

Arno Bunzel und Dietrich Henckel

Verkürzung von Nutzungszyklen bei Gewerbeimmobilien – ein Problem für die Stadtplanung?

Shortened Cycles of Use in Commercial Property – a Problem for Urban Planning?

Kurzfassung

Vor dem Hintergrund gesetzgeberischer Überlegungen zur Einführung eines Baurechts auf Zeit wird der Frage nachgegangen, ob es eine Verkürzung von Nutzungszyklen von Gewerbeimmobilien tatsächlich gibt und welche Steuerungsmöglichkeiten bestehen. Entgegen landläufiger Thesen ist es weitgehend empirisch ungesichert, ob und in welchem Umfang eine Verkürzung von Nutzungszyklen vorliegt und welche Dimension in zeitlicher Hinsicht und im Volumen (Betroffenheit von Standorten, Branchen) diese Verkürzung von Nutzungszyklen hat. Zwar gibt es eine Reihe plausibler Anhaltspunkte, die in Teilen des gewerblichen Immobilienmarkts auf eine Verkürzung von Nutzungszyklen hinweisen. Für solche Fälle sind in der Regel bereits heute rechtliche und ökonomische Handlungsoptionen vorhanden. Eine Ergänzung des rechtlichen Instrumentariums ist nur für wenige Sonderfälle notwendig, im Übrigen lediglich eine hilfreiche Flankierung des vorhandenen Instrumentariums.

Abstract

Against the background of legislative considerations to introduce a temporary building law, the article considers the question whether shortened cycles of use really exist for commercial property and which possibilities to control them would be available. In contrast to generally accepted theses there is largely no empirical evidence to determine whether and to what extent shortened cycles of use exist and which dimension these shortened cycles of use have in temporal and quantitative terms (the extent to which locations and branches are affected). It is true that there are a number of plausible clues that indicate a shortening of cycles of use in parts of the commercial property market. Generally legal and economic policy options are already available for such cases today. Complementary legal instruments are only required for a few special cases, otherwise there is merely a need for helpful measures that support the existing set of instruments.

1 Gängige Thesen – Einführung

Wer heute vor einem einschlägigen Publikum die These vertritt, dass wir es auf dem Immobilienmarkt mit einer Verkürzung von Nutzungszyklen zu tun haben, wird in der Regel zustimmendes Kopfnicken ernten. Auch die Expertenkommission zur Novellierung des

Baurechts unterstellt in ihrem Abschlussbericht den Steuerungsbedarf und schlägt u. a. eine Befristung von Nutzungsmöglichkeiten als Festsetzungsoption vor (BMVBW 2002, S. 76).

Immer wieder gab es Phasen, in denen Beschleunigung und Verkürzung von Nutzungszyklen von Immobilien eine Rolle spielten. So formulierte Anfang des letzten Jahrhunderts einer der führenden Vertreter der italienischen Futuristen: „Die Häuser werden kurzlebiger sein als wir. Jede Generation wird ihre eigene Stadt bauen...“ (Sant’ Elia 1914). Es ist wohl die extremste Formulierung der Verkürzung von Nutzungszyklen von Immobilien oder Standorten in den Städten.

Seit etlichen Jahren hat das Thema Verkürzung von Nutzungszyklen wieder Konjunktur. In jüngster Zeit sind es vor allem Freizeitgroßeinrichtungen, für die weitreichende Veränderungen angekündigt werden. So formuliert etwa Hatzfeld (1997, S. 303): „Aufgrund kurzer Abschreibungszeiten in Verbindung mit einer hohen Veränderungsdynamik in den Freizeitverhaltensweisen ergeben sich für die Großeinrichtungen relativ kurze Nutzungsperioden. Schnelle Nutzungswechsel lassen sich mit den eher ‚statischen‘ Regelungen des bestehenden Planungsrechts nur sehr bedingt steuern.“

Aber auch für das produzierende Gewerbe lassen sich sehr weitreichende Zitate finden. Eine Untersuchung der Unternehmensberatung McKinsey formuliert folgendermaßen: „Die erfolgreichsten Konsumelektronikhersteller nutzen geschickt selbst kleinste Faktorkostenvorteile. Ihr Management versteht es, Fabriken so zu gestalten, dass sie schnell ausgebaut und hochgefahren werden können. Innerhalb eines halben Jahres erreichen diese Fabriken annähernd die Produktivität wie Japan. Nach drei bis fünf Jahren, wenn der für Schwellenländer typische Lohnkostenanstieg nicht mehr durch Produktivitätssteigerungen ausgeglichen werden kann und der vorteilhafte „Borderzone-Status“ schwindet, brechen diese Unternehmen wieder ihre Zelte ab. Sie ziehen wie Nomaden zum nächsten Standort weiter“ (McKinsey 1994, S. 83). Es gibt eine Reihe ähnlicher Aussagen über die Beschleunigung von Nutzungszyklen im gewerblichen Bereich.

Die verbreitete Zustimmung zu der These der Verkürzung darf jedoch nicht zu dem Schluss verleiten, dass damit auch die tatsächlichen Verhältnisse hinreichend beschrieben seien. Es zeigt sich nämlich, dass die Aussagen häufig auf wenig Empirie und theoretischer Analyse aufbauen. Scheinbare Belege entpuppen sich als zirkuläres Zitieren. Bei etwas genauerem Hinsehen tut sich eine Vielzahl von Fragen auf.

2 Was sind die Fragen?

Schon der als Frage formulierte Titel des Artikels lässt sich im Grunde in zwei Teilfragen aufgliedern, die empirisch beantwortet werden müssen:

- Gibt es eine Verkürzung von Nutzungszyklen?
- Resultiert aus einer eventuellen Verkürzung ein Planungsproblem?

Die Aussagen über die Beschleunigung von Immobilienzyklen ordnen sich zwar ein in zahlreiche Belege zu einer generellen Beschleunigung in vielen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens der entwickelten Gesellschaften (Gleick 2000) und erscheinen daher a priori durchaus plausibel. Gleichwohl ergeben sich, wenn man genauer hinsieht, zahlreiche Einzelfragen bezüglich der Verkürzung von Nutzungszyklen bei den Gewerbeimmobilien. Bei einer detaillierten empirischen Analyse und vor allem dann, wenn auch geklärt werden soll, ob eine Steuerungsnotwendigkeit durch die Beschleunigung entsteht, geht es um die Beantwortung folgender Fragen:

- Gibt es tatsächlich eine Verkürzung von Nutzungszyklen? Sinkt also die Zeitstabilität von Nutzern und Nutzungen? An welchen Indikatoren lässt sie sich ablesen?
- Handelt es sich bei der Beschleunigung um ein Übergangsphänomen einer bestimmten Phase des wirtschaftlichen Strukturwandels oder um ein Dauerphänomen einer stärker durch Dienstleistungen geprägten Wirtschaft?
- Ist die Beschleunigung ein allgemeines Phänomen aller Branchen oder gibt es Branchen, in denen die Verkürzung der Nutzungszyklen eine besondere Rolle spielt?
- Worum handelt es sich bei Nutzungszyklen eigentlich, um welchen Typ von Wechseln geht es?
- Wodurch wird die Dauer von Nutzungszyklen bestimmt? Ändern sich die Bestimmungsfaktoren systematisch?
- Welche Folgen ergeben sich durch eine Verkürzung von Nutzungszyklen gegebenenfalls auf die Infrastruktur?
- Wie groß ist die Dimension und damit die Relevanz des Problems – also um welche zeitliche Verkürzung geht es und um welchen Umfang von betroffenen Branchen/Standorten/Flächen?
- Besteht – wenn diese Fragen beantwortet sind – ein Steuerungsbedarf? Reicht der Steuerungsbedarf über bisher verfügbare Steuerungsmöglichkeiten hinaus?
- Gibt es, wenn eine Steuerungsnotwendigkeit unterstellt wird, Steuerungsmöglichkeiten?

Im Folgenden können nicht alle diese Fragen umfassend und hinreichend beantwortet werden. Wir wollen aber versuchen, wenigstens einige Antworten anzudeuten und zu klären, wo noch erheblicher Forschungsbedarf besteht und wie man den angehen könnte.

3 Verkürzung wovon?

Will man die Frage nach der Verkürzung beantworten, muss man zunächst eine begriffliche Klärung von „Nutzungszyklus“ vornehmen: Zyklus bedeutet, dass es um Formen des Wechsels geht, dass eine Immobilie Charakteristika aufweist, die sich in irgendeiner Weise ändern, nach dieser Änderung aber durchaus wieder an einen dem Ausgangspunkt zumindest ähnlichen Zustand zurückkehren können. Dieser Wechsel kann in vier Aspekten beschrieben werden:

- Veränderungen am Standort / an der Fläche
- Veränderungen (Wechsel) im / am Gebäude
- Veränderungen des Nutzers
- Veränderungen der Nutzung

Die Analyse der Verkürzung von Nutzungszyklen setzt im Prinzip ein Referenzmaß für die übliche Dauer von Nutzungen voraus, auf die bezogen man von einer Beschleunigung von Veränderungsprozessen sprechen kann.

Zunächst soll etwas ausführlicher auf die Frage eingegangen werden, um welchen Typ von Wechseln es geht, weil davon auch die Einschätzung der Problematik und der Steuerungsnotwendigkeiten abhängt. Die folgende Übersicht gliedert die Frage danach,

- ob die bauliche Hülle gleich bleibt oder sich ändert (durch Umbau, Abriss, Neubau),
- ob es sich um einen *Nutzerwechsel* oder einen Wechsel der *Nutzung* handelt.

Schon diese schematische und exemplarische Darstellung, bei der die ebenfalls relevanten Veränderungen am Standort unberücksichtigt bleiben, lässt erkennen, dass die Frage nach der Verkürzung von Nutzungszyklen alles andere als einfach zu beantworten ist; sie setzt vielmehr eine sehr differenzierte Empirie voraus.

Gleichzeitig wird auch ein Fenster in eine sehr grundsätzliche Fragestellung der Stadtentwicklung geöffnet, die auf der Veränderung der einzelnen Nutzung aufbaut, nämlich zum Verhältnis von Stabilität und Dyna-

Übersicht 1

Nutzer- und Nutzungswechsel – Beispiele und Folgen

Hülle	Veränderung Nutzer/Nutzung	Beschreibung	Beispiele
Hülle bleibt gleich	Nutzer ändert sich	Keine Strukturveränderung, nur Eigentümer/Mieterwechsel	Mieterwechsel in Bürogebäuden; Pächterwechsel im Gastronomiebetrieb
	Nutzung ändert sich	Branchenwechsel; wirtschaftlicher Strukturwandel; Eigentümer/Mieterwechsel	Ladengeschäft wird Büro; Lebensmittelladen wird Elektronikgeschäft; Nutzung von Wohnungen für Büros
Hülle ändert sich (Umbau)	Nutzer (und Nutzung) bleibt gleich	Baulicher Wandel, Modernisierung	Modernisierung von Bürogebäuden für Einbau von Netzen; neue Attraktionen in Freizeiteinrichtungen
	Nutzung bleibt gleich	Baulicher Wandel und Wandel der Eigentümer/Mieterstruktur	Aufwertung durch Modernisierung, Modernisierung von Bürogebäuden für Einbau von Netzen, neue Attraktionen in Freizeiteinrichtungen
	Nutzer ändert sich	Baulicher Wandel, Wandel der Eigentümer/Mieterstruktur	
	Nutzung ändert sich	Baulicher und wirtschaftlicher Strukturwandel (sowie Wandel der Eigentümer/Mieterstruktur)	Fabriken zu New Economy Standorten
Neue Hülle (Neubau)	Nutzer bleibt gleich	Baulicher Wandel	Erweiterung, Schrumpfung, Modernisierung
	Nutzer ändert sich	Baulicher Wandel und Wandel der Eigentümer/Mieterstruktur	Erweiterung, Schrumpfung, Modernisierung
	Nutzung ändert sich	Baulicher und wirtschaftlicher Strukturwandel (sowie Wandel der Eigentümer/Mieterstruktur)	Dienstleistungsgebäude statt Produktionsgebäude
Ersatzloser Abriss der Hülle	Nutzungswandel	Freiraum statt wirtschaftlicher Nutzung	Flughafen zu Park (München-Riem)

Quelle: eigene Zusammensetzung

mik städtischer Strukturen allgemein (Franck 2002). Soweit uns bekannt, liegen zur Veränderungsgeschwindigkeit, zum Aufstieg und Fall von Stadtgebieten nur wenige Untersuchungen vor. Eine solche Untersuchung müsste ihrerseits viele Facetten einbeziehen, weil die Dynamik und Stabilität sich auf bauliche Gegebenheiten, auf die wirtschaftliche oder soziale Struktur eines Gebietes, auf die Einbeziehung in infrastrukturelle Netze oder in kommunikative Verflechtungen beziehen kann. Es gibt Hinweise, dass es im Entwicklungsverlauf von Stadtteilen systematische Unterschiede gibt etwa zwischen europäischen Städten oder Städten in den USA (Franck 2002).

4 Empirie

Eine Sichtung der vorhandenen Empirie zeigt, dass die Grundlagen für eine fundierte Beantwortung der aufgeworfenen Fragen weitgehend fehlen. Das hat sehr unterschiedliche Gründe.

Der entscheidende Grund ist, dass die verfügbare Empirie anekdotisch, also einzelfallbezogen und damit eher zufällig und unsystematisch ist. Das gilt auch für Untersuchungen, die sich speziell dem Thema der Verkürzung von Nutzungszyklen widmen (Adrian et al. 2000) oder im Rahmen anderer Fragestellungen explizit darauf eingehen (Kahnert et al. 2002). Die genannten Untersuchungen haben eher explorativen Charakter. Auf der Basis von Expertengesprächen wurden erste qualitative empirische Hinweise gewonnen, sie enthalten aber keine systematischen Erhebungen und keine sekundärstatistischen Analysen.

Sekundärstatistische Analysen werden dadurch erschwert, dass keine Datenbasis der amtlichen Statistik verfügbar ist, mit deren Hilfe eine einfache Klärung der empirischen Fragen möglich wäre. Man müsste sich ersatzweise mit einer mehrstufigen Empirie behelfen, die unterschiedlichste Datenquellen einbezüge, um zumindest näherungsweise empirische Belege zu produzieren. Für eine sekundärstatistische Analyse kämen u.a. folgende Indikatoren, die Hinweise auf eine Verkürzung von Nutzungszyklen liefern könnten, in Betracht:

- Das Gebäudelebensalter – eine Zeitreihe der durchschnittlichen Gebäudelebensalter könnte Hinweise auf eine Reduzierung und damit auf eine Verkürzung der Gebäudelebenszyklen bieten.
- In ähnlicher Weise könnte die Entwicklung der Gebäudedefertigstellungen gedeutet werden.
- Soweit Angaben über die Abfolge und / oder Häufigkeit von Modernisierungsinvestitionen verfügbar sind, lassen sich daraus Schlüsse auf die Lebenszyklen von Immobilieninvestitionen ziehen.

- Dauer von Brachen / Leerstand
- Lebenszyklen von Unternehmen (Gründung, Übernahmen, Outsourcing, Schließung usw.)
- Makler verfügen in der Regel über einen guten Marktüberblick. Durch eigene Researchabteilungen entstehen auch firmenspezifische Datenbasen, aus denen sich Rückschlüsse auf die Umschlaggeschwindigkeit bestimmter Immobilien ziehen ließen.
- Die Dauer von Mietverträgen kann als weiterer Indikator für die Stabilität von Flächennutzungen von Gewerbeimmobilien herangezogen werden.

Sekundärstatistische Analysen werden schließlich dadurch erschwert, dass Daten teilweise nicht verfügbar sind, vor allem die amtlichen Statistiken einen unzureichenden Detaillierungsgrad bieten, Daten aus dem Verwaltungsvollzug häufig nicht aufbereitet werden und die Datenquellen von Privatunternehmen (Marktanalysen von Maklern, Flächenumsätze von Maklern u.a.) häufig nicht öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus stellen sich methodische Fragen der intelligenten Verknüpfung.

Die gegenwärtig verfügbare Empirie kann man unseres Erachtens nur in der Weise zusammenfassen, dass die Dimension des Problems gegenwärtig nicht hinreichend zu quantifizieren ist. Das gilt sowohl in zeitlicher Hinsicht, das heißt, es sind keine Aussagen über das Ausmaß der Verkürzung von Nutzungszyklen möglich, wie auch bezogen auf das Volumen; auch das Ausmaß der betroffenen Branchen und Standorte / Flächen kann nicht hinreichend quantifiziert werden. Damit lassen sich auch nur erste Hinweise auf den Steuerungsbedarf ableiten, weil keine hinreichenden Informationen zu funktionalen und räumlichen Bezügen und die daraus resultierenden Folgen vorliegen.

5 Ursachen

Da es eine Reihe von plausiblen Hinweisen auf eine Verkürzung von Nutzungszyklen gibt, lohnt es sich, selbst wenn man die empirische Frage noch nicht hinreichend beantworten kann, einen Blick auf die möglichen Ursachen der Verkürzung zu werfen. In gewissem Sinne geht es hier also um eine theoretische Fundierung der Eingangsthese, dass eine Verkürzung von Nutzungszyklen bei gewerblichen Immobilien zu beobachten ist. Eine ganze Reihe von Entwicklungsfaktoren verleiht der Annahme von Verkürzungen von Nutzungszyklen zumindest in ausgewählten Bereichen Plausibilität.

Die Internationalisierung der Wirtschaft, der steigende Kostendruck (u. a. als Folge der steigenden Renditeer-

wartungen der Anleger [Shareholder Value]), die Zunahme der Wettbewerbsintensität und die damit einhergehende sinkende Standortbindung in Teilen der Wirtschaft führen dazu, dass die Standortoptionen der Wirtschaft wachsen. Die Kommunen tragen durch die Ausweitung ihrer Angebote dazu bei. Dies bedeutet, dass in bestimmten Bereichen der Wirtschaft eine relativ hohe Verlagerungsbereitschaft und hohe Standortmobilität bei bestimmten Funktionen vorhanden ist. Dies ist der Hintergrund der oben zitierten McKinsey-Aussage.

Die (Groß)Unternehmen haben auf steigenden Wettbewerbsdruck unter anderem damit reagiert, dass sie ihre Immobilienabteilungen ausgelagert oder zu selbstständig wirtschaftenden Einheiten gemacht haben. Dadurch sind die Unternehmen bezogen auf die Flächen- und Standortkosten, die in der Vergangenheit nur einen sehr kleinen Prozentsatz der Kosten ausgemacht haben, sehr viel sensibler geworden. Internes Benchmarking der Standorte und Flächen führt, vor allem bei Großunternehmen mit einer Vielzahl von Standorten, tendenziell zu kontinuierlicher Anpassung der Standortkonfigurationen.

Die Verkürzung von Produktlebenszyklen, für die es eine Vielzahl empirischer Belege gibt (Backhaus 1999), hat auch Rückwirkungen auf die Produktion und ihre Organisation, so dass einiges für eine Verkürzung auch von Produktionszyklen (McKinsey 1994) bis hin zu verkürzten Branchenlebenszyklen spricht. So gab es in den 80er Jahren bereits Überlegungen, Chipfabriken in der Weise zu planen, dass neben der Fertigungseinrichtung für die laufende Generation auf einer Erweiterungsfläche die Fertigungsstätte für die nächste Generation gebaut werden sollte. Wenn sie in Betrieb geht, sollte die alte Fertigung abgerissen und durch eine Einrichtung für die übernächste Generation ersetzt werden. Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen kamen auch Formulierungen von der „Wegwerfabrik“ auf (Knocke 1985).

Im Zuge neuer Produktionskonzepte (lean production) lässt sich eine Abnahme der Fertigungstiefe und eine Ausdifferenzierung der Zulieferverflechtung beobachten. In dem Maße, wie dieser Prozess fortschreitet, beeinflusst er nicht nur die Größe der Standorte von Kernbetrieben, sondern auch die Zahl und die Größe von Standorten der Zulieferindustrie. Da zudem die Zulieferverträge sich teilweise in der Laufzeit verkürzen, müsste auch dies Rückwirkungen auf die Zahl und Nutzungsdauer von Standorten haben. Die Verkürzung der Laufzeiten von Zulieferverträgen hat dazu geführt, dass Unternehmen teilweise nicht mehr in der Lage sind, in eigene Immobilien zu investieren. Wolfsburg hat als erste Stadt in der Weise darauf reagiert, dass die

Stadt bzw. die Wolfsburg AG Normhallen errichtet und Zulieferern zur Miete zur Verfügung stellt (Eberling/Henckel 1998).

In diesen Zusammenhang gehören auch Äußerungen von Maklern, dass in einigen Bereichen ein Wechsel von Eigentum zu Miete aufgrund größerer Planungsunsicherheit und geringerer Stabilität erfolgt und dass Mietverträge sich in ihren Laufzeiten ebenfalls verkürzt haben.

Es ist plausibel anzunehmen und für einige Bereiche auch zu belegen, dass die Marktnachfrage stärker Moden unterworfen ist (Steilmann 1994). Gerade diese Bereiche wachsen, und einer der prominentesten Vertreter ist die Freizeitindustrie, deren Wachstum u. a. auf wachsenden Anteilen von arbeitsfreier Zeit und auf Einkommenszuwachs beruht. Die Freizeitindustrie ist gerade in jüngster Zeit von einer erheblichen Inanspruchnahme von Flächen gekennzeichnet.

Die funktionale Spezialisierung von Anlagen führt dazu, dass ihre Nutzung nach dem Auslaufen der Erstnutzung in Frage gestellt ist. Im Zusammenhang mit der Beschleunigung von Produktionszyklen und der wachsenden Modeabhängigkeit dürfte der Anteil funktional sehr spezialisierter Gebäude zunehmen. Als extreme Beispiele können Indoorskishallen, Multiplexkinos oder auch Chipfabriken gelten. Gerade die Freizeitimmobilien liefern in der gegenwärtigen Debatte die Argumente dafür, dass eine Steuerungsnotwendigkeit besteht.

Konzentrationstendenzen und damit einhergehende Maßstabsvergrößerungen von Einrichtungen etwa im Einzelhandel, bei Freizeitanlagen, im Wellnessbereich führen dazu, dass Anlagen schneller veralten und erweitert oder durch neue Anlagen an anderen Standorten ersetzt werden müssen.

Im Zuge des allgemeinen wirtschaftlichen Strukturwandels von der Industrie zu den Dienstleistungen vollzieht sich eine Gewichtsverschiebung der Flächennachfrage in den Städten von industriell-gewerblichen zu dienstleistungsorientierten Flächen. Damit ist zumindest teilweise auch eine geringere Standortbindung der Unternehmen verbunden, weil ihre Kapitalinvestitionen in den Standort in der Regel bei Dienstleistungsbetrieben wesentlich geringer sind.

Einige Teile der Wirtschaft scheinen durch eine hohe Unternehmensfluktuation – auch dies bedürfte allerdings eingehenderer empirischer Überprüfung – gekennzeichnet zu sein. Zu diesen Branchen zählt als traditionelle Branche der Einzelhandel. Gegenwärtig aber sicherlich auch die Freizeitwirtschaft im weitesten Sinne (Großkinos, Diskos, Musicalzentren, UEC (Urban Entertainment Center), Themenparks, Center Parks,

Spaßbäder und Wellnessanlagen, In-Door-Skianlagen usw.), sowie der gesamte Bereich der so genannten New Economy. Darüber hinaus gehören Insolvenzen und Übernahmen in diesen Zusammenhang, die ebenfalls gegenwärtig ein hohes Maß erreichen. Unternehmensfluktuation ist aber im Sinne der oben versuchten Definition des Nutzungswechsels in der Regel auch mit strukturellen Folgen – Veränderungen von Standorten und Nutzern – für die Stadt verbunden.

6 Folgen

Da die Empirie über die Verkürzung von Nutzungszyklen so dünn ist, ist zwangsläufig auch die Empirie über die (möglichen) Folgen sehr bescheiden, so dass auch hier nur angedeutet werden kann, welcher Art die Folgen sein können.

Wenn der Umschlag von Nutzern und Nutzungen sich erhöht, müsste in der Folge ein erhöhter transitorischer Leerstand zu beobachten sein. Das bedeutet, der Anteil jeweils zu einer bestimmten Zeit leer stehender Flächen und Gebäude müsste höher werden, wenn die Nutzungszyklen sich verkürzen. Die Dauer des Leerstandes müsste allerdings gering sein.

Gleichzeitig müsste mehr dauerhafter Leerstand wegen mangelnder Nutzbarkeit der Immobilien für Folgenutzungen auftreten. Es ginge nicht mehr wie bei vielen Industrieflächen um ein Altlastenproblem, sondern um Probleme der Wiedernutzung infolge Monofunktionalität von Anlagen und Standorten. Dies ist eine Folge, die vor allem für viele Freizeitanlagen (Multiplexkinos, Skihallen usw.) vermutet wird.

Eine Verkürzung von Nutzungszyklen ist in der Regel auch mit einer Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen verbunden. Dabei besteht die Gefahr, dass das Fehlerrisiko zunimmt. Die Gefahren verschärfen sich, wenn es um monofunktionale Großanlagen mit weitreichenden stadtstrukturellen Folgen geht, deren Nachnutzung absehbar schwer ist. Dann stellt sich das Problem der geringen Rückholbarkeit und mangelnden Fehlerfreundlichkeit.

Schließlich kann die Verkürzung von Nutzungszyklen mit erheblichen Folgen für die Infrastruktur verbunden sein. Einerseits schaffen sich bestimmte Großinvestitionen ihre Infrastruktur selber und verändern damit die Stadtstruktur u.U. weitreichend. Es entstehen Polarisierungen der Zugänglichkeit, die flächendeckend annähernd gleiche Versorgung mit Infrastruktur ist nicht mehr gewährleistet. In diesem Zusammenhang sprechen Graham / Marvin (2001) von „splintering urbanism“. Darüber hinaus bedeutet der Nutzungs- und / oder Nutzerwechsel auch eine Insta-

bilität der Infrastrukturnutzung (neue Attraktoren kommen hinzu, alte fallen weg).

In den durch kurze Nutzungszyklen geprägten Bereichen könnten sich die Rentabilitätskalküle von Investoren erheblich ändern. Einerseits kann es zu einer stärkeren (funktionalen) Spezialisierung von Immobilien führen. Ein Extrem wären Monofunktionsgebäude im Sinne von Wegwerfgebäuden, also nur noch relativ einfache Hüllen, die nach Beendigung der Nutzung relativ unaufwändig wieder zu beseitigen wären. Andererseits könnte Multifunktionalität von Gebäuden an Bedeutung gewinnen. Das würde bedeuten, Gebäude wären durch hohe Redundanz geprägt, sie würden sich also für eine Vielzahl unterschiedlicher Nutzungen eignen. Solche Gebäude erfordern jedoch sehr viel höhere Investitionen in die Gebäudeinfrastruktur und die Qualität. Für beide Extremvarianten gibt es nicht nur eine Berechtigung, sondern Belege, dass beide Wege beschritten werden.

Das Verhältnis von kurz- und langfristiger Perspektive im unternehmerischen Kalkül verschiebt sich in einer Weise, dass sehr langfristige Investitionskalküle und Stabilität verbunden sind mit sehr kurzfristigen Anpassungen und Nutzungswechseln. Typische Beispiele sind hier Freizeitparks, die auf lange Lebensdauern ausgelegt sind, gleichzeitig aber immer wieder neue Attraktionen bieten müssen, die mit erheblichen Immobilieninvestitionen verbunden sind. So ist etwa die Endausbaustufe von Eurodisney bei Paris auf eine Perspektive von 30 Jahren angelegt bei schnellen internen Veränderungszyklen.

Die immer häufiger zu beobachtende Entkopplung von Investor, Betreiber und Nutzern kann zu einer Desynchronisierung der unterschiedlichen Zyklen führen (Junker und Kruse u.a. 2001). Daraus können u.U. Probleme der Abstimmung und des Nutzungswandels resultieren, was den Folgen einer Beschleunigung gleichkommt. Die funktionale Spezialisierung der Investoren trägt dazu bei, dass die Errichtung gemischt genutzter Strukturen eher erschwert wird (Exwest-Informationen 1997) und eine bauliche funktionale Spezialisierung erfolgt, die eher auf kürzere Lebensdauern ausgerichtet ist.

Eine systematische Verkürzung von Nutzungszyklen kann schließlich Folgen für Identität einer Stadt und die Identifikationsmöglichkeiten der Bewohner mit sich bringen. Zumindest Teile der Stadt könnten in sehr kurze Umbauzyklen geraten. In welcher Weise das die Identifikation, die Identifikationsmöglichkeit, die Bildung von Standorten und „Adressen“ beeinflusst, wird zweifellos davon abhängen, wie wichtig die Teile der Stadt, für die das zutrifft, für die Stadt und ihr Image sind.

7 Steuerungsansätze

Die beschriebenen möglichen Folgen geben noch keinen hinreichenden Aufschluss über den Steuerungsbedarf, weil vorher geklärt werden müsste, ob sich dauerhafte Probleme ergeben, die nicht vom Markt gelöst werden, etwa weil in größerem Umfang externe Effekte auftreten. Wenn hier nach möglichen Steuerungsansätzen gefragt wird, ist dies deshalb einerseits hypothetisch, weil die zugrundeliegenden Sachverhalte, wie ausgeführt, keinesfalls ausreichend empirisch bestätigt sind. Andererseits hat die Frage aber einen höchst realen Kern, denn Nutzungswandel in den unterschiedlichsten Ausprägungen gibt es, solange es Städte gibt, und führt aus der Sicht der kommunalen Verantwortungsträger zu der Frage, ob die damit einhergehenden Veränderungen im Nutzungsgefüge, im Stadtbild, in den Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Teilräume Anlass geben, diesen entgegenzuwirken oder umgekehrt, diese zu unterstützen. Die Frage nach Steuerungsansätzen für die Veränderungsprozesse des Nutzungsgefüges im Stadtraum ist deshalb nicht neu.

Steuerungsansätze sind für die möglichen Folgen von Nutzungsveränderungen unterschiedlich. Hier sollen folgende Grundkonstellationen unterschieden werden:

- Nutzungsänderungen; die bisherige Nutzung wird aufgegeben und durch eine andere Nutzung am selben Standort ersetzt. Die Nutzungsänderung kann mit einer baulichen Veränderung (Umbau, Erweiterung oder Neubau) verbunden sein.
- Zwischennutzungen z.B. bei temporärer Flaute auf dem Immobilienmarkt (an einem bestimmten Standort soll nur für einen bestimmten Zeitraum eine Nutzung stattfinden, danach soll der Standort anders genutzt werden) oder bei von vornherein befristeten Nutzungsentscheidungen (beispielsweise Musicalhallen, Großdiskos, Multiplexkinos, Weltausstellungen, Baustellenlogistikeinrichtungen [z.B. Betonwerk Potsdamer Platz in Berlin]).
- Nutzungsaufgabe; der Standort fällt brach, Gebäude stehen leer, eine Nachnutzung ist nicht absehbar. Hier geht es vor allem um die Beherrschung von ausgesprochenen Risikoentscheidungen in der Planung.

Dabei stellt sich jeweils die spezifische Frage, ob sich aus der vermuteten Beschleunigung des Nutzungswandels spezifische Steuerungserfordernisse ergeben. Solche erscheinen ohne umfangreichere empirische Fundierung lediglich für eher klein zisierte Probleme in bestimmten räumlichen und funktional eng begrenzten Bereichen plausibel.

Steuerung von Nutzungsänderungen

Nutzungsänderungen bedürfen einer Genehmigung, soweit sie bauplanungsrechtlich relevant sind. Ihre Zulässigkeit beurteilt sich an den Festsetzungen der Art der Nutzung im Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB) oder, wenn solche fehlen, an der Eigenart der näheren Umgebung (§ 34 Abs. 1 und 2 BauGB). Die Gemeinden können durch einschränkende Festsetzungen in Bebauungsplänen Veränderungsprozessen entgegenwirken, die ihren städtebaulichen Zielen entgegenstehen (z.B. Ausschluss von Vergnügungsstätten in Mischgebieten oder von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten).

Für die Kommunen stellt sich hier die Aufgabe, einerseits den ökonomisch notwendigen Veränderungsprozessen keine unnötigen bürokratischen Hindernisse in den Weg zu legen, andererseits aber die Möglichkeit zur Gegensteuerung zu erhalten, um immer dann intervenieren zu können, wenn sich unerwünschte Entwicklungen einstellen. Ersteres spricht dafür, den planungsrechtlichen Rahmen für mögliche Entwicklungen möglichst offen zu halten und von allzu detaillierten Festsetzungen abzusehen, die für eine abweichende Nachnutzung geändert werden müssten. Zweiteres erfordert demgegenüber gerade eine formale bürokratische Hürde und einen eher engen rechtlichen Rahmen, denn es besteht ein Rechtsanspruch auf Genehmigung sämtlicher Nutzungen, die den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widersprechen. Die Kunst besteht also darin, eine Balance zwischen diesen beiden Zielen herzustellen, wobei angesichts der Sparzwänge der öffentlichen Hände auch aus Sicht der Kommunalverwaltungen bürokratische Hürden auf das zur Wahrung einer effektiven Steuerung unverzichtbare Maß reduziert werden sollten. Ziel kommunaler Steuerungsstrategien wird es deshalb sein, Steuerungsoptionen auf der Ebene der Vorhabengenehmigung zu eröffnen, um auch ohne Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans Entwicklungen zu ermöglichen oder zu begrenzen.

Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen besteht diese Möglichkeit immer dann, wenn nach den Festsetzungen die beabsichtigte Nachfolgenutzung lediglich ausnahmsweise zugelassen werden kann. Von Bedeutung ist insoweit, dass nach der BauNVO bestimmte Nutzungen in den jeweiligen Baugebieten nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Die Gemeinde kann zudem durch modifizierende Festsetzungen die unmittelbar zulässigen Nutzungen weiter eingrenzen und abweichend von den Gebietsvorschriften der BauNVO festsetzen, dass einzelne der dort als allgemein zulässig aufgeführten Nutzungen ebenfalls nur ausnahmsweise zulässig sind (§ 1 Abs. 5 BauNVO), und

auf diese Weise die Gestaltungsoptionen auf der Ebene der Vorhabengenehmigung erweitern. So kann die Genehmigungsbehörde bei Ausnahmeentscheidung auch städtebauliche Auswirkungen von Nutzungsänderungen berücksichtigen, die sie zum Zeitpunkt der planerischen Festsetzung noch gar nicht gesehen hat. Ausnahmeentscheidungen sind als Ermessensentscheidungen zugänglich für alle sachbezogenen Gesichtspunkte. Gleiches gilt für den Fall, dass eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans erforderlich wird. Eine solche Befreiung vom durch die BauNVO und den Bebauungsplan vorgegebenen Zulässigkeitsrahmen wird vor allem dann in Betracht kommen, wenn die Abweichung städtebaulich vertretbar ist und auch unter Würdigung der nachbarlichen Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist (§ 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB). Die Entscheidungen über Ausnahmen oder Befreiungen ergehen im Einvernehmen mit der Gemeinde, so dass deren Erwägungen auch dann zum Tragen kommen können, wenn die Genehmigungsbehörde auf Landkreisebene angesiedelt ist.

Bei Vorhaben in Bereichen ohne Bebauungsplan, die nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zu beurteilen sind, gibt es ebenfalls Steuerungsansätze. Es besteht z.B. die Möglichkeit, auch „rahmensprengende“ Vorhaben zuzulassen, wenn hierdurch keine zusätzlichen bodenrechtlichen Spannungen in das Gebiet getragen werden, die Entwicklung also in jeder Hinsicht städtebaulich verträglich ist und Nachbarschaftskonflikte nicht erkennbar sind (BVerwGE 55, S. 369/386). Umgekehrt kann ein Vorhaben, das sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, im Einzelfall unzulässig sein, weil es auf die angrenzenden Grundstücke unzureichend Rücksicht nimmt. Großräumige Auswirkungen z.B. bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe bleiben allerdings unberücksichtigt. Dies wird sich nach dem Regierungsentwurf zum Europarechtsanpassungsgesetz (EAG-Bau) vom 15. Oktober 2003 voraussichtlich ändern. Nach der geplanten Neuregelung dürfen Vorhaben nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in den Gemeinden oder in anderen Gemeinden erwarten lassen.

Häufig beurteilt sich die Zulässigkeit der Art der Nutzung nach der BauNVO (§ 34 Abs. 2 BauGB), sodass hier auch eine einzelfallbezogene Korrektur (z.B. wegen der Anzahl, der Größenordnung oder der besonderen Lage) nach § 15 BauNVO möglich ist. In diesem Fall besteht wie im Geltungsbereich von Bebauungsplänen die Möglichkeit der Befreiung, bei solchen Nutzungen, die nach der BauNVO nicht zulässig sind, sowie der Ausnahme, bei solchen, die nach der

BauNVO nur ausnahmsweise zugelassen werden können, so dass städtebauliche Erwägungen in die zu treffende Ermessensentscheidung einbezogen werden können.

Steuerung von Zwischennutzungen und befristete Nutzungen

Als Zwischennutzungen können solche Nutzungen bezeichnet werden, die von vorn herein nur für eine bestimmte Nutzungsdauer ausgeübt werden sollen, um danach für eine andere Nutzung wieder Platz zu machen. Gemeint sind dabei vor allem folgende Fallkonstellationen:

- Bei der Zulassung von Spezialbauten (z.B. Musical-Häuser, In-Door-Skihallen), die für eine Umnutzung nicht oder nur schwer geeignet sind und bei denen absehbar ist, dass die Nutzung nach einer bestimmten Dauer aufgegeben wird.
- Bei temporären Sonderveranstaltungen (z.B. Weltausstellung in Hannover oder Bundesgartenschau) und Sondernutzungen (z.B. Kiesabbau).
- Bei hochwertigen innerstädtischen Flächen, deren Nutzung aufgegeben wurde (z.B. Brauereien, Bahngelände usw.), für die noch keine endgültige Lösung für eine Nachnutzung gefunden wurde oder, wenn diese wegen konjunkturell bedingter Nachfrageflaute vorübergehend nicht umgesetzt werden kann, eine „provisorische“ Zwischennutzung (z.B. Infobox in Berlin, Sonderveranstaltungsräume hinter Kulissenarchitektur) in Betracht kommt.
- Bei auf kurze Abschreibungs- und Amortisationszeiten angelegten Billigbauten (vor allem Discounter im Einzelhandel).

Instrumentell könnte ein befristetes Baurecht auf unterschiedliche Weise geregelt werden. Dabei ist vorab darauf hinzuweisen, dass ein diesbezügliches Regelungserfordernis regelmäßig nur in Fällen besteht, bei denen die Stadt/Gemeinde aus Anlass eines bestimmten Vorhabens einen Bebauungsplan aufstellen oder ändern oder eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans aussprechen soll. Hier besteht die Möglichkeit, einzelfallbezogene Regelungen in Abstimmung mit den jeweiligen Vorhabenträgern zu treffen.

Bei nicht gebundenen Zulassungsentscheidungen, d.h. immer dann, wenn die Genehmigungsbehörde eine Ermessensentscheidung treffen muss, insbesondere wenn eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans oder nach § 34 Abs. 2 BauGB erforderlich ist, besteht gem. § 36 Abs. 2 der einschlägigen Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder die Möglichkeit, die Baugenehmigung mit einer Nebenbe-

stimmung zu versehen. Eine solche Nebenbestimmung kann eine Befristung sein. Möglich ist grundsätzlich auch eine aufschiebende Bedingung (Pietzker 2001a, S. 18 ff.). Praktisch wurden befristete Baugenehmigungen erteilt, z. B. beim Bau von Behelfsunterkünften für Asylbewerber und Aussiedler oder bei der Genehmigung von Ständen oder Vergnügungseinrichtungen zu einem bestimmten Anlass und für eine bestimmte Zeit, für die die Landesbauordnung bereits spezielle Tatbestände für so genannte „Fliegende Bauten“ und für „Behelfsbauten“ enthalten (z. B. §§ 58 Abs. 4 und 69 Abs. 4 BWBauO).

Eine befristete oder bedingte Geltung von Bebauungsplänen oder bestimmter Festsetzungen eines Bebauungsplans ist derzeit nach dem abschließenden Katalog möglicher Festsetzungen (§ 9 BauGB) nicht zulässig¹. Soweit die nachfolgende Festsetzung bereits feststeht, wäre eine solche Befristung oder Bedingung allerdings im Sinne einer effizienten Planung. Planänderungen könnten genauso vermieden werden, wie etwaige Entschädigungen bei Wertminderungen als Folge der Planänderung. Voraussichtlich wird das EAG-Bau entsprechend den Empfehlungen der eingesetzten Expertenkommission eine solche Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten vorsehen (BMVBW 2002, S. 81 f.). Mit der Befristung entfielen auch der Entschädigungsanspruch nach § 42 BauGB.

Beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB (früher Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan) besteht keine Bindung an den abschließenden Katalog möglicher Festsetzungen. Pietzker hat in einem Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hierzu ausführlich Stellung genommen und festgestellt, dass es gute Gründe für die Zulässigkeit befristeter Festsetzungen oder auch auflösend bedingter Festsetzungen im vorhabenbezogenen Bebauungsplan gibt (Pietzker 2001 a, S. 48 ff. und 2001b, S. 973). Die praktische Ausgestaltung ist bislang allerdings soweit ersichtlich noch nicht erprobt. Bei einer befristeten oder auflösend bedingten Festsetzung wäre schließlich auch eine Entschädigung für etwaige nach Fristablauf entstehende planungsbedingte Bodenwertminderungen obsolet.

Regelungen über die Dauer von Nutzungen können auch vertraglich z. B. in städtebaulichen Verträgen oder in privatrechtlichen Verträgen bei der Vergabe von Grundstücken vereinbart werden. Denkbar wäre insoweit auch eine Rückkaufoption zugunsten der Kommune oder eines Dritten. Entsprechende Regelungen können auch ergänzend im Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 BauGB getroffen werden (Bunzel; Coulmas;

Schmidt-Eichstaedt 1999, S. 244 ff.). Nicht möglich ist es allerdings, die Wirkung des Bauungsplans durch vertragliche Regelungen zu beschränken. Ein nach Bebauungsplan bestehendes Baurecht wird durch Vertrag deshalb nicht aufgehoben. Der Vorhabenträger kann sich lediglich vertraglich verpflichten, das Baurecht nur eingeschränkt und nur für eine bestimmte Dauer zu nutzen, um das Grundstück z. B. danach einer anderen Nutzung zuzuführen.

Das Problem vertraglicher Regelungen liegt in ihrer unzureichenden Bindung gegenüber Rechtsnachfolgern. Voraussetzung für eine dauerhafte Sicherung vertraglicher Regelungen ist ihre dingliche Sicherung z. B. über beschränkt persönliche Dienstbarkeiten oder Baulasten (Bunzel; Coulmas; Schmidt-Eichstaedt 1999, S. 273 f.). Ob die befristete Geltung eines Baurechts Gegenstand einer solchen Dienstbarkeit sein kann, ist allerdings zweifelhaft (Pietzker 2001a, S. 42). Ein Verzicht auf Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB kann jedenfalls nicht durch Dienstbarkeit gesichert werden (Grziwotz 1998, S. 902). Bei Weiterentwicklung des gesetzlichen Regelwerkes wäre deshalb erwägenswert, Regelungen städtebaulicher Verträge z. B. als öffentlich-rechtliche Last eine beschränkt dingliche Wirkung beizumessen (Bunzel; Sander et al. 2002, S. 140).

Steuerung von Nutzungsaufgaben

Eine Nutzungsaufgabe unterscheidet sich von einer Nutzungsänderung dadurch, dass es nach Beendigung einer Nutzung z. B. bei Betriebsaufgabe oder Betriebsverlagerung an dem Standort keine Nachnutzung gibt und der Standort brach fällt. Der vorhandene Gebäudebestand findet am Markt keine Nachnutzer. Genauso wenig lassen sich die Flächen am Markt verwerten. Der bereits Ende der sechziger Jahre beginnende Strukturwandel der Industrieregionen, bei dem in großem Umfang industrielle Flächen brach fielen, macht deutlich, dass auch dies kein neues Problem ist. Die Beschleunigung von Nutzungszyklen, die möglicherweise nachhaltige Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums, die Bereitschaft, auch risikobehaftete Vorhaben zu ermöglichen und kurze Abschreibungszeiträume für Immobilieninvestitionen z. B. im Bereich des Einzelhandels könnten allerdings dazu führen, dass die schlichte Aufgabe von Standorten häufiger und kleinteiliger als in der Vergangenheit stattfinden wird, wobei noch weitgehend ungeklärt ist, wie schwerwiegend die nachteiligen Folgewirkungen dieser Entwicklung sein können. In der Beschleunigung des Nutzungswandels kann aber auch die Chance bestehen, Nachnutzungen für brachgefallene Standorte zu erreichen.

Nutzungsaufgaben an bestimmten Standorten sind häufig temporäre Probleme, die sich durch Wertberichtigung der Immobilien und entsprechende Korrekturen bei den Kauf- und Mietpreisen von selbst lösen werden. Die Kommunen können diese Prozesse unterstützen. Ein Beispiel hierfür sind die Ansätze zur Belebung von Nebenzentren in Stadtteilen, die durch Leerstand als Folge der Strukturveränderungen im Einzelhandel erheblich belastet sind. Um an diesen Standorten dauerhaften „trading down“-Effekten entgegenwirken zu können, werden zunehmend kooperative Planungsansätze verfolgt. So werden z.B. im Umland von Frankfurt derzeit gemeinsam mit den Vertretern des Einzelhandels in Workshop-Veranstaltungen Maßnahmeprogramme zur Attraktivierung der Stadtzentren von Umlandgemeinden erarbeitet. Ein anderes Beispiel ist die nordrhein-westfälische Initiative „Ab in die Mitte“, die als Gemeinschaftsaktion von Land, Einzelhandel und zehn nordrhein-westfälischen Städten im Frühjahr 1999 ins Leben gerufen wurde (Bicakoglu-Murzik/Imorde 2000). Ähnliche Beispiele öffentlich unterstützter Selbsthilfen in städtischen Einkaufsstrassen sind auch aus den USA bekannt („Third Street Promenade“ in Santa Monica, Kalifornien [Katz 1999]).

Grundlegender sind die Probleme bei den großflächigen industriellen Brachen, die Folge der historisch einmaligen massiven Strukturveränderungen in den früher durch die Montanindustrie geprägten Regionen (z.B. Ruhrgebiet und Saarland) und nach der Herstellung der deutschen Einheit in Ostdeutschland entstanden. Auch die von ehemaligen öffentlichen Bedarfsträgern (Post, Bahn usw.) und von Bundeswehr und alliierten Streitkräften aufgegebenen Flächen sind hier zu nennen. Die Probleme resultieren dabei vor allem aus der Dimension des Flächenangebots, den Vorbelastungen (Bodenkontaminationen) und der unzureichenden Nachfrage. Die frei gewordenen Flächen eröffnen einerseits neue Perspektiven und Chancen für die Stadtentwicklung (z.B. Entwicklung hochwertiger Dienstleistungs- und Wohnquartiere in ehemaligen Hafenbereichen in Hamburg). Andererseits fehlt es bei weniger guten Standorten an entsprechenden Perspektiven und Chancen für eine wirtschaftlich tragfähige Nutzung. Rückbau, Renaturierung und Entwicklung z.B. zu einem öffentlichen Park erfolgen – wenn überhaupt – zu Lasten der öffentlichen Hand. Die Folgekosten der ehemaligen Nutzung werden also sozialisiert.

Ähnliche Folgen werden auch für hochspezialisierte Immobilien der Freizeitbranche (Multiplexkinos, Spaßbäder, In-Door-Skianlagen usw.) erwartet (Adrian/Bunzel/Eberling 2001). Dabei handelt es sich um Immobilien, die in ihrer Architektur speziell zuge-

schnitten sind auf die konkrete Nutzung und die für eine anderweitige Nachnutzung nicht oder nur sehr eingeschränkt geeignet sind. Die Nachnutzung des Standortes macht deshalb regelmäßig den Abriss erforderlich. Die Chancen für die Nachnutzbarkeit hängen vor allem von der Attraktivität des Standortes, der Nachfrage und den sonstigen Konditionen ab. Auch wenn Leerstandsprobleme hier soweit ersichtlich noch nicht zum Tragen gekommen sind, dürften diese Immobilien zumindest mit einem erhöhten Leerstandsrisiko behaftet sein. Gleiches kann für Bereiche gelten, bei denen ein massiver Verdrängungswettbewerb systematisch zu einem Überangebot entsprechender Immobilien führt (z.B. Einzelhandel, Wellness usw.). Auch wenn hier die Spezialisierung der Architektur nicht in gleicher Weise ausgeprägt ist, dürfte zumindest an weniger attraktiven Standorten und bei Billigbauten (Wellblechhallen) eine Nachnutzung nicht immer zu erreichen sein.

Um diesem Problem instrumentell entgegen zu können, könnte der Nachweis der Drittverwendungsmöglichkeit, d.h. der prinzipiellen Nachnutzbarkeit bei der Entscheidung über die Realisierung des Vorhabens hilfreich sein. Zum einen sind hier die Kreditinstitute gefordert, die die Risiken der Investitionen und die Nachhaltigkeit der mit der Investition eröffneten wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeit zur langfristigen Sicherung ihrer Kredite realistischer einschätzen müssen. Zum anderen könnte man auch daran denken, die Drittverwendungsmöglichkeit als Genehmigungsvoraussetzung einzuführen. Dies wäre allerdings angesichts der Unklarheiten über die Indikatoren und Abgrenzungskriterien einer Drittverwendungsmöglichkeit praktisch kaum handhabbar und mit Blick auf die vielfältigen Anforderungen kommunalen Handelns auch nicht immer sinnvoll. Hilfreich wäre vielmehr einerseits ein realistischerer Umgang der städtebaulichen Planung mit den möglichen Risiken von Vorhaben und andererseits eine den Vorhabenträger oder Eigentümer treffende generelle Pflicht zum Aufräumen nach Aufgabe der Nutzung.

Eine entsprechende Pflicht besteht derzeit nur dann, wenn von dem leer stehenden Gebäude eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im baupolizeirechtlichen Sinn ausgeht. In diesem Fall könnte der Eigentümer verpflichtet werden, das Gebäude auf seine Kosten zu beseitigen, soweit die erforderliche Sicherheit nicht auch durch andere Schutzmaßnahmen erreicht werden kann. Im Fall der Insolvenz des Grundstückseigentümers würden die Kosten bei der öffentlichen Hand hängen bleiben.

Auch das Bauplanungsrecht kennt ein Rückbaugesbot. Die Gemeinde kann den Eigentümer verpflichten, den

Abriss seiner Immobilie zu dulden, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen (§ 179 BauGB). Von Bedeutung können hier vor allem Fälle sein, bei denen durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einflüsse Dritter die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage oder nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird (Mängel im Sinne von § 177 Abs. 3 BauGB). Zudem kann eine entsprechende Duldung auch angeordnet werden, um eine dauerhaft nicht mehr genutzte Fläche, bei der der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll, wieder nutzbar zu machen. Entsprechende Voraussetzungen werden bei den hier interessierenden dauerhaften Leerstandsfällen häufig vorliegen. Aus der Sicht der Städte/Gemeinden befriedigt das Rückbaugesbot des BauGB allerdings nicht, da die mit dem Leerstand verbundenen Folgekosten von der Allgemeinheit getragen werden und der Eigentümer lediglich zur Duldung verpflichtet ist.

Eine Rückbau- oder Rekultivierungspflicht kann im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags oder auch eines privatrechtlichen Vertrags vereinbart werden. Im Wettbewerb der Städte und Regionen wird eine solche Rekultivierungs- und Rückbauverpflichtung auf vertraglicher Basis nicht oder nur in besonderen Situationen („Sahnestandorte“) mit dem Vorhabenträger vereinbart werden können. Wenn schwierige Standorte, die ohnehin mit einem erhöhten Investitionsrisiko versehen sind, zusätzlich belastet werden, weil hier eben das Leerstandsrisiko größer ist, wird niemand mehr dort investieren. Dies mag aus einer übergeordneten Sichtweise sinnvoll sein, für die betroffenen Städte ist dies aber nicht akzeptabel. Der Vertrag scheint also gerade bezogen auf die hier problematischen Fälle häufig überfordert zu sein.

Hilfreich könnte insoweit eine gesetzliche Rückbau- und Rekultivierungspflicht sein, die an den Tatbestand der Nutzungsaufgabe und der fehlenden Nachnutzung anknüpft. Entsprechende Regelungen sind aus dem Bergrecht bekannt. Der Abbau von Bodenschätzen ist eine vorübergehende Bodennutzung. Nach Ausschöpfung der Bodenvorräte ist ein Abschlussbetriebsplan aufzustellen und die Flächen sind sicher und landschaftsgerecht wiederherzustellen. Entsprechendes ist grundsätzlich auch bei dauerhafter Aufgabe einer baulichen Nutzung denkbar. Die Rückbauverpflichtung müsste dann einhergehen mit der Möglichkeit der entschädigungslosen Rücknahme des Baurechts. Die eigentumsrechtlich geschützte Position der ausgeübten Nutzung würde durch die Nutzungsaufgabe und Nichtnutzung modifiziert. Die Regelungen im Pla-

nungsschadensrecht zur Plangewährleistungsfrist (§ 42 Abs. 2 BauGB) müssten um den Fall der dauerhaften Nutzungsaufgabe erweitert werden.

Ob eine solche gesetzliche Rückbauverpflichtung allerdings räumlich undifferenziert eingeführt werden sollte, also sowohl Vorhaben im bisherigen Außenbereich als auch solche im Siedlungsbestand erfassen sollte, ist aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen fraglich. Dauerhafter Leerstand im planungsrechtlichen Innenbereich dürfte in der Regel eine planerische Lösung unter Einbeziehung des städtebaulichen Umfeldes erfordern. Eine generelle, auf die Besonderheiten des Einzelfalles nicht eingehende Rückbaupflicht könnte hier in vielen Fällen zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen. Zudem würde bei Grundstücken im planungsrechtlichen Innenbereich auch im Falle des Rückbaus aus der Eigenart der näheren Umgebung Baurecht abzuleiten sein, so dass verfassungsrechtliche Probleme bei einer entschädigungslosen Aufhebung von Baurechten entstehen würden. Die Rückbauverpflichtung sollte sich deshalb zunächst auf Vorhaben im bisherigen Außenbereich beziehen. Ein erster Schritt könnte die mit dem im Entwurf zum EAG Bau (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) vorgeschlagene Rückbauverpflichtung für UVP-pflichtige Außenbereichsvorhaben sein, wenngleich die meisten Außenbereichsvorhaben davon – weil nicht UVP-pflichtig – (noch) nicht erfasst werden.

Eine gesetzliche oder vertragliche Rückbauverpflichtung lässt im Ergebnis das Problem der Insolvenz eines Betreibers/Eigentümers ungelöst. Für diesen Fall sind weitergehende Sicherungen erforderlich. Nur theoretisch geeignet wäre die Beibringung einer Bankbürgschaft, die wegen ihrer Kosten ökonomisch regelmäßig nicht durchsetzbar sein wird. Da sich das Risiko des perspektivlosen Leerstands nur in wenigen Einzelfällen realisiert, wäre es ökonomisch weniger belastend und sinnvoller, den Rückbau und die Rekultivierung über eine Versicherung oder aus einem solidarisch getragenen Fonds zu finanzieren. So könnte eine solche Rückbauversicherung etwa an die Feuerversicherung gekoppelt werden, die dann nicht nur den Wiederaufbau nach Abgang des Gebäudes, sondern auch den Rückbau absichern würde. Ein solches Modell basiert auf dem Verursacherprinzip, wobei das Risiko dauerhaften Leerstands durch die Gesamtheit potenzieller Pflichtiger solidarisch getragen wird. Die Vorteile einer solchen Regelung wären vor allem folgende:

- Die langfristigen Folgekosten eines Investitionsvorhabens nach dessen endgültiger Aufgabe (in der Regel nach Amortisation und Abschreibung) werden abweichend von der bisherigen Praxis (z. B. Grundstücksfonds Ruhr) nicht mehr sozialisiert.

- Die Versicherungsprämien könnten wie bei der Autoversicherung nach Risikofaktoren differenziert werden.
- Die Rekultivierung ist auch im Falle einer Insolvenz gesichert.
- Die Städte hätten ein Instrument, Fehlentwicklungen auch ohne den Einsatz öffentlichen Geldes zu korrigieren.

Die mit einer solchen Versicherung verbundenen zusätzlichen Kosten dürften für den einzelnen Versicherungsnehmer vergleichsweise gering sein, wie der Blick auf die geringe praktische Relevanz der Gebäude- und Brandschutzversicherungspflicht für die Wirtschaftlichkeit von Betrieben zeigt. Gleichzeitig ist die Eintrittswahrscheinlichkeit des Versicherungsfalles niedrig, die Schadenshöhe beim Eintreten allerdings beträchtlich. Auch der Einwand, dass Innenstadtlagen, die nur in Ausnahmefällen von Leerstand bedroht sind, ungerechtfertigt ebenfalls in die Versicherungspflicht einbezogen würden, kann im Ergebnis nicht überzeugen. Das beschriebene unterschiedliche Risiko einer Investition hängt von ihrer Art und ihrem Standort ab. Die darin zum Ausdruck kommenden Risikofaktoren könnten wie bei einer Autoversicherung in der Staffelung der Versicherungsprämien zum Ausdruck kommen, so dass die Belastungen aus einer Versicherungspflicht risikogerecht verteilt würden.

Schließlich könnte man gegen eine Rückbau- und Rekultivierungsversicherung einwenden, dass diese die Hemmschwelle für risikobehaftete Investitionen senke. Aber auch dieses Argument kann im Ergebnis nicht überzeugen. Zum einen bedeutete die Einführung einer Versicherungspflicht zumindest eine teilweise Internalisierung des Risikos, das unter gegenwärtigen Bedingungen vollständig auf die Allgemeinheit überwälzt werden kann. Zum andern wird dies verstärkt dadurch, dass die Versicherungen durch die unterschiedlichen Schadensklassen sich veränderten Risikoverhalten zumindest mittelfristig anpassen könnten. Wie weit durch die teilweise Internalisierung des Risikos stadtentwicklungspolitisch erwünschte Entwicklungen, die an bestimmten Standorten auch riskante Projekte beinhalten können, um auf diese Weise innovative Kräfte freizusetzen und Impulse für eine weitere Entwicklung oder Stabilisierung von Gebieten zu geben, verhindert werden, erscheint fraglich. Wenn es aber um stadtpolitisch gewollte Vorhaben geht, müsste ohnehin die Kommune das Risiko übernehmen und sollte sie nicht auf die Versicherungsgemeinschaft überwälzen.

8 Schlussfolgerungen

- Schon eingangs wurde gezeigt, dass das Thema der Beschleunigung oder Verkürzung von Nutzungszyklen nicht wirklich neu ist, sondern offenbar in bestimmten historischen Phasen immer wieder neu auftritt. Daher ist es auch gerechtfertigt und notwendig, sich unter jeweils neuen Bedingungen auch immer wieder neu damit auseinander zu setzen.
- Empirische Forschung erscheint dringend geboten, um die Relevanz vernünftig beurteilen zu können.
- Die bisherigen Indizien lassen uns allerdings keinen sehr weitreichenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkennen, vor allem keinen im Bereich des Planungsrechts. Dies gilt sowohl für Nutzungsänderungen als auch für Zwischennutzungen bzw. befristete Nutzungen und schließlich auch für Probleme der Nutzungsaufgabe.
- Ziel kommunaler Strategien zur Steuerung des Nutzungswandels sollte es sein, Flexibilität zu schaffen ohne Steuerungsoptionen zu verlieren. Für die Bebauungsplanung bedeutet dies, mehr Ausnahmetatbestände festzusetzen, die eine korrigierende Steuerung auf der Ebene der Vorhabengenehmigung ermöglichen.
- Befristete Nutzungen stellen regelungstechnisch üblicherweise kein Problem dar, da dies regelmäßig Fälle betrifft, bei denen die Stadt/Gemeinde aus Anlass eines bestimmten Vorhabens einen Bebauungsplan aufstellt oder ändert oder eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans erforderlich ist. Hier besteht die Möglichkeit, einzelfallbezogene Regelungen in Abstimmung mit den jeweiligen Vorhabenträgern zu treffen. Eine Befristung als Festsetzungsmöglichkeit könnte allerdings eine hilfreiche Ergänzung für diese Fälle darstellen.
- Für den Komplex der mit Nutzungsaufgabe verbundenen Probleme geht es einerseits präventiv um einen realistischeren Umgang der städtebaulichen Planung mit den möglichen Risiken von Vorhaben und andererseits um das Aufräumen nach Aufgabe der Nutzung, dessen Kosten möglichst vom Vorhabenträger oder Eigentümer und nicht von den Städten/Gemeinden getragen werden sollten. Am ehesten hielten wir diesbezüglich eine Versicherungslösung für sinnvoll, allerdings wären auch hier zahlreiche Detailprobleme noch zu untersuchen.

Anmerkung

(1)

Nds OVG, Urt. v. 8.2.2000, in: DVBl. 2000, 1365. Das Gericht hatte einen Bebauungsplan zu überprüfen, der zunächst die Abgrabung von Sand ermöglichte, zugleich aber eine Anschlussnutzung als Erholungsgebiet mit Hotel und Café festsetzte.

Literatur

Luise, Adrian; Bunzel, Arno; Eberling, Matthias (2000): Studie über die spezifischen wirtschaftlichen Nutzungszeiten von städtebaulichen Funktionen und Einrichtungstypen. (Deutsches Institut für Urbanistik, vervielfältigt). – Berlin

Backhaus, Klaus: Im Geschwindigkeitsrausch. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/99, S. 18–24

Backhaus, Klaus; Gruner, Kai (1994): Epidemie des Zeitwettbewerbs. In: Backhaus, Klaus; Bonus, Holger (Hrsg.): Die Beschleunigungsfälle oder der Triumph der Schildkröte. – Stuttgart, S. 19–46

Baumgarten, H. (1996) (Hrsg.): Ganzheitliche Fabrikanlagenplanung. Logistik: Planungen und Konzepte zur Standortsicherung und Standortverlagerung. Tagungsband. – Berlin

Bicakoglu-Murzik, Nejlâ; Imorde, Jens (2000): „Ab in die Mitte! Die City-Offensive NRW“. Mit PPP in eine neue Urbanität. In: Stadtentwicklung. Neue Kooperationsformen und Partnerschaften, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), S. 55 ff.

BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000): Bericht der Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs. – Berlin

BMVBW, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002) (Hrsg.): Novellierung des Baugesetzbuchs, Bericht der unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs. – Berlin

Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1999): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, 2. Aufl. – Berlin

Bunzel, Arno; Sander, Robert; Becker, Heidede; Henckel, Dietrich; Kodolitsch, Paul v.; Libbe, Jens (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung (herausgegeben von der Wüstenrot Stiftung). – Berlin

Eberling, Matthias; Henckel, Dietrich (1998): Kommunale Zeitpolitik. Veränderungen von Zeitstrukturen – Handlungsoptionen der Kommunen. – Berlin

Eberling, Matthias; Henckel, Dietrich (2002): Alles zu jeder Zeit? Die Städte auf dem Weg zur kontinuierlichen Aktivität. – Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung)

Exwest-Informationen zum Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau“ Nr. 19.4. – Bonn 1997

Franck, Georg: Rhythmen der Stadt. Vom Denken in dauerhaften Strukturen zum Denken in stabilen Prozessen, http://www.iemar.tuwien.ac.at/modul23/text_pdf_Franck_2001b_arch_de.pdf vom 16.06.02

Gleick, James; Faster (1999): The acceleration of just about everything. – New York

Grabow, Busso; Henckel, Dietrich; Hollbach-Grömig, Beate (1995): Weiche Standortfaktoren. – Stuttgart (Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 89)

Graham, Stephen; Marvin, Simon (2001): Splintering Urbanism. Network infrastructures, technological mobilities and the urban condition. – London, New York

Grziwotz, Herbert: Einführung in die Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht. In: JuS 1998, S. 807 ff. und 902 ff.

Harvey, David (1990): The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change. – Cambridge, Mass., Oxford

Hatzfeld, Ulrich (1997): Die Produktion von Erlebnis, Vergnügen und Träumen. Freizeitgroßanlagen als wachsendes Planungsproblem. In: Archiv für Kommunalwissenschaften H. II, 1997, S. 282–308

Henckel, Dietrich (2001): Die Überholspur als der gerade Weg ins Glück? In: Brieskorn, Norbert; Wallacher, Johannes (Hrsg.): Beschleunigen, Verlangsamten. Herausforderungen an zukunftsfähige Gesellschaften. – Stuttgart, S. 1–25 (Globale Solidarität – Schritte zu einer neuen Weltkultur Band 6).

Henckel, Dietrich (1997): Geschwindigkeit und Stadt – die Folgen der Beschleunigung für die Städte. In: Dietrich Henckel u.a., Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. – Stuttgart (Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 90), S. 257–296

Junker und Kruse in Zusammenarbeit mit BGS, Städte als Standortfaktor – Neue Stadumbaupotenziale. – Dortmund 2001 (vervielfältigter Zwischenbericht einer Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung).

Katz, Herb (1999): Third Street Promenade, Santa Monica. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtplanung als Deal? – Düsseldorf, S. 80–90

Knocke, Dietrich (1985): Tendenzen im Industriebau. Anforderungen neuer Produktionen an Flächen und Bauten. In: Nopper, Erwin u.a. (Hrsg.): Gewerbeflächen und neue Produktionsformen. Tendenzen in Industriebau und Gewerbeflächenrecycling – Dokumentation eines Fachgesprächs, Berlin

McKinsey und Co. (1994): Wachstum durch Verzicht. – Stuttgart

Pietzker, Jost (2001a): Baurecht auf Zeit, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vervielfältigtes Typoskript

Pietzker, Jost (2001b): „Baurecht auf Zeit“. In: NVwZ, S. 968–975
Sant’ Elia, Antonio (1914): Futuristisches Manifest der Architektur

Steilmann, Klaus (1994): Beschleunigung – eine Modeerscheinung. In: Backhaus, Klaus; Bonus, Holger (Hrsg.): Die Beschleunigungsfälle oder der Triumph der Schildkröte. – Stuttgart, S. 93–110

Dr. Arno Bunzel

Prof. Dr. Dietrich Henckel

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Straße des 17. Juni 112

10623 Berlin

E-Mail: difu@difu.de