

UFZ-Diskussionspapiere

**Department
Umwelt- und Planungsrecht**

10/2005

**Flächenkreislaufwirtschaft
am Beispiel des Stadtumbaus –
Gestaltungsmöglichkeiten und
bodenrechtliche Restriktionen**

Fabian Thiel*

April 2005

* UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Department Umwelt- und Planungsrecht
Postfach 500136
D-04301 Leipzig

e-mail: Fabian.Thiel@ufz.de

Inhalt

I.	Flächenkreislaufwirtschaft: Begriff und Prinzipientrias	3
II.	Stadtumbau als Prozess einer Flächenkreislaufwirtschaft	4
III.	Ansätze für ein Recht der Flächenkreislaufwirtschaft im Stadtumbau	5
1.	Stadtumbau-gerechte Gebote: Zumutbarkeit des Rückbaus.....	5
2.	Stadtumbau-gerechte Marktwertermittlung von Brachflächen	5
3.	Stadtumbau-gerechtes Agieren der Gutachterausschüsse: Wie gelingt die Bodenwertermittlung als Marktsimulation in einem Stadtumbau-Gebiet?	9
4.	Stadtumbau-gerechter Nachhaltigkeitsfaktor in der Wertermittlung	11
5.	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als Stadtumbauinstrumente.....	12
5.1	Wiedernutzung brachliegender Flächen.....	12
5.2	Abschwächung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung?.....	13
5.3	Stärkung der Landschaftsplanung	14
6.	Vom „Baurecht auf Zeit“ zum „Nichtbaurecht auf Zeit“	14
7.	Gestattungsvereinbarungen für „grüne Zwischennutzungen“	16
8.	Rücknahme von Bauleitplänen im Außenbereich zur Förderung der Innenentwicklung	18
IV.	Zusammenfassung.....	20

I. Flächenkreislaufwirtschaft: Begriff und Prinzipientrias

Ein Umdenken in der Flächenressourcenbewirtschaftung tut gewiss Not: Wiedernutzung und Umbau bestehender, brachliegender Flächenpotenziale bzw. nicht (mehr) Immobilienmarkt gängiger Liegenschaften sind zu fördern, um zuvörderst eine Reduzierung der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungserweiterungen zu bewirken¹. Der *Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung (RNE)* fordert ein auf Dauerhaftigkeit, Recycling², Nutzungsketten und Kreislaufanalysen basierendes Flächenmanagementsystem, um die Neuinanspruchnahme des Freiraums tunlichst zu vermeiden³. In einem aktuellen Modellvorhaben unter dem Titel „Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ wird laut *Bundesregierung* das Ziel verfolgt, bisher nicht betretene Pfade für die Umnutzung städtebaulicher Brachen zu beschreiten⁴.

Die „Prinzipientrias“ einer Flächenkreislaufwirtschaft basiert auf folgenden Grundsätzen:

- ▶ **Vorbeugen/Vermeiden/Vermindern** (Freiraumschutz durch Dynamik im vorhandenen Siedlungsbestand, Flächen sparendes Bauen, Prophylaxe gegen Außenentwicklungen)
- ▶ **Mobilisieren** (Aktivierung von Baulücken, Rückbau und Umbau, Erarbeitung von Entsiegelungsstrategien)
- ▶ **Revitalisieren/Reaktivieren/Rezyklieren** (Einspeisung vorgentzter Flächen in neue Nutzungsketten)

¹ Vgl. *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*: Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, in: Ex-WoSt-Informationen, Nr. 1, Heft 5/2004, S. 7 ff.

² Vgl. dazu bereits *Kötter*: Flächenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion, in: FuB, Heft 4/2001, S. 162.

³ Vgl. *Rat für nachhaltige Entwicklung*: Mehr Wert für die Fläche. Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin, 2004, S. 20.

⁴ Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Antwort der *Bundesregierung* auf eine Große Anfrage der CDU/CSU), S. 24.

II. Stadtumbau als Prozess einer Flächenkreislaufwirtschaft

Vor allem der **Geburtenmangel** sowie der (wohnungs-)wirtschaftliche Strukturwandel in den neuen⁵ wie zunehmend auch in den alten Bundesländern⁶ erfordern Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden (Stadtumbaumaßnahmen)⁷. Freilich stellen sich die eigentumsrechtlichen Probleme des Stadtumbaus West (vorläufig) weniger drängend und problematisch als in der ostdeutschen Umbauvariante.

Diese Probleme betreffen primär die Bereiche Bodeneigentum und Bodenwerte. Beide Aspekte sind vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich stark verankert. Der Stadtumbau vereint daher Fragestellungen, ob im Rahmen einer Prüfung der **Sozialpflichtigkeit des Eigentums** (Art. 14 Abs. 2 GG) die Schwierigkeiten der Revitalisierung Stadtumbau bedingter Brachen im Interesse sowohl des „gemeinen Wohls“ als auch des Eigentums Privater in den Griff zu bekommen sind (vgl. auch § 171 a Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Wie gelingt eine Flächenressourcenbewirtschaftung im Stadtumbaugebiet (§ 171 b BauGB) durch strategische Flächenrevitalisierung und –Mobilisierung? Zur Bewältigung des Stadtumbaus, dem eine **exemplarische Bedeutung** für die Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft zukommt, benötigen die Kommunen wirksame Instrumente, um den Stadtkörper reallozieren zu können. Dennoch ist augenfällig, dass die den Gemeinden an die Hand gegebenen städtebaurechtlichen Instrumente⁸ auch im Optimierungsfall nur eine begrenzte Steuerungsreichweite haben können. Überdies hat es erhebliche boden- und eigentumsrechtliche „Fallstricke“, die auch das im Jahre 2004 novellierte Baugesetzbuch (BauGB) nicht vollständig entknotet. Einige dieser Fallstricke werden im Folgenden erläutert.

⁵ Vgl. *Hendricks*: Stadtumbau oder Baulandentwicklung im Außenbereich – Wo liegt die Zukunft? In: FuB, Heft 1/2005, S. 33 ff.

⁶ Vgl. *Krupinski*: Siedlungsentwicklung, Flächenpolitik und Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen, in: Dietrich/Löhr/Toomerius, Jahrbuch für Bodenpolitik. Berlin, 2004, S. 5 ff.

⁷ Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Fn. 4), S. 21.

⁸ Vgl. *Gierke* u. a.: Stadtumbau, Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung. Bericht der vhw-Arbeitsgruppe. Berlin, 2003.

III. Ansätze für ein Recht der Flächenkreislaufwirtschaft im Stadtumbau

1. Stadtumbau-gerechte Gebote: Zumutbarkeit des Rückbaus

Rückbau bedingte Belastungen eines Grundeigentümers durch einen Planungsträger, die nicht zu einem Übergang von Eigentumspositionen führen, sind grundsätzlich keine Enteignungen i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG⁹. Sie sind zwar nach Maßgabe der gesetzlichen Entscheidung hinzunehmen, dürfen indes die Schwelle der **Zumutbarkeit** nicht übersteigen. Andernfalls steht ein Anspruch des Eigentümers auf Kompensation durch Entschädigung bzw. auf Übernahme des Grundstücks im Raum. Eng verknüpft mit der Zumutbarkeit ist die Rentierlichkeit.

Ordnet die Gemeinde ein Rückbau(duldungs)gebot gemäß § 179 BauGB an, hat sie für die hiermit verbundenen Vermögensnachteile eine angemessene Entschädigung zu leisten (§ 179 Abs. 3 BauGB). Der Gesetzgeber hat im neuen BauGB die Anregungen für ein **modifiziertes Rückbau-** bzw. **Anpassungsgebot** (§ 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) leider nicht aufgegriffen. Nach den vorliegenden Änderungsvorschlägen sollte die Anordnung des Rückbaus auf Kosten des Eigentümers diesem zumutbar sein, sofern die Kosten hierfür aus den Erträgen des Grundstücks oder aber durch ersparte Aufwendungen zu finanzieren sind. Zumutbar sollte die Durchführung des aus städtebaulichen Gründen erforderlichen Rückbaus auf Kosten des Grundeigentümers stets dann sein, wenn die Abbruchkosten minimier sind als die Aufwendungen für die Unterhaltung der dauerhaft nicht genutzten Liegenschaft¹⁰.

2. Stadtumbau-gerechte Marktwertermittlung von Brachflächen

„1990 gab es keine Bodenwerte in Ostdeutschland, sie mussten erfunden werden, und die Phantasie kannte kaum Grenzen“, diagnostiziert Häußermann¹¹. Diese Entwicklung in der Nachwendezeit führt heute u. a. zu dem Befund, dass die Städte den ständigen Stadtumbau

⁹ Vgl. BVerfGE 58, S. 300 ff.; BVerwGE 84, S. 361 ff.

¹⁰ Vgl. Gierke: Brauchen wir neue gesetzliche Regelungen für den Rückbau? In: Institut für Städtebau Berlin, 2003, S. 7 f.

¹¹ Häußermann: Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus, in: Häußermann/Neef: Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Opladen, 1996, S. 24.

der Gegenwart und Zukunft nicht finanzieren können, ohne die Bodenpreise zu drücken oder die Liegenschaften zu enteignen¹².

Primär steht somit in Stadtumbau-Gebieten eine Verminderung der Renditeerwartung der Grundeigentümer zur Debatte¹³. Auch der *Bundesregierung* ist bewusst, dass eine Bodenmanagementpolitik für Brachflächen-Reaktivierungsmaßnahmen Not tut, freilich immer unter der Zielsetzung der Senkung des Grundstückspreisniveaus. In wenigen Fällen sei eine so gute Nachfrage vorhanden, dass Flächenrecycling weitgehend als Selbstläufer betrachtet werden könne¹⁴.

Entscheidend ist des Weiteren die Prüfung von Einwirkungsmöglichkeiten auf die örtlichen Gutachterausschüsse zur Änderung der entsprechenden Bodenrichtwertkarten nicht nur in kaufpreisarmen Lagen. Nicht ausreichend dürfte es sein, lediglich auf die Möglichkeit der Berücksichtigung von Abweichungen i. S. des § 14 Satz 1 WertV (unter Beachtung auch der §§ 7 Abs. 1 Satz 2 sowie des § 3 Abs. 3 WertV) zu verweisen, wie es für die Stadt Leipzig im Rahmen des Vergleichswertverfahrens diskutiert wird¹⁵.

Eine Weiterentwicklung des Systems der städtebaurechtlichen Wertermittlung scheint angebracht zu sein. Der *Rat für Nachhaltige Entwicklung* (RNE) unterbreitet beispielsweise den Vorschlag, bei der Ermittlung der Marktwerte von **Brach- und Recyclingflächen** diesen Arealen einen „Bonus“ einzuräumen, der sich positiv auf deren Mobilisierung auswirken soll. Diese Ergänzung im Recht der Wertermittlung um die „Flächenkategorie Brache und Recyclingfläche“ müsste mit dem Ziel erfolgen, eine sachgerechte Wertermittlung zu ermöglichen und Recyclingflächen nicht als Abweichung von der „normalen“ Flächenkategorie einzustufen¹⁶. Im Bereich der städtebaurechtlichen Wertermittlung als **flankierendes Instrument** sind beispielsweise folgende Änderungen – in Bezug auf den „Bonus“ – denkbar:

¹² *Krings-Heckemeier/Porsch*: Stadtumbaustراتيجien für Altbauquartiere. Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. Berlin, 2002, S. 49.

¹³ Vgl. *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*: Bauland- und Immobilienmarktbericht. Bonn, 2004, S. 90.

¹⁴ BT-Drs. 15/4472 (Fn. 4), S. 23.

¹⁵ *Schäfer* u. a. (Forschungsgruppe Stadt + Dorf): Leipzig 2030. Rechts- und Verfahrensinstrumente im Stadtumbau. Berlin, 2003, S. 41 f.

¹⁶ Vgl. *Rat für Nachhaltige Entwicklung* (Fn. 3), S. 26.

- ▶ **Modifizierung** der §§ 3 Abs. 2 und § 4 WertV um eine Bonus-Wertzuzuweisung für Recyclingflächen. Dies könnte in eine Ergänzung des § 4 Abs. 4 WertV um die Entwicklungsstufe „Brachflächenland“ münden. Der bisherige Abs. 4 des § 4 WertV würde zum Abs. 5. Zusätzlich könnte sich eine Klarstellung in § 5 Abs. 5 WertV empfehlen, um den „Brachestatus“ als Beschaffenheit bzw. als tatsächliche, Wert beeinflussende Eigenschaft eines Grundstücks zu definieren. Die Zuweisung eines Bonus, wie von dem *Rat für Nachhaltige Entwicklung* vorgeschlagen, wäre auch unabhängig von den Stadtumbau bedingten Brach- und Recyclingflächen über alle Maßen förderlich.
- ▶ Besser geeignet für die Steuerung des Bodenpreisniveaus wäre eine **Klarstellung** der marktwertermittlungsrechtlichen Besonderheiten in einem Stadtumbaugebiet. Das neue BauGB könnte hierfür insofern als Vorbild dienen, als mit den §§ 171 a-e BauGB ein Paradigmenwechsel herbeigeführt wurde. Das erklärte und als zur Bewältigung des Stadtumbaus essentiell erkannte Ziel ist die investitionsfördernde Senkung der Marktwerte, weil ein unverändert hohes Bodenpreisniveau selbst für ungenutzte innerstädtische Brachflächen zwangsläufig Flächenkreislaufstörungen verursacht. Das Ergebnis ist, dass Marktteilnehmer aus Kostengründen von einem Bauvorhaben auf einem revitalisierungsfähigen Innenbereichsgrundstück Abstand nehmen und sich stattdessen mit ihrem Bauvorhaben der „grünen Wiese“ zuwenden¹⁷.

Mit einer Ergänzung beispielsweise um einen § 14 a WertV im Rahmen des Vergleichsverfahrens („Besondere Wertermittlungsrechtliche Erfordernisse für ein Stadtumbau-Gebiet“) könnte den Sachverständigen eine eindeutige Grundlage für die Durchführung einer nachhaltigen Bodenwertdämpfung geliefert werden. Bislang gibt es in der WertV kein eindeutiges Verfahren, um gedämpfte Bodenwerte unter Beachtung des Grundsatzes der Modellkonformität sachgerecht zur Anwendung kommen zu lassen¹⁸.

Für eine passfähige Marktwertermittlung von Stadtumbau-Flächen könnten bereits erprobte Ansätze hinsichtlich der Abbildung des Preisniveaus für **Konversionsflächen** mit herangezogen

¹⁷ Vgl. *Deutsches Institut für Urbanistik*: Flächenrecycling – Projektmanagement und Marketingstrategien. Berlin, 2004.

¹⁸ Vgl. *Kleiber/Simon*: Marktwertermittlung unter Berücksichtigung der Wertermittlungsrichtlinien, 6. Aufl. Köln, 2004, § 13 WertV, Rdnr. 109.

gen werden¹⁹. In jedem Falle müsste in der WertV und in den ergänzenden Wertermittlungsrichtlinien (WertR) verdeutlicht werden, dass der wertermittlungsrechtliche Status einer Stadtumbau bedingten Brachfläche als Wert bestimmender Faktor sich in der Bodenpreisbildung widerspiegeln und gemäß § 3 Abs. 3 WertV berücksichtigt werden müsste. Man sollte sich freilich darüber im Klaren sein, dass der „Wertpluralismus“²⁰ nicht zu vermeiden ist und dass die Sachverständigen dahingehend ermuntert werden sollen, ihren Beurteilungsspielraum für die Wahl eines realitätsgerechten Bewertungsverfahrens auszuschöpfen und dies in der Öffentlichkeit zu kommunizieren²¹.

Jener Mitteilungs- und Kommunizierungsbedarf macht sich – zugespitzt formuliert – an der defizitären Passfähigkeit der vorhandenen Wertermittlungsmethoden nach der WertV fest: Weder Vergleichswert-, noch Ertragswert- oder Sachwertverfahren führen zu einem realitätsgerechten Marktwert. Schwierigkeiten bereitet die Berücksichtigung des örtlichen Marktneaus, sodass eine allfällig werdende Anpassungsberechnung²² schon wegen der Vielzahl der Wert bestimmenden Faktoren sowie wegen einer fehlenden Nachvollziehbarkeit der zu Grunde gelegten Kriterien für eine **realitätsgerechte Marktsimulation** lediglich cum grano salis Ziel führend ist (dazu im Folgenden unten 3.).

Eigentumsrechtlich gesehen wäre eine Brachfläche durch die Zuweisung der Wertkategorie „situationsgebunden“. Der **Grundsatz der Situationsgebundenheit** hat zur Konsequenz, dass durch Planungsmaßnahmen verursachte Änderungen einer Fläche, die ungünstige Einflüsse auf die Berechnung des Grundstückswerts ausüben, von dem Eigentümer hinzunehmen sind. Er muss die Änderungen nur dann nicht akzeptieren, wenn er durch die Wertminderung schwer und unerträglich – also unzumutbar – beeinträchtigt wird.

¹⁹ Vgl. Schäfer u. a. (Fn. 15), S. 42.

²⁰ Vgl. Halaczinsky, in: Simon/Cors/Halaczinsky/Teß: Handbuch der Grundstückswertermittlung, 5. Aufl. München, 2003, S. 1.

²¹ Vgl. die Bewertungsbeispiele bei Dieterich/Koch: Stadtumbau – Wertermittlungsfragen, Entschädigungsfragen, Ausgleichsbeträge, in: GuG, Heft 6/2002, S. 346 f.

²² Normalerweise versucht die Wertermittlung, dass sich Vergleichswert, Ertragswert und Sachwert in etwa entsprechen, womit eine rechnerische Anpassungsleistung entbehrlich wäre. Erst bei einer Übereinstimmung ist nämlich der Marktwert der überzeugendste Bodenpreis. Vgl. zu den Motiven dieser wertermittlungsrechtlichen Anpassungsleistung und den Konsequenzen: Simon, in: Simon/Cors/Halaczinsky/Teß (Fn. 20), S. 14 f.

3. Stadtumbau-gerechtes Agieren der Gutachterausschüsse: Wie gelingt die Bodenwertermittlung als Marktsimulation in einem Stadtumbau-Gebiet?

Welches ist aber der per se „überzeugendste“ Marktwert (§ 194 BauGB) in der flächenhaushaltspolitischen Sondersituation Stadtumbau – der Wert, der einer realitätsgerechten **Marktsimulation** am ehesten standhält? Welches Verfahren führt zum Marktwert in Stadtumbau bedingten Aufgabe- und Erhaltungsbereichen?

Die **bodenrechtliche Diskussion** einschließlich der Vorschläge, die in Bezug auf die Wertermittlung von Grundstücken für „mehr Wert für die Fläche“ unterbreitet werden, läuft derzeit erstaunlicherweise nicht darauf hinaus, den Gutachterausschüssen die rechtliche Selbstständigkeit zu nehmen, obwohl ihre Probleme bei der (städtebaulichen) Wertermittlung in Stadtumbau-Bereichen mittlerweile offen zu Tage treten²³.

Der Trend in der Ermittlung von Marktwerten für Flächen, die Stadtumbau bedingte Um- und Nachnutzungsprozesse zu verkraften haben, ist recht eindeutig. Der Marktwert lässt sich nicht nach den herkömmlichen Methoden ermitteln, so dass auf **Residualwertverfahren** zurückgegriffen wird. *Kleiber/Simon* observieren diese Entwicklung inklusive der Beliebtheit jenes Marktwertverfahrens bei den Investoren zur „Dämpfung“ der Baulandpreise mit einer spürbaren Skepsis:

- Als äußerst problembehaftete Wertermittlungsmethode sei das Residualwertverfahren nur unter engen Voraussetzungen geeignet, die freilich nicht dann gegeben sind, wenn eine **Konkurrenzsituation der Nutzer** auf dem Immobilienmarkt einschließlich ihrer jeweiligen Nutzungskonzeptionen (z. B. wegen fehlender Marktteilnehmer in einem Stadtumbaugebiet) **nicht zu erspähen ist**. *Kleiber/Simon* unterstellen eine einengende Nutzungskonzeption, durch die das Ergebnis der Wertermittlung „vorprogrammiert“

²³ Die *Forschungsgruppe Stadt + Dorf* (2003, S. 7 f.) weist darauf hin, dass die Gutachterausschüsse unabhängige, fachlich agierende und an die WertV gebundene Instanzen sind, die gleichwohl von den Kommunen rechtzeitig und kontinuierlich über die Problematik des Stadtumbaus, über die örtlichen Konzepte und Strategien sowie die Besonderheiten der Bewertungsfragen in diesem Bereiche informiert werden müssten. **In toto** geht es um die sachlichen Grundlagen, die Perspektiven sowie die örtlichen Probleme einer monetären Erfassung der von einer flächenhaushaltspolitischen Sondersituation (Stadtumbau) betroffenen Areale. Blickt man über diese spezifischen Stadtumbaufragen hinweg, so muss man für eine wertermittlungsrechtliche Flankierung einer Flächenkreislaufwirtschaft insbesondere sicherstellen, dass die Gutachterausschüsse den Nachhaltigkeitsfaktor in den Normen der WertV in ihren Wertfestsetzungen für Revitalisierungsgrundstücke ex officio adäquat berücksichtigen.

werde²⁴, so dass eine Art rechnerische Anpassungsleistung durch den ermittelnden Sachverständigen vorliege.

- Die Frage bleibt freilich ungeklärt: Welche in der Wertermittlung in Beziehung gesetzte Größen sind in einem Stadtumbaugebiet **marktorientiert**? Wie können nachhaltige städtebauliche Umstrukturierungsprozesse wertermittlungsrechtlich begleitet werden?

Fraglich ist, ob bei einem stadtbauulichen Nachnutzungsprozess auch nur zu halbwegs akzeptablen Erwerbspreisen zu gelangen ist, wenn das Residualwertverfahren als „letzter Ausweg“ beschritten wird, um qua imposanter Abschlagsrechnungen den von *Häußermann* geschilderten Erfindungsreichtum anlässlich der „Kreierung von Bodenwerten“²⁵ in der Nachwendezeit nachträglich zu korrigieren.

Wenn *Kleiber/Simon* konstatieren, dass – bedingt durch niedrige Bodenpreise für Bauerwartungsland als Ergebnis des **Residualwertverfahrens** – bei dieser Methode Nachdenklichkeit aufkommen müsse²⁶, so empfiehlt es sich dringend, diese Skepsis im Kontext der Wertermittlung zu unterstreichen²⁷. **Nochmals**: Deduktive, kostenorientierte Verfahren zur Wertermittlung (residualer Wertansatz) führen bei der Kalkulation wirtschaftlich tragfähiger Umnutzungsprozesse von Stadtumbau-Brachflächen **nur höchst selten zum Marktwert**. Wer vermag letztlich den „gewöhnlichen Geschäftsverkehr“, den § 194 BauGB unterstellt, in einem Stadtumbau-Gebiet hinreichend zuverlässig einzuschätzen? Kein Zweifel: **Kaum ein Grundstücks-Sachverständiger kann dies**²⁸.

Außerdem sei erneut auf die defizitäre Passfähigkeit der WertV hinsichtlich

- der Abbildung von „Brachflächenland“ und

²⁴ *Kleiber/Simon* (Fn. 18), § 7 WertV, Rdnr. 105.

²⁵ Siehe oben unter Punkt III.2.

²⁶ *Kleiber/Simon* (Fn. 18), § 13 WertV, Rdnr. 256.

²⁷ Das Kardinalproblem ist, dass das kostenorientierte Residualwertverfahren den (prognostizierten!) Aufwand und die Erlöse (d. h. die Einnahmen aus dem Verkauf baureifer Grundstücke) als Parameter in den Berechnungen zu verarbeiten hat. Es wird „vom Ergebnis“ her ein tragfähiger Bodenwert als Ankaufspreis ermittelt, wobei der Bodenpreis das **Residuum** aus den Erlösen minus den (Aufbereitungs- und Abbruch-)Kosten verkörpert.

²⁸ Diese eben geschilderten Bedenken können auch *Schäfer* u. a. (Fn. 15) im Rahmen ihres Gutachtens für die Stadt Leipzig nicht ausräumen.

- der Integration des Nachhaltigkeitsfaktors in der Bodenrentenerfassung (Ermittlung der „ewigen Rente“)

aufmerksam gemacht. Diese Aspekte sind nachfolgend kurz zu erläutern.

4. Stadtumbau-gerechter Nachhaltigkeitsfaktor in der Wertermittlung

Anknüpfend an die Forderung des *Rates für Nachhaltige Entwicklung*, bei der Ermittlung der Verkehrswerte von Brach- und Recyclingflächen diesen einen Bonus einzuräumen, der ihrer Mobilisierung / Bewertung zuträglich ist, wäre, wie bereits mehrfach skizziert, zu überlegen, einen **Nachhaltigkeitsfaktor** in den Vorschriften der WertV zu implementieren, der zu einer Dämpfung des Bodenwerts der (re-)zyklisierbaren Flächen einen Beitrag leisten müsste.

Ziel sollte in jedem Falle die Verhinderung von Hochpreis-Gewerbeflächen als bestmögliche, künftige (the best use) bzw. bodenökonomisch plausibelste Nach- und Wiedernutzung (Verwendung) sein, so dass insbesondere die Projektierung von Wohnbauvorhaben rentierlich erscheint. **Nutzungsblockaden** bestehen auch für Grün- und Sozialflächen, die aus ökonomischen Gründen keine tragfähige Nutzungssubstitutionsperspektive aufweisen.

► Der Nachhaltigkeitsfaktor in der Wertermittlung

Bei der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors der Bodenrente, die von der realitätsgerechten Ermittlung der Bodenwerte in erheblichem Maße mit tangiert ist, könnte man sich auf Seiten der Wertermittler entweder an den Verfahren der Bodenwertdämpfung – freilich in modifizierter Form – oder aber an den Berechnungswerken zur Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Altersrente (Dämpfung der Rentenniveaueinstellung) orientieren, ergo eine **Deckelung der Bodenwertentwicklung** vornehmen sowie in den jeweiligen Richtwertkarten und Marktwertgutachten abbilden.

Rückwirkungen hätten diese Novellierungen sowohl auf die WertV, auf die §§ 192 ff. BauGB, als auch für den „heiklen“ Problemkomplex Grundeigentum. Insbesondere erhalten Umnutzungsflächen innerhalb eines Stadtumbaugebiets (einerlei, ob diese Areale in aufneh-

menden oder abgebenden Stadtteilen belegen sind) eine entsprechend modifizierte Situationsgebundenheit.

5. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als Stadtumbauinstrumente

Anwendungsbeispiele für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) nach den §§ 165 ff. BauGB finden sich für den Stadtumbau in vielfältiger Form: Der Einsatz reicht von der übergeordneten Grünplanung (*Leipzig*, Eilenburger Bahnhof/Anger-Crottendorf), der Nachverdichtung durch ergänzenden Wohnungsbau (*Dresden-Briesnitz*) bis hin zur Förderung einer Flächen sparenden Bauweise für junge Familien durch Kasernenflächenkonversion (*Potsdam/Bornstedter Feld* und *Chemnitz/Bornaer Höhe*).

5.1 Wiedernutzung brachliegender Flächen

Schwierigkeiten bereitet die Nachnutzung derjenigen Brachflächen, für die sich keine Wohn- und Gewerbenutzer finden lassen. Planerische Visionen zur Begrünung bzw. „Wiederaufforstung“ hat beispielsweise die *Stadt Leipzig* via Freiraum- und Landschaftsplanungsansätzen. Ziel ist letztlich ein Konglomerat aus gründerzeitlichen Baubeständen und größeren Arealen mit Ein- und Mehrfamilienhäusern – längerfristig eine neue Struktur aus Großstadtfragmenten, Kleinstädten und Siedlungen mit dörflichem Charakter, eingebettet in eine Naturlandschaft²⁹.

§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist eine der wenigen Vorschriften des Baurechts, die die **Wiedernutzung brachliegender Flächen** konkret anspricht. Dieser Tatbestand ist für die Ausarbeitung von Revitalisierungsstrategien für Stadtumbau-Brachflächen konsequent nutzbar zu machen, was einen **dauerhaften Rückbau** ohne Wohn-, Gewerbe- und Infrastrukturnachnutzung einschließt. Der Flächenmanagementansatz ist hier weniger die erstmalige Entwicklung von Ortsteilen als vielmehr die Steigerung einer attraktiven Wohnnutzung im Bestand (Wohnumfeldverbesserung). Dies dürfte auch dem einzelnen Vermieter zu Gute kommen.

²⁹ Vgl. *Grüner Ring Leipzig*: Brachflächen. Revitalisierung als Chance und Herausforderung. Ein Erfahrungsbericht. Leipzig, 2000.

Eine Wirkungsanalyse von *Dürsch* ergab, dass bei den meisten Entwicklungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern sich insbesondere die Bindung an den Marktwert für erschlossene Baugrundstücke verheerend auswirkt. Die Bauplätze, die auf dem freien Markt angeboten wurden, waren den Entwicklungsbereichsflächen preislich fast immer deutlich überlegen³⁰. Eine schnelle und flexible Reaktion am Wohnungsmarkt wurde auf diese Weise vereitelt.

Wichtig ist auch die Wirkungsanalysen-Erkenntnis, dass Spielräume zur **zeitnahen Bestimmung** des Marktwertes hätten besser genutzt werden können, etwa durch gutachterliche Einzelaussagen zu konkreten Kaufvorgängen mittels entsprechender Bodenrichtwertkarten. Dadurch hätten überhöhte Preisvorstellungen auf Seiten einzelner Grundeigentümer – wie in der *Stadt Dresden* geschehen – sowie die mangelnde Akzeptanz entwicklungsunbeeinflusster Anfangswerte umgangen werden können.

5.2 Abschwächung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung?

Es gibt derzeit Tendenzen in der Rechtsprechung zur Verschärfung der Allgemeinwohlerfordernlichkeit i. S. des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG bei der Einbeziehung von Flächen in eine Entwicklungsmaßnahme³¹. Sollte man auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung (vgl. § 169 Abs. 3 Satz 1 BauGB) verzichten bzw. sie wenigstens abschwächen³²? Zwar hat die Wirkungsanalyse gezeigt, dass Enteignungsmaßnahmen zur Sicherung der Anfangswerte im Regelfall nicht erforderlich waren³³. Dennoch muss man m. E. die Enteignung als „ultima ratio-Flächennutzungssteuerung“ (gleichsam als Druckmittel) beibehalten, damit die Entwicklungsmaßnahme bei renitenten Grundeigentümern realisierbar bleibt.

Bei der Prüfung der Passfähigkeit der SEM für die Bewältigung des Rückbaus als städtebauliche Neuordnung wird man außerdem klären müssen, ob das Allgemeinwohlerfordernis als Anwendungsvoraussetzung befürwortet werden kann, wenn es auf Grund rasch sich **verändernder Nachfragebedingungen** überhaupt nicht zu einer baulichen Wiedernutzung kommt.

³⁰ Vgl. *Dürsch*: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau. Wirkungsanalyse eines städtebaurechtlichen Instruments an Beispielen aus den neuen Bundesländern. Berlin, 2004, S. 233 ff.

³¹ Vgl. *BVerwG*, NVwZ 2001, S. 558.

³² Vgl. *Gaentzsch*: Aktuelle Rechtsprechung zum Stadtumbau. In: vhw, Stadterneuerungsrecht und Stadtumbau. Leipzig, 2002.

³³ Vgl. *Dürsch* (Fn. 30), S. 230.

Die Antwort liefert nicht zuletzt § 171 a Abs. 3 Satz 1 BauGB: Stadtumbaumaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit.

5.3 Stärkung der Landschaftsplanung

Mit der Entwicklungsmaßnahme kann aber auch die Landschaft „zurück in die Stadt“ geholt und damit das Potenzial an urbaner Biodiversität für **aufwertungsfähige Flächen** erhöht werden. Das Entwicklungsmaßnahmerecht muss mit den Anforderungen der Stadtentwicklung Schritt halten. Generell ist für dauerhaft zu beräumende Grundstücke, die keine infrastrukturellen Perspektiven in sich bergen, eine bessere Verzahnung der Instrumente des Naturschutzrechts bzw. der Landschaftsplanung mit dem Besonderen Städtebaurecht anzustreben. Dies könnte man primär durch die Verknüpfung einer naturschutzrechtlichen Satzung zur Unterschutzstellung (z. B. für ein Landschaftsschutzgebiet nach § 26 BNatSchG) mit der Satzung der Entwicklungsmaßnahme erreichen.

Die Zulässigkeit der Festsetzung eines Landschaftsschutzgebiets auf bebauten oder ehemals bebauten Flächen (d. h. die naturschutzrechtliche Inwertsetzung nach einem Rückbau) bejaht das *OVG Greifswald*³⁴. Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG könnten dadurch optimiert werden.

6. Vom „Baurecht auf Zeit“ zum „Nichtbaurecht auf Zeit“

Die Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplans sind nunmehr durch § 9 Abs. 2 BauGB um befristete, bedingte bzw. zeitlich gestaffelte Nutzungen modifiziert worden. Diskussionswürdig ist, ob sich mit diesem „Baurecht auf Zeit“ für den Stadtumbau neue Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Festlegung **temporärer Um- und Nachnutzungen** eröffnen. Hierbei ist Folgendes zu beachten:

³⁴ Vgl. *OVG Greifswald*, Urt. v. 20.4.1994, 4 K 25/93 (juris). Vgl. *Thiel*: Städtebaurechtliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus. Bericht Nr. 14/2004 des UFZ-Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle. Leipzig, 2004, S. 194 ff.

- ▶ Einmal sind die Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB nur in besonderen Fällen statthaft.
- ▶ Die besonderen städtebaulichen Situationen müssen es ferner erlauben, gleichzeitig die Folgenutzung mit festzusetzen³⁵. Ein städtebauliches Erfordernis, die zulässige Nutzung zu befristen oder unter eine auflösende Bedingung zu stellen, ohne gleichzeitig die Folgenutzung festzulegen, ist kaum denkbar. Dies bringt § 9 Abs. 2 Satz 2 BauGB durch das Wörtchen „soll“ zutreffend zum Ausdruck³⁶.
- ▶ Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2 BauGB kann eine städtebaulich grundsätzlich erwünschte Bebauung außerdem davon abhängig gemacht werden, dass der Eigentümer seine vorhandenen Gebäude auf benachbarten Flächen zurückbaut (z. B. um eine zu hohe Verdichtung zu vermeiden oder „Bauruinen“ auf angrenzenden Arealen zu beseitigen), bevor die Anschlussnutzung beginnt. Hier könnte wieder das Problem der Zumutbarkeit entstehen, wenn gegen einen Grundeigentümer ein Rückbauduldungsgebot angeordnet wird (s. oben III. 1.).

Die Revitalisierung von Stadtumbau-Flächen kann durch das Baurecht auf Zeit durchaus optimiert werden, wenn Investoren die Vorteile der Abschreibungsfristen erblicken, die sich an der Nutzungszeitdauer orientieren. Außer Frage steht jedoch auch, dass § 9 Abs. 2 BauGB für Brachflächen und Baulücken ohne tragfähige bauliche Nutzungsperspektive als „**Nichtbaurecht auf Zeit**“ interpretiert werden muss.

Eine Gemeinde sollte über Areale verfügen, für die Festsetzungen in einem Bebauungsplan temporäre und unrentable Nutzungen gestatten. Ökologische Flächeninwertsetzungen wie beispielsweise Biotopverbünde verhindern Wert mindernde Einflüsse von Brachflächen in Gestalt negativer Ausstrahlungswirkungen und erreichen regelmäßig Wohnumfeldverbesserungen³⁷.

³⁵ Vgl. *Bundesregierung*: Begründung des Gesetzentwurfs zum EAG Bau, BT-Drs. 15/2250, S. 49.

³⁶ Vgl. *Gelzer/Bracher/Reidt*: Bauplanungsrecht, 7. Aufl. Köln, 2004, Rdnr. 361.

³⁷ Vgl. *Heemeyer*: Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten von Zwischennutzungen. Ein Beitrag zum „Baurecht auf Zeit“. Münster, 2003, S. 6 f. u. 80.

Rückwirkungen sind auch zu befürchten für die **bauplanerische Eingriffsregelung** (§ 1 a Abs. 3 BauGB, § 9 Abs. 1 a BauGB). Die Stadt Leipzig versucht im Rahmen ihres Ausgleichsflächenmanagements, 50 % der Ausgleichsmaßnahmen auf von der Stadt bereitgestellte Brachflächen im innerstädtischen Bereich zu lenken. Dies erfolgt nicht zuletzt, um **städtebauliche Missstände** zu beseitigen³⁸. Die Abarbeitung der Eingriffsregelung verlangt flexible vertragliche Gestaltungen mit den Investoren bzw. Grundeigentümern i. S. des § 11 BauGB. Die Festsetzung eines „Ausgleichsgrüns auf Zeit“ im Bebauungsplan muss als temporärer Ausgleich zulässig sein, wenn auch der Eingriff lediglich befristet währt, die Baumaßnahme also nur eine limitierte Nutzungsdauer hat.

7. Gestattungsvereinbarungen für „grüne Zwischennutzungen“

In § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ist im neuen BauGB nunmehr ein Verweis zu § 9 Abs. 2 BauGB insofern hergestellt, als Gegenstände eines **städtebaulichen Vertrages** auch Flächennutzungen hinsichtlich einer Befristung und Bedingung sein können. Es ist zu vermuten, dass sich die temporären Festsetzungen des § 9 Abs. 2 BauGB im Sinne einer konsensual-vertraglichen Bewältigung der Stadtumbauprozesse zukünftig ausschließlich als Gegenstände eines städtebaulichen Vertragstyps nach § 11 BauGB darstellen.

Ein Beispiel aus der **Stadt Leipzig** illustriert dies: Für die etwa 1.000 Baulücken im Stadtgebiet von Leipzig – über 80 % der Stadtgesamtfläche befinden sich im Übrigen im Privateigentum – hat die Stadtverwaltung eine Gestattungsvereinbarung zur Aktivierung der Baulücken ausgearbeitet. Ziel ist eine für die Dauer der Vereinbarung währende Aufwertung, d. h. in der Regel eine **öffentliche Grünnutzung**. Mit diesem Vertragsinstrument, welches das bestehende Baurecht unberührt lässt, ist die Stadt Leipzig recht erfolgreich. Bislang wurden 90 Gestattungsvereinbarungen für 150 Flurstücke abgeschlossen³⁹ - Tendenz steigend. Gleichwohl bestehen Probleme:

³⁸ Vgl. *Stadt Leipzig/Amt für Umweltschutz: Ausgleichsflächenmanagement in Leipzig*. Broschüre, 2005.

³⁹ Vgl. *Heck: Gestattungsvereinbarungen als Handlungsinstrument der Stadtentwicklung*, in: Deutscher Rat für Landespflege: *Erhaltung und Verbesserung von Freiraumqualitäten bei gleichzeitiger innerstädtischer Verdichtung*, Tagungsband, Leipzig, 2004, S. 28 ff.

- ▶ **Unklar** ist die zukünftige städtebauliche Verwendung der durch Gestattungsvereinbarungen blockierten, d. h. vertraglich gebundenen Flächen **nach dem Auslaufen der Bindungsfrist**. Innerhalb dieser Frist ist das Aufstellen von Bebauungsplänen, die die gebundenen Flächen mit umschließen, nicht bzw. nur über Vertragsaufhebungsverhandlungen mit den Eigentümern möglich. In derartigen Fallkonstellationen dürfte sich die Gestattungsvereinbarung schnell als Hemmnis für die konzeptionelle Neuordnung eines Gebietes erweisen. Die rasche Umsetzung neuer Stadtumbaustrategien ist dann nämlich durch die im Regelfall lange Bindungsfrist gehindert.

- ▶ **Probleme** ergeben sich ferner dann, wenn aus den zwischenzeitlich durchgeführten (stadtökologischen) Verbesserungen Wertsteigerungen resultieren. Von der Stadt Leipzig ist bekannt, dass sie nach Ablauf der Bindungsfrist über einen Erwerb einiger dieser Flächen nachdenkt. Bei einem Kauf oder einer erforderlichen Enteignung wären denkbare Wertsteigerungen mit zu entschädigen. Wer vermag darüber hinaus zu gewährleisten, dass es für diese Gestattungsflächen stets Nutzer oder Mieter gibt, die die Bewirtschaftung übernehmen?

Pointiert könnte man formulieren, ob es für die Bewältigung der Stadtumbauprozesse Ziel führend ist, den jeweiligen Gestattungsflächeneigentümer zu belohnen und ihm beispielsweise öffentliche Städtebauförderungsmittel für den Abbruch maroder Bausubstanz als „Anreiz“ für die Überlassung seines Flurstücks zukommen zu lassen. Die Gestattungsvereinbarung darf insbesondere nicht an den **Grundsätzen der Angemessenheit** scheitern: Die Unterhaltungspflege obliegt während des Bindungszeitraums zwar dem Eigentümer, doch kann dieser die Kosten mit eingesparter Grundsteuer verrechnen (Grundsteuererlass durch § 32 Abs. 1 Nr. 2 GrStG)⁴⁰.

Zusätzlich erhält der Eigentümer Fördermittel für Abriss, Beräumung und Entsiegelung, so dass Leistung und Gegenleistung in einem **angemessenen Verhältnis** zueinander stehen. Eine Gemeinde ist jedoch gut beraten, vor dem Abschluss einer Gestattungsvereinbarung genau zu prüfen, ob nicht zumindest der Rückbau (einerlei, ob geduldet oder aktiv durchgeführt) einem Eigentümer auf dessen Kosten zumutbar ist, wenn dadurch eine Wohnumfeldverbesserung eintritt und andere Liegenschaften desselben Eigentümers in der Folge eine Aufwertung

⁴⁰ Vgl. Heck (Fn. 39), S. 30.

einschließlich steigender Bodenpreise erfahren. Dies dürfte freilich nur für größere Wohnungsbaugesellschaften mit erheblichem Immobilienbestand zutreffen (vgl. dazu oben III. 1.).

8. Rücknahme von Bauleitplänen im Außenbereich zur Förderung der Innenentwicklung

Aus den Nachbargemeinden der *Stadt Leipzig* wird berichtet, dass einige Bauleitpläne, die bereits über Rechtskraft verfügten, nach den §§ 39 ff. BauGB aufgehoben wurden. Ein ähnliches planerisches Vorgehen ist in der *Stadt Chemnitz* zu beobachten, wo bereits fünf rechtskräftige Bebauungspläne auf der „grünen Wiese“ ohne entsprechende Nachfrage existieren⁴¹. Diese Pläne möchte die Stadt nun wieder eliminieren.

Die Gemeinden sind m. E. zu ermuntern, zukünftig Baurechte wieder zu entfernen, um Fehlentwicklungen zu korrigieren. Fehlsteuerungen basieren nicht nur auf einem veränderten Wohnflächenbedarf, sie verursachen auch städtebaulich fragwürdige Suburbanisierungstendenzen und schaffen damit eine Konkurrenzsituation zwischen Außenbereich und existierendem (umzubauendem) Siedlungskörper. Ein Stadtumbau, der auf eine rasche Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen angewiesen ist, wird nicht effektiv bewältigt werden können, wenn die Planungsträger nicht befähigt sind, zur Lenkung der Nachfrage in den Bestand **nicht mehr genutztes Baurecht im Außenbereich zu eliminieren**. Gleiches gilt für das Baurecht in dauerhaft rückzubauenden Gebieten.

Zur Bewältigung des Stadtumbaus ist folgerichtig eine **Modifizierung der §§ 39 ff. BauGB** nötig, da die aus ihnen resultierende Entschädigungspflicht (zivilistische Entschädigungsrechtsprechung des Bundesgerichtshofs) geeignet ist zu verhindern, dass von den Planungsträgern vorgenommene Bauleitplanung unter der Maxime des Freiraumschutzes kritisch überprüft wird und man bereits zugesprochene Baurechte wieder zurück nimmt. Gleiches gilt für „überdimensionierte“ Baugebiete, die mangels Nachfrage un- bzw. untergenutzt sind. Nicht ausreichend wird es sein, lediglich über eine **Verkürzung der Siebenjahresfrist** des § 42

⁴¹ Vgl. *Nuissl/Rink* (Hrsg.): *Schrumpfung und Urban Sprawl – Analytische und Planerische Problemstellungen*. Diskussionspapier des UFZ-Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle, Nr. 3/2004. Leipzig, 2004, S. 39 ff.

Abs. 2 BauGB z. B. auf fünf Jahre nachzudenken, um Änderungen und Aufhebungen einer zulässigen Nutzung rascher in Angriff nehmen zu können⁴².

Vielmehr sind die in den Stadtumbau involvierten Planungsträger darauf angewiesen, Eingriffe selbst in eine bereits ausgeübte Nutzung vornehmen zu dürfen, ohne dass ihnen das Damoklesschwert unangemessen hoher, weitgehender **Entschädigungsansprüche der Grundeigentümer** droht. Auch dieses Handlungsfeld besitzt im Stadtumbau allergrößte Bedeutung. Ferner zeigt sich die Wichtigkeit einer realitätsgerechten Wertermittlung als kalkulatorische Grundlage des Planungsschadensrechts (vgl. etwa § 26 WertV i. V. m. § 43 Abs. 4 BauGB)⁴³.

Die entschädigungslose Herabzonung eines Außenbereichsgrundstücks müsste damit auch innerhalb der Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB möglich sein, wenn ein derartiger Eingriff in eine ausgeübte Nutzung gerade unter der Zielsetzung erfolgt, **städtebauliche Fehlentwicklungen** zu korrigieren⁴⁴. § 42 Abs. 3 BauGB wäre an dieses Erfordernis anzupassen. Ein Blick ins Ausland ergibt übrigens, dass der europäische Entschädigungsstandard derzeit lediglich eine zu § 39 BauGB analoge Kompensation für Vertrauensschäden ist. Sollte diese europäische Rechtslage nicht zukünftig stärker zu denken geben, wenn man über eine Optimierung der planerischen Instrumente zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme diskutiert?

§ 171 a Abs. 3 Satz 1 BauGB formuliert wie gesagt prägnant: „Stadtumbaumaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit“. Diesem Leitsatz sind sämtliche hier vorgestellten Steuerungsinstrumente konsequent anzupassen.

⁴² Vgl. *Apel* u. a.: Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Bericht des Umweltbundesamtes, Nr. 1/00. Berlin, 2000, S. 227 f.

⁴³ Vgl. *Kleiber/Simon* (Fn. 18), § 26 WertV, Rdnr. 27 ff.

⁴⁴ Dazu bereits wegweisend *GEWOS (Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V.)*: Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat. Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen. Hamburg, 1973, S. 95 f.

IV. Zusammenfassung

Die Verringerung der Flächeninanspruchnahme ist ein zentrales Ziel eines nachhaltigen Flächenmanagements. Ein besonderer Stellenwert kommt in diesem Kontext dem Stadtumbau als Revitalisierung der innerstädtischen Brachflächen zu. Für die Bewältigung des Stadtumbaus bedarf es geeigneter Steuerungsinstrumente sowohl des Bodenrechts, des besonderen Städtebaurechts sowie der Marktwertermittlung von Brach- und Recyclingflächen; damit verwoben sind insbesondere eigentumsrechtliche Fragestellungen.

Stadtumbaumaßnahmen dienen nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers dem Wohl der Allgemeinheit. An diesem Leitsatz sind die zu ergreifenden Maßnahmen konsequent auszurichten. Die vorhandenen Regelungen sind jedoch zu wenig wirksam ausgestaltet, um den Stadtkörper dauerhaft reallozieren zu können. Letzteres vermag anschaulich am Beispiel der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme illustriert zu werden, die den Gemeinden umfassende boden- und enteignungsrechtliche Instrumente an die Hand gibt. Mit Fug und Recht kann man daher konstatieren, dass die Wiedernutzung brachliegender Flächen (als explizites Allgemeinwohlerfordernis) das prioritäre Anwendungsfeld für eine Entwicklungsmaßnahme sein wird. Jenes gilt zuvörderst dann, wenn die städtebauliche Neuordnung den Rückbau von Flächen induziert.

Einer Gemeinde müsste es gelingen, die Satzung einer Entwicklungsmaßnahme mit einer naturschutzrechtlichen Satzung zu verweben. Anlässlich einer allfälligen Klarstellung der Anwendungsvoraussetzungen für eine Entwicklungsmaßnahme (Rückbau ohne Nach- und Wiedernutzung für Wohnen, Gewerbe und Verkehr) stünde das Wohl der Allgemeinheit z. B. durch eine Optimierung der urbanen Biodiversität (Handlungsziel: „Die Landschaft zurück in die Stadt“) in toto außer Frage.

Vertragsgestaltungen mit den Grundeigentümern sowie ein flexibel einsetzbares „Baurecht auf Zeit“ gewinnen außerdem zwar zunehmend an Bedeutung. Jedoch ist fraglich, ob es gelingt, die Nutzung des bestehenden Siedlungskörpers für die Wohn- und Gewerbenachfrager attraktiv auszugestalten, solange Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen werden.