlich kein Anspruch auf Entschädigung geltend gemacht werden kann, sondern dass der Eigentümer die Übernahme des Grundstücks durch die öffentliche Hand

[389] Grünordnerische Festsetzungen führen nicht zu den in § 41 Abs. 2 Nr. 2 BauGB genannten Nachteilen, da hierdurch in keinem Falle eine nicht nur unwesentliche Wertminderung von Grundstücken, repräsentiert durch den Verkehrswert, eintritt. Dazu *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 57 f.
[390] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 41, Rdnr. 8.
[391] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 41, Rdnr. 8.
[392] *Breuer*, in: Schrödter, BauGB, § 41, Rdnr. 26.
[393] Als positive Bestimmung einer bestimmten Nutzungsform. Dazu *Oldiges*, Baurecht, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Teil IV, Rdnr. 156.
[394] *Breuer*, in: Schrödter, BauGB, § 40, Rdnr. 12.

zu verlangen vermag. Dieser Übernahmeanspruch des betroffenen Eigentümers basiert auf dem Erfordernis der auf Grund der Festsetzungen im Bebauungsplan resultierenden wirtschaftlichen Unzumutbarkeit, das Grundstück zu behalten oder es in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Weise zu nutzen (§ 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB).

4.3.2 Festsetzung eines planerischen Flächennutzungsziels

Maßgebend hierfür sind die Art des planerischen Eingriffs und die individuellen Verhältnisse des Eigentümers[395]; abzustellen ist auf die Gegebenheiten des Einzelfalls, wobei als Maßstab für das dem Eigentümer Zumutbare die durch die planerische Herabzonung des Grundstücks eingetretene Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse (Eliminierung der Dispositionsbefugnis über die ihm eigentumsrechtlich zugeordnete Fläche) fungiert, die freilich an seiner gesamten wirtschaftlichen Lage und an der mit dem ursprünglich getätigten Grundstückskauf zusammenhängenden Motivation zu messen ist[396].

Keine Kollision mit Art. 14 GG wird darin gesehen, dass dem Eigentümer im Regelfall statt einer monetären Kompensation ein Anspruch auf Übernahme der Flächen zuerkannt wird[397]. Der Übernahmeanspruch wird mit der ohnehin bestehenden Erwerbsverpflichtung seitens der öffentlichen Hand (oder eines Privaten) begründet (unter Verhinderung „unzumutbarer Wartezeiten“ des Eigentümers). § 40 BauGB gilt in diesem Kontext als „entschädigungsbeschränkendes Instrument“[398]. Übernahmeansprüche schließen später erforderlich werdende Enteignungen *nicht per se* aus; es wird darauf verwiesen, dass für den Eigentümer dieser Anspruch nachteilig sein könne, weil er nur noch die Wahl habe, sein Grundstück zu veräußern oder die eigentumsbeeinträchtigenden Wirkungen des Bebauungsplans hinzunehmen[399]. In der Literatur wird zumeist erst an zweiter Stelle die Frage behandelt, in welchem Umfange planschadensrechtliche Ansprüche durch den Eigentümer geltend gemacht werden können, wenn ein Bebauungsplan fremdnützige, den Interessen Privater u. U. zuwider laufende Festsetzungen im Interesse der Allgemeinheit vorsieht[400].

[395] BGHZ 93, S. 165 ff.
[396] BGHZ 63, S. 240, 249.
[397] BGHZ 50, S. 93, 96 f.; 63, 240.
[398] *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, § 4 III 2.
[399] *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, § 4 III 2.
[400] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 40, Rdnr. 5.

Die Herstellung öffentlicher Grünflächen bzw. die Einrichtung anderweitiger öffentlicher Infrastruktur (Freizeit- oder Sportstätten) wird dabei mit Fug zu den von Allgemeinwohlerfordernissen gedeckten Maßnahmen gehören[401]. Übernahmepflichten können für die Kommunen in der Praxis dann entstehen, wenn die Ermöglichung der genannten Infrastruktur durch vorherige Festsetzungen eines Bebauungsplans abgesichert und vollzogen werden muss.

§ 40 Abs. 1 BauGB sieht als Ausnahmeregelung keine Entschädigungsverpflichtung für Festsetzungen nach Satz 1 hinsichtlich Flächen für Sport- und Spielanlagen sowie nach Satz 1 Nr. 4 und 10 bis 14 vor, soweit die Festsetzung oder ihre Durchführung den Interessen des Eigentümers oder der Erfüllung einer ihm obliegenden Rechtspflicht dient. Etwaige Entschädigungsansprüche kommen nur dann zum Tragen, wenn der Eigentümer über die Festsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB einen Vermögensnachteil erlitten hat, der spürbar – also fühlbar – sein muss und nicht nur einen unerheblichen Charakter aufweisen darf[402].

Zeitlich kann das Entstehen des Vermögensnachteils entweder bereits auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans datiert werden oder aber erst zu einem späteren Termine eintreten. Anerkannt wurde durch die Rechtsprechung des *Bundesgerichtshofs*, dass § 40 Abs. 2 BauGB nicht nur bei einer erstmaligen Festsetzung einer fremdnützigen Nachfolgenutzung Anwendung finden soll, sondern bereits dann, wenn eine bisher als Bauland ausgewiesene Fläche durch einen Bebauungsplan eine Herabzonung zu einer Grünfläche nach § 40 Abs. 1 Nr. 8 BauGB erfährt[403].

4.3.3 Bodenwertminderungen

Da fremdnützige Festsetzungen von öffentlichen Flächen, deren Belastungen mit öffentlichen Lasten oder Bindungen in der Praxis nicht selten zu einer Minderung der Verkehrswerte führen bzw. die Erträge aus diesen Flächen in der Hand des Eigentümers schmälern, bietet sich für betroffene Gemeinden die Geltendmachung ihres wirtschaftlichen Kalküls dahingehend an, dass sie ihre Einflussmöglichkeiten auf die Grundstückswerte[404] und damit auf den Umfang der zu leistenden Entschädigungen intensiv prüfen; dies sollte – unter

[401] *Bielenberg/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 40, Rdnr. 5.
[402] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 6.
[403] BGHZ 50, S. 93 f.
[404] § 14 WertV sowie die Anwendung des Dämpfungsverfahrens für Bodenwerte sind hier auf Seiten der Gutachterausschüsse in Erwägung zu ziehen. Dazu **Kap. II. 5.7**.

Berücksichtigung der abwägungserheblichen Belange – indes erst in zweiter Linie in Betracht gezogen werden. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass eine bloße Minderung des Verkehrswerts noch nicht zu einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit des Eigentümers, sein Grundstück zu behalten, führt[405]. Zur wirtschaftlichen Unzumutbarkeit muss hinzutreten, dass selbst die Realisierung einer anderen zulässigen Nutzung anstelle der durch den Eigentümer ursprünglich geplanten verunmöglicht wird[406].

Freilich verbleibt auf Seiten der Kommune die schwierige Entscheidung, durch die Anwendung eines (herabzonenden) Bebauungsplans die von ihr geplanten Umnutzungen in dem Planwerk entsprechend zu sichern und zu vollziehen; die Übernahmepflicht sowie der daraus resultierende Übernahmeanspruch werden damit begründet, dass durch § 40 Abs. 2 BauGB dem Eigentümer die Möglichkeit eröffnet wird, aus eigener Initiative heraus zu einer entschädigungsrechtlichen Lösung infolge der fremdnützigen Festsetzungen seines Flurstücks sowie der dadurch sich ergebenden Nutzungsbeschränkung zu gelangen, ohne die Einleitung eines Enteignungs- oder Umlegungsverfahrens[407] abwarten zu müssen[408]. Ist die Gemeinde vielmehr nicht zur beantragten Übernahme des Grundstücks bereit, wird der Eigentümer regelmäßig gezwungen sein, nach § 43 Abs. 1 Satz 2 BauGB die „*Enteignung gegen sich selbst*“ zu beantragen, um eine Entschädigung zu erlangen[409].

4.3.4 Entschädigungsanspruch

Wertermittlungstechnische Implikationen liegen hier – analog zu § 42 Abs. 2 BauGB – insoweit vor, als ein ggf. zu entschädigender Planungsschaden durch das entsprechende Verhalten der Gemeinde lediglich beim Eintritt einer mehr als unwesentlichen Wertminderung des Grundstücks vorzuliegen vermag. In diesem Kontext ist § 14 Satz 2 WertV anwendbar, indem die Wert bestimmenden Faktoren des Grundstücks, die kausal durch einen herabzonenden Bebauungsplan eine negative Änderung erfahren haben müssen, in die eine Entschädigung gewährenden Entscheidungen der Kommune hinreichend berücksichtigend einfließen[410].

---

[405] *Breuer*, in: Schrödter, BauGB, § 40, Rdnr. 19.
[406] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 40, Rdnr. 9.
[407] Dazu **Kap. II. 6.2**.
[408] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 264.
[409] BGHZ 63, S. 240 ff.; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 265.
[410] Ob der von den planerischen Eingriffen betroffene Bodenmarkt die durch die Herabzonung verursachten Bodenwertminderungen in hinreichender und belegbarer Weise nachvollzieht, dürfte nur durch einen Sachverständigen zu ermitteln sein.

Es sollte zu einem zeitlichen Hinausschieben bzw. zu einer Vermeidung der hoheitlichen Festsetzung für Gemeinbedarfsflächen kommen; alternative Handlungsformen zur Substituierung sollten geprüft werden, und vertragliche Regelungen zur Zwischennutzung sind im Regelfall vorzuziehen[411]. Vorrangig sollte die Gemeinde durch Erlangung der ihr zur Verfügung stehenden Informationen aus dem *Liegenschaftskataster* genau prüfen, ob die von ihr geplante Festsetzung von Nutzungen, die abschließend in § 40 Abs. 1 BauGB aufgeführt sind, nicht auf gemeindeeigenen Grundstücken vorzubereiten und zu projektieren wäre.

4.4 Festsetzungen nach § 39 BauGB

4.4.1 Ersatz des Vertrauensschadens

§ 39 BauGB stellt die *Generalnorm* für Vertrauensschäden dar, wobei sich die Gewährung einer etwaigen Aufwandsentschädigung im Rahmen der durch die Planung im Wert herabgesetzten Aufwendung bewegen soll[412]. Tatbestandlich liegt der Vertrauensschaden nach § 39 BauGB in dem Umfange vor, in dem Eigentümer oder in Ausübung ihrer Rechte sonstige Nutzungsberechtigte im Vertrauen auf den Bestand eines Bebauungsplans Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten getroffen haben, die sich gerade aus dem Bebauungsplan ergeben[413]. Eine angemessene Entschädigung in Geld vermögen die Betroffenen dann zu verlangen, soweit die Aufwendungen durch die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans an Wert verlieren (§ 39 Satz 1 BauGB). Hierin enthalten sind ebenfalls Abgaben nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften, die im Zusammenhang mit Erschließungsmaßnahmen des Grundstücks stehen (vgl. § 39 Satz 2 BauGB).

4.4.2 Festsetzung eines planerischen Flächennutzungsziels

Ein Vertrauensschaden dürfte in der Praxis eintreten, wenn Umnutzungsplanungen und Flächenneuordnungsmaßnahmen beispielsweise bereits getätigte Investitionen der am Wohnungsmarkt Beteiligten tangieren; eine Beeinträchtigung des berechtigten Vertrauens auf den Bestand bestimmter Bebauungspläne liegt vor, da Umnutzungsplanungen nur auf

[411] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 33.
[412] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 21.
[413] BGHZ 84, S. 292, 295; *Schieferdecker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 9, Rdnr. 9.

der Basis kommunaler Bauleitplanung möglich sind[414]. Des Weiteren stellt sich die Frage, welche konkreten Eigenleistungen Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte im Vertrauen auf den Bestand des Bebauungsplans bereits „*im Vorfeld der Eigentumsausübung*" getätigt haben müssen; regelmäßig sind Architekten- und Ingenieurhonorare für die Einreichung des Bauantrags oder katasteramtliche Kosten bzw. Aufwendungen für die Untersuchung des Baugrundes hiervon erfasst[415].

Abgestellt wird stets auf die Wirksamkeit des Bebauungsplans, die zum Zeitpunkt der von den Eigentümern getätigten Aufwendungen vorliegen muss, wobei auch ein fehlerhafter Bebauungsplan, der auf Grund der §§ 214 bis 215 a BauGB geheilt worden ist, als rechtsverbindlich angesehen wird[416]; die Rechtsverbindlichkeit des Plans stellt eine ausdrückliche tatbestandliche Voraussetzung für den Aufwendungsersatz dar[417].

Ausgeschlossen sind Ansprüche nach § 39 BauGB, wenn der Nutzungsberechtigte auf die Festsetzungen des Bebauungsplans vertraut hat, der formell und materiell rechtswidrig und nicht nach den §§ 214 bis 215 a BauGB heilungsfähig ist bzw. vor den in Rede stehenden Aufwendungen durch widersprechendes Gewohnheitsrecht oder durch Funktionsverlust außer Kraft getreten ist[418]. Das Vertrauen auf den Fortbestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans dürfte regelmäßig dann nicht mehr gegeben sein, wenn erkennbar sei, dass der Bebauungsplan in absehbarer Zeit geändert, ergänzt oder aufgehoben werde und diese Umplanung für die beabsichtigte Nutzung von Bedeutung sei[419].

Umstritten ist ferner, ob eine analoge Anwendung des § 39 BauGB für diejenigen Fälle in Betracht kommt, in denen Planungsmaßnahmen einer Gemeinde Entschädigungsansprüche nicht im Geltungsbereich eines einfachen oder qualifizierten Bebauungsplans auslösen, sondern innerhalb von Gemeindegebieten, die nach den §§ 34 und 35 BauGB zu beurteilen sind[420]. Betroffen sind in der Praxis hiervon Fälle, die eine Änderung oder Ergänzung eines einfachen Bebauungsplans mit der Folge vorsehen, dass die Festsetzungen dieses einfachen Bebauungsplans lediglich die überbaubare Grundstücksfläche erfassen, in dem sie

[414] BGHZ 118, S. 11 ff.
[415] BGHZ 84, S. 292, 295; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 257.
[416] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 5.
[417] BVerfGE 31, S. 275, 279; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 21.
[418] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 6.
[419] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 7 m.w.N.
[420] *Gaentzsch*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, § 39, Rdnr. 4; *Finkelnburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, Band 1, Bauplanungsrecht, § 16, S. 201.

Einschränkungen hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung nach § 34 Abs. 1 BauGB vornehmen oder intensivieren[421]. Vertrauensschutz müssten in diesen Fällen diejenigen genießen, die auf den Fortbestand der nach den §§ 34 und 35 BauGB eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten vertrauen und Aufwendungen tätigen[422].

In der juristischen Literatur geäußerte Auffassungen, wonach bei nicht überplanten Gebieten prinzipiell eher mit einer planerischen Initiative zu rechnen ist als bei überplanten, da bei letzteren der Plangeber seinen städtebaulichen Ordnungs- und Gestaltungsanspruch bereits rechtsverbindlich kundgetan und somit für Kontinuität gesorgt hat[423], dürften sich angesichts der oben skizzierten Erfordernisse sowie der in Rückbaugebieten vorfindlichen städtebaulichen Verhältnisse, auf die ein Plangeber mit der ihm zur Verfügung stehenden größtmöglichen Flexibilität (Festlegung der rückzubauenden Areale, Herabzonung der Baurechte) zu reagieren hat, nicht halten lassen. Zusätzlich zeigen Erhebungen, dass die stadtplanerische Praxis insbesondere in ostdeutschen Rückbaugebieten eher in geringem Umfange mit dem Instrument des § 30 BauGB arbeitet[424].

4.4.3 Bodenwertminderungen

Die Abgrenzung zur Regelung des Entschädigungsanspruchs nach den §§ 40 ff. BauGB ergibt sich daraus, dass es sich bei den entschädigungspflichtigen Nutzungsvorbereitungen nach § 39 BauGB um Einleitungsmaßnahmen zu einer Eigentumsausübung handelt, welche noch nicht ihren Niederschlag im Grundstückswert haben finden können[425] und die folgerichtig von dem Entschädigungsanspruch der §§ 40 ff. BauGB nicht erfasst sind[426].

Der geänderte, aufgehobene oder ergänzte Bebauungsplan muss ferner auf den Umfang der getätigten, dadurch sich als nutzlos[427] herausstellenden Aufwendungen ursächliche Auswirkungen haben; entschädigt wird lediglich der Wertverlust. Soweit sich die getätigten Investitionen auf ein alternatives, durch die Umplanungen nicht betroffenes Bauvorhaben

[421] *Jäde/Dirnberger/Weiss*, BauGB, § 39, Rdnr. 19.
[422] Offen gelassen jüngst durch BVerwG, UPR 2003, S. 144, 146.
[423] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 22.
[424] *Dönig-Poppensieker*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7.
[425] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 1; *Bielenberg/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 39, Rdnr. 5.
[426] *Schieferdecker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 9, Rdnr. 4; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 258.
[427] *Finkelnburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, Band 1, Bauplanungsrecht, § 16, S. 200.

umschichten lassen, tritt danach kein oder kein vollständiger Wertverlust ein[428]. Schützenswert sind im Rahmen des § 39 BauGB lediglich diejenigen Aufwendungen und Abgaben, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten stehen, die ihre Ursachen in der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung der konkreten Bebauungsplanung haben.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Entschädigung für Aufwendungen, die zeitlich länger zurückliegen, ausgeschlossen sein soll, obwohl die Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 und 3 BauGB für die Fälle des § 39 BauGB nicht anwendbar ist. Nicht möglich ist nach § 39 BauGB auch der Ersatz für Werte, die ihren Niederschlag in der Substanz des Grundstücks gefunden haben, was beispielsweise für bereits geleistete Abgaben für Erschließungsmaßnahmen gelten soll, die ausschließlich nach den §§ 40 bis 42 BauGB zu kompensieren sind[429].

4.4.4 Abgrenzung zur Veränderungssperre (§ 14 BauGB)

Das berechtigte Vertrauen auf einen Plan kann überdies dadurch gestört sein, dass in absehbarer Zeit mit einer nicht unerheblichen Ergänzung, Änderung oder Aufhebung eines Planes zu rechnen ist; insbesondere in vom Rückbau betroffenen „abzugebenden Gebieten“ kann es diskussionswürdig sein, ob einem berechtigten Vertrauen auf den Bestand eines Plans Hindernisse entgegenstehen, weshalb sich eine Gemeinde möglichen planschadensrechtlichen Ansprüchen nach § 39 BauGB ausgesetzt sehen könnte. Voraussetzung ist auch hier das berechtigte Vertrauen eines Bauherrn auf den Bestand des Bebauungsplans zum Zeitpunkt der getätigten Aufwendungen[430].

Strittig ist der Beginn des Zeitpunkts, ab welchem mit dem Eintritte der sichtbaren Bebauungsplanänderung der Vertrauensschutz für getätigte Aufwendungen nicht mehr greifen soll[431]. Einerseits wird für die Bebauungsplanänderung ein Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 BauGB für ausreichend erachtet[432], andererseits wird es für praktikabel gehalten, dass herabzonende Planungsmaßnahmen der Gemeinden sich dabei im

[428] *Breuer*, in: Schrödter, BauGB, § 39, Rdnr. 29.
[429] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 4.
[430] *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 39, Rdnr. 9; *Gaentzsch*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, § 39, Rdnr. 10.
[431] *Gaentzsch*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, § 39, Rdnr. 10.
[432] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 261.

Rahmen des § 14 BauGB dem hiervon betroffenen Bauherrn nachvollziehbar darstellen, wenn das Grundstück mit einer Veränderungssperre belegt wird[433] oder nach § 15 BauGB die Zurückstellung eines Baugesuchs durch die Kommune erfolgt.

4.4.4.1 Regelungsinhalt

Das gegenseitige Bedingen von Planschadensrecht sowie der Möglichkeit für die Gemeinde zum Erlass einer Veränderungssperre ergibt sich dabei aus § 14 Abs. 1 Satz 1 BauGB: Die Veränderungssperre ist lediglich als Sicherungsinstrument der Bauleitplanung zulässig; die Literatur spricht insoweit von „ernsthaften planerischen Vorstellungen“[434] der Gemeinde, die verhindern sollen, dass es zu einer Sperre der baulichen Nutzung einer Parzelle kommt, die wiederum auf einer Planung beruht, „*die sich in ihrem Inhalt noch in keiner Weise absehen lässt*“[435]. Zugleich wird klargestellt, dass eine Modifizierung der planungsrechtlichen Beurteilungsunterlagen für einen künftigen Planbereich[436], dem ein formell ordnungsgemäßer Planaufstellungsbeschluss vorangehen muss[437], ggf. nur gegen die Zahlung einer Kompensation möglich ist[438].

Aus der zitierten Entscheidung des *Bundesverwaltungsgerichts*[439] ergeben sich weitere klarstellende Hinweise für eine Gemeinde, die den Erlass einer Veränderungssperre in Erwägung gezogen hat und die eine „Sperrwirkung“ für Bauvorhaben erreichen möchte: Die Zulässigkeit einer Veränderungssperre hat nicht zur Voraussetzung, dass bereits der ihr zu Grunde liegende Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans den Umfang und Inhalt der angestrebten Planung exakt umreißt. Keinen rechtlichen Bedenken begegnet außerdem

[433] Der Inhalt einer Veränderungssperre, die im Rahmen von stadtumbaulichen Prozessen gleichfalls eine Rolle zu spielen vermag, zielt ebenfalls auf eine erhebliche Veränderung bzw. auf eine wesentlich Wert steigernde Entwicklung von Grundstücken oder baulichen Anlagen ab, die sich hinsichtlich der ins Auge gefassten städtebaulichen Entwicklung als „hemmend“ heraus stellt. Dabei sind diejenigen Wert steigernden Veränderungen nicht zu berücksichtigen, die während einer Veränderungssperre ohne Genehmigung der zuständigen Behörde vorgenommen worden sind (§ 18 Abs. 1 Satz 2 BauGB), woraus sich die Verknüpfung mit dem hier behandelten Planschadensrecht ergibt (§ 43 Abs. 2 Satz 2 BauGB).
[434] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 16, Rdnr. 3.
[435] BVerwGE 51, S. 121, 128; BVerwG, NVwZ 1990, S. 558.
[436] Die Festlegung dieses „künftigen Planbereichs“ soll innerhalb eines Zeitraumes von 3 Jahren über einen neuen Bebauungsplan entsprechend vorbereitet und abgeschlossen sein (vgl. § 17 Abs. 1 und 2 BauGB). Nach Verstreichen des vierten Jahres sind die durch das Instrument der Veränderungssperre hervor gerufenen Restriktionen der Nutzung der Grundstücke monetär auszugleichen (vgl. § 18 Abs. 2 BauGB).
[437] BVerwGE 79, S. 200, 305; BVerwG, NVwZ 1989, S. 661 f.; BVerwG, NVwZ-RR 1993, S. 65.
[438] BVerwG, NJW 1990, S. 1495.
[439] BVerwGE 51, S. 121 ff.

der Sachverhalt, wenn eine Veränderungssperre nur für einige wenige Grundstücke bzw. nur für ein einzelnes Flurstück erlassen worden ist[440].

Eine erneute Veränderungssperre ist mit dem Ablauf des dritten Jahres nur unter besonderen Umständen zulässig, die beispielsweise dann vorliegen können, wenn die Verzögerung des mit dem Erlass der Veränderungssperre zusammen hängenden Planverfahrens durch eine *ungewöhnlich komplexe Sachlage* verursacht ist und der Gemeinde nicht der Vorwurf eines Fehlverhaltens gemacht werden kann[441]. Eine solch ungewöhnlich komplexe Sachlage kann bei einem Erlass einer Veränderungssperre in den ostdeutschen Bundesländern freilich vorliegen.

4.4.4.2 Bestandsschutz im Rahmen einer Veränderungssperre

Nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts*[442] ist eine möglicherweise Bestandsschutz auslösende Änderung der bauplanungsrechtlichen Situation mit einem Sicherungsbedürfnis gegenüber der Gemeinde begründet, die einem zur Genehmigung beantragten Bauprojekt nicht zustimmt, da insoweit keine Übereinstimmung mit den – geänderten – planerischen Grundsätzen der Gemeinde vorliegt.

Bestandsschutz kann ferner aus § 14 Abs. 3 BauGB abgeleitet werden. Zur Frage, ob eine in der Hand des Bauherren sich bereits befindliche Baugenehmigung von dem späteren Erlass einer Veränderungssperre berührt wird, hat bereits das *Bundesverwaltungsgericht* Stellung bezogen[443]: Ein Bauvorbescheid mit dem Inhalt einer Zulässigkeitserklärung des beantragten Vorhabens mit dem zu Grunde liegenden Bebauungsplan ist als gegenüber nachfolgenden Rechtsänderungen durch die wirksame Inkraftsetzung einer Veränderungssperre (oder eines Baurechte aufhebenden oder einschränkenden Bebauungsplans) höherwertig einzustufen. Bedeutung dürfte der Satz 2 deshalb erlangen, da hierdurch Maßnahmen untersagt werden, die als erhebliche Veränderungen bzw. wesentlich Wert steigernde Modifizierungen von Grundstücken oder baulichen Anlagen gelten. Die Querverbindung zum Planschadensrecht ergibt sich daraus, dass bei der Festlegung von Zahlungen, die ei-

[440] Gefordert wird indes von dem *Bundesverwaltungsgericht*, dass ein formell ordnungsgemäß durchgeführter Planaufstellungsbeschluss den mit dem Instrument der Veränderungssperre zu sichernden Planbereich festlegt und dass nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB eine ortsübliche Bekanntmachung stattfindet; vgl. BVerwGE 79, S. 200, 305; BVerwG, NVwZ 1989, S. 661 f.; BVerwG, NVwZ-RR 1993, S. 65.
[441] BVerwGE 51, S. 121 ff.
[442] BVerfGE 20, S. 351, 361.
[443] BVerwGE 69, S. 1 ff.

ner Kompensation dienen, Wert steigernde Entwicklungen nicht zu berücksichtigen sind (§ 18 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 95 Abs. 2 Nr. 4 BauGB).

4.5 Bedeutung der Siebenjahresfrist für die §§ 40 und 42 BauGB

4.5.1 Änderung des planungsrechtlichen Flächennutzungsstatus innerhalb und außerhalb der Siebenjahresfrist

Eine völlige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition kommt nur unter besonderen Bedingungen in Betracht und wird durch das bloße Bedürfnis nach Rechtseinheit im Zuge einer Neuregelung nicht gerechtfertigt[444]. Als Ausfluss dieses Grundsatzes betont die *Bundesregierung* in den ergänzenden Verwaltungsbestimmungen zu dem Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ die Wichtigkeit der Kooperation mit den von Umplanungen betroffenen Eigentümern.

Fraglich ist darüber hinaus, ob es unter Berücksichtigung stadtumbaulicher Prozesse angezeigt ist, innerhalb der siebenjährigen Plangewährleistungsfrist des § 42 BauGB zwischen ausgeübter und nicht ausgeübter Nutzung zu differenzieren. Selbst der Hinweis, dass auf Seiten der Gemeinden die Aussicht, „*sich nach Ablauf von sieben Jahren von planerischen Festsetzungen lösen zu können*“, ohne Entschädigungsleistungen besorgen zu müssen, in Einzelfällen sogar einen Handlungsdruck auslösen könne, der sich als für eine geordnete städtebauliche Entwicklung kontraproduktiv herausstellen würde[445], geht gemessen an den aktuellen städtebaulichen Erfordernissen des Rückbaus und seiner zügigen Durchführung fehl.

Eine vollständige zeitliche Inanspruchnahme der Siebenjahresklausel des § 42 Abs. 2 BauGB vermag sich sogar etwa für durch Leerstand betroffene Eigentümer als wirtschaftlich nachteilig herauszustellen (Kumulierung der Gebäudeverluste durch Mindernutzung)[446]. Eine (bereits) ausgeübte Nutzung nach § 42 Abs. 3 BauGB soll durch die planerische Ausprägung der „Baurechte auf Zeit“ nicht betroffen sein, weil sie vorher schon aufgegeben war. Im Übrigen ist die Aufgabe der Nutzung ein Indiz dafür, dass die ur-

[444] BVerfGE 83, S. 201, 212 f.; BVerfGE 31, S. 275, 292; 78, S. 58, 75.
[445] So aber *Krohn*, Das Planungsschadensrecht im Spannungsfeld zwischen Inhaltsbestimmung des Eigentums und Enteignung, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 439, 443.
[446] Ein Herauslösen selbst geschützter Bestandteile muss rechtlich zulässig sein. Dazu *Pietzcker*, NVwZ 1991, S. 418, 422.

sprüngliche Zulässigkeit für den Eigentümer keine Bedeutung mehr hat und für den Bodenwert damit irrelevant geworden ist.

4.5.2 Berechnung der Siebenjahresfrist

Betroffene Kommunen sind darüber hinaus gut beraten, wenn sie hinsichtlich der Siebenjahresfrist des § 42 BauGB differenzieren und in Erfahrung bringen, ob Fälle vorliegen, in denen eine Nutzung nach Verstreichen der Frist nicht oder nur teilweise ausgeübt worden ist[447]; liegt ein Ablaufen der Siebenjahresfrist vor, sind nur noch Entschädigungen für Eingriffe in ausgeübte Nutzungen nach § 42 Abs. 3 BauGB gemeindeseitig einzukalkulieren.

Der *Bundesgerichtshof* verweist darauf, dass der Lauf der Plangewährleistungsfrist davon abhänge, ab wann die Zulässigkeit der Grundstücksnutzung planerisch bestimmt worden sei. Die Einführung der siebenjährigen Plangewährleistungsfrist für eine dem Grunde nach zulässige, aber nicht ausgeübte Nutzung stelle einen gesetzlichen Interessenausgleich im Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen des Gemeinwohls an einer flexibel handhabbaren Planung und den verfassungsrechtlich geschützten Interessen der Eigentümer dar[448].

In einem Gutachten für die vorhandenen Wohnungsbaupotenziale der *Stadt Forst* wird darauf verwiesen, dass im Rahmen der Entschädigungstatbestände der §§ 40 und 42 BauGB der Siebenjahresfrist eine zentrale Rolle zukommen werde, die man systematisch und gebietsscharf auf diejenigen städtischen Bereiche zuschneiden müsse, in denen die Aufhebung oder Reduzierung bisheriger Nutzungsmöglichkeiten sowie ferner die Niederlegung vorhandener Wohnungsbaubestände seitens der Kommune und der Wohnungswirtschaft geplant seien; im Sinne eines *Flächenkatasters* sei dort zu ermitteln, ob die Siebenjahresfrist für die bisher zulässigen Nutzungen überschritten worden sei unter Berücksichtigung sowohl der umzustrukturierenden Areale im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB als auch der unbeplanten Bereiche des Gemeindegebiets nach § 34 BauGB[449].

[447] Zur Kontroverse um die Befristung der vermögensrechtlichen Plangewährleistung für nicht ausgeübte Nutzungen siehe nur *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 6.
[448] BGHZ 118, S. 11 ff.
[449] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 60.

Im Ergebnis ergeben sich weit reichende Konsequenzen aus dieser Siebenjahresbefristung: Entschädigungslos muss vom Eigentümer die Änderung oder Aufhebung eines von ihm über einen Zeitraum von mehr als sieben Jahren nicht ausgeübten Nutzungsrechts hingenommen werden. In diesem Rahmen ist das Vertrauen des Grundstückseigentümers auf den unveränderten Fortbestand des (ursprünglichen) Bebauungsplans nach Ablauf von sieben Jahren nicht mehr schutzwürdig; zu rechtfertigen ist dies damit, dass anderenfalls städtebaulich notwendige Umplanungen und Festsetzungen von Folgenutzungen durch von der Gemeinde nicht finanzierbare Entschädigungsansprüche gehemmt werden[450].

4.6 Berücksichtigung der Abwägungsdirektiven im Rahmen der herabzonenden Realisierung einer kommunalen Flächennutzungsstrategie

Oben wurde festgestellt[451], dass Gemeinden über geeignete Festsetzungen in Bebauungsplänen Baurechte entziehen können, ohne dass dies entsprechende Entschädigungsleistungen nach sich zieht. Die Bebaubarkeit eines Grundstücks kann limitiert oder entzogen werden, soweit dies durch die Geltendmachung des öffentlichen Interesses gedeckt wird und sich für eine ordnungsgemäße städtebauliche Rückentwicklung als erforderlich bzw. geeignet erweist.

Müsste zudem jede Änderung der Nutzungsmöglichkeit entschädigt werden, so bedeutete dies „*das Ende der Bauleitplanung*“, da jede zukunftsbezogene Planung Änderungsvarianten impliziere[452]. Eine Analyse der besonderen Abwägungsvoraussetzungen muss insbesondere im Hinblick auf die Aufhebung von Nutzungen die der Beschlussfassung über die Aufstellung des planungsrechtsändernden oder aufhebenden Bebauungsplans voran gehenden politischen und rechtlichen Vorentscheidungen mit berücksichtigen[453]. Das Wesen einer Planungsentscheidung liegt nach Auffassung des *Bundesverwaltungsgerichts* ferner in einer Entscheidung über die Vorzugswürdigkeit und Priorität bestimmter Belange gegenüber anderen[454]. Von besonderem Interesse dürfte hier sein, was nach Lage der Dinge – nämlich die Herabzonung der „aufgebenden Gebiete“ sowie der davon betroffenen Grundstücke des Stadtareals unter der Zielsetzung einer alternativen, nicht Wohnzwecken dienenden Nachnutzung sowie der wohnwirtschaftlichen Stabilisierung der „aufnehmen-

[450] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 274.
[451] Dazu **Kap. II. 4.1.1**.
[452] *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, § 4 III 2.
[453] BVerwGE 45, S. 309 ff.
[454] BVerwGE 34, S. 301, 308 f.

den Gebiete“ – im Rahmen der Abwägung von Erheblichkeit zu sein vermag[455]; städtebaulich relevante Bezüge dürften hier regelmäßig vorliegen. Planungsrecht kann unter Anwendung folgender Vorschriften des BauGB entzogen werden: Beabsichtigt die Gemeinde die Aufhebung von Nutzungen im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens, so gelten die Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne grundsätzlich auch für deren Änderung[456].

4.6.1 Auswahl und planerische Kenntlichmachung der Herabzonungsbereiche

Besondere Bedeutung kommt der planerischen Ausweisung der rückzubauenden Areale sowie der Berücksichtigung der durch diese Areale repräsentierten Eigentumsrechte an den von der Herabzonung betroffenen Grundstücken zu[457]; neben den städtebaulich beachtlichen Belangen der Allgemeinheit, denen umso stärkeres Gewicht beizumessen ist, je mehr sie in die private Nutzbarkeit von Grundstücken eingreifen oder jene zur Gänze ausschließen[458], ist bei der Aufhebung der Nutzungen neben der im Zuge des EAG Bau vorgenommenen Ergänzung der Abwägungsbelange die Anforderung des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 6 BauGB a. F. unter der Maßgabe erfüllt, dass für die herabzonenden Festsetzungen nachvollziehbare Gründe bestehen, die im baulichen Gesamtzustand der im Plangebiet vorfindbaren Gebäude zu suchen sind. Begründet wird dies Erfordernis damit, dass das in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB a. F. zu berücksichtigende Grundeigentum gegenüber den in § 1 Abs. 5 BauGB a. F. genannten Belangen als gleichwertig anzusehen und ungeschmälert in den Abwägungsprozess einzustellen ist[459].

Gerade der aus Art. 3 Abs. 1 GG ableitbare Grundsatz der Lastengleichheit der Eigentümer, aus dem ein Ausgleich der planungsbedingten Ungleichbelastungen, verursacht durch Maßnahmen der Planungs- und Bodenordnungsbehörden, entnommen werden kann[460], führt in der Fachliteratur unter der Prämisse, dass die im Rahmen der Stadtumbaupolitik durchgeführten Flächenrevitalisierungsstrategien zu einer durch partiellen Rückbau zu erreichenden Stabilisierung des Wohnungsmarktes führen, zur Forderung nach einem Vor-

[455] BVerwGE 34, S. 301, 309; BVerwGE 107, S. 215, 219.
[456] Vgl. zu den formalen Voraussetzungen: § 2 Abs. 4 BauGB.
[457] BVerwGE 47, S. 144, 154; BVerwG, NVwZ 1988, S. 727 f.
[458] BVerwG, DVBl. 1971, S. 776, 750; BVerfGE 104, S. 1, 13; BVerwG, NVwZ-RR 1997, S. 83; BVerwG, NVwZ 2001, S. 560 f.
[459] BVerfG, NVwZ 1999, S. 979 f.; BVerwGE 47, S. 144, 154; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1, Rdnr. 123; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, § 1, Rdnr. 195.
[460] BVerfG, GewArch 2003, S. 192 f.; BGHZ 67, S. 320, 327 f.

teilsausgleich innerhalb einer Gruppe Betroffener[461]. Betroffen von im Rahmen der Abwägung festzulegenden abgebenden Gebieten sind danach Wohnungsunternehmen, die noch vermietete Gebäude und Behausungen dem Rückbau zuführen, während diejenigen Unternehmen wirtschaftliche Vorteile zu gewinnen vermögen, denen die durch den Abriss freigesetzten Mieter zugeführt werden, was regelmäßig dort die Belegungsquote erhöht[462].

Nicht mehr haltbar dürfte unter den dargestellten städtebaulichen Notwendigkeiten für planerische Eingriffe in Grundstücke die Auffassung sein, dass neue Planungsmaßnahmen, die gemessen an der ursprünglich zulässigen Nutzung eine geringere autonome Nutzbarkeit vorsehen, nur dann Bestand haben sollen, wenn die im Rahmen der nutzungsaufhebenden Festsetzungen dargelegten und in das Abwägungsmaterial eingestellten städtebaulichen Gründe in dem Maße gewichtig sein müssen, in dem sie einen Vorrang vor den damit verbundenen Einbußen an privater Nutzbarkeit der in Rede stehenden Parzellen eröffnen[463].

4.6.2 Beeinträchtigung privater Belange durch die Herabzonung

Bei der Aufhebung einer Flächennutzung ist eine mögliche Beeinträchtigung privater Belange unter den rechtlichen Gesichtspunkten zu diskutieren, inwiefern sich die Grundsätze eines der Genehmigung entgegen stehenden Gesetzesrechts mit den im Verfassungsrecht angesiedelten Aspekten des Bestandsschutzes vereinbaren lassen und ob geltendes Gesetzesrecht der durch großflächige Umnutzungsplanungen verursachten Herabzonung anzupassen ist, d. h. in welchem Umfang eine Abweisung der Genehmigungsfähigkeit baulicher Maßnahmen nicht an den Grundsätzen des Bestandsschutzes zu messen ist, sondern an der Maßgabe einer – entschädigungsfreien – Eigentumsinhaltsbestimmung des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG[464].

[461] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 24.
[462] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 5 f. Hingewiesen wird hier freilich auf die Schwierigkeit der Kausalitätsfeststellung im Hinblick auf den Mieterzuzug aus abgebenden in aufnehmende Gebiete hinein sowie auf die praktikabel kaum bewältigbare Berechnung des Vorteilsausgleichs. In diesem Rahmen vermag § 28 WertV die nötigen Werte zu liefern, wenn planerisch mit einem Sanierungsbebauungsplan gearbeitet werden sollte. Von Vorteil könnte ferner der Einsatz städtebaulicher Gebote im Vorfeld der durch die Abwägung zu präzisierenden Festlegung der Nutzungsaufhebung sein.
[463] *Krohn*, Das Planungsschadensrecht im Spannungsfeld zwischen Inhaltsbestimmung des Eigentums und Enteignung, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 439, 450.
[464] Dazu aktuell BVerfG, NVwZ 1999, S. 979; *Friauf*, Baurecht, in: von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 545.

Hieran schließt sich die Frage an, inwiefern der einfache Gesetzgeber befugt ist, darüber hinaus Regelungen zu schaffen, die das Vorliegen eines restriktiven Bestandsschutzes verhindern[465]. Freilich kann ebenso konstatiert werden, dass derartige Ansprüche der vom Rückbau betroffenen Eigentümer erhebliche Finanzierungsrisiken der rückbauenden Städte und Kommunen in sich bergen. Planungseingriffe im Zusammenhang mit städtebaulichen Umstrukturierungsmaßnahmen dürften oft den Verlust der Baulandqualität für die von Rückbaumaßnahmen betroffenen Grundstücke bedeuten. Angesprochen ist hier erneut das Problem der Wertermittlung unter den Bedingungen des Stadtumbaus; zu prüfen ist ferner, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, neben einer Modifizierung der Wertermittlungsgrundlagen unter Stadtumbau- und Umnutzungsbedingungen zugleich eine naturverträgliche Komponente in die Bemessung der Ausgleichsbeträge zu integrieren[466].

Die Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB a. F. dürfte im Ergebnis unter der Begründung „Bewältigung des Wohnungsleerstands“ rechtsfehlerfrei durchgeführt werden[467]. Analog zum Verfahren der städtebaulichen Umlegung kann darüber hinaus festgehalten werden, dass die Privatnützigkeit eines derartigen Verfahrens nicht dadurch beeinträchtigt oder ausgeschlossen wird[468], dass einzelne von den Nutzungsaufhebungen durch Planungsentscheidungen der Gemeinde betroffene Grundstückseigentümer bzw. Wohnungsunternehmen aus jenen Nutzungsaufhebungen keinen wirtschaftlichen Vorteil für sich erkennen können. Unterstellt man die baulich-infrastrukturelle Situation der „abgebenden Gebiete“ (Rückbaugebiete) sowie die für diese Areale durchgeführten demographischen Prognoseberechnungen, so wird man selbst bei einer umfänglichen Niederlegung von Gebäuden in mehreren Stadtarealen einen spürbaren ökonomischen Vorteil in den aufnehmenden Gebieten (ergo in Erhaltungs- und Stabilisierungsbereichen) diagnostizieren können.

Hingewiesen wird in diesem Kontext schließlich darauf, dass die ordnungsgemäße Abwägung ein besonderes, wenngleich nicht unüberwindliches Hindernis in den Fällen darstelle, in denen konsensuale Verhandlungsergebnisse mit den Eigentümern scheiterten[469]. Empfohlen wird den betroffenen Kommunen des Weiteren ein so genanntes „gestuftes Vorgehen“, sowohl, um den Abwägungsprozess nach § 1 Abs. 6 BauGB a. F. zu erleichtern als

[465] BVerwGE 88, 191, 293.
[466] Dazu *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 18, unter Berufung auf BGH, BauR 1999, S. 1001.
[467] *Birk*, in: vhw-Bericht „2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht“, 2002, S. 2.
[468] BVerfGE 104, S. 1 ff.
[469] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 24.

auch, um auf der Basis der erarbeiteten planerischen Grundlagen den Abriss- und Rückbauprozess der Wohnungsunternehmen zu begleiten und erst nach erfolgter Niederlegung der Behausungen den Bebauungsplan in Kraft setzen zu lassen, der die jeweilige Nachnutzung determiniert[470].

4.7 Vertragliche Vereinbarungen für einen Verzicht auf die Geltendmachung planschadensrechtlicher Ansprüche im Rahmen des Stadtumbaus

Maßnahmen im Rahmen der ostdeutschen Flächenhaushaltspolitik betreffen primär Flächen, auf denen die vorhandenen Gebäude in der Regel abgerissen werden müssen. Planerische Aktivitäten der Kommunen sollten daher ihr Augenmerk darauf richten, eine Bebauung auf diesen in Rede stehenden Arealen für einen längeren Zeitraum auszuschließen. Nötig ist daher ein Instrumentarium, das es der planenden Gemeinde ermöglicht, in erster Linie durch Entzug der Baurechte die im Rahmen des Programms „*Stadtumbau Ost*“ aufgestellten Zielvorgaben zu erfüllen[471].

In diesem Programm wird als Ausführung zu den Förderrichtlinien darauf verwiesen, dass zur Lösung der Planschadensproblematik eine Regelung mit den betroffenen Eigentümern dergestalt getroffen werden sollte, dass mit ihnen ein unwiderruflicher Verzicht auf entsprechende Ansprüche erreicht wird. Denkbar wäre eine gesetzliche Ergänzung des § 11 BauGB, die einen derartigen Verzicht ermöglichen könnte. Eine Unangemessenheit dieser vertraglichen Konstruktion kann dann nicht vorliegen, wenn Gegenleistungen durch die Bewilligung von Fördermitteln zur Durchführung von Abbrüchen bzw. zur Altschuldenhilfe erbracht würden[472].

Teilweise wird zu diesem Problemkomplex die Meinung vertreten, dass eine Kommune in einem solchen Fall durch Bindungen oder entsprechende vertragliche Vereinbarungen erreichen kann, dass die betreffenden Eigentümer nach dem derzeit geltenden Planungsrecht die an sich bestehenden baulichen Möglichkeiten nicht realisieren oder von sich aus Zwi-

[470] Dazu *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 63.
[471] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des GG zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2003) vom 22. Mai 2003 / 31. Juli 2003, Artikel 2, S. 10 ff.
[472] *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 9; Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 32.

schennutzungen auf ihren Parzellen zulassen. Im Falle eines Verstoßes gegen diese vertraglich abgesicherten Bindungen und Vereinbarungen soll nach dieser Meinung innerhalb der Bindungsfrist die Rückzahlung der gewährten Förderzuwendungen fällig werden; planungsrechtliche Grundlagen würden unangetastet bleiben, und das Entstehen planschadensrechtlicher Ansprüche wäre ausgeschlossen[473].

Die Ablehnung der Ersatzbebauung durch eine Kommune primär qua Aufhebung des Bebauungsplans wirft unter anderem die Frage nach der zeitlich exakt zu konkretisierenden Zielvorgabe einer Umbaumaßnahme auf; nicht selten konkretisieren sich die Vorgaben einer baulichen Umstrukturierungsmaßnahme erst im Laufe der Zeit. Im Zusammenhang mit der Vergabe von Fördermitteln wurde darauf hingewiesen, dass durch vertragliche Regelungen die Ablehnung der Alternativbebauung auf freigelegten Parzellen unter Ausschluss planschadensrechtlicher Ansprüche parallel zur Verhinderung einer Blockade der städtebaulichen Umplanungsmaßnahme ermöglicht werden soll; der Bauherr sollte generell zusätzlich dazu verpflichtet werden, nach dem Ende der Nutzung seiner Liegenschaft die Beseitigung der errichteten Bauten entschädigungslos zu dulden[474] oder sie auf eigene Kosten zu entfernen.

Zur Konkretisierung derartiger vertraglicher Konzepte wird ausgeführt, dass als Vertragspartner stets die öffentliche Hand (Städte und Gemeinden) in Betracht zu ziehen ist, die dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Kriterien der Angemessenheit unterworfen ist[475]. Zu klären wird darüber hinaus die Sicherheit derartiger vertraglicher Konstruktionen hinsichtlich einer möglichen Rechtsnachfolgesituation sein[476], da der Rechtsnachfolger des Vertragspartners nicht an die dinglich wirkenden Abreden gebunden ist und im Falle der Aufhebung des umnutzenden Bebauungsplans Ansprüche aus den §§ 39 ff. BauGB bzw. aus den Gründen des Bestandsschutzes geltend zu machen vermag, mit

[473] *Forschungsgruppe Stadt + Dorf*, Der Einsatz baurechtlicher Instrumente im Rahmen des Stadtumbaus, 2003, S. 9.
[474] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 35; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 972.
[475] Der sachliche Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung darf im Rahmen dieser vertraglichen Konstruktionen nicht dadurch entfallen, dass die von dem Bürger zu erbringende Leistung einem anderen öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist als die von der Behörde in Aussicht gestellte Gegenleistung. Dazu BVerwG, NJW 1980, S. 1294.
[476] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 24.

der Konsequenz, dass beispielsweise eine entschädigungslose, nach § 11 BauGB ermöglichte Flächenumplanungsmaßnahme ins Leere liefe[477].

Grundlage für die Bemessung der Entschädigung von innerhalb der Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB vorgenommenen planerischen Eingriffen, ergo für die Aufhebung der bisher zulässigen Grundstücksnutzung, stellt die Differenz des Bodenwerts vor und nach der planerischen Maßnahme dar; als Basis für die Bestimmung des Bodenwerts fungiert der jeweilige Verkehrswert des Grundstücks, für den § 194 BauGB die Ermittlungsgrundlage liefert[478].

[477] *Pietzcker*, Baurecht auf Zeit, 2001, S. 41; *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968, 973.
[478] *Forschungsgruppe Stadt + Dorf*, Der Einsatz baurechtlicher Instrumente im Rahmen des Stadtumbaus, 2003, S. 6; Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 31 f.; *Schieferdecker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 9, Rdnr. 30.

5. Das Recht der städtebaulichen Wertermittlung und Aspekte der Bodenmarktpolitik

5.1 Hoheitliche Eingriffsmöglichkeiten in Bodenmärkte zur Optimierung der Flächennutzung

Die im Rahmen der Flächenhaushaltspolitik zu betrachtenden ökonomischen Belange, die von den auf dem Bodenmarkt Teilnehmenden ausgehen, sind überaus diffizil. Hinzu kommt, dass in der gegenwärtigen Diskussion um die geeigneten Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung der Fokus in bodenökonomischer Hinsicht auf die Flankierung des städtebau- bzw. planungsrechtlichen Instrumentariums durch ökonomische Anreizinstrumente gerichtet wird, um das Eigeninteresse der auf den Baulandmärkten tätigen Akteure (sowohl private Investoren als auch die Kommunen selbst) an einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden zu stärken[479]. Der Umstand, dass die kommunalen Planungsträger von den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarien in der Praxis nur unzureichend Gebrauch machen, könnte darauf hindeuten, dass das Flächensparziel nicht im Einklang mit den Interessen dieser genannten Akteure steht; diese Interessen richten sich zuvörderst an den Baulandpreisen aus, was dazu führt, dass das freistehende Einfamilienhaus mit umgebendem Garten die nach wie vor präferierte Bauform darstellt, die sich im Umland der Städte sowie im ländlichen Raum wegen des dort niedrigeren Bodenpreisniveaus am ehesten realisieren lässt[480].

Von der Perspektive des Ressourcenverbrauchs ist mit einer im Vordringen befindlichen Auffassung innerhalb des Schrifttums[481] zu konstatieren, dass ökonomische Belange von einer primär aus städtebaurechtlicher Sicht heraus betrachteten Flächenhaushaltspolitik für die Umsetzung der Flächenverbrauchsreduktionsziele nicht zu trennen sind; man könne sich den ökonomischen Problemen vor allem der *Knappheit des Bodens* nicht verschließen, da Fehl-Allokationsprobleme auf diversen Ebenen der Bodennutzung aufträten. Wenn ressourcenbezogene Knappheitsprobleme nicht mehr zu leugnen seien, könne ihnen (auch bzw. selbst, d. Verf.) der Rechtsanwender nicht ausweichen. Aus dieser Erkenntnis heraus

[479] *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 26; *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 81 f.
[480] *Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg*, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, 2004, S. 25 f.
[481] Dazu jüngst *Brandt/Sanden*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, 2003, S. 17.

wird folgerichtig geschlossen, dass der Handlungsdruck für den Gesetzgeber mithin auch (boden-)ökonomisch unterfüttert werden kann[482]. Die Analyse dieses erkannten Handlungsdrucks hat sich im Kontext der vorliegenden Untersuchung mit folgenden Aspekten zu befassen: Geht man von „funktionierenden" Baulandmärkten aus, so ist bei der Überprüfung des städtebaurechtlichen Handlungsrahmens danach zu fragen, ob und inwieweit planerische Maßnahmen der Innen- und Bestandsentwicklung die Höhe der Bodenpreise bestimmen, ob der Bodenpreis bzw. die Erwartung einer bestimmten *Grund-* und *Bodenrente* als Folge nutzungsspezifischer Erträge oder Ertragserwartungen Planungsentscheidungen beeinflusst, ob erreicht werden kann, dass bestimmte Bodeneigentümer nicht an Vermögenszuwächsen, zu denen sie nichts beigetragen haben, partizipieren, weil man dies als mit den Belangen der Allgemeinheit unvereinbar ansieht, ferner inwiefern Baugrundstücke für eine plangemäße Nutzung verfügbar gemacht werden können und ob der kommunale Grund und Boden den aus städtebaulicher Sicht geeigneten Nutzern überhaupt zur Verfügung gestellt werden kann (Allokations- und Distributionsprobleme der Flächenverfügbarkeit innerhalb des Siedlungskörpers); einleitend ist hierzu freilich darauf zu verweisen, dass die Forderung nach mehr Kompaktheit und Innenentwicklung, welche in die Umsetzung des Flächenverbrauchsreduktionsziels letztlich (stadtplanerisch) eingebettet ist, durchaus negative Auswirkungen auf den Bodenmarkt und die Bodenpreisbildung zeitigen kann.

Mit Fug wird man daher konstatieren können, dass, je intensiver das vorhandene Bauland ausgenutzt wird und je weniger Bauflächen anderweitig bereitgestellt werden, desto mehr ist die *Grundrente* im Steigen begriffen und folgerichtig der daraus resultierende Bodenpreis. In diesem Rahmen ist der Liegenschaftszinssatz von Bedeutung, zu dem sich die Baugrundstücke langfristig in ihrer Rentierlichkeit verzinsen, denn bei unbebauten Grundstücken ist der tatsächliche Ertrag der erwartete Ertrag[483]. Insgesamt gesehen ist festzuhalten, dass die Geschehnisse auf dem Bodenmarkt und ihre Beeinflussung durch die Boden-

[482] *Brandt/Sanden*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, 2003, S. 17; *Losch* et al., Ökonomische Instrumente zum Schutz der Bodenflächen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 197 f.
[483] *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 78, 90; *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 143 ff.

und Baulandpolitik die per se bestimmenden Faktoren der Stadtentwicklung sowie der Stadtplanung sind[484].

Teilweise hiervon differierende Probleme stellen sich in Bezug auf die mit der Stadtumbaupolitik verbundenen Abläufe auf dem ostdeutschen Baulandmarkt, die sich insbesondere in geänderten Erfordernissen der Wertermittlung widerspiegeln. Eingedenk der Tatsache, dass bei der Betrachtung der Verhältnisse auf dem Bodenmarkt nicht von dem Verhalten der Marktteilnehmer (Käufer und Verkäufer) abstrahiert werden kann, sondern dass vielmehr erst in der Summe der Verhaltensweisen von Marktteilnehmern sich die Marktverhältnisse abbilden, kann dies bei weitgehendem Fehlen von Immobilienmarktakteuren nicht ohne Konsequenzen auf den Verkehrswert und davon abgeleitete Bodenrichtwerte sowie entsprechende Entschädigungszahlungen bleiben[485]; dies schließt Ansprüche aus einer vermögensrechtlichen Plangewährleistung naturgemäß mit ein.

Ferner sind in Stadtumbau-Gebieten hiervon betroffen die Ausgleichsbeträge des Besonderen Städtebaurechts (vgl. §§ 153 ff. BauGB), die nur den Bodenwert, aber nicht das aufstehende Gebäude berücksichtigen, außerdem die Verminderung der Renditeerwartung der Investoren, die Durchführung von Brachflächenmobilisierungsmaßnahmen in Stadtumbaugebieten durch ökonomische Anreize, aber auch das Problem unverändert hoher Bodenpreise selbst für ungenutzte innerstädtische, unter Umständen kontaminierte Freiflächen. Zu erwägen ist auch, in Bereichen dauerhafter Unrentabilität das Recht der städtebaulichen Grundstücksbewertung zu modifizieren. Auf die genannten Steuerungsinstrumente zur Einwirkung auf den Bodenmarkt bzw. zur Anreizsetzung für eine Politik der Flächenverbrauchsreduktion ist nachfolgend einzugehen.

5.2 Das Verhalten der Akteure auf dem Bodenmarkt

Neben einer feststellbaren herausgehobenen Kooperationsbereitschaft der Eigentümer großflächiger Parzellen, die an einer Wiedernutzung durchaus interessiert sind, wird zugleich auf die mangelnde Verhandlungsbereitschaft flächenmäßig kleinerer Eigentümer hingewiesen; mit ein Grund für die defizitäre Mitwirkungsbereitschaft dieser Eigentums-

[484] Vgl. dazu bereits im Hinblick auf Innenentwicklung und Nachverdichtung *Pfannschmidt*, Vergessener Faktor Boden – Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung, 1990, S. 18, 45; *Tesdorpf*, Landschaftsverbrauch, 1984, S. 301 ff.
[485] Dazu oben **Kap. II. 4**.

gruppe wird in „übersteigerten“ Preisvorstellungen erblickt, die in überdimensionierte Gewinnerwartungen münden[486]. Hinzu kämen emotionale Gründe, fehlende wirtschaftliche Interessen, sowie die Angst, in den Verhandlungen mit den planenden Kommunen und anderen Flächeneigentümern (ökonomische) Nachteile zu erleiden[487]. Die „Passivität“ dieser Eigentümerkategorie wird in der Literatur[488] u. a. mit dem Aspekt des Verbleibens der Eigentümerstellung an den in Rede stehenden Flächen mit der Begründung der Beleihungsfähigkeit des Bodens und ergo mit der auf diese Weise ermöglichten Weiterführung der gewerblich-industriellen Produktion begründet; dies sei insbesondere bei „Reserveflächen“ der Fall, sofern die Produktionsfortführung an einem alternativen Standort als gewährleistet erscheint.

Weiter wird angeführt, dass Flächenbestände nicht veräußert werden, um sie als Erweiterungsareal (z. B. im Rahmen betrieblicher Expansionen) zukünftig in Anspruch nehmen zu können, ferner dass die Fläche nach der Aufgabe der aktuellen Nutzung im Besitz des Alteigentümers verbleibt, der aus persönlichen oder emotionalen Gründen von einer Veräußerung absieht, dass die Fläche sich im Eigentum einer Institution befindet, die (noch) kein Flächenmanagementsystem implementiert hat, dass die Fläche sich im Eigentum einer Person oder Gesellschaft befindet (ehemalige Nutzer, Rechtsnachfolger oder Investoren), die auf eine sich positiv gestaltende Immobilienmarktentwicklung (Bodenwertsteigerung) bzw. auf die planerische Einräumung höherwertiger Nutzungen jener Flächen hofft[489]. Schließlich mögen auch steuerlich relevante Überlegungen einer Eigentumsveräußerung entgegen stehen, etwa wenn die im Verkaufsfalle zu entrichtenden Abgaben vermieden bzw. der Verkauf erst zu einem (wirtschaftlichen) Zeitpunkte erfolgen soll, in welchem Verlustverrechnungsmöglichkeiten zur Minimierung des steuerpflichtigen Betriebsgewinns in Betracht gezogen werden[490]. Dabei ist immer zu beachten, dass der Boden in der Hand eines Privateigentümers – jedenfalls theoretisch und de jure gefordert – einen sozialen, ökologischen und anderen Gemeinwohlbezug hat[491].

---

[486] *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 80 f.
[487] *Koll-Schretzenmayr*, Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, 2000, S. 104.
[488] *Wachter*, Bodenmarktpolitik, 1993, S. 67.
[489] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 423 ff.; *Pfannschmidt*, Vergessener Faktor Boden – Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung, 1990, S. 101 f.
[490] Siehe hierzu anschaulich die einschlägigen Vorschriften des EStG, KStG und GewStG.
[491] *Dieterich*, Bodenordnung und Bodenpolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 516, 517.

Zur Beseitigung der sich beispielsweise aus dem Verhalten nicht-kooperationsbereiter Grundeigentümer ergebender Hemmnisse für eine Flächenverfügbarkeit wird bisweilen auf die Vorteile kommunaler Boden(-Reserven) aufmerksam gemacht; für die Wiedernutzung der Flächen vermag dieses Eigentum folgende Optimierungsmöglichkeiten bereit zu halten: Die perspektivisch, d. h. langfristig – und damit in gewisser Hinsicht nachhaltig – ins Auge gefasste Revitalisierung strategisch bedeutsamer Flächen kann der Eigentumsrechtsposition der Kommune Impulse oder planerische Initiativen verschaffen[492], die bei einer vorherigen Einbindung bzw. bei notwendiger Kooperation mit privaten Flächeneigentümern auf diese Weise nicht sichergestellt wäre[493]; nicht zuletzt entfallen notwendige Grundstücksaufkäufe. Das Ergebnis kann eine zielgerichtete Steuerung der Umnutzung sein. Ein weiterer Vorteil wird in der Durchführung von „Flächentauschoperationen" (*Rochaden*) gesehen, mit deren Hilfe die nicht in der Rechtsträgerschaft einer Kommune sich befindenden Flächen mit entfernt liegenden, eigenen getauscht werden. Erwünschte Nebenwirkung könnte eine Entlastung der kommunalen Haushalte sein[494]. Ferner stellen die ehemaligen post- und bahngenutzten Flächen erhebliche Revitalisierungspotenziale dar[495].

5.3 Einfluss der Grundrente auf Flächenverfügungsmöglichkeiten

Die Einführung einer auf Bestandsentwicklung fußenden Baulandpolitik als institutioneller Unterbau einer an Nachhaltigkeitsgrundsätzen ausgerichteten Politik der Flächenschonung bedeutet aus der Perspektive der Bodenressourcenverfügbarkeit eine integrierte Berücksichtigung bodenrentenrelevanter Aspekte[496], was weniger eine Brachflächenmobilisierung durch das Setzen ökonomischer Anreize intendiert, als vielmehr die Untersuchung einer weiteren Einwirkungsmöglichkeit auf den Bodenmarkt, die mit einer – u. U. staatlich ge-

[492] *Wachter*, Bodenmarktpolitik, 1993, S. 28.
[493] Vgl. zu den Verwertungsinteressen der Grundeigentümer (Überbewertung der Flächen) als zentrales Hemmnis stadtplanerischer Wiedernutzungsmaßnahmen *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 75.
[494] Diesem Flächenmanagement-Ansatz liegt die Idee handelbarer Flächenausweisungsrechte zu Grunde, die zur Klärung spezifischer rechtlicher Probleme Anlass gibt, auf die im Rahmen dieser Arbeit indes nicht eingegangen werden soll.
[495] Dazu **Kap. II. 1.9**.
[496] Vgl. hierzu die Überlegungen der „Bodenreformer"; nachhaltige Entwicklung betont die Erforderlichkeit langfristiger, generationsübergreifender Planung (und Lösung) der „Bodenfrage", die untrennbar mit einer Analyse bodenökonomischer Aspekte zusammen hängt. Dazu *Brede/Dietrich/Kohaupt*, Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage, 1976, S. 169; *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil II, Rdnr. 49 f.

steuerten – Verminderung der Renditeerwartung der Investoren einher geht, notwendig macht[497].

Die Flächenhaushaltspolitik spannt, was semantisch durch diese Terminologie gleichsam vorgegeben wird, den Bogen zu bodenpolitischen und bodenökonomischen Fragestellungen. Entscheidende Hinweise in diese Richtung liefert nicht zuletzt die aus den 1970-er Jahren herrührende Kontroverse um geeignete Instrumente zur Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen mittels Instrumenten des Städtebaurechts[498]. Den Zusammenhang mit i. d. R. Bodenpreis steigernden Planungsaktivitäten der Kommunen versuchten Initiativen zur Einführung eines *Planungswertausgleichs* zu verdeutlichen[499]; die dahinter stehenden Konzepte sind auch von Seiten der *Bundesregierung* erneut aufgegriffen worden[500]. Wie gezeigt, sind ökonomische Belange nicht nur hinsichtlich der Preisvorstellungen der Bodeneigentümer im Veräußerungsfall tangiert, regelmäßig berühren auch Fragen der Wertermittlung bodenökonomische und geowissenschaftliche – im Sinne einer interdisziplinär angelegten kommunalen Flächenverbrauchsreduktionspolitik „ganzheitliche" – Themenkomplexe[501].

5.4 Einfluss der Höhe des Bodenpreises auf Flächenverfügungsmöglichkeiten und Flächenrevitalisierungsmaßnahmen

Wesentliche Hindernisse hinsichtlich der Anreizsetzung für die Brachflächenmobilisierung stellen wie erwähnt hohe Bodenpreise selbst für nicht in der Nutzung befindliche oder aus dieser herausgenommene innerstädtische Brachflächen dar[502]. Ein Befund für die Steue-

[497] Zu einer Renditeerwartung des Investors vermag durchaus auch eine – möglicherweise spekulative – ökonomische Bewertung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu gehören, die regelmäßig mit einer Einordnung des betroffenen Quartiers als „Umstrukturierungsgebiet" einher geht und die wiederum eine Rechtfertigung für Ausgleichszahlungen (die jedoch nur den reinen Bodenwert und nicht die aufstehenden Gebäude erfassen) liefern kann.

[498] *Epping*, Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 195; *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 423. Die Abschöpfungsforderung wird jüngst im Zusammenhang mit der Flächenverbrauchsdebatte wieder laut. Dazu *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha" für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 28.

[499] Differenzierend *Breuer*, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976, S. 197 f. und S. 436 ff.

[500] So sieht die Koalitionsvereinbarung der derzeitigen *Bundesregierung* aus dem Jahr 1998 vor, die Kommunen an den durch ihre Planungsaktivitäten hervorgerufenen nachweislichen Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen partizipieren zu lassen; vgl. Kap. VI Ziff. 8 der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien aus dem Jahre 1998.

[501] Dazu bereits *Grimmel*, ZfSÖ 1994, S. 29; *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha" für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 29.

[502] *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 237.

rungsmöglichkeiten einer Politik der Flächenverbrauchsreduktion – die mögliche auftretende Fehlallokationen aufzeigt – muss dabei freilich auch aus ökonomischer Sicht nach Erforderlichkeit und Zulässigkeit des Steuerungseingriffs fragen. Das Wachstum städtischer *Boden*- bzw. *Grundrenten*[503] als Folge von Industrialisierung und Urbanisierung vermag daher auch dem Nettoertrag einer Grundstücksnutzung zugerechnet zu werden, die auf der wirtschaftlichen Verwertung des Grund und Bodens beruht und nicht auf eine individuelle Geschäftstätigkeit eines bestimmten Nutzers zurückzuführen ist; die Grundrente ist mithin der von einem – planerisch ausgewiesenen – Standort abhängige Teil des Ertrages, wobei sie ihrerseits von der Ertragsfähigkeit der Nutzungen, die auf dem Grundstück möglich und zulässig sind, abhängt[504]. Von Bedeutung im Rahmen der Verfügbarmachung von Flächen ist die Bodenrente insofern, als sich das Preisangebot eines Käufers nach den erwarteten Erträgen – die für die Zukunft erwartete Grundrente – richtet[505]. Anders gewendet: Der ökonomische Wert eines Grundstücks besteht in denjenigen Nutzungsvorteilen, die das Grundstück für einen Eigentümer oder anderweitigen Nutzungsberechtigten hat.

Transparent wird die Bodenrente etwa im Falle einer Grundstücksverpachtung, in Gestalt des Pachtzinses, der als Gegenleistung des Schuldners dem Gläubiger zufließt und die Nutzungsvorteile des Grundstücks für den Pächter ökonomisch ausgleicht. Ferner ist der Vermögenswert zu berücksichtigen, der im Verkaufsfalle zu erzielen ist und der damit zusammen hängt, dass die Bodenrente diskontiert – d. h. auf die Gegenwart bezogen – sowie abgezinst wird[506] und der Boden in diesem Umfange eine Kapitalisierung erfährt.

Eine Strategie, als Umsetzung des Impulses für Flächenrecyclingmaßnahmen die Errichtung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen auf innerstädtischen Brachflächen durch-

[503] Die Theorie der Bodenrente geht zurück auf volkswirtschaftliche Forschungsarbeiten des 19. Jahrhunderts. Abgeleitet aus dem Reinertrag landwirtschaftlicher Böden, der von *Ricardo* skizziert wurde, nahm *James Mill* 1821 eine Weiterentwicklung der Bodenrententheorie vor und forderte die „Abschöpfung" nicht nur des bestehenden, sondern auch des zukünftigen Bodenrenteneinkommens. Insgesamt kann mit Recht festgestellt werden, dass die Lösung der „Sozialen Frage" untrennbar mit Besteuerungsmöglichkeiten des Bodenertrags in Verbindung gebracht werden kann. Dazu *Ziercke*, Faktorpreisbildung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, 1980, S. 549, 551; *Pfannschmidt*, Vergessener Faktor Boden – Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung, 1990, S. 28; *Kleiber*, in: Kleiber/ Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil II, Rdnr. 127.

[504] Die Planungswissenschaft möchte demgegenüber die Bodenrente im Rahmen eines Bauleitplanungssicherungsinstruments (z. B. eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB) als Nutzungsentschädigung klassifizieren, die ein Bauwilliger während des Sperrzeitraums beispielsweise als Erbbauzins für eine ohne Sperre mögliche Nutzung entrichtet hätte. Dazu *Oldiges*, Baurecht, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Teil IV, Rdnr. 251 m. w. N.

[505] *Güttler*: Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 80 f.

[506] *Ziercke*, Faktorpreisbildung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, 1980, S. 550.

zuführen[507], muss indes berücksichtigen, dass in der Regel nur wenige, oft ganz bestimmte Grundstücke innerhalb eines Gemeindegebietes für derartige Baumaßnahmen geeignet sind. Beispielsweise kann eine Straße nur auf den angrenzenden Grundstücken erweitert werden, Schulen oder Kindergärten sind auch nur an bestimmten, vorher planerisch festzulegenden Standorten möglich und sinnvoll[508]. Eingedenk dieser Tatsache muss man bei einer hauptsächlich auf planerischen Steuerungsleistungen beruhenden Flächenverbrauchsreduktionspolitik mit in die Überlegungen einstellen, dass die Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Flächen – gemäß der ökonomischen Betrachtung sei dies hier der Bodenmarkt – in eine Vielzahl segregierter, begrenzter Teilmärkte für Grundstücke annähernd gleicher Qualität zerfällt; durch städtebauliche Planung und Erschließung vermag die Menge und Qualität des Baulandes zumindest beeinflusst zu werden[509].

5.5 Einfluss der Höhe des Bodenpreises als indirekte Flächennutzungssteuerung

Naturgemäß erfordern Flächenverkäufe eine Einigung der involvierten Verhandlungspartner über den Kaufpreis des Grundstücks. Kommt diese Einigung nicht zustande und kann das Areal zu dem vom Verkäufer geforderten Preis nicht veräußert werden, bleibt es in der Verfügungsmasse des Alteigentümers; die Projektierung von hoheitlichen Revitalisierungsmaßnahmen kann nicht beginnen, sofern hierfür ein Flächenaufkauf durch die öffentliche Hand als notwendig erscheint[510]. Die Literatur interpretiert das Nichtzustandekommen eines Veräußerungsvorgangs auf der Basis des geforderten Preises als einen Versuch des Eigentümers, überhöhte Preisvorstellungen zu entwickeln, die von dem Immobilienmarkt nicht akzeptiert würden[511].

Dem Versuch, überhöhte Preisvorstellungen auf dem Bodenmarkt durchzusetzen, liegen folgende Ursachen zu Grunde: Der Verkäufer verfügt über keine bzw. nicht ausreichend

[507] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 21.
[508] Dazu frühzeitig *Epping*, Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 296; *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 166.
[509] *Dieterich*, Bodenordnung und Bodenpolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 534; *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 235.
[510] *Güttler*: Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 86 f.
[511] *Koll-Schretzenmayr*, Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, 2000, S. 32 f; zum Problem der Preisvorstellung bei nachlassenden, schrumpfenden Märkten mit Fallbeispielen siehe auch *Dieterich*, Der deutsche Bodenmarkt am Anfang des 21. Jahrhunderts – effektive Bodennutzung und „securitization“, 2001, S. 10 f.

aktuelle Kenntnisse des für ihn maßgebenden örtlichen Bodenmarkts (Problem der Wertermittlung etwa im Vergleichswertverfahren[512], mögliche Defizite hinsichtlich Angebot und Nachfrage), oder aber der Flächeneigentümer schätzt den Zustand seines Grundstücks hinsichtlich möglicher Altlastendekontaminationen oder Erschließungsanlagen, die Lage oder den Wert der aufstehenden Liegenschaften einschließlich deren weiterer Nutzbarkeit falsch ein.

Zu berücksichtigen ist hier auch, dass nicht alle Dispositionsentscheidungen eines Eigentümers auf den – durchweg negativ besetzten – Begriff der *Bodenspekulation* zu stützen sind[513]. Als schwerwiegende Hemmnisse für die Einführung einer lokalen Flächenhaushaltspolitik vermögen sie sich nur in den Fällen darzustellen, in denen Kosten für Infrastruktureinrichtungen nicht den Grundeigentümern angelastet werden, wenn ein auf dem Bodenmarkt Tätiger privatnützigen Einfluss auf Planungsentscheidungen der Kommune nimmt und damit den *Grundsatz der Neutralität der Planung* verletzt (so genannte Insider-Geschäfte)[514] oder wenn durch das Verhalten gewisser Bodenmarktakteure Verfahrensverzögerungen für eine Revitalisierung brach liegender Areale zu befürchten respektive gar bereits eingetreten sind und wenn aus dem spekulativ betriebenen Flächenzwischenerwerb eine langfristige Kapitalanlage in unbebauten Grundstücken wird[515]; solche Kaufleute seien nicht dem „gewöhnlichen Geschäftsverkehr“ i. S. d. § 194 BauGB zuzurechnen[516].

5.6 Abbildung der Entwicklungsstufen von Grund und Boden (§ 4 WertV)

Zu untersuchen ist im Folgenden, ob einem integrativen Programm unter der Zielrichtung eines sparsameren und effizienteren Umgangs mit Flächen und Böden die unter Zugrundelegung der Wertermittlungsverordnung abbildbaren Entwicklungsstufen von Grund und Boden nach § 4 WertV entgegenstehen. Zu diagnostizieren ist zunächst, dass die Normen der WertV gleichsam spiegelbildlich die monetarisierbaren Elemente der aus dem Innehaben von Grundeigentum ableitbaren eigenverantwortlichen Lebensgestaltung des Einzel-

[512] *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 591.
[513] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil II, Rdnrn. 86 ff., Rdnr. 94.
[514] *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 81 f.
[515] *Josten*, Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, 2000, S. 215.
[516] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil II, Rdnr. 86.

nen im vermögensrechtlichen Bereich repräsentieren[517]; teilweise betrachtet man die bauliche Nutzung von Grund und Boden unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Fällen gar als wichtigste Form der Eigentumsnutzung[518].

Bereits oben wurde auf die Interdependenz von staatlicher Planung und Herausbildung des jeweiligen Grundstückswerts aufmerksam gemacht. Die entstehende „Flächensituation" leitet sich hierbei gemäß § 4 WertV aus definierten Entwicklungszuständen ab und kann in diesem Kontext in die Kategorien *Land- und Forstwirtschaft*, *Bauerwartungsland*, *Rohbauland* sowie in *baureifes Land* unterteilt werden[519]. Eine Verkehrswertbeeinflussung ist hier insoweit vorliegend gegeben, als nach § 3 Abs. 2 WertV der Entwicklungszustand in einem Zusammenhang mit Art und Maß der baulichen Nutzung, den Wert beeinflussenden Rechten und Belastungen, mit dem Zustand in Bezug auf flächenbezogene Beiträge und Abgaben, den Wartezeiten bis zur Realisierung der baulichen und sonstigen Nutzung, der Beschaffenheit und Eigenschaft des Grundstücks sowie nicht zuletzt mit den Lagemerkmalen hinsichtlich Verkehrswert beeinflussender rechtlicher Gegebenheiten und tatsächlicher Eigenschaften zu sehen ist[520].

Die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans wird darüber hinaus durch die Entwicklungsstufe „Bauerwartungsland" maßgeblich determiniert; nach § 4 Abs. 2 Satz 1 WertV sind dies Flächen, die nach ihrer Eigenschaft, sonstigen Beschaffenheit sowie ihrer Lage eine bauliche Nutzung in absehbarer Zeit tatsächlich erwarten lassen. Wertbeeinflussende Faktoren, die auf den jeweiligen Darstellungen des Flächennutzungsplans beruhen und eine Bauerwartung der Eigentümer begründen, können sich darüber hinaus aus dem Verhalten der Gemeinde sowie ihrer Einschätzung der Situation der allgemeinen städtebaulichen Entwicklung ergeben[521].

[517] Vgl. BVerfGE 24, S. 367, 389; BVerfGE 50, S. 290, 339.
[518] *Papier*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 14, Rdnr. 239.
[519] Den Darstellungen des Flächennutzungsplans kommen hinsichtlich der verschiedenen Entwicklungsstufen entscheidende Bedeutung zu; vgl. nur *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 4 WertV, Abb. 1.
[520] Kritisch zu flächennutzungsplanbedingten Lagemerkmalen und Planungsvorteilen bereits *Tesdorpf*, Landschaftsverbrauch, 1984, S. 305 ff.; *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 212.
[521] Zum Problem der Steuerungsleistung der Flächennutzungsplanung und ihrer Auswirkung auf die nach § 4 WertV zu beurteilenden Entwicklungsstufen von Grund und Boden: *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 225 f.

Kritisch zu diskutieren ist in diesem Kontext die Rechtsprechung des *Bundesgerichtshofs*[522], wonach sich die Renditeerwartung von Eigentümern aus der von der Natur der Sache her ergebenden Möglichkeit der Flächennutzung sowie einer wirtschaftlichen Nutzungsperspektive ableiten lässt, die sich wiederum an den Gegebenheiten der örtlichen Lage eines Grundstücks bei objektiv vernünftiger wirtschaftlicher Betrachtungsweise orientiert[523]. Von entscheidender Bedeutung dürfte es daher sein, dass den Darstellungen des Flächennutzungsplans insoweit indizielle Bedeutungen beizumessen sind[524].

Festzuhalten bleibt, dass die planerische Ausweisung zu bebauender Flächen – auf Flächennutzungs- und Bebauungsplanebene – den an einer Inwertsetzung dieser zu entwickelnden Böden Interessierten (i. d. R. den Eigentümern) einen entsprechenden Planungsvorteil in die Hand gibt, der sich zu einer Verbreiterung ihrer Dispositionsbefugnis über die ihnen gehörenden Grundstücke verdichtet; die Befugnis umfasst das Recht, die Fläche selbst baulich zu nutzen, zu beleihen[525], durch einen geeigneten Marktteilnehmer in Wert setzen zu lassen oder sie zu veräußern.

Als Grundlage für diese Dispositionsentscheidung, aber auch als geeignete Kalkulationsbasis für im Vorfeld der Baumaßnahme getätigte Planverwirklichungskosten, die auf Seiten des Eigentümers unstrittig ein nicht geringes monetäres Risiko darstellen[526], dienen die im Rahmen des § 4 WertV rechnerisch vorbereiteten Bodenwerte, orientiert jeweils an der Planungs- und Entwicklungsstufe hin zu dem (ersehnten) Planungsziel „Erschlossenes Bauland“.

5.7 Dämpfungsmöglichkeiten von Bodenwerten

Die Vertreter einer Dämpfungsmöglichkeit der Bodenwerte hinsichtlich bebauter Grundstücke[527] setzen bei der Wertermittlungsmethode an, nach der der Wert auf der Basis

[522] Siehe nur BGH, BRS 45, Nr. 133.
[523] Kritisch zur Unterstellung „vernünftiger“ Verhaltensweisen von Investoren und Betriebswirten in Bezug auf die Angemessenheitsprüfung städtebaulicher Verträge *Hien*, Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Festschrift für Schlichter, 1995, S. 129, 136.
[524] BGH, BRS 45, Nr. 133; *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 226.
[525] Die Verbriefung wird teilweise auch als „Securitisation“ bezeichnet.
[526] *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 171.
[527] Grundstücke sind dann als „bebaut“ anzusehen, wenn die auf ihnen aufstehenden baulichen Anlagen auf Grund ihrer Ausstattung sowie ihres baulichen Zustandes im gewöhnlichen Geschäftsverkehr im Rahmen der

errechnet wird, die eine fehlende Bebauung des Grundstücks voraussetzt; zu Grunde gelegt wird von den Befürwortern die Wertdämpfung des Bodenanteils eines Grundstücks infolge der Bebauung. Praktisch geschieht dies durch die Ausweisung zweier getrennter Bodenrichtwerte in den entsprechenden Wertekarten beim zuständigen Gutachterausschuss, wobei man im Rahmen der Festsetzung der Bodenrichtwerte zwischen Grundstücken mit und solchen ohne Bebauung unterscheidet[528]. Die der Methode der Bodenwertdämpfung ablehnend gegenüber stehenden Autoren verarbeiten den im Rahmen einer – realitätsgerechten – städtebaulichen Wertermittlung zu erfassenden „wirtschaftlichen Verbrauch" baulicher Substanz durch die Anwendung des herkömmlichen Ertragswertverfahrens nach den §§ 15 bis 19 WertV[529]. Die Zugrundelegung differierender Werte für Flächen und für bauliche Nutzung findet darüber hinaus statt bei der Ermittlung der sanierungs- und entwicklungsmaßnahmenbedingten Erhöhung von Bodenwerten im Rahmen der §§ 154 und 169 i. V. m. § 28 WertV[530].

5.8 Liegenschaftszinssatz (§ 11 WertV)

Indirekt kommen für eine Flächennutzungssteuerung darüber hinaus die Regelungen hinsichtlich der Berechnung des Liegenschaftszinssatzes in Betracht. Legt man hier § 11 WertV zu Grunde, bezeichnet der Liegenschaftszinssatz denjenigen Zinsbetrag, mit dem das Kapital, welches mit dem Verkehrswert der Liegenschaft zur Deckung zu bringen ist, verzinst wird[531]. Obwohl der Liegenschaftszinssatz nicht mit der *Rendite* gleichzusetzen ist, die Rendite jedoch mindestens dem landesüblichen Zinssatz entsprechen muss, erwirbt der Eigentümer Vorteile monetärer Art – Wertsteigerungen, die er u. a. durch die Anwendung des *Vervielfältigers*[532] „auf ewig" kapitalisieren kann sowie steuerliche Vergünstigungen, aber auch solche nicht-monetärer Bedeutung, da Immobilien Handlungsspielräume gewähren, die sich vor dem Hintergrund einer „unsicheren Umwelt" als sinnvoll erweisen können; zu unterstellen ist hierbei freilich, dass der Eigentümer mit dem Kaufe des

Bodenpreisbildung Berücksichtigung finden. Dazu *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 153.

[528] Die wertermittlungstechnische Ursache dieses Vorgehens begründet sich in der Praxis durch den „wirtschaftlichen Verbrauch" sowie durch eine u. U. resultierende Wertlosigkeit des zu bewertenden aufstehenden Gebäudes. Hierzu informativ *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 157.

[529] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil V, Rdnr. 1 ff.; *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 158 f.

[530] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 386.

[531] *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 372.

[532] Vgl. § 16 Abs. 3 WertV.

Grundstücks auch die Möglichkeit erwirbt, es gemäß den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen[533].

Einer kritischen Betrachtung ist das eben erwähnte Verfahren zu unterziehen, mit dem man den Bodenwertverzinsungsbetrag eines objektspezifischen Liegenschaftszinssatzes auf ewig kapitalisiert. Eng verknüpft mit dem Tatbestand, dass Strategien zur Steuerung des Flächenverbrauchs im Kontext mit dem Verhalten der Bodenmarktteilnehmer und mit den zu Grunde liegenden Erwägungen weitgehend mit ökonomischen Entscheidungen einhergehen, ist auch der Terminus einer solchen ewigen Rente zu verstehen[534]. In der Literatur wird das Vorliegen dieser Rente als eigentliche kausale Voraussetzung für Investitionsentscheidungen beim Flächenankauf und für erwartete Preisniveaus bei Flächenverkäufen interpretiert[535]; aus Sicht der Kapitalmarkttheorie ist hier der Nichtverbrauch des eingesetzten Kapitals konstitutiv. Der Barwert der Rente ist demgemäß in einer Höhe anzusetzen, dass Rentenzahlungen ausschließlich aus den Zinserträgen gespeist werden, die der konkreten Nutzung der Grundfläche (also dem Ertrag) entnommen werden können[536].

Die Bodenwertverzinsung impliziert zugleich, dass der Boden selbst bei längerer Nutzung *keine Wertminderung* erfährt, was regelmäßig zu erheblichen Problemen im Rahmen der Wertermittlung führt und von letzterer wie folgt berücksichtigt wird: Eine Aufspaltung des Reinertrags des Grundstücks in die Verzinsungsanteile des Bodens und die Anteile der aufstehenden Liegenschaften wird insbesondere für Grundstücke mit baulichen Anlagen für erforderlich erachtet, welche nur (noch) eine kürzere Restnutzungsdauer aufzuweisen haben[537].

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass Vermarktbarkeit und – eigentumsrechtliche – Verfügbarkeit von Grund und Boden die elementaren Einflussgrößen für die Wiedernutzung von Wohn- und Gewerbebrachen darstellen. Des Weiteren bedeuten mangelnde Flächennachfrage auf dem Immobilienmarkt, eine wenig „marktkonforme“ Lage der Objekte, der Qualität und Größe sowie überhöhte Preisvorstellungen der Alteigentümer

[533] *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 165 f.
[534] *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 232.
[535] *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 80.
[536] *Wachter*, Bodenmarktpolitik, 1993, S. 59 f.
[537] *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 158.

Hemmnisse für eine Innenentwicklung. M. a. W.: Für eine Vielzahl nicht entwickelter Flächen ist die fehlende Verkaufsbereitschaft der Eigentümer konstitutiv.

5.9 Wertermittlung und Stadtumbaupolitik als Spezialfall

5.9.1 Bestimmung des Verkehrswerts (Marktwerts) nach § 194 BauGB

Der Verkehrswert[538] stellt nach § 194 BauGB denjenigen *Preis* dar, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre. Diese Vorgaben sind – zunächst unabhängig von dem Problem des städtebaulichen Verfalls und Leerstands – nicht zuletzt deshalb problematisch, weil sie unter Zugrundelegung eines hypothetischen Verfahrens die Ermittlung von Bodenwerten durch *Vergleichspreise* gestatten (sollen). Dabei müssen regelmäßig zehn bis fünfzehn solcher Vergleichspreise zur Verfügung stehen, um eine einigermaßen sichere Schätzung zu ermöglichen. Weitere Probleme in diesem Bereich stellen die Festsetzung des Stichtags dar, der bei der Wertermittlung zu Grunde gelegt wird, sowie die Beurteilung des Zeitpunkts des Zustands des Grundstücks, der beispielsweise für die Entscheidung einer Enteignungsbehörde ausschlaggebend ist[539].

5.9.2 Ermittlung von Bodenrichtwerten nach § 196 BauGB

Neben der Geeignetheit als Bemessungsgrundlage für eine *Bodenwertabgabe* werden die durch die bei den Kreisen und kreisfreien Städten eingerichteten Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (GAG) ermittelten Bodenrichtwerte[540] als Richtschnur für die Dämpfung von Bodenwerten interpretiert[541]. Obwohl die Berechnungsbasis für die Bodenrichtwerte grundsätzlich der *unbebaute Grund und Boden* darstellt, ist nach § 196 Abs. 1 Satz 2 BauGB eine Anwendung auch für bebaute Gebiete zulässig.

---

[538] Nach dem EAG Bau wird der Verkehrswert zukünftig „Marktwert“ („market-value“) genannt. Er unterscheidet sich indes nicht von dem Begriff des § 194 BauGB; durch den erläuternden Zusatz wird der Anschein einer unterschiedlichen Bedeutung der Begriffe im deutschen Recht und im Gemeinschaftsrecht ausgeräumt. Dazu *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Begründung zum Gesetzentwurf EAG Bau, Besonderer Teil, 2003, S. 67. Der einheitlichen Terminologie halber soll in dieser Arbeit an dem Begriff „Verkehrswert“ festgehalten werden.

[539] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 336.

[540] *Josten*, GuG 1999, S. 326, 329.

[541] Eine Ausweisung von Bodenrichtwerten für die Entwicklungsstufen Bauerwartungsland und Rohbauland gemäß § 4 Abs. 2 und 3 WertV wird lediglich in Ausnahmefällen praktiziert, entscheidend ist der Verkehrswert; vgl. dazu *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, 2002, S. 11 f.

Die Ermittlung des Bodenwerts bebauter Grundstücke steht in städtebaulichen Umnutzungs- und Rückbaugebieten oder bei Abgängigkeit und Verfall von Gebäuden vor erheblichen Schwierigkeiten, nicht zuletzt deshalb, weil eine Wieder- und Nachnutzungsentscheidung durch Eigentümer und Investoren für brachliegende innerstädtische Areale ganz maßgeblich von der Höhe der ermittelten Boden(richt)werte, die sich aus den zu veröffentlichenden Bodenrichtwertkarten ergeben, abhängen[542].

Hinzu kommt die Problematik der Bodenbewertung von zur *Baureife* gebrachtem bzw. sich bereits in diesem Entwicklungszustand befindlichem Grund und Boden, sollte in dem zu bewertenden Gebiet respektive parzellenscharf abgrenzbaren Innenstadtareal kein Grundstücksverkehr (mehr) vorliegen. In dem einschlägigen Schrifttum wird hierzu die Meinung vertreten, dass die Schaffung geeigneter Bewertungsgrundlagen zur Ermöglichung der Nachverdichtung und Wiedernutzung von Brachflächen durch die vorgeschlagenen geeigneten Hilfsinstrumente[543] (Beobachtung der Marktentwicklung, Durchführung eines Lagevergleichs, Anwendung des relativen Lagewertverfahrens, Verfolgung des Mietniveaus und das Verhältnis der Mieten zu vergleichbaren Lagen) unabdingbar sei[544].

In städtebaulichen Umnutzungsgebieten ist schließlich durchaus diskussionswürdig, ob die nach § 196 BauGB von den Gutachterausschüssen auf Grund der Kaufpreissammlung ermittelten durchschnittlichen Lagewerte für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands – ggf. differenziert nach erschließungsbeitragspflichtigem und erschließungsbeitragsfreiem Bauland – adäquat auf rückzubauende Areale angewandt werden dürfen[545]; die auf diese Weise ermittelten Bodenrichtwerte stellen wie bereits skizziert gleichsam die Verhandlungsbasis der Eigentümer zur Erzielung eines optimalen Marktpreises dar. Folgerichtig ist zu fragen, ob die Preisvorstellungen der Eigentümer die demographische und übrige Leerstandsentwicklung hinreichend abbilden bzw. ob unter Umständen Hemmnisse für eine Investitionsbereitschaft aufgebaut werden[546].

[542] Ein anders gelagertes Problem liegt freilich darin, dass die Bodenrichtwertkarten in der aktuell angewendeten Art und Weise in vielen Fällen derart ungenau sind, dass in den ausgewiesenen Gebieten im Regelfall eine bauliche Nachverdichtung bzw. eine planvolle Bestandsentwicklung nicht in Frage kommen dürfte. Siehe *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, 2002, S. 40 f.
[543] *Arbeitskreis „Grundstücksbewertung und Grundstückswirtschaft"* des Deutschen Vereins für Vermessungswesen, GuG 2000, S. 145.
[544] *Josten*, GuG 1999, S. 326, 329.
[545] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344.
[546] *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, 2002, S. 75.

Von Wichtigkeit ist überdies die Feststellung, dass nach geltendem Recht Entschädigungsleistungen für Wertverluste sowohl des Grund und Bodens als auch der aufstehenden Gebäude, die der Sphäre des Immobilienmarktes zuzurechnen sind und sich mithin als abhängig von Angebot und Nachfrage erweisen, nicht vorgesehen sind.

5.9.3 Gebietliche Strukturierung der Rückbau- und Revitalisierungsareale

Zur Vorbereitung einer möglichst realitätsnah ausgerichteten Immobilienwertermittlung sowie zur Einschätzung der Marktentwicklung (Angebot und Nachfrage) hat sich die Erstellung der folgenden Gebietscharakterisierung im *Stadtumbau* bewährt[547]:

Erhaltungsgebiete beinhalten Gründerzeitbauten und sonstige, nach den Denkmalschutzbestimmungen „unter Schutz gestellte“ Gebäude. Städtebauliche Intention ist der Erhalt sowie der Ausbau der Wohnfunktion. Neben der angestrebten Erhaltung der Bausubstanz kommen vereinzelte, gezielte Abriss- und Entkernungsmaßnahmen hinzu.

Umstrukturierungsgebiete sind gekennzeichnet durch partiell gestörte und in der baulichen Infrastruktur beeinträchtigte Altbauquartiere; Aufwertungs- und Revitalisierungsbemühungen dominieren die planerischen Stadtentwicklungskonzepte. Zur angestrebten Erhaltung der – verbleibenden – Bausubstanz werden umfängliche Rückbaumaßnahmen[548], Stabilisierungsvorhaben und Umnutzungen projektiert. Intendiert ist der größtmögliche Fortbestand der Gebietscharakteristik.

Neuentwicklungsgebiete bestehen aus ehemaligen – partiell noch bewohnten – DDR-Großsiedlungsbauvorhaben. Die flächenhafte Reduzierung von Wohneinheiten dient der Erhaltung einer geringen Zahl von Behausungen, wobei die Freilegung von Grundstücken der neuerlichen Bebauung mit bürgerlich geprägten Siedlungen[549] (Eigenheimen, Reihen- und Doppelhäusern) oder der Schaffung von Grün- und Erholungsarealen dienen soll.

[547] Vgl. zu der hier vorgenommenen Gebietseinteilung *Goldschmidt/Taubenek*, Arbeitshilfen zum Stadtumbau (www.staedtebaurecht.de, 22.11.2003). Zu den mathematischen Berechnungsmethoden in Stadtrückbaugebieten siehe instruktiv *Schubert*, Grundstücksbewertung in Rückbaugebieten, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 5 ff.
[548] Dazu einleitend **Kap. I. 6**.
[549] *Laage*, Stadt- und Wohnungsbaupolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 470.

Abrissgebiete schließlich werden von einem in der Regel lückenlos durchgeführten Rückbau noch bestehender, indes verfallender Bausubstanz einschließlich der technischen Infrastruktur geprägt sein; betroffen sind primär DDR-Großwohnsiedlungen (überwiegend in Plattenbauweise) mit erheblichem Leerstand[550]. Mit einer neuerlichen (baulichen) Inwertsetzung der in diesen Arealen freigelegten Flächen dürfte auf mittlere Sicht nicht zu rechnen sein, so dass sich hier kein Nachnutzungspotenzial bietet.

Umfassend zu berücksichtigen sind in der Modifizierung daher neben der Lageinformation (räumlich-katasteramtliche Verortung des Grundstücks in den genannten Gebietstypen) eine hinreichend zuverlässige Einschätzung der Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf dem Immobilienmarkt der jeweiligen Kommune. Darüber hinaus wird zu bedenken sein, dass die den postulierten marktwirtschaftlichen Bedingungen zu Grunde gelegten Bodenwerte – dies gilt großflächig fast für das gesamte Territorium des ostdeutschen Beitrittsgebiets – sich seit 1990 in ihrem Umfange nach unten entwickelt haben[551]; Wertverluste treten auch dann ein, wenn – wie gezeigt – die Gutachterausschüsse den *negativen Preistrend* in ihren aktuellen Kaufpreissammlungen (noch) nicht berücksichtigt und entsprechend ausgewiesen haben[552].

5.9.4 Anwendbarkeit der Wertermittlungsverfahren im Stadtumbau

5.9.4.1 Vergleichswertverfahren (§§ 13 f. WertV)

Das Regelverfahren für die *Ermittlung von Bodenwerten* stellt das Vergleichswertverfahren dar[553]; als regelmäßig diffizil erweist sich hierbei die rechnerische Vornahme von Zu- oder Abschlägen von den gewonnenen Vergleichspreisen, die dann durchgeführt werden muss, wenn die herangezogenen Vergleichsgrundstücke qualitative Unterschiede gegenüber dem zu bewertenden Grundstück aufweisen; dieses Verfahren kann nur dann funktionieren, wenn hinreichende Informationen aus den von den Gutachterausschüssen gesammelten Grundstückskaufverträgen hervor gehen (vgl. § 193 BauGB)[554].

---

[550] *Pfeiffer*, Stadtbauwelt, 2001, S. 28, 31.
[551] *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 2
[552] Auch in den westdeutschen Bundesländern gibt es Regionen, die von Leerstandstendenzen geprägt sind und in denen die Bodenrichtwerte im Sinken begriffen sind (Beispiele: Bremen, Selb, Albstadt, Völklingen). Dazu *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Stadtumbau West, Programm und Pilotstädte, 2003, S. 7.
[553] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 31.
[554] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 419 f.

Das Vergleichswertverfahren versucht Verkehrswerte zu ermitteln, die das Marktgeschehen wiedergeben sollen; dabei ist in der Praxis regelmäßig zu beobachten, dass Vergleichskaufpreise lediglich in unzureichender Zahl verfügbar und die auswertbaren Kaufpreise in der Regel nicht (mehr) aktuell sind, was zugleich ein wesentliches Problem der Wertermittlung intendiert[555]. Erschwerend hinzu kommt der Aspekt, dass auf Grund der Vergangenheitsbezogenheit der gewonnenen Immobilienmarktinformationen die gutachterliche Beobachtung des Immobilienmarkts in den Situationen beeinträchtigt wird, in denen die Nachfrage nach Objekten in bestimmten – u. U. großflächigen – Stadtteilen gänzlich zum Erliegen kommt bzw. in denen Kauftransaktionen überhaupt nicht mehr messbar sind.

Die Gutachterausschüsse stoßen folgerichtig im Verlaufe an die Grenzen der konventionellen Bewertungspraxis und –Verfahren und begeben sich in „Marktsituationen" nachgebender bzw. fallender Immobiliensegmente unter dem Verlassen des Bodens der realen Wertermittlung in den Bereich der Hypothese[556]. Gutachterausschüsse können dann im Rahmen des § 14 Satz 2 WertV nach Möglichkeiten suchen, das Verfahren zur Vergleichswertermittlung durch die rechnerische Einarbeitung von Abschlägen zu modifizieren[557].

5.9.4.2 Ertragswertverfahren (§§ 15 ff. WertV)

Das Ertragswertverfahren soll hinreichende Informationen über eine optimierte wirtschaftliche, im Grunde ertragsorientierte (Aus-)Nutzung der zu bewertenden Liegenschaften liefern, für Gebäude den nachhaltig erzielbaren jährlichen Reinertrag ermitteln (§ 16 Abs. 1 Satz 1 WertV), diesen Ertrag kapitalisieren[558] und aus letzterer Zielrichtung heraus primär für Geschäftsgrundstücke und Wohnbauflächen mit mehreren Wohnungen (z. B. für Geschosswohnungsbau) Anwendung finden[559]. Die Tauglichkeit dieses Verfahrens zur Er-

[555] *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau, 2003, S. 8 f.
[556] Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten einer Liegenschaft müssen hinreichend präzise abgebildet werden, obwohl sie zum Zeitpunkt der Wertermittlung gar nicht bekannt bzw. – z. B. wegen laufender städtebaulicher Umstrukturierungsmaßnahmen einer Gemeinde – nicht mit hinreichender prognostischer Sicherheit einschätzbar sind. Vgl. dazu *Schubert*, Grundstücksbewertung in Rückbaugebieten, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 2 ff.
[557] Auf Grund fehlender Daten in den Kaufpreissammlungen, was entweder mit vorhandenem Leerstand oder mit noch durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen begründet wird, sind von den örtlichen Gutachterausschüssen Abschläge von bis zu 10 % vorgenommen worden. Siehe *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 74 f.
[558] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 422.
[559] *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 231.

mittlung des Verkehrswerts im Stadtumbau wird jedoch ebenfalls in Zweifel gezogen mit der Begründung, dass auf Grund mangelhafter Nachfrage und Leerstands keine nachhaltig erzielbaren Mieteinkünfte – als rechnerische Basis des Ertragswertverfahrens – zu erwarten sind; die nicht nachfragegerechten Bauten können nach diesem Verfahren keiner realistischen Bewertung unterzogen werden[560].

Aus wirtschaftlicher Perspektive mögen zur Vorbereitung nachhaltiger Flächennutzungen Situationen dienen, in denen bei einer Vermietung von lediglich 50 % des Wohnungsbestands der *Ertragswert der Liegenschaft dem Liquidationswert entspricht* (§ 20 WertV), weil unter Berücksichtigung der Bewirtschaftungskosten aus dem Rohertrag kein Ertragsanteil für die Ermittlung des Liegenschaftswerts verbleibt. In solchen Fällen, die nicht wenige der ostdeutschen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften betreffen, ist seitens der planenden Kommunen mit in das Kalkül zu ziehen, ob für die betroffenen Parzellen eine Modifizierung der Baurechtsvergabe dergestalt durchgeführt werden könnte, dass statt mit 6 oder 7 Stockwerken das Grundstück nur noch zweigeschossig bebaut wird. Neues Planungsrecht kann auch für die Ausweisung von Einfamilienhausgebieten an Stelle der Hochhausbebauung „kreiert“ werden[561]. Für ein „Liegenlassen“ bisheriger Baurechte auf der Basis des alten Planungsrechts spricht sich ein Teil des Schrifttums aus, weil einer Baurechtseliminierung Bilanzierungsgründe der Wohnungsunternehmen entgegen stehen und weil unter Zugrundelegung von Prognosen und Hoffnungen die Annahme besteht, dass in 10 oder 20 Jahren die Nachfrage nach Geschosswohnungsbauten mit gehobener – dann zeitgemäßer – Qualität wieder spürbar ist[562].

5.9.4.3 Sachwertverfahren (§§ 21 ff. WertV)

Die Ermittlung des Verkehrswerts mit Hilfe des Sachwertverfahrens ist regelmäßig dann zweckmäßig, wenn ausreichende Nachfrage und hinlängliche Nutzung der Gebäudesubstanz unterstellt werden können[563]. Diese Annahme ist hingegen bei flächenhaftem Leerstand unbegründet, weshalb die Anwendbarkeit des Sachwertverfahrens ausscheidet.

---

[560] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 31.
[561] Siehe dazu die Ergebnisse zum Architektenwettbewerb „Stadtumbau Ost“ mit vielen instruktiven Beispielen zur stadtplanerischen Bewältigung von Umbau- und Schrumpfungstendenzen. Dazu *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Stadtumbau Ost, Ergebnisse des Wettbewerbs, 2003.
[562] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 348.
[563] *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, 2002, S. 115.

5.9.4.4 Residualwertverfahren (Deduktive Methode)

Zur Ermittlung von Bodenwerten erweist sich das Residualwertverfahren – eine besondere Variante des *Vergleichswertverfahrens* – als durchaus geeignet, wenn es um die Schaffung „neuer Baurechte" geht, denen eine entsprechende Nachfrage gegenüber steht, die freilich unter Zugrundelegung differierender Nutzungsszenarien auf Grund der Ungewissheit der weiteren Entwicklung eine erhebliche Unsicherheit aufweist[564]. Gleichzeitig sind Stimmen in der Literatur zu vernehmen, die betonen, dass die Wertentwicklung der Grundstücke in einem Zusammenhang mit den staatlichen planerischen Initiativen steht (Berücksichtigung der aktuellen planungsrechtlichen Situation sowie der „Reaktion" hierauf der Planungsbehörden). Ergeben die Projektierungen der Gemeinden beispielsweise die Schaffung von Grünflächen nicht nur als die wirtschaftlich plausibelste, sondern im Grunde auch als die „bestmögliche" Verwendung des Grund und Bodens, ist in diesem Falle der „Quasi-Verkehrswert", der in der betreffenden Gemeinde kontinuierlich für die Bewertung dieser Flächen herangezogen wurde, als Maßstab für die Wertermittlung sowie ferner als Gradmesser in Bezug auf die Bodenwirtschaft zu betrachten[565].

5.9.5 Verkehrswertentschädigung bei Gebäuderückbau

Abgestellt auf die Freiwilligkeit einer Rückbau-Entscheidung des Eigentümers, ist die Gewährung einer Entschädigung für eine in der Dispositionsbefugnis des Flächeneigners stehende Maßnahme von diesem nicht durchsetzbar. Auf Grund der Baufälligkeit der Liegenschaften ist die Ermittlung des Gebäudewertes entbehrlich – der Liegenschaftswert vermag sogar einen negativen Betrag aufzuweisen. Der Staat darf des Weiteren überhöhte Entschädigungserwartungen der betroffenen Eigentümer nicht berücksichtigen[566]. Hinsichtlich des auf einen bestimmten Zeitpunkt zu datierenden Reinertrags ist eine hinreichend zuverlässige Prognose dahin gehend erforderlich, ob eine ertragreiche Einnahmeerzielung dauerhaft generiert werden kann. Gerade letzteres ist für durch Leerstände geprägte Stadtgebiete zu verneinen; als Richtwert für die Ermittlung gilt hier die Lageinformation über die Parzelle, indes nicht der Gebäudeertrag[567].

---

[564] *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 10 f.
[565] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 347.
[566] Überhöhte Entschädigungserwartungen fußen auf dem hier bereits skizzierten „ewigen Bodenrentenstrom". Dazu aktuell Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung", 2003, S. 32; *Rat für Nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha" für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 24.
[567] „Hoffnungsfaktoren" könnten indes hier berücksichtigungsfähig sein, wobei eine Entscheidung unter Zugrundelegung von abgesicherten Zukunftserwartungen erfolgen sollte, die im Rahmen der Immobilienwertgutachten entsprechend einzuarbeiten sind.

5.9.6 Verkehrswertentschädigung bei der Anordnung von Abbruchgeboten durch die Gemeinde

Sollten durch die Beseitigung der Liegenschaft Vermögensnachteile entstehen, so wären diese in ihrem Umfange ausgleichspflichtig. Bei abgängigen Gebäuden oder partiell leer stehenden Behausungen ist dies zumindest fraglich. Die Wertermittlung hat in diesem Kontext zwischen rentierlichem und nicht rentierlichem Rückbau zu differenzieren[568]. Die Rentierlichkeit soll nach dem Grad des baulichen Zustands beurteilt werden; wird die Beseitigung eines gut erhaltenen Wohnhauses aus städtebaulichen Gründen durchgeführt, richten sich Boden- und Gebäudewertermittlung nach den allgemeinen Vorschriften[569].

Ansatzpunkte im Verfahren der Wertermittlung ergeben sich folglich aus § 3 Abs. 2 WertV, nach dem Nutzungsrechte an Grundstücken zu den Verkehrswert beeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten sowie zu den tatsächlichen Eigenschaften zu zählen sind. Zugleich können sie als Indikatoren für die allgemeinen Wertverhältnisse angesehen werden.

Informelle Planwerke liefern in diesem Kontext gute, transparente Grundlagen, obschon sie wie bereits skizziert keine Außenwirkung entfalten; zur Herstellung eines positiven öffentlichen Bewusstseins sind sie gleichwohl gut geeignet. Daher kommt ihnen – im Rahmen der Reduzierung der Bodenwerte – gleichsam eine strategische Bedeutung zu[570]. Zur Begründung wird angeführt, dass dies, soweit in den informellen Planungen bestimmte Areale des Stadtgebiets als rückzuentwickelnde oder aber aus der baulichen Nutzung vollständig herauszunehmende Bereiche festgelegt werden, auf der Basis des Bodenmarkts als Wert bestimmender Faktor in die Ermittlung der Bodenpreise aufgenommen werden müsste und Eingang in die gesamte Wertermittlung nach § 3 Abs. 3 WertV finden sollte[571].

[568] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 5.
[569] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 31 ff.
[570] *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 277 f.
[571] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*: Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 74; anschauliches Datenmaterial liefert *Schubert*, Grundstücksbewertung in Rückbaugebieten, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 8 f.

5.10 Ausgleichsbeträge bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§§ 153 ff. BauGB)

5.10.1 Ermittlung der Ausgleichsbeträge

Eine finanzierungsrechtliche Grundlage ergibt sich einerseits aus den bodenrechtlichen Normen des BauGB, die die Erhebung von Ausgleichsbeträgen vorsehen und andererseits durch die Ausweisung von Ersatz- und Ergänzungsgebieten in Stadtumbaubereichen. Neben der Finanzierung sanierungsrechtlicher Maßnahmen aus der Festlegung sanierungsbedingter Bodenwertzuwächse[572] kommt ferner eine haushaltsrechtliche Verwendung in den Fällen in Betracht, in denen planerische Maßnahmen gegen Eigentümer ergriffen werden müssen, etwa bei Ersatz von Planungsschäden für herabgezonte Grundstücke oder hinsichtlich einer zur Planverwirklichung notwendigen Durchführung des Grunderwerbs im Rahmen von Übernahmeansprüchen bei der Schaffung öffentlicher Grün- und Freiflächen[573]. Eine Erhebung von Ausgleichsbeträgen erscheint regelmäßig dann statthaft zu sein, wenn die Sanierungsmaßnahme nachweisbar zu einer Dämpfung des Wertrückganges geführt hat, vorausgesetzt, dass die erforderliche Kausalität zwischen der konkreten Sanierungsmaßnahme und der Dämpfung des genannten Wertrückganges nachgewiesen werden kann. Zusätzlich muss durch Anwendung des § 154 Abs. 2 BauGB im konkreten Sanierungsfall die Dämpfung als rechnerische Differenz von Anfangs- und Neuordnungswert (Endwert) ermittelbar sein[574].

Im Sinne des § 154 Abs. 2 BauGB soll als Anfangswert keineswegs der tatsächliche Preis des Grundstücks vor Einleitung der Sanierung/des Stadtumbaus bzw. vor dem Bekanntwerden der Sanierungsabsicht angesehen werden können. Vielmehr ist als Basis die bewertungsrechtliche Qualität einzustufen, welche das Grundstück gehabt und behalten hätte, wenn die Sanierung weder beabsichtigt noch tatsächlich durchgeführt worden wäre; ferner ist der Preis von Relevanz, der für diese Bodenqualität (ermittelt durch *Vergleichswertverfahren*) zum Bewertungsstichtag ermittelt wird[575]. Deutlich werde damit, dass der Bodenpreis für nicht durch die Sanierung neu geordnete Grundstücke zwischen dem Zeitpunkt des Beginns der Maßnahme und dem für die Festsetzung des Anfangswerts maßgeblichen Stichtag durchaus deutlich gesunken sein könne. Gleichwohl liege eine rechnerisch feststellbare Wertdifferenz nach § 154 Abs. 2 BauGB auch in den Fällen noch vor, in denen

[572] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 386.
[573] Dazu oben **Kap. II. 4.3**.
[574] *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, 2002, S. 156.
[575] *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 53 f.

der Endwert zwar unter dem tatsächlichen Preis des Grundstücks vor Beginn der Sanierung, sich aber über dem Anfangswert nach § 154 Abs. 2 BauGB befinde[576].

Als Grundpfeiler des Abschöpfungssystems kann die Reduktion der Verkehrswertentschädigung gemäß § 153 Abs. 1 BauGB angesehen werden[577]; die Entschädigung bleibt unberücksichtigt, es sei denn, die Wertsteigerung ist durch den Eigentümer durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt (§ 153 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Obiger Grundsatz besitzt ganz allgemeine Bedeutung für das Umlegungsverfahren[578], für die Ausgleichsbemessung im Enteignungsverfahren sowie für die Entschädigungsberechnung im Falle des Grundstücksübernahmeanspruchs.

5.10.2 Ermittlung Besonderer Bodenrichtwerte

Einen Aspekt stellen die *Besonderen Bodenrichtwerte* dar: Auf der Grundlage von § 196 Abs. 1 Satz 5 BauGB können auf Antrag der mit dem Vollzug des Baugesetzbuchs betrauten Behörde neben den auf das Ende des Kalenderjahres bezogenen allgemeinen Bodenrichtwerten für das Gemeindegebiet auch besondere Bodenrichtwerte für einzelne Gebiete, bezogen auf einen abweichenden Zeitpunkt, ermittelt werden[579]. Eigentlicher Anlass für die Ausweisung besonderer Richtwerte war die rechnerische Ermittlung von Ausgleichsbeträgen im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen[580].

Der Festlegung von Ausgleichsbeträgen geht freilich die Fixierung von Anfangs- und Endwerten voraus, wobei der Anfangswert nicht durch die Aussicht auf die städtebauliche Maßnahme zu ihrer Vorbereitung und Durchführung beeinflusst werden darf[581]. Aus dem im Fachschrifttum dargestellten Raumbeispiel[582] einer städtebaulichen Umbaumaßnahme in *Eberswalde* lässt sich ein rechnerischer Endwert von 15 €/m² entnehmen. Unterstellt man ein solches Bodenwertniveau (für andere Landesteile Ostdeutschlands), scheint die Realisierung einer Schaffung alternativer sinnvoller baulicher bzw. infrastruktureller Nach-

[576] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 4.
[577] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 379.
[578] BVerfG, NVwZ 2001, S. 1023 ff.
[579] Auf die Wertermittlung besonderer Bodenrichtwerte soll hier nicht en detail eingegangen werden; sie beruht analog § 196 Abs. 1 Satz 1 BauGB auf einem durchgeführten Preisvergleich der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr erzielten Kaufpreise gemäß § 26 WertV (Vergleichswertverfahren nach § 13 WertV). Dazu *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 26, Rdnr. 12 ff.
[580] BVerwG, GuG 1996, S. 111 ff.
[581] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 73.
[582] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 347 f.

folgenutzungen, die sich nicht auf Grün- und Freiflächen beschränken, durchaus möglich zu sein[583].

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass im Falle der Durchführung von Flächensanierungsmaßnahmen in großräumigen Stadtumbaugebieten, die ihre ursprünglichen Funktionen verloren haben, die eine hohe Leerstandsquote und unbewohnbare Häuser aufweisen und in denen man im Sinne einer Bestandsentwicklung zur Schonung des Außenbereichs vor weiterer Flächeninanspruchnahme Revitalisierungsbaumaßnahmen durchführt, Straßen und Plätze neu ordnet und gestaltet sowie die Funktionsschwächen des Gebietes beseitigt, ein deutlicher Anstieg der Bodenwerte nach der Sanierung zu verzeichnen sein könnte[584]. Treten abbruchbedingte Bodenwerterhöhungen auf den Flurstücken stehen bleibender respektive bereits aufgewerteter Liegenschaften ein, werden analog zur möglichen Einführung einer reformierten Grundsteuer[585] zur Mobilisierung nachgefragter innerstädtischer Grundstücke Steuerlasten auf den Bodenwert angeregt[586].

Dies unterscheidet den Regelfall der Sanierungsmaßnahme jedoch diametral von den großflächigen Baumaßnahmen in schrumpfenden Städten insbesondere Ostdeutschlands, in denen Ansätze für eine sinnvolle bauliche Nachnutzung der niedergelegten Quartiere teilweise scheitern[587] und in denen es keines bürokratisch-aufwändigen Verfahrens wie der Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach den §§ 153 ff. BauGB bedarf[588].

5.11 Steuerung des Bodenmarkts für Ausgleichsflächen

Einen Sonderfall innerhalb der bodenpolitischen bzw. wertermittlungsrechtlichen Flankierung eines kommunalen Flächenmanagements stellt die Ermittlung von Vorteilsausgleichsbeträgen im Rahmen der Festsetzung naturschutzrechtlicher Ausgleichsflächen (§§ 1 a Abs. 3 BauGB, 9 Abs. 1 a BauGB a. F.) dar, wenn es in demselben Plangebiet zu einer Heraufzonung von Bauerwartungslandflächen zu Baulandgrundstücken kommt, wenn mit-

[583] Ähnlich *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7.
[584] *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, 2002, S. 156 f.; *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 53.
[585] Siehe dazu die einleitenden Bemerkungen in **Kap. I. 4**.
[586] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 348.
[587] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 14 und 22; *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 8 f.
[588] *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128 f.

hin die Flächennutzung tangiert wird. Neben der naturschutzrechtlichen Bewertung der Ausgleichsflächen (z. B. zur Durchführung von Brachflächen-Recyclingmaßnahmen als Kompensationsleistungen[589]) spielt daher die städtebaurechtliche Werterfassung eine Rolle, insbesondere im Hinblick auf die vermögensrechtliche Plangewährleistung[590].

Der *Bundesgerichtshof* vertritt im Falle der Umwidmung einer landwirtschaftlichen Fläche in Bauland mit damit zusammen hängender Ausgleichsleistung für den erwarteten Eingriff in Natur und Landschaft durch räumlich entfernt liegende Flächen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft die Auffassung, dass bei der Berechnung einer Entschädigung die planbedingte Wertsteigerung des Wohnbaulandgrundstücks innerhalb der Vorteilsausgleichsberechnung zu berücksichtigen sei[591]. Von entscheidender Bedeutung ist daher, in welchem Rahmen der durch den *Bundesgerichtshof* zugesprochene Übernahmeanspruch des Eigentümers nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB durch eine Optimierung der Kostenzuordnungsregelungen der §§ 135 a-c BauGB zu bewältigen ist.

5.11.1 Bodenwertminderungen

Durch die – fremdnützige – Ausweisung einer Parzelle in einem Bebauungsplan als Grünfläche zur Realisierung einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahme könnte ein Eigentümer nach Auffassung des *Bundesgerichtshofs* einen wirtschaftlich nicht unerheblichen Vermögensnachteil – der bei vernünftiger ökonomischer Betrachtung die enteignungsrechtliche Opfergrenze überschreite[592] – in der Fallkonstellation erleiden, in welcher der Verkehrswert vor der Herabzonung die Entwicklungsstufe eines Bauerwartungslandes wiedergab[593], nach dem planerischen Eingriff indes erheblich gesunken war. Hinzu kommt, dass zur Beurteilung des konkreten Vermögensnachteils, der durch die planerische Umnutzung der landwirtschaftlichen Fläche durch Bebauungsplanung zu Bauland auf Seiten beispielsweise eines Landwirts eingetreten sein könnte, nach Auffassung des *Bundesgerichtshofs* auf eine Gegenüberstellung der Grundstücksqualität (Vergleich der Verkehrswerte mit der Bemessungsgrundlage „Bauerwartungslandqualität“) abzustellen ist,

[589] Dazu *Rat für Nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 25.
[590] *Kleiber*, Die Auswirkungen der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung auf die Bodenpreisbildung, in: Kormann, Naturschutz und Bauleitplanung, UPR-special 1995, S. 97 ff.; *Sandner/Weber*, Lexikon der Immobilienwertermittlung, 2003, S. 54 f.
[591] BGH, NJW 1998, S. 2215 ff.
[592] BGH, GuG 1998, S. 175; BGHZ 50, S. 93, 97 f.; BGHZ 63, S. 240, 247 f.; BGHZ 93, S. 195 f.; BGHZ 97, S. 1, 7; BGH, WM 1991, S. 336 ff.
[593] Vgl. § 4 Abs. 2 WertV. Zur Darstellung der Entwicklungsstufen von Grund und Boden siehe **Kap. II. 5.6**.

wie sie sich vor und nach der umnutzenden Planungsmaßnahme objektiv darstellt; bei der Bemessung einer beantragten Entschädigung sind lediglich diejenigen Vorteile zu berücksichtigen, die den zur Baulandqualität heraufgezonten Flächen zugeordnet werden können[594].

Das Objekt der Werterhöhung muss sich dabei in der Hand desjenigen Vermögensträgers befinden, welcher den Entschädigungsanspruch geltend zu machen vermag und muss einen wirtschaftlich zusammen hängenden Komplex darstellen; die Anrechnung eines Vorteilsausgleichs findet innerhalb der betroffenen Eigentümerschaft statt, wenn in der Praxis ein funktioneller Zusammenhang zwischen der Bereitstellung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsfläche und der Ausweisung des dahinter liegenden, zum Bauland heraufgezonten Landes hergestellt zu werden vermag und wenn Eigentümer neben Planungs- auch Sondervorteile erfahren[595].

5.11.2 Planungsschäden durch die Festsetzung von Ausgleichsflächen

Auch das Instrument der *naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung* vermag „bei Gelegenheit" stadtumbaulicher Prozesse planerische Nutzungsbeschränkungen vorzunehmen; diese Restriktionen werden freilich abgemildert durch eine Lenkung der Ausgleichsmaßnahmen auf den Bereich innerstädtischer Brachflächen, um jene Bereiche aufzuwerten[596]. Im Kontext dieser Analyse ist das Instrument indes weniger auf den Sachverhalt einer als dringlich empfundenen Siedlungserweiterung hin zu untersuchen, als vielmehr darauf, ob das mit diesem Rechtselement verknüpfte systemimmanente *Verursacherprinzip*[597] die Hemmnisse in Bezug auf eine Steuerung der Flächenverfügbarkeit bei nichtkooperationsbereiten Eigentümern minimieren kann.

Ansatzpunkt ist daher die Kostenverteilung für die Ausgleichsmaßnahmen, wofür folgende Instrumente des BauGB in Frage kommen: Analog zum „Ausschlussverfahren" planschadensrechtlicher Ansprüche kann die Gemeinde mit dem Eigentümer einen städtebaulichen Vertrag schließen (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Bei der Anwendung von Zwangsmaßnahmen (z. B. § 178 BauGB) zur Umsetzung der ökologischen Festsetzungen gemäß § 9 Abs.

[594] BGHZ 62, S. 305, 308 ff.; BGH, WM 1975, S. 697, 701; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 19, Rdnr. 19.
[595] BGH, WM 1965, S. 947.
[596] Zum Ganzen *Köck*, NuR 2004, S. 1, 3.
[597] *Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, 2001, Rdnr. 335.

1 Nr. 25 BauGB hat sie nach Auffassung von *Brohm*[598] § 41 Abs. 2 BauGB zu beachten (angemessene Entschädigung in Geld); alternativ kann sie das Areal freihändig erwerben, dann freilich soll die Kommune mit einem Übernahmeanspruch des Eigentümers nach § 40 Abs. 2 BauGB zu rechnen haben. In Betracht kommt ferner als ultima ratio die Enteignung[599].

Die Kostenerstattungspflicht gegenüber der Gemeinde entsteht regelmäßig mit der Realisierung der Ausgleichsmaßnahme (§ 135 a Abs. 3 Satz 3 BauGB). Eine Geltendmachung ist indes erst dann gegeben, wenn die Zuordnung der projektierten Ausgleichsfläche nach § 9 Abs. 1 a Satz 2 BauGB erfolgt ist und wenn die im Eingriffsgrundstück gelegenen Parzellen baulich in Wert gesetzt worden sind (§ 135 a Abs. 3 Satz 1 BauGB). Die Kostenumlegungspflicht (Umlegung auf alle durch die planerische Maßnahme Begünstigten) modifiziert das geltende *Verursacherprinzip* (Umlegung daher nach dem Maßstab des durch den Bebauungsplan eröffneten Vorteils sowie sämtlicher damit zugeflossener Nutzungsmöglichkeiten)[600]. § 135 b BauGB nennt hierfür vier Verteilungsmaßstäbe: In gleichrangigem Nebeneinander kommen der Maßstab der überbaubaren Grundstücksfläche (§ 30 Abs. 1 BauGB), die zulässige Grundfläche (§ 19 Abs. 2 BauNVO) sowie die Schwere der zu erwartenden Versiegelung in Betracht; eines dieser Kriterien kann die Gemeinde anlässlich ihrer Kostenentscheidung zu Grunde legen bzw. sich mehrerer oder aller Bemessungsgrundlagen bedienen.

5.11.3 Herausbildung eines Ausgleichsflächenmarkts als Bodenteilmarkt

5.11.3.1 Auswirkungen auf § 4 WertV

Eingedenk der Tatsache, dass die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung auf erhebliche, von der Wertermittlungspraxis zu verarbeitende Schwierigkeiten stößt, kann einführend konstatiert werden, dass unter der planerischen Ägide dieser Eingriffsregelung der Verkehrswert des werdenden Baulands bis zur Entwicklungsstufe des Bauerwartungslands (§ 4 Abs. 2 WertV) in seiner Entwicklung eine Dämpfung erfährt; sei früher davon ausgegan-

[598] *Brohm*, Die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung im Bauplanungsrecht, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 511, 522.
[599] BVerwG, NVwZ 1997, S. 480 ff. Hier ist jedoch darauf zu verweisen, dass Festlegungen detaillierter Nutzungsbestimmungen für Grundstücke, auch über das Instrument des Bebauungsplans, grundsätzlich als Eigentumsinhaltsbestimmungen zu werten sind. Siehe etwa *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 26, Rdnr. 29.
[600] *Brohm* spricht hier von einer „Gewinn- und Verlustgemeinschaft“ der Planbetroffenen. Siehe *Brohm*, Die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung im Bauplanungsrecht, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 511, 523.

gen worden, dass im Regelfalle bis zu 30 v. H. der Bruttobaufläche für örtliche Verkehrs- und Grünflächen aufgebracht werden musste, so müsse nach Maßgabe der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung erwartet werden, dass nur eine entsprechend kleinere Nettofläche *Baureife* erlange[601]; dieses ist zur Schonung des Außenbereichs vor weiterer Inanspruchnahme grundsätzlich zu begrüßen.

Eine Zuordnung der Kostenerstattungsbeträge nach den §§ 135 a bis c BauGB kann für diejenigen Flächen zum Ausgleich i. S. v. § 1 a Abs. 3 BauGB im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans erfolgen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind. Eine Beeinflussung des Bodenpreisniveaus wird überwiegend dann befürchtet, wenn im Flächennutzungsplan dargestellte Bereiche für den Ausgleich von zukünftig erwarteten Eingriffen in Natur und Landschaft infolge dieser Darstellung eine Bodenpreisentwicklung erfahren, da sie nach ihren Eigenschaften, nach der sonstigen Beschaffenheit, Lage und nach ihren Verwertungsmöglichkeiten bzw. den sonstigen Umständen in absehbarer Zeit (lediglich) land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienen werden[602]; die Wert bildende Funktion der Flächen ergibt sich somit aus ihrer Ausgleichsleistung für zu erwartende Eingriffe in Natur und Landschaft. In Gegenden, die eine Flächenknappheit zu verzeichnen haben, schließt die Darstellung von Ausgleichsflächen im Flächennutzungsplan eine aus § 4 WertV ersichtliche Wertsteigerung bis hin zur *Entwicklungsstufe Bauland* aus[603], womit eine Kenntlichmachung, dass die betreffenden Flächen für eine bauliche Nutzung nicht mehr zur Verfügung stehen, erreicht werden kann[604].

Finden hingegen auf der Ebene des Bebauungsplans Festsetzungen eines Grundstücks als Ausgleichsfläche statt, für die vor der Herabzonung eine Nutzung als Baufläche eingeräumt wurde, stellt sich die Frage, auf welche Weise im Rahmen der Wertermittlung die geltend gemachten Planschadensansprüche im Hinblick auf fremdnützige Verwendungen sowie hinsichtlich eines etwaigen Übernahmeanspruchs verarbeitet werden. Nach *Kleiber* kommt in diesen Fällen eine wertermittlungstechnische Klassifizierung dieser Flächen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV in Höhe des begünstigten Agrarlandes in Betracht, sofern diese Flächen nicht bereits von einer allgemeinen Bauerwartungshaltung seitens der Eigentü-

[601] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 4 WertV, Rdnr. 258.
[602] *Brohm*, Die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung im Bauplanungsrecht, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 511, 527.
[603] Siehe dazu oben **Kap. II. 5.6**.
[604] *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 450.

mer geprägt waren; ist eine Bauerwartung indes bereits vorhanden, stellen sich mehrere rechtliche Probleme[605].

Einerseits könne auf Grund des Besitzstandsdenkens von dem Eigentümer nur eine geringere Verkaufswilligkeit zum Preise des begünstigten Agrarlandes erwartet werden; andererseits ist die Ausgleichsfläche einer Erfassung durch die Verkehrswertermittlung regelmäßig kaum zugänglich, da dem gewöhnlichen Geschäftsverkehr weitgehend entzogen, womit der Gemeinde angeraten wird, den „bodenordnerischen Vollzug" herbeizuführen – notfalls mit den Mitteln der Enteignung – sofern der Grundstückseigentümer auf Grund der fremdnützigen Festsetzungen nicht einen Übernahmeanspruch geltend macht[606].

5.11.3.2 Auswirkungen auf § 14 WertV

Sofern die im Bebauungsplan festgesetzten naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen i. S. v. § 1 a Abs. 2 BauGB, die nach § 135 a BauGB grundsätzlich von dem Vorhabenträger durchzuführen sind, Wert mindernde Auswirkungen auf die Eingriffsgrundstücke haben, ist bei der Festsetzung der Entschädigung der Wert des Grundstücks im Vergleich zu den Preisen der sonstigen Grundstücke – unter Umständen unter Heranziehung vorhandener Bodenrichtwerte[607] - nach § 14 WertV entsprechend zu mindern. Für die Feststellung des Kostenerstattungsbetrags, der nach § 14 WertV bei Eintritt der geschilderten Umstände zu kürzen ist, gilt analog das zu § 4 WertV Ausgeführte; im Rahmen der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung kommen dabei Festsetzungen für Ausgleichsflächen sowie – Maßnahmen in Betracht.

Wertmindernde Auswirkungen sind hinsichtlich der Festsetzung von Ausgleichsflächen im Rahmen der Verkehrswertermittlung für die zusätzliche Fläche selbst zu berücksichtigen (Preisvergleich mit nicht von Ausgleichsmaßnahmen betroffenen Grundstücken unter Heranziehung eines geminderten Quadratmeterpreises des größeren Areals) und hinsichtlich der Festsetzung der Ausgleichsmaßnahmen in Bezug auf die Kosten für Bepflanzungen, wobei zur Ermittlung des Anrechnungsbetrages nur diejenigen Ausgaben berücksichti-

[605] *Teigel*, Boden und Ökologie, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Instrument nachhaltiger Entwicklung, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 198 f.
[606] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 4 WertV, Rdnr. 271 f.
[607] *Teigel*, Boden und Ökologie, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Instrument nachhaltiger Entwicklung, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 190.

gungsfähig sind, die der Grundstückseigentümer nicht auf Grund einer Bepflanzpflicht (etwa aus § 178 BauGB) ohnehin hätte aufwenden müssen[608].

Als Zwischenergebnis wird man festhalten können, dass den nach wie vor bestehenden Unsicherheiten im Rahmen der durch eine Verkehrswertermittlung festzusetzenden Bodenwerte bzw. der Ermittlung der in Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sich ergebenden Bodenwertminderungen – mit Konsequenzen für den Spezialfall eines planschadensrechtlichen Anspruchs nach § 40 Abs. 2 BauGB – folgendermaßen begegnet werden kann: Liegen eingriffsregelungsbedingte private Ausgleichsflächen vor, die räumlich entfernt gelegenen Eingriffsgrundstücken zugeordnet sind, sollte versucht werden, im Kontext der anzustrebenden Innenentwicklung der Städte unter größtmöglicher baulicher Schonung des Außenbereichs eine allgemeine Bauerwartung für Flächen des Außenbereichs, auch wenn sie sich in der Nähe des Siedlungsgebiets befinden, nicht entstehen zu lassen. Darüber hinaus gibt die in der Bewertungspraxis gehandhabte Einstufung dieser Flächen mit dem Wert des begünstigten Agrarlandes nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV vor, dass Lösungsmöglichkeiten zur Minimierung des Ausgleichsanspruchs neben der Dämpfung des Rohbaulandwerts im Gefüge der Entwicklungsstufen des werdenden Baulands zu suchen sind[609].

[608] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 14 WertV, Rdnrn. 147 ff.
[609] *Kleiber*, Die Auswirkungen der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung auf die Bodenpreisbildung, in: Kormann, Naturschutz und Bauleitplanung, UPR-special 1995, S. 100 f.

6. Das Recht der Planverwirklichung

6.1 Gemeindliche Vorkaufsrechte als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 24 ff. BauGB)

Fraglich ist, wie die Verwirklichung einer sachgerechten – d. h. an den Prämissen der Verminderung der Flächeninanspruchnahme orientierten – städtebaulichen Planung mit den Elementen der gemeindlichen Vorkaufsrechte in die Tat umgesetzt werden kann. Die Vorschriften des dritten Abschnitts des BauGB regeln neben der Aufrechterhaltung einer Plansicherung zugleich die Zurverfügungstellung von Instrumenten zur Steuerung der gemeindlichen Bodenpolitik[610].

Die Gemeinde kann ihre Plan verwirklichenden Vorstellungen unter der Prämisse der Einwirkung auf den Bodenmarkt für Innen- und Bestandsentwicklungsprojekte[611] nach § 24 Abs. 1 BauGB durch die Ausübung des Vorkaufsrechts beim Erwerb von Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplans realisieren, wenn der Plan für die (neu) zu nutzende Fläche eine Verwendung für öffentliche Zwecke vorsieht, worunter auch eine Festsetzung als naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche zur ökologischen Revitalisierung bzw. Aufwertung des Bodens zu fallen vermag; ferner wird hiervon erfasst der Aufkauf von unbebauten Grundstücken im Innenbereich, die einer baulichen Nutzung bzw. Wiedernutzung (Realisierung eines Flächenrecyclings) mit Wohngebäuden zugeführt werden sollen[612]. Liegt der Tatbestand eines Vorkaufs „nur“ zu öffentlichen Zwecken vor und wird eine entsprechende Nutzung im Bebauungsplan ausgewiesen, ist ausschließlich das allgemeine Vorkaufsrecht zur Anwendung zu bringen[613].

Die Gemeinde muss die Zielrichtung der von ihr verfolgten „städtebaulichen Maßnahme“ i. S. d. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB vorgeben: Nach Auffassung des *OVG Münster* fallen hierunter alle diejenigen Maßnahmen, derer sich die Gemeinde bedienen kann, um eine Verwirklichung ihrer Planvorstellungen erreichen zu können – dies freilich nur unter der Voraussetzung, dass jene einen städtebaulichen Bezug aufweisen; umfasst werden

[610] Instruktiv zu den Bodenrechtsdebatten um das Vorkaufsrecht als Wohnbaulandmobilisierungsinstrument: *Bielenberg*, Bodenrechtspolitik im Rück- und Ausblick, in: Festschrift für Weyreuther, 1993, S. 50, 53; *Dieterich*, Bodenordnung und Bodenpolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 522 f.; *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 3.
[611] Dazu *Rat für Nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 21.
[612] OVG Münster, NVwZ 1999, S. 432 ff.
[613] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 24, Rdnr. 26.

hiervon ebenfalls *informelle Planwerke*[614]. Zielgerichtetes Handeln der Gemeinde ist bei der Ausübung des für ein kommunales Flächenmanagement effizienteren Besonderen Vorkaufsrechts nur dann Erfolg versprechend, wenn die projektierte Maßnahme mit den zur Verfügung stehenden Mitteln der Bauleitplanung und des Städtebaus realisiert werden kann[615]. Hinweise zur Tauglichkeit des Instruments für die Implementation einer kommunalen Flächenhaushaltspolitik liefert darüber hinaus das *Bundesverwaltungsgericht*: § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB soll nach seinem Zweck der Gemeinde ein Instrument an die Hand geben, um eine an (langfristigen) städtebaulichen Interessen orientierte Bodenvorratspolitik zu etablieren und eine geordnete Planung und Entwicklung zu sichern; maßgebend ist hierbei die Zielrichtung der in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB normierten städtebaulichen Aspekte[616].

Der städtebauliche Bezug des Vorkaufsrechts ist durch die damit eröffnete Zielrichtung der Wiedernutzung von Brachflächen hergestellt[617]; das Erfordernis der Maßnahme wird durch die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen erfüllt. Die Rechtsstellung eines begünstigten Dritten ist i. S. d. § 27 a Abs. 1 Nr. 1 BauGB u. a. dann von Belang, wenn bei der Ausübung des Vorkaufsrechts Zwecke der sozialen Wohnraumförderung eine Rolle spielen bzw. wenn eine Wohnbebauung für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf ins Auge gefasst wird, der begünstigte Dritte sich dazu in der Lage sieht, die Fläche innerhalb einer angemessenen Frist zu bebauen und zur Sicherung des Anspruchs ein Vertrag auf der Basis des § 11 BauGB abgeschlossen wurde.

6.1.1 Gemeinwohlerfordernisse des Flächenankaufs

Das Wohl der Allgemeinheit (§ 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB)[618] liegt in der Praxis regelmäßig dann vor, wenn hinsichtlich einer bestimmten gemeindlichen Aufgabe von der Existenz überwiegender Vorteile für das Gemeinwohl ausgegangen werden kann; abzustellen ist hierbei unter anderem auf den Sicherungszweck der ausgearbeiteten Vorkaufssatzung[619]. Allgemeinwohlgründe sind ferner dann zu bejahen, wenn das vorzukaufende Areal für eine

[614] BVerwG, BauR 1994, S. 495.
[615] OVG Münster, NVwZ 1999, S. 432.
[616] Für die Gemeinde muss der Grundstückserwerb aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen notwendig sein, um die mit ihrer Bauleitplanung verfolgte städtebauliche Konzeption zu verwirklichen. Dazu BVerwG, NVwZ 2000, S. 1044 f.
[617] Zu den weiteren Kriterien des städtebaulichen Bezugs vgl. BVerwG, NJW 1994, S. 3178 f.
[618] BVerwG, NVwZ 1994, S. 282.
[619] BVerwG, NJW 1990, S. 2703 f.

plankonforme Nutzung als Verkehrsfläche benötigt wird[620]. Ein Überschreiten der Planungskompetenz liegt dann vor, wenn mit der Aufstellung der Vorkaufssatzung Sicherungsinstrumente für eine Ökologisierung der Nutzungsplanung nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB instrumentalisiert werden sollen, da letzteres Aufgabe des Landesgesetzgebers im Rahmen seiner Befugnisse auf dem Gebiete des Landschaftsschutzes ist[621]. Vorkaufsrechtliche Maßnahmen der Kommunen sind nach allgemeiner Ansicht Ausprägungen inhalts- und schrankenbestimmender Normen, die die Sozialbindung des Grundeigentums konkretisieren[622]. Bei der Anwendung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB können dennoch enteignungsrechtliche Konsequenzen auftreten mit der Folge, dass gemäß § 28 Abs. 4 Satz 1 BauGB Kompensationszahlungen zu leisten sind, wenn der Erwerb des Areals zur Aufrechterhaltung einer Bebauungsplanung notwendig erscheint und es nach dem definierten Verwendungszweck auch enteignet werden könnte[623].

Auf Seiten der Eigentümer sind zivilrechtliche Vorkaufsrechte nach Eintritt des Vorkaufsfalls als sonstige vermögenswerte Rechte anzusehen, die dem Bereich des Privatrechts zuzuordnen sind. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff umfasst diejenigen vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten aus der Sphäre der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verknüpften Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung privatnützig auszuüben vermag[624]. Ein Flächenerwerb der Gemeinde erscheint zur Verwirklichung einer langfristigen und geordneten Bodenpolitik unausweichlich. Fraglich könnte sein, ob die in § 28 BauGB geregelten Aufkauf- und Finanzierungsmodalitäten einer kostengünstigen Flächennutzungssteuerungsvariante[625] im Wege stehen. In der Literatur wird bisweilen bemängelt, dass Kommunen auf Grund defizitärer Finanzlagen im Zweifel kapitalstarken Investoren im Flächenvergabe- und Aufkaufverfahren unterlegen sind[626].

Zugleich wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinde beim Flächenerwerb unter gleichen Bedingungen auf dem Markt auftreten müsse wie ein privater Mitbewerber; erschwerend

[620] Siehe nur *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 24, Rdnr. 20 ff.
[621] BVerwG, NVwZ 1991, S. 62 f.
[622] BGH, BauR 1988, S. 580, 581; BVerfG, GewArch. 1991, S. 268 ff.
[623] *Bönker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 10, Rdnr. 199.
[624] BVerfGE 83, S. 201, 209.
[625] Die Kostengünstigkeit der Anwendung dieses Rechtsinstruments stellt einen Nachhaltigkeitsfaktor dar; in diesem Zusammenhang könnte man auch von einer Sozialverträglichkeitsprüfung im Rahmen gemeindlicher Budgetplanungen bei der haushaltsrechtlichen Vorbereitung (Haushaltstitelerstellung) sprechen.
[626] Vgl. zu dem Problem *Dieterich*, Bodenordnung und Bodenpolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 536, 540.

kommt die Rechtsprechung des *Bundesverwaltungsgerichts* hinzu, wonach das Vorkaufsrecht nicht als Element „*preiswerten Grundstückserwerbs*“ durch die Kämmerer der Kommunen missbraucht werden darf[627].

6.1.2 Flächenankaufsmodalitäten nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB

In der Regel muss die Gemeinde bei Ausübung des ihr gesetzlich zustehenden Vorkaufsrechts die mit dem Käufer verhandelten (privatrechtlichen) Modalitäten akzeptieren; dies schließt auch die Vereinbarung über den Kaufpreis ein. Dass neben der Reduzierung des Verkehrswertes auch die Abgeltung eines höheren Kaufpreises sinnvoll sein kann, zeigen Stimmen aus dem Fachschrifttum auf: Letzteres käme vor allem deshalb in Betracht, weil die Herabsetzung des Preises ein Rücktrittsrecht des Veräußerers nach sich ziehen könnte. Ein erklärter Rücktritt führt zur Übernahme sämtlicher, mit der Fertigung des Kaufvertrags zusammen hängender (Notar-)Kosten[628].

§ 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB ermöglicht die Anpassung des Grundstückspreises an den Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt des Kaufes (§ 194 BauGB), wenn und soweit der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert deutlich überschreitet; die Literatur spricht in diesem Zusammenhang von einem *Preis limitierenden Vorkaufsrecht*[629]. Außerdem sollen die Gemeinden nach § 28 Abs. 4 BauGB vor ggf. auf sie zukommenden überhöhten Grundstückspreisen „geschützt“ werden und können regulierend auf erhöhte Ausgleichszahlungsansprüche der Eigentümer einwirken. Eine Ermessensausübung im Rahmen des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB soll im Hinblick auf die Formulierung „(…) *bestimmt die Gemeinde*“ (§ 28 Abs. 4 Satz 1 BauGB) ausgeschlossen sein; vielmehr ist die Kommune dann verpflichtet, den Kaufpreis an den Entschädigungswert anzupassen[630].

Fakultativ ist die Anwendung der Preis limitierenden Entschädigung in den Fällen des § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB[631]. Eine deutliche Überschreitung des Verkehrswerts (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB) soll bei einer Werthöhe von mehr als 20 % gegeben sein. Eine wichtige Rolle erhalten in diesem Kontext erneut die örtlichen Gutachterausschüsse: § 193 BauGB

[627] BVerwG, NJW 1991, S. 293 f.
[628] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 310.
[629] *Schlichter/Stich*, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 28, Rdnr. 4; *Bönker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 10, Rdnr. 81 f.
[630] *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 2, Rdnr. 8, hält diese Regelung verfassungsrechtlich für problematisch.
[631] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 28, Rdnr. 11.

bestimmt, dass als Ermittlungsbasis des Verkehrswertes die Kaufpreissammlungen zu Grunde zu legen sind[632].

Kalkulationen der Gemeinde können u. U. dann zunichte gemacht werden, wenn die Kommune nicht innerhalb angemessener Frist mit der Realisierung des dem Vorkauf zu Grunde liegenden Projekts beginnt. In diesem Fall vermag der Verkäufer der Fläche gemäß § 28 Abs. 3 Satz 7 BauGB den Differenzbetrag zwischen dem ausgehandelten Kaufvertrag und dem Verkehrswert zu verlangen. Nur wenn der vereinbarte Kaufpreis deutlich über dem Verkehrswert des Grundstücks liegt, kann die Gemeinde den zu entrichtenden Kaufpreis an der Basis des jeweils gültigen Verkehrswerts orientieren. Der Grundstückseigentümer darf somit nicht zu einem *Verkauf zum Verkehrswert* gezwungen werden; limitiert werden kann der Erwerbspreis lediglich in den Fällen der Flächenzuordnung nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, mithin für diejenigen Areale, die unter Zugrundelegung eines Bebauungsplans für öffentliche Zwecke oder für Ausgleichsmaßnahmen (§ 1a Abs. 3 BauGB) inwert zu setzen sind (§ 28 Abs. 4 BauGB)[633].

Die Möglichkeit der Durchsetzung eines höheren Preises *qua Rücktritt* ist über den Weg des § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB versperrt: Hier ist eine Preisbestimmung auf den Verkehrswert nur im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich, und zwar für den Erwerb von Flächen für öffentliche Zwecke, der freilich auch die Möglichkeit einer Enteignung nach § 28 Abs. 4 BauGB einräumt. Sinnvoll ist die Orientierung am Verkehrswert deshalb (unausweichliche Bemessung), weil dieser Wert im Enteignungsentschädigungsverfahren ohnehin als Basis für die entsprechende Leistung dient[634]. Ein Erwerb von Teilflächen von Grundstücken dürfte sich als sinnvoll erweisen, weil der Verkehrswert pro m² der Teilfläche (beispielsweise bei Straßenland) oft sehr viel niedriger liegt als der im Kaufvertrag vereinbarte Preis für das gesamte Areal (bei Bauland)[635]. Im Falle der voluntativen Herabsetzung des Kaufpreises auf den Verkehrswert erlischt die Pflicht des Verkäufers, das Eigentum an dem Grundstück nach Ausübung des Vorkaufsrechts zu übertragen, erst nach Ende des Rücktrittsrechts durch Fristablauf[636] und nicht bereits mit der Unanfechtbarkeit des Bescheids über die Ausübung des Vorkaufsrechts. § 28 Abs. 3 BauGB bestimmt, dass

[632] Dazu detailliert **Kap. II. 5.9.1**.
[633] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 310.
[634] *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 735.
[635] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 310.
[636] Dieser beträgt einen Monat nach Unanfechtbarkeit des Bescheids über die Ausübung des Vorkaufsrechts.

das Eigentum allein via Eintragung des Übergangs in das Grundbuch an die Gemeinde übergeht; eine Konsequenz daraus ist die Einsparung der Kosten für die Auflassung[637].

6.2 Gemeindliche Umlegungen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 45 ff. BauGB)

Das Instrument der Umlegung nach den §§ 45 ff. BauGB könnte im Rahmen einer kommunalen Flächenhaushaltspolitik zur Anwendung gelangen, wenn die Nutzung bisher brach liegender Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans die Neuordnung bebauter und unbebauter Grundstücke unter der Zielsetzung notwendig macht, nach Lage, Form und Größe für eine bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen zu lassen. Einführend kann allgemein festgehalten werden, dass bisher brach liegende oder minder genutzte Grundstücksflächen durch die Umlegung einer plangemäßen städtebaulichen Nutzungsmöglichkeit zugeführt werden können, was dem Eigentümer vielfach erst eine plangerechte sowie zweckmäßige Nutzung seiner Parzelle gestattet[638].

Voraussetzung ist, dass die Einleitung des Umlegungsverfahrens von einem Bebauungsplan begleitet wird[639], denn nur diese Planart vermag durch Festsetzungen die zulässigen Nutzungen innerhalb des Planungsgebiets unabhängig von den tatsächlichen Grundstücksgrenzen zu determinieren, was zur Verwirklichung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse umfasst[640]. Unter der Prämisse, dass durch Umlegungsmaßnahmen das Eigentum sozial- und funktionsfähig ausgestaltet werden soll, stellt sich die Frage, inwieweit dieses Instrument sowohl für Stadtumbau-Strategien als auch für Baulandmobilisierungsmaßnahmen im Innenbereich durchdacht zum Einsatz kommen kann, wenn ein ungünstiger Zuschnitt der Grundstücke einer Bebauung entgegen steht[641].

---

[637] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 311.
[638] *Schieferdecker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 11, Rdnr. 5; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 20, Rdnr. 13.
[639] Besteht die Möglichkeit, mit den betroffenen Grundstückseigentümern auf vertraglicher Basis die Durchführung von Grundstücksneuordnungsmaßnahmen zu erreichen, ist das Instrument der hoheitlichen Umlegung entbehrlich. Dazu BGHZ 100, S. 148, 151.
[640] *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 317.
[641] *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale, 2000, S. 235.

Der Grundsatz der Wertgleichheit, der der Umlegung prinzipiell zu Grunde liegt, bedingt dabei den Wertbestand des Eigentums, der Grundsatz der Werterhaltung bedingt den Bestand des gleichartigen Eigentumsgegenstands und sorgt dafür, dass in der Umlegung nicht nur die Wertgarantie, sondern tatsächlich auch die Grundstückseigentumsgarantie eingehalten wird[642]. Die Umlegung ist auch im Kontext der Stadtumbaupolitik nicht zu entbehren[643]. Bieten die planerischen Vorstellungen der Gemeinde Anhaltspunkte dafür, dass die aufgestellten städtebaulichen Nutzungskonzepte eine andere Ausweisung als für Grünflächen[644] vorsehen und besteht das Stadtumbaugebiet aus einem zusammen hängenden Geflecht leer stehender Liegenschaften ohne gegenwärtige Verwendung, so wird die Umlegung als ein sinnvolles Element des den gesamten Siedlungskörper umfassenden Flächenmanagements zur planerischen Bewältigung des Strukturwandels interpretiert[645]. Umlegungsverfahren können im Stadtumbau sowohl im Rahmen der Neuordnung Entkernungsmaßnahmen in Blockinnenbereichen als auch städtebauliche Eingriffe an Blockrändern begleiten; sind diese Gebäudeteile einer privaten Nutzung bereits entzogen, befinden sie sich jedoch in Erhaltungsgebieten, kann die Umlegung etwaigen Übernahmeverlangen von Eigentümern durch die Zurverfügungstellung geeigneten Ersatzlandes gegenüber treten.

Etwas anderes soll hinsichtlich der Anwendbarkeit für von Abrissmaßnahmen betroffene Areale gelten: Hier scheidet nach Auffassung der Fachliteratur eine im Rahmen der Neuordnung durchzuführende Neuaufteilung der Flächen auf Grund mangelnder Nachfrage (Fehlen privater Nachfolgenutzungen) aus städtebaulichen Gründen ebenso aus wie nach dem Abriss zusammen gehörender Plattenbauten, die in der Regel in der Hand der jeweiligen Wohnungsbaugesellschaft verbleiben, welche bereits eine adäquate Nachfolgenutzung projektiert hat[646]. Ist dies der Fall, so sind jedoch die planerischen Möglichkeiten des § 59 Abs. 8 BauGB eröffnet. Die Durchführung einer Neuordnung im Rahmen von Flächensanierungsverfahren ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht nach wie vor ungeklärt, da das

[642] *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 7; *Krebs*, Baurecht, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2003, Kapitel 4, Rdnr. 159.
[643] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 33 f.
[644] Teilweise wird in der Fachliteratur der Terminus der „stadtumbaubedingten Freiflächen“ verwendet, der im Rahmen einer landschaftsarchitektonischen Nachbesserung der Freiraumversorgung in der aktuellen Diskussion eine nicht unwichtige Rolle spielt. Dazu aktuell *Giseke*, Schrumpfende Städte – neue Chancen und Aufgaben für die Stadtentwicklung und die Freiraumplanung, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 2.
[645] *Reinhardt*, GuG 2003, S. 39, 41.
[646] *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7.

Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zur Umlegung aus dem Jahre 2001[647] zu dieser Variante (§ 45 Abs. 1 Satz 1 2. Alt.) keine Stellung bezog. Im Zuge eines effizienten Flächenmanagements einer Kommune dürfte es sich jedoch als zweckmäßig erweisen, Boden (-neu-) ordnende Maßnahmen im Kontext einer Sanierungsumlegung durchzuführen, die eine Missstandsbeseitigung herbeiführen möchte. Zu prüfen wird in einer solchen Fallkonstellation stets sein, ob die Einleitung einer Umlegung von der Geltendmachung der Allgemeinwohlgründe gedeckt ist, die einen derart gravierenden Umfang einnehmen müssen, dass der mit der Nutzungsänderung verbundene Entzug von (Bau-) Rechten gerechtfertigt erscheint[648].

6.2.1 Auswirkungen der Umlegung auf das Bodeneigentum

Grundsätzlich gilt, wie bereits erwähnt, dass das Bodeneigentum nutzungsfähig gemacht werden sollte, um eine Innenentwicklung durchführen zu können. Die Diskussion kreiste bei der Umlegung lange Zeit darum, ob der Zweck der Umlegung, gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 BauGB nach Lage, Form und Größe für die bauliche Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen zu lassen, einen dringenden Gemeinwohlbelang darstelle, der die Durchführung der Enteignung – als solche wurde das Instrument lange Zeit angesehen – rechtfertige. Diesem Argument wurde und wird damit begegnet, dass eine Enteignung im Rahmen der Umlegung ohnehin nicht zum Ziel führe, da für ihre Verwirklichung des Bebauungsplans kein Raum sei, solange der Eigentümer zur plangemäßen Nutzung seines Grundstücks sich bereit erkläre[649]. Das *Bundesverfassungsgericht* erkennt in seiner aktuellen Umlegungs-Entscheidung[650] durchaus das Spannungsverhältnis, in dem sich die Umlegung zwischen der Befugnis des Eigentümers, sein Grundstück im Rahmen der Gesetze baulich zu nutzen[651] und der Tatsache befindet, dass von einer eingeleiteten Umlegung betroffene Eigentümer manchmal keine, ihnen zu Gute kommende Vorteile dieser Bodenordnung erkennen.

Die *Privatnützigkeit* bleibt hingegen dann erhalten, wenn ein betroffener singulärer Eigentümer bzw. sein Grundstück Nachteile erleidet, sollte in einer Gesamtschau aller neu ge-

[647] BVerfGE 104, S. 1 ff.
[648] *Reinhardt*, GuG 2003, S. 39, 42.
[649] Siehe dazu nur *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 8*; Finkelnburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, Band 1, Bauplanungsrecht, § 23, S. 261.
[650] BVerfGE 104, S. 1 ff.
[651] BVerfGE 35, S. 263, 276.

ordneten Grundstücke das Verfahren sich für das Umlegungsgebiet insgesamt als Vorteil erweisen[652]. Die „ökonomische Bereicherung", die durch empirische Aussagen von in den Umlegungsausschüssen tätigen Praktikern bestätigt wird[653], lässt begründete Zweifel an der von dem *Bundesgerichtshof* vertretenen Auffassung aufkommen, dass sich Umlegungsmaßnahmen dann als Enteignung darstellen könnten, wenn dem betroffenen Eigentümer kein bzw. kein hinreichendes Ersatzgrundstück zur Verfügung gestellt werde[654]. Auch kann nicht per se von einer Ungleichbehandlung der Eigentümer gesprochen werden, da es ein wesentliches Kennzeichen der Bodenordnung ist, das Prinzip einer intensiven Beteiligung betroffener Eigentümer bzw. eine Zusammenarbeit zwischen ihnen und der durchführenden Gemeinde zu verwirklichen.

Ein weiteres Charakteristikum der Umlegung besteht ferner in den auf dem Gedanken der *Solidargemeinschaft* beruhenden Prinzipien der Gleichbehandlung und Gleichbelastung der Eigentümer[655]. Mithin wäre eine „solidargemeinschaftliche Flächennutzung" im klassischen Sinn eine erwünschte Nebenwirkung dieses Instruments (vgl. auch § 62 BauGB), wobei der Gedanke der Solidargemeinschaft angesichts begrenzter Flächenressourcen verdeutlicht, dass im Grunde genommen private und öffentliche Interessen nicht voneinander trennbar sind und die für die bauliche Nutzung der Grundfläche notwendigen Maßnahmen nicht als hoheitliche, sondern als selbstverständliche und von allen getragene (Brach-) Flächenmobilisierungsinstrumente betrachtet werden[656]. Hinzu kommt auch die *bodenpolitische Zielvorstellung* der Umlegung. Anerkannt ist, dass die Umlegung prinzipiell dem Vollzug eines Bebauungsplans dient[657] und die Erschließung und Neugestaltung (ferner auch: die Sanierung) von Baugebieten (§ 45 BauGB) umfasst. Ziel ist es, den betroffenen Grundstückseigentümern anstelle der entzogenen Flächen anderes, gleichwertiges Bauland zur Verfügung zu stellen (§ 59 Abs. 1 BauGB)[658].

---

[652] BVerfGE 104, S. 1 ff.
[653] *Dieterich*, Baulandumlegung, S. 1 (Vorwort).
[654] Vgl. BGHZ 27, S. 15, 21 ff.; 31, S. 49, 53 ff.; BVerwGE 1, S. 225, 228; 69, S. 183, 186.
[655] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Vorb. zu §§ 45-84, Rdnr. 6.
[656] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Vorb. zu §§ 45-84, Rdnr. 6.
[657] Abzustellen ist hier auf die tatsächlich vorliegende Erforderlichkeit der Umlegungsdurchführung durch die Gemeinde nach § 46 Abs. 1 BauGB zur Verwirklichung der Bebauungsplanfestsetzungen. Dazu BGHZ 100, S. 148 ff. und BGH, NJW 1974, S. 947. Des Weiteren müssen vor Abschluss des Verfahrens die „neuordnenden Vorstellungen" der Gemeinde im Plangebiet für die Eigentümer erkennbar sein, damit diese auf die Bestandskraft des neuen Grundstückszuschnitts vertrauen können.
[658] BVerwGE 12, S. 1, 2; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Vor §§ 45-84, Rdnr. 9; *Breuer*, in: Schrödter, BauGB, § 45, Rdnrn. 20 ff.

6.2.2 Wert- und Flächenausgleich als Grundsatz der Umlegung

Einerseits ist es im Sinne einer *Flächenbilanz* für die Umlegung kennzeichnend, dass einige Eigentümer im Verlauf des Verfahrens ihre bisherigen Grundstücke verlieren und darüber hinaus noch einen Flächenabzug für die im Zuge von Baulanderschließungsmaßnahmen notwendigen Infrastrukturanlagen nach § 55 Abs. 2 BauGB in Kauf zu nehmen haben. Doch sind die Vorteile darin zu erblicken, dass die Eigentümer im Ergebnis aus § 56 Abs. 1 Satz 1 und § 59 Abs. 1 BauGB im Grundsatz einen Anspruch auf Zuteilung bebaubarer Flächen haben bzw. auf Kompensation derjenigen Werte, die den ursprünglich eingeworfenen Grundstücken zuteilungsfähig sind; das wertgleiche Äquivalent der Grundflächen in Grundeigentum folgt aus § 57 Satz 2 und § 58 Abs. 2 BauGB[659].

6.2.2.1 Verfahren

Aus den eine Flächenvereinigung bildenden, zusammengefügten Grundstücke (Umlegungsmasse nach § 55 Abs. 1 BauGB) können gemäß § 55 Abs. 2 und 3 diejenigen Areale vorweg ausgeschieden werden, die nach § 1 a Abs. 3 BauGB im Bebauungsplan festgesetzt sind als örtliche Verkehrs-, Grün-, Immissionsschutz-, Kinderspielplatz- und als sonstige Ausgleichsflächen. Legt man den Verteilungsmaßstab zu Grunde, so wird bei einer Zuordnung nach Flächen (§ 58 BauGB) der Umlegungsvorteil bei der Neuordnungsumlegung um bis zu 10 % in der Fläche gekürzt.

Stellt man bei der Anwendung des Umlegungsverfahrens für die Ziele und Zwecke des Stadtumbaus hingegen ausschließlich auf den Wertmaßstab ab, kann sich für die umlegende Kommune die Überlegung ergeben, wie viele Flächen aus der Nutzung genommen werden müssen bzw. ob eine Vielzahl der Eigentümer mit den verbliebenen Flächen abgefunden werden kann. Ein Landanspruch in Umlegungsgebieten (§ 58 BauGB) dürfte an der (notwendigen) Schaffung zusätzlicher Flächen in Stadtumbaugebieten scheitern und somit durch den dort befindlichen Bestand behindert werden[660]. Die Lösung dieses Problems wird darin erblickt, eine Abfindung der Eigentümer in Geld oder mit Flächen außerhalb des Umlegungsgebiets (d. h. des stadtumbaulichen Erhaltungsgebiets) durchzuführen, wenn sie innerhalb des umzustrukturierenden Areals keine bebauungsfähigen Grundstücke erhalten können oder wenn dies zur Erreichung der Ziele des (Umlegungs-) Bebauungs-

[659] Dazu mit anschaulichen Berechnungsbeispielen *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 224-227.
[660] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 33 f.

plans als erforderlich erscheint. Denkbar sind ebenfalls Landabfindungen außerhalb des Umlegungsgebiets, wenn rückbaubedingte Freiflächen oder sonstige öffentliche Flächen gegen Ersatzlandgestellung aus der Umlegungsmasse vorweg ausgeschieden werden können[661].

6.2.2.2 Zuteilung und Abfindung

Ausgleichspflichten soll eine Umlegung ausnahmsweise dann auslösen, wenn ein Eigentümer für sein ursprüngliches (eingeworfenes) Grundstück ein im Wert minderes bzw. ein gar nicht zu bebauendes erhält; in diesen Fallkonstellationen soll ein Ausgleich in Geld bzw. eine Abfindung stattfinden (§§ 59 Abs. 2 bis 6 BauGB).

Neben dem Problem der planerischen Bewältigung der eingriffsregelungsbezogenen Kompensationsflächen innerhalb des Umlegungsverfahrens[662] liegt das Schwergewicht nunmehr auf der bauleitplanerischen Abwägung mit dem Ziel der Vermeidung und des Ausgleichs der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft. Hat ein privates Vorhaben einen durch die Durchführung der Baumaßnahme verursachten, notwendigen Ausgleich zur Folge, steht die Privatnützigkeit der Kompensationsmaßnahme regelmäßig außer Frage[663]; Ausgleichsflächen können auch mit privater Zweckwidmung festgesetzt werden und sind daher einer Zuordnung zur privaten Verteilungsmasse oder zu den nach § 55 Abs. 2 und 5 BauGB aus der Umlegungsmasse vorab ausscheidungsfähigen Flächen in Bezug auf eine öffentliche Nutzungsfestlegung zugänglich[664]. Je nach Art der Festsetzung sind sie folgerichtig unterschiedlich zu behandeln, obwohl man sie als ein Kompensationsareal auffassen muss[665].

In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass die Zuteilung der Kompensationsflächen aus der privaten Verteilungsmasse verfassungsrechtlich weniger problematisch sei als die durchgeführte Vorwegausscheidung, da die Flächen den Eigentümern nicht entzogen würden. Aus § 59 Abs. 1 BauGB ergibt sich, dass aus einer privaten Verteilungsmasse

[661] *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 8.
[662] *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 232s.
[663] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 325.
[664] *Steiner*, NVwZ 1995, S. 12, 13.
[665] *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 182 a.

Grundstücke nebst Kompensationsflächen zum Ausgleich i. S. d. § 1 a Abs. 3 BauGB zuzuteilen sind[666].

Eine flächenressourcenschonende Bodenpolitik kann ferner durch folgende Regelung erreicht werden: Öffentliche Grünflächen i. S. d. § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB können als Kompensationsareale für private Baumaßnahmen planerisch festgesetzt werden und sind nach § 55 Abs. 2 Satz 3 BauGB vorweg aus der Umlegungsmasse auszuscheiden[667]. Eine Festsetzung als öffentliche Grünfläche ist indes nur dann möglich, wenn die Flächen einem Erschließungszweck dienen. Verfassungsrechtliche Bedenken wurden gegen die Regelung des § 55 Abs. 2 BauGB vorgetragen, da die hierunter fallenden Ausgleichsflächen eine Erweiterung des Verfahrens der Vorwegausscheidung bedeuten und damit geeignet sind, den Umlegungsgrundsatz der mindestens wertgleichen Zuteilung zu gefährden[668].

Unstrittig ist hingegen, dass ausscheidbare Flächen i. S. d. § 55 Abs. 2 BauGB mit dem Zweck öffentlicher Widmung einen Verlust an Privatnützigkeit nach sich ziehen. Fraglich ist daher, wie hoch eine Baulandminimierung für einen Eigentümer sein muss, damit die Umlegung zu einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG „mutiert“. Regelmäßig ist dies indes kein relevanter Aspekt des Umlegungsverfahrens selbst, sondern innerhalb der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen[669]. Festgesetzte und vorab ausscheidungsfähige (Ausgleichs-)Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB werden hinsichtlich des Bewertungsverfahrens „zu Null“ angesetzt; die Bereitstellung von Ausgleichsflächen besitzt daher regelmäßig erhebliche Auswirkungen auf die Wertermittlung im Umlegungsverfahren[670]. Dieses ist im Folgenden zu erläutern.

6.2.2.3 Ermittlung des Wertausgleichs

Die Wertermittlung ist im Rahmen der Umlegung in vielerlei Hinsicht der *Schlüssel zum Erfolg*[671]: Zum einen dient sie der Festsetzung des Baulandwerts des Grundstücks zum Vergleich mit der Rohbaulandqualität des eingeworfenen (vorherigen) Areals[672]; die sich daraus ergebende Wertdifferenz wird als *Umlegungsvorteil* bezeichnet und als Kostenbei-

[666] *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 182 b.
[667] *Steiner*, NVwZ 1995, S. 12.
[668] *Steiner*, NVwZ 1995, S. 12, 14.
[669] *Bielenberg/Sandmann*, GuG 1996, S. 193, 201.
[670] *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, S. 155.
[671] *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, S. 151.
[672] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil VI, Rdnr. 76.

trag den durch die Bodenordnungsmaßnahme begünstigten Eigentümern in Rechnung gestellt[673].

Zum anderen dürfen gewisse Diskrepanzen hinsichtlich der Anwendung der Wertermittlungsverfahren bei der Umlegung sicherlich nicht außer acht gelassen werden: Erschwernisse bestehen regelmäßig darin, dass auf der einen Seite die zur Verfügung stehenden Einwurfswerte[674] eine geringe Höhe aufweisen können – diese Werte werden als Verkehrswerte ohne Umlegungs- sowie ohne Stadtumbau- und Planungsvorteile interpretiert – und dass andererseits die Zugrundelegung der bisherigen Bodenrichtwerte[675] als wenig praktikabel und problematisch erscheint[676]. Hinsichtlich einer Verteilung nach Werten sei die Differenz der Verkehrswerthöhe vor und nach der Umlegung maßgebend; erreicht werde damit eine Nivellierung derjenigen Bodenwerterhöhungen, die sich durch den Anfangs- und Endwertvergleich ergäben, ohne dass es zu einem Abschöpfen der Wertsteigerungen kommen dürfe[677]. Abzulehnen ist eine im Vordringen befindliche Auffassung, die eine verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der durch § 57 Satz 5 BauGB eröffneten Möglichkeit zur Abschöpfung des Mehrwerts, den einzelne Grundstücke durch die – umlegungsverursachte – Hochzonung von Rohbauland zu Bauland[678] erfahren, annehmen möchte[679].

6.2.3 Freiwillige Umlegungen als konsensuale Instrumente der Flächennutzungssteuerung

Eine Einbeziehung Privater wird im Verfahren der Umlegung durch das Instrument der vertraglichen (freiwilligen) Bodenordnung ermöglicht[680]. Ist planerisch der Rückbau eines größeren Areals ins Auge gefasst, dürfte mit der Anwendung von Bodenordnungsmaß-

[673] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 425.
[674] In der Praxis dürfte sicherlich mit einer Diskrepanz von Einwurfs- und Zuteilungswerten in von Rückbauprozessen betroffenen Stadtquartieren zu rechnen sein.
[675] Zur Ergänzungsbedürftigkeit der Wertermittlung um die Kategorie „Brache und Recyclingflächen“: *Rat für Nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 26.
[676] Der Verteilungsfaktor der Flächen sollte nicht kleiner als 1 ($q < 1$) sein. Der Regelfall dürfte gewiss die Durchführung der Umlegung innerhalb eines Sanierungsverfahrens sein (in diesem Fall Anwendung des § 153 Abs. 5 BauGB). Siehe dazu Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 34.
[677] BGHZ 72, S. 51 ff.; BGH, NJW 1984, S. 2219.
[678] Siehe zur Wertberechnung im Rahmen von § 4 WertV und ferner Pos. 1.5.2.1 der Wertermittlungs-Richtlinien 2002, *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil VI, Rdnrn. 68 ff.
[679] BGHZ 72, S. 51, 54 f.; kritisch zum Verfahren der Wertabschöpfung in Umlegungs- und Sanierungsverfahren: *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 425.
[680] Dazu jüngst BVerwG, DVBl. 2001, S. 1872.

nahmen wie bereits skizziert in erster Linie innerhalb von Umstrukturierungs- und Neuentwicklungsgebieten zu rechnen sein, aber auch auf Flächen, die nicht vollständig frei geräumt und einer Nachnutzung anheim gestellt werden sollen (Erhaltungsgebiete). Das Verfahren zur Entkernung von Blockinnenbereichen ist zulässig, wenn es darum geht, für einzelne Flurstücke an den Blockseiten der aufstehenden Gebäude, die man der privaten Nutzung beispielsweise für die Schaffung umbaubedingter Grün- und Freiflächen entzogen hat[681], durch eine einvernehmliche Regelung zu einer Vermeidung von Übernahmeverlangen durch die Gestellung von Ersatzland an anderer geeigneter Stelle zu gelangen[682].

Als durchaus problematisch könnte es sich indes erweisen, dass der Abschluss privatrechtlicher oder städtebaulicher Verträge die Voraussetzung dafür darstellt, ob eine amtliche Umlegung durchgeführt werden darf oder nicht; prinzipiell steht das Umlegungsrecht der §§ 45 ff. BauGB einer Neuordnung von Grundstücken im Wege vertraglicher Vereinbarungen nicht entgegen[683]. Zu beachten ist hierbei, dass von einer Zulässigkeit „freiwilliger Umlegungsverfahren“ u. a. nur dann ausgegangen werden kann, wenn sich vertraglich die Neuordnung der Grundstücke mit der Gemeinde aus der Abgabe der für öffentliche Verkehrsflächen benötigten Grundstücksareale sowie aus einer zusätzlichen städtebaulichen Vereinbarung des Vorteilsausgleichs (Geldbeitrag nach § 58 Abs. 1 Satz 3 BauGB a. F.) ergibt[684].

Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass Grundeigentümer und Gemeinde sich hinsichtlich der Vereinbarung des den Flächenbeitrag substituierenden Geldbeitrags nicht strikt an den Bemessungsgrenzen orientieren, welche dem amtlichen Umlegungsverfahren zu Grunde gelegt werden (§ 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB), führt dies nicht zur Unwirksamkeit der Vereinbarung, es sei denn, die Gemeinde lässt sich als Vorteilsausgleich einen den Umständen nach unangemessen hohen Geldbetrag zahlen (Überschreitung der Grenze der Angemessenheit)[685]. Insgesamt sprechen neben einer möglichen Vereinbarung der Überschreitung der durch § 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB normierten Flächenbeitragswerte (30 % der Einwurfsfläche bei der Neuerschließungsumlegung, 10 % im Rahmen der Neuordnung bereits er-

[681] *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 6
[682] *Reinhardt*, GuG 2003, S. 39, 40.
[683] BVerwG, NVwZ 2002, S. 473, 476; vgl. dazu *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 466.
[684] BVerwG, NJW 1985, S. 989.
[685] BVerwG, NVwZ 2002, S. 473, 476.

schlossener Grundstücke[686]) auch eine vertraglich abgesicherte Bereitstellung der Flächen für Gemeingebrauch- und Bedarf zu Gunsten der Kommune[687] für das Instrument der vertraglichen Umlegung[688].

6.3 Städtebauliche Gebote als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 175 ff. BauGB)

Städtebauliche Gebote können für die Steuerung der Bodennutzung zur Umsetzung des Flächenverbrauchsreduktionsziels aus zwei Gründen von Relevanz sein: Sowohl der Einsatz als hoheitliches Lenkungsinstrument[689] als auch als „Plattform" für konsensuale Vereinbarungen kann geeignet sein, einvernehmliche Regelungen mit betroffenen Eigentümern und Nutzungsberechtigten zu erzielen. Sinn und Zweck des Einsatzes sämtlicher Gebotsvarianten liegt nach Auffassung der städtebaurechtlichen Fachliteratur in einer gewissen – wenngleich bislang praktisch wenig erprobten – Einwirkungsmöglichkeit auf die kommunale Flächennutzung[690].

Fraglich ist die Implementation der in § 175 BauGB normierten allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen im Zusammenhang mit der Stadtumbaupolitik. Letztere können in drei Komplexe unterteilt werden: Die Einhaltung bestimmter Verfahrensregelungen, das Vorliegen städtebaulicher Gründe und die Erforderlichkeit der alsbaldigen Maßnahmendurchführung. In der Praxis wirft insbesondere das Erfordernis der *städtebaulichen Gründe* Problemlagen auf; jene sind in erster Linie von den rein wohnungswirtschaftlichen Aspekten – auf die hier nicht einzugehen ist – abzugrenzen. Städtebauliche Gründe dürften im Stadtumbau gewiss vorzubringen sein, wenn sie Bestandteile eines von der Gemeinde beschlossenen Rückbaukonzepts bzw. anderweitiger Umnutzungsplanungen sind.

Nötig ist eine Einzelfallentscheidung in dem Sinne, dass die städtebaulichen Gründe in der Gesamtbetrachtung und der vorzunehmenden Abwägung diejenigen privaten Belange, die

[686] BGH, ZfBR 1985, S. 187.
[687] BGH, NJW 1981, S. 2124.
[688] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 292 f.; *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 471.
[689] Der Vorteil städtebaurechtlicher Ge- und Verbote für eine zukunftsfähige Flächenhaushaltspolitik wird darin gesehen, dass letztere zügig sowie mit einem hohen Maß an Berechenbarkeit zum Einsatz kommen können; vgl. *SRU* Umweltgutachten 1994, Tz. 338; *Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt*, S. 633, S. 641 ff.
[690] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 20, Rdnr. 3.

beispielsweise von Seiten der Investoren gegen die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen vorgebracht werden, „merklich überwiegen“ müssen. Gehe es um die Verwirklichung eines Bebauungsplans, müssten ohne die Durchführung der mit der Anordnung des Gebots in Zusammenhang stehenden Maßnahmen „bodenrechtliche Spannungen“ vorliegen, die die (vorgebrachten) Belange der Eigentümer mithin überwögen[691]. Hervorgehoben wird indes auch, dass besondere städtebauliche Gründe die Beseitigung gebietlich-infrastruktureller Störungen, Aspekte der Stadterhaltung sowie der Stadtumgestaltung im Innenbereich darstellen können[692].

Ferner rechtfertigt nur eine alsbaldige Durchführung der flächenwirksamen Maßnahme eine Gebotsanordnung. Nach § 175 Abs. 2 HS 2 BauGB genügt beispielsweise ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung diesem Kriterium. Obschon das Erfordernis der zeitlichen Konkretisierung einer alsbaldigen Durchführung einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt[693], wird man mit Fug festhalten können, dass für die Durchführung eines Innenentwicklungsprojekts die Alsbaldigkeit zu bejahen ist, wenn die Brachflächenrevitalisierungsmaßnahme zugleich der Behebung einer Beeinträchtigung des Straßen- und Ortsbildes zu dienen vermag[694]. Ob die mit dem Baugebot verhängte Maßnahme im konkreten Fall aus städtebaulichen Gründen ihre alsbaldige Verwirklichung erfordert, stellt eine Ermessensentscheidung der Gemeinde dar. Die tatsächliche Situation im Plangebiet muss Anhaltspunkte dafür liefern, dass die Verwirklichung der bauplanerischen Projekte keinen Aufschub duldet und die Anordnung der Baupflicht zur Projektsteuerung sich für den Eigentümer als gegenüber seinen eigenen Bauabsichten höherrangig darstellt[695].

Städtebauliche Gebote wurden in der bisherigen Baurechtspraxis als stets nur für bestimmte, einzelfallbedingte gemeindliche Problemfälle praktikabel erachtet. Stadtumbauprozesse vermögen sich indes nicht auf bestimmte Gebäude zu beschränken, sondern werden u. U. in weiträumigen Arealen wirksam. In der Praxis ist zudem davon auszugehen, dass ein gewichtiges Argument für die Rechtmäßigkeit eines Gebots im Einzelfall gerade der Um-

[691] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 175, Rdnr. 5.
[692] *Peine*, Öffentliches Baurecht, § 14, Rdnr. 879.
[693] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 49.
[694] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 176, Rdnr. 6.
[695] BVerwG, DVBl. 1990, S. 576, 579.

stand ist, dass die Gemeinde eine Mehrzahl gleichartiger Fälle ermittelt hat und diese in gleicher Weise mit dem Erlass von Geboten zu lösen gedenkt[696].

Stimmen im Fachschrifttum machen darauf aufmerksam, dass die Funktion der städtebaulichen Gebote im Grunde weniger darin liegt, dass sie im unmittelbaren Kompetenzbereich der Kommunen angesiedelt sind, sondern vielmehr darin, dass sie eine gewisse Signalwirkung auf die Eigentümer ausüben. Diese erwünschte Wirkung darf freilich nicht vernachlässigen, dass insbesondere die Anordnung eines Baugebots in Gebieten, die planerisch nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, eine maßstabsgerechte Lösung anstreben sollte, da der Eigentümer in diesem Fall einen relativ weiten, sich an der vorhandenen Bebauung orientierenden Bebauungsspielraum inne hat, wie er seine Nutzungsvorstellungen realisieren möchte[697].

Kommt es dennoch einmal zum Streit mit einem „hartnäckig renitenten“[698] Eigentümer, sollte die Gemeinde durchaus nicht davor zurückschrecken, die Zwangsinstrumente der städtebaulichen Gebote einzusetzen[699]. Letztlich bleibt zwar die Verwirklichung der planerischen Festsetzungen privater Initiative überlassen, doch dulden die vorfindlichen baulichen Umstrukturierungsprozesse im Beitrittsgebiet keinen längeren Aufschub der Verwirklichungsaktivitäten beispielsweise zur Wiedernutzung der innerhalb des Siedlungskörpers gelegenen Brachflächen[700]. Hier sollte die Anordnung eines Baugebots nicht nur lediglich in singulären Fällen in Betracht gezogen werden.

6.3.1 Anordnung eines Baugebots (§ 176 BauGB)

Die Verhängung eines Baugebotes ist nach alledem sinnvoll, wenn die Gemeinde Flächenreserven zur vorrangigen Bebauung im Innenbereich mobilisieren möchte. Neben den Vorschriften über die Erörterungsvoraussetzungen mit betroffenen Eigentümern darf ein Baugebot regelmäßig nur dann angeordnet werden, wenn die planerische Maßnahme für einen

[696] Teilweise werden hier Analogien zur bauordnungsrechtlichen Beseitigung von Schwarzbauten erblickt: Die Rechtsprechung verlangt bei dem Vorliegen vergleichbarer Fälle eine „schlüssige Gesamtstrategie“, in die man den konkreten Einzelfall einordnen kann. Umfassend wurden städtebauliche Gebote beispielsweise in Frankfurt/Main anhand von ca. 300 „Problemhäusern“ erprobt, die mittels einer Kombination von Beratungs- und Fördermittelangeboten nebst Gebotsanwendung erfolgreich bewältigt wurden. Siehe dazu instruktiv *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 50 und Fn. 16.
[697] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 331.
[698] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 8.
[699] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 411.
[700] BVerwGE, 84, S. 335, 346.

normalen Eigentümer wirtschaftlich zumutbar, d. h. „rentabel“ ist. Fraglich ist insbesondere, ob Baugebote – neben einer Klassifizierung als „stumpfe Schwerte“[701] – im Rahmen einer stadtumbauenden sowie auf die Erfordernisse eines Brachflächenrecyclings reagierenden Flächenhaushaltspolitik umfassend zum Einsatz kommen können oder ob sie ihren Anwendungsradius eher vereinzelt in der Durchsetzung von Nachnutzungen in Erhaltungsgebieten finden. Die Prüfung des Anwendungsbereichs darf freilich nicht den Blick dafür verstellen, dass Baugebote generell effektive, wenn auch über einen langen Zeitraum hinweg ein Schattendasein führende Instrumente zur Planverwirklichung darstellen[702].

6.3.1.1 Bestimmtheitsanforderungen

Die Anforderungen an die Bestimmtheit eines Baugebots sind nach der Judikatur des *Bundesverwaltungsgerichts* unter anderem dann erfüllt, wenn der Inhalt eines Baugebots den Eigentümer wie bereits skizziert verpflichtet, alsbald Maßnahmen zur baulichen Nutzung im planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen zu ergreifen[703].

Zur Prüfung einer Effektivierung von Baugeboten zur planerischen Bewältigung von Flächenrevitalisierungsstrategien muss aber zunächst die *Rechtsfolgenseite* geprüft werden: Die mit dem Baugebot zusammenhängende Verpflichtung, den zur Realisierung der baulichen Nutzung eines Grundstücks notwendigen Bauantrag[704] innerhalb angemessener Frist einzureichen[705], ist für eine effiziente Flächennutzung unabdingbar. Der Verwaltungszwang kann entweder durch die Verhängung von Zwangsgeld realisiert werden[706] oder durch Enteignung[707]. Bei Fruchtlosigkeit der Zwangsgelder kann ein Enteignungsverfahren bereits vor Ablauf der Frist eingeleitet werden, die man dem Eigentümer bis zum endgültigen Vollzug des Baugebots gesetzt hat (§ 176 Abs. 8 BauGB i. V. m. § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Die Durchsetzung des Baugebots mittels Zwangsgeld beinhaltet nicht, dass im Baugebot konkrete Angaben zur bautechnischen Ausführung des Vorhabens gemacht werden müssen. Dies schließt freilich nicht aus, dass die Gemeinde dem Baugebot einen Erläuterungstext beifügt, der zwar nicht den Charakter einer verbindlichen Anordnung auf-

[701] So *Stüer*, DÖV 1988, S. 337 ff.
[702] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 20, Rdnr. 3.
[703] BVerwGE 84, S. 335, 340.
[704] Das Bauantragsgebot stellt ein Minus gegenüber dem Baugebot dar, wenn die zu verwirklichende Baumaßnahme einer Baugenehmigung bedarf. Dazu instruktiv BVerwGE 84, S. 335 ff.
[705] BVerwGE 85, S. 335, 340.
[706] BVerwGE 84, S. 335, 341.
[707] Zum Instrument des Baugebots in der Bodenrechtspolitik siehe *Bielenberg*, Bodenrechtspolitik im Rück- und Ausblick, in: Festschrift für Weyreuther, 1993, S. 42 f.

weist, aus dem sich jedoch für den Eigentümer Hinweise auf die bauliche Gestaltung des von der Gemeinde Gewollten (z. B. Angaben zum zulässigen Maß der baulichen Nutzung oder zur Bauweise) entnehmen lassen, solange dem Eigentümer die Befugnis verbleibt, im Rahmen der bebauungsplanerischen Festsetzungen eine alternative, zulässige Bebauung zu realisieren[708].

Sollte der von einem Baugebot betroffene Eigentümer untätig bleiben, das Baugebot bestandskräftig werden lassen und sich gegen Vollstreckung bzw. Enteignung erst im daraufhin eingeleiteten Verfahren wehren, kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Baugebot vorliegen, unabhängig von den Bedingungen für die Enteignung nach § 176 Abs. 9 BauGB[709].

6.3.1.2 Gebietsbezug

Tatbestandlich kommt die Analyse weiterer dreier Aspekte in Betracht: Räumlich können als Einsatzort des Baugebots eine Baulücke oder eine sonstige bauliche Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bzw. unbebaute oder lediglich rudimentär bebaute Grundflächen innerhalb von Gebieten nach § 34 BauGB in Erwägung gezogen werden. Ferner ist eine Anwendung nur denkbar, wenn sich – wie erwähnt – die Bebauung entsprechend einem Bebauungsplan oder der Eigenart der näheren Umgebung aus städtebaulichen Gründen und unter Einhaltung eines alsbaldigen Beginns der Baumaßnahme als erforderlich heraus stellt. Die Erforderlichkeit wird regelmäßig zu bejahen sein, wenn innerhalb von Bestandsentwicklungsstrategien die Bebauung einer bisher brach liegenden Fläche die Neuausweisung von Bauland im Außenbereich zu substituieren vermag (was zugleich den Nachhaltigkeitsregeln genügt)[710], die vorhandene städtische Infrastruktur optimiert sowie Investitionen in neue Versorgungseinrichtungen vermeidet[711] und damit zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte beiträgt.

Darüber hinaus darf die objektive wirtschaftliche Unmöglichkeit im Hinblick auf die geplante und qua Baugebot durchzusetzende Maßnahme nicht vorliegen[712]. Unzulässig ist

[708] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 332.
[709] Dazu etwa *Stüer*, DÖV 1988, S. 337, 340.
[710] *Troge/Hülsmann/Burger*, DVBl. 2003, S. 85, 89.
[711] BVerwGE 4, S. 185, 187.
[712] BVerwG, DVBl. 1990, S. 576, 581; *Lemmel*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, § 176, Rdnr. 8. Die konkrete wirtschaftliche Situation des betroffenen Eigentümers (subjektive Unzumutbar-

ebenfalls die Anordnung eines gemeinschaftlichen Baugebots für mehrere, zusammen hängende Grundstücke, wenn nicht die für jedes betroffene Grundstück einzeln zu prüfenden Voraussetzungen vorliegen[713]. Die Gemeinde darf den Zulässigkeitsrahmen nicht dadurch verändern, dass durch die Anordnung des Baugebots die dem Eigentümer zur Verfügung gestellten Nutzungs- und Dispositionsbefugnisse eingeengt werden[714]; der Versuch der Gemeinde, den Erlass eines den Bestimmtheitserfordernissen nicht genügenden und effektiv nicht vollstreckbaren Baugebots anzuordnen, verstößt damit gegen den durch die Bebauungsplanung eingeräumten Gestaltungsspielraum und verursacht u. U. eigentumsrechtliche Konsequenzen[715].

6.3.1.3 Einbeziehung Privater

Da die Gemeinde unter dem Schlagwort des „kooperativen Verwaltungshandelns“ sowie unter Umgehung langwieriger und kostspieliger Auseinandersetzungen eine einvernehmliche Lösung mit den Eigentümern erzielen soll[716] – was Hinweise auf Finanzierungsmöglichkeiten zur Umsetzung des Baugebots einschließt – bleibt die Frage, welche anderweitigen Zwangsmittel der Gemeinde ihr im Falle des Scheiterns beispielsweise konsensualer Problemlösungsalternativen zur Verfügung stehen. Unabhängig von dieser nach wie vor ungelösten Frage stellen sich die aus der Neufassung der Bodenschutzklausel nach § 1 a Abs. 2 EAG Bau ergebenden Optimierungsmöglichkeiten für eine Wiedernutzbarmachung brach liegender Flächen als geeignete planerische Grundlagen dar, von der Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB verstärkt Gebrauch zu machen; hinzu kommt die sich verschlechternde finanzielle Lage der kommunalen Haushalte, die privates Engagement in der Stadtplanung gewiss erforderlich macht[717].

6.3.1.4 Enteignung zur Durchsetzung eines Baugebots

Sollte eine Einbeziehung Privater scheitern, könnte als ultima ratio das Instrument der städtebaulichen Enteignung zur zwangsweisen Durchsetzung eines Baugebots in Betracht

keit) hat dagegen keinen Einfluss auf die Zulässigkeit des Baugebots. Dazu *Bönker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 14, Rdnr. 175.

[713] BVerwG, NVwZ 1992, S. 162 ff.

[714] BVerwGE 84, S. 335.

[715] *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 20, Rdnr. 4.

[716] *Dieterich*, Mehr Konsens innerhalb fester Rahmenbedingungen, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 229, 231.

[717] *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 27, Rdnr. 1; *Koch/Rubel/Heselhaus*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3, Rdnr. 83; *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 456.

kommen. Der Eigentümer muss sich hartnäckig und trotz mehrfacher Fristsetzungen, Zwangsgeldandrohungen und –Festsetzungen weigern, diesem Baugebot Folge zu leisten[718]. Durch § 85 Abs. 1 BauGB wird die städtebauliche Enteignung ermöglicht, um den Festsetzungen eines Bebauungsplans gemäß ein Grundstück zu nutzen bzw. eine solche Nutzung vorzubereiten (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).

Teilweise wird das Baugebot unterhalb der Enteignungsschwelle angesiedelt, was einerseits bedeutet, dass es auch dann angeordnet werden kann, wenn die Enteignungsvoraussetzungen nicht vorliegen, es andererseits aber bei der Durchsetzung seine Grenzen dort findet, wo weitere Schritte „*einer Enteignung gleich kommen*“[719]. Der Zusammenhang zum Baugebot ist ferner durch § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gegeben, wonach eine Enteignung zulässig sein kann, wenn der Eigentümer die Verpflichtung nach § 176 Abs. 1 und 2 BauGB nicht erfüllt. Das Baugebot stellt eine „*andere zumutbare Weise*“ dar, nach der eine Enteignung zu unterbleiben hat. Ein freies Wahlrecht der Gemeinde zwischen der Enteignung und der Durchsetzung des Baugebots mittels Verwaltungszwang besteht nicht; die Durchsetzung des Baugebots ist der Enteignung aber gewiss vorzuziehen[720].

Im Gegensatz zur planakzessorischen Enteignung unterfällt die zwangsweise Zuführung eines unbebauten, aber bebaubaren Grundstücks (zu Wohnzwecken) der Kategorie einer privatnützigen Enteignung. Die Zulassungsvoraussetzung dieser Enteignungsalternative wurde durch das *Bundesverfassungsgericht* in der *Waldorfschulen-Entscheidung* konkretisiert: Die verfassungsrechtliche Einordnung der Enteignung erfolge unabhängig davon, ob sie zu Gunsten eines Privaten oder eines Trägers der öffentlichen Verwaltung durchgeführt werde. Dagegen werfe die Enteignung zu Gunsten Privater, die lediglich mittelbar dem Gemeinwohl diene und die in erhöhtem Maße der Gefahr des Missbrauchs zu Lasten betroffener Eigentümer ausgesetzt sei, besondere verfassungsrechtliche Probleme auf. Aus diesem Grunde habe der Gesetzgeber unzweideutig zu entscheiden, ob und für welche Vorhaben eine Enteignung zulässig sei; bei der Enteignung zu Gunsten Privater müsse gewährleistet sein, dass der im Allgemeininteresse liegende Zweck der Maßnahme erreicht und dauerhaft gesichert werde. Nur in diesem Fall sei das Erfordernis des allgemeinen

[718] Zur Durchsetzung informativ *Stüer*, DÖV 1988, S. 337, 339.
[719] *Runkel*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138, 141.
[720] BVerwGE 84, S. 354, 359; *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 20, Rdnr. 10.

Wohls erfüllt[721]. Die konkrete Enteignung muss stets ein geeignetes Mittel sein, um dem Allgemeinwohlerfordernis Rechnung zu tragen[722]. Schließlich ist fraglich, ob unter den Bedingungen des Stadtschrumpftums bzw. des Stadtumbaus die Enteignung eines bebauten Einfamilienhausgrundstücks, das man rückzubauen gedenkt, unter Zugrundelegung der Allgemeinwohlerfordernisse zulässig ist. Eine breit angelegte Wohnbaulandmobilisierung durch Erschließung bisher „naturbelassener" Areale widerspricht den Grundsätzen nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik.

Erachtet man eine Enteignung im Einzelfall dagegen als zulässig, stellt sich die Frage nach der Berechnung der Entschädigung[723]. Eine weitere Verknüpfung mit dem *Recht der Wertermittlung* ergibt sich daraus, dass durch § 176 Abs. 9 BauGB hinsichtlich der Kalkulation der Enteignungsentschädigung eine Unberücksichtigung derjenigen Werterhöhungen eintritt, die nach der Unanfechtbarkeit des Baugebots – aus der Sicht der Eigentümer – u. U. monetär realisiert werden können.

6.3.2 Anordnung eines Modernisierungsgebots (§ 177 BauGB)

Zu prüfen ist, ob vor allem in Bezug auf die mit einer ostdeutschen Stadtumbauflächenpolitik ausgewählten Vorrang- und Erhaltungsgebiete die Anordnung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 Abs. 1 BauGB zu einer verbesserten Instandsetzung baulich nicht zeitgemäßer Liegenschaften einen Beitrag leisten kann.

Die Anordnung eines Modernisierungsgebotes findet ihre rechtliche Verankerung in § 177 Abs. 2 BauGB: Als Symptome des Vorliegens von *Missständen* gelten danach der Umstand, dass bauliche Anlagen nicht den allgemeinen Anforderungen an „gesunde" Wohn- und Arbeitsverhältnisse entsprechen; die Beseitigung der Missstände muss auch hier städtebaulich geboten sein. Die Anordnung eines Instandsetzungsgebots stellt hingegen auf das Vorliegen von *Mängeln* gemäß § 177 Abs. 3 BauGB ab. Modernisierungen und Instandsetzungen innerhalb von Erhaltungs- und Stabilisierungsgebieten zur Wiedernutzung sowie bautechnischen Fortentwicklung mindergenutzter Liegenschaften gehören insgesamt zu den prioritären städtebaulichen Aufgaben[724]. Hinzu kommt eine Verbesserung und Ausnut-

[721] BVerfG, DVBl. 1999, S. 701.
[722] *Runkel*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138, 142.
[723] Dazu *Bielenberg*, Bodenrechtspolitik im Rück- und Ausblick, in: Festschrift für Weyreuther, 1993, S. 31, 43.
[724] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 177, Rdnr. 3.

zung des vorhandenen Bestands, was die planerische Weiterentwicklung existierender, aber instandsetzungsbedürftiger Gebäudekomplexe ermöglicht. Ein festsetzender bzw. begleitender Bebauungsplan ist hinsichtlich beider Gebotsvarianten entbehrlich[725].

Der hoheitlichen Anordnung der Modernisierung folgt regelmäßig die Suche nach einer ausgewogenen Finanzierung. Stellt man auf das Merkmal der „*unrentierlichen Kosten*" ab, so muss festgestellt werden, dass diese von der anordnenden Gemeinde zu übernehmen sind, wobei zur Abmilderung der Finanzierungslast vertragliche Vereinbarungen hinsichtlich des Modernisierungsumfanges erzielt werden können[726]. Generell liegt – anders als bei dem Baugebot – in der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für den Eigentümer jedoch kein Anordnungshindernis[727]. Unrentierliche Kosten sind dann nicht von der Gemeinde zu kompensieren, wenn die der Gebotsanordnung zu Grunde liegenden Mängel von dem Gebäudeeigentümer zu vertreten sind[728].

6.3.3 Anordnung eines Pflanzgebots (§ 178 BauGB)

Die Anordnung eines Pflanzgebots nach § 178 BauGB korrespondiert mit einer nicht entbehrlichen Festsetzung im Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB; erforderlich ist zur Rechtfertigung der Anordnung erneut ein städtebaulicher Grund. Dieser kann für Stadtumbauflächen darin erblickt werden, dass – beispielsweise als Resultat von Abriss oder Umstrukturierungen – auf entstandenen Freiflächen eine ökologische Aufwertung durchgeführt werden soll, was entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan notwendig macht[729]. Als durchaus diskussionswürdig kann es sein, ob die den Eigentümer treffende Verpflichtung zur Bepflanzung seiner Grundfläche in planschadensrechtliche Ansprüche nach § 41 Abs. 2 BauGB zu münden vermag. Dies wurde oben jedoch bereits verneint[730].

6.3.4 Anordnung eines Rückbaugebots (§ 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB)

Die Anordnung eines Rückbaugebots nach § 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB stellt nicht auf eine objektiv wirtschaftliche Zumutbarkeit für den Betroffenen ab, da mit dieser Maßnahme

[725] *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 884.
[726] *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 887.
[727] BVerwG, NVwZ 1992, S. 164.
[728] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung", 2003, S. 26 f.
[729] OVG Berlin, LKV 1991, S. 411 ff.
[730] Siehe dazu oben **Kap. II. 4.2**.

keine Handlungs-, sondern lediglich eine Duldungspflicht verknüpft ist[731]. Es verfolgt in erster Linie die Beseitigung bereits bestehender Wohn- und Gewerbeimmobilien. In den Fällen des § 179 BauGB muss die Gemeinde zur Vermeidung nachteiliger Maßnahmen einen Sozialplan aufstellen und kann ferner einen Härteausgleich in Geld gewähren (vgl. die §§ 180, 181 BauGB).

Eine Ausrichtung des Gebots auf eine vorzunehmende Bebauung wird zuvörderst darin deutlich, dass eine Baulückenschließung (z. B. in innenstadtnaher Lage) zur Vermeidung einer optischen Beeinträchtigung des Viertels ins Auge gefasst werden kann (Beseitigung eines „Schandflecks“)[732]. Das Rückbaugebot sei indessen in der Praxis nur selten angewendet worden. Es eigne sich nicht dazu, von einem Nachbarn als Klageinstrument dafür benutzt zu werden, die Beseitigung eines unerwünschten Gebäudes zu erzwingen[733]. Gebote verpflichteten den Eigentümer primär auf seine Kosten zum Handeln; diese Finanzierungsregelung dürfte nicht dazu beitragen, dem Rückbaugebot zu einer nennenswerten Karriere zu verhelfen[734]. Wohnraum darf außerdem nur dann beseitigt werden, wenn angemessene Ersatzliegenschaften zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung stehen[735].

In Betracht kommt einerseits die Anwendung eines „Planverwirklichungsrückbaus“ (§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), wenn die bauliche Anlage nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht und diesem auch nicht angepasst zu werden vermag. Andererseits ist die Anordnung eines „Sanierungsrückbaugebots“ (§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) zulässig, wenn die bauliche Anlage Missstände oder Mängel aufweist, die auch durch eine Modernisierung bzw. Instandsetzung nicht behoben werden können.

6.3.4.1 Abgrenzung des Rückbaugebots von der Abbruchverfügung

Bereits terminologisch besteht ein Unterschied zwischen „Rückbau“ und „Abbruch“[736], was sich nicht zuletzt in den rechtlichen Instrumenten widerspiegelt. Des Weiteren sind Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit einer Abrissverfügung primär unter dem Gesichtspunkt

[731] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 179, Rdnr. 5.
[732] *Runkel*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138, 141.
[733] BVerwG, ZfBR 1993, S. 92.
[734] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 7.
[735] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 413.
[736] In der ostdeutschen Stadtumbauwirklichkeit wird unter Rückbau beispielsweise der geschossweise durchgeführte Abtrag eines Hochhausbauvorhabens verstanden (z. B. Reduzierung der Geschosszahl um die Hälfte), wohingegen der Abriss die Niederlegung des gesamten Baukörpers bedeutet; vgl. *Dönig-Poppensieker*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 4.

ihrer Einwirkungsmöglichkeit auf nicht-kooperationsbereite Eigentümer zu prüfen, wenn die Gemeinde behufs der Verwirklichung ihrer Rückbauvorhaben zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Beseitigung von Gebäuden erwünscht und auch ökonomisch vertretbar ist[737].

Die Auferlegung einer „Entbauung" könnte durch eine von der Gemeinde ausgesprochene Beseitigungsanordnung (Abrissverfügung) durchgesetzt werden; zu prüfen ist folgerichtig der Umfang der untergesetzlichen Regelwerke (z. B. einer Landesbauordnung) hinsichtlich ihrer Flächennutzungssteuerungsmöglichkeiten. Als Voraussetzungen sehen die Landesbauordnungen der Länder vor, dass die zuständige Bauaufsichtsbehörde nicht nur eine rechtswidrige Nutzung untersagen, sondern auch die teilweise oder vollständige Beseitigung der baulichen Anlage anordnen kann, wenn diese ganz oder teilweise im Widerspruch zu den baurechtlichen oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet, geändert oder genutzt wurde[738]. Die Durchsetzung der Änderung von Nutzungsmöglichkeiten ist hinsichtlich der von einer Baugenehmigung befreiten bzw. freigestellten Vorhaben bereits bei der Zugrundelegung materieller Illegalität statthaft, während bei genehmigungspflichtigen Vorhaben ein Verstoß sowohl gegen die materielle als auch gegen die formelle Illegalität für den Erlass einer Baubeseitigungsanordnung vorliegen muss[739].

Berührt ein Bauvorhaben Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege – beispielsweise eine Bebauung in einem Landschaftsschutzgebiet – sind die Voraussetzungen für jene Beseitigungsanordnung bei dem Vorliegen eines Verstoßes gegen naturschutzrechtliche Normen regelmäßig ebenfalls erfüllt[740].

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Abrissverfügung steht im Zusammenhang mit der eingetretenen Beeinträchtigung eigentumsrechtlicher Belange. Innerhalb der Stadtumbaupolitik kann es für die anordnende Gemeinde ausreichen, sich nur auf die formelle Illegalität eines Vorhabens zu berufen, wenn die wirtschaftliche Bedeutung der Liegenschaft für den betroffenen Eigentümer (nur noch) gering ist, die Beseitigung des Vorhabens einer effektiven Durchsetzung der bauleitplanerischen – im Sinne einer Rückentwicklung – Vor-

[737] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung", 2003, S. 13.
[738] Siehe dazu z. B. Art. 82 Satz 1 BayBO.
[739] VGH Kassel, NVwZ-RR 2000, S. 494.
[740] OVG Lüneburg, BRS 46 Nr. 195.

stellungen der Gemeinde dienlich ist[741] und wenn ein behördliches Einschreiten zur Abwehr einer von dem Gebäude ausgehenden konkreten Gefahr bejaht wird[742].

6.3.4.2 Abgrenzung des Rückbaugebots von der Nutzungsuntersagung

Eine Minderung der Vermögensposition sei mit der Anordnung einer Nutzungsuntersagung nicht verbunden[743]; als fraglich erscheint, ob diese herkömmliche Rechtsauffassung mit der in dem Beitrittsgebiet vorherrschenden Tendenz zum Verfall der in den Liegenschaften investierten Werte konform geht. Einen Ansatzpunkt könnte die Weiterentwicklung der höchstrichterlichen Bestandsschutzrechtsprechung darstellen[744].

6.3.5 Anordnung eines Entsiegelungsgebots (§ 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB)

Ein Rückbaugebot umfasst auch das Gebot zur lediglich teilweisen Beseitigung der Immobilie. Die Erweiterung des Rückbaugebots um das Entsiegelungsgebot eröffnet der „gebietenden Gemeinde“ die Möglichkeit, dauerhaft nicht mehr genutzte Flächen, bei denen die Oberböden durch Versiegelung in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt sind, wieder nutzbar bzw. leistungsfähig zu machen (§ 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB)[745]. Hierbei dürfte freilich zu beachten sein, dass das neue planakzessorische Entsiegelungsgebot in der Praxis nur selten zur Realisierung gelangen wird, nicht zuletzt, da seine Voraussetzungen – eine dauerhafte, seit mindestens drei Jahren nicht genutzte Fläche[746], für die eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 10, 15, 16, 18, 20 oder 25 BauGB vorgenommen worden sein muss[747] - als „eng gefasst“ interpretiert werden[748].

Entsiegelungsgebote können in einem direkten Zusammenhang mit einer notwendigen Dekontamination betroffener Teile der Erdoberfläche gesehen werden[749]; primär soll diese Gebotsvariante indes selten und nur beschränkt für rückzubauende, nicht für planerische Revitalisierungsmaßnahmen einer Kommune geeignete Flächen in Betracht kommen, da

[741] OVG Weimar, ThürVBl. 1995, S. 113; OVG Bautzen, LKV 1997, S. 375; OVG Greifswald, NordÖR 2000, S. 126.
[742] BVerwG, NVwZ 1989, S. 257.
[743] OVG Saarlouis, NVwZ 1985, S. 122; VGH Kassel, BauR 1995, S. 679, 681.
[744] BVerwGE 84, S. 322, 334; BVerwGE 85, S. 289, 294; BVerwGE 106, S. 228.
[745] *Brohm*, Öffentliches Baurecht, § 27, Rdnr. 14; *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 892.
[746] *Köhler*, in: Schrödter, BauGB, § 179, Rdnr. 8a; *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 5, Rdnr. 18.
[747] *Schlichter/Stich*, Berliner Kommentar zum BauGB, § 179, Rdnr. 3; *Köhler*, in: Schrödter, BauGB, § 179, Rdnr. 8a; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 179, Rdnr. 9.
[748] *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 286.
[749] *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 226.

ein Bebauungsplan vorliegen muss, auf dessen Grundlage entsprechende Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 10, 15, 16, 18 a und b, 20, 25 a und 25 b BauGB möglich wären[750]. Auf der Rechtsfolgenseite besteht eine Verpflichtung zur Duldung der Entsiegelungsmaßnahme durch den Eigentümer, jedoch keine Pflicht zur Selbstvornahme.

6.3.5.1 Abgrenzung des Entsiegelungsgebots von der Regelung des § 5 BBodSchG

Als durchaus strittig erweist sich insbesondere das Verhältnis zwischen § 179 BauGB als lex specialis des Städtebaurechts und den Normen des Bundes-Bodenschutzgesetzes, namentlich § 5 BBodSchG[751]; Entsiegelungsmaßnahmen sind primär mit dem Rechtsregime des BauGB in Angriff zu nehmen[752]. Einerseits wird die Anordnung eines Entsiegelungsgebots nur bei einer Inwertsetzung der Flächen durch nicht-bauliche Nutzungszwecke (z. B. Lager- und Abstellflächen bzw. Sport- und Spielplätze) befürwortet[753], andererseits wird auf die Verortung der versiegelten Flächen innerhalb oder außerhalb eines Bebauungsplans abgestellt[754]. Tatbestandlich kann man gewiss davon ausgehen, dass die nach § 5 BBodSchG zu entsiegelnde Fläche zum Zeitpunkt der Maßnahme nicht mehr unter Nutzung stehen darf, dass Entsiegelungsmaßnahmen rechtlich und de facto möglich sind und sie schließlich dem betroffenen Eigentümer zumutbar sein müssen[755].

Das Verhältnis von § 179 BauGB und § 5 BBodSchG wird heute folgerichtig ganz überwiegend als klarstellungsbedürftig angesehen. Obwohl sich Aussagen hinsichtlich einer Flächenverbrauchsbegrenzung durch den quantitativen Bodenschutz (z. B. qua optimierter Monitoring- und Screeningverfahren[756]) erst in einigen Jahren werden treffen lassen, vermag man doch die subsidiäre Funktion des Bodenschutzrechts nicht auf eine Art Auffangregelung zu reduzieren mit der Begründung, andere Regelungen zum Bodenschutz in den Fachgesetzen seien effektiv genug, so dass dem BBodSchG eine lediglich ergänzende Funktion zukomme[757].

---

[750] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 52.
[751] *Hasche*, DVBl. 2000, S. 91, 97 ff.
[752] *Bickel*, BBodSchG, § 5, Rdnr. 2; *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 5, Rdnr. 12.
[753] *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 5, Rdnr. 4.
[754] *Hasche*, DVBl. 2000, 91, 97 ff.
[755] *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 5, Rdnr. 47; *SRU*, Umweltgutachten 2000, Tz. 459.
[756] Siehe dazu nun den § 4c BauGB (EAG Bau).
[757] *SRU*, Umweltgutachten 2000, Tz. 460.

Ob dem „Ideal“ einer nachhaltigen Bodennutzung freilich durch das Zusammenwirken von Entsiegelungs- und Rückbaugeboten sowie quantitativem Bodenschutz näher gekommen werden kann, dürfte insbesondere davon abhängen, inwieweit der Vorschlag, für neue Bauvorhaben in erster Linie bereits versiegelte Flächen durch Umnutzung/Revitalisierung neu inwert zu setzen[758], Realitätskraft erfährt. Die Steuerung von Flächennutzungsveränderungen durch einen Verbotserlass mit Erlaubnisvorbehalt wird in diesem Kontext ebenso diskutiert wie – unter Anwendung des § 5 BBodSchG – eine Pflicht zur Beseitigung der vorhandenen, das Ortsbild beeinträchtigenden rudimentären „Ruinenbebauung“ erwogen wird, was de jure auf eine Entsiegelungspflicht für baulich nicht mehr genutzte Flächen hinausläuft.

Der Gesetzgeber hat durch die Formulierung des § 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB den Regelungszweck der Vorschrift dahin gehend verdeutlicht, dass bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, bei denen der durch die Bebauung bzw. Versiegelung in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigte Boden erhalten oder wiederhergestellt wird, ein Entsiegelungsgebot angeordnet werden kann.

6.3.5.2 Entschädigungs- und Übernahmeregelung (§ 179 Abs. 3 BauGB)

Zu diesem Problemfeld wird teilweise die Auffassung vertreten, dass die Anwendung des Rückbaugebots in der Praxis durch die Entschädigungs- und Übernahmeregelung des § 179 Abs. 3 BauGB beeinträchtigt sein kann; analog zu dem Instrument des Entsiegelungsgebots sei es denkbar, dass Entschädigungsfolgen aus § 179 BauGB, kombiniert mit Planungsschäden aus vorlaufender Herabzonung, auftreten könnten[759]. Ferner sind Ansprüche aus § 40 BauGB insofern geltend zu machen, als entsprechende Entschädigungsfolgen auslösende Planungsschäden direkt aus § 179 BauGB beziehungsweise auf Grund erfolgter Grünflächenumplanungen entstehen könnten[760].

Historisch war dieser Sachverhalt stets als unstrittig anerkannt: *Abbruchgebote* konnten auch in der Ausgestaltung des früheren Städtebaurechts des BBauG jedenfalls dann als enteignend klassifiziert werden, wenn die entsprechenden Maßstäbe des Grundgesetzes im

[758] In diesem Kontext *Hasche*, DVBl. 2000, S. 91, 99.
[759] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 52.
[760] Siehe dazu oben **Kap. II. 4.2.1/4.2.2**.

Sinne einer Prüfliste herangezogen worden waren. Als fraglich erwies sich indessen, ob die traditionelle einfachgesetzliche Ausformung des Enteignungsverfahrens durch die Eigentumsgarantie zementiert und generell gewährleistet worden sei[761]. Von entscheidender Bedeutung ist die von *Breuer* vorgenommene Einordnung von *Abbruchgeboten als Positivpflichten zur Bodennutzung* sowie seine Analyse, wann jene Abbruchgebote einen möglichen Konflikt mit dem eigentumsrechtlichen Bestandsschutz baulicher Anlagen darzustellen vermögen. Zusätzlich wurde die Berücksichtigung Verkehrswert beeinflussender Umstände im Rahmen der WertV[762] dahingehend diskutiert, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Umständen eine durch die Anordnung des Abbruchgebots resultierende Einwirkung auf ein Grundstück dergestalt gegeben ist, dass – senkende – Auswirkungen auf diesen Verkehrswert zu befürchten sind[763].

6.3.6 Anordnung eines Rückbaugebots im Umlegungsverfahren

Nach § 175 Abs. 2 BauGB muss das Vorbringen städtebaulicher Gründe maßgebend sein für die Anordnung sämtlicher Gebote. Eine Integrierung der Rückbaugebote in das amtliche Umlegungsverfahren (bezüglich Zuteilung und Abfindung) ist insoweit sinnstiftend, als diese Einbindung den Nachweis der geforderten Voraussetzungen für den Erlass eines Rückbaugebots erleichtert[764].

Des Weiteren kommt hier der Aspekt der Flächenverbrauchsreduktionsstrategie zum Tragen: Gemeindliche Bodenvorratspolitik als Ausprägung eines Elements der Flächenhaushaltspolitik kann einen Rahmen vorgeben, der durch die den Erwerbern auferlegten Baugebote zur Ausfüllung gelangen muss; für die Integrierung des Rückbaugebots in das Umlegungsverfahren gibt § 59 Abs. 8 BauGB die rechtliche Basis vor. Der Umlegungsplan muss dabei diejenigen Parzellen sowie aufstehenden Gebäude und sonstigen Anlagen definieren, die im Widerspruch zu einem vorhandenen Bebauungsplan stehen und die für die Verwirklichung der im Umlegungsplan vorgesehenen Nachnutzung bzw. Neugestaltung Hindernisse bedeuten[765]. Um konsensualen Verhandlungslösungen mit den betroffenen Eigentümern nicht von vorneherein die Realisierungschance zu nehmen, wird darauf ver-

[761] Dazu bereits frühzeitig *Breuer*, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976, S. 421.
[762] Vgl. heute §§ 13 und 23 WertV.
[763] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 13 WertV, Rdnr. 72.
[764] *Stang*, in: Schrödter, BauGB, § 59, Rdnr. 47.
[765] Aus der Sicht der Stadtumbaupolitik siehe *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7 f.

wiesen, dass bereits anlässlich der Aufstellung des Umlegungsplans exakt definiert sein müsse, welche baulichen Anlagen und Einrichtungen für einen Rückbau vorgesehen sind und welche nicht[766].

Diese Kennzeichnung besitzt darüber hinaus nicht nur eine nachrichtliche Bedeutung, sondern intendiert die Verpflichtung für die Eigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigten, den Abbruch ihrer Behausungen zu dulden, wenn die Gemeinde – auf ihre Kosten – die Gebäude im Rahmen des Vollzugs des Umlegungsplans beseitigt; der Umlegungsplan schaffe insoweit hinsichtlich der zu beseitigenden Anlagen „*von Anfang an klare Verhältnisse*“[767].

6.3.7 Anordnung eines Pflanzgebots im Umlegungsverfahren

Von größerer Bedeutung für die Umsetzung einer ökologischen Aufwertung des Siedlungskörpers[768] kann das *Pflanzgebot* diagnostiziert werden, da es für die Festsetzung von Ausgleichsflächen im Gefolge zu erwartender Eingriffe in Natur und Landschaft nach § 9 Abs. 1 a BauGB zum Einsatz gelangen kann (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB), es sich für die Festsetzung von Schutzflächen zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft eignet (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB), es Flächen für Bepflanzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB vorsehen kann bzw. da das Pflanzgebot sich in Gewerbegebieten zum „Abschirmen des Gebiets“ bewährt hat[769]. Freilich ist die Möglichkeit zur Anordnung eines derartigen Gebots durch die Kommune auch entkoppelt von dem Bodenordnungsverfahren der Umlegung zulässig (§ 59 Abs. 9 BauGB).

[766] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 59, Rdnr. 49.
[767] *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 309.
[768] *Laage*, Stadt- und Wohnungsbaupolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 466; *Wittig/Sukopp/Klausnitzer*, Die ökologische Gliederung der Stadt, in: Sukopp/Wittig, Stadtökologie, 1998, S. 320 ff.
[769] *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 308.

7. Besonderes Städtebaurecht

7.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 136 ff. BauGB)

Im Folgenden soll die Frage untersucht werden, inwieweit das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach den §§ 136 ff. BauGB zu einer Flächenhaushaltspolitik beizutragen imstande ist. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind allgemein dadurch gekennzeichnet, dass sie nach § 136 Abs. 2 BauGB durch die Umgestaltung eines Gebiets zur Behebung städtebaulicher Missstände förderlich sind. Gemäß § 136 Abs. 4 Satz 2 BauGB dienen die Maßnahmen dem Wohl der Allgemeinheit und sollen u. a. eine Anpassung der Siedlungsstruktur an die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie der Bevölkerungsentwicklung erreichen oder die Grundlage dafür liefern, dass vorhandene Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden.

Durch die Festlegung als Sanierungsgebiet nach § 142 Abs. 1 BauGB, die im Ermessen der Gemeinde steht, eröffnen sich für diese insbesondere die rechtlichen Genehmigungsvorbehalte nach § 144 BauGB, die eine ähnlich zielgerichtete *Einwirkung auf die Bodennutzung* erlauben wie die Verhängung einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB, die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB im Zuge der bauleitplanerischen Aktivitäten einer Kommune[770] oder die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB[771]; die Regelung zur Aufstellung der Sanierungssatzung nach § 142 BauGB trifft keine Aussagen im Hinblick auf den zeitlichen Rahmen der Sanierungsgesamtmaßnahme, was auch nicht als zwingend geboten anzusehen ist[772].

Der Erlass der Sanierungssatzung unterliegt dem Abwägungsgebot nach § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB einerseits im Hinblick auf die Ziele und Zwecke der Sanierung, andererseits hinsichtlich der zweckmäßigen Abgrenzung des Sanierungsgebiets[773]. Eine verfassungsrechtliche Absicherung der mit den vielfältigen Einwirkungsmöglichkeiten in Zusammenhang stehenden anzuordnenden Beschränkungen ist nunmehr erfolgt; letztere sind als Ausprägungen der *Sozialbindung des Eigentums* nach Art. 14 Abs. 2 GG zu werten und berück-

[770] BVerwG, NVwZ-RR 1995, S. 66 f.; BVerwGE 99, S. 35, 355.
[771] *Dieterich*, Bodenordnung und Bodenpolitik, in: Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 522 f.; *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 309 (Bild 47).
[772] BVerwG, NVwZ-RR 1994, S. 9 f.
[773] BVerwG, NVwZ 1999, S. 420; BVerwG, NVwZ 1999, S. 1336.

sichtigen das Gemeinwohlinteresse an der durch mittels Festlegung des Sanierungsgebiets eingeleiteten Sanierungsmaßnahme dadurch, dass einer Verhinderung des gesamten Sanierungsprojekts durch vereinzelte Bauherren entgegen gewirkt wird[774]. Die Berücksichtigung konkreter Allgemeinwohlbelange im Rahmen einer Sanierungsentscheidung der Gemeinde ist hier ebenso von Gewicht wie die Einhaltung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit der Sanierungsplanung, die nur innerhalb dieses Rahmens als eigentumsinhaltsneu- und schrankenbestimmend interpretiert zu werden vermag[775].

Die Sanierungsmaßnahme erhält außerdem auch dann nicht den Charakter einer Enteignung, wenn ihre Realisierung einen Zeitraum von mehr als 17 Jahren in Anspruch nimmt, indes nur solange, wie der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* gewahrt bleibt[776]; die Eigentumsbindung der innerhalb eines Sanierungsgebiets gelegenen Grundstücke darf freilich zeitlich nicht über Gebühr ausgedehnt werden[777], da nicht zuletzt die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG einer über einen längeren Zeitraum sich erstreckenden Beeinträchtigung der Nutzungsmöglichkeiten des Grund- und Bodeneigentums einen Riegel vorschiebt, wenn darüber hinaus die Ziele einer derartigen Maßnahme von der Kommune nicht kommuniziert werden[778]. Insgesamt werden die Vorteile des Sanierungsrechts in Folgendem erblickt: Neben der Breite der zur Verfügung stehenden Steuerungsmittel insbesondere für die Beseitigung städtebaulicher Missstände dient die Festsetzung eines Sanierungsgebiets als Grundlage für die Beantragung entsprechender Fördermittel[779]. Ferner ist zur Identifikation der wiedernutzbaren Flächen eine Unterscheidung von zu erhaltenden bzw. zu stabilisierenden Gebieten auf der einen und von im Wesentlichen rückzubauenden Arealen auf der anderen Seite vonnöten.

[774] BGHZ 77, S. 338, 348 f.; BGH, NVwZ 1982, S. 329 f.
[775] BVerfGE 52, S. 1, 29 f.
[776] BVerwG, NVwZ 1995, S. 897; BVerwG, NJW 1996, S. 2807 ff.
[777] BGH, NVwZ 1982, S. 329 ff.; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 297.
[778] BVerwG, DVBl. 1979, S. 153; BVerwG, NVwZ-RR 1998, S. 216; BVerwG, NVwZ 1999, S. 1336.
[779] Siehe dazu die Förderprogramme der *Bundesregierung* zum Stadtumbau Ost, die in den Förderrichtlinien den Einsatz des Sanierungsrechts nach den §§ 136 ff. BauGB ausdrücklich begrüßen. Vgl. dazu die Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen, 2003, Art. 2 Abs. 1 Buchst. a.

7.1.1 Missstandsbeseitigung als Steuerung der Flächennutzung

Während mit der planerischen Variante der *Missständesanierung* die rückzubauenden Areale trenn- bzw. gebietsscharf festgesetzt werden können, beinhaltet die *Funktionsschwächesanierung* nach § 136 Abs. 2 BauGB neben der städtebaulichen nicht zuletzt auch eine wohnungswirtschaftliche Komponente, indem man die Bereinigung konkurrierender Nutzungen an langfristig nicht haltbaren oder erwünschten Standorten anstrebt ebenso wie das Erfordernis der wohnungsbaupolitischen Förderung (Maßnahmen zur Wohneigentumsbildung) durch Nachverdichtungsprojekte im Bestand sowie durch Schließung von Baulücken[780].

Auf den ersten Blick kann das Kriterium der Flächenverbrauchsbegrenzung dem Sanierungsrecht allerdings keineswegs entnommen werden: Einmal sind Sanierungsmaßnahmen zu einer (nahezu) vollständigen Wiedernutzung der (u. U. niederzulegenden) Areale geeignet, was in der Praxis nicht selten eine Steigerung der Bodenwerte – einen nicht durch umfängliche Nachfrageausfälle gekennzeichneten Immobilienmarkt unter Ignorierung von „Schrumpfungsbedingungen“ unterstellend – nach sich zieht[781]. Auf der anderen Seite bereitet es den planenden Institutionen regelmäßig Schwierigkeiten, für die niederzulegenden Flächen konkrete Nachnutzungen im Rahmen städtebaulicher Entwicklungsziele zu definieren; für eine Erhaltung der bisherigen Nutzung – unter Einschluss von Modernisierungsmaßnahmen – sowie generell für eine alternative neue Nutzung fehlt es im Rahmen des Programms „*Stadtumbau Ost*“ an der entsprechenden Nachfrage und Investitionsbereitschaft, sodass in vielen Fällen der Abriss das vorläufig alleinige Ziel der Stadtumnutzungsprojekte bleibt[782].

Städtebauliche Missstände können darüber hinaus flächenbezogene Funktionsschwächen insofern beinhalten, als sie in Bereichen mit ungenutzten Flächen- und Lagepotenzialen die z. B. in der städtebaulichen Rahmenplanung ausgewiesenen Bau- und Revitalisierungspotenziale nur unzureichend entwickelt haben; *Funktionsschwächen* bedeuten für eine öffentliche und private Grün- und Freiflächenversorgung nicht selten eine erhebliche Beeinträch-

[780] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 18. Ob durch solche Maßnahmen im Bestand die Inanspruchnahme von Grundflächen im Außenbereich wird wirksam eingedämmt werden können, ist durchaus strittig.
[781] Vgl. §§ 3 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 WertV; §§ 26 ff. WertV.
[782] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 14.

tigung der Grünzüge in ihrer sozialen Funktion als öffentliche, quartiersnahe Erholungs- und Freiflächen sowie als Biotopverbinder[783] auf Grund einer fehlenden Vernetzung und partiell einer mangelnden Ausprägung. Kennzeichen der durch derartige Sanierungsmaßnahmen umfassten Stadtareale ist in der Regel eine unzureichende Qualität für wohnumfeldbezogene Freiflächen einschließlich Spiel- und Gemeinschaftsanlagen, für die sich ein nahezu flächendeckender Aufwertungsbedarf ergibt[784].

Erfüllt wird die Gebietsbezogenheit des Missstands ferner dadurch, dass es nach Auffassung des *Bundesverwaltungsgerichts* ausreichen soll, aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus auch diejenigen Grundstücke in das Sanierungsgebiet einzubeziehen, die den durch die Einleitung eines Sanierungsverfahrens eröffneten gesetzlichen Beschränkungen unterliegen, indes keinen oder einen nur unwesentlichen städtebaulichen Missstand aufweisen; diese gebietsbezogen einheitliche Umfassung von Grundstücken mit differenzierter baulicher Funktionsstufe ist insbesondere hinsichtlich der Funktionsschwächesanierungsmaßnahme zulässig[785], wodurch dem Sanierungsbegriff ganz allgemein eine große Offenheit und innere Dynamik – nicht zuletzt im Kontext der Gebietsauswahl sowie des gesamtgemeindlichen Gefüges – zukommt[786].

Zu untersuchen ist nun, inwieweit das Vorliegen eines „städtebaulichen Missstands“ als Erfordernis für die Implementation einer kommunalen Flächenhaushaltspolitik gewertet werden kann. Städtebaulich wird das Vorliegen eines Missstands regelmäßig beispielsweise in den Fällen zu bejahen sein, in denen Bereiche identifiziert werden können, die sich für Nachverdichtungsprojekte eignen (bislang baulich nicht in Wert gesetzte Grundflächen), in denen darüber hinaus die öffentlichen Flächen zukommende Freiraumfunktion bzw. die Funktion als wohnortnahe Grünflächen durch defizitären räumlichen Zusammenhang hinsichtlich ihrer ökologischen Vernetzung beeinträchtigt ist oder aber die privaten Flächen einer infrastrukturellen Aufwertung bedürfen (z. B. die Modernisierung der Spielplätze).

[783] Nach § 3 BNatSchG soll die Schaffung eines großflächigen Biotopverbunds durch ein Gewebe miteinander vernetzter Biotope geschaffen werden, das mindestens 10 % der Landesfläche umfassen soll; städtische Flächen sind hierin einzubeziehen.
[784] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 29 f.
[785] BVerwG, NVwZ 1985, S. 184 f.; BVerwG, NVwZ-RR 1997, S. 155 f.
[786] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 136, Rdnr. 11.

7.1.2 Die Sicherung der Sanierungsmaßnahme

Zur Sicherung der Sanierungsziele in Stadtumbaugebieten (Bestandsentwicklung in Erhaltungs- und Aufwertungsgebieten sowie Rückbau und Fortentwicklung geeigneter Grünflächennutzungskonzepte in Aufgabegebieten) kommen die Genehmigungsvorbehalte des Sanierungsrechts in Betracht. So besteht in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten nach § 144 BauGB für bestimmte Vorhaben und Rechtsvorgänge ein solcher Genehmigungsvorbehalt der Gemeinde, der zugleich ein wesentliches Steuerungsinstrument darstellt[787]. Eingedenk der Tatsache, dass die Versagung der Genehmigung dazu führen kann, dass der Eigentümer von der Kommune die Übernahme des Grundstücks verlangen kann, womit der Problembereich der Wertermittlung (Stichwort: *Besondere Bodenrichtwerte*) innerhalb des Sanierungsrechts tangiert ist (vgl. § 145 Abs. 5 Satz 3 BauGB), empfiehlt sich in der Praxis für eine Gemeinde ein gestuftes Vorgehen[788]: Zunächst muss festgelegt werden, ob zur Durchsetzung der flächenhaushaltspolitischen Zielvorstellungen das gesamte Sanierungsrecht *einschließlich der Preisprüfung* nach § 152 BauGB zur Anwendung kommen soll; einen Ausschluss derjenigen Genehmigungsvorbehalte, die für die Steuerung der Stadtumbauprozesse lediglich eine untergeordnete Bedeutung haben, kann die Gemeinde vornehmen (vgl. § 142 Abs. 4 BauGB) oder im Rahmen bestimmter Fälle die Genehmigung für das gesamte Sanierungsgebiet bzw. für definierte Teile dieses Areals allgemein erteilen (vgl. § 144 Abs. 3 BauGB).

Die Genehmigung darf nach § 145 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass eine Baumaßnahme, ein Rechtsvorgang der Teilung eines Grundstücks oder eine damit erkennbar bezweckte Nutzung die Durchführung der Sanierung verunmöglichen, wesentlich erschweren oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde; darüber hinaus erhält das Steuerungsmittel der sanierungsrechtlichen Genehmigungserteilung seine Anwendungsflexibilität durch die Tatsache, dass die Genehmigung nach § 145 Abs. 4 BauGB in den Fällen des § 144 Abs. 1 BauGB auch befristet oder bedingt erteilt werden kann.

Novellierungsbedarf wird demgegenüber im Rahmen des § 144 BauGB sowohl für eine Ausdehnung der Veränderungs- und Verfügungssperre in Bezug auf die Bildung von Woh-

[787] A.A. *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128, 129, der für die Bewältigung der sanierungsrechtlichen Maßnahmen die hoheitlichen Instrumente der §§ 144 und 145 BauGB als entbehrlich erachtet.
[788] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 46.

nungs- und Teileigentum erblickt, mit der Begründung, dass durch die Herstellung von Wohnungseigentum die Gemeinde es statt mit einem einzelnen mit einer Vielzahl von Grundeigentümern zu tun bekommt, womit im Ergebnis ein höherer administrativer Aufwand bei der Durchführung der Stadtumbauprozesse sowie eine generelle Infragestellung der Akzeptanz der beabsichtigten Maßnahmen innerhalb der Eigentümerschaft bis hin zur Verhinderung der gemeindlichen Planungen befürchtet wird[789]. Per se nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Bildung von Wohnungs- bzw. Teileigentum eine unkontrollierte Preisentwicklung in dem betreffenden Gebiet nach sich ziehen könnte; gemäß der derzeitigen Rechtslage kommt eine *bodenrechtliche Preisprüfung* nach den §§ 144 Abs. 2 Nr. 1, 145 Abs. 2 sowie 153 Abs. 2 BauGB erst mit dem Eintritte einer rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines Grundstücks in Betracht, was nach § 145 Abs. 2 BauGB eine wesentliche Erschwerung der Sanierung bedeutet, wenn im Rahmen jener rechtsgeschäftlichen Veräußerung der vereinbarte Gegenwert für das Grundstück über dem Wert liegt, der sich in Anwendung des § 153 Abs. 1 BauGB ergäbe, wenn dieser Gegenwert mithin den sanierungsunbeeinflussten Verkehrswert darstellt[790].

7.1.3 Durchführung von Ordnungsmaßnahmen (§ 147 BauGB) zur Steuerung der Flächennutzung

Flankierend zu dem sanierungsrechtlichen Verfahren kommt für die Gemeinde zur Verwirklichung ihres städtebaulichen Bestands- und Innenentwicklungskonzepts als planerische Grundlage die Prüfung hinzu, ob die Durchführung einer *Ordnungsmaßnahme* nach § 147 BauGB zu erwägen ist. Unabhängig von der Möglichkeit, nach § 146 Abs. 3 Satz 1 BauGB diese Maßnahmendurchführung über eine entsprechende vertragliche Vereinbarung ganz oder teilweise durch den Grundeigentümer erledigen zu lassen, bietet sich für den Planungsträger mit der Anwendung des § 147 BauGB ein weiteres bodenrechtliches Steuerungsinstrumentarium zur Flächennutzungsplanung im Sanierungsgebiet an[791]; in Frage kommt hier insbesondere die Anwendung des *Besonderen Bodenrechts* (Vorkaufsrecht nach den §§ 24 ff. BauGB[792] sowie das Rückbaugebot nach § 179 BauGB[793]).

[789] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 17.
[790] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344 f.
[791] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 147, Rdnr. 2; *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 34.
[792] Siehe dazu oben **Kap. II. 6.1**.
[793] Siehe dazu oben **Kap. II. 6.3.4**.

Unter *Bodenordnungsmaßnahmen* nach § 147 Satz 1 Nr. 1 BauGB im Rahmen der Durchführungsaufgaben einer Sanierung werden diejenigen Instrumentarien zusammen gefasst, die eine Grundstücksneuordnung sowie Grundstücksbereitstellung für die Ziele und Zwecke der Sanierung ermöglichen[794]. Einschließlich des Erwerbs von Grundstücken (freihändiger Erwerb der Flächen oder der Rechte an Grundstücken) kommen unter anderem der Eigentumserwerb auf Grund der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach den §§ 24 und 25 BauGB, die Übernahme von Grundstücken oder der Entzug des Eigentums auf Verlangen des Grundeigentümers nach § 40 Abs. 2, § 42 Abs. 9, § 43 und § 179 Abs. 3 BauGB sowie die Durchführung eines hoheitlich angeordneten Umlegungsverfahrens nach den §§ 45 bis 79 BauGB in Betracht.

Zur Umsetzung eines bestandsentwickelnden Konzepts ist in diesem Kontext insbesondere die nach § 147 Satz 1 Nr. 3 BauGB eröffnete Freilegungsmöglichkeit für Grundstücke von heraus gehobenem Interesse. Als Vorbereitung sowohl für eine erneute bauliche Nutzung der zunächst notwendig abzuräumenden Flächen als auch für eine anderweitige Neugestaltung des Sanierungsgebiets kommt der Rückbau als Beseitigung baulicher Anlagen oder von Teilen dieser Anlagen[795], der Rückbau technischer Infrastruktur und von Tiefbauprojekten[796], die vollständige Beräumung von Grundstücken aus stadtökologischen Gründen (z. B. zur Herstellung eines Biotopverbundnetzes nach § 3 BNatSchG respektive zur Entkernung von Wohngebieten mit bisher hoher baulicher Dichte) bzw. die Durchführung von Entsiegelungsmaßnahmen in Betracht. Eine Freilegung ist auf gemeindeeigenem und privatem Grund und Boden zulässig (§ 146 Abs. 1 BauGB), die Beseitigung baulicher Anlagen vermag weiterhin durch den freihändigen Erwerb oder mittels Anwendung des Enteignungsverfahrens zu erfolgen ebenso wie die Anordnung eines Rückbaugebots nach § 179 BauGB zur Verpflichtung des Eigentümers, die Niederlegung seiner baulichen Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zu dulden[797].

[794] *Goldschmidt*, BauR, 2003, S. 1325, 1327.
[795] Ein als „Komplettabbruch“ bezeichneter Rückbau beinhaltet Beseitigungsmaßnahmen mit Tiefenenttrümmerung sowie die Demontage, während eine Teildemontage den Rückbau von Segmenten und Geschosswohnungsbauetagen umfasst.
[796] Straßen, Kanäle, Leitungen sowie sonstige technische Anlagen.
[797] *Goldschmidt*, BauR, 2003, S. 1325, 1329.

7.1.4 Durchführung von Baumaßnahmen (§ 148 BauGB) zur Steuerung der Flächennutzung

Die Forderung, *sanierungsbedingte Ordnungsmaßnahmen* – insbesondere solche nach § 147 Satz 1 Nr. 3 BauGB – aus dem Verantwortungsbereich der Gemeinde im Rahmen ihres Sanierungsverfahrens heraus zu lösen und sie bei Durchführung auf privaten Grundstücken den jeweiligen Eigentümern zu übertragen[798], hat zu einer generellen und bis heute nicht hinreichend aufgelösten Kontroverse um die *Abgrenzung der Ordnungs-* von den *Baumaßnahmen* geführt.

Einmal wird darauf verwiesen, dass ein die spätere Baumaßnahme vorbereitender Gebäudeabriss, der sich ohnedies als erforderlich heraus stellt und zum privatnützigen Eigentumsgebrauch des Grundstücks gerade beiträgt, bereits aus diesem Grunde nicht die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Ordnungsmaßnahme nach § 147 BauGB erfüllen kann; gleiches gilt danach für die Freilegung und Beräumung von Parzellen, die einer öffentlichen (Grünflächen-)Nutzung zugeführt werden sollen[799]. Die Gemeinde hat somit durch die Zugrundelegung ihres Sanierungskonzepts zwischen im öffentlichen Interesse durchzuführenden Maßnahmen und privatnützigen zu differenzieren; die sich hieraus ergebenden Konsequenzen auf der Kostenerstattungsseite sind im Sinne von § 148 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BauGB die Kompensation monetärer Aufwendungen der Ordnungsmaßnahmen oder Kosten für die Errichtung bzw. Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die den durch Anwendung von § 154 und § 155 Abs. 1 BauGB zu ermittelnden Ausgleichsbetrag übersteigen (sofern man die Erstattung vertraglich nicht ausgeschlossen hat).

Handelt es sich nach dieser Auffassung um im öffentlichen Interesse durchgeführte Ordnungsmaßnahmen nach § 147 Nr. 3 BauGB, wäre die Erstattungsforderung zu bewilligen und der Ausgleich durchzuführen, indes nicht bei einem aus rein privaten Motiven durchgeführten Rückbau[800].

[798] *Goldschmidt*, BauR, 2003, S. 1325, 1330.
[799] *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 147, Rdnr. 26.
[800] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 8.

7.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung (§§ 165 ff. BauGB)

Flächenhaushaltspolitische Maßnahmen einer Gemeinde erfüllen die Kriterien einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, wenn das planerische Ziel verfolgt wird, 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 zu entwickeln oder im Rahmen der städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen (§ 165 Abs. 2 BauGB). Der Satzungsbeschluss nach § 165 Abs. 3 Satz 1 BauGB vermag bei dem Erfordernis der Wiedernutzung brach liegender Flächen seitens der Gemeinde eingeleitet zu werden, was tatbestandlich dem Ziel der Bestandsentwicklung über die Maßen zuträglich wäre.

Dennoch bietet sich die Entwicklungsmaßnahme als Element einer haushälterischen Flächenpolitik *nicht per se* an, was ganz allgemein den nicht geringen Anforderungen an dies städtebaurechtliche Instrument (enteignungsrechtliche Vorwirkung nach § 169 Abs. 3 Satz 1 und 3 BauGB[801] sowie die Abschöpfung der Wertdifferenz zwischen entwicklungsunbeeinflusstem Bodenwert nach § 169 Abs. 1 Nr. 5 und 6 sowie Abs. 4 BauGB und dem Neuordnungswert nach § 169 Abs. 8 BauGB) zu schulden sein dürfte. Primäre Zielrichtung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen ist die einheitliche Neuordnung von Parzellen im vorher festgelegten Entwicklungsgebiet unter Umgehung der Prüfung der Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer[802]. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können ein wertvolles Instrument einer flächenverbrauchsreduzierenden Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung sein; Stimmen aus dem Fachschrifttum sprechen gar von dem *bodenrechtlich schärfsten Schwert*, das den Gemeinden zur Verfügung stehe[803].

7.2.1 Enteignungsrechtliche Vorwirkung

Probleme könnten sich aus der *enteignungsrechtlichen Vorwirkung* ergeben. Zeitlich folgt der Festlegung des Entwicklungsbereichs das Enteignungsverfahren, das die Bindungswirkung im Hinblick auf das Wohl der Allgemeinheit generell rechtfertigt[804]. Dem Enteig-

[801] BVerwG, DVBl. 1982, S. 537; BVerwG, DVBl. 1998, S. 1294.
[802] Dazu *Schäfer*, ZfBR 1997, S. 125, 126; *Porger*, WiVerw 1999, S. 36, 40.
[803] *Runkel*, ZfBR 1991, S. 91, 93.
[804] *Runkel*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138, 142.

nungsverfahren verbleibt die Prüfung des Umfangs der den Eingriff rechtfertigenden Gemeinwohlgründe[805]; die Anforderungen an diesen Prüfungsumfang der Allgemeinwohlerforderlichkeit nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG sind jüngst im Hinblick auf die Einbeziehung von Flächen in den Geltungsbereich der Entwicklungsbereichssatzung durch das *Bundesverfassungsgericht* einer Verschärfung unterzogen worden[806], was zu der Überlegung Anlass gab, die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Entwicklungsbereichssatzung wesentlich abzuschwächen oder sie zur Gänze entbehrlich zu machen[807].

Freilich: Folgt man Stimmen der Fachliteratur, so relativiert sich das Problem dadurch, dass es bei der Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme nur ausnahmsweise zu einer Enteignung kommt, da die Maßnahme eine Expropriation nicht den erforderlichen Durchführungsmaßnahmen wie bei einem Bebauungsplan zuordnet, sondern vielmehr den Wirksamkeitsvoraussetzungen analog zur gemeinnützigen Planfeststellung. Dem Grunde nach wird sie nicht individuell festgestellt, sondern pauschal für das gesamte Gebiet, wenn auch dabei die individuelle Betroffenheit der einzelnen Eigentümer durchaus mit einfließt[808]. Erwägt eine Gemeinde den Einsatz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Bestands- und Innenentwicklung des vorhandenen Siedlungskörpers, sind hinsichtlich der die Maßnahme einleitenden Entwicklungssatzung (§ 165 Abs. 6 BauGB) einige Anforderungen an die Zulässigkeit zu stellen. Regelmäßig geht das *Bundesverwaltungsgericht* von der Nichtigkeit einer Satzung aus, wenn die im Folgenden zu behandelnden Kriterien nicht erfüllt sind.

7.2.2 Gemeinwohlerfordernisse des Flächenerwerbs

Eine Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Abs. 1 BauGB stellt notwendig auf das Vorhandensein eines qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarfs ab, der unter Begründung eines öffentlichen Interesses ein plangemäßes sowie untereinander koordiniertes Vorgehen notwendig macht, das die planerischen Vorstellungen der Gemeinde im Rahmen einer Gesamtmaßnahme hinreichend verdeutlicht; fasst die Gemeinde das zu überplanende Gebiet zu mehreren Teilflächen zusammen, die jedoch untereinander keine Einheit bilden, kann

[805] *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 5.
[806] BVerwG, NVwZ 2001, S. 558.
[807] *Gaentzsch*, Aktuelle Rechtsprechung zum Stadtumbau, in: vhw: „2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht“, 2002 (Thesen, S. 3).
[808] *Runkel*, ZUR-Sonderheft, 2002, S. 138, 142.

von einer homogenen Maßnahme per se nur gesprochen werden, wenn die Teilflächen untereinander eine Beziehung aufweisen, die die einheitliche sowie Teilflächen zusammenfassende Gesamtmaßnahme rechtfertigt[809].

Die Erfordernisse des Gemeinwohls müssen auf dem konkret planerisch zum Ausdruck gebrachten Willen der Gemeinde basieren, die betroffenen Grundstücke zu *einem* Entwicklungsgebiet zusammenzufügen[810]. Die Allgemeinwohlgründe können hierbei auch in der Errichtung einer Gemeinbedarfsmaßnahme liegen[811] sowie sich durchaus aus einer Vielzahl weiterer, ausschließlich allein vorliegender öffentlicher Interessen ergeben[812]. Die Festlegung eines eindeutig eingrenzbaren Areals des kommunalen Territoriums als städtebaulicher Entwicklungsbereich durch Satzungsbeschluss erfordert eine gerechte, gegen- und untereinander vorzunehmende Abwägung betroffener privater und öffentlicher Belange (§ 165 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Aus den Grundsätzen der vollen gerichtlichen Nachprüfung des Überwiegens öffentlicher, für das Planungsvorhaben sprechender Interessen[813] sowie des aus diesen Leitlinien abgeleiteten Bilanzierungsgebots betroffener Belange, das nicht identisch mit der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB a. F. und dem hiermit verknüpften Planungsermessen ist[814], stellt sich dieses Verhältnis auf der Ebene der Abwägung im Zuge des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau zum Baugesetzbuch (EAG Bau) möglicherweise neu.

Die Sinnhaftigkeit dieser flächenpolitischen Maßnahme ist dann zu befürworten, wenn sie mit Blick auf den innerstädtischen Bereich (sollte dieser eine brach gefallene Wohnbebauung aufweisen) angewandt werden kann. Ferner, um eine optimale Verwendung des Grund und Bodens entsprechend den vorher festzulegenden Entwicklungszielen zu erreichen, sämtliche Grundstücke und Flächen zu mobilisieren, und zwar über das Mittel des *vollständigen Erwerbs aller Flächen im Entwicklungsbereich* sowie Veräußerung „baureifer" Grundflächen, eine Selbstfinanzierung durch *Abschöpfung des Entwicklungsgewinns* sowie die Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung bei der Eigentumsbildung[815]. Die

[809] BVerwGE 107, S. 123 ff.
[810] BVerfG, DVBl. 2002, S. 1467 f.
[811] BVerwG, NVwZ 2001, S. 558.
[812] BVerwG, DVBl. 2001, S. 1440; *Porger*, WiVerw 1999, S. 36, 42.
[813] BVerwG, BauR 2001, S. 1684 ff.; BVerwG, NVwZ-RR 2003, S. 7 f.
[814] *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 315.
[815] *Lemmen*, Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Regelinstrument der Baulandbereitstellung, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 220, 223. Zu dem Problem der Reprivatisierung der betroffenen Flächen vgl. informativ *Porger*, WiVerw 1999, S. 36, 51 f.

Zulässigkeit der Entwicklungsmaßnahme entfällt darüber hinaus beim Vorliegen einer Planungsalternative, mit der eine analoge Zielerreichung ebenfalls realisierbar erscheint[816]. Ferner ist zu beachten, dass das Vorhalten *städtebaulicher Reserveflächen* etwa für Nachverdichtungsprojekte nicht das Ziel einer baulichen Neuordnung sein kann, ebenso wenig wie unter der Prämisse einer kommunalen „Bodenbevorratung" bei der Auswahl nicht rückzubauender Areale[817].

7.2.3 Das Finanzierungsinstrumentarium der Entwicklungsmaßnahme

Teilweise wird in der Fachliteratur der Einwand vorgebracht, dieses Verfahren bringe für Gemeinden nicht nur Vorteile; schließlich wirke sich als Nachteil aus, dass sie die gesamten, damit zusammen hängenden Vorarbeiten und Maßnahmen vorzufinanzieren hätten, wofür in der Regel das Kapital fehle. Ein Risiko liegt danach zuvörderst in dem nicht immer garantierten kostendeckenden Wertzuwachs der Grundstücke, wobei vor allem in der *Innenentwicklung* die Grunderwerbs- und gegebenenfalls Erschließungskosten erheblich zu Buche schlagen können[818]; die Zusammenfassung der von der Entwicklungsmaßnahme umfassten Flächen unter der Zielsetzung der Abschöpfung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerungen als Finanzierungsgrundlage geplanter Infrastruktureinrichtungen ist aber unter den ökonomischen Bedingungen sinkender Bodenwerte ebenso fragwürdig[819] wie unzulässig, wenn außerhalb dieser Finanzierungsgründe keine sonstigen Argumente für die Einleitung einer Maßnahme vorgebracht werden (können)[820].

Überdies wird man anmerken können, dass es in der alleinigen Entscheidungssphäre der Eigentümer liegt, ob eine Gemeinde die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme anwendet bzw. auf alternative, in gleichem Umfange geeignete städtebauliche Instrumente zurück greift oder nicht: Nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, 2. Alt. BauGB ergibt sich die Erforderlichkeit für die Einleitung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen daraus, ob die Eigentümer der betroffenen Areale unter Anwendung des § 166 Abs. 3 BauGB bereit sind, ihre

[816] BVerwG, ZfBR 1998, S. 252 f.
[817] *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 5; a. A. *Lemmen*, Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Regelinstrument der Baulandbereitstellung, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 220, 225. *Lemmen* bringt vor, dass die Entwicklungsmaßnahme mit gemeindlichem Zwischenerwerb ein wirksames bodenpolitisches Instrument zur Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland für verschiedenste Ziele und Zwecke darstelle.
[818] Siehe dazu *Porger*, WiVerw 1999, S. 36, 45 f.; *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 391 f.
[819] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 347.
[820] BVerwGE 107, S. 123 ff.; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 165, Rdnr. 17.

Grundstücke an die Gemeinde oder an den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zum entwicklungsunbeeinflussten Wert zu veräußern; erklären die Eigentümer diese ihre Mitwirkungsbereitschaft nicht, ist das Erforderlichkeitskriterium erfüllt.

Hierzu wird die Rechtsauffassung vertreten, dass man nicht von dem Vorliegen einer Veräußerungsbereitschaft der Grundeigentümer ausgehen könne, wenn letztere einerseits ihre Verkaufsbereitschaft bekundeten, andererseits einen Verkauf von der Zahlung eines überhöhten Veräußerungspreises bzw. von für die Kommune nicht akzeptablen Bedingungen abhängig machten[821]. Außerdem dürfen die im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung durch die Gemeinde anzustellenden Prüfungsüberlegungen hinsichtlich der Erreichung von Mitwirkungsbereitschaften der Eigentümer nicht überdehnt werden[822]; denn zwänge man die Gemeinde, sich vor der Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme mit einer Vielzahl betroffener Eigentümer gleichsam ins Benehmen zu setzen, wäre fraglos das Zügigkeitskriterium zur Entwicklung bzw. Neuordnung städtebaulicher Areale (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB) gefährdet[823].

Generell kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass eine Einbeziehung Privater etwa durch den Abschluss städtebaulicher Verträge zur „konsensualen Abwendung" einer Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB nur in Betracht zu ziehen sein dürfte, wenn das *Ziel der zügigen Durchführung* auf diese Weise ebenfalls erreichbar ist[824]. In Bezug auf (militärische) Konversionsflächen oder brach liegende Areale der Deutschen Bahn AG, die also lediglich einzelnen (Groß-)Eigentümern zuzuordnen sind, die bereit und dazu in der Lage sein müssen, die in Rede stehenden Grundstücke nach den vorgegebenen städtebaulichen Vorstellungen der Kommune zu entwickeln, soll die Gemeinde nicht dazu berechtigt sein, von den Eigentümern gemäß § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, 2. Alt BauGB die Hergabe ihrer im Privateigentum stehenden Flächen zum entwicklungsunbeeinflussten (Anfangs-)Wert zu verlangen[825] bzw. die Entwicklungsmaßnahme einzuleiten.

---

[821] Genannt wird als Bedingung hierfür beispielsweise ein seitens der Eigentümer ausbedungenes Rücktrittsrecht. Kritisch hierzu *Schäfer*, ZfBR 1997, S. 125, 131.
[822] 165 Abs. 4 BauGB i. V. m. § 137 S. 2 BauGB; dazu *Bielenberg*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 137, Rdnr. 25.
[823] BVerwG, DVBl. 1998, S. 1294, 1300; *Schäfer*, ZfBR 1997, S. 125, 132.
[824] BVerwG, DVBl. 2001, S. 1444.
[825] Dafür spricht sich aus: *Porger*, WiVerw 1999, S. 36, 45 f.; dagegen *Busch*, Probleme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 421 f.

Zur Stärkung der Eigentümerinteressen wurde ferner § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HS 1 eingefügt, der besagt, dass die Gemeinde eine förmliche Festlegung nur beschließen darf, wenn die mit der Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele durch städtebauliche Verträge unerreichbar sind[826] und darüber hinaus nicht mit weniger einschneidenden, zur Verfügung stehenden Instrumenten des Städtebaurechts (Bauleitplanung, Umlegung, und/oder Baugebot nach § 176 BauGB) realisiert werden können[827]. Ergäbe sich freilich wie bereits skizziert eine Verpflichtung der Kommune, vor Erlass einer Entwicklungssatzung in Vertragsverhandlungen mit den Betroffenen zu treten, liefe das Instrument der Entwicklungsmaßnahme zwangsläufig ins Leere[828].

7.2.4 Die Entwicklungsmaßnahme zur Bewältigung des Stadtumbaus

Heute bereits hat die schonende Behandlung von Grund und Boden auch in der Innenentwicklungsmaßnahme (Binnenentwicklung von Ortschaften) eindeutig das Übergewicht in der Planungspraxis gewonnen. Von einer neuen Entwicklung eines Siedlungskörperteils kann im Rahmen der Stadtumbaupolitik beispielsweise dann gesprochen werden, wenn ein überwiegend durch ehemaligen Geschoss- oder Hochhauswohnungsbau geprägtes Stadtgebiet in ein Areal für Einfamilien-, Reihen- und Doppelhäuser umgewandelt werden soll[829].

Fraglich ist jedoch, ob sich das Entwicklungsrecht neuer Prägung[830] neben seiner Zielsetzung der *Innenentwicklung*, die vereinzelt unter dem Terminus *Revitalisierung der Städte* zur Schonung baulicher Inanspruchnahme des Außenbereichs geführt wird[831], auch für Herabzonungsmaßnahmen einer stadtumbauenden Gemeinde einsetzen lässt; einer kritischen Betrachtung muss überdies die nach dem bisherigen Entwicklungsrechtsverständnis in der Praxis dominierende Außenentwicklungsmaßnahme – vereinzelt unter das Schlagwort „*Stadtentwicklung auf der grünen Wiese*“ subsumiert[832] – hinsichtlich flächenverbrauchslimitierender Aspekte unterzogen werden. Als diskussionswürdig erweist sich außerdem, ob man die oben dargestellten Zielvorgaben des ostdeutschen Stadtumbauprogramms der *Bundesregierung* durch Entwicklungsmaßnahmen zu erreichen vermag, da sie auf das Vorliegen einer baulichen Wiedernutzung bzw. flächenhaften – unter Umständen

[826] VGH München, BayVBl. 1996, S. 271 (fiskalische Zwecke der Gemeinde).
[827] BVerwG, BauR 2001, S. 1689, 1690.
[828] BVerwG, NVwZ 1999, S. 407, 411 f.
[829] Dazu die Beispiele bei *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344, 346 f.
[830] *Runkel*, ZfBR 1991, S. 91, 93.
[831] *Roeser*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 165, Rdnr. 1.
[832] *Busch*, Probleme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 406 f.

auch nur temporären[833] – Expansion abstellen. Umbaumaßnahmen hingegen tragen dem Umstand Rechnung, dass der Stadtumbau während eines laufenden Restrukturierungsprozesses (mithin zeitlich limitiert oder sogar dauerhaft) zur Nichtnutzung bisher durch bauliche Anlagen in Wert gesetzter Grundflächen führen kann. Letzteres dürfte sich sogar als „erwünschte Nebenwirkung" heraus stellen[834].

Daher kann es sich empfehlen, zur planerischen Erleichterung der Rückbaumaßnahme auf Seiten der Kommune eine (Entwicklungsbereichs-)Satzung aufzustellen, die „räumlich abgebende" und „räumlich aufzuwertende" Gebiete umfasst und entsprechend zu kennzeichnen hat; ferner sollte sie – als Hauptintention – die Verhinderung einer unerwünschten Nachnutzung zumindest zeitweilig ermöglichen. Da sich Ziele und Zwecke einer Stadtumbau- bzw. Stadtumnutzungsmaßnahme nicht von vorne herein definieren lassen und sie erst im Laufe der Zeit ihre planerische Konkretisierung erfahren, sollte nach Auffassung der *vhw-Arbeitsgruppe* in einer Satzung zur Sicherung der Durchführung von Umbaumaßnahmen auf die Formulierung konkreter Stadtumbauziele als Festlegungsvoraussetzung verzichtet werden; ein Bemühen um die Konkretisierung im Sinne der Zielvorgabe müsse genügen. Vorstellbar sei allein, dass sich die Gemeinde festlege, welche Bereiche sie als vorrangig abgebende und welche als vorrangig aufwertende ansehe[835]. Die aufwertungsfähigen Flächen sind daher durch eine Entwicklungsmaßnahme als Alternative der städtebaulichen Neuordnung vorhandener Ortsteile oder Teile des Gemeindegebiets mit dem Ziel der Zuführung zu einer neuen Entwicklung (zumindest die Herstellung von Grün- und Freiflächen) durchaus zu umfassen, jedoch nur, wenn in jedem konkreten Fall geprüft wird, ob die soeben aufgeführten Tatbestandsvoraussetzungen tatsächlich vorliegen.

7.2.5 Integrierung der Landschaftsplanung in die Entwicklungsmaßnahme

Die Möglichkeiten der Umsetzung von Elementen örtlicher Landschaftsplanung im Rahmen einer funktionellen Integration in die Bauleitplanung via Landschaftsplan (§ 16 BNatSchG) werden in der gegenwärtigen Fachdiskussion zur Bewältigung der Flächen-

[833] *Schäfer*, ZfBR 1997, S. 125, 127.
[834] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 34 f.
[835] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung", 2003, S. 23.

verbrauchsreduktionsziele erörtert[836]. Zu fragen ist folgerichtig nach alternativen Implementationswegen boden- und naturschutzrechtlicher Instrumente nicht nur in die Bauleitplanung, sondern in das Besondere Städtebaurecht, hier exemplarisch dargelegt an der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme[837]. Ziel dieser Analyse ist zu prüfen, ob flächenschützende Strategien als Ausprägung des *Vorsorgeprinzips*[838] abseits des naturschutzrechtlichen Flächenschutzes (z. B. in Gestalt des Schutzgebietssystems „Natura 2000") erwogen werden sollten. Dabei sind die politischen Vorgaben im Auge zu behalten, nach denen gemäß einer haushälterischen Flächenpolitik beispielsweise nicht revitalisierbare Industriebrachen an den Ortsrändern und „außerhalb geschlossener Ortschaften" renaturiert und schließlich in die Landschaft (re-)integriert werden sollen[839]. Allgemein wird diagnostiziert, dass Integrationsansätze des Naturschutzrechts in die Regelwerke der (Fach-) Planung bislang nur unzureichend ausgeprägt sind; angestrebt wird in diesem Kontext, die „Durchsetzungsstärke" anderer Gesetze und Planungsinstrumente – vor allem des Planungsrechts – zu nutzen, um dort Naturschutzinhalte zu verankern[840].

Die Integration naturschutzrechtlicher Aspekte in die städtebaulichen Planungsinstrumente könnte einen Beitrag zur Verringerung des Defizits darstellen, dass namentlich das Naturschutzrecht die Tendenz zur fortschreitenden Flächenversiegelung und Zerschneidung der Landschaft nicht habe entscheidend umkehren können[841]. Ein Manko wird ferner darin erblickt, dass das Ziel des „flächenhaften Naturschutzes"[842] hinsichtlich der Einbindung der Landschaftsplanung in die Landesplanung nur im Sinne einer Freiraumschaffung durch die Festsetzung von Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege umgesetzt werden kann und dass ferner eine planerische Integration von Naturschutzbelangen bei

[836] *Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg*, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, 2004, S. 19 und 28.
[837] Denkbar dürfte es zur Erreichung der Integrationslösung insbesondere sein, dass behufs einer Renaturierung diejenigen Brachflächen, welche keine sinnvolle Nachnutzungsperspektive aufweisen und beispielsweise am Ortsrand der Gemeinde oder außerhalb des geschlossenen Siedlungskörpers liegen, durch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (Entwicklungssatzung) zu einem zusammen hängenden, unter Schutz zu stellenden Areal zusammen gefügt werden.
[838] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha" für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 10.
[839] *Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft*, Landtags-Drs. 3/6500, „Reduzierung des Flächenverbrauchs/Bodenschutz", 2002, S. 3.
[840] Hierzu etwa *Czybulka*, Der rechtliche Rahmen für die Integration des Naturschutzrechts in andere Politik- und Verwaltungsbereiche, Manuskript zum sechsten Warnemünder Naturschutzrechtstag, 2003, S. 2.
[841] Vgl. nur *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, S. 158 ff.; *SRU*, Umweltgutachten, 2000, Tz. 416.
[842] *SRU*, Umweltgutachten, 1994, Tz. 464; *SRU*, Umweltgutachten, 1996, Tz. 245.

alternativen Nutzungen (über Vorrang- und Vorbehaltsgebiete) im Freiraum nicht feststellbar sei[843].

Die *generelle Kritik an der Landschaftsplanung* macht sich überdies an einer mangelnden Aufstellung der Landschaftspläne auf kommunaler Ebene fest sowie daran, dass sich qualitativ die Landschaftsplanung nicht hinreichend gegen Raumordnungs- und Bauleitplanung habe durchzusetzen vermocht, was darin resultiere, dass die Diskussion um eine Weiterentwicklung der Landschaftsplanung zum Instrument einer „örtlichen Umweltleitplanung" abgeebbt sei[844]. Unumstritten stellt indes heute die Landschaftsplanung nach den §§ 13 ff. BNatSchG einschließlich ihrer Planwerke ein wichtiges Instrument für den Bodenschutz dar[845]. *Integrierte Landschaftsplanung* bedeutet regelmäßig, dass der Landschaftsplan Teil des örtlichen Bauleitplans wird; dies beinhaltet freilich auch, dass die in den Landschaftsplänen enthaltenen Informationen primär Aussagen hinsichtlich Art und Intensität künftiger Flächennutzungen unter Berücksichtigung ökologisch-naturschutzfachlicher Aspekte zu treffen haben, weshalb der Stellenwert dieser Pläne sowohl zur Reduzierung des Flächenverbrauchs als auch zur angestrebten Renaturierung konkret eingrenzbarer, großflächiger Ortsteile als sehr hoch einzuschätzen ist[846].

In der Fachliteratur wird insbesondere das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als Basis für die Schaffung sowohl eines Pools aufwertungsfähiger Brachflächen als auch für die Errichtung eines gemeindeweiten Flächenreservoirs bzw. Bodenfonds zur Steuerung des Flächenmarkts über das Anbieten geeigneter revitalisierungsfähiger Stadtareale anerkannt[847]. Planerische Maßnahmen zur *Umsetzung des Vermeidungsgebots* können wie folgt aussehen: Räumliche Differenzierungen zwischen überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen, die Rücksicht nehmen auf die natürlichen Gegebenheiten, Bezugnahme auf die ökologischen Faktoren des Naturhaushalts sowie auf das „optische Beziehungsgefüge" des Landschaftsbildes, ebenso hinsichtlich der Festlegung

[843] Pointiert *Czybulka*, Der rechtliche Rahmen für die Integration des Naturschutzrechts in andere Politik- und Verwaltungsbereiche, Manuskript zum sechsten Warnemünder Naturschutzrechtstag, 2003, S. 1.
[844] Dazu *Riedel/Lange*, Landschaftsplanung, 2002, S. 271; *Maaß/Schütte*, Naturschutzrecht, in: Koch, Umweltrecht, § 7, Rdnr. 66.
[845] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12, Rdnr. 58; *Riedel/Lange*, Landschaftsplanung, 2002, S. 155.
[846] Dazu bereits *Tesdorpf*, Landschaftsverbrauch, 1984, S. 386 ff.; *Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg*, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, 2004, S. 19.
[847] BVerwG, DVBl. 1998, S. 1294, 1298; *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 95; *Porger*, WiVerw 1999, S. 36, 48.

baulicher Nutzungsmöglichkeiten auf den in Rede stehenden „Satzungsgrundstücken“ (landschaftsadäquate Bauweise, Einbindung in die Landschaft, Dach- und Fassadenbegrünung von Bauwerken), Vereinbarungen über den Erhalt schützenswerter Naturbestandteile, Ausgestaltung einer Natur schonenden, gleichwohl baulich erforderlichen Versiegelung des Oberbodens (Herstellung von Pkw-Stellplätzen mit einem wasserdurchlässigen Baumaterial) sowie schließlich der Ausschluss von Flächen für Baustelleneinrichtungen, Zufahrtsstraßen, Erdaushub- bzw. Materiallagerplätzen und Installation von Lärm- und Sichtschutz.

7.2.5.1 Entwicklungsbereichssatzung als Integrationsinstrument

Einerseits bemüht sich die Rechtsprechung des *Bundesverwaltungsgerichts*, wie oben gezeigt, um eine ausgewogene Austarierung im „Spagat“ zwischen individuellem Eigentumsschutz und den auf Grund der städtebaulichen Situation gegebenen Notwendigkeiten zur Einleitung einer Entwicklungsmaßnahme[848], andererseits ist ein Einsatz des Instruments durch die Kommunen – dieses ist an dieser Stelle kritisch zu konstatieren – beispielsweise im Rahmen eines Brachflächenrecyclings eher die Seltenheit. Daneben dürfte es um die Frage gehen, wie die Wiedernutzung brach gefallener Flächen erreicht werden kann bzw. wie planerisch durch die Entwicklungsmaßnahme „Tabuflächen“ entwickelt werden können, die man nicht einer erneuten Inwertsetzung mit Bauvorhaben oder Verkehrs- und Infrastrukturanlagen unterziehen möchte[849].

Setzt man argumentativ an dem Gemeinwohlgrund zur Wiedernutzung zusammen hängender, großflächiger und brach liegender Gebiete nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB an und bezieht man in die Überlegungen darüber hinaus mit ein, dass der Entwicklungsbereich infrastrukturell keineswegs eine vollständige Bebauung aufweisen muss, solange die Zuführung zu einer neuen städtebaulichen Entwicklung sicher gestellt ist[850], taucht unweigerlich die Frage nach der Renaturierungsfähigkeit zusammen hängender Gebiete auf, die als Resultat mangelnder Wohnbaulandnachfrage nach den planerischen Vorstellungen der

[848] BVerwG, BauR 1998, S. 1220 ff.
[849] Die vorhandenen Entsiegelungspotenziale innerhalb und außerhalb von Siedlungen sind zu nutzen, unterbrochene Lebensraumverbünde für Tier- und Pflanzenarten möglichst wiederherzustellen, und eine Vernetzung der Freiräume ist als Voraussetzung für die Schaffung eines bundesweiten Biotopverbunds aufzufassen, der mindestens 10 % der Landesfläche ausmachen soll. Vgl. zur Einbettung dieser Vorgaben in eine fächerübergreifende Strategie zur Reduzierung des Flächenverbrauchs jüngst *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 13.
[850] BVerwG, BauR 1998, S. 1220 ff.

Kommune kein bauliches Entwicklungs- und Aufwertungspotenzial aufweisen, wenn ergo mithin das von der Rechtsprechung geforderte, zur Durchführung der Maßnahme koordinierte Maßnahmenbündel eine zur baulichen (Wieder-)Inwertsetzung alternative Konzeption des Planungsträgers ergibt[851]. Aus den Kriterien des § 2 Abs. 1 BNatSchG kommen als durch die Anwendung der Entwicklungsmaßnahme zu integrierende Belange zuvörderst die siedlungsbezogenen Aspekte in Betracht. Im Einzelnen sind dies[852]:

- *Grundsatz Nr. 10*: Auch im besiedelten Bereich sind die noch vorhandenen Naturbestände wie Wald, Hecken, Wegraine, Saumbiotope, Bachläufe, Weiher sowie sonstige ökologisch bedeutsame Kleinstrukturen zu erhalten und zu entwickeln;
- *Grundsatz Nr. 11* besagt, dass unbebaute Bereiche wegen ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt und für die Erholung insgesamt respektive auch im Einzelnen in der dafür erforderlichen Größe und Beschaffenheit zu erhalten sind. Nicht mehr benötigte versiegelte Flächen sind zu renaturieren oder, wenn die Entsiegelung entweder nicht möglich oder nicht zumutbar erscheint, einer natürlichen Entwicklung zu überlassen;
- Aus *Grundsatz Nr. 12* lässt sich ableiten, dass bei der Planung von ortsfesten Anlagen, Verkehrswegen, Energieleitungen oder ähnlichen Infrastrukturvorhaben die natürlichen Landschaftsstrukturen zu berücksichtigen sind[853]. Verkehrswege, Energieleitungen oder ähnliche Vorhaben sollen im Rahmen dieses Grundsatzes derart zusammengefasst werden, dass Zerschneidung und Verbrauch der Landschaft so gering wie möglich gehalten werden;
- Historische Kulturlandschaften und –Landschaftsteile von besonderer Eigenart einschließlich solcher von exponierter Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter bzw. schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler sind schließlich gemäß *Grundsatz Nr. 14* zu erhalten.

Aus der Rechtsprechung des *Bundesverwaltungsgerichts* zur Zulässigkeit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hinsichtlich der Schaffung naturschutzrechtlicher Kompensationsflächen[854] ergibt sich zusätzlich unabhängig von der Frage der Klassifizierung einer Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB nach Auf-

[851] BVerwG, BauR, 1981, S. 554 ff.; *Schäfer*, ZfBR 1997, S. 125, 126.
[852] Dazu *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 38 f.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12, Rdnr. 56.
[853] *Schumacher/Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, § 2, Rdnr. 79.
[854] BVerwG, NVwZ 2001, S. 558 f. Auf diesen Aspekt soll hier nicht näher eingegangen werden.

stellung eines Bebauungsplans gemäß § 166 Abs. 1 Satz 2 BauGB für die Gemeinde im Rahmen der Erarbeitung ihres Eingriffsausgleichskonzepts die Pflicht zur Ausweisung der hierfür in Frage kommenden Flächen innerhalb der der Maßnahme zu Grunde liegenden Satzung, um die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege abwägungsfehlerfrei zu berücksichtigen[855]. Die im Rahmen der Bereitstellung des Abwägungsmaterials sich ergebenden Aspekte stellen mithin einen Beitrag der Landschaftsplanung zu den bauleitplanerischen Aktivitäten der Gemeinden dar und gehen folglich als zu berücksichtigende Belange von Natur und Landschaft in den Abwägungsprozess nach § 1 Abs. 5 und 6 BauGB ein[856].

7.2.5.2 Unterschutzstellungen als Flächenschonungsmaßnahmen

Die Unterschutzstellung eines Gebiets hat insoweit die Erfordernisse von Naturschutz und Landschaftspflege sowie die betroffenen öffentlichen und privaten – insbesondere eigentumsrechtlichen – Belange im Rahmen der Bauleit- und Fachplanung miteinander abzuwägen[857]. Den §§ 2 Abs. 1 und 6 Abs. 2 BNatSchG sind in diesem Kontext eine Aufstellung der Abwägungsgebote sowie Beteiligungs-, Anhörungs- und Abstimmungspflichten zu entnehmen[858]. Ob sich freilich die dargestellten Erfordernisse eines haushälterischen Umgangs mit Grund und Boden gegenüber konkurrierenden Belangen werden durchsetzen können, hängt nicht zuletzt von einer Erfassung und Darstellung der flächenbezogenen und bodenmorphologischen Daten ab, um die geplante Schutzgebietsausweisung argumentativ absichern zu können[859].

Maßnahmen des Naturschutzes im Rahmen der *Stadtumbaupolitik* haben zu berücksichtigen, dass trotz eines regional ausreichenden Angebots an Bauland die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme auf im Wesentlichen brach gefallenen innerstädtischen Flächen dem enteignungsrechtlichen Gemeinwohlerfordernis entspreche, wenn sie dem Siedlungsflächenwachstum entgegen wirke sowie im Rahmen einer „ökologischen Gesamtbilanz“ deutliche Vorteile gegenüber anderen Standortalternativen auf bisher landwirtschaftlich genutz-

[855] Siehe zum Ganzen nur *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 321.
[856] *Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, 2001, Rdnr. 312.
[857] BVerwGE 67, S. 74, 78; OVG Koblenz, UPR 2000, S. 79.
[858] *Schumacher/Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, § 2, Rdnr. 3 ff.
[859] *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 46; *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 31 f.

ten Grundflächen habe, bei denen die Eigentumsverfügbarkeit gegeben sei[860]. Abgesehen von der durch das *Bundesverwaltungsgericht* judizierten „Unbedenklichkeitserklärung", wonach Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes verfassungsrechtlich zulässige Eigentumsinhaltsneubestimmungen darstellen[861], sind hinsichtlich der eigentumsverfassungsrechtlichen Einordnung der mit einer Schutzgebietsfestsetzung einher gehenden Nutzungseinschränkungen sowohl Eingriffe in den Bestand des Eigentümers als auch in von ihm getätigte Investitionen vorzunehmen bzw. unumgänglich[862]. Das *Bundesverwaltungsgericht* steht – in Anlehnung an die neuere Eigentumsdogmatik des *Bundesverfassungsgerichts*[863] - nunmehr auf dem Standpunkte, dass ein Eingriff in eigentumsrechtlich verfestigte Rechtspositionen über die Anwendung der Inhalts- und Schrankenbestimmung erfolgen kann[864], wenn auch im Wege ihrer entschädigungspflichtigen Ausgestaltung[865].

7.2.5.3 Schutzgebietsausweisungen nach dem BNatSchG

Neben dem Instrument des Landschaftsplans bzw. des Pflege- und Entwicklungsplans[866] zur Erreichung der Erfordernisse und Maßnahmen für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt als weitere Maßnahme nach dem Bundesnaturschutzgesetz gem. §§ 22 ff. die Erklärung von Teilen der Natur und Landschaft u. a. zum Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, geschützten Landschaftsbestandteil sowie zum gesetzlich geschützten Biotop in Frage[867]. Da die Erklärung zum Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet durch die Bundesländer auf dem Wege des Erlasses entsprechender Rechtsverordnungen geschehen soll (§ 22 Abs. 3 BNatSchG) oder in Form von Satzungen durchgeführt wird[868], bietet es sich an, das Verfahren auf Grund der gebotenen Beteiligung betroffener Gemeinden, Behörden sowie öffentlicher Planungsträger möglichst parallel zur

[860] *Runkel*, ZUR-Sonderheft, 2002, S. 138, 143.
[861] BVerwGE 3, S. 335; 4, S. 57, 60; 49, S. 365, 368; 67, S. 84, 86; 67, S. 93, 95; 84, S. 361, 370 f.; BVerwG, DVBl. 1993, S. 1141 f.
[862] *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11, Rdnr. 62.
[863] Diese gilt bekanntlich seit der Entscheidung in BVerfGE 83, S. 201, 211 ff.
[864] BVerwG, DVBl. 1993, S. 1141, 1142 f.
[865] BVerfGE 84, S. 361; *Maaß/Schütte*, Naturschutzrecht, in: Koch, Umweltrecht, § 7, Rdnr. 30 f.
[866] Detailliert hierzu *Riedel/Lange*, Landschaftsplanung, 2002, S. 174 ff.
[867] Der Flächenschutz wird als das klassische Steuerungsinstrument des Naturschutzes angesehen. Dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11, Rdnr. 64 ff.; Gassner, Das Recht der Landschaft, 1995, S. 193 und 208 ff.
[868] So erfolgt in Nordrhein-Westfalen die Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten über das Instrument des Landschaftsplans, der von den Kreisen und kreisfreien Städten gemäß § 16 LG NW als unbefristete Satzung aufgestellt wird.

Festsetzung von Ortsteilen für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zu betreiben[869], vor allem wenn man eine Rekultivierung der im Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücke respektive die Steuerung der baulichen Entwicklung erwägt[870]. In Betracht kommt hier in erster Linie die entwicklungsmaßnahmenbezogene Vorbereitung für die Ausweisung und Festsetzung eines Landschaftsschutzgebiets nach § 26 BNatSchG[871]. Nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG kann sowohl die Entwicklung von Flächen der Zielvorstellung einer Schutzgebietsausweisung unterliegen[872] als auch die Einrichtung einer Pufferzone, die zwar nicht unter das Schutzregime fällt, indes für die Aufrechterhaltung des „Schutzgebietskerns" erforderlich ist[873].

Für die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets – die Festsetzung eines Ortsteils als Naturpark nach § 27 BNatSchG dürfte wegen der erforderlichen Flächengröße eines Naturparks regelmäßig nicht in Betracht kommen – spricht mithin zusammenfassend, dass sie eine räumliche Unterschutzstellung partiell bebauter Flächen erlaubt[874]. Die Geeignetheit von Landschaftsschutzgebieten hinsichtlich der Steuerung der baulichen Entwicklung des Gemeindegebiets steht mittlerweile außer Frage, da selbst privilegierte Außenbereichsvorhaben nach § 35 BauGB einen Ausschluss erfahren können[875]. Zu überlegen wäre des Weiteren in diesem Zusammenhang, ob nicht die von dem *Sachverständigenrat für Umweltfragen* geforderten differenzierten Schutzzweckdefinitionen nebst Beschreibungen des Gebietscharakters in den Verordnungen[876] textlich in den von der Gemeinde aufzustellenden Satzungsbeschluss der Entwicklungsmaßnahme integriert werden können.

---

[869] Dahin gestellt bleiben kann in diesem Kontext, dass die rahmenrechtlichen Vorgaben des BNatSchG nicht als hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Schutzgebietserfassung und –Festsetzung angesehen werden und insoweit nach § 22 BNatSchG einer Konkretisierung durch das entsprechende Landesrecht bedürfen.
[870] Zur Zulässigkeit der Erstreckung eines Landschaftsschutzgebiets auf bebaute Flächen: OVG Greifswald, Urt. v. 20.4.1994, 4 K 25/93 (juris).
[871] Zur Festsetzung *Fischer-Hüftle/Schumacher/Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, § 26, Rdnr. 5 und 32 f. für Bauvorhaben im Innen- und Außenbereich. Die Naturschutzbehörde müsste sich im Rahmen der Anwendbarkeitsprüfung der Entwicklungsmaßnahme mit der zuständigen Stadtplanungsbehörde koordinieren. Damit die Planung ihre Zielvorgaben für eine schonende und sparsame Bodeninanspruchnahme effektiv zu erfüllen vermag, sind fachliche Zuarbeit und Kooperation mit der Landschaftsplanung unabdingbare Voraussetzungen (Integration der Landschaftsplanung in die örtliche Bauleitplanungsebene sowie in das Entwicklungsmaßnahmesatzungsaufstellungsverfahren nach § 165 Abs. 6 BauGB).
[872] BVerwG, NuR 1998, S. 37; anders OVG Hamburg, NordÖR 1998, S. 443, 444; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, S. 639, 641.
[873] BVerwG, NVwZ-RR 1997, S. 92.
[874] OVG Greifswald, Urt. v. 20.4.1994 – 4 K 25/93 (juris).
[875] BVerwG, ZfBR 2000, S. 428.
[876] *SRU*, Umweltgutachten, 1996, Tz. 248; *SRU*, Umweltgutachten, 1998, Tz. 991 ff.

7.3 Erhaltungssatzungen als Steuerungsinstrumente der Flächennutzung

Die Steuerungsleistung von Erhaltungssatzungen für die kommunale Flächennutzung ergibt sich aus der Verknüpfung dieser Satzung mit Genehmigungsvorbehalten und bedeutet folgerichtig ein gewisses Eingriffsinstrument gegen Grundeigentümer[877]; Voraussetzung für eine Anwendbarkeit im Rahmen des Stadtumbaus ist eine gebietliche Festlegung nach § 172 BauGB. Was die förderrechtliche Begleitung des Stadtumbaus anbelangt, ist die Hergabe von Fördermitteln teilweise an das Vorliegen einer Erhaltungssatzung gebunden[878]. Typologisch empfiehlt sich eine Differenzierung: Liegt eine Erhaltungssatzung zur Sicherung der städtebaulichen Gestalt (§ 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) vor, unterliegen Rückbau, Objekt- und Nutzungsänderung sowie die Errichtung einer baulichen Anlage einem spezifischen bundesrechtlichen Genehmigungsvorbehalt, für dessen Wahrnehmung die Gemeinde verantwortlich zeichnet. Liegt hingegen die „Ausweisung" als Milieuschutzgebiet (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) vor bzw. als Umstrukturierungsgebiet (§ 172 Abs. 1 Nr. 3 BauGB), besteht grundsätzlich der gleiche Genehmigungsvorbehalt mit Ausnahme der Errichtung der baulichen Anlage[879].

Gemäß § 172 Abs. 3 S. 2 BauGB vermag eine Kommune mit der Satzungserstellung zu erreichen, dass eine Baugenehmigung für eine Maßnahme zu versagen ist, die zwar planungsrechtlich nach den §§ 30 ff. BauGB zulässig wäre, jedoch als „Fremdkörper" den Zielen einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB widerspricht[880]. Gemäß § 172 Abs. 5 BauGB darf eine Genehmigung nur versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf unter Zugrundelegung eines Sozialplans zu gewährleisten; wurde ein Sozialplan nicht aufgestellt, ist er von der Gemeinde nach § 180 BauGB zu erarbeiten[881]. Erscheint die Erhaltung einer baulichen Anlage aus wirtschaftli-

[877] Das städtebauliche Erhaltungsrecht wird als verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG klassifiziert; vgl. dazu BVerfG, DVBl. 1987, S. 465.
[878] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung), 2003, Art. 2 Abs. 1 Ziff. b.
[879] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 47 f.
[880] BVerwG, NVwZ-RR 2003, S. 259; *Volpert/Bachmann/Diederichsen*, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, S. 328.
[881] Den Ablauf einer Umstrukturierungsmaßnahme ausschließlich auf die Grundlage eines Sozialplanes nach § 180 BauGB zu stützen und in Stadtumbaugebieten diese Sozialplanung, die durch Untersuchungen und Erörterungen mit den Betroffenen eine Vermeidung bzw. Milderung nachteiliger Auswirkungen der Umplanungen zu erreichen sucht (vgl. *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 180, Rdnr. 3 f.) dürfte regelmäßig nicht ausreichend sein, da zur Durchsetzung der Innenentwicklungsziele einer Kommune in Stadtumbaugebieten vorrangig besondere städtebaurechtliche Steuerungsinstrumente in Betracht kommen. Dem trägt zukünftig § 171 d BauGB n. F. Rechnung, indem eine nach dieser Vorschrift erstellte Satzung in das Allge-

chen Gründen auch unter Berücksichtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht mehr zumutbar zu sein, ist eine Genehmigung in entsprechender Anwendung des § 172 Abs. 4 Satz 2 BauGB zu erteilen.

Die Kompetenz des öffentlichen Planungsträgers zur gebietlichen Festlegung einer Erhaltungssatzung schließt freilich die Aufstellung eines Bebauungsplans für das betreffende Areal nicht aus; unberührt bleiben außerdem die Einsatzmöglichkeiten des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts, dessen Steuerungsinstrumente – die Auswahl richtet sich nach der städtebaulichen Zielsetzung des Plangebers – isoliert oder auch in Kombination miteinander zur Anwendung kommen können[882].

7.3.1 Erforderlichkeit eines neuen Gebietstypus für den Stadtumbau

Legt die Gemeinde ihrer städtebaulichen Zielsetzung die planerische Bewältigung des Stadtumbaus zu Grunde, wird man diagnostizieren können, dass es prinzipiell nicht einer gewissen Plausibilität entbehrt, den städtebaulichen Erfordernissen, die aus dem Stadtumbau resultieren, mit einer *Umstrukturierung* im Sinne des § 172 Abs. 1 Nr. 3 BauGB zu begegnen. Fraglich ist neben einer möglicherweise durchzuführenden Anpassung des Umfangs der jeweiligen Genehmigungspflicht an die besonderen Aufgaben des Stadtumbaus die Passgenauigkeit eines Umstrukturierungsgebietstyps für ein Stadtumbaugebiet. Um die bauliche Innenentwicklung unter der Zielsetzung der Reduzierung des Freiflächenverbrauchs bedarfsgerecht in Stadtumbaugebieten steuern zu können, wird auch hier eine Kenntlichmachung der abgebenden und aufnehmenden Gebiete durch die Satzung empfohlen: Die Gemeinde sollte sich im Zuge der Umsetzung ihres Bestandsentwicklungskonzepts über eine Gebietsfestlegung – zum Zeitpunkte der räumlichen Fixierung des Stadtumbaugebiets – im Klaren sein.

Um von Seiten der Kommunen in angemessener Weise auf die Steuerung der Nachnutzung umzustrukturierender Areale Einfluss nehmen zu können, wird derzeit erwogen, insbesondere den Neubau von Anlagen einer wie skizziert mit der Erhaltungssatzung verwobenen Genehmigungspflicht zu unterziehen, nicht zuletzt, um eine bauliche Nachnutzung wäh-

meine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB sowie in die Aufzählung der Enteignungszwecke nach § 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB einbezogen wird.

[882] BVerwG, NVwZ 2001, S. 1043, 1046.

rend der Geltungsdauer der Satzung zu verhindern[883]; eine Einbeziehung der Bildung von Wohnungseigentum in die Genehmigungspflicht bietet neben der Verstärkung der Sperrwirkung einer Satzung zugleich den Vorteil, eine Befristung der Satzungsgeltungsdauer zu erlangen und in diesem Sinne einen Beitrag zur planerischen Festsetzung eines „Nichtbaurechts bzw. Entbauungsrechts auf Zeit“ via einer Umstrukturierungsmaßnahme zu leisten.

Eine modifizierte Umstrukturierungssatzung, die ein flexibel einsetzbares, „weiches“ Steuerungsinstrument darstellt, vermag danach gebietsscharf angewendet zu werden für[884]:

- abgebende und aufnehmende Gebiete, wenngleich der Anwendungsbereich zuvörderst für „abgebende“ Areale eröffnet sein dürfte;

- eine Verhinderung einerseits städtebaulich unerwünschter Abrisse sowie andererseits unerwünschter Nachnutzungen durch Neubauten bzw. Umnutzungen während der Geltungsdauer der Satzung über das Instrumentarium der Genehmigungsversagung;

- einen ausreichenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Vorgabe städtebaulicher Leitlinien für das Umstrukturierungsgebiet zum Zeitpunkt der Ausübung des Genehmigungsvorbehalts, da die Ablaufsicherung das primäre Planungsziel darstellt und weniger die Sicherung eines angestrebten Zustands und schließlich

- für eine temporäre Zwischen- und Nachnutzung, für die eine lediglich befristete Genehmigung zulässig ist, was im Übrigen das Wesen einer Ablaufsicherung kennzeichnet[885].

Eingedenk der Rechtstatsache, dass durch die Umstrukturierungsmaßnahme zwar nicht auf eine positive Anordnung von Rückbau- und Umbautätigkeiten auf einem konkreten Grundstück wird eingewirkt werden können – dies ist rechtlich nur im Rahmen der städtebaulichen Gebote zu bewerkstelligen[886] – dass indes bei dem Beschluss der Satzung bestimmt

[883] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, 2003, S. 24.
[884] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, 2003, S. 25; *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 6 f.
[885] *Schmidt-Eichstaedt*, IzR 2003, S. 695, 705.
[886] Siehe dazu **Kap. II. 6.3**.

oder zugelassen werden kann, dass stadtumbauliche Prozesse während des laufenden Verfahrens bzw. dauerhaft zur Nichtnutzung bisher bebauter oder bebaubarer Flächen führen, unterscheiden sich diese mit dem *neuen Gebietstyp* verknüpften Maßnahmen zentral von den Sanierungs- und Entwicklungsinstrumenten (§§ 136 ff. BauGB, §§ 165 BauGB), die nach bisherigem städtebaulichem Wachstums-Verständnis eine erneute bauliche Inwertsetzung von Flächen intendieren[887].

Die Versagung und Erteilung einer Genehmigung könnte durch informelle Planwerke (z B. integrierte Stadtentwicklungskonzepte zur Steuerung des Stadtumbaus) begleitet werden, womit zugleich neben sozialplanerischen auch städtebauliche Kriterien innerhalb des Genehmigungsvorgangs zur Geltung kommen könnten; lassen sich indes keine Neuordnungsziele aufstellen, reicht eine stadtplanerische Freilegungsabsicht von Flächen durch Rückbaumaßnahmen als städtebauliche Zielvorstellung aus[888].

[887] *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7.
[888] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 45.

III. Zusammenfassende Betrachtung der rechtlichen Aspekte für Flächenverbrauchsreduktionsstrategien

1. Aspekte der Bauleitplanung

Wie in dieser Analyse bereits detailliert dargelegt[889], verfügen die Kommunen im Baubereich sowie in der Siedlungsflächenentwicklung über erhebliche Gestaltungsspielräume; gleichzeitig sind sie die zentralen Akteure bei der Bodenflächeninanspruchnahme. Die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Instrumentarien zur Steuerung der baulichen und sonstigen Entwicklung finden ihre Verankerungen in den jeweiligen Planungsebenen der Raumordnung (ROG sowie die Landesplanungsgesetze) und in der Bauleitplanung (BauGB). Die Hauptprobleme hinsichtlich der Durchsetzung der Flächenverbrauchsreduktionsziele werden regelmäßig in der Umsetzung und im Vollzug der Instrumente erblickt. Gleichzeitig kann eine enge Verknüpfung zwischen gesellschaftlichem Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit, die den Zugang zu Grund und Boden mit beinhaltet, festgestellt werden. Gleichzeitig besteht weitgehend Konsens darüber, dass sowohl die Mengen- als auch die Qualitätsziele der Flächeninanspruchnahme beachtlich sind[890] und dass letztere nur zusammen über eine Flächenhaushaltspolitik erreichbar scheinen[891]. Ein wesentlicher Grundpfeiler und gleichzeitig Ansatzpunkt für gegenwärtig diskutierte Optimierungsstrategien stellt somit die kommunale Bauleitplanung dar; Vorschläge zur Erreichung der Flächenverbrauchsreduktion konzentrieren sich auf dieser Ebene auf einen Verzicht von Flächenneuausweisungen bzw. auf die Rücknahme bereits erteilter Baurechte, um die Flächenverbrauchsvorgabe der *Bundesregierung* in die Tat umzusetzen.

Eine demgemäß ausgerichtete Flächenhaushaltspolitik muss sich von der Warte der Bauleitplanung aus betrachtet beschäftigen mit der Effektivierung regulativer Instrumente[892]. Eine denkbare bauleitplanerische Flankierung zur Erreichung des Flächenverbrauchsreduktionsziels wäre der Bedarfsnachweis für die Neuausweisung von Bauland durch die Kommunen, mithin die Einführung einer Nachweispflicht des (öffentlichen wie privaten) Pla-

[889] Siehe dazu ausführlich oben **Kap. II. 1**.
[890] Dazu oben **Kap. I. 3**.
[891] Dazu bereits *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*, Empfehlungen und Thesen, in: Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 4 ff.
[892] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 21 ff.; *Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg*, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, 2004, S. 17 ff.

nungsträgers, dass keine innerörtlichen Flächenressourcen (mehr) vorhanden sind, was als Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit eines Flächennutzungsplans ausgestaltet werden sollte, mit der rechtlichen Konsequenz, dass die Ausweisung von Bauland im Außenbereich nur dann genehmigungsfähig ist, wenn die Gemeinde den Nachweis erbringt, dass in der Region keine adäquaten Flächenressourcenreserven vorhanden sind (Optimierung der Suche nach Flächenalternativen). Gefordert wird ferner die Vorgabe von Mindestdichten für neue Baugebiete; die Mindest-Geschossflächenzahlen sollen von 0,6 bis 0,8 reichen, zusätzlich könnte eine jeweils zwei- bis viergeschossige Bauweise vorgesehen werden[893].

Insgesamt erachtet man die Modifizierung der Baunutzungsverordnung unter der Leitvorstellung einer verstärkten Nutzungsmischung und Dichte als sinnvoll: Die Kategorien „Wohnbauflächen“ und „Gemischte Bauflächen“ sollten entfallen und durch die Kategorie „Allgemeine Bauflächen“ substituiert werden; die Gebietstypen „Allgemeines Wohngebiet“, „Reines Wohngebiet“ und „Kleinstsiedlungsgebiet“ sollten gestrichen werden ebenso wie die Stellplatzverpflichtung in den Bauordnungen der Länder durch eine bundeseinheitliche Vorgabe in der BauNVO, unter der Zielsetzung, die Vergünstigungen von Stellplätzen und Garagen in den §§ 19 Abs. 4 BauNVO und 21 a BauNVO aufzuheben[894].

Von Seiten der Naturschutzverbände wird derzeit eine Verschärfung der Bodenschutzklausel durch die Ersetzung der Sollbestimmung in eine Istbestimmung in die Diskussion gebracht: „*Mit Grund und Boden ist sparsam und schonend umzugehen*“. Seine Begründung findet dieser Novellierungsvorschlag darin, dass an dieses „weiche“ Instrument im Prinzip die Träger der Bauleitplanung gebunden sind; da die Belange des Pedosphärenschutzes indes nur einen Aspekt von vielen innerhalb des planerischen Abwägungsvorgangs darstellen, vermögen die Träger der Bauleitplanung dieses Gebot im Rahmen ihrer Planung „wegzuwägen“, insbesondere wenn Anreize dafür bestehen, in der wirtschaftlichen Konkurrenz um Ansiedlungsentscheidungen von Investoren und Einwohnern das Flächenschonungsgebot in der Abwägung zu überwinden[895].

[893] Dazu jüngst *Troge/Hülsmann/Burger*, DVBl. 2003, S. 85, 88.
[894] Siehe zur aktuellen Debatte um die Effektivierung des bauleitplanerischen Instrumentariums: *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 17 f.
[895] Dazu *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht*, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 57 f.

Hier schließt sich die Frage an, ob der Bundesgesetzgeber verbindliche Vorgaben für den Abwägungsvorgang dergestalt zu treffen vermag, Flächenverbrauchsreduktionsziele als Planungsleitsätze auszugestalten. Die Problematik der Unterlegenheit der planerischen Abwägung rechtlicher Schutz- und Beachtenspflichten zu Gunsten von Böden und Flächen betrifft dabei sämtliche planerische Ebenen, beginnend mit der behördlichen Entscheidung hinsichtlich einer konkreten Baumaßnahme, über die Abwägung in der Bauleitplanung bis hin zu Planungsentscheidungen im Rahmen der Regional-, Raumordnungs- und Landesplanung. Des Weiteren wird die Festlegung von Umweltqualitätsstandards für eine Politik der Flächenverbrauchsreduktion einschließlich der (quantitativen) Setzung einer Obergrenze für das künftige Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Regionalplanung erwogen. Diese Ziele sollten Bindungswirkungen entfalten, unter Einführung einer Ahndungsmöglichkeit im Falle von Zielabweichungen[896], wobei gewisse Grenzen zur Durchsetzung von landesrechtlichen Ge- und Verboten auf kommunaler Ebene durch die verfassungsmäßig garantierte kommunale Planungshoheit gesetzt sind. Regulative Instrumente benötigen von daher einen effektiven Kontroll- und Sanktionsmechanismus, damit die Vorschriften auch eingehalten werden[897].

Eine strikte Pflicht, das Bodenschutzgebot zu beachten, um damit eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen, könnte sich zuvörderst daraus ergeben, dass der Schutz der Pedosphäre generell der planerischen Abwägung entzogen würde. Hierzu ist freilich anzumerken, dass eine solche gesetzliche Voranstellung jeder geordneten, auf ein Mindestmaß an planerischer Flexibilität angewiesenen städtebaulichen Planung der Gemeinden diametral entgegen liefe; eine Verschärfung bzw. Modifizierung des geltenden Rechts erscheint daher in diesem Punkte als nicht vonnöten, vor allem vor dem Hintergrund der mit dem EAG Bau einher gehenden Novellierungen, die einen zusätzlichen Ökologisierungseffekt des Städtebau- und Bauleitplanungsrechts mit sich bringen dürften[898].

[896] *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 17.
[897] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 19 f.; *Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg*, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, 2004, S. 27 f.
[898] Dazu umfassend **Kap. II. 3**.

2. Aspekte der Bauland- und Brachflächenkatastererstellung

Von entscheidender Bedeutung für eine Politik der Flächenschonung ist die Ermittlung des tatsächlich auf kommunalem Territorium vorhandenen Wiedernutzungspotenzials. Unstrittig ist die Bedeutung informatorischer Ansätze innerhalb der Flächenhaushaltspolitik anerkannt, informiert doch beispielsweise ein Baulückenkataster eine Kommune über den Siedlungsbestand und vermag potenziellen Investoren Hinweise darauf zu geben, auf welchen innerstädtischen Flächen gebaut werden kann[899], inwieweit ihre Berücksichtigung bei gemeindlichen Planungsmaßnahmen zu gewährleisten sowie ihre kontinuierliche Fortschreibung mittels geographischer Informationssysteme durchzusetzen ist[900]. Zusätzlich könnte sich eine fortlaufende Beobachtung der Flächeninanspruchnahme über ein digitales Flächeninformationssystem anbieten, das es den für die Planung Verantwortlichen ermöglichte, die Zielerfüllung ihrer strategischen Flächenverbrauchsvorgabe zu evaluieren; zu denken wäre etwa an „Flächenentwicklungsberichte", die hinreichend Auskunft geben könnten über das Ausmaß tatsächlicher Flächeninanspruchnahme ebenso wie über den Erfolg der ergriffenen Flächenschonungsmaßnahmen durch Baulücken- und Brachflächenkataster (nutzungsbezogene Flächenpotenzialkarten), die stadtteilbezogene und flächenrelevante Nutzungsstrukturen abbilden und nach Möglichkeit regionale Planungs- und Bodenmarktinformationen enthalten müssten[901].

Städtebaurechtlich stellt nach § 200 Abs. 3 BauGB ein Baulandkataster nicht nur eine lediglich flächenbezogene, sondern zugleich eine grundstücksbezogene Darstellung des in einer Kommune vorfindlichen Grundflächenbestands dar, die über Lagekarten, Flurstücksnummern, Straßennamen und Grundstücksgrößen detaillierte Aussagen über jedes Grundstück erlauben, wozu sich qua Grundbuch präzise der jeweilige Eigentümer ermitteln lässt[902]. Neuere raumbeobachtende Untersuchungen[903] legen den Schluss nahe, dass beispielsweise für die Umnutzung von Industrie- und Gewerbearealen neben dem Problem der

[899] Instruktive Beispiele aus der Landeshauptstadt Baden-Württembergs finden sich unter www.stuttgart-bauflaechen.de. (22.10.2003)

[900] *Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen*, Kommunales Flächenressourcenmanagement (Arbeitshilfe), 2003, S. 5 ff.

[901] *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 21.

[902] Dazu *Schmidt-Eichstaedt*, Das Baulandkataster, 2000, S. 32; *Koll-Schretzenmayr*, Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, 2000, S. 103.

[903] *Koll-Schretzenmayr*, Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, 2000, S. 102 ff.; *Schmidt-Eichstaedt*, Das Baulandkataster, 2000, S. 116 f. Das Erfordernis einer parzellenscharfen Nutzungstypenkarte zur Erfassung der „Konfliktpotenziale", die insbesondere Eigentumsverhältnisse beinhalten, betonen hinsichtlich der Instrumentalisierung der Landschaftsplanung in die örtliche Bauleitplanung als planungsrechtliche Strategie der Flächenschonung *Riedel/Lange*, Landschaftsplanung, 2002, S. 180 f., 194.

Parzellierung dieser Flächen auch grundeigentumsrechtliche Aspekte eine Rolle zu spielen vermögen. Aus der Einsicht in die Grundbücher (§ 2 GBO) ergibt sich, dass die zur Umnutzung vorgesehenen Flächen mindestens von einem Grundeigentümer gehalten werden, der einen vergleichsweise hohen Flächenanteil aufweist. Im Falle des Vorhandenseins mehrerer Industriebetriebe können analog dazu die entsprechenden – erneut großflächigen – Parzellenanteile der Eigentümer ermittelt werden. Einschlägige Untersuchungen bereits aus den 1970er Jahren belegen, dass der Flächenanteil der öffentlichen Hand, gemessen an dem Gesamtterritorium einer Kommune, durchaus beachtlich sein kann; als Gründe können die öffentliche Infrastrukturnutzung oder auch ein Erwerb dieser Flächen aus der Insolvenzmasse eines Privatunternehmens ins Feld geführt werden[904]. Zu fragen ist hier insbesondere, ob überhaupt das Vorliegen gesicherter empirischer Erkenntnisse darüber unterstellt werden kann, dass von Seiten der Grundeigentümer, Nutzungsberechtigten oder sonstigen auf dem Immobilienmarkt Beteiligten, die über Baurechte verfügen, entscheidende Hemmnisse für eine bestandsentwickelnde Flächenhaushaltspolitik errichtet werden[905].

Um hierüber Beurteilungs- und Entscheidungsunterlagen zu erhalten, hat der Planungsträger nach Erstellung eines Bauland- und Nutzungskatasters zur Prüfung der „Kreislauffähigkeit“, d. h. Wiedernutzbarkeit von Flächen auf seinem Territorium folgende Ermittlungsschritte zu absolvieren: Analyse der Eigentumsflächen und ihrer Verfügbarkeit, Eruierung der Verkaufs- und Verwertungsmöglichkeiten, Eigentumsprüfung (Stand des jeweiligen Grundbucheintrags) sowie die Ermittlung der Flurstücks- und Nutzungsentwicklung (bisherige Nutzer, Privatpersonen, Unternehmen). Im Ergebnis könnte eine konsequente Einrichtung des Baulandkatasters die Erreichung folgender strategischer Zielvorgaben der Flächenhaushaltspolitik *in ganz erheblichem Umfange befördern*:

- Erarbeitung von Nachnutzungs- und Verwertungszielen für brach liegende, faktisch wiedernutzbare Flächen und Liegenschaften;
- Zügige planerische Festlegung der Nachnutzungs- und Verwertungsziele;
- Übertragung der für eine Revitalisierungsmaßnahme vorgesehenen Flächen einschließlich der damit verbundenen Eigentümerverantwortung durch Veräußerung an Dritte oder Kommunalisierung;

[904] Vgl. dazu die bereits in den 1970er Jahren durchgeführten Flächenerhebungen von *Epping*, Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 41.
[905] Ähnlich *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 81 f.

- Integrierung der Revitalisierungsmaßnahme in ein planerisch abgesichertes Konzept zur Unternehmensansiedlung auf Gewerbeflächen und damit ggf. Generierung von Arbeitsplätzen[906];
- Herbeiführung eines Nutzungsartenwechsels im Falle von Sanierungsmaßnahmen auf zu rekultivierenden Flächen[907].

3. Aspekte des Rechts der Planverwirklichung

Für eine städtebaurechtlich-planverwirklichende Begleitung einer Flächenschonungsstrategie ist es eine entscheidende Voraussetzung, dass das von den entsprechenden Fachgremien erkannte Umsetzungs- bzw. Vollzugsdefizit in Bezug auf die kommunale Bauplanung beseitigt wird; anders gewendet, dass die Kluft zwischen Planung und Planverwirklichung sowohl durch die betroffenen Grundstückseigentümer als auch durch die hoheitlichen Planungsinstanzen überwunden wird[908]. Im Folgenden sind daher die Effektivierungsmöglichkeiten im Recht der Planverwirklichung zu diagnostizieren, beginnend mit dem Umlegungsrecht.

3.1 Novellierungsbedarf im Recht der Bodenordnung

Aus dem Bericht des *Sachverständigengremiums zur Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch* ergibt sich Ergänzungs- bzw. Novellierungsbedarf im Recht der Umlegung hinsichtlich folgender Aspekte: Unter der Prämisse von Praktikabilität und Verwaltungsvereinfachung wird eine stärkere Verzahnung von städtebaulicher Planung (vor allem im Hinblick auf die Bebauungsplan-Ebene) und den Instrumenten der Planverwirklichung angeregt. Aus den rechtlichen Anforderungen des § 1 Abs. 6 BauGB a. F. und § 1 Abs. 3 BauGB ergibt sich, dass die Möglichkeiten der Planverwirklichung bereits frühzeitig auf der Planebene Berücksichtigung finden müssen; eine Erwähnung der bodenordnenden Instrumente im Rahmen des § 9 Abs. 8 BauGB wird vorgeschlagen. Die von einem Bebauungsplan ausgehenden wesentlichen Auswirkungen auf die Art der Flächennutzung umfassen dabei nicht zuletzt solche auf die Eigentumsverhältnisse und damit auf die gesamten bodenordnerischen Maßnahmen[909].

---

[906] *Deutscher Städtetag*, Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, 2002, S. 10 f.
[907] *Deutscher Städtetag*, Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, 2002, S. 11.
[908] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 20.
[909] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, Bericht des Sachverständigengremiums, 2002, S. 19.

Die Umlegung, so wird durch das Sachverständigengremium erneut betont, sei kein Instrument der Güterbeschaffung[910]; die Eigentumsrechte an den alten Grundstücken gingen nicht unter, sondern sie würden im Wege der Surrogation mit einem katastermäßig neuen Objekt unterlegt[911]. Trotzdem könne es sich empfehlen, über eine Erhöhung des Flächenbeitrags nach § 58 Abs. 1 BauGB nachzudenken; angesprochen ist hier die Variante der *Erschließungsumlegung*, bei der eine Anhebung der Obergrenze von 30 % für den Flächenbeitrag deshalb als schlüssig erachtet wird, weil mit der Integration der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in die Bauleitplanung ein zusätzlicher Flächenbedarf auch in der Umlegung zu erwarten sein wird[912]. Das Instrument der Umlegung wird nicht zuletzt aus den Gründen gestiegener Anforderungen an die Zurverfügungstellung von Verkehrs- und Grünflächen in den Mittelpunkt des Interesses rücken, weil die Obergrenze für den Flächenbeitrag nach § 58 Abs. 1 BauGB seit 1960 unverändert auf 30 % festgesetzt ist[913]. Bei Überschreitung dieses Grenzwerts kann die Gemeinde bei der Flächenumlegung nämlich nicht den Umlegungsvorteil ausschöpfen, wenn es zu einem Übersteigen des Flächenabzugs kommt[914].

Die Wahrung der Substanzgarantie gebietet es, dass der Umlegungsvorteil als Obergrenze für den Flächenbeitrag aufzufassen ist; ein mehr als 30 %iger Flächenbeitrag kann im Rahmen der Umlegung nur in denjenigen Fällen als privatnützig angesehen werden, in denen dem entsprechenden Umlegungsvorteil ein Flächenanteil von mehr als 42,86 % gegenüber steht[915]. Das Sachverständigengremium spricht der Vorgabe eines geringeren Flächenbeitrags eine „*erzieherische Wirkung*“ zu, da jene Obergrenze einen haushälterischen Umgang mit Grund und Boden herbeizuführen vermag[916]. Als fraglich erweist sich aber, ob § 55 Abs. 2 Satz 3 BauGB zu einer Optimierung nachhaltiger Flächennutzung insofern beitragen kann, als eine Ersetzung des Terminus „*Grünflächen*“ durch „*Flächen*“ in § 55 Abs. 2 Satz 3 BauGB vorgenommen würde. Wie sich aus § 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB ergibt, ist das derzeitige Verfahren in Bezug auf „*Flächen ... für Grünanlagen*“ anwend-

[910] BVerfG, NVwZ 2001, S. 1023; *Runkel*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138, 141.
[911] BGH, NVwZ-RR 1998, S. 8 f.
[912] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, Bericht des Sachverständigengremiums, 2002, S. 22.
[913] *Dieterich*, Baulandumlegung, Rdnr. 218.
[914] Dazu nur *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 58, Rdnr. 9.
[915] Zur Anwendbarkeit in Rückbaugebieten Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 34.
[916] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, Bericht des Sachverständigengremiums, 2002, S. 23.

bar; betroffen seien hier (lediglich) nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB festgesetzte bzw. festsetzbare *öffentliche Grünflächen*. Der Vorwegabzug solcher Areale ist vorzusehen, wenn sie eine Funktion als durch die Errichtung von Bauvorhaben verursachte Ausgleichsflächen im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB übernehmen[917], mithin eine Doppelstellung inne haben: einerseits dienen sie als Erholungsareale für die in dem Baugebiet Wohnenden – und somit der Solidargemeinschaft – andererseits fungieren sie als mit der konkreten überbauten Fläche in Zusammenhang stehende Ausgleichsfläche.

Nach Auffassung des Sachverständigengremiums ist die Privatnützigkeit der Umlegung in dem Maße gefährdet, in dem sämtliche bauflächenbedingte Ausgleichsflächen vorweg ausscheidungsfähig wären; auch eine Erhöhung des Flächenbeitrags hätte u. U. die Überschreitung der Privatnützigkeit zur Folge. Ein möglicher – zumindest kalkulatorischer – Lösungsansatz könnte auch im Rahmen der Umlegung in einer behutsamen Modifizierung der Wertermittlung liegen; rechtliches „Einfallstor" wäre die Norm des § 3 Abs. 2 WertV, nach der die Verkehrswert beeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten, Art und Maß der baulichen Nutzung (§ 5 Abs. 1 WertV) sowie die im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu Grunde liegenden Einflüsse (§ 194 BauGB) im Rahmen der Bodenwertermittlung durch geeignete Zu- oder Abschläge bzw. in anderer Weise (§ 14 S. 1 WertV) zu berücksichtigen sind[918].

Im Bereich der Umlegung kann diese Problematik dann virulent werden, wenn im Bewertungsverfahren ein Minderwert der Einwurfsgrundstücke im Vergleich zum ursprünglichen Bodenwert auf Grund der Beseitigung baulicher Anlagen, Anpflanzungen oder Altlasten bei der Zuteilung festgestellt worden ist[919]. Das Sachverständigengremium hat diesen Aspekt vor dem Hintergrund des § 60 BauGB diskutiert, da eine mit dieser Norm korrespondierende Abfindungsregelung fehlt, die einen Geldausgleich für Grundstückswert erhöhende Einrichtungen gewährt[920]. Daher ist eine Ergänzung des § 60 BauGB dergestalt angeregt worden, dass eine Wertminderung von Flächen durch zu beseitigende bauliche Anlagen – etwa im Zuge eines angeordneten Rückbaugebots – einzukalkulieren ist, was im Er-

[917] *Steiner*, NVwZ 1995, S. 12 f.
[918] Vgl. für die Stadtumbaupolitik als Sonderfall des kommunalen Flächenressourcenmanagements: *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 69 ff.
[919] *Dieterich/Kleiber*, Die Ermittlung von Grundstückswerten, 2002, S. 152.
[920] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, Bericht des Sachverständigengremiums, 2002, S. 26; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 60, Rdnr. 5.

gebnis auf eine Kostentragungspflicht des Alteigentümers für die Beseitigung hinaus liefe. Der Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wäre in dem Maße überschritten, in dem Wert mindernde Einrichtungen oder Belastungen bereits im Wege der Ermittlung des Einwurfswertes in Abzug gebracht würden mit der Konsequenz, dass eine Zuteilung an den Eigentümer des belasteten Grundstücks in diesen Fällen gänzlich ausgeschlossen wäre[921]. Eine Umgehung des Problems der Benachteiligung betroffener Eigentümer wird nach alledem darin gesehen, das – etwa mit einer Beseitigungsverfügung „belastete" – Grundstück unter Anwendung der Zuteilungsregelungen des § 59 Abs. 1 BauGB an den ursprünglichen Eigentümer abzugeben; anderenfalls könne man eine Lösung des Problems nur durch die Gewährung eines Geldausgleichs herbeiführen[922]. Im Ergebnis empfiehlt das Sachverständigengremium, § 58 Abs. 1 BauGB um folgenden Satz 4 zu ergänzen: „*Soweit der Umlegungsvorteil den Flächenbeitrag nach Satz 1 übersteigt, ist der Vorteil in Geld auszugleichen*"[923].

Resümierend ergibt sich somit eine optimierte Anwendung des Umlegungsverfahrens innerhalb der Flächenhaushaltspolitik dadurch, dass in Fortschreibung der bisherigen Rechtslage folgende Flächen mobilisierende Regelungen bei Umlegungen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen eingeführt werden könnten: Im Umlegungsplan sind (nunmehr) diejenigen Gebäude oder sonstigen baulichen Anlagen zu bezeichnen, die dem Bebauungsplan bzw. seinen Festsetzungen widersprechen sowie der Verwirklichung der im Umlegungsplan in Aussicht gestellten Neugestaltungen (§ 66 Abs. 2 BauGB) entgegen stehen; aus dieser Regelung geht eine *Stärkung der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten* des § 59 Abs. 8 BauGB hervor. Zur zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufteilung der Grundstücke können Flächen für hintere Zuwege, gemeinschaftliche Hofräume, Kinderspielplätze, Stellplätze sowie Flächen zum Ausgleich gemäß § 1a Abs. 3 BauGB oder für andere Gemeinschaftsanlagen in Übereinstimmung mit den Zielen des Bebauungsplans festgelegt und ihre Rechtsverhältnisse geregelt werden (§ 61 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

[921] *Kleiber*, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Teil VI, Rdnr. 40 ff.
[922] *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7 f.
[923] Damit soll sichergestellt sein, dass im wirtschaftlichen Ergebnis die Verteilungsmaßstäbe der Wertumlegung und der Flächenumlegung gleichwertig gewichtet werden; zudem empfiehlt sich eine Erhöhung des Deckungsbeitrags für Verfahrens- und Sachkosten bei der Flächenumlegung. Dazu *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, Bericht des Sachverständigengremiums, 2002, S. 28. Vgl. dazu auch BauGB n. F., BGBl. 31/2004, S. 1359.

3.2 Novellierungsbedarf im Bereich der Bau- und Rückbaugebote

Im Rahmen der Umsetzung der Flächenverbrauchsreduktionsziele wird weiters eine Optimierung des Baugebots diskutiert[924]. Bei der für einen betroffenen Flächeneigentümer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit und daraus folgender Unzulässigkeit der Anordnung eines Baugebots sind stets seine Mitwirkungspflichten inzident mit zu untersuchen. Eine (gesetzgeberische) Neuordnung des Anpassungsgebots nach § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB sollte daher derartig gestaltet sein, dass die hoheitliche Anordnung von Rückbau bei großflächigen Umstrukturierungsgebieten innerhalb des Siedlungskörpers (Stadtumbau) durch den Eigentümer entweder auf seine Kosten oder aber unter Erstattung der nicht rentierlichen Aufwendungen in folgenden Fällen möglich und zulässig wäre[925].

(1) Die Durchführung des aus städtebaulichen Gründen u. U. zeitnah erforderlichen Rückbaus ist für den Eigentümer auf dessen Kosten in den Fällen zumutbar, in denen die Ausgaben für den Rückbau regelmäßig geringer sind als die festgeschriebenen Investitionen in die Unterhaltung der voraussichtlich – dauerhaft – leer stehenden Teile der baulichen Anlage bzw. des gesamten Gebäudekomplexes.

(2) Die Durchführung des aus städtebaulichen Gründen u. U. zeitnah erforderlichen Rückbaus ist für den Eigentümer auf dessen Kosten ferner in den Fällen zumutbar, in denen die Aufwendungen für den Rückbau aus den entweder durch Bauleitplanung festgesetzten oder aber durch Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge mit der Gemeinde zu veranlassenden künftigen Erträgen des Grundstücks gedeckt werden können.

(3) Die Durchführung des aus städtebaulichen Gründen u. U. zeitnah erforderlichen Rückbaus ist für den Eigentümer schließlich in den Fällen zumutbar, in denen seine Managementleistungen zur Realisierung des Rückbaus erforderlich sind und man ihm außerdem sämtliche „nicht rentierliche“ Kosten erstattet[926]. Regelungstechnisch möglich und auch zweckmäßig ist es, das aktive Rückbaugebot als einen Unterfall in das Bau- und Anpassungsgebot gemäß § 176 Abs. 1 BauGB zu integrieren. Das Rückbauduldungsgebot nach § 179 BauGB sollte als zusätzliche planverwirklichende Variante erhalten bleiben, indes

[924] Dazu *Köck*, ZUR-Sonderheft 2002, S. 121, 122 (Fn. 15).
[925] *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2003, S. 1, 7.
[926] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 24; *Gierke*, Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7.

unter Umbenennung als „Duldungsgebot“[927]. Zur verfassungsrechtlichen Auswirkung dieser Ergänzung wird ausgeführt, dass es sich nicht um ein Gebot an den Eigentümer handele, ein Gebäude auf seine Kosten zurück zu bauen, zu beseitigen bzw. eine vormals bebaute Fläche zu entsiegeln, sondern lediglich darum handele, die Durchführung solcherlei Maßnahmen zu dulden; richtigerweise müsste die Vorschrift des § 179 BauGB Rückbau- und Entsiegelungs*duldungs*gebot heißen („Abbruchgebot = Abbruch*duldungs*gebot“)[928].

Angeregt wird daher, dass dieses neu zu konzipierende Element im Unterschied zu dem Rückbauduldungsgebot des geltenden Rechts (§ 179 BauGB) Gebietsbezug aufweisen müsste und einen Satzungscharakter (im Sinne einer Rückbausatzung) innehaben sollte. Vordringliches Ziel sei in diesem Kontext, die Grundstückseigentümer zu einem abgestimmten Verhalten sowie zur Kooperation zu veranlassen und innerhalb der Betroffenen einen angemessenen Interessen-, Vorteils- und Nachteilsausgleich herbeizuführen[929]. Angeregt wird des Weiteren eine Integration der Instrumente des Umlegungsrechts in die vom Rückbau betroffenen Areale[930]. Da die Gebote des § 179 BauGB im Gegensatz zu den übrigen städtebaulichen Geboten (lediglich) zur Duldung des Abbruchs bzw. Vornahme der Entsiegelungsmaßnahme führen, sie somit nur Duldungsverfügungen darstellen, ist zu überlegen, ein *aktives Rückbaugebot* im BauGB vorzusehen, um eine zügige Nachnutzung bzw. Zurverfügungstellung bisher z. B. durch eine „Ruinenbebauung“ belasteter Flächen zu ermöglichen[931]. Hinzu kommt als Hemmnis der bisherigen Variante des § 179 BauGB, dass die Kosten für die Flächenentsiegelung von der Gemeinde zu tragen bzw. Entschädigungszahlungen nach § 179 Abs. 3 BauGB zu leisten sind.

[927] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 28; *Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 2004, S. 265 f.
[928] *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 414.
[929] *Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 2004, S. 265, 271.
[930] *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, 2002, S. 105.
[931] *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 451 ff.

4. Aspekte des Rechts der vermögensrechtlichen Plangewährleistung

Wie oben bereits dargelegt[932], ist im Hinblick auf die Problematik des Entstehens planungsschadensrechtlicher Ansprüche auf Seiten der Planungsträger darauf zu achten, dass bei der Rücknahme von Baurechten keine Wertminderungen des Bodens auf der Basis der vorher zulässigen Nutzung zu entschädigen sind und dass verstärkt die Möglichkeit geprüft werden sollte, Baurechte zeitlich zu befristen bzw. nach Ablauf der festgesetzten Nutzungsperiode entschädigungslos zu eliminieren[933]. Begründet wird dies damit, dass gerade für die strukturschwachen Städte in den alten und neuen Bundesländern sich damit die Möglichkeiten der Innenentwicklung erhöhen würden und dass strukturelle Fehlentwicklungen und „Flächenblockaden" zu vermeiden wären[934].

§ 42 BauGB sieht die Gewährung einer Entschädigung nur für diejenigen Fallkonstellationen vor, in denen ein Teil einer Grundfläche (z. B. ein Grundstück) eine Minderung seines Wertes erfahren hat. Die oben durchgeführte Analyse der Bodenrichtwertermittlung hat indes zweifelsfrei gezeigt, dass die herkömmliche Ermittlung der Flächenwerte im Rahmen stadtumbaulicher Prozesse und bei durch mangelnde Nachfrage hervorgerufenem Leerstand wenig tauglich ist. Die Fachliteratur geht so weit festzustellen, dass von Planungsschäden nur dann gesprochen werden könne, wenn der aktuelle, in Rückbaugebieten festgestellte Bodenwert – im Rahmen des durchaus umstrittenen Residualwertverfahrens – in Höhe des Bodenricht- oder Buchwerts überhaupt vorhanden sei[935].

Ein Entschädigungsanspruch nach den §§ 40, 42 BauGB kann ferner verneint werden, wenn die nach dem Vergleichswertverfahren zu ermittelnden Bodenrichtwerte von den diesen zu Grunde liegenden allgemeinen Wertverhältnissen am maßgebenden Wertermittlungsstichtag abweichen bzw. wenn dies – was durch die Gutachterausschüsse in den ostdeutschen Kommunen verstärkt praktiziert werden sollte – durch die rechnerische Berücksichtigung von Zu- oder Abschlägen respektive in sonstiger geeigneter Weise Berücksichtigung findet (§ 14 Satz 2 WertV). Eindeutig definiert ist die Situation in den Fällen des § 4

[932] Dazu ausführlich **Kap. II. 4**.
[933] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha" für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 24; *Deutscher Städtetag*, Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, 2002, S. 12.
[934] *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche, Das „Ziel-30-ha" für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, 2004, S. 24; *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 53 ff.
[935] Zur einschlägigen Residualwertmethode vgl. oben **Kap. II. 5.9.4.4**.

Abs. 2 WertV: Bauerwartungsland (im Außenbereich) erfährt regelmäßig eine Wertsteigerung, wenn auf Grund nicht rechtsverbindlicher Planungen und Absichten die Ausweisung als Wohnbauflächen angezeigt wird. Im Umkehrschluss müssten die Bodenrichtwerte in städtebaulichen Abwarte- bzw. Nachranggebieten sinken.

Für § 34 BauGB-Gebiete bzw. Areale nach § 30 BauGB, denen ein Bebauungsplan zu Grunde liegt, ist hinsichtlich der präzisen Einschätzung der planungsrechtlichen Situation diskussionswürdig, ob die in Rückbaugebieten gelegenen Grundstücke weiterhin Baulandqualität besitzen[936]. Nach § 3 Abs. 2 WertV ist vielmehr der Zustand eines Grundstücks maßgebend, der sich nicht nur nach den Verkehrswert beeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten, sondern nach den tatsächlichen Eigenschaften ergibt[937].

Eine frühzeitige Entscheidung über einen geplanten Eingriff ist seitens der Gemeinde zu treffen, unabhängig von der Aufstellung eines die Baurechte ggf. modifizierenden Bebauungsplans. Entscheidet sich die Kommune für die Aufstellung eines neuen Bebauungsplans und sieht dieser statt einer Bebauung mit Geschosswohnungen oder Hochhäusern (lediglich) eine Einfamilienhausbebauung vor, tritt keine nicht nur unwesentliche Wertminderung eines Grundstücks ein, sondern die Parzelle wird im Gegenteil vielmehr eine Werterhöhung erfahren; die Geltendmachung etwaiger Planungsschäden durch die Eigentümer entfällt. Ein die bisherigen Baurechte beseitigender Bebauungsplan kann einen temporären Verzicht auf das aktuelle Baurecht durch vertragliche Vereinbarungen mit den Eigentümern beschleunigen und nicht zuletzt effektivieren; ein befristeter Verzicht für fünf bis zehn Jahre wird von den Baurechtsexperten für verfassungsrechtlich (Art. 14 GG) unbedenklich gehalten[938].

Ein Planungsschaden entsteht hier unter Berücksichtigung des Bodenrichtwerts der vorhandenen Bebauung – als dieser (noch) eine entsprechende Wohnnachfrage gegenüber stand – im Falle planungstechnischer Herabzonung; in diesem Fall soll die Intensität der Nutzung keine Rolle spielen (bei niedrigerer Flächennutzung oder Ausweisung als Grünfläche). Verzichtet man bei den freigelegten Flächen auf die Einräumung neuer Baurechte,

[936] *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344 f.
[937] *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, 2002, S. 74 ff.
[938] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 32 f.

sondern schafft eine Freifläche, liegt nach der hier zitierten Auffassung eine nur unwesentliche Änderung des Grundstückswerts vor (§ 42 BauGB)[939]. Die Entstehung „besonderer" planschadensrechtlicher Ansprüche dürfte danach nicht in Frage kommen, denn der heutige Bodenwert muss aus dem Werte der zukünftigen – bei fehlender Immobilienmarktnachfrage nicht vorhandenen – Nutzung abgeleitet werden (Entwicklung des Anfangswerts aus dem Endwert)[940].

5. Aspekte des Besonderen Städtebaurechts

Änderungsbedarf besteht derzeit vor allem hinsichtlich des Eingriffsinstrumentariums der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme als Element einer Flächenhaushaltspolitik. Von Bedeutung ist insbesondere die Frage, ob das Sanierungsrecht unter den Bedingungen des Stadtumbaus einer Ergänzung bzw. Konkretisierung unterzogen werden muss, nicht zuletzt aus dem Grunde, um die Problematik des Rückbaus unter den veränderten Vorzeichen besser bewältigen zu können; vorgeschlagen wird daher bei der Beschreibung der Ziele sowie des Gegenstands städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach § 136 BauGB, ob zur Umgestaltung eines Gebiets auch der Rückbau zur Anpassung an einen veränderten Bedarf für bestimmte Nutzungen gehöre[941].

Diskutiert werden die folgenden städtebaulichen Umbau-Alternativen als Elemente einer kommunalen zukunftsfähigen Flächenhaushaltspolitik: Ein Gebäude ist zur Gänze ohne Nutzung oder aber eine Liegenschaft ist zum Teil nicht mehr genutzt. Beide Varianten bedürfen der sprachlichen Verdeutlichung: Auf der einen Seite bedeutet das Fehlen jeglicher Nutzungsaktivitäten nicht per se eine dauerhafte – in dem Sinne „nachhaltige" – Mindernutzung, da die betroffenen Liegenschaften bei Eintritt einer günstigen Nachfragesituation durch den Eigentümer (wieder) inwert gesetzt werden könnten. Vielmehr soll auf der anderen Seite der Blick auf die Nachnutzung der Flächen, auf denen städtebauliche Missstände vorliegen, gerichtet werden; in dieser Kontroverse wird daher eine Konkretisierung der allgemeinen Zielvorgaben einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in § 136 Abs. 4 Satz 2 BauGB erwogen. Ziel ist es, ein quartiersweise vorhandenes Unterangebot z. B. an

[939] Dazu instruktiv *Birk*, in: vhw-Bericht „2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht", 2002, S. 3 f.
[940] Die Wertermittlung für Konversionsflächen arbeitet mit den Termini „existing use" (vorhandene Nutzung) und „best use" (künftige, bestmögliche Nutzung/Verwendung). Dazu *Reuter*, Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 10 f.
[941] *Goldschmidt/Taubenek*, LKV 2002, S. 257, 258 f.; *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, 2002, S. 104.

Grünflächen oder an Flächen für den Gemeinbedarf in denjenigen Stadtgebieten zu kompensieren, in denen großflächiger Wohnungsleerstand herrscht und der als notwendig erachtete Rückbau die Umgestaltung dieses Gebiets intendiert[942].

Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, den Kriterienkatalog des § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB zur Identifizierung städtebaulicher Missstände um den Tatbestand der „*nachhaltigen Mindernutzung von Gebäuden und Einrichtungen der privaten und öffentlichen Infrastruktur*“[943] zu ergänzen. Im Klaren ist man sich indes darüber, dass dieser Terminus einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt, der baurechtlich nicht definiert ist und folgerichtig einer Erläuterung bedarf. Daneben ist zu prüfen, ob es unter Ausschluss des Sanierungsrechts bzw. unter Verneinung des Bedarfs an sanierungsrechtlichen Elementen möglich ist, größere Areale eines Gemeindegebiets im Zuge der Anordnung von Rückbaumaßnahmen freizulegen. Angeregt wird daher zu überlegen, ob das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sich in der Praxis nicht als zu aufwändig erweisen wird, wenn der flächenhafte Rückbau Hauptziel und –Gegenstand des gebotenen städtebaulichen Handelns ist respektive ob ein neues, einfaches – und damit u. U. effektiveres – Instrument geschaffen werden kann, mit dem man auf die spezifischen Bedürfnisse des Rückbaus flexibel zu reagieren imstande ist[944].

Zur Deckung der durch den Rück- und Umbau von Infrastrukturmaßnahmen verursachten und über das bisherige Ausgleichssystem des § 154 Abs. 1 BauGB mangels geeigneter Nachnutzung nicht refinanzierbaren Kosten wird ferner erwogen, § 147 Satz 1 BauGB um eine Nummer 6 zu ergänzen und somit die infrastrukturellen Rückbauprojekte unter der Zielsetzung der Anpassung der Kapazitäten unter den *Ordnungsmaßnahmebegriff* zu subsumieren, um auf diese Weise nach § 164 a BauGB in den „Genuss“ von Städtebauförderungsmitteln zu gelangen, deren Höhe bisher im Rahmen von Beiträgen der Nutzer der Einrichtungen gemeindeseitig zur Verfügung steht (Refinanzierungssystem). Als ergänzungsbedürftig erscheint abschließend der Tatbestand des § 147 Satz 1 Nr. 3 BauGB um den einschränkenden Zusatz, „*soweit sie nicht dem Eigentümer obliegen*“, um eine trennscharfe Aufgaben- und Kostenzuordnung im Verhältnis Ordnungs- zu Baumaßnahmen zu

[942] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 16; *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128 f.
[943] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 15.
[944] *Goldschmidt*/*Taubenek*, LKV 2002, S. 257 f.

erreichen. Diesem Ziel soll auch die textliche Klarstellung des § 148 Abs. 2 BauGB dienen, wonach eine ausschließlich oder überwiegend im privatnützigen Interesse durchgeführte teilweise oder vollständig realisierte Rückbaumaßnahme von Gebäuden unter die Definition „*Baumaßnahme*“ fällt[945].

[945] Bericht der *vhw-Arbeitsgruppe* „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, 2003, S. 15.

IV. Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover.

Apel, D., Böhme, C., Meyer, U. und L. Preisler-Holl (2000): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Bericht 1/00 des Umweltbundesamts. Berlin.

Arbeitskreis „Grundstücksbewertung und Grundstückswirtschaft“ des Deutschen Vereins für Vermessungswesen (DVW) e. V. (2000): Zur Eignung von Bodenrichtwerten für ein neues Grundsteuermodell. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 3/2000, S. 142-147.

Battis, U., Krautzberger, M. und R.-P. Löhr (2002): Baugesetzbuch. Kommentar. 8. Auflage. München.

Battis, U. (1999): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 4. Auflage. Stuttgart.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2002): Kommunales Flächenressourcenmanagement. Tagungsband. München.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen / Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2003): Kommunales Flächenressourcenmanagement. Arbeitshilfe. 2. Auflage. München.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2003): „Bayern startet Bündnis für Flächensparen“. Pressemitteilung vom 19.6.2003. München.

Beaucamp, G. (2002): Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. Tübingen.

Bender, B., Sparwasser, R. und R. Engel (2000): Umweltrecht. 4. Auflage. Heidelberg.

Berkemann, J., Gaentzsch, G., Halama, G., Heeren, H., Hien, E. und H.-P. Lemmel (Hrsg.) (1995): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln.

Bernoulli, H. (1946): Die Stadt und ihr Boden. Nachdruck 1991. Basel, Berlin, Boston.

Bickel, C. (2003): Bundes-Bodenschutzgesetz. Kommentar. 4. Auflage. Köln.

Bielenberg, W. (1993): Bodenrechtspolitik im Rück- und Ausblick. In: Driehaus, H.-J. und H.-J. Birk (Hrsg.) (1993): Baurecht – aktuell. Festschrift für Felix Weyreuther. Köln, S. 31-56.

Bielenberg, W. und H. J. Sandmann (1996): Vorschläge zur Novellierung des Bodenordnungsrechts des BauGB. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 2/1996, S. 193-201.

Birk, H.-J. (2002): Städtebauliche Verträge. Inhalte und Leistungsstörungen. 4. Auflage. Stuttgart.

Birk, H.-J. (2002): Manuskript zum Initialreferat. In: vhw – Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung / Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen / Stadt Leipzig (Hrsg.) (2002): 2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht – Stadterneuerungsrecht und Stadtumbau. Berlin.

Bizer, K. und D. Ewringmann (1999): Abgaben in der Flächennutzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/1999, S. 511-519.

Boden-Bündnis europäischer Städte, Kreise und Gemeinden (ELSA e. V.) (2003): „Augsburger Erklärung zur Förderung des Bewusstseins und des verstärkten Handelns zum Schutz des Bodens in Kommunen“. Augsburg.

Borchard, K. (1999): Einführung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover, S. 1-12.

Brandt, E. (2000): Bodenschutzrecht. 1. Auflage. Baden-Baden.

Brandt, E. und J. Sanden (2003): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. Bericht 4/03 des Umweltbundesamts. Berlin.

Bräuer, M. (2003): Aktuelle Probleme des Stadtumbaus. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 449/4 zur Tagung 449. Berlin.

Brede, H., Dietrich, B. und B. Kohaupt (1976): Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage. Frankfurt am Main.

Breuer, R. (1976): Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie. München.

Brohm, W. (2000): Die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung im Bauplanungsrecht. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 511-529.

Brohm, W. (2002): Öffentliches Baurecht. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht. 3. Auflage. München.

Brügelmann, H. (Hrsg.) (2003): Baugesetzbuch. Kommentar. Stuttgart.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): Wohnungsprognose 2015. BBR-Berichte. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Städtebauliche Chancen und Risiken der Entwicklung von Bahnflächen (zentrenrelevante Areale). Expertise im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Trendwende bei der Flächeninanspruchnahme? Zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Fläche“. In: Informationen aus der Forschung des BBR, Heft 6/2003, S. 8.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Stadtumbau. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10-11/2003, S. 557-707.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume. BBR-Berichte, Heft 114. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Zukunft findet Stadt. In: Informationen aus der Forschung des BBR. Heft 6/2003. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Bauland- und Immobilienmärkte. In: Informationen aus der Forschung des BBR, Heft 4/2003. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Brachflächenrecycling und Flächenpotenziale (www.bbr.bund.de).

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1985): Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung. BT-Drs. 10/2977. Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch. Bericht des Sachverständigengremiums. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2002): Novellierung des Baugesetzbuchs. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2002): Programm Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2003). Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Gesetzesentwurf zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Begründung zum Gesetzesentwurf zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Allgemeiner Teil. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Begründung zum Gesetzesentwurf zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Besonderer Teil. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Stadtumbau West. Programm und Pilotstädte. Forschungsfeld im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004): Planspiel BauGB-Novelle 2004. Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise. Vorabfassung zur Planspielpräsentation. Berlin.

Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (2003): Ohne Stadtumbau Ost kann der weitere Aufbau Ost nicht gelingen. Forderungen und Vorschläge des GdW zur Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“. Halle/Saale.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Köln.

Busch, B. (2000): Probleme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 405-424.

Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. Berlin.

Coenen, R. und W. Grunwald (2003): Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien. Berlin.

Conradi, P., Dieterich, H. und V. Hauff (1972): Für ein soziales Bodenrecht: Notwendigkeiten und Möglichkeiten. Frankfurt am Main.

Czybulka, D. (2003): Der rechtliche Rahmen für die Integration des Naturschutzrechts in andere Politik- und Verwaltungsbereiche. Manuskript zum Sechsten Warnemünder Naturschutzrechtstag. Rostock/Warnemünde.

Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württembergs (Hrsg.) (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. Stuttgart.

Deutscher Städtetag (2002): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Köln.

Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden.

Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (1997): Boden hat immer Konjunktur: Einführung. In: Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden, S. 64-76.

Dieterich, H. (1997): Mehr Konsens innerhalb fester Rahmenbedingungen. In: Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden, S. 229-239.

Dieterich, H. (2000): Baulandumlegung. Recht und Praxis. 4. Auflage. München.

Dieterich, H. (2001): Bodenordnung und Bodenpolitik. In: Jenkis, H. W. (Hrsg.) (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 4. Auflage. München, S. 516-542.

Dieterich, H. und W. Kleiber (2002): Die Ermittlung von Grundstückswerten. 9. Auflage. Bonn.

Dieterich, H. und J. Koch (2002): Stadtumbau – Wertermittlungsfragen, Entschädigungsfragen, Ausgleichsbeträge. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 6/2002, S. 344-348.

Dieterich, H. (2004): Die Grundsteuer – Perspektiven zu ihrer Reform. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, Heft 140/2004, S. 12-21.

Dönig-Poppensieker, G. (2003): Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 449/15 zur Tagung 449. Berlin.

Dosch, F. und G. Beckmann (1999): Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/1999.

Dosch, F. und G. Beckmann (1999): Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/1999.

Dosch, F. (2002): Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Flächennutzung? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1-2/2002.

Dosch, F. (2003): Zahlen und Fakten zum Flächenverbrauch in der BRD, Beitrag BBR. In: Versuchseinrichtung zur Grundwasser- und Altlastensanierung (Hrsg.) (2003): Symposium Ressource Fläche. Stuttgart.

Eekhoff, J. und A. Lemmer (2004): Sprunghaft steigende Abgaben sind nicht auszuschließen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.2.2004, S. 43.

Ehebrecht-Stüer, E.-M. (2000): Entwicklung des Städtebaurechts. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 39-73.

Eisenbahn-Bundesamt (2003): Präsidialverfügung zu entwidmungsrechtlichen Fragestellungen und der Verzahnung mit dem kommunalen Planungsrecht unter besonderer Berücksichtigung städtebaulicher Belange. Bonn.

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (1998): Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung (Abschlussbericht). Bonn.

Epping, G. (1977): Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Erbguth, W. und J. Wagner (1998): Bauplanungsrecht. 3. Auflage. München.

Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München.

Ernst, W., Zinkahn, W. und W. Bielenberg (Hrsg.) (2003): Baugesetzbuch. Kommentar, Band 1 und 2. Stand November 2003. München.

Fickert, H. C. (2000): Entwicklungstendenzen in der BauNVO. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 611-627.

Fickert, H. C. und H. Fieseler (2002): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 10. Auflage. Stuttgart.

Finkelnburg, K. und K.-M. Ortloff (1998): Öffentliches Baurecht. Band 1. 5. Auflage. München.

Forschungsgruppe Stadt + Dorf Prof. Dr. Rudolf Schäfer GmbH (2003): Der Einsatz baurechtlicher Instrumente im Rahmen des Stadtumbaus – Thesen zum Workshop am 26.6.2003. Berlin.

Forum Bahnflächen Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2003): Leitfaden zur Aktivierung gewidmeter Bahnflächen und Empfangsgebäude. Rheinbach.

Franckenstein, G. F. v. u. z. (1997): Gemeindliche Negativplanung – Bausperre unter dem Deckmantel gemeindlicher Planungshoheit? In: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 7/1997, S. 202-205.

Franz, T. (2000): Freiraumschutz und Innenentwicklung. Das Verhältnis von Freiraumin-anspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen. Berlin.

Freie und Hansestadt Hamburg / Stadtentwicklungsbehörde (2000): Weiterentwicklung von Wohnsiedlungen durch Nachverdichtung. Leitfaden zur Projektberatung. Hamburg.

Friauf, K.-H. (1988): Baurecht. In: v. Münch, I. (Hrsg.) (1988): Besonderes Verwaltungsrecht. 8. Auflage. Bad Homburg, S. 477-515.

Gaentzsch, G. (2002): Aktuelle Rechtsprechung zum Stadtumbau – Thesen. In: vhw – Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung / Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen / Stadt Leipzig (Hrsg.) (2002): 2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht – Stadterneuerungsrecht und Stadtumbau. Berlin.

Gassner, E. (1995): Das Recht der Landschaft. Gesamtdarstellung für Bund und Länder. Radebeul.

Gelzer, K., Bracher, C.-D. und O. Reidt (2001): Bauplanungsrecht. 6. Auflage. Köln.

Gierke, H.-G. (2003): Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 449/14 zur Tagung 449. Berlin.

Giseke, U. (2003): Schrumpfende Städte – neue Chancen und Aufgaben für die Stadtentwicklung und die Freiraumplanung. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 457/7 zur Tagung 457. Berlin.

Gohrke, T. und G. Brehsan (1999): Genießt der baurechtliche Bestandsschutz noch Bestandsschutz? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 9/1999, S. 932-937.

Goldschmidt, J. und O. Taubenek (2002): Rechtliche und fördertechnische Aspekte des Stadtumbaus. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 6/2002, S. 257-262.

Goldschmidt, J. und O. Taubenek (2003): Stadtumbau – Übersicht der aktuellen Rechtsentwicklungen ab 2002. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 10/2003, S. 446-450.

Goldschmidt, J. (2003): Ordnungsmaßnahmen nach § 147 BauGB im Rahmen des Stadtumbaus. In: Baurecht, Heft 9/2003, S. 1325-1337.

Grimmel, E. (1994): Der ökonomische Produktionsfaktor Boden aus ökologischer Sicht. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, Heft 100/1994, S. 29-33.

Güttler, H. (1987): Bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumente zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover, S. 347-366.

Güttler, H. (1997): Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik. In: Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden, S. 78-91.

Haack, D. (1978): Stadtumbau als politische Zukunftsaufgabe. In: Deutsche Wohnungswirtschaft, S. 252-256.

Hasche, F. (2000): Die Pflichten des Bundes-Bodenschutzgesetzes. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 2/2000, S. 91-102.

Hien, E. (1995): Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag. In: Berkemann, J., Gaentzsch, G., Halama, G., Heeren, H., Hien, E. und H.-P. Lemmel (Hrsg.) (1995): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, S. 129-143.

Hoppe, W., Beckmann, M. und K. Kauch (2000): Umweltrecht. 2. Auflage. München.

Hoppe, W., Bönker, C. und S. Grotefels (2002): Öffentliches Baurecht. 2. Auflage. München.

Jäde, H., Dirnberger, F. und J. Weiß (1999): BauGB, BauNVO. Kommentar. 2. Auflage. Stuttgart.

Jarass, H. D. und B. Pieroth (2000): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 5. Auflage. München.

Jenkis, H. W. (Hrsg.) (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 4. Auflage. München.

Job, H. und M. Koch (Hrsg.) (2001): Gewerbebrachflächenrecycling. Ein Beitrag zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung. Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie. Band 42. Kallmünz/Regensburg.

Josten, R. (1999): Die Bodenwertsteuer – eine Reformmöglichkeit für die Grundsteuer? In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 6/1999, S. 321-331.

Josten, R. (2000): Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer. Stuttgart.

Kleiber, W. (1995): Die Auswirkungen der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung auf die Bodenpreisbildung. In: Kormann, J. (Hrsg.) (1995): Naturschutz und Bauleitplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht-Special, Band 8. München.

Kleiber, W., Simon, J. und G. Weyers (2002): Verkehrswertermittlung von Grundstücken. Kommentar und Handbuch zur Ermittlung von Verkehrs-, Beleihungs-, Versicherungs- und Unternehmenswerten unter Berücksichtigung von WertV und BauGB. 4. Auflage. Köln.

Kloepfer, M. (1998): Umweltrecht. 2. Auflage. München.

Kloepfer, M. (2000): Planung und prospektive Rechtswissenschaft. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 111-125.

Koch, H.-J. (1995): Zur Konkurrenz zwischen Fachplanung und Bauleitplanung. In: Berkemann, J., Gaentzsch, G., Halama, G., Heeren, H., Hien, E. und H.-P. Lemmel (Hrsg.) (1995): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, S. 461-478.

Koch, H.-J. (2000): Immissionsschutz in der Bauleitplanung. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 549-566.

Koch, H.-J. und R. Hendler (2001): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 3. Auflage. Stuttgart.

Koch, H.-J. (Hrsg.) (2002): Umweltrecht. Neuwied, Kriftel.

Koch, H.-J., Rubel, R. und F. S. M. Heselhaus (2003): Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Auflage. München.

Köck, W. (2002): Boden- und Freiraumschutz durch Flächenhaushaltspolitik. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 121-125.

Köck, W. (2004): Die städtebauliche Eingriffsregelung. Ausgewählte Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Ausgleichsflächen und – Maßnahmen. In: Natur und Recht, Heft 1/2004, S. 1-6.

Koll-Schretzenmayr, M. (2000): Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen. Zürich.

Kopp, F. O. und U. Ramsauer (2000): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 7. Auflage. München.

Kormann, J. (Hrsg.) (1995): Naturschutz und Bauleitplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht-Special. Band 8. München.

Kraft, I. (2001): Bauleitplanung auf Bahnflächen. In: Spannowsky, W. und S. Mitschang (Hrsg.) (2001): Bauleitplanung auf Bahnflächen? Köln, S. 27-44.

Krautzberger, M. und J. Stemmler (2000): Zum Rechtsbegriff der nachhaltigen räumlichen Entwicklung, insbesondere § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB und § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 317-327.

Krautzberger, M. (2001): Nachhaltige Entwicklung und Städtebaurechtsordnung – Rio, Urban 21, Baugesetzbuch. In: Umwelt- und Planungsrecht, Heft 4/2001, S. 130-133.

Krautzberger, M. (2002): Die Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 135-138.

Krautzberger, M. (2002): Zum Stand der Stadtumbaupolitik: Die neuen Programme des Bundes und der Länder; Wettbewerb „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“. In: vhw – Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung / Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen / Stadt Leipzig (Hrsg.) (2002): 2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht – Stadterneuerungsrecht und Stadtumbau. Berlin

Krautzberger, M. und B. Stüer (2003): Städtebaurecht 2004 – zur Novellierung des BauGB. In: Baurecht, Heft 9/2003, S. 1301-1307.

Krebs, W. (2003): Baurecht. In: Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.) (2003): Besonderes Verwaltungsrecht. 12. Auflage. Berlin, S. 367-504.

Krohn, G. (1995): Das Planungsschadensrecht im Spannungsfeld zwischen Inhaltsbestimmung des Eigentums und Enteignung. In: Berkemann, J., Gaentzsch, G., Halama, G., Heeren, H., Hien, E. und H.-P. Lemmel (Hrsg.) (1995): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, S. 439-458.

Krupinski, H. D. (2002): Stadtumbau West: Herausforderungen für eine integrative Wohnungs-, Städtebau- und Strukturpolitik. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 440/2 zur Tagung 440. Berlin.

Kuhlmann, M. (1997): Das Gebot sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden im Städtebaurecht – Ansätze zur inhaltlichen Konkretisierung. Frankfurt am Main.

Kuschnerus, U. (2000): Die „Nachhaltigkeit“ im Abwägungsprozeß und in der gerichtlichen Überprüfung. In: Zeitschrift für Baurecht, Heft 1/2000, S. 15-21.

Kuschnerus, U. (2001): Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Planung. 2. Auflage. Bonn.

Kuschnerus, U. (2001): Kommunale Planungshoheit und die Bahn – Ansätze zur Bewältigung der Kompetenzproblematik. In: Spannowsky, W. und S. Mitschang (Hrsg.) (2001): Bauleitplanung auf Bahnflächen? Köln, S. 45-69.

Kuschnerus, U. (2003): Rechtliche Anforderungen an die Umweltprüfung unter Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2004. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 457/2 zur Tagung 457. Berlin.

Laage, G. (2001): Stadt- und Wohnungsbaupolitik. In: Jenkis, H. W. (Hrsg.) (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 4. Auflage. München, S. 459-478.

Lehmberg, F. (2004): Ehemalige Bahnflächen sowie ihre Verwendung und Verwertung für eine nachhaltige Stadtentwicklung. In: vhw – Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): Bahn frei? Neue Perspektiven für Bahnflächen und Bahnhöfe. München.

Lehmbrock, M. und D. Coulmas (2001): Grundsteuerreform im Praxistest – Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. In: Deutsches Institut für Urbanistik. Stadtforschung, Heft 33. Berlin.

Lemmel, H.-P. (1995): Die Bedeutung der Baunutzungsverordnung für die Anwendung des § 34 BauGB. In: Berkemann, J., Gaentzsch, G., Halama, G., Heeren, H., Hien, E. und H.-P. Lemmel (Hrsg.) (1995): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, S. 353-369.

Lemmen, F.-J. (1997): Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Regelinstrument der Baulandbereitstellung. In: Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden, S. 220-228.

Löhr, R.-P. (1995): Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan. In: Berkemann, J., Gaentzsch, G., Halama, G., Heeren, H., Hien, E. und H.-P. Lemmel (Hrsg.) (1995): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, S. 229-245.

Losch, S. (1999): Stand und Entwicklung, Folgen und Bewertung der Flächenbeanspruchungen in Deutschland. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover, S. 24-41.

Maaß, C. und P. Schütte (2002): Naturschutzrecht. In: Koch, H.-J. (Hrsg.) (2002): Umweltrecht. Neuwied, Kriftel, S. 297-345.

Maunz, T., Dürig, G., Herzog, R. und R. Scholz (Hrsg.) (2000): Grundgesetz. Kommentar. 7. Auflage. München.

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2002): Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau. Ergebnisse eines Planspiels. Potsdam.

Mitschang, S. (2003): Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung. Zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene. Köln.

Naturschutzbund Deutschland (Hrsg.) (2002): Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der Fachtagung am 8. und 9. November 2002. Bonn.

Oldiges, M. (2003): Baurecht. In: Steiner, U. (Hrsg.) (2003): Besonderes Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 7. Auflage. Heidelberg, S. 531-744.

Peine, F.-J. (2003): Öffentliches Baurecht. Grundzüge des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts unter Berücksichtigung des Raumordnungs- und des Fachplanungsrechts. 4. Auflage. Tübingen.

Pfannschmidt, M. (1990): Vergessener Faktor Boden. Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung. Lütjenburg.

Pfeiffer, U. (2001): Der Leerstandsschock. In: Stadt-Bauwelt, Heft 24/2001, S. 28-33.

Pietzcker, J. (2000): Probleme des städtebaulichen Vertrages. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.) (2000): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 439-457.

Pietzcker, J. (2001): Baurecht auf Zeit. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 9/2001, S. 968-975.

Pietzcker, J. (2001): „Baurecht auf Zeit“. Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Bonn.

Porger, K.-W. (1999): Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Einleitung und Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen nach den §§ 165 bis 171 BauGB. In: Wirtschaftsverwaltung, Heft 1/1999, S. 36-53.

Preibisch, W. (2003): Städtebaupolitik des Bundes: Neue Aufgaben, neue Chancen. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 449/2 zur Tagung 449. Berlin.

Rat für nachhaltige Entwicklung (2001): Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen. Dialogpapier. Berlin.

Rat für nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche. Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land. Entwurf für Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur öffentlichen Diskussion. Berlin.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (1994): Umweltgutachten. Bonn.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (1996): Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Stuttgart.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (2000): Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend. Berlin.

Reinhardt, W. (1997): Zum Umlegungsvorteil. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 2/1997, S. 85-90.

Reinhardt, W. (2003): Die Wahl des optimalen Bodenordnungsverfahrens zur Verwirklichung städtebaulicher Maßnahmen. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 1/2003, S. 39-45.

Reiß-Schmidt, S. (2002): Innenentwicklung und Flächenmanagement in München. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2002): Kommunales Flächenressourcenmanagement. Tagungsband. München, S. 69-82.

Reuter, F. (2003): Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 447/11 zur Tagung 447. Berlin.

Riedel, W. und H. Lange (Hrsg.) (2002): Landschaftsplanung. 2. Auflage. Heidelberg.

Rilke, W. U. und M. Seebauer (2003): Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 457/11 zur Tagung 457. Berlin.

Rittstieg, H. (1983): Zur Entwicklung des Grundeigentums. In: Juristenzeitung, Nr. 5-6/1983, S. 161-167.

Rommel, K., Löhr, D., Heinze, A. und E. Albrecht (2003): Bodenmobilisierung und Flächenmanagement. Regensburg.

Runkel, P. (1991): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch. In: Zeitschrift für Baurecht, Heft 3/1991, S. 91-97.

Runkel, P. (2002): Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 138-146.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2002): Antrag der CDU-Fraktion zum Thema „Reduzierung des Flächenverbrauchs/Bodenschutz“. Landtags-Drucksache 3/6500. Dresden.

Sanden, J. und S. Schoeneck (1998): Bundes-Bodenschutzgesetz. Heidelberg.

Sandner, S. und U. Weber (Hrsg.) (2003): Lexikon der Immobilienwertermittlung. Köln.

Schäfer, R. (1997): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme „Nördliche Wolfgangsiedlung“ der Stadt Landshut. In: Zeitschrift für Baurecht, Heft 3/1997, S. 125-142.

Scheffer, F. und P. Schachtschabel (1998): Lehrbuch der Bodenkunde. 14. Auflage. Stuttgart.

Schlichter, O., Stich, R., Driehaus, H. und S. Paetow (Hrsg.) (2002): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch. 3. Auflage (Stand: August 2003). Köln.

Schmalholz, M. und H. Wiggering (2001): Ansturm auf die Fläche. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.4.2001, S. 15.

Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.) (2003): Besonderes Verwaltungsrecht. 12. Auflage. Berlin.

Schmidt-Eichstaedt, G. (1998): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. 3. Auflage. Stuttgart.

Schmidt-Eichstaedt, G. (2000): Das Baulandkataster. Handlungsanleitungen für die Praxis. 1. Auflage. Bonn.

Schmidt-Eichstaedt, G. (2003): Ist das Besondere Städtebaurecht (§§ 136-186 BauGB) für Stadtumbau und Stadtrückbau geeignet? In: Zeitschrift für Baurecht, Heft 3/2003, S. 1-10.

Schmidt-Eichstaedt, G. (2004): Sind die Vorschriften des BauGB zu den städtebaulichen Geboten zum Zwecke der Bewältigung des Stadtumbaus novellierungsbedürftig? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 5/2004, S. 265-272.

Schrödter, H. (Hrsg.) (1998): Baugesetzbuch. 6. Auflage. München.

Schubert, B.-N. (2003): Wertermittlung von Wohnimmobilien mit Leerstand. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 444/3 zur Tagung 444. Berlin.

Schubert, B.-N. (2003): Grundstücksbewertung in Rückbaugebieten. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Manuskript 449/17 zur Tagung 449. Berlin.

Schumacher, J. und P. Fischer-Hüftle (Hrsg.) (2003): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. Stuttgart.

Sendler, H. (1995): Die Bedeutung des Abwägungsgebots in § 1 Abs. 6 BauGB für die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes in der Bauleitplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht, Heft 2/1995, S. 41-49.

Siedentop, S. (2002): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. In: Naturschutzbund Deutschland (Hrsg.) (2002): Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der Fachtagung am 8. und 9. November 2002. Bonn, S. 37-48.

Siedentop, S. und K. Einig (2003): Strategien zur Senkung des Flächenverbrauchs. Diskussionspapier im Rahmen des Sechsten Warnemünder Naturschutzrechtstages. Rostock/ Warnemünde.

Simons, H. (2001): Wohnungsleerstand in Ostdeutschland – Struktur, Ursachen und Folgen (www.empirica-institut.de).

Spannowsky, W. und S. Mitschang (Hrsg.) (2001): Bauleitplanung auf Bahnflächen? Köln.

SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (2003): Stellungnahme zur Novelle des BauGB. Berlin.

Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Pressemitteilung vom 6.6.2003, S. 1. Wiesbaden.

Steiner, U. (1995): Grünanlagen als vorwegausscheidungsfähige Flächen im Umlegungsrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 1/1995, S. 12-15.

Steiner, U. (Hrsg.) (2003): Besonderes Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 7. Auflage. Heidelberg.

Stemmler, J. (2003): Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 2/2003, S. 165-169.

Stemmler, J. (2004): Stadtumbau und Soziale Stadt – Zu den Neuregelungen im Regierungsentwurf für ein Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau. In: Zeitschrift für Baurecht, Heft 2/2004, S. 128-133.

Stober, R. (2002): Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen und Prinzipien. Wirtschaftsverfassungsrecht. 13. Auflage. Stuttgart.

Stüer, B. (1988): Baugebot nach § 176 BauGB – Ein „stumpfes Schwert“? In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 8/1988, S. 337-340.

Stüer, B. und C. Upmeier (2003): Städtebaurecht 2004 – Vorschläge der Expertenkommission zur Änderung des BauGB. In: Zeitschrift für Baurecht, Heft 2/2003, S. 114-121.

Sukopp, H. und R. Wittig (Hrsg.) (1998): Stadtökologie. Ein Fachbuch für Studium und Praxis. 2. Auflage. Stuttgart.

Teigel, M. (1997): Boden und Ökologie: Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Instrument nachhaltiger Entwicklung? In: Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119, Braunschweig, Wiesbaden, S. 190-202.

Tesdorpf, J. C. (1984): Landschaftsverbrauch. Begriffsbestimmung, Ursachenanalyse und Vorschläge zur Eindämmung, dargestellt an Beispielen Baden-Württembergs. Berlin, Vilseck.

Thiel, F. (2002): Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Eine interdisziplinäre Untersuchung. Hamburger Beiträge zur geographischen Forschung. Band 2. Hamburg.

Tomerius, S. und T. Preuß (2001): Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten. Bericht des Deutschen Instituts für Urbanistik. Umweltberatung für Kommunen. Berlin.

Troge, A., W. Hülsmann und A. Burger (2003): Ziele und Handlungsansätze einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 2/2003, S. 85-93.

Turowski, G. (2002): Die Problematik des baulichen „Bodenverbrauchs“ als Begründung der Flächenhaushaltspolitik. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 126-129.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. Bericht 90/03. Berlin.

vhw – Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung / Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen / Stadt Leipzig (Hrsg.) (2002): 2. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht – Stadterneuerungsrecht und Stadtumbau. Berlin.

vhw – Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2003): Stadtumbau. Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung. Bericht der vhw-Arbeitsgruppe. Berlin.

Volpert, R., Bachmann, P. und L. Diederichsen (2003): Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. Rechtsprechung kompakt. 1. Auflage. Berlin.

Voß, W. (2002): Einsatz des Besonderen Städtebaurechts für den Stadtumbau. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 5/2002, S. 215-221.

Wachter, D. (1993): Bodenmarktpolitik. Bern.

Wiegandt, C.-C. (2001): Erfolgsbedingungen und Hemmnisse bei der Wiedernutzung von Gewerbebrachen – Erfahrungen aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. In: Job, H. und M. Koch (Hrsg.) (2001): Gewerbebrachflächenrecycling. Ein Beitrag zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung. Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie. Band 42. Kallmünz/Regensburg, S. 15-29.

Wittenbecher, C. (1999): Ziele der Flächenhaushaltspolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover, S. 13-19.

Wittig, R., Sukopp, H. und B. Klausnitzer (1998): Die ökologische Gliederung der Stadt. In: Sukopp, H. und R. Wittig (Hrsg.) (1998): Stadtökologie. Ein Fachbuch für Studium und Praxis. 2. Auflage. Stuttgart, S. 316-372.

Wolf, F. (1987): Instrumente und Entscheidungsprozesse einer zielbezogenen Siedlungsflächenpolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover, S. 367-385.

Wolf, R. (1999): Bodenfunktionen, Bodenschutz und Naturschutz. In: Natur und Recht, Heft 10/1999, S. 545-554.

Ziercke, M. (1980): Faktorpreisbildung III: Rente, Bodenpreise. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Band 2. Stuttgart.