



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Brenner, János:

Wiedernutzung brachliegender Flächen

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4431056>

In:

Gustedt, Evelyn; Hennen, Markus; Heinrich, Andreas (Hrsg.) (2023):
Jahrhundertaufgaben – Blockade oder Entwicklung von Räumen durch
aufgelassene Konversionsflächen.

Hannover, 80-93. = Arbeitsberichte der ARL 37.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-44310>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

János Brenner

WIEDERNUTZUNG BRACHLIEGENDER FLÄCHEN

Gliederung

- 1 Zum Bauplanungsrecht allgemein und aktuelle Änderungen
 - 2 Rahmenbedingungen des Besonderen Städtebaurechts für die Revitalisierung von Flächen
 - 2.1 Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165ff. BauGB) und ihre Verbindung zur Raumordnung
 - 2.2 Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171aff. BauGB)
 - 2.3 Städtebauliche Gebote, hier: Baugebot (§§ 176 BauGB), Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), Pflanzgebot (§ 178 BauGB)
 - 2.4 Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) in Verbindung mit der Stärkung der gemeindlichen Vorkaufsrechte (§ 27a BauGB)
 - 3 Bauordnungsrecht
 - 4 Empfehlungen zur Städtebauförderung und zur Einführung einer eigenständigen Raumentwicklungsförderung
 - 4.1 Ausgangslage
 - 4.2 Inhaltlicher Vorschlag
 - 4.3 Eckpunkte einer möglichen Verwaltungsvereinbarung
 - 4.4 Beispiele: Wo könnte eine solche eigenständige Förderung sinnvoll sein?
 - 5 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag behandelt die Frage, welche Instrumente den Akteuren zur Verfügung stehen, um aufgelassene Flächen wieder in den Flächenkreislauf einzuführen und sinnvoll zu nutzen. Das Bauplanungs- und das Bauordnungsrecht halten sowohl für die öffentlichen als auch für die privaten Akteure eine breite Palette von Instrumenten bereit. Dabei handelt es sich sowohl um hoheitlich eingriffsorientierte als auch konsensuale und insbesondere auf der Städtebauförderung beruhende Instrumente. Da er eine Leerstelle im Instrumentenkasten sieht, schlägt der Verfasser ein neues Förderinstrument im Bereich der Raumentwicklung vor.

Schlüsselwörter

Sanierungsmaßnahmen – Stadtumbau – städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – städtebauliche Gebote – Rückbau – Raumentwicklung – Bundesfinanzhilfen

Re-use of derelict land

Abstract

The contribution treats the question of which instruments are available to re-use derelict land and recycle such areas for worthwhile uses. In the field of planning and construction legislation, there are a lot of instruments for public and private actors.

These instruments are both government-oriented and consensual, and in particular based on urban development grants. Since he sees a blank space in the toolbox, the author proposes a new funding instrument for public financing in the field of regional development.

Keywords

Urban redevelopment – Urban restructuring – Urban development concept – Urban development orders – Demolition – Spatial development – Federal grants

1 Zum Bauplanungsrecht allgemein und aktuelle Änderungen

Die zur Debatte stehenden Flächen lassen sich aller Voraussicht nach mit den Mitteln des besonderen Städtebaurechts erfolgreich wieder in den Kreislauf der Flächennutzung einbinden. Die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts gemäß dem ersten Kapitel des Baugesetzbuchs¹ (BauGB) – also die „klassische“ Einteilung in den Geltungsbereich eines Bebauungsplans, in den nicht überplanten Innenbereich und den Außenbereich samt den jeweiligen Rechtsfolgen – dürften als allgemein bekannt vorausgesetzt werden und bedürfen keiner weiteren Erläuterung. Eine Ausnahme hiervon bildet der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz von 2021 eingeführte „Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung“ (§ 9 Abs. 2d BauGB). Damit kann im nicht überplanten Innenbereich ein Plan speziell nur für den Wohnungsbau aufgestellt werden. Die Bundesregierung will mit diesem neuen Instrument die Entstehung sozial geförderten Wohnraums unterstützen. Von Bedeutung könnte auch das neu eingeführte Vorkaufsrecht der Gemeinden nach § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB sein, „in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn (...) ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 vorliegt oder (...) die baulichen Anlagen einen Missstand im Sinne des § 177 Absatz 2 aufweisen und die Grundstücke dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung“. Ist der Wohnungsmarkt angespannt und wurde dies durch die Landesregierung durch Verordnung nach § 201a BauGB festgelegt, können Gemeinden nunmehr beim Verkauf von bebauten und brachliegenden Grundstücken ein Vorkaufsrecht durch Satzung begründen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB). Welche praktische Bedeutung diese Instrumente für die hier behandelte Problematik erlangen werden, kann allerdings mangels hinreichender praktischer Erfahrung noch nicht eingeschätzt werden.

Ein wichtiger Punkt des Baulandmobilisierungsgesetzes vom 22. Juni 2021 ist die Novellierung des § 17 der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die Änderung ist von hoher Relevanz für die Planungspraxis, da die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung im Bebauungsplan (und auch die Darstellung im Flächennutzungsplan, wenn auch nicht mit der gleichen „Durchschlagskraft“ für die Praxis) auf der Grundlage der BauNVO zum täglichen Handwerkszeug der Bauleitplanung gehört. Interessant für die künftige Planungspraxis ist insbesondere, welche Rechtsfolgen die Änderung des

1 Baugesetzbuch (BauGB) (1960): Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 08.10.2022 (BGBl. I S. 1726) geändert worden ist. Berlin.

bisher verwendeten Begriffs „Obergrenzen“ in „Orientierungswerte“ entfaltet. Bindungswirkungen wird der Begriff „Orientierungswert für Obergrenzen“ insoweit entfalten, als er nicht ohne Weiteres überschritten werden kann, sondern Ergebnis gerechter Abwägung sein muss.

Sowohl im Bereich des Raumordnungs- als auch des Bauplanungsrechts wird das „Wind-an-Land-Gesetz“ (Deutscher Bundestag 2022) vom 20.07.2022 eine erhebliche Rolle auch bei jenen Flächen spielen, welche für dieses Forschungsvorhaben von Interesse sind. § 2 (1) des als Art. 1 des „Wind-an-Land-Gesetzes“ erlassenen Gesetzes zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz² (WindBG) definiert als **Windenergiegebiete** „folgende Ausweisungen von Flächen für die Windenergie an Land in Raumordnungs- oder Bauleitplänen:

- a Vorranggebiete und mit diesen vergleichbare Gebiete in Raumordnungsplänen sowie Sonderbauflächen und Sondergebiete in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen;
- b für die Flächenbeitragswerte nach Anlage Spalte 1 zusätzlich Eignungs- und Vorbehaltsgebiete in Raumordnungsplänen, wenn der Raumordnungsplan spätestens am 1. Februar 2024 wirksam geworden ist“.

Die dort genannten Flächenbeitragswerte, die insgesamt rund 2 Prozent des Bundesgebiets erfassen, sollen in zwei Stufen – zunächst zum Teil bis Ende 2027 und dann vollständig bis Ende 2032 – erreicht werden. Es kann im Grunde von einem Paradigmenwechsel des Planungsrechts gesprochen werden, denn mit § 3 des Gesetzes werden sowohl materiell-rechtlich, als auch verfahrensrechtlich Planungspflichten der Länder und Berichtspflichten an den Bund festgelegt – ein bisher einmaliger Vorgang. Auch hier kann allerdings noch nicht über praktische Erfahrungen berichtet werden.

Art. 2 des Gesetzes enthält mehrere Änderungen des Baugesetzbuchs, die letztlich Folgeänderungen zum WindBG sind. § 9a BauGB wird um einen Abs. 2 ergänzt, der eine Verordnungsermächtigung enthält, „Vorgaben zu erlassen zur Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen im Rahmen der Umweltprüfung bei der Aufstellung von Bauleitplänen“. Es gibt weitere Regelungen zur Fortgeltung der Rechtswirkungen von Raumordnungs- oder Flächennutzungsplänen auf Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB sowie zur Zulässigkeit von Windenergieanlagen außerhalb der Windenergiegebiete. Art. 3 enthält mit diesen Vorschriften korrespondierende Änderungen des Raumordnungsgesetzes (ROG). Die Darstellung der Einzelheiten würde den Rahmen sprengen – an dieser Stelle möge der Hinweis auf die vermutlich hohe Relevanz in der künftigen Planungspraxis genügen.

2 Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.07.2022, das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2023 (BGBl 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

Das Recht der Raumordnung spielt im Übrigen nur eine begrenzte Rolle und kommt insbesondere in Verbindung mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sowie bei den Vorschlägen zu einer eigenständigen Raumentwicklungsförderung zum Tragen.

2 Rahmenbedingungen des Besonderen Städtebaurechts für die Revitalisierung von Flächen

Zu den wichtigsten Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts zählen die Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB, die Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB, die Maßnahmen des Stadtumbaus gemäß §§ 171a ff. BauGB, die Maßnahmen der Sozialen Stadt gemäß § 176e BauGB sowie die Erhaltungssatzungen gemäß §§ 172 ff. BauGB und die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB. Dabei dürften die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB) in ihrer „klassischen“ Ausprägung – bis auf die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen für periphere Lagen am Rande des bebauten Gebiets – auch weniger von Interesse sein, entscheidend dürften die neueren, aus dem allgemeinen Sanierungsrecht entwickelten Instrumente sein.

2.1 Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) und ihre Verbindung zur Raumordnung

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind gemäß § 165 Abs. 2 BauGB Maßnahmen, bei denen „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 entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden“. Dieses Instrument kann „in Stadt und Land“ (§ 165 Abs. 1 BauGB) zur Anwendung kommen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen unterscheiden sich von Sanierungsmaßnahmen darin, dass sie anders als die Sanierungsmaßnahmen nicht auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände abzielen, sondern eine „zügige Durchführung im öffentlichen Interesse“ (§ 165 Abs. 1 BauGB) verlangen. Der Anwendungsbereich ist sachlich (§ 165 Abs. 2 und 3 BauGB), räumlich (§ 165 Abs. 5 und 6 BauGB) und zeitlich (§ 169 Abs. 1 Nr. 8 i.V.m. §§ 162 ff. BauGB) vom Gesetzgeber begrenzt worden. Ferner ist der ganzheitliche Charakter der Maßnahme für die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entscheidend.

Ein weiterer Unterschied zum Sanierungsrecht ist in den Zielen und Voraussetzungen der Entwicklungsmaßnahmen zu sehen. § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB gibt Beispiele für städtebauliche Vorhaben, welche eine Entwicklungsmaßnahme erfordern. Insbesondere zählen dazu die „Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten“, die „Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen“ sowie – und das ist für unser Forschungsprojekt von besonderem Interesse – die „**Wiedernutzung brachliegender Flächen**“ (Hervorh. durch Verf.).

Das „Wohl der Allgemeinheit“ muss gemäß § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB diese Maßnahme **erfordern**, das heißt, es genügt nicht, wenn die Maßnahme lediglich sinnvoll sein kann. Dies ergibt sich aus dem Erwerb der Grundstücke durch die Gemeinde und der Enteignung auch ohne Bebauungsplan unter erleichterten Bedingungen. Die Gemeinde „soll die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich erwerben“ (§ 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB), notfalls durch Enteignung, wenn kein freihändiger Erwerb möglich ist.

In diesem Zusammenhang könnte die Möglichkeit, ein Teilgebiet der Gemeinde **„entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung“ zuzuführen** (§ 165 Abs. 2 BauGB, Hervorh. durch Verf.), relevant werden. Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, dass der Zweck der Entwicklung des Landesgebietes oder der Region explizit in Zielen eines Raumordnungsplans festgelegt ist. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann jedoch angeordnet werden, wenn mit ihr Ziele und Grundsätze der Landes- und Regionalplanung umgesetzt werden sollen. Hier zeigt sich eine beispielgebende Verzahnung von Raumordnungsrecht und Bauplanungsrecht.

2.2 Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a ff. BauGB)

Stadtumbaumaßnahmen sind nach § 171a Abs. 2 BauGB „Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung „nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen (...) besteht oder zu erwarten ist (...)“

Eine Schlüsselrolle nimmt dabei das von der Gemeinde zur Gebietsfestlegung und zur Steuerung des Stadtumbaus aufzustellende **städtebauliche Entwicklungskonzept** nach § 171b Abs. 2 BauGB ein. Dabei handelt es sich um eine sonstige städtebauliche Planung im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Die für die Bauleitplanung beachtlichen Belange sind bei der Ausarbeitung des Konzepts in die Abwägung einzustellen, die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 171 b Abs. 2 Satz 2 BauGB). Das Konzept ist mit den vom Stadtumbau betroffenen Bürgerinnen und Bürgern ebenso abzustimmen wie mit den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange (§ 171 b Abs. 3 BauGB).

Der **Rückbau von baulichen Anlagen** wird in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB explizit einbezogen. So sollen Stadtumbaumaßnahmen dazu beitragen, dass „einer anderen Nutzung nicht zuführbare bauliche Anlagen zurückgebaut werden“ sollen. Zur Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen sollen städtebauliche Verträge i.S.d. § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümern geschlossen werden. Gegenstand der Verträge können gemäß § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB auch die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen sein.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden wurde von der Bundesregierung am 6. Juni 2011 mit dem ersten Bundesratsdurchgang in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht (Bundesrat 2011). Die „Klimanovelle“ 2011 und deren Korrektur im Rahmen der Innenentwicklungs-Novelle 2013 des BauGB hat den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel in das Städtebaurecht überführt und im Besonderen Städtebaurecht mit dem Stadtumbau verbunden.

§ 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 BauGB lautet einschließlich der Einleitung zur Aufzählung nunmehr:

„Sie (Stadtumbaumaßnahmen – Anm. d. Verf.) sollen insbesondere dazu beitragen, dass (...) brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden städtebaulichen Entwicklung oder einer mit diesen verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden.“

Stadtumbau geht in großem Umfang mit Flächen um, die durch Umstrukturierungs- und Schrumpfungsprozesse freigesetzt worden sind. Im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte geht es darum, diese Flächen wieder sinnvoll in den Flächenkreislauf einzubeziehen. Eine neue Nutzung muss aber nicht zwingend baulicher Art sein. Vielmehr können z. B. Gewerbe- oder Verkehrsbrachen dort in öffentliche Grünflächen verwandelt werden, wo dies aus Gründen der Schaffung einer Kaltluftschneise oder der Verbesserung des Mikroklimas im Quartier sinnvoll ist. Grünflächen kommen auch als Zwischennutzungen in Betracht, ggf. in Form von Kurzumtriebs-Plantagen zur Gewinnung von Energiepflanzen oder als Flächen für das „urban gardening“.

2.3 Städtebauliche Gebote, hier: Baugebot (§§ 176 BauGB), Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), Pflanzgebot (§ 178 BauGB)

Die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175–179 BauGB umfassen das Baugebot (§ 176 BauGB), das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), das Pflanzgebot (§ 178 BauGB) sowie das Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) – das Rückbaugesbot wird wegen seiner Bedeutung gesondert behandelt. Das Baugebot, mit dem die Gemeinde den Eigentümer eines Grundstücks zur Bebauung vor allem entsprechend dem Bebauungsplan verpflichten kann, sowie das Pflanzgebot, welches auf die Umsetzung entsprechender Festsetzungen in Bebauungsplänen gerichtet ist, dürften in den hier behandelten Fällen zumeist nicht in Betracht kommen. Allerdings könnte das Baugebot insoweit eine gewisse Rolle spielen, als mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 in § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB eine neue Vorschrift eingeführt wurde:

„Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, (...) sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn

es sich um ein nach §201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung anordnen.“

Mit dem **Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot** kann die Gemeinde die Beseitigung und Behebung von Missständen und Mängeln baulicher Anlagen verlangen, wobei die Vorschriften besondere Regelungen über die Kostentragung enthalten. Dieses Instrument ist im Hinblick auf den Modernisierungsaspekt teilweise bzw. flankierend auch für den Rückbau einsetzbar. Denkbar ist z. B. der (Teil-)Abbruch eines Gebäudes, das nicht mehr genutzt wird, im Zuge einer Sanierungsmaßnahme.

2.4 Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§179 BauGB) in Verbindung mit der Stärkung der gemeindlichen Vorkaufsrechte (§27a BauGB)

Beim **Rückbaugesamt** spielt insbesondere die Problematik der verwaehrlosten Immobilien (umgangssprachlich als „Schrottimobilien“ bezeichnet) in der Praxis der Kommunen eine zunehmende Rolle. Das (damals für die Stadtentwicklungspolitik zuständige) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat 2014 unter dem Titel „**Verwaehrloste Immobilien**“ einen Leitfaden herausgegeben (BMUB 2014). Hier sollen nur zwei Aspekte, wenn auch die städtebaulich vermutlich interessantesten dieser Rechtsänderungen, beleuchtet werden.

Die Bundesregierung hat am 14. November 2012 den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (Deutscher Bundestag 2012)³ – nach dem Inkrafttreten unter der Kurzbezeichnung „BauGB-Innenentwicklungsnovelle“ bekannt geworden – in den Bundestag eingebracht.⁴ Durch die Novelle haben die Gemeinden zwei Instrumente in die Hand bekommen, mit denen sie gegen die „Schrottimobilien“-Problematik angehen können: die **Stärkung der Vorkaufsrechte der Gemeinde (§27a)** und die **Entkopplung der „Planakzessorietät“ des Rückbau- und Entsiegelungsgebots mit Neuregelung der Kostentragungspflicht (§179 BauGB)**. Beide Instrumente stellen gleichsam einen Paradigmenwechsel dar und helfen den Gemeinden, erhebliche städtebauliche Funktionsverluste i. S. v. §171a BauGB und damit Stadtumbaumaßnahmen zu vermeiden. Damit wird auch der bereits in §171a Abs. 2 Satz 2 sinngemäß angelegte Gedanke der Vorbeugung von Funktionsverlusten gestärkt: die Innenentwicklung im Sinne von Urbanität und Attraktivität, wie in der Vorlage zum Gesetzentwurf beschrieben, sollte nicht durch die nachteiligen Auswirkungen von „Schrottimobilien“ beeinträchtigt werden.

Waren die Vorkaufsrechte der Gemeinde zugunsten Dritter nach §27a BauGB bisher auf Fälle beschränkt, in denen „das (...) zu erwerbende Grundstück für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung oder die Wohnbebauung für Personengruppen mit be-

3 <http://www.bundestag.de/dokumente/?cookietest=true> (03.07.2023).

4 [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id=%27bg-bl113s1548.pdf%27\]#__Bundesanzeiger_BGBI__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl113s1548.pdf%27\]__1375108412894](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bg-bl113s1548.pdf%27]#__Bundesanzeiger_BGBI__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl113s1548.pdf%27]__1375108412894) (03.07.2023).

sonderem Wohnbedarf genutzt werden soll“ (§ 27a Abs. 1 Nr. 1) bzw. den Erwerb zugunsten eines öffentlichen Bedarfs- oder Erschließungsträgers, Sanierungs- oder Entwicklungsträgers (§ 27a Abs. 1 Nr. 2) begrenzt, so erhielt § 27a Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 folgende Neufassung:

[Die Gemeinde kann] „ihr Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausüben, wenn der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet (...)“.

§ 27a Abs. 3 Satz 2 lautet jetzt: „Kommt der Begünstigte seiner Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 nicht nach, soll die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 102 die Übertragung des Grundstücks zu ihren Gunsten oder zugunsten eines Übernahmewilligen verlangen, der zur Verwirklichung des Verwendungszwecks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet.“

Diese Vorschrift versetzt die Gemeinde in die Lage, das Vorkaufsrecht, z. B. an „Schrottimmobilien“, zugunsten eines leistungsfähigen und leistungswilligen Investors auszuüben, unabhängig von den bisherigen Nutzungs-Restriktionen.

Die Änderung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots nach § 179 BauGB war von einer heftigen Debatte über den Umfang der Änderung und Fragen der Kostentragungspflicht begleitet. Nach eingehender Behandlung im zuständigen Bundestags-Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat der Bundestag schließlich folgenden Kompromiss in Gestalt eines neuen Abs. 4 beschlossen, den der Bundesrat in seiner Sitzung am 03.05.2013 hat passieren lassen:

„(4) Im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 sind die **Beseitigungskosten vom Eigentümer bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen**. Der Kostenerstattungsbetrag kann durch Bescheid geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück“⁵ (Hervorh. durch Verf.).

Das Gesetz ist am 11.06.2013 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und trat – soweit es den hier relevanten § 179 BauGB betrifft – am 20.09.2013 in Kraft (Deutscher Bundestag 2013).

Vergleichsweise wenig beachtet wurden bei der Debatte über das Rückbaugesetz die im Gesetzgebungsverfahren unverändert gebliebenen, sozusagen vor die Klammer gezogenen Vorschriften des § 175 BauGB über die städtebaulichen Gebote. Nach § 175 Abs. 2 Satz 1 erster Halbsatz BauGB setzt die „Anordnung von Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 (...) voraus, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist; bei Anordnung eines Baugebots nach § 176 kann dabei auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden. Dies ist unter anderem insbesondere dann der Fall, wenn es sich um ein nach § 201a be-

5 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/132/1713272.pdf> (03.07.2023); Bundesrats-Drs. 317/13 (Beschluss) vom 03.05.2013.

stimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt.“ Dabei ist beides wichtig: die Aufforderung des Gesetzgebers zum zügigen Handeln **und** die Erforderlichkeit aus städtebaulichen Gründen. Im Zitat stammen der Halbsatz nach dem Semikolon und der zweite Satz aus dem Baulandmobilisierungsgesetz von 2021 (Deutscher Bundestag 2021), welches insoweit die Voraussetzungen der Anwendung konkretisiert.

Nicht vergessen werden darf schließlich folgende Vorschrift: „Die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere über den Schutz und die Erhaltung von Denkmälern, bleiben unberührt“ (§ 175 Abs. 5 BauGB). Dies ist keineswegs eine rechtstechnische Selbstverständlichkeit, sondern enthält für den Rechtsanwender im Umgang mit dem Rückbaugesuch auch eine indirekte Botschaft: In baukulturell begründeten Fällen muss die häufig vorkommende Fehlschlusskette „Schrottimmobilie ist gleich Schandfleck ist gleich Beseitigung“ unterbrochen werden. „Schrottimmobilien“ sind aber in vielen Fällen (unabhängig von ihrer amtlich festgestellten Denkmaleigenschaft) historisch und gestalterisch wertvolle Gebäude aus der Gründerzeit oder sogar aus noch früheren Epochen – ihre erhaltende Erneuerung sollte ein Anliegen der Stadtentwicklungspolitik sein.

3 Bauordnungsrecht

Im Gegensatz zur Raumordnung und zur städtebaulichen Planung ist das Bauordnungsrecht stets objektbezogen. Es soll Gefahren, die mit der Errichtung, der Nutzung, der Änderung und dem Abbruch von Gebäuden verbunden sind, abwehren und so der öffentlichen Sicherheit dienen. Grundsätzlich wäre es möglich, für dieses Forschungsvorhaben auf die von der Bauministerkonferenz (BMK) ausgearbeitete „Musterbauordnung“ (MBO)⁶ zurückzugreifen, die als Empfehlung an die Länder zur möglichst einheitlichen Ausgestaltung ihrer Landesbauordnungen dient. Die Vorschriften der einzelnen Landesbauordnungen weichen allerdings im Detail relativ stark voneinander ab, daher empfiehlt es sich im Zweifel, sich direkt anhand der jeweiligen Landesbauordnung sachkundig zu machen. Am Beispiel des Freistaates Sachsen stellt sich die Rechtslage wie folgt dar: Die zuständigen Bauaufsichtsbehörden gemäß § 57 Abs. 1 der Sächsischen Bauordnung⁷ (SächsBO) haben gemäß § 58 Abs. 2 SächsBO bei der „Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen“ die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu überwachen. Die dafür erforderlichen Maßnahmen zur Aufgabenerfüllung in § 58 Abs. 2 Satz 2 SächsBO werden von der jeweiligen Bauaufsichtsbehörde getroffen, soweit diese zuständig ist. An dieser Stelle wird der Bauaufsichtsbehörde die Auswahl an geeigneten Maßnahmen übertragen, soweit diese mit den verfassungsstaatlichen Prinzipien, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsprinzip hoheitlicher Maßnahmen, übereinstimmen. Konkretisierend zur Beseitigung von Anlagen

6 Musterbauordnung (MBO) – Fassung November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 21.09.2012 (<https://www.bauministerkonferenz.de/lbo/VTMB102.pdf>).

7 Sächsische Bauordnung (SächsBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.05.2016 (SächsGVBl. S. 186), die zuletzt durch Artikel 6 der Verordnung vom 12.04.2021 (SächsGVBl. S. 517) geändert worden ist.

trifft §80 SächsBO die Aussage, dass eine teilweise oder vollständige Beseitigung der Anlagen (erst) angeordnet werden kann, sofern die Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurden. Als solche öffentlich-rechtlichen Vorschriften können insbesondere Vorschriften der Sächsischen Bauordnung selbst, aber auch aller auf der Bauordnung basierenden Rechtsvorschriften sowie die Regelungen des Bundes (BauGB, BauNVO) infrage kommen.

Eine Beseitigung kommt demnach nicht bereits in Betracht, um einen „Schandfleck“ im Stadtbild zu beseitigen, sondern erst wenn sich daraus zum Beispiel Gefahren für die Öffentlichkeit, konkret zum Beispiel durch brüchige Gebäudeteile, die auf eine öffentliche Straße stürzen können, ergeben. Daneben kann die Bauaufsichtsbehörde weitere Arten von Entscheidungen treffen, darunter die Baugenehmigung nach § 72 SächsBO, die Einstellungsanordnung gemäß § 79 SächsBO sowie der Nutzungsunter-sagung gemäß § 80 Satz 2 SächsBO.

4 Empfehlungen zur Städtebauförderung und zur Einführung einer eigenständigen Raumentwicklungsförderung

4.1 Ausgangslage

Im Bereich der Raumordnung und Raumentwicklung begegnen wir immer wieder dem Problem, dass Konzepte und Verfahren, die z. B. im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) entwickelt worden sind und zu investiven Maßnahmen führen sollten, nicht mit einem eigenständigen Förderinstrument untersetzt und damit besser umgesetzt werden können. Damit ist die Ebene der Regionalplanung/Regionalentwicklung in einem deutlichen instrumentellen „Rückstand“ gegenüber der Stadtentwicklungspolitik, die im Zweifel immer auf die Städtebauförderung zurückgreifen kann. Überlegungen zu einer Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie Regionalbudgets im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung und regionale Wertschöpfung (BULE) sind zwar zu begrüßen, reichen aber nicht aus.

Bei der „Generalrevision“ der Städtebauförderung wurde **das bisherige Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“**, das für die zentralörtlichen Funktionen insbesondere von kleineren Städten im ländlichen Raum von erheblicher Bedeutung war, seit 2019 **nicht mehr eigenständig fortgeführt**. Laut Art. 1 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2022 (BMWSB 2022: 3) stellt der Bund „den Ländern im Jahr 2022 Finanzhilfen von 790 Mio. Euro (Verpflichtungsrahmen) für folgende Programme bereit“:

1. Lebendige Zentren:	300,000 Mio. Euro
2. Sozialer Zusammenhalt:	200,000 Mio. Euro
3. Wachstum und nachhaltige Erneuerung:	290,000 Mio. Euro
Gesamt:	790,000 Mio. Euro

Das Programm „Sozialer Zusammenhalt“ als Nachfolger des früheren Programms „Soziale Stadt“ dürfte für kleinere Städte und Gemeinden eher ungeeignet sein, die beiden anderen Programme kommen sehr wohl zur Förderung der Brachflächenentwicklung in Betracht. Sie können jedoch ein eigenständiges Raumentwicklungs-Förderprogramm nicht ersetzen.

4.2 Inhaltlicher Vorschlag

Voraussetzung muss auf jeden Fall sein, dass **nur auf der Grundlage integrierter Konzepte gefördert werden kann**. Idealtypisch wird es sich dabei um integrierte Regionalentwicklungskonzepte (einschließlich Strategieprozesse, Leitbildprozesse, regionale Agenden und ähnliche Konzepte) handeln, die dem rechtsförmigen Regionalplan vorangehen. Das Entwicklungskonzept beantwortet typischerweise die Frage nach dem „**Was** wollen wir erreichen?“, während der Regionalplan die Frage beantwortet, „**Wo** wollen wir das erreichen?“.

Es sollte die **Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Gewährung von Bundesfinanzhilfen (Art. 104b Abs. 1 GG) für die Förderung eigenständiger investiver Maßnahmen im Rahmen der Raumordnung zur Behebung von Defiziten in der Daseinsvorsorge und auch in anderen Bereichen geprüft werden** (Ansatz: integriert planen und integriert umsetzen).

Prinzipiell ist die verfassungsmäßige Rechtsgrundlage nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG gesichert, denn das Grundgesetz verleiht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse auf dem Gebiet der Raumordnung (konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG).

Hierzu könnte ggf. **ein spezielles Sanierungs- und Entwicklungsrecht im Raumordnungsrecht** – ähnlich dem Besonderen Städtebaurecht – eingeführt werden. Die Erfahrungen mit der Städtebauförderung legen allerdings nahe, dass solche Instrumente zumindest als „Drohkulis“ (das heißt die Existenz hoheitlicher Eingriffsmöglichkeiten wie z. B. der Genehmigungsvorbehalt für bestimmte Rechtsvorgänge, auch wenn von diesen kein Gebrauch gemacht wird) sinnvoll sind, auch wenn ansonsten weitgehend im Konsens der Beteiligten vorgegangen wird. Die Bundesregierung könnte prüfen, **ob den Trägern der Regionalplanung zum Zwecke der Durchführung der Raumentwicklungsförderung ähnliche hoheitliche Befugnisse eingeräumt werden sollten wie den Gemeinden** bei der Sanierungssatzung einschließlich der genehmigungspflichtigen Vorhaben und Rechtsvorgänge (§§ 142ff. BauGB) und nicht zuletzt der Erhebung von Ausgleichsbeträgen (§§ 154ff. BauGB).

Für ein Programm der Raumentwicklungsförderung bedarf es an sich solcher Regelungen nicht, dann würde der Konsensgrundsatz gelten. In diesem Fall wäre ohne weitere bundesgesetzliche Regelungen (nur) eine **Verwaltungsvereinbarung (VV)** zwischen dem Bund und den Ländern unmittelbar nach Art. 104b Abs. 2 GG abzuschließen. Diese wird allerdings **in jedem Fall**, auch bei Einführung eines speziellen Sanierungs- und Entwicklungsrechts im Raumordnungsrecht, benötigt.

4.3 Eckpunkte einer möglichen Verwaltungsvereinbarung

Die verbindende Klammer sollte die Forderung nach **Gleichwertigkeit** sein, und zwar vor dem Hintergrund der Überlegung, dass die meisten Planungsregionen sowohl städtische als auch ländliche Teilräume mit **unterschiedlicher Wirtschaftskraft** umfassen – Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG ist unmittelbar einschlägig.

Die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder hat gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach einem **sachgerechten Maßstab** zu erfolgen. Dieser kann, muss aber nicht zwingend die Bevölkerungszahl sein. In der Städtebauförderung spricht man von einem sogenannten problemorientierten Schlüssel. So legt z. B. die Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung 2022 für das Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ (Art. 1 Abs. 3 dritter Spiegelstrich) folgende Verteilung fest:

„Bevölkerung (40,00%), Bevölkerung 67 Jahre und älter (5,00%), ausländische Bevölkerung (5,00%), Mindestsicherungsleistungen (6,00%), bewohnte Wohnungen bis Baujahr 1918 (8,00%), Bevölkerungsverluste > 3 Prozent (2011–2018) (20,00%), Bevölkerungsgewinne > 3 Prozent (2011–2018) (4,00%), niedrige Einwohnerdichte (3,50%), öffentliche Bauinvestitionen (8,50%).“ In ähnlicher Weise sollte man die Probleme der einzelnen Regionen anhand von Indikatoren gewichten, wobei dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bei der Definition dieser Indikatoren eine wichtige Funktion aufgrund der laufenden Raumbesichtigung zukäme.

Die einzelnen **Fördertatbestände** wären anhand der „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“⁸ zu definieren.

Welcher Anteil auf den Bund und auf die Länder entfällt, wäre gleichfalls zu klären. „Standardmäßig“ ist eine Drittelfinanzierung Bund – Länder – Gemeinden (kommunaler Eigenanteil). Da hier allerdings die Regionalen Planungsverbände (in ihrer Eigenschaft als Gemeindeverbände) die Adressaten der Förderung wären und sich auch in der Städtebauförderung seit Jahren eine immer stärkere Reduzierung des Eigenanteils abzeichnet, sind höhere Bundes- und Länderanteile durchaus möglich.

4.4 Beispiele: Wo könnte eine solche eigenständige Förderung sinnvoll sein?

Es liegt an der Hand, dass hier die Kriterien der Raumordnung zu überörtlichen und überfachlichen Ansätzen eine entscheidende Rolle spielen, das heißt, es müssen andere Fallkonstellationen („**Missstände**“ in Analogie zur Städtebauförderung) als gerade bei der Städtebauförderung gegeben bzw. dieser nicht zugänglich sein. Mögliche Beispiele – ohne Anspruch auf Vollständigkeit, lediglich bezogen auf Themen der AG „Jahrhundertaufgaben“ – sind:

8 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/leitbilder-der-raumentwicklung-735060> (13.07.2023).

- > Großflächige **Brachen ehemaliger landwirtschaftlicher Betriebe**, die z. B. mögliche Standorte für Windenergieanlagen oder andere sinnvolle Nutzungen oder auch die Renaturierung blockieren,
- > Großflächige **Militärbrachen** mit neuen Nutzungsmöglichkeiten wie oben, zusätzlich z. B. für den Wohnungsbau,
- > Flächen zur Gewinnung **standortgebundener Rohstoffe** einschließlich der Fragen der Nachnutzung,
- > Maßnahmen zur Stärkung **sektoraler Vernetzung** zur Stabilisierung/Steigerung wirtschaftlicher Tragfähigkeit,
- > Investive Maßnahmen für **integrierte, flexible ÖPNV-Lösungen in strukturschwachen ländlichen Räumen** (regionalspezifisch, statt GVFG),
- > Investitionen zur Förderung der **digitalen Infrastruktur** dort, wo andere Fördermaßnahmen nicht greifen oder ergänzende Maßnahmen zur Stärkung der Region im Prozess der Digitalisierung (Digitallotsen, Datenanalyse, Plattformen etc.),
- > Entwicklung von **interkommunalen Gewerbegebieten** mit Ausgleichsmechanismen.

Die Konzepte selbst, welche die Investitionen vorbereiten, sollen (soweit erforderlich) gleichfalls – analog zur Städtebauförderung – förderfähig sein.

5 Fazit

Gute Ergebnisse zur Wiedernutzung der hier zur Debatte stehenden Brachflächen kann man auch mit den bereits zur Verfügung stehenden Instrumenten des Städtebaurechts erzielen. Allerdings geht es häufig um Flächen, die sich eher in Randlagen befinden, während die meisten städtebaurechtlichen Instrumente – bis auf die Entwicklungsmaßnahme – für den bebauten Kontext ausgelegt sind. Auch die Entwicklungsmaßnahme hat letztlich eine Neubebauung mit möglichst gemischter Nutzung zum Ziel, während der Vorschlag zur Raumentwicklungsförderung eher auf Nutzungen abzielt, die typischerweise im Außenbereich angetroffen werden können (vgl. Abschnitt 4.4). Städtebauförderung und (vorgeschlagene) Raumentwicklungsförderung könnten sich demnach sinnvoll ergänzen.

Literatur

- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** (Hrsg.) (2014): Verwahrloste Immobilien. Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“. Berlin.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen** (2022): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2022) vom 29.06.2022 / 11.10.2022. Berlin.
https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Grundlagen/VV2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (03.07.2023).
- Bundesrat** (2011): Drucksache 344/11. Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2012): Drucksache 17/11468. 17. Wahlperiode. Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2013): Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 29, ausgegeben zu Bonn am 20. Juni 2013, Seite 1548. Bonn.
- Deutscher Bundestag** (2021): Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14.06.2021. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 33, ausgegeben am 22.06.2021, Seite 1802. Bonn.
- Deutscher Bundestag** (2022): Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20.07.2022. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 28, ausgegeben zu Bonn am 28. Juli 2022, Seite 1353. Bonn.

Autor

*Prof. Dr. János Brenner (*1954), címzetes egyetemi tanár (Honorar-Universitätsprofessor an der TU Budapest), Dipl.-Ing., Bauassessor, Stadtplaner Architektenkammer Berlin (AKB), Vereinigung für Stadt-, Regional und Landesplanung e.V. (SRL), Korrespondierendes Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).*