

Sitzungsvorlage		Vorlage- Nr: VO/2012/0402-R1
Federführend: Referat 1		Status: öffentlich
Beteiligt:		Aktenzeichen: Datum: 18.09.2012 Referent: Hinterstein Christian Amtsleiter: Sachbearbeiter:
Kommunales Erstzugriffsrecht Weitere Berichterstattung		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
27.09.2012	Konversionssenat	Kenntnisnahme

I. Sitzungsvortrag:

1. In der Sitzung des Konversionssenates am 20.06.2012 informierte die Verwaltung über den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 21. März 2012. Auf den Sitzungsvortrag und insbesondere die beigegebenen Anlagen darf Bezug genommen werden. Nach dem Beschluss des Haushaltsausschusses ist die BImA unter bestimmten Voraussetzungen gehalten, Konversionsflächen einer Kommune zum Direktkauf anbieten zu müssen.
2. Durch die Verwaltung wurde in der Sitzung des Konversionssenates am 20.06.2012 bereits vorgetragen, dass dieser Beschluss den Anforderungen aus kommunaler Sicht nicht genügt. Der Stadtrat der Stadt Bamberg beschloss daher in seiner Sitzung am 27.06.2012 auf die Empfehlung des Konversionssenates eine entsprechende Resolution. Der Resolutionstext wurde unter anderem allen Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages übersandt.

Bei der Stadt Bamberg sind zwischenzeitlich etliche Schreiben von Haushaltsausschussmitgliedern eingegangen. Die Inhalte reichen von Bestätigung des Beschlusses unter Ablehnung der durch die Stadt Bamberg eingenommenen Position bis hin zur Zustimmung. Ein einheitliches Meinungsbild zeichnet sich insoweit nicht ab. Es ist aber bei vorsichtiger Einschätzung davon auszugehen, dass allein aufgrund der Resolution eine Änderung der Beschlusslage nicht zu erwarten ist.

3. Gespräch zwischen Vertretern der Stadt Bamberg und der BImA am 27. Juli 2012 in Bamberg:
 - a) An dem Gespräch nahmen für die BImA teil: Herr Kunze (Mitglied des Vorstands der BImA, zuständig für die Sparten Verkauf, Portfoliomanagement und Bundesforst), Herr Musial (Bundesleiter der Sparte Verkauf), Frau Maucher (Leiterin der Hauptstelle der BImA für Baden-Württemberg und Bayern) sowie Frau Komnick (Teamleiterin für den Verkauf Franken mit Sitz in Würzburg und Ansprechpartnerin für die Konversion in Bamberg).

Für die Stadt Bamberg nahmen teil Herr Oberbürgermeister, Herr Bürgermeister, Herr Felix, Herr Ilk, Herr Wonka sowie Herr Hinterstein. Ebenfalls nahm an dem Gespräch Herr MdB Thomas Silberhorn teil.

Zur besseren Übersicht über die Organisationsstruktur der BImA liegt ein Organigramm als

Anlage 1 bei.

- b) Inhaltlich ging es in dem Gespräch im Wesentlichen um die Rahmenbedingungen für einen kommunalen Direkterwerb. Ausgangsbasis für die Position der Stadt Bamberg ist insoweit der Stadtratsbeschluss vom 28. März 2012 mit dem Auftrag an die Verwaltung, die gesamte Fläche zu erwerben. Handlungsgrundlage aus Sicht der BImA ist das BImA-Errichtungsgesetz (BImAG) aus dem Jahr 2005 sowie der Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 21. März 2012. Danach ist die BImA gehalten grundsätzlich die durch den Bund nicht mehr für eigene Zwecke benötigten Immobilien zum vollen Wert (vgl. §§ 63, 64 BHO) zu veräußern. Eine „Öffnungsklausel“ bildet insoweit der Haushaltsausschussbeschluss des Deutschen Bundestages vom März 2012, wonach die BImA unter genau definierten Voraussetzungen verpflichtet ist, Konversionsflächen den Kommunen vorzugsweise zum Direkterwerb anzubieten.
- c) Dabei wurde in dem Gespräch am 27.07.2012 durch Herrn Verkaufsvorstand Kunze eine bis dahin durch die BImA noch nicht kommunizierte Auslegung des Wortlautes des Haushaltsausschussbeschlusses vorgenommen.

Ausgangspunkt bildet insoweit die in der Präambel des Haushaltsausschussbeschlusses verwendete Formulierung:

„...Grundstücke, die unmittelbar aus militärischer Vornutzung stammen und zu militärischen Zwecken genutzt wurden (Konversionsgrundstücke)...“

Diese Formulierung ist aus Sicht der BImA Ausgangspunkt, um auf Basis des Wortlautes des Haushaltsausschussbeschlusses bei der Grundstücksübertragung ein mehrstufiges Verfahren wie folgt durchzuführen:

- aa) Generell nicht vom kommunalen Erstzugriffsrecht sind danach diejenigen Einrichtungen umfasst, die nicht unmittelbar aus einer militärischen Vornutzung stammen und zu militärischen Zwecken genutzt wurden. Dies soll insbesondere bei den sogenannten Housing Areas der Fall sein, wo Soldaten gemeinsam mit Familienangehörigen gelebt haben und zwar unabhängig davon, ob die Housing Areas insgesamt zum militärisch genutzten Komplex gehören oder nicht. Damit sollen die relativ rentierlich und rasch veräußerbaren Housing Areas dem kommunalen Erstzugriffsrecht entzogen werden und unmittelbar in den Direktverkauf an Investoren gehen.
- bb) Für die weiteren Flächen, also diejenigen, die militärisch vor- und zweckentsprechend genutzt wurden, gilt, dass ein kommunaler Direkterwerb grundsätzlich möglich ist, wenn der beabsichtigte Grundstückserwerb unmittelbar einer öffentlichen Aufgabe dient, zu der die Kommunen nach den gesetzlichen Bestimmungen des Bundes- oder Landesrecht verpflichtet ist oder die der Erfüllung von durch Kommunalverfassung oder Gemeindeordnung übertragenen Aufgaben dienen.
- cc) Für diese, grundsätzlich durch die Kommune direkt zu erwerbenden Grundstücke, ist durch die Kommune die künftige zivile Nutzung durch Ausübung der kommunalen Planungshoheit (= durch Erlass von Bebauungsplänen) verbindlich festzulegen. Die durch die Kommune offen gelegte künftige Nutzung bildet sodann die Basis für ein Wertgutachten, welches die BImA in Auftrag gibt.
- dd) Sobald das durch die BImA beauftragte Wertgutachten vorliegt, setzt die BImA der Kommune eine „angemessene Frist“ zur Durchführung der Grundstückskaufverhandlungen. Nach dem Konversions-Merkblatt, welches durch die BImA herausgegeben wurde, verfällt dabei das kommunale Erstzugriffsrecht, wenn nicht **innerhalb eines Jahres** nach Bekanntgabe des Wertermittlungsergebnisses die notarielle Beurkundung eines zumindest einseitig die Kommune bindenden Kaufvertrages erfolgt. Das gesamte Verfahren von der Ausübung des Erstzugriffsrechts bis zur notariellen Beurkundung (mindestens die Kommune bindend) soll einen Zeitraum von zwei Jahren dabei nicht überschreiten.

Der Haushaltsausschussbeschluss liegt als Anlage 2, das Konversions-Merkblatt der BImA liegt als Anlage 3 sowie ein Übersichtsschema über das Verfahren liegt als Anlage 4 bei.

4. In der kommunalen Bewertung muss die durch die BImA vorgenommene Auslegung des Haushaltsausschussbeschlusses scharf kritisiert werden. Durch die von der BImA vorgesehene Vorgehensweise bedeutet die Möglichkeit des kommunalen Direkterwerbs keine Erleichterung sondern im Gegenteil ein wesentliche Verschlechterung für die Kommunen:

- a) Das durch die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags mit Beschluss vom 21.03.2012 gewollte und geschaffene Erstzugriffsrecht der Kommunen wird durch die BImA selbst Restriktionen und Zwängen unterworfen, die im Ergebnis dazu führen, dass das kommunale Erstzugriffsrecht als Hülle bestehen bleibt, aber die Kommunen nicht in die Lage versetzt, eine erfolgreiche Konversion in ihrem Stadt- oder Gemeindegebiet umsetzen zu können. Aus Sicht der Kommune wurde die gesetzgeberische Absicht des Haushaltsausschusses, den Kommunen ein echtes Erstzugriffsrecht zu geben, missachtet.
- b) Die Interpretation der Haushaltsausschussbeschluss-Präambel durch die BImA, das Housing Areas nicht unmittelbar einer militärischen Vornutzung zu militärischen Zwecken entstammen, schränkt dabei das grundsätzlich gewollte kommunale Erstzugriffsrecht in seinem Wesensgehalt einschneidend und mit einschnürender Wirkung ein. Eine erfolgreiche Konversion der Kommunen ohne einen Zugriff insbesondere auf die sog. Housing Areas ist praktisch nicht vorstellbar. Konversionsmaßnahmen bedeuten eine immense logistische und finanzielle Herausforderung für die davon betroffenen Kommunen. Dabei ist das kommunale Wertschöpfungspotenzial engen Grenzen unterworfen. Dies bedeutet, dass eine erfolgreiche Konversion sich aus der Konversionsfläche selbst insbesondere auch finanziell darstellen können muss. Daher sind insbesondere Flächen wie die sog. Housing Areas für jede Kommune unverzichtbarer Wertschöpfungsbestandteil um Aufwendungen, die für jede nachhaltige Flächenentwicklung zwingend erforderlich sind, umsetzen und schultern zu können. Es ist ein Schlag in das Gesicht der Kommunen, wenn ihnen von vorneherein jegliche Möglichkeit entzogen wird, erfolgreiche Konversionsarbeit im eigenen Gebiet leisten zu können.

Dabei ist die Argumentation der BImA unverständlich. Es erschließt sich nicht, warum Housing Areas, in denen Soldaten mit ihren Familienangehörigen auf vollständig militärisch genutzten Gelände zusammenleben nicht zu militärisch vorge nutzten Anlagen gehören sollen, auch wenn räumlich keine Trennung innerhalb des Kasernenbereichs bestand. Im Falle der Stadt Bamberg sind sowohl die Pine- als auch die Flynn-Housing Areas jeweils integrierte Bestandteile der gesamten Kasernenanlage. Aus militärischer Sicht macht es absolut keinen Unterschied, ob in den Kasernenbereich Fahrzeuge abgestellt werden oder Soldatinnen und Soldaten mit ihren Familienangehörigen für die Dauer ihrer kasernierten Unterbringung an einem Standort leben. Die gesamte Kaserne ist eine Einheit, die von der BImA allein zu dem Zweck einer erlösoptimierten Herangehensweise künstlich zergliedert wird. Auch das Baugesetzbuch unterscheidet nicht zwischen Flächen, die beispielsweise durch Militärfahrzeuge belegt werden oder Flächen, die beispielsweise durch Militär- und Familienangehörige bewohnt werden. Es handelt sich auch bauplanungsrechtlich um eine einheitliche Fläche, die insgesamt zu betrachten und zu beurteilen ist, so dass insgesamt der Kasernenbereich nach endgültiger Aufgabe der militärischen Nutzung vor einer Überplanung durch die Kommune als Außenbereich nach § 35 BauGB zu bewerten sein wird. In der Diskussion mit dem Verkaufsvorstand konnte hierüber weder eine Annäherung noch gar eine Einigung erreicht werden. Letztlich beharrten die Vertreter der BImA in der Diskussion auf der von ihnen eingenommenen und dem Präambel-Wortlaut abgeleiteten Textinterpretation.

- c) Durch diese Vorgehens- und Verhaltensweise der BImA wird der den bayerischen Kommunen in Art. 83 Bayerische Verfassung und Art. 57 Gemeindeordnung ausdrücklich weit gefasste Auftrag zur Wohnraumversorgung massiv beeinträchtigt. Nach dem Stufenmodell werden die zur Wohnraumversorgung generell wichtigen Housing Areas bereits auf der ersten Stufe ausgesondert, wobei allein nach dem Kriterium „militärische Vornutzung zu militärischen Zwecken“ entschieden wird. Dabei steht die Wohnraumversorgung gerade auch als zentrales Thema der Bundespolitik im gesamtgesellschaftlichen Fokus, wobei sowohl die bundes- als auch die landes- und insbesondere auch die kommunale Ebene massiv berührt wird. Die Wortlautinterpretation der BImA greift daher substantiell in den Wohnraumversorgungsauftrag der bayerischen Kommunen ein. Sie können ihren Auftrag im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge nurmehr eingeschränkt wahrnehmen.
- d) Insgesamt ist bei den städtischen Vertretern der Eindruck entstanden, dass versucht werden soll, die Konversion in Bamberg exemplarisch zu nutzen, die besonders rentierlichen Flächen, welche aber für die Wohnraumversorgung der Städte von besonderer Bedeutung sind, vom kommunalen Erstzugriffsrecht auszusondern. Es entstand weiterhin der Eindruck, dass ein Gesamtpakt relativ willkürlich aufgeschnürt werde mit dem Ergebnis, dass die durch den Haushaltsausschussbeschluss vorgeblich entstehenden Vorteile der Kommune durch einen kommunalen Erstzugriff auf Konversionsgrundstücke in der Praxis faktisch ausgehebelt werden. Bei den nicht militärisch vor-genutzten Flächen werden die Kommunen dem durch die BImA dann initiierten Bieterverfahren überantwortet, welches in aller Regel nicht durch die Kommunen bestanden werden kann.
- e) Aus der Diskussion mit Herrn Abgeordneten Silberhorn wurde der Eindruck vermittelt, dass im Rahmen der Beratung und Beschluss des Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Haushaltsausschussmitglieder nicht umfassend und transparent über die massive Einschränkung des kommunalen Erstzugriffsrechts informiert wurden.
- f) Auch die vorgesehene Wertermittlung begegnet aus kommunaler Sicht massiven Bedenken. Die Forderung nach einem durch die Kommune vorab zu erstellenden Nutzungskonzept, welches durch einen von der BImA bestellten Sachverständigen bewertet und sodann die Grundlage für den durch die BImA einseitig vorgegebenen Kaufpreis sein soll, ist nicht akzeptabel. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass endgültig von militärischer Nutzung freigezogene Flächen bauplanungsrechtlich als Außenbereich zu bewerten sind. Dies ist ein erheblich wertbildender Faktor. Allein die Kommune kann im Rahmen der Ausübung der kommunalen Planungshoheit die Flächen dieser bauplanungsrechtlichen Bewertung entziehen und durch die Aufstellung von Bauleitplänen anderen - unter dem Aspekt der Wertbildung höherwertigen - Nutzungen zuführen. Es ist daher im massiven Interesse der BImA - welche aus ihrem Selbstverständnis und rechtlichen Grundlagen heraus allein zum Zweck werthaltiger Veräußerungen von Bundesvermögen gegründet wurde - dass die Kommune die allein ihr zustehende Planungshoheit ausübt. Nach dem nun vorliegenden Modell soll die Ausübung der Planungshoheit der Kommune aber insofern zum Nachteil gereichen, als die allein ihr rechtlich mögliche „Wertsteigerung durch Nutzungszuweisung“ als Basis für eine gutachterliche Kaufpreisbildung herangezogen werden soll. Dies tangiert aus Sicht der Stadt Bamberg einschneidend die verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, deren wesentliche Ausprägung die kommunale Planungshoheit darstellt.

Die Kommune kann diese Entwicklung natürlich verhindern, indem die im Städtebaurecht fest verankerte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme umgesetzt wird. Dieser Weg ist aus kommunaler Sicht aber nicht zufriedenstellend, da der Sinn der Entwicklungsmaßnahme nicht darin besteht, den von der BImA beabsichtigten merkantilen Wertzuwachs zu steuern, sondern ausschließlich um eine, anderweitig nicht herbeizuführende, städtebauliche Entwicklung zielgerichtet steuern zu können. Dies entspricht auch kommunalem Selbstverständnis, da es nicht um die Abwehr

von überbordenden Kaufpreisforderungen geht, sondern um die Frage wie auf einer Konversionsfläche nachhaltige städtebauliche Entwicklung zum Wohle und Nutzen der Kommune gesteuert werden kann.

- g) Schließlich sind auch die durch die für die Durchführung von Verkaufsverhandlung zwischen BImA und Kommune gesetzten Fristen schlicht realitätsfern. Es handelt sich ersichtlich um reine Druckfristen, um die Ergebnisse der vorgelegten Wertgutachten möglichst schnell einseitig durchsetzen zu können. Erfahrungen anderer Kommunen belegen eindeutig, dass insbesondere bei großen Konversionsflächen immer eine mehrjährige Verhandlungsphase zwischen Kommune und BImA angesetzt werden muss. Es ist daher aus kommunaler Sicht ein weiterer Schlag ins Gesicht, wenn die BImA nach dem Vorliegen des Wertgutachtens der Kommune eine Frist von nur einem Jahr bis zum Abschluss eines mindestens die Kommune bindenden Kaufvertrages setzt. Hierauf kann sich keine Kommune in Deutschland einlassen!

5. Die Erfahrungen der Stadt Bamberg aus dem Gespräch mit der BImA waren Gegenstand eines Gespräches zwischen Herrn Oberbürgermeister und Herrn Staatsminister Kreuzer anlässlich dessen Besuchs der Landesgartenschau Anfang August in Bamberg. Aus diesem Gespräch resultiert die Bitte der Staatsregierung an die Stadt Bamberg, die Erfahrungen in einem Schreiben zusammenzufassen und der Bayerischen Staatsregierung mitzuteilen. Mit Schreiben vom 17.09.2012 hat sich Herr Oberbürgermeister unmittelbar an Herrn Ministerpräsidenten Seehofer gewandt. Das Schreiben liegt als Anlage 5 bei. Es steht zu befürchten, dass die Vorgehensweise der BImA auch bei anderen Konversionskommunen Schule macht und daher zu einem für die Kommunen in Bayern und Deutschland nicht wieder gut zu machenen Schaden führen kann.

Die Stadt Bamberg steht weiterhin in engem Austausch mit dem Bayerischen und dem Deutschen Städtetag. Aufgrund der Erfahrungen ist angedacht, einen offenen Dialog mit den Gremien sowie den ebenfalls von Konversion betroffenen Kommunen in Bayern und in Deutschland, beispielsweise in Gestalt eines durch die Stadt Bamberg anzubietenden Forums, zu eröffnen. Diesbezüglich wird noch der Bedarf und die Teilnahmebereitschaft bei den Kommunalorganisationen und bei weiteren Konversionskommunen abgefragt werden.

6. Im Hinblick auf die durch die BImA eingenommene Positionierung im Gespräch mit der Stadt Bamberg ist es geboten, dass sich der Konversionssenat auf die bisherige Vorgehensweise neuerlich verständigt und das Ziel der Stadt Bamberg, eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung der Konversionsflächen zu gewährleisten, bekräftigt.

Die Verwaltung wird daher beauftragt, das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen über die bereits eingeleiteten vorbereitenden Untersuchungen weiter zu forcieren.

II. Beschlussvorschlag

1. Der Konversionssenat nimmt vom Sitzungsvortrag der Verwaltung Kenntnis.
2. Der Konversionssenat beauftragt die Verwaltung sich auf allen politischen Ebenen für ein wirksames kommunales Erstzugriffsrecht einzusetzen und über die Ergebnisse regelmäßig zu berichten.
3. Der Konversionssenat beauftragt die Verwaltung die eingeleiteten vorbereitenden Untersuchungen zur Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme weiterhin zügig umzusetzen. Dem Konversionssenat ist schnellstmöglich eine Entscheidungsgrundlage vorzulegen.

III. Finanzielle Auswirkungen:

Der unter II. empfohlene Beschlussantrag verursacht

X	1.	keine Kosten
	2.	Kosten in Höhe von für die Deckung im laufenden Haushaltsjahr bzw. im geltenden Finanzplan gegeben ist
	3.	Kosten in Höhe von für die keine Deckung im Haushalt gegeben ist. Im Rahmen der vom Antrag stellenden Amt/Referat zu bewirtschaftenden Mittel wird folgender Deckungsvorschlag gemacht:
	4.	Kosten in künftigen Haushaltsjahren: Personalkosten: Sachkosten:

Falls Alternative 3. und/oder 4. vorliegt:

In das **Finanzreferat** zur Stellungnahme.

Stellungnahme des **Finanzreferates**:

Anlage/n:

- Anlage 1: Organigramm der BImA
- Anlage 2: Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
- Anlage 3: Konversions-Merkblatt der BImA
- Anlage 4: Übersichtsschema über das Verfahren
- Anlage 5: Schreiben an Herrn Ministerpräsidenten Seehofer vom 17.09.2012

Verteiler:

Amt 10-Sitzungsdienst
Mitglieder des Stadtrates

Bamberg, 20. September 2012
Referat für Zentrale Steuerung,
Personalwesen und Konversionsmanagement

Christian Hinterstein
Berufsm. Stadtrat