

Frank Friesecke

Stadtumbau im Konsens!?

Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung
des städtebaulichen Instrumentariums
unter Schrumpfungsbedingungen

Frank Friesecke • **Stadtumbau im Konsens!?**

Frank Friesecke

Stadtumbau im Konsens!?

Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung
des städtebaulichen Instrumentariums
unter Schrumpfungsbedingungen

Diese Arbeit wurde am 9. Juni 2008 als Dissertation zur Erlangung des Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.) der Landwirtschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn vorgelegt.

Referent: Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter
Korreferent: Prof. Dr. Wilhelm Söfker
Korreferent: Prof. Dr.-Ing. Winrich Voß

Tag mündlichen Prüfung: 31. Oktober 2008

Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Herausgeber: Prof. Dr.-Ing. Wolfgang Förstner
Prof. Dr.-Ing. Karl Heinz Ilk
Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter
Prof. Dr.-Ing. Heiner Kuhlmann
Prof. Dr. Lutz Plümer
Prof. Dr. Wolf-Dieter Schuh

Die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe wurde von den Herausgebern der Reihe geprüft und gemeinsam beschlossen.

Dieses Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.
Abdruck auch auszugsweise nur mit Quellenangabe gestattet.
Alle Rechte vorbehalten.

Vorwort

Mit dem Stadtumbau geht ein grundlegender Paradigmenwechsel in der Stadtplanung und im Städtebau einher. Erfolgte bis vor etwa einem Jahrzehnt Stadtentwicklung weitgehend unter Wachstumsbedingungen, so haben sich die Handlungsschwerpunkte nunmehr deutlich verlagert. Umbau, Umstrukturierung und Anpassung der Städte einschließlich ihrer Infrastrukturen bilden unter Schrumpfungsbedingungen die zentralen Aufgaben. Der demografische und wirtschaftsstrukturelle Wandel mit Bevölkerungsrückgang, Alterung und Arbeitsplatzabbau haben vielerorts bereits zu städtebaulichen Funktionsverlusten geführt, insbesondere zu strukturellen Wohnungsleerständen und Unterauslastungen der städtebaulichen Infrastruktur, die sich indessen nicht nur auf die gebaute Stadt, sondern auch auf die Stadt als Gemeinwesen, Wirtschaftsstandort und als politische Institution auswirken. Für diese neuen Problemlagen, die soweit ersichtlich nicht nur vorübergehender Natur sein werden, bedarf es daher dringend eines Diskurses über adäquate Anpassungs- und Steuerungsstrategien. Stadtumbau wird zur Schwerpunktaufgabe einer immer stärker bestandsorientierten Stadtentwicklung, bei der städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Problemlagen kumulieren. Die Dimension und Komplexität der Aufgaben werden noch dadurch erhöht, dass sich die quantitativen und qualitativen Schrumpfungsprozesse oftmals kleinräumig differenziert und parallel zu Wachstumsprozessen vollziehen und nur äußerst schwer zu prognostizieren sind.

Zwar erschweren vielfach kommunalpolitische Zurückhaltung, fehlende Praxiserfahrungen mit dieser neuen Aufgabe sowie eine unzureichende Finanzausstattung der Kommunen den Stadtumbau. Eine erfolgreiche Bewältigung der neuen Problemlagen erfordert indessen im Vergleich zur klassischen Stadterneuerung eine noch weit intensivere aktive Mitwirkung der Akteure. Hohe Erwartungen richten sich daher an Kooperationen in Form städtebaulicher Verträge, als Stadtumbauverträge im Baugesetzbuch verankert, und an private Initiativen. Während bisherige wissenschaftliche Untersuchungen sich vor allem den vielfältigen Ursachen sowie Risiken und Chancen von städtischen Schrumpfungsprozessen gewidmet haben, fehlt es an einer umfassenden und systematischen Auseinandersetzung mit der Leistungsfähigkeit des städtebaulichen Instrumentariums für die Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Hier setzt die Arbeit von Herrn Friesecke an, die einen essentiellen wissenschaftlich fundierten Diskussionsbeitrag über die Steuerungs- und Lenkungsmechanismen des Stadtumbaus als kooperativem Prozess liefert. Im Mittelpunkt stehen kommunikative, finanzielle und hoheitliche Instrumente, deren planungstheoretische Bezüge grundlegend dargelegt und deren Praxistauglichkeit und Wirksamkeit empirisch untersucht werden. Für die Fortentwicklung der Instrumente und auch ihrer praktischen Handhabung wird vor allem die Erkenntnis bedeutsam sein, dass es wohl zur Wahrung der Gemeinwohlin-teressen im Stadtumbau und zur Lösung der komplexen Aufgaben zumindest flankierend weiterhin hoheitlicher Handhaben des Städtebaurechts in den Händen der Gemeinde bedarf.

Bonn, 16.12.2008



(Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter)

Kurzfassung

Die Aufgabe des Umbaus der Städte leitet einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der Stadtplanung von der Steuerung der Stadtentwicklung unter Wachstumsbedingungen zur Umstrukturierung und Anpassung unter Schrumpfungsbedingungen ein. Infolge des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels (u.a. Bevölkerungsrückgang, Arbeitsplatzabbau) treten strukturelle städtebauliche Funktionsverluste, insbesondere Wohnungsleerstände und Unterauslastungen der städtischen Infrastruktur auf, für die optimale Anpassungs- und Steuerungsstrategien entwickelt werden müssen. Da es sich nicht um vorübergehende Entwicklungen, sondern soweit ersichtlich um dauerhafte Prozesse handelt, kristallisiert sich der Stadtumbau als *das* zentrale Handlungsfeld der zukünftigen Stadtentwicklung heraus. Die Komplexität einer schrumpfungorientierten Stadtentwicklung resultiert insbesondere daraus, dass sich die quantitativen und qualitativen Schrumpfungsprozesse oftmals kleinräumig differenziert und parallel zu Wachstumsprozessen vollziehen (u.a. steigende durchschnittliche Wohnfläche pro Person), auf verschiedene Teilbereiche erstrecken (Wohnungsmarkt, Infrastruktur, Wirtschaft, Verkehr, Ökologie, Soziales etc.) und die Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden aufgrund fehlender Erfahrung, unzureichender Instrumente und nicht zuletzt wegen zu geringer Finanzmittel stark eingeschränkt sind.

Die Ursachen sowie positiven oder negativen Auswirkungen dieser städtischen Schrumpfung sind in ihrer Multidimensionalität bereits umfassend untersucht und dokumentiert worden, doch liegt bislang noch keine systematische Analyse und Beurteilung der Leistungsfähigkeit des planungs- und bodenrechtlichen Instrumentariums für die Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen vor.

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit besteht folglich darin, einen Beitrag zur Optimierung der Steuerungs- und Lenkungsmechanismen des Stadtumbauprozesses zu leisten. Dazu soll das stadumbaurelevante Instrumentarium mit seinen kommunikativen, finanziellen und hoheitlichen Ansätzen hinsichtlich der Anwendbarkeit und Wirksamkeit in der kommunalen Praxis untersucht werden. Diese Zielsetzung erfordert zunächst einen vertieften Einblick in die Entscheidungs- und Interaktionsprozesse des Stadtumbaus, was aufgrund der bestehenden Wissensdefizite zum Stadtumbauprozess hinsichtlich der beteiligten Gebietskulisen, Leitbilder, Maßnahmen, Instrumente und Akteure angezeigt scheint. Da die Steuerung des Stadtumbaus im Wesentlichen kooperativ erfolgen soll und wohl auch nur erfolgen kann, kommt dem kommunikativen Handeln eine zentrale Bedeutung zu. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt daher in der Analyse der Leistungsfähigkeit des konsensual-vertraglichen Instrumentariums.

Das Ergebnis der Untersuchung zeigt, dass den städtebaulichen Verträgen und anderen konsensualen Formen bei der Umsetzung stadumbaubedingter Planungen aus zahlreichen Gründen eine hohe Problemlösungs- und Akzeptanzfunktion zukommt. Eine erfolgreiche und effiziente Verwirklichung der Zielsetzungen des Stadtumbaus ist gegenüber der Stadterneuerung noch in weit größerem Maße auf eine aktive Mitwirkung und Beteiligung der betroffenen Wohnungsunternehmen, Hauseigentümer und Bewohner angewiesen. Dies geht einher mit einem Paradigmenwechsel beim Instrumenteneinsatz, bei dem sich in der Praxis eine Abkehr von hoheitlichen Handhaben und eine Priorisierung kommunikativer Instrumente und privater Verfahren vollzieht. Es wird indessen deutlich, dass es zur Wahrung der Gemeinwohlinteressen der Stadtentwicklung und zur Lösung komplexer Probleme weiterhin hoheitlicher Handhaben des Städtebaurechts in den Händen der Gemeinde bedarf. Allerdings haben sich einige der bestehenden Instrumente angesichts der neuen Herausforderungen als stumpf erwiesen.

Die identifizierten Steuerungsdefizite liefern den Ausgangspunkt für eine Fortentwicklung des vorgestellten Instrumentariums. Des Weiteren werden aus den Forschungserkenntnissen einige Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis abgeleitet, die den Stadtumbauprozess aus instrumenteller Sicht weiter optimieren und konsensuale Handlungsformen fördern sollen.

Abstract

Set amongst the background of demographic and economic-structural changes (e.g. population decline, reduction in work opportunities), urban regeneration is becoming the central consideration in future city development; a city development process which is endeavouring to control the structural changes and effects of decline caused by major changes in city demographics resulting in a mismatch between what was the planned utilisation of city architecture and what has actually resulted e.g. empty housing, under-utilisation of urban infrastructure etc. In this context the complexity of orientating city development, taking in this pattern of downscaling, is in particular a result of a quantitative and qualitative urban degeneration running parallel to growth-orientated processes, and taking account of different areas of urban planning (housing market, infrastructure, economy, traffic, ecology, social etc.), whilst at the same time the effective control of town planners is severely limited due to the lack of financial funds.

The causes, as well as the positive and negative effects of these urban negative growth patterns, have been extensively researched and documented in many dimensions. Thus far there has been no systematic comparison and review of the urban instruments utilised within these negative growth conditions.

The purpose of the findings in this work is to provide a contribution to the optimisation of the control and guidance mechanisms of urban redevelopment processes. As such the relevant instruments for urban regeneration, which consists mainly of communication, financial and statutory instruments, have been investigated for their practicability and effectiveness in the municipal planning practice. This objective requires a priori a deeper insight into the decision making and interaction processes within this field. This is entirely germane due to the lack of knowledge in urban regeneration processes, and also, in view of the parties, models, strategies, actions taken within the subject involved.

As the control of urban redevelopment is foremost a task in communication, where solutions have to be found cooperatively by all parties involved, the main emphasis of the study, based on literature research, expert interviews and written questionnaires, is about the analysis of the performance of the consensual-contractual instruments (e.g. urban redevelopment contracts).

The result of this inquiry shows, that the urban development contract and other consensual means of putting into place urban redevelopment planning, have a great significance in the areas of problem solving and acceptance. Urban regeneration without active participation and involvement of property owners and residents is next to impossible to enforce, leading to an instrumental paradigm shift away from formal statutory to actual communications instruments as the means to progress. Nevertheless there is still a need for solutions of some complexity, and this study illustrates problem areas resulting from further mandatory statutory options municipal authorities are now able to assert which have proved to be singularly ineffective in application.

The conclusions from this study evidence that the deficiencies in the current statutory processes of urban regeneration are the launching pad for developing statutory instruments and procedures that apply effectively to the purpose of urban regeneration. Furthermore, this study seeks to deduce recommendations for enhanced consultation in the community which will further strengthen statutory powers and optimise the process of finding agreements for urban redevelopment.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangsbedingungen und Problemstellung	1
1.2 Stand der Forschung und Zielsetzung der Arbeit	3
1.3 Methodik und Aufbau der Arbeit	6
2 Stadtumbau als kooperativer Prozess	9
2.1 Handlungsfeld Stadtumbau	9
2.1.1 Einordnung des Stadtumbaus in den Gesamtkontext der Stadtentwicklung	9
2.1.2 Zum aktuellen Verständnis des Stadtumbaubegriffs	13
2.1.3 Die rechtliche Verankerung des Stadtumbaus	17
2.2 Akteursgruppen und deren Mitwirkung am Stadtumbauprozess	19
2.2.1 Neues Akteursverständnis im Stadtumbau	19
2.2.2 Die Gemeinde als Impulsgeber und zentraler Koordinator	20
2.2.3 Die (Privat-)Wirtschaft als Stadtumbauakteur	22
2.2.4 Zur Rolle der Bürger im Stadtumbau	29
2.2.5 Zwischenfazit	32
2.3 Kooperation im Stadtumbau	33
2.3.1 Vorklärungen	33
2.3.2 Zum Begriffsverständnis der drei K's im Stadtumbau	33
2.3.3 Zur Entwicklung des Kooperationsverständnisses	38
2.3.3.1 <i>Steuerungstheoretische Debatte</i>	39
2.3.3.2 <i>Veränderungen im Planungsverständnis</i>	41
2.3.3.3 <i>Veränderungen im Städtebaurecht</i>	44
2.3.4 Zu den Vorteilen kooperativen Handelns und den Schwierigkeiten der Konsensfindung	47
2.4 Städtebauliche Leitbilder und Zielvorstellungen für den Umbau der gebauten Stadt	49
2.4.1 Leitbildbegriff und –funktion	49
2.4.2 Bedarf es neuer Leitbilder für ein planvolles Schrumpfen?	51
2.4.3 Aktuelle Leitbilder für den Stadtumbau	53
2.4.3.1 <i>Die kontrahierte Stadt</i>	53
2.4.3.2 <i>Die perforierte Stadt</i>	56
2.4.4 Anforderungen an ein zeitgemäßes städtebauliches Leitbild	58
2.5 Strategien, Maßnahmen und Gebietskulissen für die schrumpfende Stadt	62
2.5.1 Systematisierung von Stadtumbaustrategien und –maßnahmen	62
2.5.1.1 <i>Begriffsbestimmung und Einordnung</i>	62
2.5.1.2 <i>Stadtregionale und gesamtstädtische Strategien</i>	64
2.5.1.3 <i>Rückbau- und Aufwertungsstrategien auf Stadtteil- bzw. Quartiersebene</i>	67
2.5.1.4 <i>Nutzungsorientierte Strategien und Maßnahmen auf Gebäudeebene</i>	71
2.5.1.5 <i>Zwischenfazit</i>	77

2.5.2	Typisierung von Problem- und Stadtumbaugebieten	79
2.5.2.1	<i>Vergleichend-systematisierende Analyse von städtischen Problemgebieten</i>	79
2.5.2.2	<i>Auf der Suche nach Gebietskategorien für den Stadtumbau</i>	85
2.5.2.3	<i>Erhaltungsgebiete</i>	88
2.5.2.4	<i>Umstrukturierungsgebiete</i>	89
2.5.2.5	<i>Neuentwicklungsgebiete</i>	90
2.5.2.6	<i>Rückbau- und Renaturierungsgebiete</i>	91
2.5.2.7	<i>Zwischenfazit</i>	92
2.6	Fazit „Stadtumbau als kooperativer Prozess“	93
3	Städtebauliches Instrumentarium zur Steuerung des Stadtumbaus	96
3.1	Methodischer Ansatz zur Bewertung des Instrumentariums	96
3.1.1	Begriffsklärungen, Forschungsansatz und Erhebungsmethoden	96
3.1.2	Zu den instrumentellen Handlungsmöglichkeiten im Stadtumbau	103
3.1.3	Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums	106
3.2	Planungsinstrumente als Grundlage für den Stadtumbau	109
3.2.1	Planungsrechtliche Grundlagen im Stadtumbau – wozu eigentlich?	109
3.2.2	Städtebauliches Entwicklungskonzept	109
3.2.3	Vorbereitende Bauleitplanung	115
3.2.4	Verbindliche Bauleitplanung	117
3.2.5	Leistungsfähigkeit der Planungsinstrumente	122
3.3	Finanzielle Steuerung des Stadtumbaus	123
3.3.1	Wo bleiben die ökonomischen Konzepte?	123
3.3.2	Die Kosten des Stadtumbaus	123
3.3.3	Förder- und Anreizinstrumente	128
3.3.3.1	<i>Städtebauförderung</i>	139
3.3.3.2	<i>Altschuldenhilfe</i>	134
3.3.3.3	<i>Ergänzende Förderprogramme und Finanzhilfen</i>	135
3.3.3.4	<i>Private Beteiligung an der Finanzierung des Stadtumbaus</i>	139
3.3.4	Leistungsfähigkeit der Förder- und Anreizinstrumente	142
3.4	Konsensuale Steuerung des Stadtumbaus	144
3.4.1	Kommunikative Instrumente im Stadtumbau	144
3.4.2	Zur Bedeutung von Verträgen im Stadtumbau	147
3.4.3	Städtebaulicher Vertrag gemäß § 11 BauGB	149
3.4.3.1	<i>Gesetzgeberische Entwicklung</i>	149
3.4.3.2	<i>Begriff und Rechtsnatur</i>	150
3.4.3.3	<i>Vertragsarten und –inhalte</i>	151
3.4.3.4	<i>Schranken und Leistungsstörungen</i>	154
3.4.4	Stadtumbauvertrag gemäß § 171c BauGB	161
3.4.4.1	<i>Allgemeines</i>	161
3.4.4.2	<i>Rückbau und Kostentragung</i>	166
3.4.4.3	<i>Verzicht auf die Ausübung von Planschadensansprüchen</i>	167
3.4.4.4	<i>Lastenausgleich zwischen den beteiligten Eigentümern</i>	170
3.4.4.5	<i>Zwischennutzungen</i>	176
3.4.4.6	<i>Weitere Regelungsgegenstände</i>	180
3.4.4.7	<i>Zur Bedeutung von Stadtumbauverträgen in der Praxis</i>	182

3.4.5 Vertragliche Regelungen außerhalb des Baugesetzbuches	184
3.4.5.1 <i>Informelle vertragliche Regelungen</i>	184
3.4.5.2 <i>Gesellschaftsvertrag</i>	185
3.4.5.3 <i>Weitere Verträge</i>	187
3.4.6 Leistungsfähigkeit der konsensualen Instrumente	189
3.5 Hoheitliche Steuerung des Stadtumbaus unter besonderer Berücksichtigung einvernehmlicher Lösungen	194
3.5.1 Eingrenzung und Instrumentenauswahl	194
3.5.2 Instrumente der Plansicherung	197
3.5.2.1 <i>Veränderungssperre</i>	197
3.5.2.2 <i>Zurückstellung von Baugesuchen</i>	199
3.5.2.3 <i>Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde</i>	200
3.5.3 Instrumente der Planverwirklichung	201
3.5.3.1 <i>Umlegung</i>	202
3.5.3.2 <i>Enteignung</i>	210
3.5.3.3 <i>Erhaltungssatzung</i>	211
3.5.3.4 <i>Städtebauliche Gebote</i>	214
3.5.4 Städtebauliche Gesamtmaßnahmen	222
3.5.4.1 <i>Städtebauliche Sanierungsmaßnahme</i>	223
3.5.4.2 <i>Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme</i>	232
3.5.4.3 <i>Stadtumbau</i>	237
3.5.4.4 <i>Soziale Stadt</i>	241
3.5.5 Leistungsfähigkeit einvernehmlicher Lösungen im Rahmen hoheitlicher Instrumente	243
3.6 Selbstorganisationsinstrumente	247
3.6.1 Private Initiativen zur Stadtentwicklung	247
3.6.2 Business Improvement Districts	249
3.6.3 Housing Improvement Districts	251
3.6.4 Leistungsfähigkeit der Selbstorganisationsinstrumente	257
3.7 Instrumenteller Paradigmenwechsel im Zuge des Stadtumbaus	261
3.7.1 Von der imperativen zur konsensualen Steuerung	261
3.7.2 Entscheidungsregeln und Prüfungsstufen für den Instrumenteneinsatz	263
3.7.3 Leitbild des responsiven Stadtumbaus	266
3.8 Fazit „Städtebauliches Instrumentarium für den Stadtumbau“	269
4 Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums	272
4.1 Vorbemerkungen	272
4.2 Weiterentwicklung der Instrumente des Stadtumbaus	272
4.2.1 Einleitung	272
4.2.2 Kommunikative Steuerungsinstrumente	273
4.2.3 Finanzielle Steuerungsinstrumente	276
4.2.4 Rechtliche Steuerungsinstrumente	280
4.2.5 Fazit	288

4.3	Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund einer schrumpfungorientierten Stadtentwicklung	289
4.3.1	Allgemeine Handlungsempfehlungen	289
4.3.2	Empfehlungen zur verbesserten Steuerung durch Kommunikation	290
4.3.3	Empfehlungen zur verbesserten Steuerung durch Finanzmittel	293
4.3.4	Empfehlungen zur verbesserten Steuerung durch Recht	295
5	Schlussbetrachtung	300
5.1	Zusammenfassung	300
5.2	Ausblick	307
	Anhang und Verzeichnisse	XIII
	Abbildungsverzeichnis	XIV
	Tabellenverzeichnis	XVI
	Rechtsgrundlagen	XVIII
	Gesetzesentwürfe und Begründungen, Drucksachen des Bundes und der Länder	XXI
	Rechtsprechung	XXII
	Literaturverzeichnis	XXIII
	Städtebauliche Entwicklungskonzepte	XLII
	Internetseiten	XLIV
	Anhang A: Leitfadengestützte Expertengespräche	XLV
	Anhang A.1: Albstadt	XLV
	Anhang A.2: Bremen	XLVII
	Anhang A.3: Gelsenkirchen	L
	Anhang A.4: Salzgitter	LII
	Anhang A.5: Völklingen	LIV
	Anhang A.6: Verzeichnis weiterer Gesprächspartner	LVII
	Anhang B: Schriftliche Expertenbefragung	LVIII
	Anhang B.1: Fragebogen zu den vertraglichen Regelungen im Stadtumbau	LVIII
	Anhang B.2: Auswertung der schriftlichen Befragung	LXIV
	Anhang B.3: Übersichtskarte zum Rücklauf der schriftlichen Befragung	LXXI
	Anhang C: Vertragsbeispiele	LXXII
	Anhang C.1: Rückbauvertrag	LXXII
	Anhang C.2: Lastenausgleichsvertrag	LXXII
	Anhang C.3: Zwischennutzungsvertrag	LXXIV
	Anhang C.4: Gestattungsvereinbarung	LXXIV
	Anhang C.5: Aufwertungsvertrag	LXXV
	Anhang C.6: Absichtserklärung („Letter of Intent“)	LXXVI
	Anhang C.7: Kooperationsvereinbarung zur Entwicklung eines Baufeldes	LXXVII
	Anhang C.8: Gesellschaftsvertrag	LXXVIII
	Anhang C.9: Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarung	LXXIX
	Anhang C.10: Überlassungsvertrag	LXXX
	Anhang D: Eigene themenbezogene Vorträge und besuchte Fachveranstaltungen	LXXXI

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am anderen Ort
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (seit 2001: DfK), Verlag Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart u.a.
AHG	Altschuldenhilfegesetz
AHGV	Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz
AKP	Alternative Kommunalpolitik, Verlag AKP Alternative Kommunalpolitik e.V., Bielefeld
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts, bis 1910: Archiv für öffentliches Recht, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Hrsg.: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
ARL	Akademie für Raumordnung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich/-er
AVN	Allgemeine Vermessungs-Nachrichten, Hüthig Fachverlag, Heidelberg
B.	Beschluss
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnahmenG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauR	baurecht, Werner Verlag (Wolters Kluwer Deutschland), Köln
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauBl.	Bundesbaublatt, Bauverlag, Gütersloh
BBauG	Bundesbaugesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Bd.	Band
BDI	Berliner Debatte Initial, Berliner Debatte Initial e.V., Berlin
BDVI	Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure e. V. (BDVI), Berlin
Bek.	Bekanntmachung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BID	Business Improvement District
BIDG	Saarländisches Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1949-1998)
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1998-2005)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (seit 2005)
BNE	Bruttonationaleinkommen
B-Plan	Bebauungsplan
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich

bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DBZ	Deutsche BauZeitschrift, Bauverlag, Gütersloh
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEG	Deutsche Entwicklungs- und Investitionsgesellschaft
ders./dies.	derselbe/dieselbe(-n)
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Verlag Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart u.a.
diesbzgl.	diesbezüglich
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
d.h.	das heißt
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DISP	Fachzeitschrift, Hrsg.: Netzwerk Stadt und Landschaft NSL, Eidgenössische Technische Hochschule ETH, Zürich/Schweiz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Kohlhammer Verlag, Stuttgart u.a.
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt, Heymanns Verlag, Köln u.a.
DW	Die Wohnungswirtschaft, Hammonia-Verlag, Hamburg
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
eG	eingetragene Genossenschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
ESF	Europäischer Sozialfonds
EstG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
f., ff.	folgende(r), folgende
FAS	Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FNP	Flächennutzungsplan
FuB, fub	Flächenmanagement und Bodenordnung, Luchterhand Verlag, Neuwied (bis 2006), Chmielorz Verlag, Wiesbaden (ab 2006)
GBI.	Gesetzesblatt
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
gem.	gemäß
GEWOBA	
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GR	Geographische Rundschau, Westermann Verlag, Braunschweig
GrEstG	Grunderwerbsteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GuG	Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Luchterhand Verlag, Neuwied
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
HbgGSED	Hamburgisches Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren
HbgGSWI	Hamburgisches Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen
HessINGE	Hessisches Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren

HID	Housing Improvement District
Hrsg.	Herausgeber
IBA	Internationale Bauausstellung
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
IHK	Industrie- und Handelskammer
insb.	insbesondere
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
InWIS	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum
IRS	Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner
i.S.	im Sinne
ISG	Immobilien- und Standortgemeinschaften
ISW	Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg
i.V.m.	in Verbindung mit
IzR	Informationen zur Raumentwicklung (Fachzeitschrift des BBR)
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas
JZ	JuristenZeitung, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen
KAG	Kommunales Abgabengesetz
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift, Verlag Reckinger, Siegburg
lat.	lateinisch
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung, Beck-Verlag, München
MBO	Musterbauordnung
MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift, Beck Verlag, München
Nr./Nrn.	Nummer/-n
NRW	Nordrhein-Westfalen
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques („Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik“)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Beck Verlag, München
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport, Beck Verlag, München
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Beck Verlag, München
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht, Beck Verlag, München
OHG	offene Handelsgesellschaft
o.J.	ohne Jahr
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PPP	Public Private Partnership
PVS	Politische Vierteljahrszeitschrift, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
PwC	PricewaterhouseCoopers
Rn	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RuR	Raumforschung und Raumordnung, Heymanns Verlag, Köln u.a.

S.	Seite
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart
SEK	Städtebauliches Entwicklungskonzept
SEM	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	so genannt/-e
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
SWOT	Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen), Threats (Gefahren)
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
TÖB	Träger öffentlicher Belange
U.	Urteil
u.a.	unter anderem
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
UNO	United Nations Organization
UP	Umweltprüfung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Heidelberg u.a.
Urt.	Urteil
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von, vom
v.a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart
VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VerwArch.	Verwaltungs-Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungs- politik, Carl Heymanns Verlag, Köln
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
Vhw	Volksh Heimstättenwerk
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht, Beck Verlag, München
VO	Verordnung
VR	Vermessungswesen und Raumordnung, Dümmler Verlag, Bonn (bis 1999), Luchterhand Ver- lag, Neuwied (ab 2000)
VSWG	Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften e.V.
VV	Verwaltungsvereinbarung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVerfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WiN	Wohnen in Nachbarschaften (Stadtentwicklungsprogramm in Bremen)
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Bauverlag, Gütersloh
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht, Beck Verlag, München
ZfV	Zeitschrift für Vermessungswesen, Konrad Wittwer Verlag, Stuttgart (bis 2002), Wißner Ver- lag, Augsburg (ab 2002)
z.T.	zum Teil
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik, Beck Verlag, München
ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz

1 Einleitung

1.1 Ausgangsbedingungen und Problemstellung

„Hau weg die Häuser!“¹ Was Georg Etscheit in der Wochenzeitung „Die Zeit“ am 3. Januar 2008 in Bezug auf den Abriss von Gründerzeithäusern im sächsischen Görlitz noch sehr plakativ zum Ausdruck brachte, trifft den Kern der aktuellen städtebaulichen Debatte in der Bundesrepublik Deutschland: Was soll geschehen mit den über eine Millionen leer stehenden Wohnungen, vor allem in den neuen Bundesländern?² Ist ein Abriss unter den gegenwärtigen demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sinnvoll und wenn ja, um welche Häuser handelt es sich und an welcher Stelle ist ein Abriss städtebaulich vertretbar und wohnungswirtschaftlich sinnvoll?

Die vorliegende Arbeit befasst sich im Schwerpunkt mit Fragen der Steuerung einer Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, für die sich in den letzten Jahren der Begriff *Stadtumbau* herauskristallisiert hat. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht dabei die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des konsensualen Instrumentariums, welches zur Behebung der zu beobachtenden städtebaulichen Funktionsverluste in Städten und Regionen besonders geeignet scheint. Gemeint sind hiermit städtebauliche Lenkungs- und Steuerungsmechanismen, die auf einer (vertraglichen) Kooperation zwischen Gemeinde,³ Wohnungswirtschaft, Versorgungsträgern, und Bürgern⁴ beruhen und nach Vorgabe des Gesetzgebers vorrangig zum Einsatz kommen sollen.⁵

Angesichts der Auswirkungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels sowie der sinkenden Finanzkraft der öffentlichen Hände ist festzustellen, dass Stadtentwicklung weniger denn je mit Stadtwachstum gleichzusetzen ist,⁶ sondern sich mit der Bewältigung einer (z.T. erst prognostizierten) massiven *Schrumpfung*⁷ auseinandersetzen muss. Während bereits in der Vergangenheit punktuelle Wohnungsleerstände, fehlende finanzielle Handlungsspielräume und der wirtschaftliche Strukturwandel den Gemeinden Probleme bereiteten, führten Dimension, Geschwindigkeit und Komplexität der gegenwärtigen demografischen, ökonomischen und sozialräumlichen Prozesse im Vergleich zu früheren (Schrumpfungs-)Entwicklungen zu einer Kumulation der Problemlagen. Die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung, Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur (Alterung, Heterogenisierung), Wanderungsbewegungen und Suburbanisierungstendenzen sowie die zunehmende Internationalisierung und Globalisierung⁸ in Verbindung mit dem radikalen Umbruch von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft führen dazu, dass die Funktionsfähigkeit ganzer Städte bzw. einzelner Stadt- oder Ortsteile als gefährdet angesehen werden muss. Die Folgen für die Stadtentwicklung sind damit immens und spiegeln sich u.a. auf baulich-räumlicher Ebene im strukturellen Wohnungsleerstand, in wirtschaftlicher Hinsicht im Arbeitsplatzabbau sowie unter sozialen Gesichtspunkten in einer Zunahme an sozialen Disparitäten und räumlichen Polarisierung wider. Erschwerend kommt hinzu, dass die zu beobachtenden Schrumpfungsprozesse regional, gesamt- und teilstädtisch stark differenziert auftreten, sich also qualitativ und quantitativ erheblich voneinander unterscheiden.

¹ Vgl. Etscheit, in: „Die Zeit“ vom 3. Januar 2008, S. 11. Das genannte Zitat gibt den Titel des Artikels an.

² Vgl. Pfeiffer/Simons/Porsch, Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, S. 20. Die aktuellsten Daten des Statistischen Bundesamtes beruhen auf dem Mikrozensus 2002 (früheres Bundesgebiet: rd. 2,1 Mio. (6,7%), neue Länder und Berlin-Ost: rd. 1,1 Mio. (14,4%) leer stehende Wohneinheiten), vgl. ders. (Hrsg.), Leer stehende Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum in den Wohnungserhebungen.

³ In der vorliegenden Arbeit wird vorwiegend der vereinfachte Ausdruck Gemeinde benutzt, der aber auch andere regionalspezifische (Gemeinde-)formen (kreisfreie/kreisangehörige Städte, Verbands- bzw. Samtgemeinden, Landkreise etc.) beinhalten soll.

⁴ Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit überwiegend die grammatikalisch männliche Form verwendet, die weibliche Form ist stets mitgemeint.

⁵ Diese Vorgabe ergibt sich aus den nach dem Kaskadenprinzip aufgebauten Stadtumbaueregulungen der §§ 171a bis d BauGB. Vgl. hierzu auch folgende Kommentierungen: Fieseler, in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171a BauGB, Rn 2 (44. Lfg. 2007); Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 171c, Rn 1f. (78. Lfg. 2005).

⁶ Vgl. Jurczek/Köppen, Aufbau oder Abriss Ost?, S. 10.

⁷ Das der vorliegenden Arbeit zugrunde liegende Begriffsverständnis von Schrumpfung umfasst die quantitative und qualitative Rückentwicklung von Regionen, Städten und Gemeinden, die sich auf verschiedenen Teilbereichen vollziehen kann. Hierzu zählen im Wesentlichen ein Bevölkerungsrückgang sowie Veränderungen des Arbeitsmarktes (Arbeitsplatzverluste, Anstieg der Arbeitslosigkeit), Wohnungs- und Immobilienmarktes (Leerstände) und der städtebaulichen Infrastruktur (Unterauslastung).

⁸ Während die Internationalisierung die Ausdehnung von Kommunikation, Aktivitäten, Interaktionen, Netzwerken und Organisationen über die Grenzen des Nationalstaats hinaus beschreibt, so meint Globalisierung vor allem die Auflösung der räumlichen Organisation von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und die Ausweitung, Intensivierung und Beschleunigung transkontinentaler Kommunikation, Ressourcenströme oder Interaktionsnetzwerke. Vgl. hierzu ausf. Benz, Der moderne Staat, S. 229 m.w.N.

Da die Ursachen sowie positiven oder negativen Folgen dieser städtischen Schrumpfung in ihrer Multidimensionalität bereits umfassend untersucht und dokumentiert worden sind,⁹ konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf das Handlungsfeld des Stadtumbaus. Ausgehend von den bisher ungelösten Problemlagen des Stadtumbaus soll die Arbeit einen Beitrag dazu liefern, wie der Paradigmenwechsel vom Wachstum zur Schrumpfung vollzogen und der notwendige Umbau¹⁰ aus instrumenteller Sicht besser gesteuert werden kann. Zusammenfassend stellen sich die **Problemfelder und Steuerungsdefizite** im aktuellen Stadtumbau-diskurs wie folgt dar:

- Stadtumbau umfasst das gesamte städtebauliche Maßnahmenspektrum von der Aufwertung bis zum Rückbau. Ein Hauptproblem ist die gerechte Verteilung von Gewinnen und Verlusten, die mit Interessenkonflikten zwischen den Betroffenen einhergeht. Die divergierenden Interessenlagen haben zur Folge, dass einvernehmliche Lösungen zur Behebung der Funktionsverluste vielerorts scheitern und der erforderliche Vorteils- und Lastenausgleich noch nicht flächendeckend zustande gekommen ist.¹¹
- Probleme ergeben sich insbesondere in Bezug auf die privaten Kleineigentümer als heterogene Akteursgruppe. Da sich deren Interessenlagen und Bewirtschaftungsstrategien teilweise grundlegend unterscheiden,¹² ist eine Mobilisierung im Rahmen des Stadtumbauprozesses äußerst schwierig.¹³
- Unzulänglichkeiten bestehen darüber hinaus beim hoheitlichen Instrumentarium. Anwendungshemmnisse ergeben sich beispielsweise bei den planakzessorischen Instrumenten (z.B. den städtebaulichen Geboten), da in vielen Stadtumbaugebieten kein Erfordernis für Bebauungspläne gesehen wird oder von einer Aufstellung, Änderung oder Aufhebung aufgrund möglicher Entschädigungsansprüche abgesehen wird.¹⁴
- Die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden sind zudem angesichts fehlender Finanzmittel aufgrund der bereits skizzierten Entwicklungen (Demografie, Wirtschaft etc.) begrenzt und damit im Wesentlichen von staatlichen Förderprogrammen und Finanzhilfen abhängig.¹⁵

In Bezug auf das zu untersuchende städtebauliche Instrumentarium geht die Untersuchung dabei von folgenden **Hypothesen**¹⁶ aus:

1. Ein Stadtumbau, der von der Gemeinde im Konsens mit den Betroffenen durchgeführt wird, kann die Steuerung von Schrumpfungsprozessen im Hinblick auf deren Wirksamkeit und Akzeptanz optimieren.
2. Die konsensualen Instrumente weisen allerdings auch vielfältige Restriktionen auf, so dass es flankierend umfangreicher finanzieller Anreize sowie hoheitlicher Instrumente bedarf, um den städtebaulichen Funktionsverlusten erfolgreich begegnen zu können.

In Anbetracht der aufgezeigten Problemfelder geht die Überprüfung dieser Hypothesen einher mit Überlegungen zur Optimierung des vorhandenen Instrumentariums.

⁹ Grundlegend zum demografischen Wandel: *Birg*, Die demographische Zeitenwende; *Kaufmann*, Schrumpfende Gesellschaft; *Kilper/Müller*, GR 3 (2005), S. 36ff.; *Schirrmacher*, Das Methusalem-Komplott; zum wirtschaftsstrukturellen Wandel: *Franz*, DfK I/2004, S. 33ff.; *Hannemann*, APuZ 28/2003, S. 16ff.; zu den Folgen für die Stadtentwicklung: *Albers*, Die alte Stadt 2005, S. 294ff.; *Gans/Schmitz-Veltin* (Hrsg.), Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen; *Häußermann*, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 229ff.; *Koziol*, DfK I/2004, S. 69ff.; *Lang/Tenz*, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City; *Mädling*, DfK I/2004, S. 84ff.; *Weidner*, Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, S. 52-94.

¹⁰ Vgl. hierzu das Statement von *BMVBW* und *BBR* im Jahr 2004: „Demographischer und wirtschaftsstruktureller Wandel bedingen einen raum- und stadtentwicklungspolitischen Paradigmenwechsel vom „gesteuertem Wachstum“ zum „gestaltenden Umbau“ der Regionen und Städte als Bestandteil einer langfristig angelegten Reformpolitik in Deutschland“, dies. (Hrsg.), Herausforderungen des demographischen Wandels in Deutschland 2004, S. 10. Ähnlich auch *Jurczek/Köppen*, Aufbau oder Abriss Ost?, S. 15.

¹¹ Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 265.

¹² Unterschieden werden in diesem Zusammenhang Bestandsverbesserer, Bestandserhalter sowie Exit-Strategen. Vgl. hierzu ausf. *BMVBS/BBR* (Hrsg.), Private Eigentümer im Stadtumbau, S. 11.

¹³ Vgl. *Hackenbroch*, Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland, S. 14.

¹⁴ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 272.

¹⁵ Die kommunale Finanzkrise hat z.B. zur Folge, dass Eigenmittel zur Kofinanzierung von Aufwertungsmaßnahmen fehlen.

¹⁶ Die benannten Hypothesen (altgr. = Unterstellung, Voraussetzung, Grundlage) haben aus wissenschaftstheoretischer Sicht den Status einer Annahme, die nach dem im Abschnitt 1.3 aufgezeigten methodischen Modell überprüft werden sollen. Abschnitt 5.1 wird Aufschluss darüber geben, ob sich die Hypothesen bewährt, also den empirischen Untersuchungen standgehalten, haben. Vgl. zum Vorgang der Hypothesenüberprüfung grundlegend *Popper*, Logik der Forschung.

1.2 Stand der Forschung und Zielsetzung der Arbeit

Die Forschung und Theoriebildung zum Stadtumbauprozess und zum städtebaulichen Instrumentarium unter Schrumpfungsbedingungen kann bisher als entwicklungsbedürftig angesehen werden. Zwar finden sich in der Literatur detaillierte Auseinandersetzungen mit Teilfragen des Stadtumbaus, eine intensive Auseinandersetzung mit dem einschlägigen planungs- und bodenrechtlichen Instrumentarium und im Besonderen mit den vertraglichen Instrumenten ist bislang, soweit ersichtlich, noch kaum erfolgt. Dies scheint umso mehr verwunderlich, als dass der Gesetzgeber die Forderung aufgestellt hat, den Stadtumbau in erster Linie auf der Grundlage städtebaulicher Verträge zu bewältigen. Differenzierter betrachtet können zum **Stand der Forschung** folgende Aussagen getroffen werden:

In Bezug auf die **grundsätzliche Thematik des Stadtumbaus** ist zunächst festzustellen, dass dem Handlungsfeld im gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs eine hohe Aufmerksamkeit zuerkannt wird. Dies belegen nach nunmehr über sechsjähriger Laufzeit des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“¹⁷ und vierjähriger Existenz rechtlicher Regelungen zum Stadtumbau¹⁸ eine Vielzahl an Fachbüchern¹⁹ und -aufsätzen,²⁰ Positionspapieren²¹ sowie Forschungsprojekten.²² Zusätzlich hat das im Jahr 2002 gestartete ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“ in den bisher nur regional von Schrumpfungsprozessen betroffenen alten Bundesländern dazu beigetragen, dass das Aufgabenfeld ins Blickfeld der (Fach-)Öffentlichkeit gerückt ist.²³

Damit ist die Literaturlage zum Stadtumbau insgesamt als gut einzustufen, so dass lediglich auf drei Lücken im bisherigen Diskussionskontext hinzuweisen ist: Erstens fehlt es noch an einer ganzheitlichen Darstellung des Stadtumbauprozesses, zweitens ist noch keine bundes- bzw. landesweite Evaluation der Programme Stadtumbau Ost/West erfolgt²⁴ und drittens ist der Stadtumbau in der städtebaulichen Praxis vielfach „immer noch nicht angekommen“,²⁵ wie konterkarierende Steuerungen in Form einer Kombination aus Siedlungsrückbau und weiteren Flächenausweisungen vielerorts zeigen.

In der Forschung zum Stadtumbau spielt das **städtebauliche Instrumentarium**, welches zur Umsetzung der Stadtumbaustrategien und –maßnahmen erforderlich ist, allerdings bislang nur eine untergeordnete Rolle. Während sich Fachaufsätze lediglich auf bestimmte Teilaspekte des Stadtumbaurechts beziehen bzw. nur eine Auswahl an städtebaulichen Instrumenten darstellen,²⁶ so setzen die juristischen Kommentare den Schwerpunkt naturgemäß auf die formellen rechtlichen Regelungen.²⁷ Im Besonderen gilt dieser Sachverhalt

¹⁷ Vgl. hierzu ausf. das Internetportal der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost unter <http://www.stadtumbau-ost.info/>.

¹⁸ Die Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB wurden durch das EAG Bau 2004 eingeführt.

¹⁹ Vgl. nur *Giseke/Spiegel* (Hrsg.), *Stadtlösungen*; *Kabisch/Bernt/Peter*, *Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen*; *Kil*, *Luxus der Leere*; *Oswald* (Hrsg.), *Schrumpfende Städte*, Bd. 2, *Handlungskonzepte*; *Weiske/Kabisch/Hannemann* (Hrsg.), *Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus*. Darüber hinaus sind die zahlreichen Veröffentlichungen des *BMVBS* zum Stadtumbau zu nennen.

²⁰ Vgl. hierzu insb. die Themenhefte zum Stadtumbau in den Informationen zur Raumentwicklung (IzR) des BBR, Hefte 10/11.2003 und 3./4.2006 sowie in *Berliner Debatte Initial*, Hefte 2/2002 und 6/2005. Siehe schließlich auch die zahlreichen Artikel der vergangenen Jahre in folgenden Fachzeitschriften: *Die alte Stadt*, *DFK*, *DISP*, *fub*, *PlanerIn*, *RaumPlanung*, *vhw Forum Wohneigentum*.

²¹ Vgl. u.a. *Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt e.V.* (Hrsg.), *Freiberger Resolution zum Stadtumbau*; *Deutscher Städtetag et al.* (Hrsg.), *Stadtumbau – starke Partnerschaft für die Zukunft der Städte*; *GdW e.V.* (Hrsg.) *Stadtumbau Ost – Herausforderung für die Städte und die Wohnungswirtschaft. Bilanz – Ziele – Perspektiven*.

²² Vgl. diesbzgl. nur das von 2002 bis 2005 laufende Initiativprojekt „Schrumpfende Städte“ der Kulturstiftung des Bundes (<http://www.schrumpfende-staedte.de/>) sowie die zahlreichen Forschungsprojekte des BBR (u.a. „Stadtquartiere im Umbruch“, Laufzeit: 2005-2007; „Flächenrecycling in Stadtumbau-Regionen, 2005/2006).

²³ Beigetragen haben hierzu insb. fünf fachöffentliche Foren, zehn Projektwerkstätten sowie zahlreiche Publikationen der Forschungsagentur Stadtumbau West, vgl. hierzu aktuell: <http://www.stadtumbauwest.info/>.

²⁴ Für das Programm Stadtumbau Ost existieren bislang folgende Zwischenberichte: *BMVBS/BBR* (Hrsg.), *Zweiter Statusbericht "5 Jahre Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz"* (Mai 2007) sowie *Statusbericht "Stadtumbau Ost - Stand und Perspektiven"* (Januar 2006). Zudem ist eine Evaluation des Programms in Arbeit, die Ende 2008 veröffentlicht werden soll. Für das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West liegt ein Endbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West vor (März 2008), bei dem es sich allerdings um eine Ergebnisdokumentation und keine Evaluation handelt.

²⁵ So die Feststellung von *Hans Gerd Stoffel*, Vorsitzender des DVW, Landesverein Rheinland-Pfalz sowie AdV-Vorsitzender, in seiner Begrüßung auf dem 73. DVW-Fortbildungsseminar am 12. November 2007 in Mainz zum Thema „Immobilienwertermittlung und Flächenmanagement beim Stadtumbau“.

²⁶ Vgl. u.a. grundlegend zum Stadtumbau- und Sanierungsrecht: *Möller*, *Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht*; zur Bodenordnung im Stadtumbau: *Goldschmidt*, *DVBf*, 2006, S. 740ff. und *fub* 2006, S. 24ff.; *Reuter*, *BDVI-Forum* 2004, S. 259ff. und *FuB* 2005, S. 97ff.; zu den Städtebaulichen Geboten: *Lege*, *NVwZ* 2005, S. 880ff.; *Schmidt-Eichstaedt*, *vhw Forum Wohneigentum* 2004, S. 190ff.; zu Kooperationen im Rahmen des Stadtumbaus: *Dransfeld/Pfeiffer*, *Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus*.

²⁷ Vgl. insb.: *Battis/Krautzberger/Löhr*, *BauGB*; *Brügelmann*, *BauGB*; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, *BauGB*; *Hoppenberg/de Witt*, *Handbuch des öffentlichen Baurechts*; *Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow*, *Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch*; *Schrödter*, *Baugesetzbuch-Kommentar*.

in Bezug auf die Anwendung von vertraglichen Regelungen im Stadtumbau (Stadtumbauvertrag gemäß § 171c BauGB), deren Überprüfung in Gestalt einer systematischen Darstellung, Analyse und Bewertung noch aussteht.²⁸

Das **Leitziel der vorliegenden Arbeit** besteht folglich darin, einen Beitrag zur Optimierung der Steuerungsinstrumente des Stadtumbauprozesses zu leisten, wozu das stadtumbaurelevante Instrumentarium auf dessen Anwendbarkeit und Wirksamkeit in der kommunalen Planungspraxis eingehend untersucht werden soll. Dieses Ziel erfordert zunächst einen vertieften Einblick in die Entscheidungs- und Interaktionsprozesse des Handlungsfeldes Stadtumbau, was auch aufgrund der Wissensdefizite zum Stadtumbauprozess angezeigt scheint. Im Einzelnen verfolgt die Untersuchung die in Tabelle 1.1 genannten **Teilziele**.

		Schwerpunkte	Charakter
Leitziel	Optimierung der Steuerungsinstrumente des Stadtumbaus	Analyse und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfbedingungen	exploratorisch und deskriptiv
Teilziel Nr. 1	Beschreibung und Erklärung des Stadtumbauprozesses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortentwicklung des Kooperationsverständnisses ▪ Systematisierung der Stadtumbaustrategien 	überwiegend deskriptiv
Teilziel Nr. 2	Beurteilung der Leistungsfähigkeit des kommunikativen Instrumentariums für den Stadtumbau	Analyse der vertraglichen Regelungen, insbesondere des Stadtumbauvertrages gemäß § 171c BauGB	überwiegend exploratorisch
Teilziel Nr. 3	Weiterentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums für den Stadtumbau	Weiterentwicklung des kommunikativen Instrumentariums	überwiegend exploratorisch

Tabelle 1.1: Zielsetzungen der Untersuchung.

Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht dabei die Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit des vertraglichen Stadtumbauinstrumentariums, da die Steuerung des Stadtumbaus vor allem auch eine Kommunikationsaufgabe darstellt, die von allen Akteuren kooperativ gelöst werden kann. Soweit ersichtlich liegen Untersuchungen vergleichbaren Charakters nicht vor, so dass dieser Zielsetzung ein eher explorativer Charakter zuzuschreiben ist.

Aus den Forschungszielen lassen sich nachfolgende **Forschungsfragen** ableiten, die theoretisch wie empirisch beantwortet werden sollen:

- Was ist unter dem Begriff Stadtumbau zu verstehen? → Kapitel 2
- Wie erfolgt die Prozesssteuerung des Stadtumbaus? → Kapitel 2
- Welche Steuerungsinstrumente kommen dabei zum Einsatz? → Kapitel 3
- Wie sind die Instrumente in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit zu beurteilen? → Kapitel 3
- Wie sind die Instrumente ggf. weiterzuentwickeln und welche neuen Instrumente werden perspektivisch benötigt? → Kapitel 4

Die Fragestellungen sollen in der Konkretisierung der Untersuchung weiterentwickelt und präzisiert werden. Es bleibt anzumerken, dass es sich bei der Untersuchung insgesamt um einen **mehrperspektivischen Ansatz** handelt, der auf unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen Bezug nimmt. Aufbauend auf der ingenieurwissenschaftlichen Sichtweise des Verfassers soll die Untersuchung insbesondere stadtplanerische,²⁹ stadtsoziologische, rechtswissenschaftliche sowie wirtschaftswissenschaftliche Gesichtspunkte einbeziehen. Deren Bedeutung ergibt sich im Wesentlichen aus dem Bündel an städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen

²⁸ Bisher haben sich nur wenige Untersuchungen der theoretischen bzw. empirischen Überprüfung des vertraglichen Instrumentariums zugewandt: Zu nennen ist eine im Jahr 2004 durchgeführte Difu-Umfrage unter http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difu-berichte/4_04/artikel06.shtml sowie erste umfangreichere Erläuterungen in *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch*, S. 253-282 (vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4).

²⁹ Gemeint ist hiermit die Auseinandersetzung mit den gestalterischen, künstlerischen bzw. baukulturellen Aspekten der Stadtentwicklung, die sich damit nicht (vollständig) der ingenieurwissenschaftlichen Sichtweise zuordnen lassen.

und sozialen Zielsetzungen im Stadtumbau. Ergänzt werden diese Sichtweisen durch steuerungstheoretische Überlegungen, die sich vor dem Hintergrund der gewandelten Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft vollziehen. Erst diese Verknüpfung bietet die Chance, den Stadtumbau wirklich als Querschnittsaufgabe aus allen Blickwinkeln zu begreifen, zu interpretieren und vor allem hinsichtlich des einzusetzenden städtebaulichen Instrumentariums weiterzuentwickeln.

In Anbetracht dieser erforderlichen Breite des Untersuchungsansatzes ergibt sich zugleich auch die Notwendigkeit, den Rahmen und die Gegenstände der **Untersuchung einzugrenzen**. So wird die vorliegende Arbeit zwar die verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten des Staates und im Besonderen der Gemeinden im Rahmen des Stadtumbaus aufzeigen und auch ausführlich untersuchen, jedoch weitergehende Aussagen hinsichtlich der Steuerungskraft bzw. Steuerungsverlusten der Gemeinde aufgrund der zunehmenden Einflüsse der anderen Akteursgruppen, insbesondere der Wohnungswirtschaft, nur insoweit treffen, als es für die Zielsetzung der Arbeit von Belang ist.

Es ist auch nicht Ziel dieser Untersuchung, die methodischen Herausforderungen der Immobilienwertermittlung in schrumpfenden Märkten, insbesondere im Zusammenhang mit Nachfragerückgängen und veränderten Ansprüchen an die Wohnung und das Wohnumfeld zu behandeln. Hinsichtlich dieser Thematik (u.a. Bodenwertermittlung in kaufpreisarmen/–losen Lagen) und der stadumbaubedingten Besonderheiten der Wertermittlung (u.a. Berücksichtigung des Leerstands) greift die Arbeit auf andere vorliegende Untersuchungen zurück.³⁰ Dies gilt auch für die Fragestellung, inwieweit die beschriebenen und analysierten Stadtumbaumaßnahmen gegebenenfalls Bodenwertsteigerungen zur Folge haben.

Die erhebliche Dynamik und Komplexität der Stadtentwicklung führen schließlich dazu, dass die vorliegende Arbeit lediglich eine Momentaufnahme darstellen kann. Dies ist dem rasant fortschreitenden Wandel der Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung aufgrund wachsenden externer internationaler und nationaler Einflüsse,³¹ aufgrund der zahlreichen Änderungen auf Seiten der Gesetzgebung,³² der Rechtsprechung³³ sowie der Förderstrategien von Europäischer Union, Bund, Länder und Gemeinden geschuldet,³⁴ die erhebliche Auswirkungen auf den Stadtumbauprozess haben.

³⁰ Vgl. hierzu u.a. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Grundstückswertermittlung im Stadtumbau; *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344ff.; *Dransfeld/Lehmann*, Grundstückswertfragen im Stadtumbau. Expertise.

³¹ Wer hätte noch vor ca. zwei Jahren erwartet, dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Arbeitslosigkeit, kommunale Schuldenlast der Gemeinden etc.) so schnell verbessern würden?

³² Vgl. zuletzt die Neuregelungen durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

³³ Vgl. jüngst die Urteile zur Ausschreibungspflicht städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit Durchführungsverpflichtungen.

³⁴ Vgl. hierzu u.a. die veränderte Kohäsions- und Regionalpolitik der EU seit 2007 sowie die jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung.

1.3 Methodik und Aufbau der Arbeit

Der methodische Ansatz der vorliegenden Untersuchung stützt sich im Wesentlichen auf zwei methodische Säulen, namentlich auf die *Theoriebildung* durch systematische Literatur- und Dokumentenanalyse sowie auf *empirische Untersuchungen* in Gestalt von Fallstudien mit systematischen Experteninterviews und einer schriftlichen Befragung der Akteure im Stadtumbau.

Die **Theoriebildung** basiert zunächst auf einer Analyse des Stadtumbauprozesses (Akteure, Strategien, Instrumente) durch Auswertung schriftlicher Materialien wie Dokumente und Pressemitteilungen der relevanten Stadtumbauakteure (Bund, Länder, Gemeinden; Wohnungswirtschaft), Studien wissenschaftlicher Institute sowie Zeitschriftenartikel und Proceedings wissenschaftlicher Tagungen zu aktuellen Entwicklungen im Stadtumbau. Dabei werden alle Dokumente, Gesetze und Literaturquellen in der Arbeit berücksichtigt, die bis Ende Mai 2008 veröffentlicht worden sind. Fortgesetzt wird der Beitrag zur Theoriediskussion durch die Beschäftigung mit der Kommunikationstheorie sowie einem gewandelten Steuerungs- und Planungsverständnis im Zuge der in Abschnitt 1.1 skizzierten Veränderungsprozesse.

Zur Untermauerung der Theoriebildung bezieht die Arbeit weitere Grundlagen aus einer zweistufigen **empirischen Untersuchung** ein, bei der die Plausibilierung und Objektivierung der bisher gewonnenen Feststellungen im Vordergrund steht. Nach Auswertung von über 30 Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzepten³⁵ werden leitfadengestützte qualitative Experteninterviews mit Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung und Wohnungswirtschaft geführt. Das Erkenntnisinteresse besteht darin, die Wirkungen, Hemmnisse und Erfolgsbedingungen des für den Stadtumbau zur Verfügung stehenden städtebaulichen Instrumentariums zu hinterfragen. Darauf aufbauend wird eine schriftliche Befragung zu den inhaltlichen Schwerpunkten vertraglicher Regelungen im Stadtumbau bei ausgewählten Städten und Gemeinden durchgeführt. Die ausführliche Erläuterung der empirischen Vorgehensweise erfolgt in Abschnitt 3.1.1.

Beide Säulen sind eng miteinander verknüpft, indem theoretisch gewonnene Erkenntnisse jeweils anhand empirischer Befunde überprüft und validiert oder falsifiziert werden sollen. Beide Vorgehensweisen ergänzen sich daher im Sinne einer Methodenkombination (vgl. Abbildung 1.1).

Die Untersuchung erfolgt **instrumentenzentriert**. Es wird daher davon abgesehen, eine oder mehrere Gemeinden als Fallstudien in Form von Referenzbeispielen heranzuziehen. Ein fallbeispielbezogener Block hätte es für den ortsspezifischen Instrumenteneinsatz notwendig gemacht, die stadtspezifischen Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien ausführlich zu erläutern, zusätzliche lokale Entscheidungsträger zu interviewen sowie landes- und kommunalrechtliche Herangehensweisen zu interpretieren. Im Ergebnis wären die herausgearbeiteten Erkenntnisse für die betroffene Gemeinde zwar höchst interessant, die Übertragbarkeit und Aussagefähigkeit für andere Städte und Gemeinden allerdings sehr begrenzt. Demnach soll in der Untersuchung der Versuch unternommen werden, möglichst allgemeingültige Aussagen unter gewöhnlichen Bedingungen in Bezug auf den Instrumenteneinsatz im Stadtumbau herauszufiltern. Dazu erfolgt sowohl eine Klassifizierung von Problem- und Strategiegebieten als auch eine Systematisierung des Instrumentariums. Auch wird keine Trennung zwischen „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ vorgenommen, wie es die Bund-Länder-Städtebauförderung gegenwärtig noch vorsieht.

³⁵ Die Auswertung der im Anhang aufgelisteten Stadtentwicklungskonzepte von schrumpfenden Städten und Gemeinden erfolgte vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 vorgenommenen Systematisierung von (stadtumbaubedingten) Problemlagen, Leitbildern, Strategien, Maßnahmen und Gebietskulissen des Stadtumbaus. Eine umfangreiche Kritik an den erstellten Konzepten bzw. eine vergleichende Gegenüberstellung der Konzeptinhalte wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen.

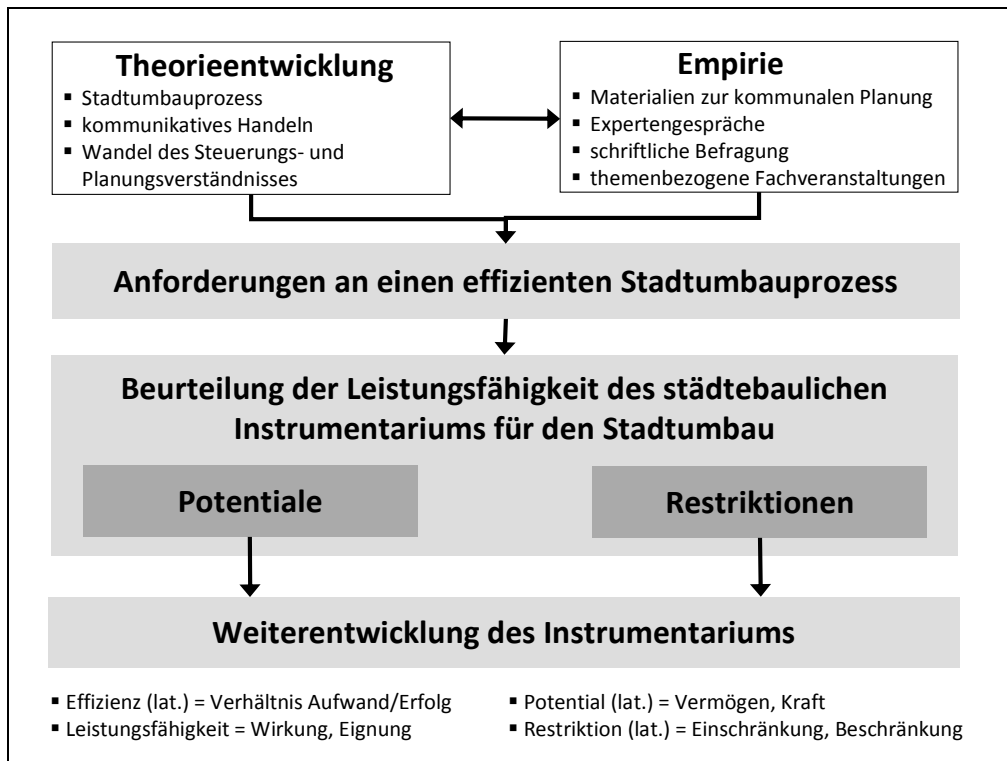


Abbildung 1.1: Methodik der Arbeit.

Die Arbeit gliedert sich in drei Blöcke (vgl. Abbildung 1.2), wobei sich der erste Block (Kapitel 2) mit den Anforderungen an den Stadtumbauprozess auseinandersetzt, der zweite mit der Leistungsfähigkeit des städtebaulichen Instrumentariums zum Stadtumbau (Kapitel 3) und der dritte mit der Fortentwicklung desselben (Kapitel 4).

In **Kapitel 2**, Abschnitt 2.1, wird zunächst eine Einordnung des Stadtumbaus in den Gesamtkontext der Stadtentwicklung vorgenommen, gefolgt von einer Explikation des Stadtumbaubegriffes. Abschnitt 2.2 widmet sich den am Stadtumbau beteiligten Akteuren, die sich im Wesentlichen in drei Gruppen differenzieren lassen (Gemeinde, Wohnungswirtschaft, Bürger) und sich hinsichtlich ihrer Kooperationsbereitschaft im Rahmen von Stadtumbauprojekten deutlich unterscheiden. Diese Feststellung ist Anlass für einen Exkurs im Abschnitt 2.3, in dem eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Kooperationsverständnisses³⁶ sowie den Vor- und Nachteilen kooperativem Handeln erfolgt. Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts sind die städtebaulichen Leitbilder im Rahmen des Stadtumbaus, deren Funktionen im aktuellen Umgang mit Schrumpfungsprozessen beschrieben und analysiert werden. Die Entwicklung von Leit- und Zielvorstellungen setzt sich fort in Abschnitt 2.5 mit einer Systematisierung von Stadtumbaustrategien und –maßnahmen, und zwar in gebietsbezogener Differenzierung. Weiterhin wird eine Klassifizierung von städtischen Problemgebieten sowie Stadtumbaugebieten vorgenommen, die den Ausgangspunkt für einen Instrumenteneinsatz bilden. In Abschnitt 2.6 werden abschließend Empfehlungen für einen effiziente(re)n Stadtumbauprozess gegeben.

Aus dem erarbeiteten Wissen über den Stadtumbau als kooperativen Prozess lassen sich in **Kapitel 3** sodann die erforderlichen Erkenntnisse über das städtebauliche Instrumentarium zur Steuerung des Stadtumbaus gewinnen. Hierzu erfolgt zunächst eine allgemeine Auseinandersetzung mit den Begriffen „Steuerung“ und „Instrument“, verbunden mit einer Erläuterung des Forschungsansatzes und der Erhebungsmethoden (Abschnitt 3.1). Umfang und Komplexität des Instrumentariums machen es für eine bessere Beurteilung der Leistungsfähigkeit erforderlich, die Instrumente zu systematisieren. Zu unterscheiden sind demnach Planungsinstrumente als Grundlage für den Stadtumbau (Abschnitt 3.2), finanzielle und ökonomische Instrumente (Abschnitt 3.3) sowie - nach Art der Durchsetzung – konsensuale Instrumente (Abschnitt 3.4),

³⁶ Verdeutlicht wird der Wandel des Kooperationsverständnisses durch drei Diskurse, die sich auf steuerungstheoretischer, planungstheoretischer und städtebaurechtlicher Ebene vollziehen (vgl. hierzu die Abschnitte 2.3.3.1 bis 2.3.3.3).

hoheitliche Instrumente (Abschnitt 3.5) und Mischformen zwischen hoheitlichen und kooperativen Ansätzen in Gestalt von Selbstorganisationsinstrumenten (Abschnitt 3.6). Alle Steuerungsebenen werden hinsichtlich der Leistungsfähigkeit überprüft, wobei der Schwerpunkt auf der Bewertung der konsensualen Vorgehensweise liegt.

Eine zusammenfassende Bewertung des instrumentellen Paradigmenwechsels im Zuge des Stadtumbaus in Abschnitt 3.7 bildet die Grundlage für **Kapitel 4**, in dem aufbauend auf den festgestellten Unzulänglichkeiten Vorschläge zur Weiterentwicklung des vorhandenen Instrumentariums erarbeitet werden (Abschnitt 4.2). Im Anschluss daran sollen Handlungsempfehlungen helfen, den Stadtumbauprozess aus instrumenteller Sicht zu optimieren und konsensuale Bemühungen weiter zu stärken (Abschnitt 4.3).

Kapitel 5 fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit zusammen und gibt einen Ausblick auf den weiterführenden Forschungsbedarf.

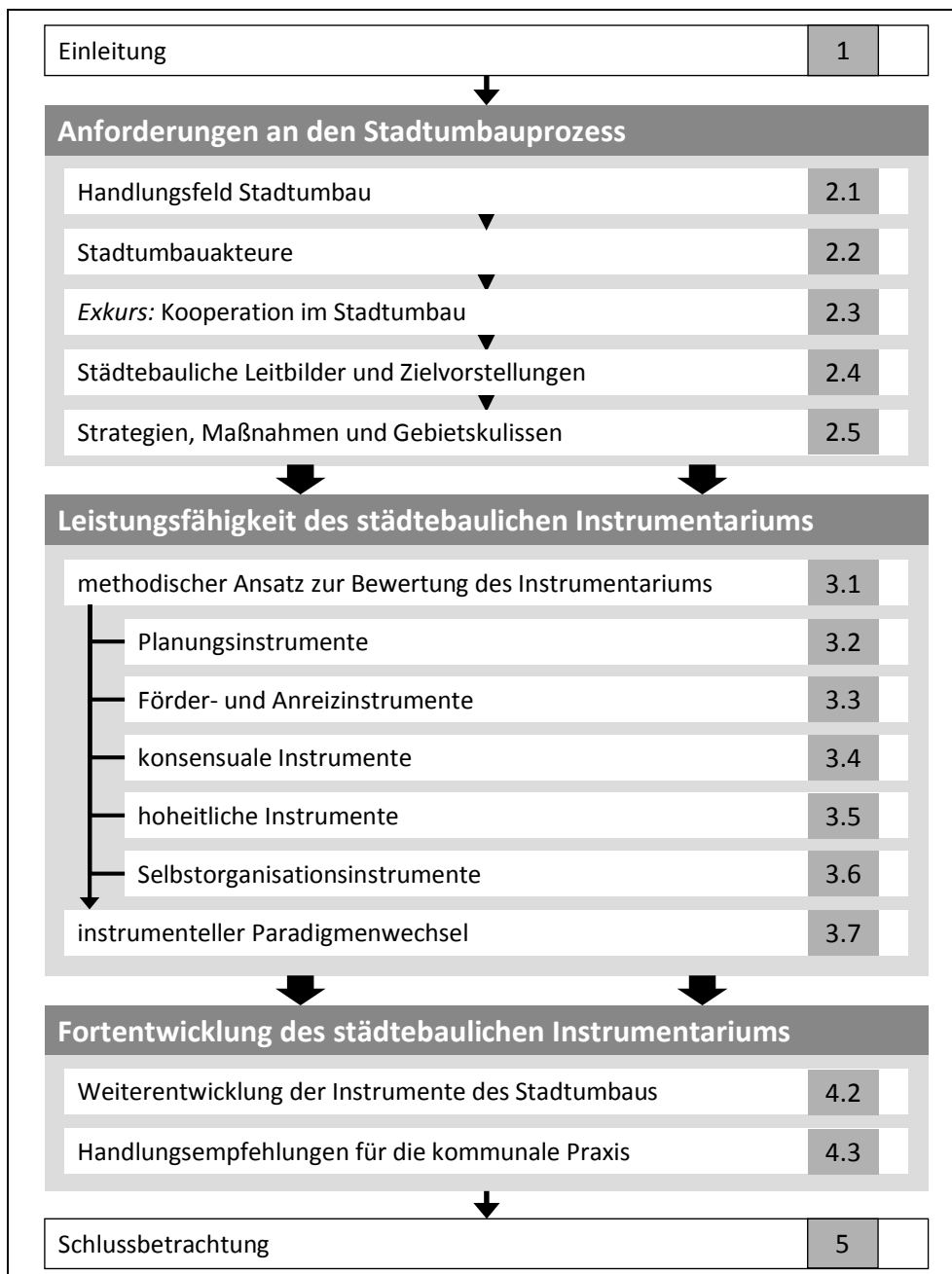


Abbildung 1.2: Aufbau der Arbeit.³⁷

³⁷ Die Nr. geben die Kapitel bzw. Abschnitte in der vorliegenden Arbeit an.

2 Stadtumbau als kooperativer Prozess

2.1 Handlungsfeld Stadtumbau

„Es ist noch offen, ob unsere menschliche Phantasie in der Lage sein wird, Lösungsmodelle für zu erwartende Schrumpfungsprobleme zu konzipieren und ein mögliches Ende von Städten zu verhindern.“

Paul Klemmer 2004¹

2.1.1 Einordnung des Stadtumbaus in den Gesamtkontext der Stadtentwicklung

Für die Bezeichnung der gegenwärtigen Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen hat sich in den letzten Jahren der Begriff Stadtumbau herauskristallisiert, dessen Entstehungsprozess, Zielsetzungen und Handlungsfelder im Folgenden dargestellt werden sollen. Damit einher geht der Versuch einer Begriffsdefinition, die Klarheit hinter die bis heute missverständlich und unterschiedlich interpretierbare Wortschöpfung bringen soll. Zuvor bedarf es jedoch einer Einordnung des Stadtumbaus in die Gesamtentwicklung einer Stadt, welche nicht nur die städtebauliche Entwicklung, sondern auch gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Veränderungsprozesse beinhaltet.

Vor diesem Hintergrund kann der Begriff der **Stadtentwicklung** als Oberbegriff für den Handlungsbereich des Stadtumbaus angesehen werden. Unter Stadtentwicklung lassen sich alle Veränderungen der Stadtstruktur verstehen; zu unterscheiden sind hierbei im Wesentlichen strukturelle und räumliche Veränderungen. Der strukturelle Wandel der Städte und Gemeinden bezieht sich auf Veränderungen in demografischer, ökonomischer, sozialer, fiskalischer und politischer Hinsicht, der räumliche Wandel auf die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Flächennutzung oder die räumliche Verteilung der Bevölkerung.² Der Begriff Veränderung suggeriert bereits, dass Stadtentwicklung ein dynamischer Prozess ist, der eine zukunftsgerichtete Herangehensweise verlangt.³ Auch der Begriff der Stadtstruktur bezeichnet in diesem Zusammenhang nicht lediglich die baulich-räumliche Kulisse der Stadt, sondern muss als Ausdruck der gesellschaftlichen Gesamtentwicklung der Stadt angesehen werden.

Da Städte und Gemeinden als dynamische Siedlungsform einem ständigen Wandel unterworfen sind, haben sich auch die zentralen Aufgaben der Stadtentwicklung im Laufe der Zeit und an verschiedenen Orten erheblich verändert.⁴ Will man eine Untergliederung des Sammelbegriffs Stadtentwicklung vornehmen, so bietet sich eine Unterscheidung in die drei Handlungsfelder Stadterweiterung, Stadterneuerung und Stadtumbau an (vgl. hierzu auch Abbildung 2.1).⁵ Während in der Vergangenheit zumeist ein Handlungsfeld in der Stadtentwicklung dominierte – seit jeher die Stadterweiterung und seit den 1970er Jahren zusätzlich die Stadterneuerung, so ist heutzutage ein Zusammenwirken der drei Handlungsbereiche festzustellen. Dies ist bedingt durch die Gleichzeitigkeit und das Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen, welche sich auf lange Sicht noch verstärken werden.

Zur inhaltlichen Einordnung und Abgrenzung des Stadtumbaus bedarf es einer kurzen Analyse der anderen beiden Handlungsbereiche der Stadtentwicklung.

Zu nennen ist hier zunächst das Handlungsfeld der **Stadterweiterung**, also des Wachstums der Städte an ihren Rändern.⁶ Angesichts der positiven Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie eines gestiegenen Wohlstands stellte die zentrale Aufgabe im 19. Jahrhundert in Deutschland, wie in Europa allgemein, die Bewältigung des Siedlungswachstums und der baulichen Flächenbeanspruchung dar. Als grundlegend für den

¹ Zitiert in: Häußermann, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 230f.

² Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Albers, Stadtentwicklung, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1059ff.

³ Vgl. Voß, FuB 2004, S. 287ff., 288.

⁴ Vgl. ausf. zur Stadtentwicklung im Wandel BBR (Hrsg.), Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland – ein Überblick, S. 45ff.

⁵ So die Einteilung in: BT-Drucksache 15/4610 (30.12.2004), S. 22. Jessen konstatiert hierzu wie folgt: „Wie für wachsende, so gilt auch für schrumpfende Städte: Stadtentwicklung ist Stadterweiterung, Stadterneuerung und Stadtumbau zugleich, aber in anderer Gewichtung und mit teils anderer Richtung. Vgl. ders., in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), Stadtlichtungen, S. 47ff., 58.

⁶ Vgl. Albers, Stadtplanung, S. 239. Frick definiert Stadterweiterung als die Anlage neuer Stadtteile oder Quartiere am jeweiligen Stadtrand, in Bezug auf die Stadt im weiteren Sinne als jede zusätzliche Inanspruchnahme von bisher unbebautem Land für Siedlungszwecke. Vgl. ders., Theorie des Städtebaus, S. 111.

deutschsprachigen Raum kann das 1876 erschienene Buch von *Baumeister* „Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung“ angesehen werden.⁷

Ein ähnlich massiver Wachstumsschub erfolgte mit den Flüchtlingsströmen nach 1945 in die deutschen Städte. Während sich jedoch in der Bundesrepublik einerseits relativ kompakte Großwohnsiedlungen am Stadtrand herausbildeten, insbesondere Ende der 1960er bis Mitte der 1980er Jahre, und andererseits aufgelockerte und offen bebaute Einfamilienhausgebiete entstanden, dominierten in der DDR Stadterweiterungsvorhaben in Gestalt von Wohngebieten in industrieller Plattenbauweise. Auch nach der Wiedervereinigung setzten sich die Suburbanisierungsprozesse fort und haben mittlerweile alle wichtigen Stadtfunktionen (Wohnen, Büro, Einzelhandel) erfasst.

Für die Zukunft ist aufgrund des prognostizierten und in vielen Regionen schon eingetretenen Bevölkerungsrückgangs anzunehmen, dass sich die Notwendigkeit von Stadterweiterungen abschwächen wird. Dennoch werden sich einzelne Städte und Gemeinden im Bundesgebiet erweitern, selbst dort, wo in bestehenden Stadtquartieren Leerstände und Abrisse an der Tagesordnung sind.⁸ Hierbei wird es sich allerdings in der Regel um keine großen Neuplanungen, sondern eher um kleinteiligere Stadterweiterungen handeln, deren Planung und nachhaltige Gestaltung auch in näherer Zukunft eine städtebauliche Herausforderung bleibt.

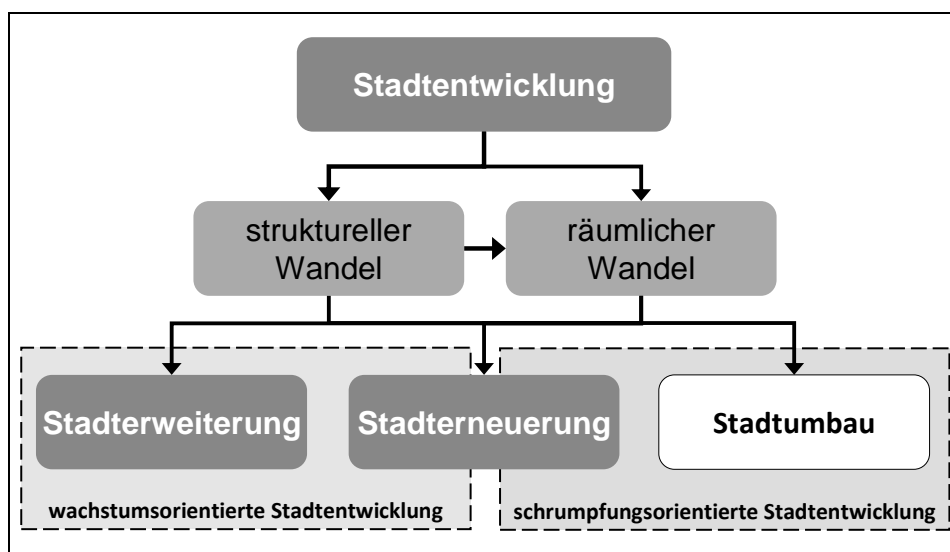


Abbildung 2.1: Handlungsbereiche der gegenwärtigen Stadtentwicklung.

Das zweite zentrale Aufgabenfeld der Stadtentwicklung stellt die **Stadterneuerung** dar. Zwar wurde Stadtentwicklung bisher zumeist mit Wachstum gleichgesetzt, doch erwuchs nach einer weiteren Phase der Siedlungserweiterung in Westdeutschland Ende der 1960er Jahre die Erkenntnis, dass zahlreiche städtische Altbauquartiere zu vernachlässigen drohten und somit die Erhaltung, Modernisierung und Verbesserung alter Bauten von Nöten sei. Was *Jacobs* für die USA⁹ und *Mitscherlich* wenig später auch für die deutschen Städte¹⁰ konstatierten – wenn auch jeweils mit unterschiedlichen Akzentuierungen – wurde schließlich zu Beginn der 1970er Jahre Wirklichkeit: Die Einführung des Städtebauförderungsgesetzes im Jahre 1971 führte zu einer Umkehr der Städtebaupolitik, und zwar weg vom auf Neubau fixierten Städtebau hin zur bestandsorientierten Stadtentwicklung.¹¹

Mit dem Begriff der Stadterneuerung wird eine Verbesserungs- und Sanierungstätigkeit bezeichnet, die auf Erhaltung der Nutzung des jeweiligen Stadtgebietes gerichtet ist, somit also im Unterschied zum gegenwärtigen Stadtbau keine funktionelle (qualitative oder quantitative) Änderung des Stadtgefüges bewirkt.¹² Da es sich bei der Stadterneuerung um die Behebung der funktionellen und strukturellen Mängel bestehender

⁷ *Baumeister*, Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung.

⁸ Vgl. BT-Drucksache 15/4610 (30.12.2004), S. 27.

⁹ *Jacobs*, The death and life of great American Cities.

¹⁰ *Mitscherlich*, Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden.

¹¹ Die Kurskorrektur von einer auf Wachstum ausgerichteten Städtebaupolitik zu einer Rückbesinnung auf den Bestand wurde eingeleitet durch den Städtebaukongress „Rettet unsere Städte jetzt“ im Jahr 1971.

¹² Vgl. Adrian, in: *ARL (Hrsg.)*, Grundriß der Stadtplanung, S. 480 sowie *Albers*, Stadtplanung, S. 244.

Stadtgebiete handelt, reicht das Aufgabenfeld weiter als bei der **Stadtsanierung**, bei der es sich im Wesentlichen um eine Verbesserung wohnungshygienisch unzureichender Verhältnisse handelt.¹³

Nach der Intensität des Eingriffs können folgende Erneuerungskategorien unterschieden werden: Flächen- oder Totalsanierung (sog. „Kahlschlagsanierung“: Totalabriss und anschließender Neuaufbau), partielle Sanierung (Teilabbruch und Neuaufbau, Innenhofentkernung usw.), Objektsanierung (Instandsetzung und Modernisierung von Einzelgebäuden) und Wohnumfeldverbesserungen (z.B. Verkehrsberuhigung, Umgestaltung der Verkehrs- und Grundstücksflächen, Fassadenpflege und Farbgebung, Bepflanzung).

Während die Anfänge der Stadterneuerungsphase noch von einem eher flächenhaften Abriss von innerstädtischen Baublöcken geprägt waren, so erfolgte spätestens im Zuge des Europäischen Denkmalschutzjahres 1975 ein Wendepunkt mit der Zielsetzung einer behutsamen und erhaltenden Stadterneuerung. Von nun an entwickelte sich die Stadterneuerung zu einer städtebaulichen Daueraufgabe, bei der neben innerstädtischen Altbauquartieren verstärkt auch problematische Neubaubestände ins Blickfeld rückten.¹⁴

Seit der Wiedervereinigung ist der Prozess der Erhaltung und Aufwertung bestehender Stadtteile im besonderen Maße auch für die neuen Bundesländer von Bedeutung, was in einer nahezu völligen Vernachlässigung der Altbausubstanz zu Zeiten der DDR begründet liegt. Auch wenn sich die Gebietstypen ändern, in denen Stadterneuerungsmaßnahmen durchgeführt werden, so ist doch offensichtlich, dass der Stadterneuerung auch im Rahmen der zukünftigen Stadtentwicklung ein besonderer Stellenwert einzuräumen ist.

Was ist aber nun unter dem noch verhältnismäßig unerforschten **Stadtumbau** zu verstehen? Wie bereits ausgeführt wurde, ist der Stadtumbau im Gegensatz zur Stadterneuerung in der Regel auf eine Änderung der Stadtstruktur bzw. des Stadtgefüges gerichtet,¹⁵ stellt damit also keinen gänzlich neuen Handlungsbereich der Stadtentwicklung dar.

Stadtumbau gab es schon immer, zu nennen sind hier insbesondere Neugestaltungen oder Neustrukturierungen aufgrund von Bränden, Erdbeben oder Kriegszerstörungen (vgl. zu konkreten Beispielen Tabelle 2.1). Auch erhebliche Funktionsmängel und städtebauliche Missstände können die Ursache für einen Stadtumbau sein, so wie z.B. die Umgestaltungen von *Hausmann* in Paris im Jahre 1852, im Zuge derer neue übergeordnete Hauptstraßen dem vorhandenen kleinteiligen Netz überlagert wurden.¹⁶ Als erster Wegbereiter für den Stadtumbau im heutigen Sinne können *Schillings* Ausführungen zur „Inneren Stadterweiterung“ angesehen werden, der bereits 1921 auf die Notwendigkeit von „tief greifenden baulichen Umgestaltungen, durch die die Innenstadt den veränderten Verhältnissen angepasst wird“, hinweist.¹⁷ Der Begriff Stadtumbau fand allerdings erst in den 1970er Jahren erste Verwendung; Zeiten in denen die Ölkrise 1973 sowie der *Club of Rome* die „Grenzen des Wachstums“¹⁸ aufzeigten und erste rückläufige Bevölkerungsentwicklungen, vor allem in den westdeutschen Großstädten, zu verzeichnen waren. Erstmals stellte sich der *Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung* auf seiner Düsseldorfer Jahrestagung 1975 mit dem Thema „Stadtumbau“ der ständigen Auseinandersetzung mit dem Entwicklungs- und Wandlungsprozess der Industriegesellschaft.¹⁹ Zwei Jahre später kam *Göb* in einem Aufsatz über schrumpfende Städte zu folgender Erkenntnis:²⁰

„Der Bevölkerungsrückgang ist eine Bedrohung der Existenzfähigkeit unserer großen Städte. Die schrumpfende Stadt ist eine kranke Stadt. Eine nachhaltige Trendumkehr ist nur dadurch zu erreichen, dass in den bedrohten Innenstadtquartieren Stadterneuerung, Stadtumbau und Modernisierung vordringlich durchgeführt werden.“

Diese Ausgangssituation änderte sich auch in den 1980er Jahren nicht grundlegend. Angesichts der stagnierenden Bevölkerungszahlen sowie einer erhöhten Arbeitslosigkeit stand wiederum die „erhaltende“ Erneuerung alter und zumeist innerstädtischer Stadtquartiere im Vordergrund, zusätzlich neuerdings auch eine ökologisch orientierte Stadtentwicklung. Der vielerorts gestiegene Wohlstand führte aber auch zu veränderten

¹³ Gem. *Borchard*, Städtebau, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1054.

¹⁴ Vgl. *Autzen/Becker/Schäfer*, IZR 1986, S. 553ff.

¹⁵ Vgl. *Albers*, Stadtplanung, S. 244.

¹⁶ Siehe dazu auch *Jordan*, Die Neuerschaffung von Paris. Baron G. E. Haussmann und seine Stadt.

¹⁷ Vgl. *Schilling*, Innere Stadterweiterung, S. 14. In der Einführung zum Buch von Cornelius Gurlitt heißt es: „Schillings „Innere Stadterweiterung“ behandelt ein Gebiet des Städtebaus, das bisher in der Literatur nur gelegentlich gestreift wurde: die Umgestaltung alter Stadtteile durch Durchbrüche und Sanierungen. Diese vollzieht sich unter wesentlich anderen Verhältnissen als die äußere Stadterweiterung.“

¹⁸ *Meadows/Meadows*, The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind.

¹⁹ *Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V.*, Stadtumbau. Aufgaben – Instrumente – Verfahren. Referate der Jahrestagung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 20. Juni 1975 in Düsseldorf.

²⁰ Vgl. *Göb*, AfK 1977, S. 149ff., 166.

Wohnwünschen, die mit einer verstärkten Förderung und Errichtung neuer Eigenheimgebiete einherging. Somit war das Jahrzehnt durch eine Parallelität von behutsamer Stadterneuerung und Stadterweiterungsvorhaben gekennzeichnet.

Der politischen Thematisierung der demografischen Veränderungen (sinkende Geburtenzahlen, Alterung der Bevölkerung, Zuwanderung), des wirtschaftsstrukturellen Wandels (u.a. Tertiärisierung der Wirtschaft) sowie der damit einhergehenden Auswirkungen auf die Stadtentwicklung wurde zu dieser Zeit wenig Bedeutung geschenkt, auch wenn es bereits warnende Hinweise gab.²¹ Insbesondere die beiden Stadtsoziologen *Häußermann* und *Siebel* wiesen in ihren Aufsätzen und Büchern bereits frühzeitig auf den neu auftretenden Typus der „schrumpfenden Stadt“ hin. In einem Aufsatz in der Wochenzeitung „Die Zeit“ aus dem Jahre 1985 heißt es wie folgt:²²

„Unsere gewohnten Bilder von Großstadt sind geprägt vom Wachstum: höher, größer, dichter, überbordende Geschäftigkeit, ständige bauliche Veränderung. Dies wird in Zukunft nicht mehr für alle Großstädte gelten. Stagnation und Entleerung werden als neue Farben das Großstadtbild verändern.“

1987 beschreiben die beiden Wissenschaftler in ihrem Buch „Neue Urbanität“ die neue Situation für die Stadtentwicklung folgendermaßen:²³

„Seit über 150 Jahren ist Stadtentwicklung identisch mit Wachstum. Dies hat sich grundsätzlich gewandelt. [...] Einigen wenigen Städten, die noch das gewohnte Bild von wachsendem Wohlstand, neuen Arbeitsplätzen und spektakulären Neubauten bieten, stehen stagnierende oder gar schrumpfende Städte gegenüber.“

Trotz dieser vorausschauenden (und richtigen) Einschätzungen hat sich das Handlungsfeld des Stadtumbaus zur Bewältigung des Bevölkerungsrückgangs und einer rückläufigen Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit in der Städtebaupolitik damals noch nicht etabliert. Zwar wurden andere Formen von Stadtpolitik gefordert, die Begriffsverwendung erfolgte in den 1980er Jahren allerdings zumeist lediglich im Kontext eines „ökologischen Stadtumbaus“.²⁴

Diese „Vernachlässigung“ setzte sich auch in den 1990er Jahren fort, in denen die Nachhaltigkeit zum Oberziel der Stadtentwicklung erkoren und damit zur dominierenden Zielvorstellung wurde.²⁵ **Nachhaltige Stadtentwicklung** bezeichnet die langfristige und umfassende Sicherung der Lebens- und Leistungsfähigkeit der sozialen, ökonomischen, ökologischen und baulich-räumlichen Systeme von Stadt unter weit gehendem Verzicht auf die Nutzung nichtregenerierbarer Ressourcen.²⁶ Im Rückblick auf das Jahrzehnt bleibt die Erfüllung dieser Zielsetzung fraglich, gerade im Hinblick auf die Ressource Boden war eine erhöhte Flächeninanspruchnahme festzustellen.

Die Thematisierung der Stadtschrumpfung als dominante Entwicklung erfolgte erst Ende der 1990er Jahre, als nach Jahren des (wirtschaftlichen und demografischen) Wachstums, z.T. bedingt durch die Wiedervereinigung, insbesondere in Ostdeutschland zunehmend Nachfragerückgänge sowie Wohnungsleerstände zu verzeichnen waren. Die auf Initiative der Wohnungswirtschaft 1998 von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ kam in ihrem im Jahr 2000 erschienen Bericht zu dem Ergebnis, dass in Ostdeutschland über eine Millionen Wohnungen (13 % des Bestandes) leer stehen.²⁷

Spätestens seit diesem Bericht war das Thema Stadtumbau als flächendeckendes Problem – zunächst in ostdeutschen Städten und Gemeinden– anerkannt. Es folgte die Initiierung der Bund-Länder-Programme Stadt

²¹ So insb. die Zeitschrift *Bauwelt* 1985/*Stadtbauwelt* 86, deren Ausgabe den Fokus auf die „Planung der Schrumpfung“ legt. Vgl. hierzu u.a. die Aufsätze von *Ganser*, Zur Lage. Rückbau: Konjunkturprogramm oder soziale Perspektive?, *Reiß-Schmidt/Zwoch*, Fortschritt durch Rückbau? sowie von *Autzen/Becker*, Moderne Zeiten: Aufwertung, Rückbau oder was sonst?

²² Vgl. *Häußermann/Siebel*, Die Chancen des Schrumpfens. Plädoyer für eine andere Großstadtpolitik, in: *Die Zeit* vom 22. März 1985.

²³ Vgl. *Häußermann/Siebel*, *Neue Urbanität*, S. 7f.

²⁴ *Ekhart Hahn*, Architekt und Stadtökologe, prägte 1982 den Begriff „Ökologischer Stadtumbau“, vgl. ders., *Ökologischer Stadtumbau. Konzeptionelle Grundlegung*. In Bezug auf den gegenwärtigen Stadtumbau vgl. auch *Deilmann/Gruhler/Böhm*, *Stadtumbau und Leerstandsentwicklung aus ökologischer Sicht*.

²⁵ Wichtige internationale Etappen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind die Rio-Konferenz 1992 und die Istanbul-Konferenz 2002 sowie die Agenda 21 bzw. Habitat-Agenda. Auch die Europäische Union unterstützt im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung, vgl. hierzu Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 – Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/1-210/11 vom 31.7.2006.

²⁶ Vgl. *Frick*, *Theorie des Städtebaus*, S. 201.

²⁷ Vgl. *Pfeiffer/Simons/Porsch*, *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*, S. 2.

umbau Ost im Jahre 2001 und Stadtumbau West drei Jahre später, was den Stadtumbau zu einem zentralen Aufgabenfeld der Stadtentwicklung werden ließ und einen Paradigmenwechsel vom gesteuerten Wachstum zum geordneten Rückzug einleitete.

Ausgangssituation für Stadtumbaumaßnahmen	Beispiele
Stadtumbau als Reaktion auf <ul style="list-style-type: none"> ▪ Brände ▪ Erdbeben ▪ Kriegszerstörungen ▪ Städtebauliche Missstände ▪ Großereignisse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ London 1666, Göppingen 1782, Hamburg 1842 ▪ Lissabon 1755 ▪ Wiederaufbau nach dem 1. und 2. Weltkrieg (1918/1945) ▪ Paris 1852 (Haussmann, <i>grands travaux</i>) ▪ Barcelona, in Vorbereitung der Olympischen Spiele 1992
Stadtumbau als Reaktion auf mehrheitlich ökonomische Schrumpfungsvorgänge	Stadtumbau in den 1980/1990er Jahren <ul style="list-style-type: none"> ▪ IBA Berlin-West 1984-1987 ▪ IBA Emscher Park 1989-1999 ▪ <i>Urban regeneration</i> in England (Liverpool, Manchester u.a.) ▪ <i>Urban renewal</i> in den USA
Stadtumbau als Reaktion auf demografische und ökonomische Schrumpfungsprozesse	Stadtumbau seit ca. 2000 <ul style="list-style-type: none"> ▪ Städte des Programms Stadtumbau Ost (365 Programmkommunen von 2002 bis 2008) ▪ 16 Pilotstädte des Programms Stadtumbau West (z.B. Gelsenkirchen, Völklingen, Wilhelmshaven) ▪ IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010

Tabelle 2.1: Unterschiedliche Anlässe für Stadtumbaumaßnahmen im Laufe der Geschichte (einschließlich ausgewählter Beispiele).

2.1.2 Zum aktuellen Verständnis des Stadtumbaubegriffs

Aber was ist so neu am gegenwärtigen Stadtumbau, wo Städte doch bereits seit ihrer Entstehung permanent umgebaut wurden?

Neu ist Stadtumbau insbesondere zur Bewältigung einer massiven Schrumpfung der Bevölkerung.²⁸ Während bereits in der Vergangenheit punktuelle Wohnungsleerstände, fehlende finanzielle Handlungsspielräume und der wirtschaftliche Strukturwandel den Städten Probleme bereiteten, so sind Dimension, Geschwindigkeit und Komplexität der gegenwärtigen demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen einmalig im Vergleich zu früheren (Schrumpfungs-)Entwicklungen. Die Veränderungen in Bevölkerungsstruktur und –anzahl, die Globalisierung in Verbindung mit dem radikalen Umbruch der Industriegesellschaft sowie die „Erosion städtebaulicher Ökonomien“²⁹ (in Ostdeutschland) führen dazu, dass die Funktionsfähigkeit ganzer Städte bzw. einzelner Stadtteile als gefährdet angesehen werden muss. Erschwerend kommt hinzu, dass die zu beobachtenden Schrumpfungsprozesse stark regional bzw. gesamt- und teilstädtisch differenziert auftreten, sich also qualitativ und quantitativ erheblich voneinander unterscheiden.

Darüber hinaus ist neu, dass die Steuerung des Stadtumbaus vor dem Hintergrund des sich verschärfenden nationalen und internationalen Wettbewerbs nur im Zusammenspiel aller städtischen Akteure (Gemeinde, Wohnungswirtschaft, Bürger) gelingen kann. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Gemeinden bedarf es zudem einer interkommunalen Abstimmung, die gewährleistet, dass die unmittelbar angrenzenden Gemeinden die Durchführung des Stadtumbaus nicht konterkarieren.

Somit stellt sich letztendlich die Frage, was nun unter dem Begriff **Stadtumbau** konkret zu verstehen ist. Eine erste Analyse der städtebaulichen Literatur zeigt, dass eine Präzisierung des Begriffs bisher nur unzureichend erfolgt ist, und die Begriffe „Stadtschrumpfung“, „Stadtumbau“, „Rückbau“ und „Abriss“ meistens unscharf und oftmals synonym für die Umsetzung bodenpolitischer Zielsetzungen, mithin für das gesamte Aufgabenfeld der Rahmensetzung und Steuerung der Nutzung sowie des Nutzungs- und Verfügungsrechts von Boden,

²⁸ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, IZR 2003, S. 695ff., 695.

²⁹ Vgl. Glock, BDI 2002, S. 3ff., 4.

Flächen und Land verwendet werden. Es scheint, als sei das Begriffsverständnis so komplex, wie es die Steuerungsaufgabe des Stadtumbaus selbst ist. Die historische Entwicklung spiegelt sich in den Begriffsdefinitionen in Tabelle 2.2 wider, wobei an dieser Stelle nur eine begrenzte Auswahl aufgezeigt wird.

Definitionen für den Begriff Stadtumbau	Verfasser
Als „Stadtumbau“ wird die quantitative oder qualitative Änderung der Bodennutzungen in bereits gebauten Bereichen bezeichnet, die vorhandene, vermutete oder prognostizierte Bedürfnisse befriedigen soll.	<i>Adrian</i> (1983) ³⁰
Stadtumbau heißt daher: Bewältigung der Schrumpfung. Stadtumbau heißt also nicht Konversion von überholten Flächennutzungen in neue Nutzungen, heißt nicht Abriss veralteter Bausubstanz mit dem Ziel der modernen, besseren Neubebauung, sondern er heißt im Kern: Entfernung von nicht mehr benötigten Gebäuden und Anlagen ohne bauliche Nachnutzung der frei gewordenen Fläche, zumindest unter deutlicher Rückführung der baulichen Nutzung.	<i>Schmidt-Eichstaedt</i> (2003) ³¹
Stadtumbau bedeutet die mehr oder weniger harte gestalterische, soziale, kommunal- und finanzpolitische sowie infrastrukturelle Anpassung der bestehenden Städte an sich rapide wandelnde Verhältnisse – an die fortschreitende Suburbanisierung, an die zunehmend globalere Konkurrenz von Stadtregionen, an eine alternde Gesellschaft, an eine sich rasant verändernde Arbeitswelt, an tiefgreifende Wandlungen der Kommunikations- und Distributionstechnologien sowie an einen zunehmend privat betriebenen Städtebau.	<i>Bodenschatz/Kegler</i> (2005) ³²
Stadtumbau umfasst als gesamtgesellschaftliche Aufgabe alle Erfordernisse und Handlungsfelder auf der Ebene der Stadtentwicklungspolitik und –planung, die dazu beitragen, die Gegebenheiten an die Auswirkungen des sich vollziehenden Strukturwandels anzupassen und nachhaltig damit umzugehen. Er ist nicht alleine auf den baulichen Sektor beschränkt, sondern muss weiterhin u.a. die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Fragen der sozialen und infrastrukturellen Ausstattung, die Verbesserung der ökologischen Bilanz sowie die Gestaltung und Aufwertung der städtischen Lebensqualität insgesamt in den Prozess einbeziehen.	<i>Weidner</i> (2005) ³³
Mit dem Begriff „Stadtumbau“ werden politisch-planerische Reaktionen auf Bevölkerungsverluste und ökonomische Krisen der Städte bezeichnet – zunächst in Ostdeutschland, in jüngerer Zeit aber auch im Westen der Bundesrepublik. Die mit Fördermitteln des Bundes und der Länder untersetzten strategischen Konzepte sehen die Anpassung von Gebäude- und Wohnungsbeständen an gesunkene Einwohnerzahlen vor. Damit wird in erster Linie ein Beitrag zur Konsolidierung der von wachsenden Kosten und Insolvenz bedrohten großen Wohnungsunternehmen geleistet. Der Abriss leer stehender Wohnungen und die partielle Aufwertung städtischer Teilbereiche sollten dabei den Kernbereich von Maßnahmen bilden, die im Rahmen sog. Integrierter Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) entworfen werden.	<i>Bürkner/Kuder/Kühn</i> (2005) ³⁴

Tabelle 2.2: Zum unterschiedlichen Begriffsverständnis des Stadtumbaus.

Vergleicht man die Definitionen untereinander, so fallen bei der Begriffsbildung erhebliche Unterschiede auf. Während *Adrian* sehr allgemein vom Stadtumbau als (weiter gehende) Veränderungen bisheriger Bau- und Nutzungsstrukturen – ganz gleich aus welchem Anlass – spricht, so grenzt *Schmidt-Eichstaedt* das Handlungsfeld auf die Bewältigung von Schrumpfungsprozessen ein. Die Eingrenzung gemäß *Schmidt-Eichstaedt* geht sogar so weit, dass es sich beim Stadtumbau auch nur um ganz bestimmte Maßnahmen handeln soll, nämlich den Abriss oder (Teil-)Rückbau von baulichen Anlagen ohne bauliche Nachfolgenutzung. Die weiteren Begriffsbestimmungen erweitern diese (zu) enge Sichtweise jedoch und etikettieren den Stadtumbau als „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ zur „Anpassung bestehender Städte“ an die gewandelten Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft. Auch hier bestehen wieder Differenzen in Bezug auf den Anlass von Stadtumbaumaßnahmen. So sehen *Bürkner et al.* den Ausgangspunkt lediglich in Schrumpfungsvorgängen („Bevölkerungsverluste“, „ökonomische Krisen“), während *Bodenschatz* und *Kegler* die wandelnden gesellschaftlichen Verhältnisse und Ansprüche in den Vordergrund stellen.

³⁰ Vgl. *Adrian*, in: ARL (Hrsg.), Grundriß der Stadtplanung, S. 481.

³¹ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, IzR 2003, S. 695ff., 695.

³² Vgl. *Bodenschatz/Kegler*, Stadtumbau, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1092.

³³ Vgl. *Weidner*, Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, S. 110.

³⁴ Vgl. *Bürkner/Kuder/Kühn*, Regenerierung schrumpfender Städte. Theoretische Zugänge und Forschungsperspektiven, S. 5f.

Ausgehend von diesem unterschiedlichen Begriffsverständnis soll Stadtumbau im Rahmen dieser Arbeit folgendermaßen definiert werden:

Definition Stadtumbau

Unter Stadtumbau ist ein stadtregiionaler integrativer Ansatz zu verstehen, der darauf zielt, den durch demografische und wirtschaftliche Strukturveränderungen und Schrumpfungsprozesse verursachten städtebaulichen Funktionsverlusten der Städte und Regionen umfassend zu begegnen und deren Zukunftsfähigkeit durch die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen gezielt zu stärken.

Schlagwortartig zusammengefasst handelt es sich beim Stadtumbau um die „Gestaltung von Rückentwicklungsprozessen“³⁵ oder auch um eine „qualitative Weiterentwicklung der Stadtstrukturen“.³⁶

Stadtumbau versteht sich damit als ein **kontinuierlicher Prozess**, der die städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und infrastrukturelle Marktberreinigung und Anpassung der bestehenden Stadt an die sich wandelnden Bedarfe von Bevölkerung und Wirtschaft steuert.³⁷ Hierbei sieht sich das relativ neue Handlungsfeld hauptsächlich mit der enormen Herausforderung konfrontiert, bei rückläufigen Bevölkerungszahlen und schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit dauerhaftem Wohnungsleerstand und umfangreichen Militär-, Infrastruktur- sowie Industrie- und Gewerbebranchen umzugehen. Neben diesen – in dieser Größenordnung erstmals auftretenden – quantitativen Nachfragerückgängen sind weiterhin qualitative Nachfrageveränderungen festzustellen, die sich aufgrund des Wandels der Bevölkerungsstruktur (Alterung der Bevölkerung, Heterogenisierung etc.) ergeben. Die Steuerungsaufgabe beinhaltet auf diese Weise nicht zwangsläufig nur die Organisation von Schrumpfungsprozessen, da die Städte heutzutage in der Regel von einer Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungsvorgängen geprägt sind. Den Bevölkerungsverlusten im Stadtgebiet stehen zumeist gleichzeitig räumliche Suburbanisierungserscheinungen am Stadtrand gegenüber. Hierin liegt ein essentieller Unterschied zur klassischen Stadterneuerung in den vergangenen Jahrzehnten, die noch wesentlich durch demografische und wirtschaftliche *Wachstumskräfte* bestimmt wurde.

Insgesamt beschreibt der Stadtumbau ein **lernendes System**, dass sich auf die für die Zukunft zu erwartenden weit reichenden Veränderungen der demografischen, ökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen einstellen kann und sich regelmäßig anpasst.³⁸

Weiterhin steigt die Komplexität dadurch, dass der räumliche Anwendungsbereich des Stadtumbaus im Vergleich zu den Handlungsbereichen der Stadterweiterung und Stadterneuerung deutlich weiter zu fassen ist. Während Stadterweiterungen lediglich vereinzelt und von der Gemeinde gesteuert am Stadtrand ihren Platz finden und sich Stadterneuerungsvorhaben in der Vergangenheit zumeist auf die Innenstädte und Altbaubestände konzentriert haben, so stellt sich der Sachverhalt neuerdings schwieriger dar. Die durch den wirtschaftlichen und demografischen Wandel verursachten städtebaulichen Funktionsverluste verteilen sich in der Regel über das gesamte Stadtgebiet, auf allen funktionalen Ebenen (Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel) und dies durchweg ohne lange „Vorankündigung“, was eine umfassende Steuerung des Stadtumbauprozesses erschwert.

Allerdings greift auch eine gesamtstädtische Betrachtungsweise zu kurz, da der Stadtumbau und die damit verbundenen Auswirkungen der Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen nicht am Stadtrand Halt machen. So kann beispielsweise ein selektiv vorgenommener (lokaler) Abriss von bestimmten Wohnungsbeständen stadtregiional betrachtet zu erheblichen Verzerrungen am (regionalen) Wohnungsmarkt führen.³⁹ Ein **stadtregiionaler Stadtumbauansatz** ist folglich erforderlich, bei dem eine intensive regionale Abstimmung unerlässlich ist.

Zudem ist eine **integrative Herangehensweise** für die Zusammenführung von städtebaulicher Strukturentwicklung und wohnungswirtschaftlicher Marktanpassung notwendig. Eine erfolgreiche Konzeption des Stadtumbaus muss alle wichtigen Handlungs- und Politikfelder in den Entwicklungsprozess einbinden, also alle städtischen Funktionen sowie alle Ebenen der Stadtplanung umfassen (mehrdimensionaler, interdisziplinärer Ansatz).

³⁵ Spangenberg auf dem 73. DVW-Fortbildungsseminar am 12. November 2007 in Mainz zum Thema „Immobilienwertermittlung und Flächenmanagement beim Stadtumbau“.

³⁶ Vgl. Kabisch, in: Keim (Hrsg.), Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland, S. 69ff., 90.

³⁷ Vgl. zum Stadtumbau als Daueraufgabe auch Gatzweiler, Die alte Stadt 2005, S. 285ff.

³⁸ Ähnlich u.a. BBR (Hrsg.), Kommunale Planungspraxis quo vadis?, S. 7.

³⁹ So zutreffend Dransfeld, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 303ff., 303.

Hinter dem integrativen Ansatz verbirgt sich die Idee, dass sich die Ziele und Maßnahmen zur Bewältigung des Transformationsprozesses nicht auf die Verbesserung der baulichen und städtebaulichen Situation beschränken dürfen, sondern als ganzheitliches Planen und Handeln zu begreifen sind. Die Intention des Stadtumbaus liegt darin, nachhaltige Strukturen zu schaffen, die eine gezielte Erhaltung, Verbesserung und Weiterentwicklung von Stadtteilen unter städtebaulichen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Gesichtspunkten beinhaltet.

Damit ist Stadtumbau als eine übergreifende Aufgabe anzusehen, in der besondere Instrumente der Städtebaupolitik in Kombination mit anderen raumprägenden Politikfeldern wie Wohnungs-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik eingesetzt werden. Neben der Einbindung relevanter öffentlicher Akteure in die Prozesse des Stadtumbaus bedarf es der Mitwirkung privater Akteure, deren Interessen sich z.T. erheblich von denen der Gemeinde unterscheiden können. Die Bewältigung der negativen Folgen der demografischen Entwicklung sowie des ökonomischen Strukturwandels gelingt letztendlich nur im Zusammenspiel aller beteiligten Kräfte.

Allerdings wirft die gegebene Begriffsdefinition von Stadtumbau auch einige **Schwierigkeiten** auf. Es geht aus ihr beispielsweise nicht hervor, wer den Stadtumbauprozess letztlich federführend steuern soll. Die geforderte enge Verzahnung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Belange kann schnell dazu führen, dass nicht mehr die Gemeinde selbst, sondern die Wohnungswirtschaft die Durchsetzung des Stadtumbaus diktiert, und zwar weniger aus großräumig städtebaulichen oder sozialen, sondern zumeist aus kleinräumig-punktuellen betriebswirtschaftlichen Beweggründen. Die Folge wäre ein Stadtumbau als rein marktgesteuerter Prozess, der öffentliches Handeln nur noch in Ausnahmefällen erforderlich macht. Zur Klärung dieser Gefahr sei auf den Hauptteil der Arbeit sowie die Handlungsempfehlungen in Kapitel 4 verwiesen.

Hinzu kommt, dass durch die relativ „ausgedehnte“ Definition des Stadtumbaus eine Abgrenzung zum anfangs definierten Handlungsbereich der Stadterneuerung nunmehr Probleme bereitet. Da auch der Stadtumbau auf eine – wenn auch umfassendere, funktionale – Erneuerung zielt, können die beiden Aufgabenfelder in der gegenwärtigen Stadtentwicklung nicht mehr gleichrangig nebeneinander stehen. Vielmehr umfasst der Stadtumbau als übergeordneter Handlungsbereich mit seinen Erhaltungs- bzw. Aufwertungsmaßnahmen auch Maßnahmen der klassischen Stadterneuerung, die allerdings durch Rückbaumaßnahmen zusätzlich noch ergänzt werden. Auch räumlich ist der Anwendungsbereich des Stadtumbaus weiter gefasst. Während sich Stadterneuerungsvorhaben in der Regel auf einzelne Stadtteile oder Stadtquartiere beschränken, so stellt der Stadtumbau eine stadtregionale bzw. gesamtstädtische Aufgabe dar.

Des Weiteren ist auch das zusammengesetzte Schlagwort „Stadtumbau“ für den beschriebenen Prozessansatz nicht optimal gewählt. Einerseits lässt die Komponente „Stadt“ außer Acht, dass es sich um einen *stadtregionalen* Ansatz handeln muss und nicht nur Städte und Gemeinden, sondern auch Dörfer „umgebaut“ werden müssen,⁴⁰ andererseits deutet der Terminus „Umbau“ eher auf eine räumlich-bauliche Umgestaltung der Stadt hin, skizziert somit den beschriebenen integrativen Prozess nur unzureichend.

Entscheidender ist wohl aber noch, dass der Begriff per se noch gar nichts über die gegenwärtigen Bedingungen aussagt, unter denen sich der Umbau vollzieht. Stadtumbau gab es schon immer, wohingegen sich das aktuelle Begriffsverständnis auf eine „systematische Operationalisierung eines Schrumpfungsprozesses mit ökonomischen, rechtlichen und planerischen Instrumenten“⁴¹ erstreckt.

Die in der Fachliteratur schon mehrfach vorgeschlagene Bezeichnung „Die schlanke Stadt“ in Anlehnung an das Programm „Die soziale Stadt“ könnte hier Abhilfe schaffen, hat sich in der Praxis allerdings bis heute nicht durchgesetzt.⁴² Die Gemeinsamkeit beider Formulierungen – Stadtumbau/schlanke Stadt – besteht jedoch darin, dass sie vorwiegend positiv besetzt und euphemistisch für einen Sachverhalt stehen, der mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten verbunden ist.

Trotz dieser Einschränkungen soll im Rahmen dieser Arbeit der Begriff Stadtumbau beibehalten werden, allein wegen seiner inzwischen erfolgten Verbreitung in Politik und Wissenschaft. Vor dem Hintergrund der sich in den letzten Jahren verstärkenden und für den Stadtumbau unabdingbaren Kooperationsbestrebungen bietet sich auch die Verwendung der Formel „kooperativer Stadtumbau“ oder, übergeordnet und allgemeiner, die Bezeichnung „kooperative Stadtentwicklung“ an.

⁴⁰ Reinhardt empfiehlt in diesem Zusammenhang, von einem Stadt- und Dorfumbau zu sprechen. Vortrag von Reinhardt auf dem 73. DVW-Fortbildungsseminar am 12. November 2007 in Mainz zum Thema „Immobilienwertermittlung und Flächenmanagement beim Stadtumbau“.

⁴¹ Vgl. vhw-Arbeitsgruppe „Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“ (Hrsg.), Stadtumbau, Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 9.

⁴² Vgl. u.a. Tenz/Lang, die in ihrer Diplomarbeit „Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City“ den Begriff der „Lean City“ (lean, engl. = dünn, mager, knapp) prägen; siehe auch Hunger, IZR 2003, S. 647ff., 648.

2.1.3 Die rechtliche Verankerung des Stadtumbaus

Auch wenn es den Umbau der vorhandenen Stadt schon immer gab, so sind der Begriff des Stadtumbaus und das damit verbundene spezielle Steuerungsinstrumentarium erst mit der BauGB-Novelle 2004 in das Städtebaurecht aufgenommen worden.

Bereits im Dezember 2001 wurde vom *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* (BMVBW) eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt, deren Zielsetzung neben Vorschlägen zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rats über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme⁴³ in das Bauplanungsrecht darin bestand, die bestehenden gesetzlichen Regelungen dahingehend zu prüfen, ob und wie sie verbessert, insbesondere vereinfacht werden können. Die Expertenkommission kam im August 2002 im Hinblick auf die Regelungen des besonderen Städtebaurechts zu dem Ergebnis, dass das vorhandene Instrumentarium grundsätzlich auch für eine Stadtentwicklung geeignet sei, die sich Problemen abnehmender Bevölkerung, des Wohnungsleerstands und des Rückbaus zu stellen hat.⁴⁴ Dennoch sprach sie einen Prüfantrag an den Gesetzgeber aus, nach dem zu untersuchen sei, ob es in nennenswertem Umfang Bereiche gebe, in denen ein Rückbau in größerem Umfang erforderlich sei, ein Bedarf an städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nach den §§ 136ff. BauGB aber nicht bestehe.⁴⁵

Weiterhin wurde im Oktober 2002 auf Anregung des BMVBW gemeinsam mit dem *Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V.* (vhw) eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die das vorhandene städtebauliche Instrumentarium untersuchen und ggf. Neuregelungen für das BauGB erarbeiten sollte. Im Juni 2003 kam diese zu folgendem zusammenfassenden Ergebnis:⁴⁶

„Die Arbeitsgruppe ist der Überzeugung, dass die Probleme des Stadtumbaus vorrangig im Einvernehmen zwischen der privaten Wirtschaft und den Eigentümern sowie der öffentlichen Verwaltung gelöst werden sollten. Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB ist dazu ein bewährtes Instrument. Es wird empfohlen, die Auflistung der möglichen Inhalte von städtebaulichen Verträgen in § 11 Abs. 1 BauGB entsprechend zu ergänzen.“

Aufbauend auf diesen beiden Stellungnahmen sowie weiteren Gutachten⁴⁷ enthielt der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Anpassung des Baugesetzbuchs an die EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 15. Oktober 2003⁴⁸ erstmalig spezielle Regelungen zum Stadtumbau. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates vom 28. November 2003,⁴⁹ der Gegenäußerung der Bundesregierung vom 17. Dezember 2003⁵⁰ und schließlich auch der Ergebnisse des im April 2004 abgeschlossenen Planspiels zur BauGB-Novelle⁵¹ wurde die veränderte Fassung⁵² des Gesetzesentwurfs am 30. April 2004 vom Bundestag beschlossen; die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am 11. Juni 2004. Das am 30. Juni 2004 verkündete Gesetz ist am 20. Juli 2004 in Kraft getreten.⁵³

Mit der Einführung der Regelungen über den Stadtumbau im Dritten Teil des Zweiten Kapitels des BauGB sollte der besonderen und in Zukunft zunehmenden Bedeutung von Stadtumbaumaßnahmen in Reaktion auf die Strukturveränderungen vor allem in den Bereichen Demografie und Wirtschaft und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung Rechnung getragen werden.⁵⁴ Die rechtliche Verankerung unterstreicht, dass der Stadtumbau nicht nur ein Förderprogramm wie das 2001 von der Bundesre-

⁴³ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Planungen (ABl. EG L 197/30).

⁴⁴ Vgl. *BMVBW (Hrsg.)*, Novellierung des Baugesetzbuchs, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission, Rn 261.

⁴⁵ Ebenda, Rn 267.

⁴⁶ Vgl. *vhw-Arbeitsgruppe „Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“ (Hrsg.)*, Stadtumbau. Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 43. Die konkreten Vorschläge in Bezug auf die gesetzlichen Änderungen, Ergänzungen und Klarstellungen finden sich auf den S. 43f.

⁴⁷ *Pietzcker*, Gutachten zum Umsetzungsbedarf der Plan-UP-Richtlinie der EG im Baugesetzbuch v. 30.4.2002 sowie *Schmidt-Eichstaedt*, Expertise zur Überprüfung des Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmenrechts einschließlich des Förderrechts (unveröffentlicht).

⁴⁸ BR-Drucksache 756/03 (17.10.2003).

⁴⁹ BT-Drucksache 15/2250 (17.12.2003), S. 75ff.

⁵⁰ Ebenda, S. 90ff.

⁵¹ Sechs Städte (Bochum, Leipzig, Bocholt, Reutlingen, Forst, Freising) und zwei Landkreise (Cloppenburg, Parchim) überprüften auf der Grundlage ihrer Erfahrungen mit der Bauleitplanung den Regierungsentwurf zum geänderten BauGB. Vgl. *Bunzel*, ZfBR 2004, S. 328ff.

⁵² BT-Drucksache 15/2996 (28.04.2004).

⁵³ BGBl. I Nr. 31, S. 1359.

⁵⁴ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, Vorb. zu den §§ 171a bis 171d, Rn 1.

gierung beschlossene Programm „Stadtumbau Ost“ ist, sondern eine **städtebauliche Daueraufgabe**.⁵⁵ Die §§ 171a bis d BauGB zum Stadtumbau enthalten folgende aufeinander aufbauende Regelungen:

§ 171a BauGB	Stadtumbaumaßnahmen
§ 171b BauGB	Stadtumbaugebiet, städtebauliches Entwicklungskonzept
§ 171c BauGB	Stadtumbauvertrag
§ 171d BauGB	Sicherung von Durchführungsmaßnahmen

Nach § 171a Abs. 2 Satz 1 BauGB sind **Stadtumbaumaßnahmen** gesetzlich definiert als 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, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist.

Vergleicht man diese Definition mit der in Abschnitt 2.1.2 gegebenen Definition zum Stadtumbau, so ist festzustellen, dass die Stadtumbaumaßnahmen nur eine Teilmenge des gesamten Stadtumbauprozesses bilden. Während der Stadtumbau einen Ansatz beschreibt, der die Schritte Bestandsaufnahme/–analyse, Zieldefinition und Leitbildformulierung, Strategieentwicklung, Umsetzung und Erfolgskontrolle von Stadtumbaumaßnahmen beinhaltet, so spiegelt die Stadtumbaumaßnahme selbst lediglich einen Prozessausschnitt wider.

Die speziellen **Zielsetzungen** der Stadtumbaumaßnahmen ergeben sich aus § 171a Abs. 3 Satz 2 BauGB, wobei die Aufzählung der Beispiele nicht abschließend ist. Will man die hauptsächlichen Handlungsfelder des Stadtumbaus systematisieren, so bietet sich folgende Einteilung an:

1. *Förderung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung*
(§ 171a Abs. 3 Satz 2 Nrn. 2 und 6 BauGB)
 - a. Verbesserung der Wohnverhältnisse (sozialer Aspekt)
 - b. Verbesserung der Arbeitsverhältnisse (wirtschaftlicher Aspekt)
 - c. Verbesserung der Umweltverhältnisse (ökologischer Aspekt)
2. *Verbesserung der Raumstruktur, Stadtgestaltung und Bausubstanz*
(§ 171a Abs. 3 Satz 2 Nrn. 1, 3 und 7 BauGB)
 - a. Anpassung der Siedlungsstruktur an die Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft
 - b. Stärkung innerstädtischer Bereiche
 - c. Erhaltung der Altbaubestände
3. *Nutzungsanpassung unter Schrumpfbedingungen* (§ 171a Abs. 3 Satz 2 Nrn. 4 bis 6 BauGB)
 - a. Nutzungsänderung
 - b. Rückbau
 - c. Wieder- oder Zwischennutzung

Auch wenn die Fallbeispiele aus § 171a Abs. 3 Satz 2 Nrn. 4 bis 6 eine logische Prüfungsfolge aufweisen,⁵⁶ so drückt die Reihenfolge der einzelnen Maßnahmen jedoch keine Wertigkeit aus.

Die Vielfalt der gesetzlich beschriebenen maßgeblichen Ziele des Stadtumbaus stellt außerdem klar, dass Stadtumbaumaßnahmen keineswegs nur mit Rückbaumaßnahmen gleichzusetzen sind.⁵⁷ Ähnlich der Rechtslage in Sanierungsgebieten (§ 136 Abs. 1 BauGB) und Entwicklungsbereichen (§ 165 Abs. 1 BauGB) handelt es sich bei Stadtumbaumaßnahmen um **städtebauliche Gesamtmaßnahmen**,⁵⁸ mit denen die planerisch gesteuerte Neuordnung des Stadtumbaugebietes intendiert ist und deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt.⁵⁹

⁵⁵ So auch Gatzweiler, Die alte Stadt 2005, S. 285ff., 289.

⁵⁶ So Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 97.

⁵⁷ In diesem Sinne bereits Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 171a, Rn 29 (78. Lfg. 2005): „Der Stadtumbau ist also keineswegs ein „Abrissprogramm“, sondern eine für gravierende ökonomische Umstrukturierungen konzipierte Maßnahme, die namentlich den Besonderheiten der stadtstrukturellen Veränderungen ohne spezifischen Wachstumserwartungen Rechnung tragen soll.“

⁵⁸ BT-Drucksache 15/2250 (17.12.2003), S. 60. Kritisch: Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 91.

⁵⁹ Vgl. Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 171a, Rn 1.

2.2 Akteursgruppen und deren Mitwirkung am Stadtumbauprozess

„Wenn sich der Staat aktiv und passiv aus immer mehr bislang von ihm gestalteten und finanzierten Aufgaben zurückzieht, aktiv als Folge der Liberalisierung und passiv als Folge der finanziellen Verarmung der Staatsfinanzen, dann werden die Bürger in der Gesellschaft aktiv und passiv stärker gefordert: Passiv, indem sie mehr Lasten zu tragen haben; aktiv, indem sie die frei werdenden Gestaltungsspielräume erobern.“
*Karl Ganser 2006*⁶⁰

2.2.1 Neues Akteursverständnis im Stadtumbau

Der Stadtumbau erweist sich als eine komplexe Steuerungsaufgabe, die nur im Zusammenspiel aller beteiligten Kräfte bewältigt werden kann. Als **Akteure des Stadtumbaus** sollen alle Personen bzw. Gruppen und Institutionen bezeichnet werden, die von den in der Einleitung skizzierten städtebaulichen Veränderungsprozessen betroffen sind und demzufolge an der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Bewältigung dieser zu beteiligen sind. Im Gegensatz zur relativ überschaubaren Akteursbeteiligung bei Stadterweiterungsvorhaben, bei denen die Baulandbereitstellung durch die Gemeinde selbst oder durch private Vorhabenträger unter Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt, stellen sich die Akteursebenen bei Planungen im Bestand regelmäßig komplexer und vielschichtiger dar.⁶¹

Die Komplexität ergibt sich daraus, dass bei der Umsetzung der Stadtumbauplanungen der Gemeinde im besonderen Maße die Wohnungseigentümer involviert werden müssen, deren Spektrum von großen Wohnungsunternehmen mit umfangreichen Immobilienbeständen bis hin zu privaten Einzeleigentümern reicht. Die Erfahrungen aus der Praxis der letzten Jahre haben gezeigt, dass insbesondere die Einbindung der Vielzahl an Privateigentümern in Stadtumbauaufgaben erhebliche Probleme bereitet.⁶² Hinzu kommt, dass die heterogenen Interessenlagen und damit verbundenen Zielkonflikte der Akteursgruppen die Kooperationsbereitschaft im Rahmen von Stadtumbauprojekten zusätzlich erschweren.

Eine weitere Schwierigkeit liegt in dem gewandelten Akteursverständnis beim Stadtumbau begründet. Während die klassische Stadtplanung in der Regel auf rein hoheitliches Handeln ausgelegt war („Top-Down-Strategie“, „reine Angebotsplanung“), so steht im Rahmen des Stadtumbauprozesses eine ausgeprägte **Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren** im Vordergrund.⁶³ Dies hat zur Folge, dass die Realisierbarkeit vieler Planungen von einer Konsensfindung abhängig gemacht wird und folglich auch schnell zum Scheitern verurteilt sein kann. Neue Kooperations- und Organisationsformen zur Bewältigung der Stadtumbauproblematik können hier zwar Abhilfe schaffen, jedoch mangelt es häufig noch an verfahrens- und finanzierungstechnischen Erfahrungen mit Kooperationen und Zusammenschlüssen beim Stadtumbau.

Die **wichtigsten Akteursgruppen im Stadtumbau** sind neben dem Bürger als Betroffener und aktiver Mitgestalter die Gemeinde als zentraler Impulsgeber sowie die privaten institutionellen Eigentümer, im Wesentlichen also Wohnungsunternehmen und –genossenschaften. Neuerdings sind in diesem Zusammenhang auch sog. Private Equity-Gesellschaften zu nennen, die in den letzten Jahren in nicht unerheblichem Maße Wohnungsbestände erworben haben. Als weitere Akteure der Privatwirtschaft kommen Kreditinstitute, Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie Bauunternehmen in Betracht (vgl. die Gesamtschau der Akteure in Abbildung 2.2).

Das Ziel der nachfolgenden Abschnitte besteht darin, die drei Hauptakteursgruppen in Bezug auf die jeweiligen Zielsetzungen, Aufgaben und Bewirtschaftungsstrategien im Rahmen des Stadtumbaus zu analysieren und zu bewerten.⁶⁴ Dies ist relevant für die in Kapitel 3 vorgenommenen Untersuchungen zu der Leistungsfähigkeit des städtebaulichen Instrumentariums, da nur unter Kenntnis der z.T. höchst divergierenden Interessenlagen der einzelnen Akteure verständlich wird, warum kooperative Instrumente im Stadtumbau scheitern können und auf das hoheitliche Instrumentarium zurückgegriffen werden muss.

⁶⁰ Vgl. *Ganser*, in: Selle (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken, Bd. 1, S. 529ff., 539.

⁶¹ Vgl. grundlegend zu den Akteursgruppen im Städtebau bereits *Heider*, Öffentliche und private Akteure im Städtebau. Zur Organisation, Aufgabenverteilung und Optimierung städtebaulicher Planung.

⁶² Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Private Eigentümer im Stadtumbau.

⁶³ So *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 30ff.

⁶⁴ Begonnen werden soll im folgenden Abschnitt nicht mit den im Mittelpunkt der Stadtumbauplanung stehenden Bürgern, sondern mit den öffentlichen Akteuren, da diese eine koordinierende Funktion im Stadtumbauprozess übernehmen.

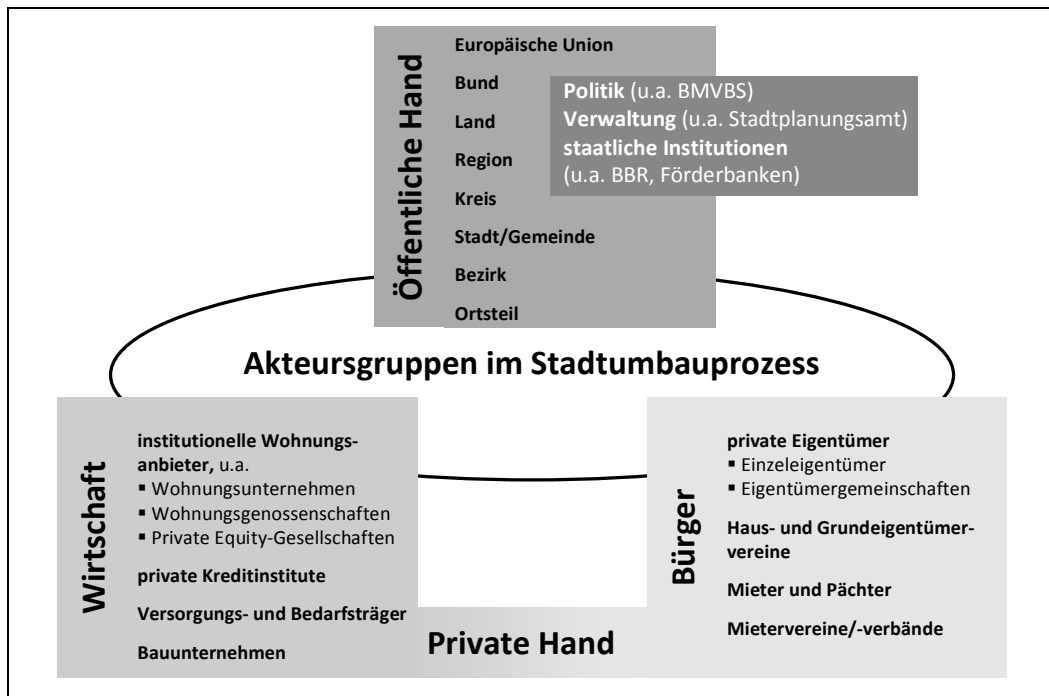


Abbildung 2.2: Systematisierung der hauptsächlichen Akteursgruppen im Stadtumbauprozess.

2.2.2 Die Gemeinde als Impulsgeber und zentraler Koordinator

Zunächst liegt der Schluss nahe, dass es nur die Städte und Gemeinden selbst sein können, die den durch demografische und wirtschaftliche Veränderungen bedingten hochdynamischen Transformationsprozess zu steuern vermögen. Sie sind Hauptbetroffene der notwendigen Anpassungsprozesse und somit gleichzeitig auch Hauptakteure und Initiatoren des Stadtumbaus. Auch wenn die Städte und Gemeinden nur geringe Chancen haben, die Ursachen dieser Entwicklungen zu beeinflussen,⁶⁵ so stehen sie dennoch in der Verantwortung, die Ziele der Stadtentwicklung vor dem Hintergrund der gewandelten Rahmenbedingungen neu zu definieren und eine nachhaltige Gestaltung des Stadtumbauprozesses vorzunehmen.

Die wesentliche Steuerungskompetenz der Gemeinden ergibt sich grundsätzlich aus dem Bundes- und Landesverfassungsrecht, speziell der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. In Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG heißt es demzufolge, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Ohne Zweifel gehört auch der Stadtumbau zu diesen Angelegenheiten und kann somit als eine Pflichtaufgabe der Gemeinden angesehen werden. Eine Konkretisierung der **gemeindlichen Aufgaben im Rahmen des Stadtumbaus** erfolgt durch die §§ 171a bis d BauGB, in denen nachfolgende Bestimmungen getroffen werden:

Die Gemeinde...

- legt durch Beschluss das Gebiet fest, in dem Stadtumbaumaßnahmen durchgeführt werden sollen (§ 171b Abs. 1 Satz 1 BauGB).
- hat ein städtebauliches Entwicklungskonzept aufzustellen, in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind (§ 171b Abs. 2 Satz 1 BauGB).
- soll soweit erforderlich zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Möglichkeit nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen durchzuführen (§ 171c Satz 1 BauGB)

⁶⁵ Die Gemeinden können den Schrumpfungsprozess durch Stadtumbaumaßnahmen nicht direkt beeinflussen (z.B. den Bereich der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, den wirtschaftlichen Strukturwandel infolge der Globalisierung). Eine indirekte Einflussnahme ist aber durchaus möglich, z.B. in Bezug auf die Reduktion der Suburbanisierungstendenzen oder der Schaffung von Arbeitsplätzen.

- kann durch Satzung ein Gebiet bezeichnen, in dem zur Sicherung und sozialverträglichen Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen bestimmte Vorhaben und Maßnahmen einer Genehmigung bedürfen (sog. Stadtumbausatzung, § 171d BauGB).

Folglich hat die Gemeinde gemäß gesetzlichen Auftrags einen entscheidenden Beitrag zum Stadtumbau zu leisten, der sie in die Lage versetzt, unter Einbeziehung aller Bürger sowie der Akteure in den betroffenen Stadtumbaugebieten, den Partnern aus der Wohnungswirtschaft und den Privateigentümern zusammen mit der Politik einen Konsens des Handelns zu vereinbaren.⁶⁶ Der Beitrag manifestiert sich in zahlreichen weiteren Aufgaben, die sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Stadtumbauprogrammen Ost und West ergeben haben. Hierzu zählen insbesondere:

- der Aufbau eines Monitoringsystems in Bezug auf die Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung,
- die Formulierung einer Leitorientierung/Zielvorstellung für den Stadtumbau,
- die Priorisierung von Handlungsfeldern und Lösungskonzepten,
- die Prüfung und Koordinierung von Fördermöglichkeiten,
- die Festlegung von Fördergebieten sowie
- die Beteiligung aller wesentlichen Akteure am Stadtumbauprozess.

Die Forderung nach einer umfassenden Akteursbeteiligung schließt eine stringente Öffentlichkeitsarbeit mit ein, die nicht nur die Bevölkerung und Privatwirtschaft, sondern auch die Stadtverwaltung selbst für die Notwendigkeit des Stadtumbaus sensibilisiert. Diese Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus ist mittlerweile in der Mehrheit der betroffenen Gemeinden erfüllt.

Aus den zahlreichen Handlungsfeldern wird weiterhin ersichtlich, dass die Stadtumbauplanung zahlreiche Ressorts der Verwaltung berührt; dies sind unter anderem die Ressorts Stadtplanung, Bauen, Verkehr, Wirtschaft, Arbeit, Soziales und Bildung. Auch wenn die Planung und Umsetzung des Stadtumbaus erfahrungsgemäß dem Stadtplanungsamt obliegt, so ist bereits innerhalb der Fachverwaltungen ein hohes Maß an ressortübergreifender Abstimmung und Koordinierung notwendig.

Aufgrund der schwierigen demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem hohen Schuldenstand vieler Gemeinden können sich weitere Steuerungsprobleme ergeben, die vor allem mit der Finanzierung des Stadtumbaus in Verbindung stehen. Vielerorts sind die Gemeinden nicht mehr in der Lage, den für die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen notwendigen kommunalen Eigenanteil aufzubringen, was nicht selten dazu führt, dass die Stadtverwaltungen eher auf Forderungen der Wohnungswirtschaft reagieren, als selbst den Stadtumbauprozess aktiv zu steuern und zu gestalten.⁶⁷ Die Konsequenz liegt darin, dass viele Gemeinden nur noch eine moderierende Rolle im Stadtumbau übernehmen.⁶⁸

Die Finanznot der Gemeinden kann sogar so weit gehen, dass **kommunale Wohnungsunternehmen** an private und zunehmend ausländische Investoren verkauft werden, um mit dem Verkaufserlös einen Teil der Schulden abzubauen.⁶⁹ Aufmerksamkeit erregte im Frühjahr 2006 die Wohnungsbaugesellschaft *Woba* der Stadt Dresden, die an die US-amerikanische Investmentgesellschaft *Fortress* knapp 48.000 Wohneinheiten für einen Kaufpreis von 1,74 Milliarden Euro verkaufte.⁷⁰ Laut einer Studie im Auftrag von *PricewaterhouseCoopers* (PwC) beabsichtigen derzeit vier von zehn Kommunen, Bestandsreduzierungen bei ihren Wohnimmobilien vorzunehmen.⁷¹ Dadurch wird zumindest kurzfristig der kommunale Handlungsspielraum wieder vergrößert, was im Rahmen des Stadtumbaus zur Finanzierung weiterer Maßnahmen und Projekte führen kann. Zudem besteht die Möglichkeit, einen ggf. vorhandenen Sanierungsstau bei den Gebäuden aufzulösen. Dennoch dürften in den meisten Veräußerungsfällen die negativen Effekte überwiegen. Folglich geht der Gemeinde beim Verkauf ein wichtiges Instrument für die Umsetzung ihrer wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele verloren, was dazu führen kann, dass notwendige Veränderungsprozesse in der Wohnraumversorgung, z.B. bei der Bewältigung des demografischen Wandels, nicht mehr wirksam angegangen werden können.⁷² Ohne eigene Wohnungsunternehmen müsste die Gemeinde ggf. Belegungsrechte wieder

⁶⁶ Vgl. *Merk*, vhw Forum Wohneigentum 2003, S. 290ff., 290f.

⁶⁷ Gem. Aussage in *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 75.

⁶⁸ So zutreffend *Liebmann*, IZR 2007, S. 27ff., 27. Zu ähnlichen Aussagen gelangten auch die im Rahmen der Expertengespräche befragten Personen.

⁶⁹ Vgl. grundlegend zur Entschuldung der Gemeinden durch Veräußerung ihres Wohnungsbestands auch *Gern*, NVwZ 2007, S. 12.

⁷⁰ Vgl. ausf. *Unterreiner*, in: *Rottke/Rebitzer (Hrsg.)*, Handbuch Real Estate Private Equity, S. 779.

⁷¹ *PwC (Hrsg.)*, Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell? Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden, S. 5.

⁷² Vgl. *Kiehle*, AKP 2006, S. 60ff., 61f.

ankaufen, um die Wohnraumversorgung von Problemhaushalten sicherstellen zu können. Ein weiterer Nachteil kann darin liegen, dass durch die Privatisierung von Wohnungsunternehmen ein Potential für Mieterhöhungen gegeben ist.⁷³

Lösungsansätze für diese Problematik bestehen darin, nur einzelne Wohnungen an aktuelle Mieter zu verkaufen (Mieterprivatisierung) oder den Ankauf nur solchen Unternehmen zu gestatten, die sich vertraglich dazu verpflichten, als Bestandserhalter eine dauerhafte Bewirtschaftung im Sinne der kommunalen Zielsetzungen weiterzuführen.

Neben den Städten und Gemeinden stehen als weitere Akteure der öffentlichen Hand auch der **Bund** und die **Länder** in der Verantwortung, sich zum Stadtumbau zu bekennen.⁷⁴ Der Beitrag ergibt sich zum einen dadurch, dass beide Akteure selbst Wohnungen bzw. Wohnungsunternehmen besitzen oder mehrheitlich an privaten Unternehmen beteiligt sind.⁷⁵ Ansonsten bestehen die Aufgaben der Bundesregierung im Wesentlichen darin, soweit möglich die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung der Städte und Gemeinden zu schaffen und zu verbessern. Hierzu gehören z.B. gesetzliche Neuregelungen (u.a. Einführung der neuen §§ 171a bis f BauGB), die Schaffung von Förderprogrammen (u.a. Programm Stadtumbau Ost) und die damit verknüpfte Bereitstellung von Finanzhilfen für die Fälle, in denen die Anpassung der Siedlungsentwicklung an die Erfordernisse der sich verändernden Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft nicht ohne Unterstützung von statten geht. Desgleichen haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, sobald und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, und können darüber hinaus landesspezifische Förderprogramme initiieren.⁷⁶

Hinzu kommt eine Vielzahl weiterer Institutionen auf Bundes- bzw. Landesebene, wie z.B. das *Deutsche Institut für Urbanistik* (Difu)⁷⁷ oder das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR),⁷⁸ die die Bewältigung der städtebaulichen Funktionsverluste z.B. in Form von wissenschaftlicher Begleitung (Fachveranstaltungen, Veröffentlichungen und Vorträge), Öffentlichkeitsarbeit (Internet, Good Practice Datenbank) sowie Durchführung von Planspielen unterstützen können.

2.2.3 Die (Privat-)Wirtschaft als Stadtumbauakteur

In Bezug auf die potentiellen Stadtumbauakteure aus der Privatwirtschaft sind die Bereiche Wohnungs-, Finanz-, Ver- und Versorgungswirtschaft sowie Bauwirtschaft zu unterscheiden. Die Einbindung der jeweiligen Akteursgruppen in den Prozess des Stadtumbaus ist insbesondere aus folgenden Gründen unerlässlich:

- *Wohnungswirtschaft*: Eigentümer von z.T. umfangreichen Wohnungsbeständen im Stadtgebiet.
- *Kredit-/Finanzwirtschaft*: Kreditgeber, Immobilieneigentümer, hohe Marktkenntnis.
- *Versorgungs- und Versorgungswirtschaft*: Unterhaltung der städtischen Infrastruktur im Stadtgebiet.
- *Bauwirtschaft*: Umsetzung von Baumaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus.

Grundsätzlich spielt die **Wohnungswirtschaft** als Akteur im Stadtumbau nur in den Gebieten eine entscheidende Rolle, in denen Wohnungsunternehmen einen relevanten Anteil der Wohnungen besitzen. Dies gilt im besonderen Maße für die Großwohnsiedlungen im Westen und die zu DDR-Zeiten errichteten Plattenbaugebiete im Osten, in denen sich ein oder mehrere große Wohnungsunternehmen das Grundeigentum untereinander aufteilen, allerdings weniger für überwiegend durch Altbau geprägte und zumeist innerstädtische Gebiete, die durch eine heterogenere Eigentümerstruktur geprägt sind. Art und Umfang der Beteiligung der Wohnungswirtschaft am Stadtumbau fallen damit insgesamt sehr unterschiedlich aus.

⁷³ Eine Studie der *Senatsverwaltung für Finanzen Berlin* gelangt allerdings zu dem Ergebnis, dass für die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung sowie für den überwiegenden Teil der Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung negative Auswirkungen durch die Privatisierung von Wohnungsunternehmen nicht beobachtbar sind. Weder eine mietpreisdämpfende Wirkung öffentlicher Wohnungsunternehmen, noch eine mietpreistreibende Wirkung privatisierter Wohnungsunternehmen auf entspannten Wohnungsmärkten kann empirisch beobachtet werden, vgl. dies. (Hrsg.), *Fakten und Legenden zum Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen*, S. 7.

⁷⁴ Vgl. zum Einfluss der EU auf den Stadtumbau Abschnitt 3.3.3.3.

⁷⁵ Zum Stichtag 30.6.2006 besaßen Bund und Länder 206.000 Wohnungen (Wohnungsunternehmen des Bundes/Landes und Wohnungsunternehmen eines privaten Unternehmens mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes/Landes), vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, *Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen*, S. 26.

⁷⁶ Vgl. zu den Förderprogrammen ausf. Abschnitt 3.3.3.3.

⁷⁷ Vgl. <http://www.difu.de/>.

⁷⁸ Vgl. <http://www.bbr.bund.de/>.

Bei der Gruppe der institutionellen Wohnungsanbieter bedarf es aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen einer weiteren Unterteilung in folgende Anbietergruppen:

- a) Wohnungsunternehmen,
- b) Wohnungsgenossenschaften,
- c) Private Equity-Gesellschaften.

a) **Wohnungsunternehmen** sind natürliche und juristische Personen verschiedener Rechtsformen, die gewerbsmäßig den Bau, die Bewirtschaftung und die Betreuung von Wohnungen, Gemeinschaftsanlagen, Folgeeinrichtungen und Erschließungsanlagen betreiben.⁷⁹ Hierzu zählen neben den schon im vorangegangenen Abschnitt behandelten kommunalen Wohnungsunternehmen die privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen mit einem Wohnungsbestand von rund vier Millionen Wohnungen in Deutschland.⁸⁰

Schon ein Blick allein auf den aktuellen Wohnungsleerstand verdeutlicht die dringende Notwendigkeit einer Realisierung von Stadtumbaumaßnahmen: Im Jahr 2005 betrug die auf Schätzungen beruhende Wohnungsleerstandsquote in den ostdeutschen Stadtumbaustädten (ohne Ost-Berlin) 14,6 %.⁸¹ Die Leerstandsquote der im *GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.* organisierten Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern lag etwas darunter und betrug Ende 2005 13,5 % (infolge knapp 130.000 rückgebauter Wohnungen), ohne die bereits erfolgten Abrisse sogar 18,2 % (sog. hypothetischer Leerstand).⁸²

Auch wenn zunächst der Rückbau von langfristig nicht mehr nachgefragten Wohnungsbeständen nahe liegt, so hat sich in den letzten Jahren eine Vielzahl an weiteren wohnungswirtschaftlichen Strategien und Handlungsoptionen zur Bewältigung der Schrumpfungsprozesse herausgebildet. In Bezug auf die traditionellen **Unternehmensstrategien** kann eine Einteilung in sog. Marktaustritts- und Marktbehauptungsstrategien vorgenommen werden.⁸³ Hierbei handelt es sich zunächst um die grundsätzliche Entscheidung des (Wohnungs-) Unternehmens, ob ein Rückzug aus dem schrumpfenden Markt (*Exit*) oder eine Fortführung der Aktivitäten (*Stay*) erfolgen soll. Je nach Handlungsoption können verschiedene Substrategien unterschieden werden, wobei die Wahl der passenden Strategie abhängig von zahlreichen externen⁸⁴ und internen⁸⁵ Faktoren ist (vgl. hierzu auch Abbildung 2.3):

1. Vollständiger Abriss

Die vollständige Beseitigung des Wohnungsbestandes in einem lokalen Teilmarkt stellt sicherlich die letzte und unattraktivste Marktaustrittsstrategie für ein Wohnungsunternehmen dar. Sie ist mit hohen Kosten für die Abbruchmaßnahmen verbunden und geht lediglich mit einer Kostenersparnis bei den Bewirtschaftungs- und Erhaltungskosten einher.⁸⁶

2. Komplettverkauf

Im Falle des Marktausstiegs kommt für ein Unternehmen auch der vollständige Verkauf der Wohnungsbestände oder der Verkauf des bzw. der Wohnungsunternehmen/s in Frage. Voraussetzung für einen Eigentümerwechsel ist, dass die Marktsituation vom potentiellen Käufer positiver eingeschätzt wird als vom Verkäufer. Auf schrumpfenden Wohnungsmärkten sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Wohnungsverkäufe, zumeist von kommunalen Unternehmen an internationale Investoren, zu verzeichnen gewesen.

3. Koordinierter Rückbau

Die Strategie des koordinierten Kapazitätsrückbaus bietet sich an, wenn nahezu alle Wohnungsanbieter Überkapazitäten aufweisen und nur gemeinsam und mit der Gemeinde abgestimmte Rückbau-

⁷⁹ Definition gemäß *Brockhaus – Die Enzyklopädie*.

⁸⁰ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, S. 26 m.w.N.

⁸¹ Die Leerstandsquote beruht auf teilweise geschätzten Angaben von 220 am Programm Stadtumbau Ost teilnehmenden Kommunen, die sich an einer im Jahr 2006 durchgeführten Umfrage des IRS beteiligt haben. Vgl. *Liebmann*, RaumPlanung 132/133 (2007), S. 131ff., 131.

⁸² Vgl. *GdW (Hrsg.)*, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2006/2007, S. 160f.

⁸³ In Anlehnung an die Einteilung nach *Spieker*, Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft.

⁸⁴ Unternehmensexterne Aspekte sind z.B. die Nachfrageaussichten bzw. die Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt, aber auch das Verhalten konkurrierender Unternehmen, vgl. hierzu auch *Spieker*, Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft, S. 172ff.

⁸⁵ Die Analyse der eigenen Stärken und Schwächen in Bezug auf die Wettbewerbsposition, die finanzielle Ausstattung sowie die Flexibilität der Organisationsstruktur stellen beispielsweise interne Faktoren dar, vgl. hierzu auch *Spieker*, Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft, S. 174f.

⁸⁶ Vgl. *Spieker*, Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft, S. 135.

maßnahmen Erfolg versprechend sind.⁸⁷ Dieser im Rahmen des Stadtumbaus wünschenswerte Fall scheitert allerdings zumeist an den unterschiedlichen wohnungswirtschaftlichen und stadtpolitischen Zielsetzungen der Akteursgruppen. Zudem ist die Konsensfindung bei einer Vielzahl an beteiligten Wohnungsunternehmen in der Praxis nur schwer zu erreichen.

4. Einzel-/Blockverkauf

Gegebenenfalls kommt auch ein anteiliger Verkauf von Wohnungsbeständen in Betracht, der entweder einzeln oder im Block stattfinden kann. Beim Einzelverkauf ist die Veräußerung an die derzeitigen Mieter⁸⁸ bzw. an unabhängige Dritte möglich. Der Blockverkauf von Teilbeständen erfolgt entweder an Zwischenerwerber, die ihrerseits an die Mieter verkaufen, oder direkt an Endinvestoren, z.B. andere Wohnungsunternehmen. In beiden Verkaufsfällen ergibt sich ein sog. Restantenproblem von nicht veräußerbaren Restbeständen.⁸⁹ Im Rahmen des Stadtumbaus ist das nicht unproblematisch, da sich in den Wohnanlagen ein „Flickmuster“ ergibt, das eine Instandhaltung oder Modernisierung erschwert.⁹⁰

5. Marktsegmentierung

Die Strategie der Marktsegmentierung beruht auf der Grundidee, Marktsegmente ausfindig zu machen, die langfristige Erfolgsaussichten versprechen können. Auf schrumpfenden Wohnungsmärkten kann eine Marktsegmentierung beispielsweise in der Spezialisierung auf altengerechten Anpassungsmaßnahmen des Wohnungsbestands liegen (u.a. Mehrgenerationenhäuser, barrierefreies Wohnen, Bereitstellung wohnungsnaher Dienstleistungen).

6. Investitionssteigerung

Werden die Marktaussichten positiv beurteilt, so kann die Geschäftsphilosophie auch in einer Investitionssteigerung durch Aufwertung des Wohnungsbestands (mit dem Potential für Mietpreiserhöhungen) und/oder durch effizientere Wohnungsbewirtschaftung (mit dem Ziel der Kostenreduktion) bestehen. Im Vergleich mit anderen Wohnungsunternehmen können sich hierdurch Wettbewerbsvorteile ergeben, die sich in einer Verringerung der Wohnungsleerstände bzw. Verbesserung der Vermietungssituation niederschlagen können.

7. Abwartehaltung

Bei der Strategie des Abwartens operieren die Wohnungsunternehmen in der Rolle eines Bestandserhalters. Notwendige Instandsetzungen im Wohnungsbestand werden durchgeführt, größere Investitionen jedoch vorerst zurückgestellt. Eine Abwartehaltung der Wohnungsunternehmen ist im Rahmen des Stadtumbaus insbesondere in Rückbaugebieten zu erkennen, verbunden mit der Hoffnung, von den Rückbaumaßnahmen konkurrierender Wohnungsunternehmen zu profitieren. In diesem Zusammenhang wird auch vom sog. *Mikadoeffekt* ("wer sich zuerst bewegt, hat verloren") gesprochen.⁹¹

Die ersten beiden Geschäftsmodelle stellen reine Marktaustrittsstrategien dar, die sich infolge von starken Schrumpfungerscheinungen auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere bei erheblichen Wohnungsleerständen, ergeben können. Als Alternative kann auch das Einbringen der Wohnungsbestände in eine Aktiengesellschaft bzw. den Verkauf der Anteile an der Börse erfolgen. Bei den Strategien 3 bis 5 handelt es sich um Zwischenformen von Marktaustritt und Marktbehauptung, da die Bestände durch Rückbau, Verkauf oder Marktspezialisierung in der Regel zwar reduziert werden, andererseits damit aber das Ziel verfolgt wird, in absehbarer Zeit den eigenen Handlungsspielraum wieder zu vergrößern und ggf. Marktanteile hinzuzugewinnen. Sofern die gegenwärtige Situation bzw. Zukunftserwartungen auf dem Wohnungsmarkt insgesamt positiver beurteilt werden, kommen vermehrt Marktbehauptungs- oder Marktbeherrschungsstrategien zur Anwendung (Strategie 6).

⁸⁷ Vgl. *Spieker*, Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft, S. 157.

⁸⁸ Sofern es sich um Wohnungen eines *öffentlichen* Wohnungsunternehmens handelt, wird im Falle eines Verkaufs an den derzeitigen Mieter auch von einer sog. Mieterprivatisierung gesprochen, beim Verkauf an Dritte hingegen von einer Einzelprivatisierung. Bei beiden Arten sind die Nettoverkaufserlöse in der Regel höher als beim Blockverkauf, vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, S. 68 sowie *Just/Reuther*, Wohnungsportfolios in Deutschland: Weitere Verkäufe programmiert, S. 28.

⁸⁹ Vgl. *Just*, vhw Forum Wohneigentum 2006, S. 126ff., 131f.

⁹⁰ So *König*, IZR 2007, S. 233ff., 235.

⁹¹ Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.4.4.4.



Abbildung 2.3: Handlungsstrategien von Wohnungsunternehmen unter dem Einfluss von schrumpfenden Märkten.⁹²

Angesichts der großen Anzahl und heterogenen Interessenlagen der Wohnungsunternehmen im Rahmen des Stadtumbaus können an dieser Stelle keine verallgemeinerbaren Aussagen in Bezug auf die Unternehmensstrategien getroffen werden. Jedes Wohnungsunternehmen hat sich anhand der örtlichen Gegebenheiten und finanziellen Möglichkeiten für den jeweils richtigen Lösungsweg zur Bewältigung der demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen zu entscheiden. In vielen Fällen können auch Kooperationen mit anderen Unternehmen eine sinnvolle Lösung darstellen, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.⁹³

b) Im Unterschied zu Wohnungsunternehmen stellen **Wohnungsgenossenschaften** Vereinigungen dar, die Eigentum an Wohnungen besitzen und die Wohnungsnutzung nach genossenschaftlichen Prinzipien (Identitätsprinzip, Selbsthilfe, Selbstverwaltung und Selbstverantwortung) durch die Mitglieder selbst regeln.⁹⁴ In Deutschland gibt es ca. 2.000 Genossenschaften mit rund 2,3 Millionen Wohnungen; 11 % aller Mietwohnungen sind damit in genossenschaftlicher Hand.⁹⁵ Wenn auch nicht in gleichem Maße wie die Wohnungsunternehmen, so ist auch der genossenschaftliche Wohnungsbestand von erheblichem Wohnungsleerstand betroffen. So betrug der Leerstand bei Wohnungsgenossenschaften in den neuen Ländern im Jahr 2005 10,4 % (alte Länder: 2,2 %), was einer Größenordnung von etwa 107.000 Wohnungen entspricht.⁹⁶ Zur Marktberäumung ist damit zumeist auch eine Bestandsverringerung notwendig, insbesondere bei den mehrheitlich in Plattenbauweise errichteten Genossenschaftswohnungen aus DDR-Zeiten.

Die stetig zurückgehenden Finanzierungsquellen von Wohnungsgenossenschaften, die sich in der Regel aus genossenschaftlichem Eigenkapital, Fremdkapital sowie staatlicher Förderung zusammensetzen, führen allerdings dazu, dass der Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarf des Wohnungsbestands weiter ansteigt und eine Verschärfung der Leerstandsproblematik droht. Eine Vielzahl von Wohnungsgenossenschaften hat bereits zum jetzigen Zeitpunkt mit dem Problem zu kämpfen, eine kostendeckende Bereitstellung von Wohnraum zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass die ehrenamtlichen Selbstverwaltungsstrukturen vielfach nicht mehr funktionieren, weil engagierte Nachfolger aus der Mitgliedschaft fehlen.⁹⁷

In Bezug auf die Zielsetzungen der Wohnungsgenossenschaften kommen grundsätzlich die gleichen **Bewirtschaftungsstrategien** wie bei den Wohnungsunternehmen in Frage, jedoch mit dem Unterschied, dass eine langfristige Wohnungsversorgung der Genossenschaftsmitglieder und nicht die Erzielung einer höchstmöglichen Rendite im Vordergrund steht. Damit stellen die Genossenschaften in der Regel einen verlässlichen

⁹² Eigene Darstellung in Anlehnung an *Spieker*, *Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft*, S. 177.

⁹³ Vgl. hierzu insb. Abschnitt 3.4.4.4 (Lastenausgleichsvertrag zwischen Wohnungsunternehmen) sowie Abschnitt 3.4.5.1 (Kooperationsvereinbarung).

⁹⁴ Vgl. zu den Merkmalen von Wohnungsgenossenschaften auch Kapitel 1 des Berichts der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, in: *BMVBW (Hrsg.)*, *Wohnungsgenossenschaften. Potentiale und Perspektiven*, sowie *Crome*, *IzR 2007*, S. 211ff., 211f.

⁹⁵ Vgl. *BMVBW (Hrsg.)*, *Genossenschaftspotentiale – Modelle genossenschaftlichen Wohnens*, S. 7.

⁹⁶ Vgl. *Crome*, *IzR 2007*, S. 211ff., 217.

⁹⁷ Vgl. *Karhoff/Kiehle*, *RaumPlanung 122 (2005)*, S. 192ff., 193.

Partner im Stadtumbau dar, der aufgrund seiner regionalen Verbundenheit zur aktiven Mitwirkung an der Stabilisierung des Wohnstandortes bereit ist.⁹⁸

Aus diesem besonderen Vorzug, sowie aufgrund der Tatsache, dass Wohnungsgenossenschaften gegen finanzstarke Investoren auf dem freien Immobilienmarkt kaum mehr eine Chance haben,⁹⁹ ist in jüngster Zeit auf politischer Ebene der Wille zu verzeichnen, das genossenschaftliche Wohnen zu stärken. Hierzu gehört, dass die *KfW-Förderbank* seit April 2006 im Rahmen des Wohneigentumsprogramms eine zinsgünstige Kreditvergabe für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen bietet.¹⁰⁰ Zudem wurden durch die Änderung bzw. Ergänzung des Genossenschaftsgesetzes (GenG) im August 2006 bundesweit die Bedingungen für die Gründung von Genossenschaften, und damit auch für Wohnungsgenossenschaften, erleichtert.¹⁰¹

Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bieten sich in Zeiten eines erheblichen Strukturwandels auch Kooperationen zwischen Wohnungsgenossenschaften untereinander an. Genossenschaftliche Netzwerke können zur Entwicklung gemeinsamer Strategien beitragen und die gezielte Gewinnung neuer Mitgliedergruppen fördern.¹⁰² Für den Fall, dass aufgrund von hohen Leerstandszahlen ein Verkauf ansteht, sollte eine Veräußerung an eine bestehende Genossenschaft in Betracht gezogen werden, damit die Leistungspotentiale des genossenschaftlichen Prinzips erhalten werden können.

c) Anders stellt sich die Lage bei den sog. **Private Equity-Gesellschaften** dar. Private Equity bezeichnet Beteiligungskapital, das private wie institutionelle Anleger in der Regel in nicht börsennotierte Unternehmen investieren.¹⁰³ Diese zumeist ausländischen Unternehmen sind in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre aktiv und haben im Bereich der Wohnungswirtschaft die Übernahme, den Umbau sowie anschließenden gewinnbringenden Wiederverkauf von Wohnungsbeständen bzw. Wohnungsunternehmen zum Ziel.¹⁰⁴ Vor allem in den letzten Jahren kam es zu zahlreichen Veräußerungen von klassischen Unternehmensformen, und zwar zumeist kommunalen bzw. staatlichen Wohnungsunternehmen, an private Fondsgesellschaften. Es wird geschätzt, dass sich bereits Anfang 2006 ca. 550.000 Wohnungen in den Händen von amerikanischen und britischen Finanzinvestoren befanden.¹⁰⁵

Die Gründe für die damit in Zusammenhang stehenden **Transformation auf dem deutschen Wohnungsmarkt** sind vielfältig und auf beiden Seiten, der Anbieter- sowie der Nachfragerseite, zu suchen. Auf der Anbieterseite führt insbesondere die Finanznot der öffentlichen Hand zu Verkaufsüberlegungen der eigenen Wohnungsbestände, da die Veräußerungserlöse mitunter entscheidend zur Haushaltssanierung beitragen können.¹⁰⁶ Aber auch bei privaten Unternehmen können sich Verkaufsabsichten ergeben, z.B. infolge eines fehlenden Bedarfs an Werkwohnungen oder einer Konzentration auf das Kerngeschäft.

Auf der Seite der potentiellen Käufer liegen die Gründe für den Markteinstieg im Wesentlichen in den günstigen Rahmenbedingungen auf dem aus internationaler Sicht unterbewerteten deutschen Wohnungsmarkt. Im direkten Vergleich zum massiven Anstieg der Wohnungspreise in anderen Ländern stellen sich die Kauf- und Mietpreise in Deutschland z.T. deutlich günstiger dar, so dass für die Private Equity-Gesellschaften gute Aussichten auf Mietpreissteigerungen und einer damit verbundenen kurzfristigen Gewinnmaximierung bestehen. Zudem sprechen die günstigen Finanzierungsbedingungen (niedrige Aktien- und Anleihenrendite, geringe Fremdkapitalzinsen) und immobilienwirtschaftliche Gründe, wie z.B. die geringe Eigentumsquote sowie die steigende Wohnungsnachfrage bei sinkendem Neubauvolumen, für ein Engagement.¹⁰⁷

⁹⁸ Zur besonderen Rolle einer Stadtteilgenossenschaft im Stadtumbau vgl. *Haas/Koch/Senftleben*, IZR 2007, S. 251ff.

⁹⁹ So *König*, IZR 2007, S. 233ff., 238.

¹⁰⁰ Bei der „Programmvariante Genossenschaftsanteile“ des KfW-Wohneigentumsprogramms wird der Erwerb von Genossenschaftsanteilen an Wohnungsgenossenschaften bis zu 100 % und bis zu einem Kredithöchstbetrag von 100.000 Euro gefördert (Stand: Juni 2007). Vgl. zu den Förderprogrammen der KfW-Bankengruppe weiterhin Abschnitt 3.3.3.3.

¹⁰¹ Vgl. *Crome*, IZR 2007, S. 211ff., 221.

¹⁰² Vgl. *BMVBW (Hrsg.)*, Wohnungsgenossenschaften. Potentiale und Perspektiven, Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, Kurzfassung, S. 7.

¹⁰³ Vgl. *Drescher*, vhw Forum Wohneigentum 2006, S. 370ff., 370. Als potentielle Geldgeber kommen Kreditinstitute, Versicherungen, Pensionsfonds, Unternehmen, Privatpersonen oder öffentliche Einrichtungen in Betracht.

¹⁰⁴ Sofern es sich um die Finanzierung von vor allem großvolumigen Immobilieninvestitionen handelt, spricht man auch von Real Estate Private Equity, vgl. *Rottke*, in: *Rottke/Rebitzer (Hrsg.)*, Handbuch Real Estate Private Equity, S. 33ff., 34.

¹⁰⁵ So *Beyerle*, in: *Rottke/Rebitzer (Hrsg.)*, Handbuch Real Estate Private Equity, S. 609ff., 616.

¹⁰⁶ Beispielsweise hat der Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft *Woba* in Dresden an die Investmentgesellschaft *Fortress* im Jahr 2004 dazu geführt, dass die Stadt sofort schuldenfrei war.

¹⁰⁷ Auch wenn die demografische Entwicklung in Deutschland langfristig den Wohnimmobilienmarkt schwächt, so führen eine kontinuierlich zunehmende durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf sowie eine Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße aufgrund von Alterung/Singularisierung weiterhin zu einer erhöhten Nachfrage nach Wohnraum, vgl. *Just*, vhw Forum Wohneigentum 2006, S. 126ff., 130.

Aufgrund des erst vor kurzem erfolgten Markteinstiegs können hinsichtlich des unternehmerischen Handelns der Private Equity-Gesellschaften in Bezug auf den Stadtumbau bisher lediglich erste Hypothesen getroffen werden. Zu klären ist dafür zunächst, welche Ziele die Investorengruppen verfolgen und welche konkreten **Bewirtschaftungsstrategien** damit verbunden sind. In einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung kategorisiert *Thomas Hegel*, Geschäftsführer der *LEG NRW GmbH*, die neue Struktur auf dem deutschen Wohnimmobilienmarkt zutreffenderweise wie folgt:¹⁰⁸

1. *Farmer*: Bestandserhalter, die eine nachhaltige Bestandsbewirtschaftung/–entwicklung betreiben.
2. *Dealer*: Immobilienhändler, die Wohnungsbestände gezielt ankaufen, um sie unter Portfolio- und Kostenaspekten zu optimieren und mittelfristig weiterverkaufen.
3. *Hunter*: Unternehmen, die als Zwischenhändler auftreten und Bestände oder Teile davon nur deshalb verkaufen, um sie kurzfristig mit möglichst hohen Gewinnen weiter zu verkaufen.

So unterschiedlich sich diese drei Optionen darstellen, so verschieden wird vermutlich auch die Beteiligung der neuen Akteure im Rahmen des Stadtumbaus ausfallen. Wenn die einzige Zielsetzung in der Gewinnoptimierung gesehen wird, dann ist die Kooperationsbereitschaft bei der Lösung von Fragen der Stadtentwicklung, insbesondere der sozialen Wohnraumversorgung für einkommensschwache und benachteiligte Haushalte, sicherlich nur gering ausgeprägt.¹⁰⁹ Mietpreiserhöhungen und Mieterprivatisierungen können eine stadtpolitisch nicht gewollte soziale Segregation zur Folge haben; ein weiterer Nachteil bei der Einzelveräußerung an die aktuellen Mieter besteht darin, dass die Zunahme an privaten Eigentümern den Stadtumbau in der Regel zusätzlich erschwert.¹¹⁰

In Bezug auf die Beteiligung an notwendigen Stadtumbaumaßnahmen ist eine Beurteilung der Pros und Contras von Private Equity-Gesellschaften nur im Einzelfall möglich. Einerseits verfügen sie, im Gegensatz zu den von finanziellen Engpässen bedrohten Gemeinden, über das entsprechende Kapital zur Durchführung von Aufwertungs- und ggf. Rückbaumaßnahmen. Andererseits wird es sich hierbei lediglich um ökonomisch sinnvolle Maßnahmen handeln, wohingegen städtische Unternehmen auch Investitionen tätigen können, die stadtpolitisch erwünscht sind, aber keine angemessene finanzwirtschaftliche Rendite abwerfen (vgl. zu den weiteren Chancen und Risiken für den Stadtumbau auch die nachfolgende Tabelle).¹¹¹

Private Equity-Gesellschaften auf dem deutschen Wohnungsmarkt	
mögliche Chancen für den Stadtumbau	mögliche Risiken für den Stadtumbau
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbringung von Wissen und Know-how ▪ Verbesserung der Rentabilität des Wohnungsbestandes (Nutzung von Optimierungspotentialen bei der Bewirtschaftung) ▪ Generierung von zusätzlichen (privaten) Finanzmitteln, Beseitigung eines ggf. vorhandenen Sanierungsstaus ▪ (Teil-)Entschuldung der Gemeinde durch Verkauf ▪ Erhöhung der Wohneigentumsquote und Gebietsidentifikation durch Eigentumbildung (Einzel- bzw. Mieterprivatisierungen) ▪ Verbesserung der Leerstandssituation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlust von Handlungsspielraum der Gemeinde ▪ kurzfristige Renditeerwartung auf Kosten der stadtpolitischen Zielsetzungen ▪ geringe Kooperationsbereitschaft im Stadtumbau durch rein kapitalmarktorientierte Denkweise ▪ fehlende Verlässlichkeit als Stadtumbauakteur durch Zielsetzung des Wiederverkaufs ▪ Mieterhöhungen mit der Folge sozialer Segregation ▪ Minimierung von Objektinvestitionen (Reduzierung der Instandsetzungsaufwendungen) ▪ fehlender regionaler Bezug

Tabelle 2.3: Chancen und Risiken des Markteinstiegs von Private Equity-Gesellschaften für den Stadtumbau.

Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, dass die Bedeutung der Finanzierung durch privates Beteiligungskapital auf dem deutschen Immobilienmarkt weiter zunehmen wird, auch wenn sich die privaten Investoren gegenwärtig (Stand: 1. Quartal 2008) in Bezug auf die Anzahl an Wohnungstransaktionen wieder zurückhaltender verhalten.¹¹² Inwieweit sich hieraus Chancen oder Risiken für die Bewältigung der Schrumpfungsprozesse ergeben, bleibt abzuwarten.

¹⁰⁸ FAZ vom 10.11.2006, Nr. 262, S. 47, vgl. auch Interview mit *Hegel*, in: DW 1/2007, S. 12f., 12.

¹⁰⁹ In diesem Sinne: *Rips*, vhw Forum Wohneigentum 2006, S. 357ff., 358.

¹¹⁰ Vgl. hierzu den nachfolgenden Abschnitt.

¹¹¹ Vgl. *Lammerkitten*, in: Steinert (Hrsg.), Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln?, S. 77ff., 93.

¹¹² Vgl. hierzu u.a. „Die Welt“ vom 4. April 2008 (S. 23): „Die Zeit der großen Wohnungsverkäufe ist vorbei.“ Auch die Nord/LB gelangt in einer 2008 erschienenen Studie zu der Einschätzung, dass für die kommenden Jahre ein leichter Rückgang der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zu verzeichnen sein wird. Als Grund hierfür wird u.a. angegeben, dass sich die optimistischen Renditevorstellungen vieler Finanzinvestoren nicht realisieren lassen. Vgl. *Nord/LB Immobilien Research (Hrsg.)*, Zukunft der Wohnimmobilien und der Wohnungsunternehmen in Deutschland, S. 26f.

Insgesamt lässt sich im Hinblick auf die Einbeziehung der Wohnungswirtschaft im Stadtumbau ein zwiespältiges Fazit ziehen. Zum einen sind die wohnungswirtschaftlichen Akteure aufgrund von z.T. erheblichen Wohnungsleerständen am Stadtumbau interessiert und demzufolge zumeist auch zur Mitwirkung bereit. Andererseits führen die wohnungs- und betriebswirtschaftliche Zielorientierung sowie die im Gegensatz zur Stadt vergleichsweise kurzfristigen wirtschaftlichen Zwänge häufig dazu, dass sich in räumlicher und zeitlicher Hinsicht ein sehr unterschiedlicher Grad an Kooperationsbereitschaft mit der Stadtverwaltung ergibt. Im Rahmen des Programms Stadtumbaus Ost ist z.B. festzustellen, dass sich an der Umsetzung des Stadtumbaus vorrangig nur diejenigen Wohnungsunternehmen und –genossenschaften beteiligen, die eine Entlastung ihrer Altschulden nach § 6a AHG erhalten.¹¹³

Hinsichtlich der Private Equity-Gesellschaften stellt sich die Situation noch schlechter dar. Auch wenn eine abschließende Beurteilung noch nicht möglich ist, so ist doch erkennbar, dass das Interesse an der Beteiligung am Stadtumbau aufgrund des fehlenden regionalen Bezugs sowie der marktwirtschaftlichen Verwertung der eigenen Wohnungsbestände oft nicht gegeben ist. Folglich liegt in der gezielten Einbeziehung dieser Akteure ein erhebliches Potential für einen auch in naher Zukunft erfolgreichen Stadtumbau.

Neben der Wohnungswirtschaft stellt auch die **Kreditwirtschaft** einen wichtigen Partner im Stadtumbau dar. Hierzu zählen die Förderbanken auf EU-, Bundes- und Landesebene sowie die örtlichen Kreditinstitute,¹¹⁴ deren wesentliche Aufgabe darin besteht, stadumbaurelevante Investitionen in Form von Förderprogrammen bzw. durch Kreditvergabe an Private oder Wohnungsunternehmen zu finanzieren.

Zu den Förderansätzen der *Förderbanken* im Rahmen des Stadtumbaus gehört insbesondere die Anpassung der Förderbedingungen an die veränderten Rahmenbedingungen, was z.B. mit der Einbeziehung von Umnutzungsmöglichkeiten, der Neudefinition von Förderregionen (Schwerpunkt Innenstadt) sowie der Bereitstellung von Bürgerschaftsprogrammen für die Sanierung von Wohnungsunternehmen einhergeht.¹¹⁵ Durch zinsverbilligte Darlehen kann beispielsweise der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude finanziert werden.¹¹⁶

Darüber hinaus kann die *örtliche Kreditwirtschaft* als Immobilieneigentümer bzw. Kreditgeber einen Beitrag zur Entlastung der Wohnungswirtschaft leisten, um eine Stabilisierung des Wohnungsmarktes zu erreichen. Wie die Wohnungsunternehmen haben auch die ortsansässigen Sparkassen und Banken grundsätzlich ein erhebliches Interesse an einer positiven lokalen Standortentwicklung und somit auch an der Bewältigung der Schrumpfungprozesse. Trotzdem ist die Kooperationsbereitschaft bei der Sanierung von Wohnungsunternehmen nicht durchweg gegeben, da für die Förderbewilligung die Zukunftsperspektive des Kreditnehmers im Vordergrund steht. Auch wenn der Abbau von Angebotsüberhängen durch Rückbaumaßnahmen zur Marktberreinigung beitrüge, agieren viele Banken bei der Kreditvergabe bzw. Prolongation von Krediten sehr vorsichtig¹¹⁷ und unterstützen die Sanierung nur, sofern ein tragfähiges Finanzierungskonzept für die Stadtumbaumaßnahmen vorliegt. Nach wie vor kann demnach die bereits im Jahr 2002 von *Bernt* geschilderte Situationsbeschreibung noch als gültig angesehen werden:¹¹⁸

„Obwohl eine Beseitigung von Marktüberhängen für das Immobilienkreditwesen in seiner Gesamtheit gut ist, ist es für die jeweils betroffene Bank schlecht, wenn dieser Verlust an Sicherheiten gerade im eigenen Kreditbestand passiert. Die Haltung der Banken zum Abriss ist daher oft unentschieden und schwankt zwischen Heraushalten, Blockade und Druck auf große Kreditnehmer den Wohnungsmarkt durch Abrisse wieder in Ordnung zu bringen.“

Zukünftig bleibt zu hoffen, dass diese z.T. ablehnende Haltung der Kreditwirtschaft durch eine frühzeitige Einbindung in den Stadtumbauprozess abgeschwächt werden kann. Dennoch werden die Aktionärs- und Ei-

¹¹³ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 76 sowie Abschnitt 3.3.3.2.

¹¹⁴ Die Förderbanken stellen staatliche Institutionen dar und sind demnach gem. Einteilung in Abb. 2.2 nicht der Privatwirtschaft, sondern der öffentlichen Hand zuzuordnen. Förderbanken auf Bundesebene: z.B. KfW Bankengruppe; Förderbanken auf Landesebene: z.B. NRW.BANK, Sächsische Aufbaubank; örtliche Kreditinstitute: insb. kommunale Sparkassen und Volks- und Raiffeisenbanken.

¹¹⁵ Vgl. *Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (Hrsg.)*, Demografie und Wirtschaft. Förderbanken in der Verantwortung, S. 11.

¹¹⁶ Vgl. zu den Förderprogrammen der KfW Förderbank ausf. auch Abschnitt 3.3.3.3.

¹¹⁷ Vgl. *Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) (Hrsg.)*, Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des Stadtumbaus Ost – Unternehmensumfrage, S. 23. Zu einer ähnlichen Aussage gelangt auch *Drost*: „Die privaten Kreditinstitute haben ihr Engagement im Bereich der Wohnungswirtschaft zurückgeschraubt und überlassen das Geschäft weitgehend den öffentlichen Förderinstitutionen.“ Vgl. ders., *RaumPlanung* 122 (2005), S. 203ff., 203.

¹¹⁸ *Bernt*, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, S. 28.

geninteressen der Kreditinstitute weiterhin dazu führen, dass der Handlungsspielraum vieler Wohnungsunternehmen durch fehlende Liquidität und Schuldendienste eingeschränkt bleibt.

Als weiterer bedeutender Akteur ist die **Ver- und Entsorgungswirtschaft** zu nennen, deren stadumbaubedingte Aufgabe sich im Wesentlichen auf die Anpassung der stadtechnischen Infrastruktur sowie der Anpassung sozialer Infrastrukturangebote an die veränderten Rahmenbedingungen erstreckt. Hierbei sind die städtebaulichen Infrastrukturen je nach Intensität des Bevölkerungsrückgangs und des räumlichen Rückbauszenarios unterschiedlich betroffen.

Im Hinblick auf die *technische Infrastruktur* stellt sich das Problem der notwendigen Anpassungen insbesondere für die Ver- und Entsorgungsunternehmen (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Fernwärme), die ihre Leitungsnetze infolge von großflächigem Wohnungsrückbau und dem damit einhergehenden gesunkenen Energie- und Wasserverbrauch rückbauen, still- oder verlegen müssen.

Bei den Einrichtungen der *sozialen Infrastruktur* ergibt sich für die jeweiligen Bedarfsträger ein Um- und Anpassungsbedarf z.B. infolge der Unterauslastung von Gemeinbedarfsanlagen, einer erhöhten Nachfrage an altengerechten Infrastrukturangeboten sowie infolge fehlender Integrationsangebote für Familien mit Migrationshintergrund.

Die Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur gehört damit unzweifelhaft zu den wesentlichen Aufgaben im Stadtumbau, wird jedoch bei der Umsetzung der Stadtumbaukonzepte der Städte und Gemeinden häufig noch zu wenig berücksichtigt. Der Statusbericht zum Programm Stadtumbau Ost aus dem Jahre 2006 kommt zu der wenig erfreulichen Schlussfolgerung, dass eine gemeinsame Abstimmung von Vorhaben und ihren Auswirkungen auf die Infrastrukturversorgung für manche Ver- und Entsorgungsunternehmen als auch für einige Kommunalverwaltungen und Wohnungsunternehmen längst noch keine Selbstverständlichkeit ist.¹¹⁹

Hieraus ergibt sich die Forderung, dass die Ver- und Entsorgungswirtschaft noch deutlich stärker als bisher in den Stadtumbauprozess einbezogen werden muss.¹²⁰ Nur durch eine frühzeitige Einbindung, z.B. im Rahmen der Aufstellung des Stadtumbaukonzeptes, können kurzfristige und unter Berücksichtigung der hohen Folgekosten ineffiziente Zwischenlösungen bei der Anpassung von Einrichtungen der städtischen Infrastruktur vermieden werden. Dies gilt zukünftig auch für den Stadtumbau in den alten Bundesländern, der bisher noch nicht vom flächenhaften Wohnungsrückbau betroffen war.

Schließlich wird der Stadtumbau auch für die Unternehmen der **Bauwirtschaft** eine zentrale Aufgabe in den kommenden Jahren sein, da sie als Auftragnehmer bei baulichen Maßnahmen in Erscheinung treten können. Auch wenn rückläufige Bevölkerungszahlen sowie leere öffentliche Kassen einen Rückgang der künftigen Nachfrage nach Bauleistungen vermuten lassen, so ist eine Einbeziehung der Bauunternehmen im Rahmen der Konzept- und Projektentwicklung beim Um- und Rückbau der städtischen Infrastruktur sowie des Immobilienbestands dennoch von Nöten. Bislang stellt die Bauwirtschaft im Stadtumbauprozess jedoch noch kein bedeutender Kooperationspartner dar.¹²¹

2.2.4 Zur Rolle der Bürger im Stadtumbau

„Stadtentwicklung soll sich nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg vollziehen, aber der Weg dorthin ist immer noch weit und steinig.“¹²² Die von *Selle* gewonnene Erkenntnis aus dem Jahr 2007 gilt im besonderen Maße auch für den Handlungsbereich des Stadtumbaus.

Grundsätzlich lassen sich in Bezug auf die **Bürgermitwirkung am Stadtumbauprozess** zwei Ebenen unterscheiden, und zwar gemäß *Liebmann*¹²³

1. die Mitwirkung bei der Konzepterstellung (gesamstädtische Ebene)¹²⁴ sowie
2. die Beteiligung bei der Vorbereitung und Umsetzung von konkreten Stadtumbaumaßnahmen (teilräumliche Ebene).

¹¹⁹ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 78.

¹²⁰ So auch ebenda, S. 78 und *GdW (Hrsg.)*, Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau, im Vorwort.

¹²¹ Vgl. *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Sachstandsbericht Sept. 2006, S. 3.

¹²² *Selle*, IzR 2007, S. 63ff., 63.

¹²³ Vgl. *Liebmann*, IzR 2007, S. 27ff., 27.

¹²⁴ Auch *Hunger* konstatiert, dass die Beteiligung der Bürger sowie Wohnungseigentümer die Voraussetzung für im Konsens vereinbarte Stadtumbaukonzepte ist. Vgl. ders., in: *Sinning (Hrsg.)*, Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), S. 243ff., 243.

Gegenwärtig ist allerdings zu beobachten, dass die Realisierung des Stadtumbaus in der Regel durch die Kommunalverwaltungen unter Beteiligung großer, zumeist kommunaler Wohnungsgesellschaften bzw. – genossenschaftlichen erfolgt.¹²⁵ Private (Klein-)Eigentümer¹²⁶ und Mieter sowie deren Interessenvertreter (Haus- und Grundstückseigentümergebände, Mietervereine) werden im Rahmen von Partnerschaften oder Kooperationen bei der Erarbeitung und Umsetzung der Stadtumbaukonzepte bisher kaum eingebunden.¹²⁷ Dies ist umso erstaunlicher, wenn man bedenkt, dass sich über 90 % aller Wohngebäude im privaten Eigentum befinden, also im Eigentum von Einzelpersonen, Ehepaaren, Erben- oder sonstigen Personengemeinschaften.¹²⁸ In den vom Stadtumbau betroffenen Gebieten konzentrieren sich die Bestände vorrangig in gewachsenen Quartieren aus der Gründerzeit, die sich zumeist in attraktiven innerstädtischen Lagen befinden. Eine aktuelle Studie zur Bestandssituation privater Eigentümer in den neuen Ländern ergab in diesem Zusammenhang, dass der Anteil der privaten Kleineigentümer im Altbaumietwohnungsbestand bei rund 80 % liegt.¹²⁹

Die Gründe für die **unzureichende Eigentümerbeteiligung** in Bezug auf stadumbaubedingte Planungs- und Entscheidungsprozesse sind vielfältig und abhängig von verschiedenen Faktoren. Eine große Zahl an privaten Eigentümern, die sich hinsichtlich Lebensalter, Nutzung des Eigentums (Selbstnutzung oder Vermietung), Wohnort und Migrationshintergrund unterscheiden, führt fast notwendigerweise dazu, dass eine klare und einheitliche Strategie zur Bewältigung des Stadtumbaus fehlt. Die heterogenen Interessenlagen der Akteursgruppe reichen vom fehlenden Interesse an den zentralen Fragestellungen des Stadtumbaus bis hin zu Eigentümern, die tatsächlich Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen wollen. Damit im Zusammenhang stehen auch die unterschiedlichen **Bewirtschaftungsstrategien der Eigentümer**, die von der Forschungsagentur Stadtumbau West vereinfacht folgendermaßen differenziert werden:¹³⁰

- *Bestandsverbesserer*: Eigentümer, die Modernisierungsinvestitionen vornehmen;
- *Bestandserhalter*: Eigentümer, die lediglich zu Erhaltungsinvestitionen bereit sind;
- *Exit-Strategen*: Eigentümer, die die Absicht haben, sich von der Immobilie zu trennen.

Gerade in städtischen Schrumpfungsgebieten ergeben sich jedoch bei allen drei Strategieoptionen größere Schwierigkeiten. Für die erste Fallgestaltung ist festzustellen, dass die Durchführung von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen aus städtebaulicher Sicht wie aus Eigentümerperspektive zwar durchaus wünschenswert ist, in vielen Fällen aber aus Rentabilitätsgründen unterlassen wird. Fehlende finanzielle Mittel der Eigentümer führen häufig sogar dazu, dass noch nicht einmal die notwendigsten Instandsetzungsmaßnahmen vorgenommen werden, was zu einem Verfall der Gebäude infolge des „Liegenlassens“ führt. Als letzte Option besteht zwar die Möglichkeit des Verkaufs des Gebäudes, doch kann es sich je nach Lage und Bauzustand der Immobilie als schwierig erweisen, einen Käufer zu finden.¹³¹ Hinzu kommen häufig überhöhte Wertvorstellungen der Eigentümer, die einen Verkauf scheitern lassen und damit letztlich wieder eine Rückkehr zur unerwünschten Handlungsoption des Liegenlassens des Gebäudes bedingen.

Der Grad der Investitionsbereitschaft ist damit zumeist abhängig von den zur Verfügung stehenden finanziellen Eigenmitteln der Privateigentümer, der Wirtschaftlichkeit der Investition sowie der Perspektive des Stadtumbaugebiets, in dem das Wohnungseigentum liegt. Ohne zusätzliche Förderung werden schwache und benachteiligte Eigentümer vielfach nicht in der Lage sein, sich in Form von Eigenaktivitäten am Stadtumbau zu beteiligen. Hinzu kommt, dass die personellen und organisatorischen Ressourcen der Kleineigentümer oftmals nicht ausreichen, sich langfristig und aktiv am Prozess des Stadtumbaus zu beteiligen.¹³²

Als gelöst kann mittlerweile jedoch das Problem angesehen werden, dass es im Rahmen von Eigentümergemeinschaften eines Konsenses aller Eigentümer bei der Entscheidung der „richtigen“ Bewirtschaftungsstra-

¹²⁵ Vgl. hierzu die beiden vorangegangenen Abschnitte sowie *Selle*, IZR 2007, S. 63ff., 66.

¹²⁶ Zu den privaten Kleineigentümern zählen in Abgrenzung zu den Akteuren der Wohnungswirtschaft Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften (z.B. GbR) oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften (z.B. GmbH), die nur über einen begrenzten Bestand an Häusern verfügen. Vgl. Definition in *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Bestandsituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost, S. 7.

¹²⁷ Vgl. *Hackenbroch*, Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland, S. 63.

¹²⁸ Aussage von Müller (Zentralverband Haus und Grund e.V.) am 5.4.2006 auf der Veranstaltung „Stadtumbau Ost: Wohnungsmärkte auf Konsolidierungskurs?“, vgl. http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/veranstaltungen/fachveranstaltung/2006/beitraege/Referat_Nicola_Mueller.pdf.

¹²⁹ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Bestandsituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost, S. 1 und 18.

¹³⁰ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Private Eigentümer im Stadtumbau, S. 11.

¹³¹ Vgl. *Hackenbroch*, Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland, S. 77.

¹³² Vgl. für die Stadtentwicklung allgemein: *Selle*, IZR 2007, S. 63ff., 66.

ategie bedurfte. Eine Novellierung des WoEigG¹³³ hat dazu geführt, dass nun in entscheidenden Bereichen eine Mehrheit von Dreivierteln aller Eigentümer (nach Personen, nicht nach Anzahl der Wohnungen) genügt. Diese Mehrheit muss außerdem mehr als 50 Prozent der Miteigentumsanteile der Wohnanlage vertreten.

Trotzdem ist die alleinige Beteiligung der privaten Eigentümer hinsichtlich der Bürgermitwirkung am Stadtumbau nicht ausreichend. Hierzu gehört genauso eine **Partizipation der Bewohner bzw. Mieter**, die dem Stadtumbauprozess wichtige Impulse verleihen können.¹³⁴ Auch wenn die Mitwirkungsbereitschaft womöglich geringer ausgeprägt ist als bei den Eigentümern, so dürfte dennoch ein besonderes Interesse an der Gestaltung der Wohnung und des Wohnumfeldes vorhanden sein.¹³⁵

Ähnlich wie bei den privaten Eigentümern, so sind auch bei der Akteursgruppe der Mieter verschiedene **Handlungsstrategien** im Rahmen des Stadtumbaus zu unterscheiden. *Bernt* differenziert in Anlehnung an das bereits in den 1960er Jahren vom amerikanischen Soziologen *Hirschman* entwickelte Konzept in Bezug auf die Reaktionsmöglichkeiten beim institutionellen Rückgang¹³⁶ nachfolgende Entscheidungsmöglichkeiten für Mieter, die vom Abriss betroffen sind (vgl. Tabelle 2.4).¹³⁷

Handlungsoption	mögliche Vorteile	mögliche Nachteile und Risiken
VOICE Verbleib in der Wohnung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine Umzugskosten ▪ keine Mieterhöhung ▪ Erhalt des Wohnumfeldes ▪ Erhalt des lokalen sozialen Netzwerkes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschlechterung des Instandhaltungszustandes des Gebäudes, der Serviceleistungen des Vermieters sowie des Wohnumfeldes ▪ Betriebskostenerhöhung ▪ Kosten und Ausgang eines Rechtsstreits
LOYALTY Umzug innerhalb des Wohnungsbestandes des Vermieters	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umzugskostenbeihilfe ▪ Erhalt des gewohnten Umfeldes ▪ Erhalt des lokalen sozialen Netzwerkes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mieterhöhung ▪ Grundrissveränderung ▪ Verschlechterung des Wohnumfeldes (Baulärm durch Abriss)
EXIT Wegzug inkl. Vermieterwechsel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zukunftssicherheit ▪ Wahlfreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umzugskosten ▪ Kosten der neuen Wohnung ▪ Aufgabe des Wohnumfeldes/der lokalen Netzwerke

Tabelle 2.4: Modellhaftes Entscheidungsschema abrisst betroffener Mieter.¹³⁸

Die Möglichkeit des städtebaulich bzw. wohnungswirtschaftlich nicht gewollten Verbleibs in der vom Abriss betroffenen Wohnung (*Voice-Strategie*) wird vom Mieter dann favorisiert, wenn sich überwiegend Vorteile aus der Verteidigung der eigenen Besitzstände ergeben. Dieser Widerstand kann verschiedene Ursachen haben, wie z.B. die Tatsache, dass für den Abriss vorgesehene Wohngebäude am Siedlungsrand aufgrund des damit verbundenen Blicks in die freie Landschaft besondere Qualitäten aufweisen. Eine solche Sichtweise konterkariert aber mitunter die städtebauliche und infrastrukturelle Zielsetzung, den Rückbau von außen nach innen vorzunehmen.¹³⁹

Als Alternative bietet sich der Umzug innerhalb der Wohnungsbestände des Vermieters an (*Loyalty-Strategie*), der seitens des Wohnungsanbieters sicherlich wünschenswert ist. Ein adäquates Umzugsmanagement, das die Betreuung der betroffenen Mieter, die Suche und Bereitstellung von Ersatzwohnraum, die finanzielle Abwicklung sowie die Organisation des Umzugs umfasst, kann dazu beitragen, dass Konflikte mit den Mietern vermieden und Umzugsunwillige zum Wohnungswechsel mobilisiert werden können. Die Bereitstellung von bedarfsgerechtem Ersatzwohnraum wird mit fortschreitenden Stadtumbaumaßnahmen allerdings zunehmend schwieriger und kann z.T. nur noch durch Umbaumaßnahmen im zu erhaltenden Bestand begegnet werden.¹⁴⁰

¹³³ Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz – WoEigG) v. 15.03.1951, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 370).

¹³⁴ So auch *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 79.

¹³⁵ Vgl. *Rips*, vhw Forum Wohneigentum 2006, S. 357ff., 358f.

¹³⁶ Nach dem soziologischen Konzept von Albert O. Hirschman haben Mitglieder einer Organisation im Wesentlichen drei Reaktionsmöglichkeiten, wenn sie feststellen, dass die Organisation in Qualität oder Nutzen für seine Mitglieder abnimmt: Sie können die Beziehung zur Organisation auflösen (*exit*), sie können versuchen, die Beziehung durch Kommunikation, Beschwerde etc. wieder zu konsolidieren (*voice*), oder sie können die Organisation dennoch unterstützen (*loyalty*), vgl. *Hirschman*, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*.

¹³⁷ Vgl. *Bernt*, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, S. 30f.

¹³⁸ Geändert nach *Bernt*, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, S. 30.

¹³⁹ Dazu eingehend: *Liebmann*, *IzR* 2007, S. 27ff., 28 u. 34.

¹⁴⁰ Vgl. *Kabisch/Peter/Bernt*, *IzR* 2007, S. 37ff., 46.

Folglich besteht in vielen Fällen nur noch die Möglichkeit einer *Exit-Strategie*, also dem Wegzug in Gebiete und Wohnungen, die im Eigentum anderer Unternehmen stehen. Damit einher geht in der Regel der Verlust des gewohnten Lebensumfeldes, so dass die Handlungsoption von der Mehrzahl der abrissbetroffenen Mieter nicht präferiert wird.

Für welche Handlungsoption sich die betroffenen Bewohner letztendlich entscheiden, hängt im Wesentlichen von der spezifischen Lebenslage sowie einer Abwägung der Kosten und des Nutzens von Umzug oder Verbleib ab.¹⁴¹

Zusammenfassend bleibt für die Akteursgruppe der Bürger festzuhalten, dass deren Einbeziehung bei der Vorbereitung und Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Revitalisierung der Städte ist. Ziel der Gemeinde sollte es daher sein, nicht nur eine breite Akzeptanz für den Stadtumbauprozess zu erreichen, sondern auch die Investitions- und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer und Bewohner zu wecken.

Ein hoher Kommunikations- und Moderationsaufwand seitens der Gemeinde verhindert allerdings vielfach die Entscheidungsbeteiligung am Stadtumbauprozess. Hinzu kommt, dass sich in schrumpfenden Stadtregionen die Aktivierung der Bürger besonders schwierig gestaltet, da „die Entwicklung eigener Aktivitäten angesichts der ökonomischen Realitäten und ihrer sozialen und psychischen Auswirkungen“ abnimmt.¹⁴² Vereinfacht gesagt: Die Eigentümer und allen voran die Mieter haben oftmals schlichtweg andere Sorgen und Lasten, als sich in größerer Zahl an den Stadtumbaumaßnahmen der Aufwertung oder des Rückbaus zu beteiligen. Eine verstärkte Einbindung dieser Akteursgruppe in den Stadtumbau dürfte damit nur gelingen, wenn sie längerfristig angelegt ist und mit ausreichender „Energie, Effizienz und Hartnäckigkeit“¹⁴³ seitens der Gemeinde verfolgt wird.

2.2.5 Zwischenfazit

In den vorangegangenen Abschnitten wurde deutlich, dass eine Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren am Stadtumbauprozess zu beteiligen ist. Damit unterscheidet sich der Stadtumbau erheblich von den kleinräumigeren Handlungsbereichen der Stadterneuerung bzw. Stadterweiterung, die durch eine weniger umfangreiche Beteiligungskultur geprägt sind.

Die größte Herausforderung für das Gelingen des Umbauprozesses liegt folglich in der optimalen Aktivierung, Einbeziehung und Vernetzung aller beteiligten Akteursgruppen. Vor diesem Hintergrund besteht die **konsensorientierte Aufgabe des Stadtumbaus** im Idealfall darin, nachhaltige städtebauliche Strukturen (*Zielsetzung der Gemeinde*) durch ökonomisch tragfähige (*Zielsetzung der Wohnungswirtschaft*) und gesellschaftlich akzeptierte Konzepte (*Zielsetzung der Bürger*) zu erreichen.

Diese Zielerreichung dürfte in der Praxis allerdings kaum gelingen. Nicht zuletzt durch die Tatsache, dass es sich bei Schrumpfungsprozessen mehrheitlich um eine Verteilung von Verlusten handelt, stoßen divergierende städtebauliche, wohnungswirtschaftliche, infrastrukturelle und soziale Interessenlagen aufeinander, die die konkreten Aushandlungsprozesse des Stadtumbaus erschweren.¹⁴⁴

Des Weiteren zeigen auch die in Abschnitt 2.2 erläuterten Bewirtschaftungsstrategien ausdrücklich, wie vielschichtig und komplex sich die Teilhabe am Planungsprozess des Stadtumbaus gestalten kann. Für die Ansprache und Einbindung aller relevanten Akteure bedarf es eines hohen Maßes an Moderations- und Kommunikationsbemühungen, die vielerorts aufgrund des beträchtlichen zeitlichen, finanziellen und personellen Aufwands von den Städten und Gemeinden nicht zu leisten sind. Eine ausreichende Beteiligung und Mitwirkung erfolgt zumeist nur in Einzelfällen, in kleineren Gebieten mit wenigen Akteuren, und im Rahmen von eng umrissenen Zeiträumen.¹⁴⁵

¹⁴¹ Vgl. *Bernt*, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, S. 31.

¹⁴² Vgl. *Knorr-Siedow*, in: *Oswalt* (Hrsg.), *Schrumpfende Städte*, Bd. 2, *Handlungskonzepte*, S. 479ff., 479.

¹⁴³ Zu dieser Aussage gelangt in Bezug auf die verstärkte Einbindung privater Kleineigentümer: *BMVBS/BBR* (Hrsg.), *Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost*, S. 160.

¹⁴⁴ Vgl. *Liebmann*, *IzR* 2007, S. 27ff., 28.

¹⁴⁵ Gem. Aussage der befragten Experten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung.

2.3 Kooperation im Stadtumbau

„Die Umsetzung des Stadtumbaus gelingt nur dort, wo die Akteure von öffentlicher und privater Seite kooperieren.“
Gerd Schmidt-Eichstaedt 2004¹⁴⁶

2.3.1 Vorklärungen

Abschnitt 2.2 hat getrennt nach den Akteursgruppen Gemeinde, Wirtschaft und Bürger die unterschiedlichen Zielsetzungen und Bewirtschaftungsstrategien aufgezeigt, die im Rahmen des Stadtumbaus z.T. erheblich divergieren. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus bedarf es nun aber eines gemeinsamen Vorgehens und damit verbunden die Notwendigkeit, Kooperationen untereinander einzugehen und ggf. Verträge zu schließen.

Zum besseren Verständnis der Analyse des kooperativen Instrumentariums in Kapitel 3 müssen daher im Vorfeld noch einige grundlegende Fragen geklärt werden, die insbesondere für die verhältnismäßig neuen vertraglichen Regelungen im Rahmen des Stadtumbaus einen hohen Stellenwert haben: Was ist unter den drei K's im Stadtumbau - Kommunikation, Kooperation und Konsens - eigentlich zu verstehen? Wer kooperiert im Stadtumbau? Warum wird (nicht) kooperiert? Wie wird kooperiert (Kooperationsformen)? Wo wird kooperiert?

Die Beantwortung dieser Fragestellungen ist für die Erreichung mehrerer Zielsetzungen dienlich: Und zwar einerseits zur Einordnung des aktuellen Instrumentariums für den Stadtumbau

- in *steuerungstheoretischer* Hinsicht, die sich im Kontext der Ergänzung des einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandelns („hierarchischer Staat“) durch einen kooperativeren Steuerungsmodus („kooperativer Staat“) vollzieht,
- vor dem *planungstheoretischen* Horizont, da die Kooperation auch Ausdruck eines gewandelten Planungsverständnisses ist (Wandel von der integrierten Entwicklungsplanung über das inkrementalistische Modell hin zur „Normalisierung“¹⁴⁷ im Sinne einer projektorientierten Perspektivplanung) sowie
- aus dem *städtebaurechtlichen* Blickwinkel, da mit den beiden obigen Entwicklungsschritten auch eine Veränderung des Baugesetzbuches einhergegangen ist und einhergeht, namentlich von einer imperativen zu einer nunmehr kooperativen bzw. konsensualen Städtebaupolitik.

Abschnitt 2.3.3 unternimmt einen – zugegebenermaßen knappen – Versuch, die drei Entwicklungsschienen miteinander zu verknüpfen und eine Weichenstellung für den zu bevorzugenden Einsatz des kooperativen Instrumentariums zu geben.

Andererseits sollen die Ausführungen in Abschnitt 2.3.4 bereits einen ersten Überblick geben, welche Anforderungen und Voraussetzungen an eine Problemlösung in Form von Kooperationen und Verhandlungen zu knüpfen sind. Als Stichworte seien an dieser Stelle bereits die Forderung nach einem „frühzeitigen Kooperationsbeginn“, ein „stufenweises Vorgehen“ und ganz allgemein, die „Schwierigkeiten der Konsensfindung“ genannt, die im Zuge eines kooperativen Handelns der Gemeinde zu beachten sind.

2.3.2 Zum Begriffsverständnis der drei K's im Stadtumbau

Die Notwendigkeit von Kooperationen im Stadtumbau ist hinlänglich bekannt und allerorten unübersehbar, so dass statt eigener Worte zwei Eingangszitate erhalten sollen. Das *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* beschrieb den zu untersuchenden Sachverhalt im Jahre 2001 zur Auslobung des Wettbewerbs Stadtumbau Ost bereits wie folgt:¹⁴⁸

„Die Beseitigung des Wohnungsleerstands muss von Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch von der Wohnungswirtschaft als gemeinsame Aufgabe angegangen werden. [...] In die Entscheidung über die erforderlichen

¹⁴⁶ Schmidt-Eichstaedt, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 190ff., 190.

¹⁴⁷ Vgl. Selle, Was ist bloß mit der Planung los?, S. 56.

¹⁴⁸ Vgl. BMVBW (Hrsg.), Wettbewerb Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Auslobung, S. 3.

Umstrukturierungsmaßnahmen sollten alle Beteiligten aus Stadtplanung und Wohnungswirtschaft, vor allem aber auch die Bürger, möglichst frühzeitig einbezogen werden.“

Schmidt-Eichstaedt ging drei Jahre später – nach erfolgter Initiierung des Programms Stadtumbau Ost - bereits einen Schritt weiter und kam zu folgender Beurteilung:¹⁴⁹ „Die Umsetzung des Stadtumbaus gelingt nur dort, wo die Akteure von öffentlicher und privater Seite kooperieren.“ Was bedeutet also Kooperation? Zunächst ist festzustellen, dass Kooperation als Unterfall der Kommunikation anzusehen ist, dessen Begriffsverständnis ebenso zu klären ist. Gemäß *Sinning* bezeichnet **Kommunikation**¹⁵⁰ den Prozess des Austausches bzw. der Vermittlung von Informationen sowie des Verstehens und der Verständigung¹⁵¹ und kann damit als Sammelbegriff für die Elemente Information, Beteiligung und Kooperation verstanden werden (vgl. Abbildung 2.4).¹⁵² Vereinzelt wird auch von einer Vierteilung des Kommunikationsbegriffs ausgegangen, indem die Koordination, also die Abstimmung von Maßnahmen zwischen verschiedenen Akteuren, hinzu gerechnet wird.¹⁵³

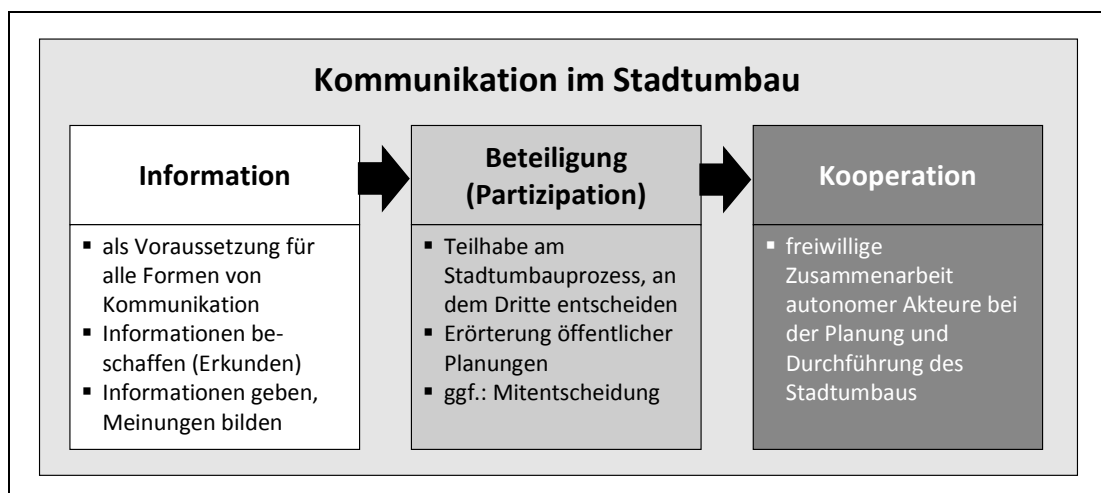


Abbildung 2.4: Elemente des kooperativen Prozesses im Stadtumbau.¹⁵⁴

Kooperation¹⁵⁵ schließlich bezeichnet im einfachsten Gebrauch die Zusammenarbeit zwischen beliebigen Akteuren¹⁵⁶, die sich insbesondere auf politischem oder wirtschaftlichem Gebiet abspielt. Zusammenarbeit wird dabei als abgestimmtes, gleichgerichtetes Handeln verstanden, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen.¹⁵⁷ Schon *Ritter* sah den Begriff der Zusammenarbeit als „Kürzel für die realen Vorgänge zwischen Staat und Wirtschaft, in denen sich wechselseitige Einflussnahme, gemeinsame Zielsetzung und gemeinsame Zielverwirklichung abspielen.“¹⁵⁸

Auf den gegenwärtigen Stadtumbau bezogen, greift dieser Definitionsansatz allerdings zu kurz, da es die Bürger sind, die im Mittelpunkt der Zusammenarbeit stehen. Auch wenn in einer vom Stadtumbau betroffenen Gemeinde zunächst die Wohnungsunternehmen Partner dieser sein werden, so wird ein erfolgreicher Stadtumbau nicht ohne die Beteiligung und Mitwirkung der privaten Betroffenen (Grundeigentümer und Mieter) vonstattengehen können.¹⁵⁹

¹⁴⁹ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 190ff., 190.

¹⁵⁰ Lat. = *communicatio* („Mitteilung, Unterredung“).

¹⁵¹ Vgl. *Sinning*, *Kommunikative Planung*, S. 17.

¹⁵² Vgl. *Selle*, *Was ist bloß mit der Planung los?*, S. 81ff. sowie *Bischoff/Selle/Sinning*, *Informieren, Beteiligen, Kooperieren*, S. 10.

¹⁵³ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, *Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation?*, S. 12.

¹⁵⁴ Die Begriffe Beteiligung und Partizipation werden in der Fachliteratur meist synonym verwendet. Vgl. hierzu ausf. *Weidner*, *Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen*, S. 182.

¹⁵⁵ Der Begriff stammt vom Lateinischen *cooperatio*, was so viel wie „Zusammenarbeit, Mitwirkung“ meint.

¹⁵⁶ Vgl. *Selle*, *Was ist bloß mit der Planung los?*, S. 65 sowie die Definition gemäß *Brockhaus – Die Enzyklopädie*.

¹⁵⁷ Vgl. *Kestermann*, in: *Adam (Hrsg.)*, *Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung*, S. 50ff., 64.

¹⁵⁸ Vgl. *Ritter*, *AöR* 1979, S. 389ff., 396.

¹⁵⁹ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 2.2, insb. Abschnitt 2.2.4.

In Anlehnung an einen Definitionsversuch von *Kestermann* soll nachfolgendes Begriffsverständnis von Kooperation Grundlage für die weiteren Untersuchungen dieser Arbeit bilden:¹⁶⁰

Definition Kooperation

Kooperation im Stadtumbau bezeichnet eine freiwillige Zusammenarbeit von mindestens zwei autonomen Akteuren zur (versuchten) Lösung von stadumbaubedingten Problemlagen, Konflikten und Aufgaben, die mit Hilfe von Verhandlungen und Verträgen mit dem Ziel eines (partiellen) Konsenses außerhalb des hoheitlichen Instrumentariums erfolgt.

Die kooperative Bearbeitung von Problemen im Stadtumbau bedeutet daher eine Abkehr vom Steuerungsmodus der Hierarchie, der auf einem Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Gemeinde und privaten Akteuren basiert. Stadtumbau ist nicht mehr als alleinige Aufgabe der Gemeinde zu verstehen und kann folglich auch nicht einseitig-hoheitlich gegen Wohnungsunternehmen und Bürger durchgesetzt werden. Diese Abkehr vom hierarchischem Handeln der Gemeinde erfolgt allerdings nicht durchweg „freiwillig“, sondern ist vom Gesetzgeber ausdrücklich in den §§ 171a bis d BauGB, insbesondere in § 171c BauGB zum Stadtumbauvertrag, gefordert: Der Stadtumbau soll in hohem Maße aufgrund konsensueller Regelungen durchgeführt werden.¹⁶¹

Die **Gründe für den Bedarf an partnerschaftlicher Zusammenarbeit** zwischen Staat (Gemeinde) und Gesellschaft sind vielfältig und sollen an dieser Stelle nur schlagwortartig aufgelistet werden:

- *Wandel des Verständnisses gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung:* Die Entstehung eines kooperativen Stadtumbaus geht einher mit der veränderten Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staat/Gemeinde, Wirtschaft und Gesellschaft. Der Paradigmenwechsel von einer hierarchischen zu einer vermehrt kooperativen Steuerung gewinnt nicht nur in der Stadtentwicklung, sondern auch in vielen anderen Politikfeldern an Bedeutung.¹⁶²
- *Zunehmende Kritik am hoheitlichen Instrumentarium:* *Weiske* konstatiert im Kontext schrumpfender Städte, dass regressive Entwicklungen in demokratisch verfassten Gesellschaften nicht zentralistisch zu entscheiden sind.¹⁶³ In Bezug auf das städtebaurechtliche Instrumentarium spiegeln sich Kritikpunkte am hierarchischen Steuerungsmodus der Gemeinde vor allem in den folgenden Aussagen wieder: mangelnde Akzeptanz auf Seiten der Betroffenen, geringe Flexibilität, langwierige Umsetzung und damit verbundene Effizienzverluste, eingeschränkte Finanzierungsmöglichkeiten.
- *Ressourcenknappheit:* Aufgrund der Finanznot der Gemeinden und fehlender personeller Ressourcen lassen sich die Aufgaben des Stadtumbaus von den Gemeinden alleine nicht mehr bewältigen. Die eingeschränkte kommunale Projektsteuerungsfähigkeit erfordert die Einbindung privater Akteure in den Planungs- und Entscheidungsprozess des Stadtumbaus, damit städtebauliche Funktionsverluste bereits frühzeitig erkannt und behoben werden können. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die Aktivierung privaten Kapitals.
- *Komplexität der Problemlagen:* Die zunehmende Komplexität der wirtschaftstrukturellen und demografischen Rahmenbedingungen und der damit einhergehenden Aufgaben des Stadtumbaus unter Schrumpfungsbedingungen („Verteilung von Verlusten“) legt das Bemühen um einen Interessensausgleich und die Suche nach einem Konsens zwischen allen Akteursgruppen nahe. Dabei sind ineinander verwobene Problemstellungen städtebaulicher, wohnungswirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Art zu lösen.
- *Wachsende Verflechtungsräume:* Das Handlungsfeld des Stadtumbaus ist als stadtreionaler Ansatz zu verstehen und sollte damit über die Gesamtstadt als räumlichen Entscheidungsbereich der Stadt

¹⁶⁰ *Kestermann* definiert den Begriff der Kooperation wie folgt: „Kooperation bezeichnet als Kurzbegriff ein institutionelles Arrangement, das definiert wird durch eine zwangsfreie Zusammenarbeit von mindestens zwei autonomen Akteuren zur (versuchten) Lösung von konkreten (manifesten oder latenten) Problemen/Konflikten auf definierten Handlungsfeldern mit akteurs-/systemübergreifenden Problemlagen und Akteurskonstellationen, die mit Hilfe von Verhandlungen nach vereinbarten „partnerschaftlichen Spielregeln“ mit dem Ziel eines (partiellen) Konsenses (im – generellen – Dissens) außerhalb von ggf. vorhandenen regulatorischen Instrumenten und unter Verzicht von Machteinsatz erfolgt sowie die Umsetzung dieses Konsenses und ihre Überprüfung umfasst, zum wechselseitigen Vorteil aller Beteiligten, und ohne negative Auswirkungen auf Dritte/Unbeteiligte (bewusst) anzustreben.“ Vgl. ders., in: Adam (Hrsg.), Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, S. 50ff., 75.

¹⁶¹ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB Vorb. zu den §§ 171a bis 171d Rn 2.

¹⁶² Vgl. hierzu ausf. den nachfolgenden Abschnitt 2.3.3.

¹⁶³ Vgl. *Weiske*, in: *Weiske/Kabisch/Hannemann* (Hrsg.), Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, S. 59ff., 63.

oder Gemeinde hinausgehen. Für das Gelingen des Stadtumbaus bedarf es folglich auch interkommunaler Kooperationen, bei denen die Gemeinde mit benachbarten kommunalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Lösung stadumbaubedingter Sachverhalte freiwillig zusammenarbeitet.

Fraglich ist allerdings, inwieweit der geforderte kooperative Steuerungsmodus tatsächlich erheblich zum Gelingen des Stadtumbaus beitragen kann, so wie in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur behauptet wird.¹⁶⁴ Hierfür ist zunächst zu klären, *wie* kooperiert wird bzw. welche Typen von **Kooperationsformen** grundsätzlich zur Verfügung stehen.

Vor dem Hintergrund einer dichotomen Einteilung ist im Hinblick auf die rechtliche Bindungswirkung die Unterscheidung in formelle und informelle Kooperationen am Bedeutsamsten. *Formelle Kooperationen* im Stadtumbau sind solche, die durch einen Vertrag schriftlich fixiert werden, so dass man auch von einem „vertraglichen Stadtumbau“ sprechen könnte. Bekanntestes Beispiel ist der Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB, aber auch Kooperationsvereinbarungen zwischen Gemeinde und Wohnungsunternehmen, förderrechtliche Verträge oder Gesellschaftsverträge zur Gründung einer „Stadtumbau-GmbH“ zählen hierzu. Die Untersuchung dieser formellen kooperativen Handlungsformen der Verwaltung bildet den Schwerpunkt dieser Arbeit.

Daneben sind die *informellen Kooperationen* zu nennen, die den Austausch von stadumbaurelevanten Informationen, die gemeinsame Entwicklung von Stadtumbaukonzepten bzw. - ganz allgemein - die Zusammenarbeit von Stadtumbauakteuren auf informeller Basis, also weitgehend ohne rechtliche Verbindlichkeit, beinhalten.¹⁶⁵ Hierzu gehören beispielsweise Einzelgespräche, kontinuierliche Arbeitsgruppen oder Gesprächsrunden. In vielen Fällen des Stadtumbaus gehen diese „Handschlag-Kooperationen“¹⁶⁶ einer formellen Zusammenarbeit voraus; sie bilden häufig eine erste Grundlage für nachfolgende vertragliche Regelungen. Die Abschnitte 3.4.4 und 3.4.5.1 erläutern kurz die wesentlichen Arten informeller Zusammenarbeit, die Analyse der empirischen Erscheinungsform von informeller Kooperation wird in der vorliegenden Arbeit aber weitgehend ausgeklammert.¹⁶⁷

Darüber hinaus sind weitere Unterscheidungen in Bezug auf die zusammenarbeitenden Akteure, den Institutionalisierungsgrad sowie die inhaltliche Ausprägung der Kooperationen möglich.

Erstere Unterscheidung zielt auf den Ort der Kooperation, für den *Selle* eine Dreiteilung des Kooperationsbegriffs vorschlägt.¹⁶⁸ Auf den Stadtumbau übertragen handelt es sich bei der ersten Kooperationsstufe um eine Zusammenarbeit zwischen unselbständigen Akteuren einer „Sphäre“, wobei unter einer Sphäre die bereits dargestellten Akteursgruppen „Staat/Gemeinde“, „Wirtschaft“ sowie „Bürger“ verstanden werden soll.¹⁶⁹ Ein Beispiel wäre die Zusammenarbeit verschiedener Fachressorts der Gemeinde im Rahmen der Erstellung bzw. Fortschreibung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes gemäß § 171b BauGB. Statt von Kooperation wäre hier sinnvollerweise von Koordination zu sprechen.

Die zweite Stufe bildet die Zusammenarbeit zwischen selbständigen Akteuren einer Sphäre, wie sie z.B. zwischen zwei Wohnungsunternehmen zustande kommen kann, die Stadtumbaumaßnahmen gemeinsam und zielgerichtet durchführen. Auch interkommunale Kooperationen¹⁷⁰ zählen hierzu.

Schließlich bezeichnet die dritte Stufe die Zusammenarbeit zwischen selbständigen Akteuren aus verschiedenen Sphären, wie sie im Stadtumbau die Regel sein dürfte. Zu nennen ist hier z.B. die Gemeinde, die mit Wohnungsunternehmen oder privaten Eigentümern Verträge zur Durchführung von Rückbaumaßnahmen abschließt.

¹⁶⁴ Vgl. unter vielen: *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 32: „Die Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren beim Stadtumbau ist (neben anderen Faktoren) als eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des Stadtumbaus zu betrachten.“

¹⁶⁵ Vgl. hierzu auch die Ausf. von *Schröder* in Bezug auf das informelle Verwaltungshandeln im Umweltrecht in: ders., NVwZ 1998, S. 1011ff., 1012.

¹⁶⁶ Die Begriffsbildung ist entlehnt an die sog. „Handschlag-PPP“, die die informelle Form des Zusammenwirkens bei Public Private Partnerships kennzeichnen soll. Vgl. hierzu *Ziekow/Windoffer*, NZBau 2005, S. 665ff., 666.

¹⁶⁷ Verwiesen werden kann an dieser Stelle bereits auf den Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“: *BBR (Hrsg.)*, Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation?, der sich allerdings nicht auf das Handlungsfeld des Stadtumbaus im Besonderen bezieht.

¹⁶⁸ Vgl. *Selle*, Was ist bloß mit der Planung los?, S. 65.

¹⁶⁹ *Selle* benennt als Sphären den Staat bzw. die Kommune, die Märkte sowie die privaten Haushalte, vgl. ebenda, S. 69.

¹⁷⁰ Bei interkommunalen Kooperationen handelt es sich folglich um alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise), bei denen zwei oder mehr Partner bei gleichen Kompetenzen freiwillig zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamen Interesse wahrzunehmen, die eine regionale Bedeutung haben. Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen – Praxiserfahrungsstudie, Endbericht 2007, S. 3.

Vereinfacht könnte auch eine mit dem Begriffspaar „*horizontale/vertikale Kooperation*“ zu beschreibende Zweiteilung vorgenommen werden, deren Ausgangspunkt Kooperationspartner derselben oder verschiedener Stufen (Sphären) bilden. Im Rahmen der in dieser Arbeit zu untersuchenden kooperativen Handlungsformen wird es sich fast ausschließlich um vertikale Beziehungen, also zwischen der Gemeinde und der Wohnungswirtschaft bzw. der Gemeinde und privaten Betroffenen handeln.

Des Weiteren ist festzustellen, dass Kooperation ihren Ausdruck auch im unterschiedlichen „Freiheitsgrad“ der Vertragsparteien beim Zustandekommen bzw. Vertragsabschluss findet. Demnach sind vollkommen *zwangsfrei zustande gekommene Kooperationen* (z.B. im Rahmen einer Lastenausgleichsvereinbarung zwischen Gemeinde und Wohnungsunternehmen) von Kooperationen oder „*Verhandlungen im Schatten der Hierarchie*“¹⁷¹ zu unterscheiden, die nur anstelle des hoheitlichen Verwaltungshandelns treten (z.B. beim Abschluss eines Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrages anstelle eines Gebotes nach § 177 BauGB). In diesen Fällen handelt es sich vielmehr um eine „Zwangszusammenarbeit“ und um kein „echtes“ kooperatives Zusammenwirken, da die Gemeinde subsidiär im Falle des Scheiterns der Vertragsverhandlungen auf eine einseitig-hoheitliche Handlungsform umschalten kann.

Die letzte Dichotomie soll dagegen eine inhaltliche Unterscheidung zur Geltung bringen. Während es sich bei *konzeptionellen Kooperationen* im Stadtumbau z.B. um eine Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer städtischer Planungen oder Konzeptstellungen (u.a. Stadtumbaukonzept) handelt,¹⁷² so beschränken sich *projektbezogene Kooperationen* auf die kooperative Entwicklung von konkreten Stadtumbauvorhaben (z.B. der Durchführung einer einzelnen Aufwertungs- oder Rückbaumaßnahme).¹⁷³

Aus der Gesamtschau der Auswahl an Kooperationsarten wird bereits deutlich, dass es in der Stadtumbau-theorie nur relativ geringe Voraussetzungen für Mindestanforderungen, Inhalte und Verfahrensmerkmale der Kooperation gibt. Dies gilt anscheinend insbesondere für die informellen Kooperationsformen. In vielen Fällen benennt die Rechtsordnung zwar die Möglichkeit der Kooperation (vgl. § 171c BauGB), ja stellt sie sogar vor das hoheitliche Instrumentarium, die konkrete Ausgestaltung in der Praxis inklusive des Verfahrensablaufs bleibt aber den Erfordernissen des jeweiligen Einzelfalls überlassen. Dies erhöht zwar die Flexibilität der Problemlösungsfindung, macht andererseits aber den Einsatz des kooperativen Instrumentariums im Stadtumbau umso schwieriger.

Schließlich bedarf der Begriff der Kooperation einer Abgrenzung zum Begriff des Konsenses, der bereits mehrfach erwähnt wurde. Wann handelt die Gemeinde also kooperativ, in welchen Fällen dagegen konsensual?

Konsens¹⁷⁴ bedeutet zunächst die „Übereinstimmung der Meinungen“¹⁷⁵ oder – auf dem Gebiet des Rechts – die Einigung zweier Personen durch übereinstimmende Willenserklärungen.¹⁷⁶ Becker definiert den Unterschied zwischen Kooperation und Konsens somit folgendermaßen:¹⁷⁷

„Kooperation ist eine auf einen Entscheidungsprozess bzw. das Entscheidungsverfahren bezogene Charakterisierung, während der Konsens die Entscheidung selbst insoweit charakterisiert, als alle Beteiligten mit ihr einverstanden sind.“

Damit wird deutlich, dass das konsensuale Handeln einen Unterfall des kooperativen Handelns bildet¹⁷⁸ und folglich diesem nicht gleichgesetzt werden kann, da bei Kooperationen nicht implizit von einer erfolgreichen Konsensfindung ausgegangen werden kann. Zwei benachbarte Gemeinden können beispielsweise ihre gegenseitige Kooperationsbereitschaft erklären (z.B. im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung), in bestimmten Aufgabenfeldern zusammenarbeiten (z.B. in Bezug auf die Ausweisung von Einzelhandelsstandorten), dennoch aber weiterhin unterschiedlicher Meinung bleiben. Etwaige Problemlösungen erfolgen hier eher durch einen Kompromiss (sog. kompromissorientiertes Handeln), aber nicht durch einen „echten“ Konsens,

¹⁷¹ Vgl. Scharpf, PVS 1991, S. 621ff., 629.

¹⁷² Da eine Vielzahl an konzeptionellen Kooperationen auch „strategisch“ ausgerichtet sein wird, bietet sich auch „strategische Kooperation“ als Bezeichnung an.

¹⁷³ Vgl. zur vorgenommenen Einteilung auch Dransfeld, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 303ff., 303.

¹⁷⁴ Lat. = Zustimmung, Einwilligung, Übereinstimmung.

¹⁷⁵ Vgl. Duden – Das Fremdwörterbuch. Der Dissens bildet den Gegensatz zum Konsens.

¹⁷⁶ Vgl. Brockhaus – Die Enzyklopädie.

¹⁷⁷ Vgl. Becker, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, S. 66.

¹⁷⁸ Zur gleichen Ansicht kommen u.a. bereits: Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 54 Rn 4 und Schröder, NVwZ 1998, S. 1011ff., 1011. Schulze-Fielitz, DVBl. 1994, S. 657ff., 658 setzt dagegen kooperatives und konsensuales Verwaltungshandeln gleich.

d.h. durch eine Zustimmung der kooperativ Handelnden aus sachlicher Überzeugung (verständigungsorientiertes Handeln¹⁷⁹). Wie ist anknüpfend daran das Instrument des *Vertrages* einzuordnen? *Bonk* formuliert hierzu wie folgt:¹⁸⁰

„Der Begriff Konsens ist enger als Kooperation: Konsens bedeutet eine (volle) Willensübereinstimmung mit Bindungswirkung durch Vertrag. Demgegenüber umfasst der Begriff der Kooperation alle Formen der Zusammenarbeit und des Zusammenwirkens; muss aber nicht zu einem (vertraglichen) Konsens führen. Insofern trifft der Begriff Kooperation für alle Verträge zu, weil eine Kooperation in Form von Besprechungen, Abstimmungen die Grundlage und Voraussetzung praktisch jeden Vertragsschlusses ist.“¹⁸¹

Damit ist davon auszugehen, dass es sich bei den stadtumbaubedingten vertraglichen Vereinbarungen um einen *Stadtumbau im Konsens* handelt, da ein Übereinstimmung der Meinungen bezüglich der wesentlichen Inhalte unabdingbare Voraussetzung für einen Vertrag sein dürfte. Dafür wird es aber regelmäßig notwendig sein, dass die Vertragspartner in nicht-hierarchischer Form miteinander verhandelt haben.¹⁸² Bei den bereits definierten informellen Kooperationen wird es sich dagegen eher um Kooperationen im weiteren Sinne handeln, also um einen auf Verhandlungen und Verständigung zielenden Prozess, der eine Konsensbildung nicht zwangsläufig zum Ergebnis haben muss.

Zusammenfassend ist in Bezug auf das Begriffsverständnis von Kooperation festzustellen, dass die Bezeichnung in der Stadtumbaupraxis sehr uneinheitlich erfolgt; mal eher als Sammelbegriff für jegliche Kommunikationsformen zwischen Information, Beteiligung und Kooperation, mal mit sehr konkretem Verständnis der zur Konzipierung und Umsetzung stadtumbaubedingter Aufgaben erforderlichen Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, Wohnungswirtschaft und Bürger.

2.3.3 Zur Entwicklung des Kooperationsverständnisses

Der bereits angedeutete Vorrang kooperativen Handelns der Gemeinde im Handlungsfeld Stadtumbau ist eingebettet in die veränderte Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Auch in anderen Politikfeldern ist festzustellen, dass der hierarchische Steuerungsmodus an Bedeutung verliert und durch eine Steuerung, die auf Kooperation und Verhandlung basiert, ersetzt bzw. ergänzt wird.¹⁸³

Ziel dieses Abschnitts ist es, die wesentlichen Entwicklungslinien dieses Paradigmenwechsels aufzuzeigen, der sich anschaulich an der „Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik“¹⁸⁴ nachvollziehen lässt. Eingerahmt werden die Veränderungen im Städtebaurecht vor allem durch zwei übergeordnete Entwicklungen, und zwar zum einen durch die zunehmende „Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft“,¹⁸⁵ die sich innerhalb der Verwaltungsrechtswissenschaften vollzieht und zudem steuerungstheoretische Ansätze enthält, und zum anderen durch die „Kooperation als Ausdruck eines gewandelten Planungsverständnisses“,¹⁸⁶ dessen Wandel sich auf dem Gebiet der (Raum-)Planungswissenschaften herausbildet.

Insgesamt soll dieser mehrperspektivische Blick auf die in der Stadtumbaupraxis mittlerweile unüberschaubar gewordenen „Beziehungsformen“¹⁸⁷ dazu beitragen, den Wandel gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung im Laufe der vergangenen Jahrzehnte besser interpretieren zu können sowie das Begriffsverständnis von Kooperation noch weiter zu schärfen, was wiederum für die anschließende Analyse des kooperativen Instrumentariums für den Stadtumbau unumgänglich ist.

¹⁷⁹ So zu Recht *Hendricks*, Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung, S. 142. Die Akteure handeln in diesem Fall „verständigungsorientiert“, da sie sich durch rationale Argumente wechselseitig zu überzeugen versuchen.

¹⁸⁰ Vgl. *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 54 Rn 4*. Vgl. auch ders., DVBl. 2004, S. 141ff., S. 142.

¹⁸¹ Als kritisch in Bezug auf diese Einordnung kann auch die Äußerung von *Becker*, a.a.O., S. 66 verstanden werden: „Eine Entscheidung, mit der der von ihr Betroffene inhaltlich einverstanden ist, kann auch ohne vorherige Kooperation getroffen werden.“

¹⁸² Vgl. hierzu auch *Ohms*, BauR 2000, S. 983ff., 984: „Konsens bedeutet, dass seine [Bürger] Ausgestaltungswünsche gleichwertig Eingang in die Verhandlungen und die letztlich zu treffende Vereinbarung finden, wie die Ziele des staatlichen Vertragspartners.“

¹⁸³ Vgl. stellvertretend für viele und in chronologischer Reihenfolge: *Ritter*, AöR 1979, S. 389ff.; *Benz*, *Kooperative Verwaltung* (1994); *Voigt (Hrsg.)*, *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?* (1995); *Treutner*, *Kooperativer Rechtsstaat. Das Beispiel Sozialverwaltung* (1998); *Di Fabio*, NVwZ 1999, S. 1153ff.; *Benz*, *Der moderne Staat* (2001); *Budäus (Hrsg.)*, *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt* (2006).

¹⁸⁴ Vgl. *Stich*, ZfBR 1999, S. 304ff., 304.

¹⁸⁵ Vgl. *Scharpf*, PVS 1991, S. 621ff., 622.

¹⁸⁶ Vgl. *Tietze*, *Kooperation im Städtebau*, S. 31.

¹⁸⁷ *Kestermann* definiert Kooperation als eine „Beziehungsform“ (u.a. neben der Hierarchie oder dem Wettbewerb), vgl. ders., in: *Adam (Hrsg.)*, *Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung*, S. 50ff., 64.

2.3.3.1 Steuerungstheoretische Debatte

So wie der Dissens den Ausgangspunkt für den Konsens bildet, so ähnlich verhält es sich auch mit dem staatlichen Steuerungsanspruch: Das Konzept der hierarchischen Steuerung, und insbesondere die damit verbundenen Nachteile bzw. Risiken,¹⁸⁸ liefert die Grundlage für das Gegenkonzept eines „verhandelnden“ oder „kooperativen Staates“. Auslöser dieser seit einigen Jahrzehnten abzeichnenden Neuorientierung war insbesondere ein Aufsatz von *Ritter* aus dem Jahr 1979,¹⁸⁹ der sich aus Sicht der Rechtswissenschaft mit dem gewandelten Verhältnis von Staat und Wirtschaft auseinandersetzt. Gemäß *Ritter* ist der **kooperative Staat** ein Staat,¹⁹⁰

„der sich mit den Gruppen in Zusammenarbeit verbindet, der Großunternehmen, Oligopolen und organisierten Gruppen Zugang zu seinen Entscheidungsvorgängen gewährt und der demgemäß die Gruppenmeinungen und Gruppeninteressen als bewegende Kraft der Gemeinwohlprozesse in der pluralistischen Demokratie anerkennt. Der kooperative Staat ist ein Staat, der sich der Träger sozialer und ökonomischer Macht zur Umsetzung seiner Ziele bedient und der öffentliche Aufgaben zur kooperativen Erledigung mit eben diesen Machtträgern „vergesellschaftet.“

In der Folge hat sich insbesondere die politik-, rechts- und verwaltungswissenschaftliche Literatur intensiv mit den Kennzeichen und Merkmalen des kooperativen Staates beschäftigt.¹⁹¹ Kooperation soll nach *Benz* dazu dienen, „staatliche Leistungsfähigkeit bei zunehmender Komplexität gesellschaftlicher Probleme, Unsicherheit von Entwicklungen und Ressourcenknappheit sicherzustellen“.¹⁹² Dieser Anspruch bedeutet allerdings nicht, dass die kooperativen Problemlösungen das einseitig-hoheitliche Handeln des Staates gänzlich ersetzen.¹⁹³ Sie ergänzen es folglich nur, da „der Staat erst dann kooperationsfähig ist, wenn er aus einer starken Position heraus handelt“.¹⁹⁴ Oder anders ausgedrückt: „Hierarchien stellen Entscheidungsfähigkeit sicher [...]. Konflikte können immer durch einen für die Letztentscheidung zuständigen Amtsträger gelöst werden.“¹⁹⁵ Fraglich ist sodann bereits an dieser Stelle, inwieweit im Stadtumbau rein kooperative Verfahren ausreichend sein können, wo es sich doch um ganz erhebliche Konfliktpotentiale handelt, nämlich einer „Verteilung von Verlusten“.

In dem Zusammenhang ist festzustellen, dass sich ein Wandel des Staatsverständnisses folglich auch auf die Steuerungsformen und –instrumente niederschlägt. Wie insbesondere *Mayntz* und *Scharpf* seit den 1970er Jahren herausgearbeitet haben, löst sich die Dualität zwischen dem Staat als Steuerungssubjekt und der Gesellschaft als Steuerungsobjekt zunehmend zugunsten kooperativer Strukturen zwischen beiden Handlungsträgern auf (sog. *Akteurstheorie*).¹⁹⁶ Dennoch behält der Staat seinen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse, in dem er – wie oben bereit dargelegt – zur letztinstanzlichen Entscheidung bei fehlender Einigung bemächtigt ist.

Noch entschiedener wendet sich dagegen *Luhmann* gegen die Vorstellung eines Über-/Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, indem er den Staatsbegriff für gänzlich unfruchtbar hält, da das politische System und die damit verbundenen Prozessabläufe mehr umgreifen als nur staatliches Handeln (sog. *Systemtheorie*).¹⁹⁷ Die Steuerung und Kontrolle gesellschaftlicher Prozesse wird damit illusionär in Abrede gestellt und verkommt zu einem „Ding der Unmöglichkeit“.¹⁹⁸

Aufbauend auf diesen steuerungstheoretischen Grundpositionen ist mittlerweile ein weiterer Wandel zu verzeichnen, nämlich hin zum **Gewährleistungsstaat**.¹⁹⁹ Hierunter wird ein Staat verstanden, der sich zuneh-

¹⁸⁸ Zu nennen sind hier insb. Motivations-, Mobilisierungs- und Partizipationsdefizite von denjenigen, die vom Handeln des Staates betroffen sind, vgl. *Sinning*, Kommunikative Planung, S. 64 m.w.N.

¹⁸⁹ Vgl. *Ritter*, AöR 1979, S. 389ff. Soweit ersichtlich geht auch der Begriff des „kooperativen Staates“ auf Ritter zurück.

¹⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 389ff., 408f.

¹⁹¹ Vgl. hierzu die Quellen in Fußnote 174 sowie in Bezug auf die Verwaltungswissenschaft: *Bulling*, DÖV 1989, S. 277ff. sowie *Hoffmann-Riem*, AöR 1990, S. 400ff.

¹⁹² Vgl. *Benz*, Kooperative Verwaltung, S. 59.

¹⁹³ So zu Recht: *Keller/Koch/Selle*, DISP 126 (1996), S. 37ff., 39.

¹⁹⁴ Vgl. *Benz*, Der moderne Staat, S. 239.

¹⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 174.

¹⁹⁶ Vgl. *Mayntz/Scharpf*, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Regulierung und politische Steuerung, S. 9ff. m.w.N.

¹⁹⁷ Vgl. *Waschkuhn*, in: Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, S. 760ff., 763 m.w.N. Niklas Luhmann (1927-1998), dt. Soziologe und Philosoph, gilt als wesentlicher Vertreter der Systemtheorie im deutschsprachigen Raum.

¹⁹⁸ Vgl. *Lange*, Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem, in: *Lange/Braun*, Politische Steuerung zwischen System und Akteur, S. 15ff., 25 (zitiert nach *Sinning*, Kommunikative Planung, S. 63).

¹⁹⁹ Vgl. *Schuppert*, in: *König/Benz* (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung, S. 539ff.

mend aus der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben zurückzieht und stattdessen seine Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung mit nichtstaatlichen Akteuren teilt bzw. Kooperationsverhältnisse mit ihnen begründet.²⁰⁰ In Bezug auf das Instrumentarium der staatlichen Gewährleistungsverantwortung bedeutet dies, dass sich der Staat auf die rechtliche Rahmensetzung beschränkt und vermehrt auf Instrumente der Kontrolle, Beobachtung, Beratung und Förderung privater Betätigung setzt.²⁰¹ Auf politischer Ebene hat sich hier der Ausdruck „*aktivierender Staat*“ durchgesetzt, der von der rot-grünen Bundesregierung 1998 zum Leitbild erklärt wurde²⁰² und sich in Form des „*modernen Staates*“ bis heute fortsetzt.²⁰³

Des Weiteren bietet sich auch der Begriff **Governance** zur Kennzeichnung der veränderten Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft an. Während der Steuerungs-begriff stärker akteursbezogen („akteurszentriert“) ist, so liegt der Schwerpunkt der seit den 1970er Jahren stattfindenden Diskussion um Governance eher auf Strukturen und Prozesse im Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure.²⁰⁴

Im Unterschied zum klassischen Modell von „Government“, das die Dominanz hierarchischer Entscheidungsstrukturen meint,²⁰⁵ handelt es sich bei Governance um institutionalisierte Formen der Handlungskoordination, an denen nicht nur staatliche, sondern auch wirtschaftliche und bürgerschaftliche Akteure gestaltend beteiligt sind.²⁰⁶ Demgemäß bezeichnet Benz den Governance-Begriff auch als eine „Steuerungs- und Regelungsstruktur, die staatliche wie gesellschaftliche Akteure zusammenführt, formelle wie informelle Elemente beinhaltet und durch hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen geprägt wird.“²⁰⁷ Somit ist festzustellen, dass die neuen Governance-Formen das klassische Modell von Government nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen.²⁰⁸

Im städtebaulichen Arbeitszusammenhang wird der Begriff Governance verwendet, um Steuerungs- und Regulierungsmodi in städtischen Räumen zu charakterisieren. In diesem Zusammenhang hat sich auch die Bezeichnung *Urban Governance* herausgebildet, deren Grundidee darin besteht, die städtische Entwicklung vermehrt durch partnerschaftliche Verhandlungen zwischen den Akteursgruppen Staat/Stadt, Wirtschaft und Bürger als auf rein hoheitlichem Wege durch den Staat zu steuern.²⁰⁹ Sofern sich diese Entwicklung auf (stadt-)regionaler Ebene abspielt, was hinsichtlich des Stadtumbaus durchaus wünschenswert ist, könnte auch von *Regional Governance* gesprochen werden.²¹⁰

Als Beleg für den zu beobachtenden Wandel im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft können u.a. die durch die BauGB-Novelle 2007 eingeführten sog. Housing Improvement Districts²¹¹ angesehen werden, die gemäß Schuppert als „staatliche Flankierung privater Selbstorganisation“ zu charakterisieren sind.²¹²

²⁰⁰ Vgl. Schuppert, Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, WZB-Mitteilungen Heft 104 (2004), S. 7ff.

²⁰¹ Vgl. Weiß, DVBl. 2002, S. 1167ff., 1175.

²⁰² Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998, Kap. IX, Nr. 11. Auch der städtebauliche Bericht der Bundesregierung 2004 spricht von einem Wandel der staatlichen Aufgabenerfüllung zum aktivierenden und kooperativen Staat, vgl. BT-Drucksache 15/4610 (30.12.2004), S. 18.

²⁰³ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, S. 93.

²⁰⁴ Vgl. DFG-Sonderforschungsbereich 700 (Hrsg.), Grundbegriffe, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 8, 2007, S. 9. Die Dichotomien Staat/Gesellschaft und öffentlich/privat werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Mayntz führt zur Abgrenzung an, dass der Begriff der Steuerung noch die Existenz eines Steuerungssubjekts voraussetzt, während der Governance-Begriff der Beschreibung von Herrschaftsstrukturen dient, bei denen eine übergeordnete Instanz fehlt. Vgl. dies., MPIfG Working Paper 04/1, März 2004.

²⁰⁵ Vgl. Jakubowski, Städte im Umbruch 4/2007, S. 22ff., 26. Ähnlich hierzu wollen Benz et al. unter Government aus politikwissenschaftlicher Perspektive eine „etatistisch-hierarchische Gesellschaftsteuerung“ verstanden wissen, vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 9ff., 11.

²⁰⁶ Vgl. Krüger, RaumPlanung 132/133 (2007), S. 125ff., 125.

²⁰⁷ Vgl. Benz, DfK II/2001, S. 55ff., 56.

²⁰⁸ So auch Selle, DISP 169 (2007), S. 17ff., 22.

²⁰⁹ Vgl. Frey, IzR 2005, S. 559ff., 565.

²¹⁰ Vgl. hierzu instruktiv: Benz, DfK II/2001, S. 55ff. sowie Fürst, Regional Governance, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 353ff.

²¹¹ Vgl. hierzu § 171f BauGB, der allerdings allgemeiner – und auf Anglizismen verzichtend – von privaten Initiativen zur Stadtentwicklung spricht.

²¹² Vgl. Schuppert, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz) vom 21. Mai 2007, S. 21. Vgl. zu den HIDs auch ausf. Abschnitt 3.6.3.

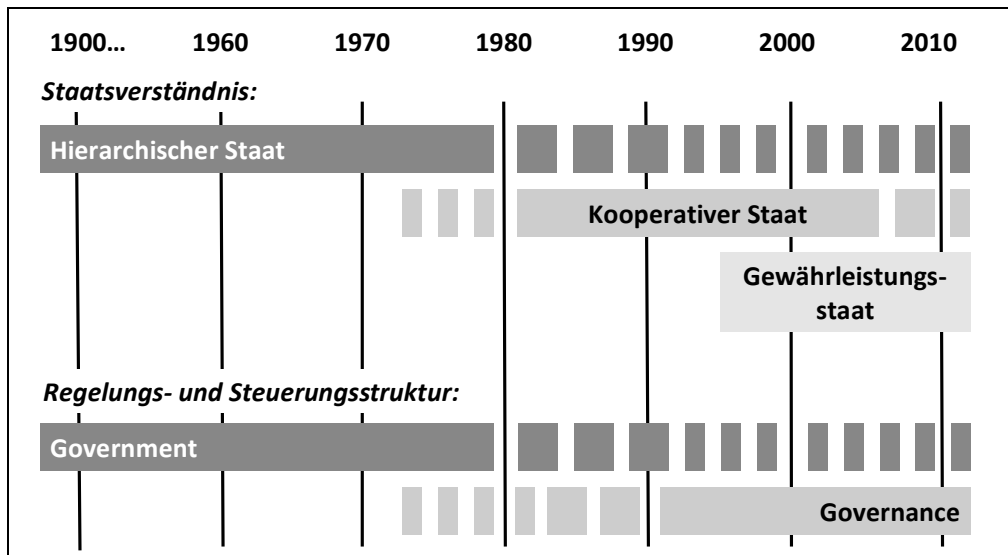


Abbildung 2.5: Wandel des Staatsverständnisses und der gesellschaftlichen Steuerungs- und Regulierungsmodi.

2.3.3.2 Veränderungen im Planungsverständnis

Auf die räumliche Planung und den Städtebau bezogen, sind die Auswirkungen dieser Veränderungen des Politik- und Staatsverständnisses nicht zu verkennen: Im Bereich der Planung hat sich ein grundlegender **Wandel des Planungsverständnisses**²¹³ vollzogen, der auch vor städtebaurechtlichen Modifikationen nicht Halt machte: Vereinfachend könnte in den vergangenen fünf Jahrzehnten von einem Übergang vom „imperativen Städtebau“ zum „kooperativem Stadtumbau“ gesprochen werden.

Aber der Reihe nach: Welche Veränderungen der (städtebaulichen) Planung haben sich im Kontext der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft vollzogen, um das gegenwärtige städtebauliche Instrumentarium für den Stadtumbau verständlich erscheinen zu lassen? Welchem Leitbild liegen die aktuellen und in Kapitel 3 aufgezeigten Planungsansätze überhaupt zu Grunde?

Ausgehend von obiger Diskussion über den Wandel der Staatlichkeit erfolgte auch die Planung und Steuerung der räumlichen Entwicklung zunächst ausschließlich durch die Gemeinde als hoheitlicher/öffentlicher Akteur. Bis Ende des 19. Jahrhunderts, der wohl intensiven Phase des Stadtwachstums infolge der Industrialisierung, lag das Hauptaugenmerk der Stadtplanung in der Gefahrenabwehr, die sich „aus der wildwüchsigen Entwicklung der Märkte in den expandierenden Städten“ ergab.²¹⁴ Das Planungsverständnis zu dieser Zeit reduzierte sich vor allem auf die Behebung von Missständen sowie der Durchführung von stadthygienischen Maßnahmen und wurde von *Albers* daher auch als **Anpassungsplanung** bezeichnet.²¹⁵

In der Folgezeit änderte sich die Rolle der Gemeinde dahingehend, dass durch den verstärkten Einsatz hoheitlicher Instrumente (Bodenordnung, Bauleitplanung) eine vorausschauende Rahmensetzung für die zukünftige Entwicklung erreicht wurde.²¹⁶ Der *Selle'schen* Beschreibung folgend, dass „Planung also nicht mehr dem Markt hinterher läuft, sondern versucht, Markttendenzen zu antizipieren und in Bahnen zu lenken“²¹⁷ kann diese Phase auch als **Auffang- oder Angebotsplanung** betitelt werden.

In der „Vision einer **Entwicklungsplanung**“,²¹⁸ die zu Beginn der 1960er Jahre einsetzte, sollte sich der Machtanspruch der Planung, und damit der öffentlichen Verwaltungen, aber noch zusätzlich steigern. Im Sinne eines „Gott-Vater-Modells“²¹⁹ erhob die Entwicklungsplanung den Anspruch, die räumliche (und gesell-

²¹³ *Selle* schlägt vor, statt von „Planungsverständnis“ von „Verhaltensmustern“ zu sprechen, da dadurch das jeweilige Verhältnis öffentlicher Steuerungsbemühungen zu den Entwicklungen in Gesellschaft und Märkten besser zum Ausdruck kommt. Vgl. ders., *Planen. Steuern. Entwickeln*, S. 58.

²¹⁴ Vgl. *Selle*, *Was ist bloß mit der Planung los?*, S. 58.

²¹⁵ Vgl. *Albers*, *RaumPlanung* 61 (1993), S. 97ff., 97f.

²¹⁶ Vgl. *Keller/Koch/Selle*, *DISP* 126 (1996), S. 37ff., 41.

²¹⁷ Vgl. *Selle*, *Was ist bloß mit der Planung los?*, S. 58.

²¹⁸ Vgl. *Albers*, *RaumPlanung* 61 (1993), S. 97ff., 99. Als Synonyme für die Entwicklungsplanung werden häufig auch die Bezeichnungen „geschlossenes Modell“ oder „komprehensive Planung“ (*comprehensive planning*) gebraucht.

²¹⁹ Vgl. *Siebel*, in: *DASL/Landesgruppe Niedersachsen-Bremen* (Hrsg.), *Planung oder Anpassung?, Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung*, S. 83ff., 91f.

schaftliche) Entwicklung langfristig und umfassend zu steuern, und zwar im Wesentlichen mit Hilfe von öffentlich-rechtlichen Durchsetzungsmitteln. Schnell wurde hierbei allerdings deutlich, dass eine komprehensiv-Zielplanung in komplexen Planungssituationen mit unterschiedlichen Akteurs- und Interessenkonstellationen unmöglich sei.²²⁰ Demzufolge hat es die Entwicklungsplanung im eigentlichen Sinn in der Praxis gar nicht gegeben, „die Pläne blieben Pläne, die Konzepte Konzepte.“²²¹

Erst auf Grundlage dieser planerischen Fehleinschätzung veränderte sich das Selbstverständnis der Planer grundlegend. Die ganzheitliche Sichtweise der Planung sollte zwar nicht gänzlich aufgegeben werden, jedoch bestand der neue Planungsstil nun vielmehr in einer „Strategie der kleinen Schritte“. Den Ansatzpunkt für diese inkrementalistische Herangehensweise lieferte das Konzept des „*disjointed incrementalism*“ von *Braybrooke* und *Lindblom*, das bereits 1963 veröffentlicht²²² und seit Mitte der 1970er Jahre den „soliden Kern“²²³ des Planungsverständnisses in der Bundesrepublik bildete.²²⁴

Ganser entwickelte diesen Ansatz im Zuge der IBA Emscher Park (1989-1999) fort und sprach von einem „*perspektivischen Inkrementalismus*“.²²⁵ Mit der Ersetzung von „disjointed“ in „perspektivisch“ sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Planung keineswegs „zusammenhanglos“ oder „ungerichtet“ erfolgt, sondern „in einer Vielzahl von kleinen Schritten [...], die sich auf einen perspektivischen Weg machen“.²²⁶ Wesentliche Kennzeichen dieser neuen Planungsauffassung waren die Anwendung informeller Planungsinstrumente, die Projektorientierung (statt Programme), die Tendenz zur ökonomischen Intervention sowie eine insgesamt kooperative Prozesssteuerung.²²⁷ In Anlehnung an *Ganser* spricht *Albers* in diesem Zusammenhang auch von einem Planungsstil der **Perspektivplanung**,²²⁸ deren Ausläufer bis heute spürbar sind.

Im Folgenden soll allerdings gezeigt werden, dass sich seit Beginn des neuen Jahrhunderts ein weiterer Wandel des Planungsverständnisses vollzogen hat, dessen wesentlicher Ausgangspunkt die demografische und wirtschaftliche Schrumpfung ist. Bevölkerungsrückgang und wirtschaftlicher Strukturwandel, damit einhergehende dauerhafte Wohnungsleerstände und fallende Bodenwerte haben dazu geführt, dass sich der Stadtumbau ohne eine spürbare finanzielle Steuerung nicht mehr realisieren lässt. Angesichts des höheren unrentierlichen Investitionsbedarfs unter Schrumpfungsbedingungen gewinnen Fördermittel und ökonomische Anreize erheblich an Bedeutung, so dass die gegenwärtige Planungsepoche auch als **Anreizplanung** bezeichnet werden könnte.

Auch hierbei handelt es sich um keine grundsätzlich neue Phase der Planung, sondern um eine die inkrementalistische Planung ergänzende Planungsschicht,²²⁹ die allerdings insbesondere in den neuen Ländern bereits flächendeckende Bedeutung erlangt hat. Was sind nun die wesentlichen Merkmale dieses neuen Planungsverständnisses, die unter obigem Begriff subsumiert werden können?

In räumlicher Hinsicht ist zunächst zu konstatieren, dass sich der Planungsansatz regelmäßig auf diejenigen Gebiete erstreckt, die besonders intensiv durch demografische und/oder wirtschaftliche Schrumpfungsprozesse gekennzeichnet sind. Festzustellen ist allerdings auch, dass sich diese Schrumpfungsregionen immer flächendeckender über den bundesrepublikanischen Raum verteilen und sich dieser Prozess allen Prognosen zufolge zukünftig noch weiter verstärken wird. Dabei muss die aktuelle Planung selbst in derzeit noch wachsenden bzw. stagnierenden Regionen und Städten den Anspruch erfüllen, perspektivische Ziele und Strategien unter Schrumpfungsbedingungen zu entwickeln.

Daneben stellen sich aber insbesondere unter inhaltlichen Gesichtspunkten die Fragen: Was bleibt, was intensiviert sich? Was ist neu an einer Planung durch Anreize?

Die im Folgenden aufgezählten Merkmale sollen eine Zusammenfassung wahrnehmbarer Tendenzen eines neuen Planungsverständnisses unter Schrumpfungsbedingungen liefern:

²²⁰ Vgl. bzgl. weiterer Gründe für das Scheitern der Entwicklungsplanung: *Ganser/Siebel/Sieverts*, Raumplanung 61 (1993), S. 112ff., 113f.

²²¹ Vgl. *Selle*, Raumplanung 71 (1995), S. 237ff., 237.

²²² *Braybrooke/Lindblom*, A Strategy of Decision – Policy Evaluation as a Process, 1963. Disjointed (engl.) = unzusammenhängend, zerlegt.

²²³ So die Bezeichnung von *Selle* in: ders., Raumplanung 71 (1995), S. 237ff., 238.

²²⁴ Eine deutsche Übersetzung des 5. Kapitel des Buches von *Braybrooke/Lindblom* befindet sich in: *Fehl/Fester/Kuhnert*, Planung und Information, S. 139ff. (erschienen 1972).

²²⁵ Vgl. *Ganser*, in: *Ganser/Hesse/Zöpel* (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, S. 54ff.

²²⁶ Vgl. *Ganser/Siebel/Sieverts*, Raumplanung 61 (1993), S. 112ff., 114.

²²⁷ Vgl. zu den weiteren methodischen Konstruktionsprinzipien: *Ganser*, in: *Ganser/Hesse/Zöpel* (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, S. 54ff., 59ff. sowie *Ganser/Siebel/Sieverts*, Raumplanung 61 (1993), S. 112ff., 114f.

²²⁸ Vgl. *Albers*, Raumplanung 61 (1993), S. 97ff., 102.

²²⁹ In Anlehnung an *Selle*, der bereits 1993 konstatierte, dass sich der Wandel des Planungsverständnisses statt in Phasen in Schichten vollzieht, die sich im Laufe der Jahrzehnte überlagern. Vgl. ders., Raumplanung 71 (1995), S. 237ff., 240.

- *Eingeschränkte Steuer- und Planbarkeit:* Der viel beschworene Paradigmenwechsel vom gesteuerten Wachstum zum geordneten Rückzug²³⁰ bzw. gestaltenden Umbau²³¹ mag zwar plakativ klingen, trifft aber in gewisser Weise auch den Kern: Während ein Bevölkerungszuwachs durch die Ausweisung von Baugebieten relativ gut kanalisierbar ist, so gestaltet sich die Steuerung der räumlichen Anpassung unter Schrumpfbedingungen deutlich schwieriger. Einerseits ist die Intensität des wirtschaftlichen und demografischen Einbruchs nur schlecht prognostizierbar; ähnlich schwer ist es abzuschätzen, welche Gebiete tatsächlich von den Schrumpfbeprozessen betroffen sein werden. Die Komplexität erhöht sich zusätzlich dadurch, dass ein Bevölkerungsrückgang zunächst keine unmittelbare Veränderung der Raumstruktur bewirkt.²³² Hinzu kommt, dass parallel zu den Schrumpfbeprozessen weiterhin Wachstumsprozesse ablaufen werden.
- *Finanzielle und ökonomische Anreize als bedeutsamste Steuerungsressourcen:* Die prekäre Finanzsituation der meisten Städte und Gemeinden in Verbindung mit den hohen Kosten, die dem Stadtumbau zugeordnet werden können,²³³ führen dazu, dass sich die finanziellen Förderinstrumente und ökonomischen Anreizinstrumente als die eigentlichen Steuerungskräfte für den Stadtumbau herauskristallisieren. In Zeiten der Schrumpfung sind die zur Verfügung stehenden öffentlichen Fördermittel (z.B. im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung) damit oftmals der entscheidende Faktor, um Anreize für ansonsten unrentable private Investitionen schaffen zu können.
- *Konsensuales Handeln:* Um den Schrumpfbeprozess erfolgreich zu gestalten, erscheint es notwendig, das bereits mit der Perspektivplanung einhergehende kooperative Herangehen noch zu verstärken. Hierzu bedarf es vor allem einer konsensorientierten Entscheidungsfindung, die insbesondere mit einvernehmlichen Lösungen in Form von (städtebaulichen) Verträgen erreicht werden kann. (Stadtumbau-)Planung im Konsens impliziert nicht nur vertragliche Regelungen zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Akteuren in Form sog. Public Private Partnerships, sondern umfasst im besonderen Maße auch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern und Mietern.
- *Mischung von inkrementalistischem Ansatz und komprehensiver Planung:* Anreizplanung kombiniert ganzheitliches Denken und Handeln mit der „Strategie der kleinen Schritte“. Ausgangspunkt des Planungsprozesses bildet die „Rückkehr der großen Pläne“²³⁴ in Gestalt der im Stadtumbau geforderten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die Umsetzung der Maßnahmen in „überschaubaren Etappen“ und mit „Verzicht auf flächendeckende Realisierung“.²³⁵
- *Integratives Aufgabenverständnis:* Schrumpfbeprozessorientierte Anreizplanung kann nur erfolgreich sein, wenn sie ressortübergreifend angegangen wird, also insbesondere (teilweise divergierende) städtebauliche, wohnungswirtschaftliche, infrastrukturelle und soziale Ansätze miteinander kombiniert. Die integrierte Bearbeitung der anstehenden Aufgaben ist mitnichten neu, stellt aber insbesondere in Schrumpfbepzeiten ein zentrales Merkmal von Planung dar.
- *Strikte Prioritätensetzung:* Als Folge des höheren unrentierlichen Investitionsbedarfs in Zeiten fallender Werte, des geringen finanziellen Handlungsspielraums der Städte und Gemeinden und der nicht ausreichenden Fördermittel wird es zukünftig mehr denn je notwendig sein, Prioritäten im Planungsprozess zu setzen. Aufbauend auf einer konsensfähigen Gesamtzielsetzung steht die Initiierung von konkreten „Leuchtturmprojekten“ im Vordergrund, die weitere private Investitionen anregen sollen. Anreizplanung steht damit immer auch im Spannungsfeld zwischen langfristiger Zielorientierung und kurzfristiger Projektumsetzung.

²³⁰ Vgl. Goderbauer/Karsten, IZR 2003, S. 669ff., 669.

²³¹ Vgl. Gatzweiler/Bucher/Waltersbacher, in: BBR (Hrsg.), Raumordnungsprognose 2020/2050, S. 108.

²³² Vgl. Fuhrich/Kaltenbrunner, BDI 6/2005, S. 41ff., 48: „Schrumpfung ist [...] eine städtische Transformation, die sich in radikaler Weise zunächst ohne nennenswerte Veränderung des physischen Raums vollzieht“.

²³³ Vgl. Abschnitt 3.3.2.

²³⁴ Vgl. zur andauernden Diskussion von gesamthaften Konzepten („großen Plänen“) auch ausf.: Klotz/Frey (Hrsg.), Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung.

²³⁵ Vgl. Ganser/Siebel/Sieverts, RaumPlanung 61 (1993), S. 112ff., 115, die mittelfristige Realisierungsschritte und die Entstehung Insellösungen für unumgänglich bei der Politik des „perspektivischen Inkrementalismus“ halten.

- *Fortschreitende Flexibilisierung*: „Planung „entstandardisiert“ sich. Es gibt nicht die eine Praxis, sondern es gibt viele Praxen.“²³⁶ Was *Doehler-Behzadi et al.* im Jahr 2005 behaupteten, ist mittlerweile kaum mehr in Abrede zu stellen. Schrumpfungorientierte Planung ist eine Stadtentwicklung „von unten“,²³⁷ für die es infolge des kooperativen und konsensualen Prozessablaufs wenig verallgemeinerbaren Verfahrensmuster gibt. Das macht Planung zwar komplexer, erlaubt indessen aber auch eine flexiblere Anpassung an sich ständig wandelnde Rahmenbedingungen.

Damit bleibt insgesamt festzuhalten, dass sich in den vergangenen fünf Jahren wiederum ein Wandel in den Aufgaben der Planung zugetragen hat, dessen Entwicklungsgeschichte eng mit dem Handlungsfeld des Stadtumbaus verwoben ist und mit dem politisch sicherlich nicht opportunen Begriff der „Schrumpfungsplanung“ etikettiert werden kann. Beschönigender wäre wohl die Bezeichnung „Anpassungsplanung“ - im Sinne einer Anpassung an den gegenwärtigen demografischen Wandel, doch hat der Rückblick auf die Planungsgeschichte gezeigt, dass eine Begriffsbelegung bereits erfolgt ist.

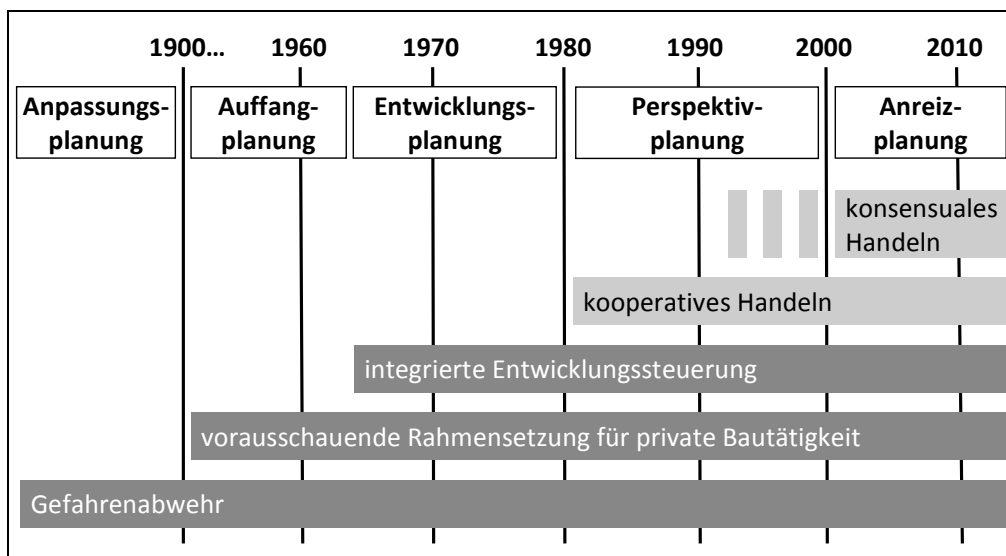


Abbildung 2.6: Wandel des Planungsverständnisses.²³⁸

Abschließend in Bezug auf die skizzierten Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der Diskussionsgeschichte der Planungstheorie soll ein Zitat von *Selle* erhalten, dem in seiner Sichtweise uneingeschränkt zuzustimmen ist.²³⁹

„Ob es nun um den vermeintlichen Gegensatz von moderierendem und hoheitlichem Steuerungsverhalten (beides greift in der Realität ineinander), um Plan- oder Prozessorientierung (beides vereint sich im professionellen Handeln), um Rückzug oder Ausweitung öffentlicher Steuerungsansprüche (beides ist nebeneinander vorzufinden) oder eben um Projekt vs. Strategie geht – in allen Fällen gilt: Nicht «entweder-oder», sondern «sowohl-als-auch» kennzeichnen die Wirklichkeit. Gleichzeitigkeiten widersprüchlicher Entwicklungen, Anforderungen und Orientierungen prägen also die Bedingungen, unter denen öffentliche Akteure an der räumlichen Entwicklung mitwirken.“

2.3.3.3 Veränderungen im Städtebaurecht

Schließlich bleibt zu untersuchen, welche Auswirkungen die beschriebenen staats- und planungstheoretischen Ansätze und Konzepte auf ein **neues Kooperationsverständnis im Städtebaurecht** haben.

Wie bereits dargelegt wurde, ist die Bauleitplanung im Sinne der Schaffung eines bestimmten Angebots für die Grundstücksnutzung („Angebotsplanung“) zunehmend durch eine „einzelfallbezogene, privat initiierte und kommunal kontrollierte Projektplanung“²⁴⁰ ergänzt und ersetzt worden, in der die Kooperation einen

²³⁶ Vgl. *Doehler-Behzadi et al.*, DISP 161 (2005), S. 71ff., 78.

²³⁷ Vgl. *Häußermann*, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 229ff., 229.

²³⁸ Abbildung fortentwickelt auf Grundlage von *Selle*, RaumPlanung 71 (1995), S. 237ff., 240.

²³⁹ Vgl. *Selle*, DISP 169 (2007), S. 17ff., 27.

²⁴⁰ Vgl. *Köster*, Die Privatisierung des Bauleitplanverfahrens und der Einsatz der Mediation in den Beteiligungsverfahren, S. 5f.

immer höheren Stellenwert einnimmt. Folglich hat sich auch in Städtebau und Städtebaurecht ein Wandel von einer imperativen Städtebaupolitik, unter der im Wesentlichen eine von der Gemeinde allein getragene städtebauliche Entwicklung zu verstehen ist,²⁴¹ hin zu einer kooperativen Städtebaupolitik vollzogen, die durch Absprachen, Vereinbarungen, Verträge und sonstige formelle und informelle Kooperationsformen geprägt ist. Diese Fortentwicklung des Städtebaurechts soll nachfolgend kurz skizziert werden, da mit ihr auch Veränderungen im Kooperationsverständnis einhergehen.

Die Kooperation zwischen Gemeinde und Wirtschaft stellt grundsätzlich kein neues Phänomen dar. Historische Vorläufer bilden die Regelungen zur Unternehmerstraße²⁴² bzw. der 1960 durch das Bundesbaugesetzbuch²⁴³ eingeführte Erschließungsvertrag, nach dem die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen konnte. Bei § 123 Abs. 3 BBauG handelte es sich folglich bereits um eine Form der funktionalen Privatisierung der Verwaltungsaufgabe Erschließung,²⁴⁴ die durch § 124 BauGB bis heute fort gilt.

Mit der Einführung des Bundesbaugesetzes wurden auch erste Grundlagen in Bezug auf eine *Beteiligung der Bürger* gelegt, und zwar im Wesentlichen durch die öffentliche Auslegung der Bauleitplanentwürfe und der dadurch eröffneten Möglichkeit, Bedenken und Anregungen vorzubringen (vgl. § 2 Abs. 6 Satz 1 und 2 BBauG).

Eine verstärkte Einbeziehung der Planungsbetroffenen erfolgte mit dem 1971 in Kraft getretenen Städtebauförderungsgesetz,²⁴⁵ u.a. durch die *Erörterungspflicht* der Gemeinde im Rahmen der Neugestaltung des Sanierungsgebiets (§ 9 StBauFG) oder die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen, die durch Vertrag auf die Eigentümer übertragen werden konnte (§ 13 Abs. 1 Satz 2 StBauFG). Im Zuge des Bestrebens nach mehr Demokratie²⁴⁶ wurden die Mitwirkungsrechte der Bürger auch durch die „*vorgezogene Bürgerbeteiligung*“ an der Bauleitplanung erhöht, die infolge der BBauG-Novelle 1976²⁴⁷ zum ersten Mal gesetzlich geregelt wurde (§ 2a BBauG²⁴⁸). Hinzu kamen in den 1970er Jahren eine Vielzahl an gesetzlich nicht geregelten („informellen“) Verfahren, wie beispielsweise Stadtteilforen, Bürgergutachten oder Zukunftswerkstätten, bei denen die Partizipation nicht bloß „angeboten“ wurde, sondern eine aktive Mitwirkungsbereitschaft der Bürger Voraussetzung war (sog. *aktivierende Beteiligung*).²⁴⁹

Der Gesetzgeber identifizierte die Bürgerbeteiligung allerdings sogleich als „hemmenden Faktor“²⁵⁰ bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, was dazu führte, dass durch die Beschleunigungsnovelle 1979²⁵¹ eine Reihe von rechtlichen Beteiligungsgrundlagen wieder zurückgenommen oder mit Ausnahmeregelungen versehen wurden.²⁵²

Nichts desto trotz konstituierten sich bereits Anfang der 1980er Jahre die ersten lokalen Partnerschaften und Kooperationen, vor allem im Zuge der behutsamen Stadt- und Altbauerneuerung zur Stabilisierung und Verbesserung benachteiligter Quartiere (z.B. durch *Hämer* in Berlin).²⁵³

In Bezug auf die gesetzliche Ausformung von *vertraglichen* Regelungen im Städtebaurecht waren in dieser Zeit keine Änderungen zu verzeichnen, bemerkenswerterweise trotz der Tatsache, dass der – ursprünglich abgelehnte²⁵⁴ – öffentlich-rechtliche Vertrag bereits durch das 1977 in Kraft getretene Verwaltungsverfahren

²⁴¹ Vgl. *Stich*, ZfBR 1999, S. 304ff., 304.

²⁴² Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.3.1.

²⁴³ Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 (BGBl. I S. 341).

²⁴⁴ Vgl. *Grziwotz*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 124 Rn 1 (71. Lfg. 2003) sowie *Kahl*, DÖV 2000, S. 793ff., 793.

²⁴⁵ Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) v. 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125).

²⁴⁶ „Mehr Demokratie wagen“ war das Motto der 1969 angetretenen sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt (vgl. Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969).

²⁴⁷ Bundesbaugesetz i.d.F. der Bek. v. 18. August 1976 (BGBl. I S. 2256, ber. S. 3617).

²⁴⁸ § 2a Abs. 2 BBauG lautete wie folgt: „Die Gemeinde hat die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich auszulegen. Sie hat allgemein Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (Anhörung). Öffentliche Darlegung und Anhörung sollten in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig erfolgen; dabei sollen auch die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung aufgezeigt werden. Soweit verschiedene sich wesentlich unterscheidende Lösungen für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, soll die Gemeinde diese aufzeigen.“

²⁴⁹ Vgl. *Selle*, in: Adam (Hrsg.), Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, S. 29ff., 33.

²⁵⁰ Vgl. ebenda.

²⁵¹ Vgl. Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht v. 6. Juli 1979 (BGBl. I S. 949).

²⁵² Z.B. konnte den Verfahrensbeteiligten zur Abgabe ihrer Stellungnahme jeweils eine angemessene Frist gesetzt werden.

²⁵³ Vgl. *Selle*, Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, S. 29ff., 33 sowie *Bollé* (Hrsg.), Hardt-Waltherr Hämer. Architekt HBK. Behutsame Stadterneuerung.

²⁵⁴ Vgl. grundlegend *Mayer*, AöR 3 (1888), S. 3ff.

rensgesetz²⁵⁵ gleichrangig neben den (hoheitlichen) Verwaltungsakt gestellt wurde.²⁵⁶ Auch das BauGB 1987²⁵⁷ ergänzte den Erschließungsvertrag lediglich durch eine deklaratorische Normierung des städtebaulichen Vertrags,²⁵⁸ ansonsten wurde die Regelung des § 123 Abs. 3 BBauG wortgleich in § 124 Abs. 2 BauGB übernommen.

Der beginnende „Siegesszug“²⁵⁹ einer kooperativen und im Besonderen konsensualen Städtebaupolitik ist damit eigentlich erst auf den Zeitpunkt der Wiedervereinigung im Jahre 1990 zu datieren, in deren Folge zahlreiche Ausweitungen bezüglich einvernehmlicher Lösungsmodelle als Alternative zum einseitig-hoheitlichen Handeln der Gemeinde ergangen sind. Hierzu zählen insbesondere

- der *städtebauliche Vertrag*, dessen umfassende Regelung erstmals durch § 54 BauZVO²⁶⁰ sowie durch den Einigungsvertrag von 1990²⁶¹ eingeführt wurde, 1993 infolge des Inv-WobauG²⁶² durch § 6 BauGB-MaßnahmenG²⁶³ befristet an die Stelle des § 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 BauGB 1990 sowie des § 124 Abs. 2 BauGB trat und schließlich durch das BauROG 1998²⁶⁴ als § 11 BauGB in gestraffter Form ins Dauerrecht übernommen wurde;²⁶⁵
- der *Vorhaben- und Erschließungsplan*, der erstmals in § 55 BauZVO der DDR geregelt wurde, durch den Einigungsvertrag zunächst nur im „Beitrittsgebiet“ Geltung erlangte, seit 1993 mit § 7 BauGB-MaßnahmenG befristet im gesamten Bundesgebiet galt und schließlich mit dem BauROG 1998 als unbefristete Fortentwicklung in § 12 BauGB übernommen wurde sowie
- die *Beauftragung eines Dritten* nach § 4b BauGB zur Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten der Bauleitplanung nach den §§ 2a bis 4a BauGB, deren Einführung ebenfalls mit dem BauROG 1998 korrespondiert.

Die zunehmende Bedeutung von vertraglichen Regelungen in der städtebaulichen Praxis führte gar dazu, dass *Ohms* bereits im Jahr 2000 einen Vorrang der konsensualen Vorgehensweise gegenüber dem einseitig-hoheitlichen Handeln der öffentlichen Verwaltung in der Bauleitplanung annahm.²⁶⁶ Auch die partielle Verfahrensprivatisierung infolge von § 4b BauGB bildete einen wichtigen Beitrag des Städtebaurechts zur Stärkung der Kooperation von Privaten und Gemeinde.²⁶⁷

Der Weg zum kooperativen Städtebau setzte sich schließlich mit den BauGB-Novellen 2004²⁶⁸ und 2007²⁶⁹ fort, und zwar im Wesentlichen durch Einführung des *Stadtumbauvertrags* nach § 171c BauGB sowie die Regelung über *private Initiativen zur Stadtentwicklung* (§ 171f BauGB), durch die in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden können.

Die beiden Vorschriften unterstreichen das kooperative Zusammenwirken zwischen Gemeinde, Wirtschaft und Bürger, das im besonderen Maße für den Stadtumbau in seiner praktischen Anwendung unerlässlich ist. Für das Stadtumbaurecht legt der Gesetzgeber in Gestalt des Kaskadenprinzips der §§ 171 a bis d BauGB sogar explizit fest, dass Verträge eine subsidiäre Regelung gegenüber hoheitlichen Instrumenten (z.B. der Stadtumbausatzung gemäß § 171d BauGB) darstellen.

Resümierend kann folglich auch in Bezug auf die Kooperationsbeziehungen *im Städtebaurecht* festgestellt werden, dass sich in den vergangenen fünf Jahrzehnten ein grundlegender Wandel vollzogen hat. Standen zu

²⁵⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I 1976, 1253).

²⁵⁶ *Krautzberger* benennt als Grund hierfür die generelle Problematik der Einordnung von Verträgen als Handlungs- und Gestaltungsform der öffentlichen Verwaltung, vgl. ders., in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 11 Rn 2 (79. Lfg. 2006).

²⁵⁷ Baugesetzbuch vom 8.12.1986 (BGBl. I S. 2191).

²⁵⁸ Vgl. § 124 Abs. 2 BauGB 1987: „Die Zulässigkeit anderer Verträge, insb. zur Durchführung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen, bleibt unberührt.“

²⁵⁹ Vgl. *Grziwotz*, JuS 1998, S. 807ff., 807.

²⁶⁰ Bauplanungs- und Zulassungsverordnung vom 20.6.1990 (GBl. I S. 739).

²⁶¹ Gesetz vom 23.9.1990 (BGBl. II S. 855).

²⁶² Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.4.1993 (BGBl. I S. 466).

²⁶³ Neubekanntmachung des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) v. 28.4.1993, BGBl. I S. 622).

²⁶⁴ Durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081) wurde das BauGB novelliert; die Änderungen sind zum 1.1.1998 in Kraft getreten.

²⁶⁵ Vgl. zur Entstehungsgeschichte des städtebaulichen Vertrages ausf. Abschnitt 3.4.3.1.

²⁶⁶ Vgl. *Ohms*, BauR 2000, S. 983ff., 983.

²⁶⁷ So zu Recht *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 4b Rn 3.

²⁶⁸ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359).

²⁶⁹ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

Beginn der 1960er Jahre noch Informations- und Anhörungsrechte der Verfahrensbeteiligten im Vordergrund, so reicht das kommunikative Spektrum mittlerweile von Information (z.B. Bürgerversammlung) über Beteiligung (z.B. Arbeitsgruppe) bis hin zu Kooperation (z.B. Partnerschaften) und Konsens (durch vertragliche Regelungen).

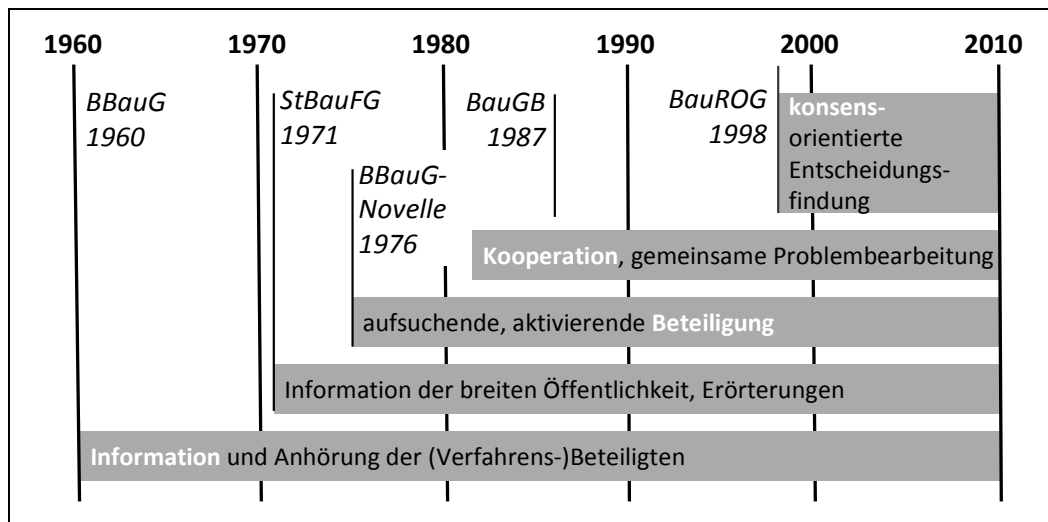


Abbildung 2.7: Wandel des Kooperationsverständnisses im Städtebaurecht.²⁷⁰

Insbesondere zur Steuerung des Stadtumbaus kommen informative, partizipative, kooperative und konsensuale Elemente und Instrumente zum Einsatz, die die intensive Einbindung der Akteursgruppen Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft in den Stadtumbauprozess reflektieren. Der noch vorzustellende Instrumentenkanon in Kapitel 3 wird hierüber weiteren Aufschluss geben.

2.3.4 Zu den Vorteilen kooperativen Handelns und den Schwierigkeiten der Konsensfindung

Als Fazit der vorangegangenen Ausführungen lässt sich bereits festhalten, dass der Kooperation aufgrund der beschriebenen Vielfalt an Funktionen und Wirkungen ein hoher Stellenwert im Stadtumbau zuzuschreiben ist. In wenigen, fremden Worten (nach *Reuter*) kann die Bedeutung auch wie folgt zusammengefasst werden:²⁷¹

„Ob in der Bemühung, Urteile zu vermitteln, deontische²⁷² Prämissen zu hinterfragen, angesichts der Symmetrie der Ignoranz dennoch zu Maßnahmen zu kommen, Beteiligung zu realisieren oder Konflikte auszutragen – es gibt keinen Ausweg aus der Notwendigkeit des Diskurses als methodischem Mittel des Planens. Der Austausch von Argumenten erweist sich als Ferment allen Planens, als seine operationelle Basis.“

Gleiches gilt folglich im Speziellen auch für die Stadtumbauplanung. Die gegenseitige Information, der Austausch von Argumenten und die damit verbundenen Ansätze der Partizipation und Kooperation sind wichtige, ja notwendige Bestandteile des Stadtumbauprozesses.

In der Praxis ist die Notwendigkeit kooperativen Handelns zwar durchaus anerkannt, allerdings sind sich die Akteure nicht immer über das immense Leistungsspektrum bewusst, das die verschiedenen Kooperationsformen eröffnen können. Unter Berücksichtigung der durchgeführten Expertengespräche können zusammenfassend insbesondere folgende **Vorteile von Kooperationen** beim Stadtumbau genannt werden:

- **Rechtlich:** Auf Konsens angelegtes Handeln steigert die Akzeptanz der getroffenen Vereinbarungen bei allen Beteiligten; es verringert damit etwaige Vollzugsschwierigkeiten und erhöht die Rechtssicherheit. Rechtsstreitigkeiten können vermieden werden, weil gravierende Meinungsunterschiede bereits im Vorfeld angenähert werden.²⁷³

²⁷⁰ Abbildung verändert und weiterentwickelt nach *Selle*, in: Adam (Hrsg.), Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, S. 29ff., 35.

²⁷¹ *Reuter*, in: *Selle* (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen, S. 210ff., 220.

²⁷² Anmerk. des Verfassers: Deontik = Lehre von der logischen Struktur normativ-ethischer Denkformen. Vgl. *Duden*, Das Fremdwörterbuch.

²⁷³ Vgl. bereits *Voigt* zum kooperativen Verwaltungshandeln in: ders. (Hrsg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, S. 62f.

- *Zeitlich*: Dadurch, dass Konflikte frühzeitig erkannt werden, können Zeitgewinne bei der Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen erzielt werden. Kooperatives Handeln bietet daher in bestimmten Fällen die Möglichkeit für die Gemeinden, ihre stadumbaubedingten Zielsetzungen zügiger zu erreichen.
- *Inhaltlich*: Kooperatives Handeln offenbart bei komplizierten Sachzusammenhängen eine bessere Problemlösungskapazität im Vergleich zum hoheitlichen Steuerungsmodus. Insbesondere vertragliche Regelungen erweisen sich als flexible Handlungsform zur Lösung atypischer Probleme, die über einen höheren Gestaltungsspielraum verfügen als Rechtsnormen.
- *Ökonomisch*: Kooperatives Handeln im Stadtumbau ermöglicht eine umfangreiche Einbindung und Mitwirkung der privaten Akteure (Wirtschaft, Bürger). Dadurch werden privates Kapital, Personal und Know-how generiert, die zu einer finanziellen und personellen Entlastung der Gemeinde führen können.

Sind Kommunikation und Kooperation damit ein Allheilmittel für die noch ungelösten Probleme im Stadtumbau? Oder ist doch eher *Selle* zuzustimmen, der in einem Aufsatz „Vom Hang und Zwang zur Kooperation“ zu folgender Behauptung gelangte:²⁷⁴ „Kooperation ist [...] eben kein Königsweg, eher ein Notausgang, der in Sackgassen, Um- und Holzwegen münden kann. Aber was gibt es für Alternativen?“

Die Beantwortung dieser Frage soll im Wesentlichen auf das Kapitel 4 vertagt werden, in dem die Potentiale und Restriktionen des kooperativen Instrumentariums eingehend untersucht werden. Dennoch sollen an dieser Stelle bereits erste **Grenzen von Kooperationen** aufgezeigt werden, die sich teilweise als *Schwierigkeiten der Konsensfindung* erweisen – zumindest sofern eine vertragliche Regelung das Ziel der Steuerungsmaßnahmen der Gemeinde ist. Hemmnisse der Kooperationsbereitschaft können insbesondere nachfolgende Gesichtspunkte sein:

- *Rechtlich*: Der faktischen Stabilität von (vertraglich fixierten) Kooperationen ist entgegenzuhalten, dass die rechtliche Stabilität des öffentlich-rechtlichen Vertrages durch eine Mehrzahl von Nichtigkeits- und Änderungsgründen wesentlich geringer ist als die des Verwaltungsaktes.²⁷⁵
- *Zeitlich*: Kooperatives Handeln stellt auch in zeitlicher Hinsicht keine „Wunderwaffe“ des Stadtumbaus dar. Ihnen gehen zumeist langwierige Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse voraus, die im Ergebnis sogar zum Scheitern konsensueller Lösungen führen können.
- *Inhaltlich*: Kooperationen erzeugen nicht per se bessere oder gar innovativere Planungsergebnisse oder intelligentere Planungsprozesse.²⁷⁶ Häufig einigen sich die Kooperationspartner nur auf einen Kompromiss, der den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen widerspiegelt.²⁷⁷ Eine „Hoheitsreduzierung“ im Stadtumbau kann erst recht zum Problem werden, wenn aufgrund der fehlenden Kooperationsfähigkeit bestimmter Akteure gar keine Einigung erzielt werden kann.
- *Ökonomisch*: Kooperationen sind für potenzielle Kooperationspartner in der Regel nur dann interessant, wenn sich damit ein besseres Ergebnis erwarten lässt als bei einer autonomen Interessenverfolgung.²⁷⁸ Statt um win-win-Situationen geht es im Rahmen von Schrumpfungprozessen allerdings eher um eine Verteilung von Verlusten, so dass kooperatives Handeln zumeist nur dort erfolgt, wo der Fördermitteleinsatz der öffentlichen Hand entsprechend hoch ist.²⁷⁹

An Problemlösungen in Form von Kooperationen und Verhandlungen scheinen also durchaus gewichtige Voraussetzungen geknüpft zu sein, die einer situationsgerechten und präzisen Feinsteuerung bedürfen. Die kooperative Gestaltung des Stadtumbauprozesses ist folglich als äußerst anspruchsvolle Aufgabe anzusehen.

²⁷⁴ *Selle*, in: Wentz (Hrsg.), Stadtentwicklung. Die Zukunft des Städtischen, S. 21ff., 29.

²⁷⁵ So *Reimer*, Steuerungsverluste durch konsensuales Handeln? Das Beispiel verwaltungsrechtlicher Verträge, S. 9.

²⁷⁶ Vgl. *Selle*, Planen. Steuern. Entwickeln, S. 53.

²⁷⁷ Vgl. hierzu bereits *Neumann*: „Consent ends up being the lowest common denominator instead of the highest possible hope and aspiration“, in: ders., Journal of Planning Education and Research 19 (2000), S. 343ff., S. 346.

²⁷⁸ Vgl. *Hendricks*, Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung, S. 139.

²⁷⁹ Vgl. *Bernt*, in: Weiske/Kabisch/Hannemann (Hrsg.), Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, S. 109ff., 127.

2.4 Städtebauliche Leitbilder und räumliche Zielvorstellungen für den Umbau der gebauten Stadt

„Die Frage nach ästhetischen Normen und Leitbildern entsteht, wo Erlaubnis und Verbot nicht länger mehr einigermaßen fraglos sind, während man doch ohne ihre Vorgegebenheit oder, wie man in Amerika zu sagen pflegt, ohne frame of reference nicht mehr auskäme.“
Theodor W. Adorno 1967²⁸⁰

2.4.1 Leitbildbegriff und –funktion im Stadtumbaukontext

Stadtumbau ist kein selbstregulativer Ansatz. Die vergangenen Abschnitte haben gezeigt, dass die städtischen Akteure gerade in Zeiten der Schrumpfung höchst unterschiedliche Interessenlagen aufweisen, was ein untereinander abgestimmtes Vorgehen zur Bewältigung des Wandels und der damit einhergehenden Anpassung der gebauten Stadt erschwert. Somit stellt sich die Frage, ob es einer übergeordneten gesamtstädtischen oder gar stadtreionalen Zielvorstellung im Sinne eines Leitbildes bedarf, die eine Handlungsanweisung für konkretere Umsetzungsstrategien und Stadtumbaumaßnahmen liefere.

Hierfür ist zu klären, was städtebauliche Leitbilder sind, welche Funktionen ihnen im Rahmen des Stadtumbaus zugewiesen werden können und welche Rolle sie im aktuellen „Umgang mit zunehmender Leere“²⁸¹ in den Städten spielen sollen.

Allein die Suche nach einer einheitlichen Begriffsdefinition gestaltet sich bereits schwierig, nicht zuletzt dadurch, dass eine Vielzahl von Synonymen (Leitidee, -gedanke, Leit- oder Zielvorstellung) sowie von ähnlichen und schwer voneinander abgrenzbaren Begriffen (Vision, Ideal, Norm, Utopie) in unterschiedlichen Bedeutungszusammenhängen (Leitbilder der Stadtentwicklung, Leitbilder in der räumlichen Planung) in Wissenschaft und Praxis existiert. Die Unschärfen und Widersprüche werden dadurch verstärkt, dass der Begriff nicht im Bau- oder Planungsrecht kodifiziert ist, auch wenn ein konkretes Leitbild, nämlich dass der nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Eingang in § 1 des Baugesetzbuches erhalten hat.²⁸²

Unter den zahlreichen Definitionen in Bezug auf die in Verbindung mit dem Stadtumbau relevanten „**städttebaulichen Leitbilder**“ seien zwei recht komplexe Begriffsfindungen hervorgehoben.

Ausgehend von der Geschichte und der Verwendung des Leitbildbegriffs in unterschiedlichen Disziplinen nimmt *Streich* eine Differenzierung in konstituierende und intentionale Begriffselemente vor.²⁸³ Erstere sind als semantische Elemente im Rahmen der Begriffsbildung zwingend notwendig, letztere drücken lediglich bestimmte Absichten, d.h. Intentionen aus, die mit Leitbildern verfolgt werden. Nachfolgende konstituierende Einzelelemente werden von *Streich* unterschieden:²⁸⁴

1. (Städtebauliche) Leitbilder sind *dominierende Zielkonzepte*, die der Orientierung und Steuerung von städtebaulichen Entwicklungen dienen.
2. Leitbilder sind *übergreifende Ziele* [...] im Sinne eines normsetzenden, ganzheitlichen Überbaus.
3. Leitbilder stellen *verdichtete Ziele* dar, d.h. in ihnen wird eine gewisse Anzahl von Zielen gebündelt.
4. Leitbilder sind *bildlich fassbar*, rufen beim Menschen also hinreichend konkrete Vorstellungen hervor.
5. Leitbilder sind *kollektive Konzeptvorstellungen*, die mithin einen gewissen Grundkonsens erfordern.²⁸⁵

Daneben werden zwei intentionale Begriffselemente genannt, die besagen, dass Leitbilder utopische Momente beinhalten sowie modische Momente besitzen, die sich „aus dem Fortschrittsparadigma mit einem ständigen Wechsel vom Alten zum Neuen ergeben“.²⁸⁶

Anders dagegen fasst *Kuder* den Begriff in einem zentralen Satz zusammen, in dem er ein Leitbild beschreibt als „eine in diskursivem Prozess entwickelte, einen Konsens über Wertmaßstäbe voraussetzende, anschauliche Konkretion einer komplexen und idealtypischen (möglicherweise konkret utopischen) Zielvorstellung, die

²⁸⁰ Zitat aus *Adorno*, Gesammelte Schriften, Bd. 10: Kulturkritik und Gesellschaft I/II: Ohne Leitbild, Parva Aesthetica, S. 787f.

²⁸¹ Vgl. *Sturm*, Städte im Umbruch 4/2007, S. 49ff., 49.

²⁸² Vgl. *Jessen*, Leitbilder der Stadtentwicklung, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 602ff., 602.

²⁸³ Vgl. *Streich*, Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie, S. 49.

²⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 49f.

²⁸⁵ *Jessen* spricht diesbzgl. auch vom Leitbild als Referenzrahmen für kollektive Lernprozesse, vgl. ders., DfK I/2006, S. 23ff., 30f.

²⁸⁶ Vgl. ebenda, S. 50.

der Orientierung und Steuerung, Motivierung, Kommunikation und Kooperation, der Konkretisierung von Zielvorstellungen und der Entscheidung inhaltlicher und prozessualer Aufgaben im Zusammenhang mit Fragen einer gewünschten zukünftigen Entwicklung dient.“²⁸⁷

Wie auch andere Definitionen²⁸⁸ so sind diese noch zu Wachstumszeiten der Städte entstanden, dienten damit also zumeist als Grundlage für Leitbildentwicklungen im Zuge großer Stadterweiterungsphasen und nicht für die neuerdings aufkommenden Schrumpfungsprozesse. Auch wurden sie in Zeiten entwickelt, in denen das Hierarchieverhältnis zwischen Staat und Bürger noch nicht eingegeben war²⁸⁹ und ein „Formenkontrollanspruch“ in Bezug auf die Stadtstruktur noch realistischer erschien.²⁹⁰ Bedarf es folglich überhaupt noch Leitbilder für eine gebaute Stadt, deren Steuerungsfähigkeit zudem aus finanziellen Gesichtspunkten eingeschränkt zu sein scheint?

Meines Erachtens lautet die Antwort ja, auch wenn, wie *Albers* zu Recht feststellt, in den von Schrumpfung betroffenen Städten

„die jeweiligen örtlichen Verhältnisse, die individuellen Wesenszüge und Gegebenheiten der Stadt [...] so beherrschend sein [werden], dass sie die Konzepte für die Bewältigung der Schrumpfungsprobleme weit stärker bestimmen werden, als generalisierende Modellvorstellungen es könnten.“²⁹¹

Erörterungsbedarf besteht sodann allerdings in den **gewandelten Funktionen städtebaulicher Leitbilder**. Die den Städtebau allgemein betreffenden Funktionen wurden in zahlreichen Veröffentlichungen bereits hinreichend dargelegt,²⁹² jedoch fehlen aktuelle inhaltliche Bezüge zum Stadtumbau: Welche besonderen Leistungen und Funktionen können Leitbilder unter Schrumpfungsbedingungen erfüllen, so dass eine Leitbildentwicklung – und umsetzung gerechtfertigt erscheint? Nachfolgende Funktionen können hierbei unterschieden werden:

- *Orientierungs- und Wegweiserfunktion*: *Bernt* interpretiert den Stadtumbau „als eine noch nicht abgeschlossene Suchbewegung“ sowie „als widersprüchliche Mischung von Ansätzen vergangener Planungsepochen, die noch nicht zu einer kohärenten Form gefunden hat“.²⁹³ Ein klares und vor allem visionäres Leitbild kann dazu beitragen, dass dieser Suchbewegung eine grobe Richtungsangabe gegeben wird, die insbesondere in Zeiten tief greifender demografischer Veränderungen und krisenhafter Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten von großer Bedeutung ist.²⁹⁴
- *Motivierungs- und Aktivierungsfunktion*: Stadtumbau ist ein komplexer Prozess, dessen erfolgreiche Bewältigung in hohem Maße von der Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen abhängig ist. Leitbilder sollen und können Motivator von Stadtumbauprozessen sein, die durch ihren hohen Reduktionsgrad das Engagement aller Stadtakteure wecken und zum eigenständigen Handeln anregen.
- *Kommunikations- und Kooperationsfunktion*: „Leitbilder sind einerseits Ergebnis von Kommunikation; andererseits tragen sie selbst als Medium und Diskussionsangebot zur Verständigung über Städtebau bei“.²⁹⁵ Die Aussage von *Becker* aus dem Jahr 1998 gilt für den heutigen Stadtumbau im besonderen Maße: Eine Leitbildentwicklung mit öffentlicher Beteiligung und in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft dient bereits zu einem frühen Zeitpunkt als Verständigungsmittel für den Stadtumbauprozess.
- *Kontroll- und Steuerungsfunktion*: Leitbilder ermöglichen – wenn auch recht grob – die Rückkopplung der ergriffenen Maßnahmen und die Überprüfung ihrer Übereinstimmung mit den gesteckten Zielen: Ist der Rückbau an richtiger Stelle erfolgt? Haben Aufwertungsmaßnahmen zu einer Stabilisierung

²⁸⁷ Vgl. *Kuder*, Städtebauliche Leitbilder – Begriff, Inhalt, Funktion und Entwicklung, gezeigt am Beispiel der Funktionstrennung und –mischung, S. 57.

²⁸⁸ Vgl. wegweisend u.a. *Daub*, Bebauungsplanung. Theorie – Methode – Kritik, S. 67 sowie *Dierkes/Hoffmann/Marz*, Leitbild und Technik. Zur Entstehung technischer Innovation, S. 15ff.

²⁸⁹ Vgl. hierzu Abschnitt 2.3.3.1.

²⁹⁰ Selle kritisiert am von einigen Städtebauern erhobenen Formenkontrollanspruch, dass dieser autoritäre Verhältnisse oder gar autoritäre politische Systeme voraussetzt, die aber hierzulande nicht gegeben sind. Vgl. *Selle*, DISP 169 (2007), S. 17ff., 21.

²⁹¹ Vgl. *Albers*, in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), Stadtlichtungen, S. 31ff., 45.

²⁹² Vgl. neben den Veröffentlichungen von *Kuder*, a.a.O. und *Streich*, Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie hierzu u.a. auch *Becker/Jessen/Sander* (Hrsg.), Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa.

²⁹³ Vgl. *Bernt*, PNDonline II/2007, S. 2.

²⁹⁴ So auch *Mädig*, in: *Becker/Jessen/Sander* (Hrsg.), Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, S. 8.

²⁹⁵ *Becker*, in: *Becker/Jessen/Sander* (Hrsg.), Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, S. 454ff., 472.

oder gar Stärkung der Innenstadt geführt? Bei festgestellten Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zustand kann sogleich richtungskorrigierend eingegriffen werden.

Folglich können Leitbilder also durchaus auch der Ausrichtung *stadtumbaubedingter* Entwicklungen durch übergeordnete und übergreifende Zielkonzepte dienen. Andererseits sollte bei der Diskussion über Leitbilder für den Stadtbau nicht außer Acht bleiben, dass sich insbesondere die oben aufgezeigte Steuerungsfähigkeit (der Gemeinde) nicht umfassend auf die gesamte Form des baulichen Gefüges erstrecken kann. Zu dominant sind die Marktkräfte der Wohnungswirtschaft und der Investoren im gegenwärtigen Stadtbau.

2.4.2 Bedarf es neuer Leitbilder für ein planvolles Schrumpfen?

Die Geschichte der Stadt ist in Deutschland und Europa seit jeher mit Wachstum verbunden. Auch wenn es immer wieder räumlich und zeitlich begrenzte Phasen rückläufiger Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung gab – zumeist durch Kriege, Seuchen, Inflationen, Ölkrisen etc., so blieb das bestimmende Bild der Stadt doch immer von Ausdehnung, Verdichtung und/oder zunehmender Suburbanisierung geprägt. Diese Tatsache kam zwangsläufig auch in den zahlreichen städtebaulichen Leitbildern zum Vorschein, die in Deutschland insbesondere nach dem 2. Weltkrieg entwickelt wurden.

Zu den bekanntesten westdeutschen Leitbildern zählen der „Wiederaufbau auf historischem Grundriss“ (ca. 1945 bis 1955) die „gegliederte und aufgelockerte Stadt“ (1950er Jahre), die „auto- bzw. massenverkehrsgerechte Stadt“ (ca. 1960 bis 1975) sowie das Leitmotiv „Urbanität durch Dichte“ (Ende 1960er/Anfang 1970er Jahre). Erst Mitte der 1970er Jahre führte der bisher rein auf Wachstum ausgerichtete Städtebau zu einer Trendwende im Zuge der „erhaltenden Stadterneuerung“ und eines „ökologischen Stadtbbaus“ (1980er Jahre).²⁹⁶ Die Entwicklung der DDR-Städte vollzog sich im Gegensatz dazu nach dem Konzept der „sozialistischen Stadt“, das eine zentralstaatliche Stadtentwicklungsplanung beinhaltete und am Leitbild der sozialistischen Lebensweise ausgerichtet war.²⁹⁷ Abgelöst wurden diese Leitbilder in den 1990er Jahren durch die „nachhaltige bzw. kompakte Stadt“, deren gesamtdeutsche Gültigkeit sich bis heute fortsetzt.²⁹⁸

Für alle städtebaulichen Leitbilder gilt gleichermaßen, dass sie die städtische Schrumpfung unberücksichtigt lassen, auch wenn einige Ansätze der behutsamen Stadterneuerung in den 1970er Jahren mit umfangreichen Gebäudemodernisierungen und einer Aufwertung der Stadtkerne durchaus auf die heutigen Verhältnisse übertragbar erscheinen.

Damit einher geht die Frage, ob die existierenden Leitbilder unter den gegenwärtig sich ändernden Rahmenbedingungen noch zeitgemäß sind und wie eine bessere Steuerungsfähigkeit erreicht werden kann. Anlass zur aktuellen Leitbilddiskussion geben insbesondere folgende **Prozesse**, die räumlich und zeitlich differenziert auftreten sowie teilweise signifikant untereinander korreliert sind:

- *Demografisch/gesellschaftlich*: Bevölkerungsrückgang; Veränderungen der Bevölkerungsstruktur: Alterung, Heterogenisierung und Fragmentierung der Gesellschaft durch Pluralisierung der Lebensstile, Internationalisierung.
- *Wirtschaftlich*: fortschreitende Globalisierung, Veränderung der Wirtschaftsstruktur, hohe Arbeitslosigkeit, Finanznot der Gemeinden.
- *Politisch*: Rückzug des Staates, Kooperationsbestrebungen auf regionaler Ebene, Städtenetze, Metropolregionen.
- *Städtebaulich*: Wohnungsleerstände, Brachflächen, Sanierungsstau und zunehmender Aufwertungsbedarf, Bedeutungsverlust der Innenstädte.

Mit den genannten Prozessen sind siedlungsstrukturelle Veränderungstendenzen verbunden, die sich aus der Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungerscheinungen ergeben und in diesem Ausmaß bisher noch nicht festzustellen waren. Zu nennen sind hier insbesondere das Brachfallen von innerstädtischen

²⁹⁶ Vgl. zur Entwicklungsgeschichte der städtebaulichen Leitbilder in Deutschland unter vielen: Borchard, DBZ 1989, S. 1317ff. sowie Harlander, DISP 132 (1998), S. 4ff. m.w.N.

²⁹⁷ Vgl. Hannemann, in: Siebel (Hrsg.), Die europäische Stadt, S. 197ff., 199.

²⁹⁸ Vgl. Borchard, in: ders., Annäherungen an Städtebau und Raumentwicklung, S. 26ff., 34f. Die nachhaltige Stadtentwicklung fand ihren Weg in die Städte über die von der UNO eingesetzte „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“, die 1987 ihren Abschlussbericht „Our common future“ vorlegte, den sog. Brundtland-Report.

Wohn-, Büro- und Gewerbestandorten parallel zur Neuansiedlung am Siedlungsrand, die damit verbundene „Ausdünnung der Zentren“²⁹⁹ und, als Folge davon, die Perforierung ehemals kohärent bebauter Stadträume. Zwar führen Wohnungsleerstände per se noch zu keiner Änderung der Stadtstruktur, doch liegt gerade hier die Aufgabe der Gemeinde, die räumliche Entwicklung durch Stilllegung der Gebäude, flächenhaften oder punktuellen Abriss, aber auch durch Aufwertungsmaßnahmen an der richtigen Stelle, zu steuern. Im Hinblick auf eine Leitbildentwicklung muss somit die grundsätzliche Entscheidung getroffen werden, eine von außen nach innen kompakt schrumpfende Stadt zu befürworten oder, etwas ungesteuerter, eine Perforation der Stadtstruktur zuzulassen.

Wie Abbildung 2.8 zeigt, sind vier grundlegende **Entwicklungsrichtungen** zu unterscheiden.³⁰⁰

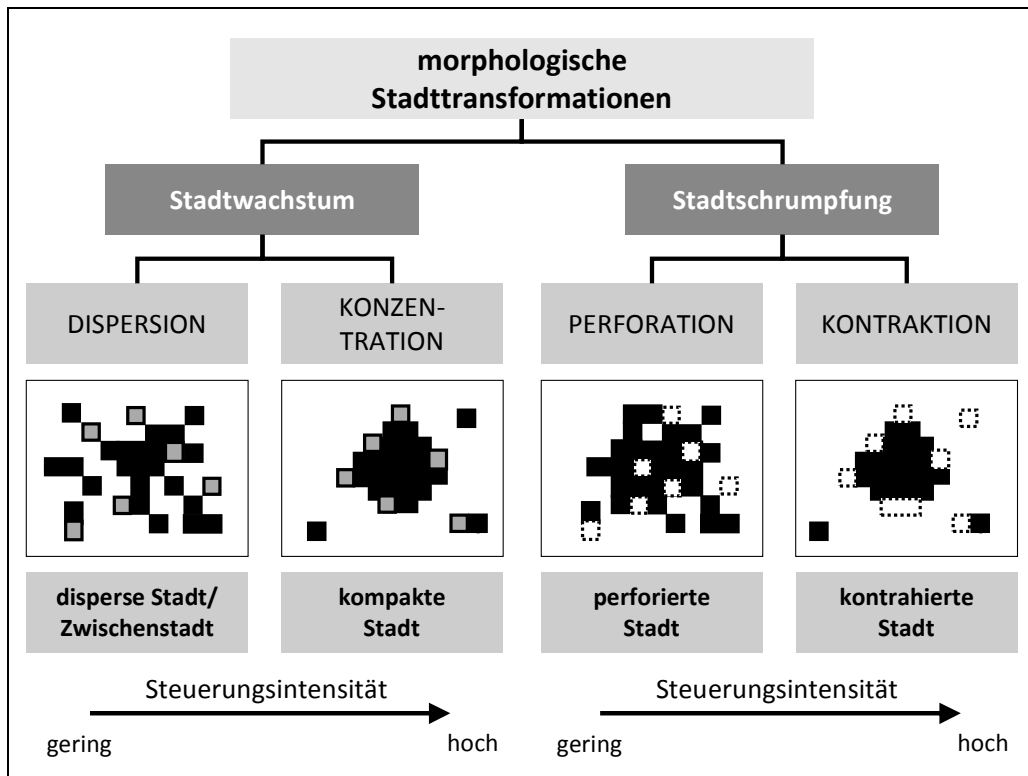


Abbildung 2.8: Grundprinzipien räumlicher Wachstums- und Schrumpfungsprozesse.³⁰¹

Die Entwicklungsmodelle bzw. Realitätsbeschreibungen der dispersen Stadt oder Zwischenstadt³⁰² sowie der kompakten Stadt haben einen klaren Wachstumsbezug und sind in der Fachliteratur hinlänglich beschrieben worden.³⁰³ In Bezug auf die Steuerungsintensität der Siedlungsentwicklung ist festzustellen, dass es bei der kompakten Stadt eines höheren Maßes an Planung und Steuerung bedarf, wenngleich es z.B. aus topographischen Gründen Städte gibt, deren einzige Wachstumsoption in einer kompakten Entwicklung besteht (z.B. Städte im Bayerischen Wald oder im Bergischen Land).

Im Zusammenhang mit städtischen Schrumpfungsprozessen sind in den letzten Jahren Gegenmodelle entwickelt worden, unter denen die kontrahierte³⁰⁴ Stadt, also der konzentrische Rückzug, sowie die perforierte Stadt im Sinne einer punktuellen „Durchlöcherung“ der Stadt die Bekanntesten sind. Im Falle eines erheblichen

²⁹⁹ Vgl. Jessen, in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), *Stadtlichtungen*, S. 47ff., 58.

³⁰⁰ Naturgemäß sind weitere räumliche Entwicklungsrichtungen, insb. Zwischenformen der o.g. Stadttransformationen, denkbar, die aber in dieser Arbeit nicht explizit beschrieben werden.

³⁰¹ Die grauen Kästchen zeigen Flächen für Stadterweiterungen an, die gestrichelten Kästchen dagegen Flächen, die für umfassende Rückbauvorhaben vorgesehen sind.

³⁰² Geprägt wurde der Begriff der Zwischenstadt durch den Architekten Thomas Sieverts, vgl. *Sieverts, Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*.

³⁰³ Vgl. zur dispersen Stadt u.a. *Sieverts, Zwischenstadt* sowie *Hesse/Kaltenbrunner, DISP 160 (2005)*, S. 16ff.; zur kompakten Stadt u.a. *Wentz, Die kompakte Stadt, Die Zukunft des Städtischen* sowie *Jenks/Burton/Williams (Hrsg.), Compact City: A Sustainable Urban Form?*

³⁰⁴ Kontrahieren (lat., "sich zusammenziehen") von Kontraktion (lat., „Zusammenziehung, Verringerung des Volumens, der Länge oder des Querschnitts eines Körpers“), vgl. *Duden, Das Fremdwörterbuch*.

chen Bevölkerungsrückgangs kommt zudem eine Stadtauflösung in Frage, was eine gezielte und planvolle Auflösung von ganzen Siedlungen impliziert.³⁰⁵

Zusammenfassend geben die aktuellen Schrumpfungsbedingungen ausreichend Anlass zu der Behauptung, dass die alten Leit- und Zielvorstellungen im „Umgang mit der zu groß gewordenen räumlichen Hülle einer ausgedünnten Gesellschaft“³⁰⁶ heute nicht mehr tauglich sind und somit über neue Leitbilder für ein planvolles Schrumpfen nachgedacht werden muss. Insofern kann der Feststellung von *Krämer-Badoni* nur zugestimmt werden, dass „wir uns konsequent von unseren alteuropäischen Stadtvorstellungen werden lösen müssen.“³⁰⁷

2.4.3 Aktuelle Leitbilder für den Stadtumbau

In den vergangenen Jahren ist eine Vielzahl von städtebaulichen Leitbildern und Zielvorstellungen für einen planvollen Umgang mit der Stadtschrumpfung entwickelt worden. Weitgehender Konsens besteht dabei in der Tatsache, dass mit einem erheblichen Bevölkerungsrückgang auch eine Veränderung der Siedlungsstruktur einhergehen muss; wie bzw. nach welchem Leitbild dies geschehen soll, ist allerdings strittig. In der Fachliteratur sind hierfür zahlreiche Ansätze zu finden, die sich mehr oder weniger voneinander unterscheiden und zumeist mit prägnanten Schlagwörtern wie „die schlanke Stadt“,³⁰⁸ „die leere Stadt“,³⁰⁹ „die perforierte Stadt“,³¹⁰ „die transformierte Stadt“,³¹¹ „die hybride Stadt“³¹² oder auch in der These „Rückbau von außen nach innen“³¹³ vereinfachend zusammengefasst werden. Teilweise sind die Modellbeschreibungen allerdings nur von theoretischer Natur und damit in keinem einzigen tatsächlich beschlossenen Stadtumbaukonzept zu finden.

Folglich sollen in den folgenden zwei Abschnitten lediglich die beiden verbreitetsten Siedlungsmodelle für den Stadtumbau – die kompakte („kontrahierte“) sowie die perforierte Stadt – im Hinblick auf ihre konkreten Charakteristika und Umsetzbarkeit vergleichend analysiert und bewertet werden.

2.4.3.1 Die kontrahierte Stadt

Die Begriffsverwendung „die kontrahierte Stadt“ erscheint seltsam und wenig geläufig,³¹⁴ jedoch beschreibt sie im Grunde ein äußerst be- und anerkanntes städtebauliches Leitbild, dessen Gedanke auf schrumpfende Städte übertragen wird.

Während die „kompakte Stadt“, die häufig synonym auch als „europäische Stadt“³¹⁵ oder „Stadt der kurzen Wege“³¹⁶ bezeichnet wird, auf der Zielvorstellung einer wachsenden Stadt aufbaut, so bilden bei der sog. „kontrahierten Stadt“, einem Modell der räumlichen Kontraktion, Schrumpfungserscheinungen den Ausgangspunkt für die Leitbildentwicklung. Ziel ist es deshalb, die unbestritten positiven Folgen des seit ca. zwei Jahrzehnten dominierenden kompakten Siedlungsstrukturkonzeptes auf die neuen Rahmenbedingungen zu übertragen.

Als wesentliche **Grundprinzipien einer kompakten Stadt** seien in Anlehnung an die Ausführungen von *Jessen*,³¹⁷ *Schubert*³¹⁸ und *Siebel*³¹⁹ folgende Schlagworte genannt: Stadt-Land-Gegensatz, Konzentration von

³⁰⁵ Vgl. *Göschel*, IZR 2003, S. 605ff., 613.

³⁰⁶ Vgl. *Schröer/Vogler/Lang*, vorgänge 161, S. 41ff., 46.

³⁰⁷ Vgl. *Krämer-Badoni*, in: *Siebel* (Hrsg.), Die Europäische Stadt, S. 433ff., 434.

³⁰⁸ Das Schlagwort stellt die Übersetzung der von *Lang* und *Tenz* geprägten Idee der Lean City dar, vgl. *Lang/Tenz*, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Vgl. zur Begriffsverwendung auch *Fuhrich*, IZR 2003, S. 589ff.

³⁰⁹ *Davy*, Innovationspotentiale für Flächenentwicklungen in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburgs sowie ders., in: *fub* 2007, S. 56ff.

³¹⁰ Vgl. hierzu die Quellenangaben im nachfolgenden Abschnitt.

³¹¹ Vgl. *Göschel*, IZR 2003, S. 605ff., 610.

³¹² Vgl. *Oswalt/Overmeyer/Prigge*, BDI 2/2002, S. 57ff., 60ff.

³¹³ Vgl. *Häußermann*, BDI 2/2002, S. 26ff., 29.

³¹⁴ Soweit ersichtlich erfolgte die Begriffsverwendung der „kontrahierten Stadt“ erstmals als Kapitelüberschrift im 2005 von *Philipp Oswalt* herausgegebenen Buch „Schrumpfende Städte, Bd. 2, Handlungskonzepte“, S. 178.

³¹⁵ Vgl. *Schubert*, Die alte Stadt 2001, S. 270ff., 283.

³¹⁶ Vgl. *Jessen*, AfK 1/1996, S. 1ff.

³¹⁷ Vgl. *Jessen*, in: *Becker/Jessen/Sander* (Hrsg.), Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, S. 489ff.

³¹⁸ Vgl. *Schubert*, Die alte Stadt 2001, S. 270ff.

³¹⁹ Vgl. *Siebel*, DISP 141 (2000), S. 28ff. sowie ders. (Hrsg.), Die Europäische Stadt.

städtischen Funktionen wie Wohnen, Arbeiten und Einzelhandel auf zentral liegende Stadtteile („Innenentwicklung“, „Zentralität“), städtebauliche Dichte, Kompaktheit und Nutzungsmischung. Die Stichpunkte zeigen im besonderen Maße die Mehrdimensionalität des städtebaulichen Leitbildes auf.

Das **Leitbild der kontrahierten Stadt** kann nun als zielgerichteter Ansatz angesehen werden, die Attraktivität der kompakten Siedlungsstruktur auch auf schrumpfende Städte zu übertragen. Folglich ist eine Anpassung der alten Zielvorstellungen der kompakt (wachsenden) Stadt an die gegenwärtig rückläufige Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung vorzunehmen. Die Grundidee einer konzentrisch schrumpfenden Stadt basiert demzufolge auf einem Rückbau von den Siedlungsändern her unter gleichzeitiger Stabilisierung bzw. Stärkung des Siedlungskerns. Durch die räumlich abgestimmten Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen gelingt es sodann, einen zusammenhängenden Stadtkörper auch in Zeiten der Schrumpfung zu erhalten. Zusammenfassend ergeben sich folgende **Eigenschaften** einer kontrahierten Stadt.³²⁰

- *Peripherie (Stadt-/Ortsrand):*
 - Flächenhafter Rückbau von außen nach innen.
 - Renaturierung von Brachflächen am Siedlungsrand.
- *Stadt-/Ortskern:*
 - Konzentration von Aufwertungsmaßnahmen auf die Innenstadt und erhaltenswerte Zentren.
 - Nachverdichtung durch Schließung von innerstädtischen Baulücken und Wiedernutzung von innerstädtischen Brachflächen.
 - Erhalt bestehender Nutzungsmischung.

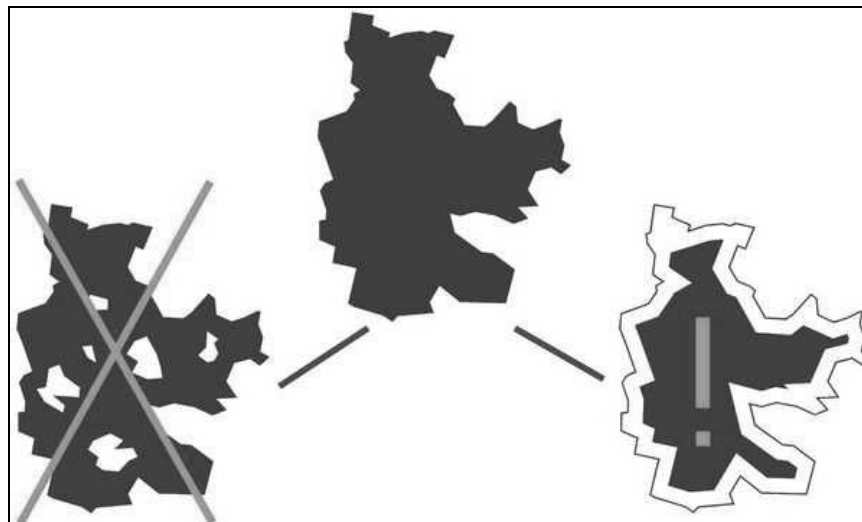


Abbildung 2.9: Räumliches Leitbild der Stadt Cottbus: Konzentration statt Ausdünnung.³²¹

Die **Vorteile bzw. Chancen** des Leitbildes der kontrahierten Stadt sind im Rahmen der Diskussion um die kompakte Stadt vielfach diskutiert worden. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten sind hier vor allem die hohe urbane Qualität (Soziales), die Vermeidung der Zersiedlung (Ökologie) und die kurzen Entfernungen zum Arbeitsort (Ökonomie) zu nennen.³²² Im Rahmen des Stadtumbaus führen der gesteuerte Rückbau von außen nach innen sowie die Aufwertung in umgekehrter Entwicklungsrichtung dazu, dass die Siedlungsfläche proportional zum Einwohnerrückgang abnimmt. Unter dem Vorzeichen der Schrumpfung kann auf diese Weise neben der Beseitigung des Wohnungsleerstandes eine bessere Auslastung der Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur gewährleistet werden, was für die Einwohner zu Kosteneinsparungen im

³²⁰ In Analogie zur kontrahierten Stadt definiert die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost ein sog. „Leitbild der rezentrierten Stadt“, dass den großflächigen Abriss von Wohnungsbeständen ausschließlich an den Siedlungsändern und eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Stadtkerne vorsieht. Vgl. hierzu das Stadtumbau-Glossar auf der Internetseite der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost unter: <http://www.stadtumbau-ost.info/> (Abruf: 20. Oktober 2007).

³²¹ Vgl. *Stadt Cottbus (Hrsg.)*, Stadtumbaukonzept Fortschreibung 2005, S. 3. Vorrangiges Ziel des Konzeptes in Cottbus ist es, der drohenden Aushöhlung der Stadtstruktur durch eine Aufwertung der inneren Stadt entgegenzuwirken. Das räumliche Leitbild sieht vor, das innere Stadtgebiet durch Aufwertung des Wohnungsbestandes und des öffentlichen Raumes (Straßen, Plätze, Grünanlagen und öffentlichen Einrichtungen) zu stabilisieren und das äußere Stadtgebiet durch Rückbau zu aufgelockerten durchgrünten Wohngebieten umzubauen. Vgl. auch *Stadt Cottbus (Hrsg.)*, 1. Fortschreibung Stadtumbaukonzept der Stadt Cottbus, Endbericht Februar 2006, S. 96.

³²² Vgl. unter vielen: *Fürst/Himmelbach/Potz*, Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit?, S. 57ff.

Vergleich zur dispersen Siedlungsentwicklung führt.³²³ Zudem tragen Baulückenschließungen und Brachflächenrevitalisierungen in den zentralen Innenbereichen dazu bei, dass die kompakte und durchmischte Stadtstruktur erhalten bleibt.

Eine indirekte Bestätigung erfährt das Leitbild der kontrahierten Stadt durch politische Entscheidungen in jüngster Vergangenheit. Hierzu zählen insbesondere die Abschaffung der Eigenheimzulage zum 1. Januar 2006,³²⁴ der Wegfall der Entfernungspauschale für die ersten 20 km zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zum 1. Januar 2007³²⁵ sowie das Inkrafttreten des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (BauGB 2007) zum 1. Januar 2007.³²⁶

Gleichwohl sind mit der Handlungsoption einer kontrahierten Stadt auch **Nachteile** und/oder **Risiken** verbunden. Der gesteuerte Rückbau der peripheren Flächen und Stadtbereiche sowie die Aufwertung des Zentrums lässt beispielsweise offen, was in den Zwischenzonen passieren soll. Müssen die an diesen Stellen auftretenden „Schrumpfungslöcher“ mit baulicher Nachnutzung „gestopft“ werden oder dürfen neue Grün- und Freiflächen eine Dichteminderung des Stadtkörpers bewirken? In dieser Hinsicht ist das Leitbild in seiner räumlichen Differenzierung also relativ unpräzise.

Zudem wird es vermutlich nur wenige Stadtteile geben, die als Ganzes rückgebaut werden können.³²⁷ Die Leitidee des Rückbaus von außen nach innen wird dort auf Grenzen stoßen, wo sich gerade erst neue Einfamilienhaussiedlungen gebildet haben, wo Gebäude jüngst saniert wurden und wo die Freiraumqualität wenig Mängel aufweist. Warum sollten qualitativ hochwertige Gebiete am Stadtrand abgerissen werden, wenn an anderer Stelle die städtebaulichen Missstände bedeutend höher sind?

Das größte Problem der kontrahierten Stadt dürfte somit deren mangelhafte Steuerungs- bzw. Umsetzungsmöglichkeit sein. Zu Recht kommen *Christiaanse et al.* diesbezüglich zu folgendem Schluss:³²⁸

„So wie Wachstumsprozesse die Grenzlinien des urbanisierten Raumes nicht gleichmäßig weiter in die Landschaft verschieben, sondern an besonders günstigen Stellen das urbane Knotenfeld lokal erweitern und neue Verbindungen schaffen, so ist auch der Prozess der Schrumpfung nicht mit einem im Perimeter gleichförmig auftretenden homogenen Rückzug vergleichbar.“

Die Interessen der Bevölkerungsmehrheit laufen dem Leitbild zuwider, da der dominante Wohnwunsch trotz rückläufiger Tendenzen („Wohnen in der Innenstadt“³²⁹) weiterhin das ruhige Wohnen im Grünen vorsieht. Auch die Interessen der Wohnungswirtschaft sind zumeist nicht auf eine Schrumpfung von außen nach innen ausgerichtet, da die sanierten und gut ausgestatteten Wohnungsbestände z.T. am Stadtrand und nicht in innerstädtischen Altbauquartieren liegen. Hinzu kommen die Standortinteressen der Betriebe und des Einzelhandels, die allein aus Platz- und Kostengründen die Ansiedlung auf der grünen Wiese bevorzugen. Daraus folgt, dass der Stadt erhebliche „politische Kosten“ zur Durchsetzung der Zielvorstellungen einer kontrahierten Stadt entstehen, deren Aufbringung aber aufgrund der zumeist angespannten finanziellen Haushaltssituation nur schwer möglich erscheint.

Der Behauptung von *Hesse* ist in diesem Zusammenhang zuzustimmen:³³⁰

„Stadtplanung konnte einen europäischen Stadtbegriff schon in Wachstums- und Wohlstandszeiten nur begrenzt realisieren. Umso verwegener erscheint es, anzunehmen, dass planerische Steuerung im verhärteten Kontext von Wettbewerb, Globalisierung und Sozialstaaterosion besser gelingen könnte als zuvor.“

Folglich ist die Zielerreichung einer kontrahierten Stadt aus vielen Gesichtspunkten zwar durchaus wünschenswert, realistisch ist eine derartige Reorganisation der von Schrumpfung betroffenen Siedlungsstrukturen jedoch nicht.

³²³ Vgl. *Schiller/Siedentop*, DISP 160 (2005), S. 83ff., 86ff. sowie *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtbau Ost - Anpassung der technischen Infrastruktur, S. 41.

³²⁴ Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage vom 22.12.2005 (BGBl. I S. 3680).

³²⁵ Steueränderungsgesetz 2007 vom 19.07.2006 (BGBl. I S. 1652).

³²⁶ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

³²⁷ So *Sturm*, Magazin Städte im Umbruch 4/2007, S. 49ff., 54.

³²⁸ Vgl. *Christiaanse/Michaeli/Rienets*, in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), Stadtlichtungen, S. 162ff., 164.

³²⁹ Vgl. *Brühl/Echter/Frölich*, Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?

³³⁰ *Hesse*, in: Oswalt (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Bd. 2, Handlungskonzepte, S. 180ff., 182.

2.4.3.2 Die perforierte Stadt

„Gleichzeitig schmelzen, nicht nur im Osten Deutschlands, die Einwohnerzahlen dahin. Zu besichtigen ist nicht allein die leere Ladenhöhle, sondern, schlimmer noch, die schrumpfende, die perforierte Stadt.“³³¹ Was meint das Schlagwort „Die perforierte Stadt“, das als zweite wichtige Modellbeschreibung für den Stadtbau aktuell diskutiert wird und wie im obigen Zitat häufig so negativ belegt ist?

Zunächst ist festzustellen, dass es sich hierbei um ein **Realitätsmodell** handelt, das die Perforation beschreibt, also eine Durchlöcherung der zuvor kompakten baulich-räumlichen Stadtstrukturen. Der Begriff bezeichnet somit die Störungen des Leitbildes der kompakten Stadt in Form von Lücken, die durch unterschiedliche plötzliche oder permanente Einwirkungen entstehen. *Kil et al.* formulieren diesen Sachverhalt wie folgt:

„Die perforierte Stadt ist dort längst Realität, wo schon Kriegszerstörungen Lücken rissen, die niemals geschlossen wurden, wo später Substanzverluste an unsaniert gebliebener Bausubstanz eintraten und bis in die Gegenwart weiter zu verzeichnen sind, und vor allem in jenen Bereichen, wo gewerbliche, industrielle, Militär- und Bahnflächen nach 1990 großflächig still gelegt wurden. Damit steht dieser Stadtraumtypus für eine an vielen Orten auftretende gesellschaftliche und städtebauliche Transformation altindustriell geprägter Stadtstrukturen.“³³²

Es bedarf allerdings größerer Lücken und Brachen, damit die Bevölkerung die Unterbrechung des siedlungsstrukturellen Zusammenhangs wahrnehmen kann. Folglich wird erst die Stadtbrache zum Indikator der Perforation.³³³

Aufbauend auf dieser schleichenden Entleerung, die auch in der Stadt Leipzig in den 1990er Jahren zu beobachten war, plädierte der damalige Beigeordnete für Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig *Lütke Daldrup*³³⁴ für ein Loslösen von den alten städtebaulichen Dichtevorstellungen. Im Rahmen einer „Versuchsanordnung“ für die Stadt Leipzig ließ er vom Leipziger Planungsnetzwerk L21 ein neues „Bild von stabilisierbaren Kernen und libertär und flexibel in den Zwischenfeldern zwischen den Traditionsinseln entwickeltem Plasma“³³⁵ entwerfen, welches erstmals im Jahr 2001 veröffentlicht wurde.³³⁶ Das aus der Biologie entlehnte Modell einer Zelle mit Kern und Plasma beschreibt „die Weichheit eines Körpers, in dem Falle eines Stadtkörpers, der sich durch einen Prozess verändern kann. Plasma meint das Nichtgreifbare.“³³⁷ Etwas allgemeiner formuliert werden als „Plasma“ jene Räume definiert, in denen der Bedeutungs- und Funktionsverlust am stärksten ist. „Kerne“ hingegen sind stabile und dichte Inseln der „europäischen Stadt“, die aufgrund ihrer wertvollen, gewachsenen städtebaulichen Strukturen gesellschaftliche Konzentrationspunkte bilden.³³⁸

Damit verbindet sich mit der von *Lütke Daldrup* so bezeichneten „perforierten Stadt“ folglich zweierlei, ein realer Zustand sowie eine als Zukunftsmodell verstandene städtebauliche Leitvorstellung bzw. Entwicklungsrichtung.

Im Sinne eines **städttebaulichen Leitbildes** besteht mittels eines kleinräumigen Rückbaus und Abrisses die Chance, auf ungenutzten Flächen der inneren Stadt und in Großwohnsiedlungen ökologisch oder sozial begründete Freiräume und neue Bauformen zu etablieren, die insgesamt zu einer geringeren Dichte führen, ohne aber jedoch die vorhandenen städtebaulichen Strukturen aufzugeben.³³⁹ Hierzu gehören auch Zwischennutzungen zur temporären Flächengestaltung, die im Falle einer wieder steigenden Nachfrage später erneut bebaut werden können. Durch eine gezielte Perforation der Blockstruktur erhöht sich damit die Wohn- und Wohnumfeldqualität, so dass man dieser mit Grün durchlöcherter Stadt „nicht mehr aufs Land entfliehen“ muss.³⁴⁰ Der räumliche Schwerpunkt liegt dabei auf den innerstädtischen Quartieren, deren Kon-

³³¹ Zitat aus dem Artikel „Innenstadt zu verkaufen“ von *Rainer Frenkel*, erschienen am 26. Oktober 2006 in „Der Zeit“.

³³² *Kil/Doehler/Bräuer*, APuZ 28/2003, S. 25ff., 28.

³³³ *Doehler-Behzadi*, in: *Oswalt* (Hrsg.), *Schrumpfende Städte*, Bd. 2, Handlungskonzepte, S. 214ff., 215.

³³⁴ Dr. *Lütke Daldrup* ist mittlerweile Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

³³⁵ Vgl. *Lütke Daldrup*, *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff., 45 und *IzR* 2003, S. 55ff., 67.

³³⁶ *Lütke Daldrup*, *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff.; siehe auch ders., in: *IzR* 2003, S. 55ff.

³³⁷ Vgl. *Doehler*, *Polis* 2-3/2002, S. 32ff., 36.

³³⁸ Vgl. *L21*, *Kern & Plasma*, in: *Oswalt* (Hrsg.), *Schrumpfende Städte*, Bd. 2, Handlungskonzepte, S. 220.

³³⁹ Vgl. *Lütke Daldrup*, *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff., 44.

³⁴⁰ Vgl. *Doehler-Behzadi*, in: *Oswalt* (Hrsg.), *Schrumpfende Städte*, Bd. 2, Handlungskonzepte, S. 214ff., S. 215. *Lütke Daldrup* spricht in diesem Zusammenhang von einer „vorsichtigen Perforierung, die planerisch durch gezielte Interventionen im kleinen Maßstab (Blockebene) vorbereitet“ werden muss, vgl. ders., *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff., 44.

kurrenzfähigkeit durch eine derartige Form der Stadterneuerung, die allerdings zu keinen zu großen Lücken führen darf, erhöht werden soll.³⁴¹

Der zweite strategische Grundsatz neben der behutsamen Auflockerung besteht darin, den Rückbau von Quartieren jeweils von den Rändern her zu forcieren. Dabei gilt es, „die kompakte Stadt mit klaren Grenzen zur Landschaft zu festigen“.³⁴² Hierin eingeschlossen sind neben den Plattenbaugebieten ganz bewusst auch Gründerzeitquartiere, die aufgrund eines schlechten Bauzustandes, mangelhafter Lagequalität und eines bereits fortgeschrittenen Verfalls hohe Leerstände und keine positive Entwicklungsdynamik aufweisen. Insgesamt entwirft *Lütke Daldrup* damit einen Ansatz des „planvollen und maßvollen Schrumpfens“³⁴³ für die Stadt Leipzig, dessen wesentliche Aufgabe darin besteht, durch zielgerichtete Ausdünnung und Begrünung neue öffentliche und private Freiraumqualitäten zu schaffen. Als Voraussetzung für eine Übertragbarkeit auf andere Städte und Gemeinden benennt er die ausreichende wirtschaftliche Kraft einer Stadt zur Steuerung dieses Schrumpfungprozesses.

Mittlerweile ist zur Strukturkonzeption des perforierten Raums in zahlreichen Publikationen kritisch Stellung bezogen worden.³⁴⁴ *Hannemann* spricht von einer „eher hilflos postulierten perforierten Stadt“, die „außer Mut zum Realismus – noch – kein Lösungskonzept für die neuen urbanen Konfigurationen zeigt“.³⁴⁵ *Gu-ratzsch* gelangt in der Tageszeitung „Die Welt“ bereits im Jahr 2005 zu folgender Feststellung: „Wenn aus Stadttumbau Stadtabbruch wird. Mit dem Konzept der Perforation werden die Wohnwünsche breiter Bevölkerungsschichten negiert“.³⁴⁶ Diese zumeist negativ plakativen Bewertungen der perforierten Stadt bedürfen allerdings einer genaueren Analyse im Hinblick auf die Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken des beschriebenen Modellansatzes. Insbesondere ist zu überprüfen, ob die von *Lütke Daldrup* postulierte Behauptung, dass die perforierte Stadt am Konzept einer nachhaltigen Stadtentwicklung festhält, welches „mit den Schlagworten der kompakten europäischen Stadt, der Stadt der kurzen Wege und der sozial gemischten Stadt“ beschrieben werden kann, als realitätsnah anzusehen ist.³⁴⁷

Zunächst ist festzustellen, dass das „Bekenntnis zu weniger dichten Stadtstrukturen mit unterschiedlich großen Lücken“³⁴⁸ durchaus positive Aspekte im Hinblick auf die **Nachhaltigkeitskriterien** mit sich bringt.

Aus *ökologischer Sicht* bewirkt die Perforation ein Mehr an Grün- und Freiflächen, da die temporäre Begrünung (oder ggf. auch dauerhafte Renaturierung) in Zeiten fehlender Nachfrage die zu favorisierende Nachnutzung auf den freigelegten Flächen darstellen wird. Da diese Baulücken infolge der zumeist kleinteiligen Eigentümerstrukturen jedoch punktuell über den Stadtkörper verteilt sind, bietet sich nur in wenigen Fällen die Möglichkeit, neue Grünzüge oder Freiraumvernetzungen zu schaffen. Geschieht dies doch, wie am Beispiel des grünen „Ritzschkebandes“ im Leipziger Osten ersichtlich, so bedarf es einer intensiven planerischen Prozesssteuerung der Gemeinde, die in vielen (anderen) Fällen nicht zu leisten ist.

Aus *sozialer Perspektive* ergeben sich Vorteile für die Bevölkerung, deren „Freiheitsgrad“ durch neue Nutzungsmöglichkeiten erhöht wird. Einerseits kann eine verdichtete Bausubstanz minderer Qualität zugunsten weniger intensiver, temporärer oder hochwertiger Bebauung zurückgenommen werden,³⁴⁹ andererseits führt die Durchgrünung der Stadt zur Beseitigung eines ggf. vorhandenen Freiraummangels und damit zu einer Erhöhung der Wohn- und Wohnumfeldqualität. Gleichzeitig dürften die Bodenpreise im Vergleich zu den sehr kompakten Stadtstrukturen einer kontrahierten Stadt auf niedrigem Niveau verbleiben. Ob sich hierdurch allerdings auch eine bessere soziale Durchmischung erreichen lässt, darf bezweifelt werden.

Bleibt als drittes Nachhaltigkeitsprinzip die *ökonomische Sichtweise*, vor dessen Hintergrund die wohl größten Nachteile eines lückenhaften Stadtzustands verbunden sind. Zu nennen sind hier insbesondere die erhöhten Kosten, die sich infolge der verringerten Dichte der schrumpfenden Stadt ergeben. Dazu gehören spezifische Kosten aufgrund von Unterauslastungen und Funktionsstörungen der technischen und sozialen Infrastruktur sowie der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere des öffentlichen Nahverkehrs, die zu steigenden

³⁴¹ Vgl. *Lütke Daldrup*, *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff., 43.

³⁴² Vgl. *Lütke Daldrup*, in: *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff., 45 sowie *IzR*, S. 55ff., 63.

³⁴³ *Lütke Daldrup*, in: *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff., 45 sowie *IzR*, S. 55ff., 67.

³⁴⁴ Vgl. u.a. *Doehler*, *vhw Forum Wohneigentum* 2002, S. 308ff., *Göschel*, *IzR* 2003, S. 605ff., *Lang/Vogler*, in: *Wiechmann/Fuchs* (Hrsg.), *Planung und Migration*, S. 71ff. und *Reuther*, *IzR* 2003, S. 575ff.

³⁴⁵ Vgl. *Hannemann*, *vhw Forum Wohneigentum* 2002, S. 292ff., 294.

³⁴⁶ Vgl. *Gu-ratzsch*, in: „Die Welt“ vom 7. Dezember 2005, S. 23. Das genannte Zitat gibt den Titel des ganzseitigen Artikels an.

³⁴⁷ Vgl. *Lütke Daldrup*, *Stadtbauwelt* 24/2001, S. 40ff., 43.

³⁴⁸ So *Reuther*, *IzR* 2003, S. 575ff., 581.

³⁴⁹ Vgl. *Göschel*, *IzR* 2003, S. 605ff., 608.

Gebührenbelastungen für die privaten Haushalte führen. *Göschel* kommt zu dem Ergebnis, dass die Perforation insgesamt Kosten in allen technischen und sozialen Wohnfolgeeinrichtungen verursacht und nicht etwa Einsparungen im Verhältnis zur Abnahme der Einwohnerzahl.³⁵⁰ *Koziol* schätzt in diesem Zusammenhang, dass sich der Anstieg der Pro-Kopf-Kosten für Infrastrukturleistungen in etwa proportional zum Rückgang der Siedlungsdichte bewegen wird.³⁵¹ Damit steht der Leitbildentwurf der perforiert schrumpfenden Stadt vor allem unter dem Vorbehalt infrastruktureller Tragfähigkeit.³⁵²

Vor diesem Hintergrund ist auch der von *Lütke Daldrup* aufgestellten Behauptung zu widersprechen, die perforierte Stadt stelle eine Stadt der kurzen Wege dar.³⁵³ Mitnichten verkürzen sich bei einer dispersen Siedlungsweise die Entfernungen zum Arbeitsplatz, zum Einkaufszentrum oder für einen Theaterbesuch. Allein die Orte für Freizeit und Erholung rücken näher, indem auf ehemals bebauten Flächen wohnungsnah Grün- und Freiflächen entstehen. Diese können zwar durchaus zu einer Verbesserung der Lebensqualität in Zeiten des Rückbaus beitragen, doch besteht beim Misslingen des neuartigen Raumentwurfs auch die latente Gefahr, „die Krise des Gesamtgefüges einer Stadt [zu] beschleunigen und die Qualität des Raumes nachhaltig [zu] beeinträchtigen.“³⁵⁴

Zudem hat ein entscheidender, und diesmal städtebaulich begründeter, Nachteil bisher keine Erwähnung gefunden: Durch den durch die Perforation in Erwägung gezogenen Abriss von alter und das Stadtbild prägender Bausubstanz in Gründerzeitvierteln wird die Vernichtung kulturhistorischer Güter in Kauf genommen, was einen Identitätsverlust der Städte zur Folge haben kann. Aber auch ein Abriss relativ „unbedeutender“ Gebäude kann dazu führen, dass „Rückfronten und Hoffassaden der anderen Blockseite ins Bild gelangen, die im historischen Stadtgefüge ebenso wenig in das öffentliche Raumbild gehören wie Zäune, Schuppen oder Mülltonnen“.³⁵⁵ Des Weiteren droht die Gefahr, dass städtebauliche Zusammenhänge auseinander brechen, sobald sich aus der ursprünglich vorgesehenen Auflockerung durch fortschreitende Rückbaumaßnahmen stetig wachsende „Löcher“ ergeben.³⁵⁶

Insgesamt legen die Ausführungen zur perforierten Stadt den Schluss nahe, dass der Modellansatz nur im Einzelfall, und zwar beim Vorhandensein entsprechender städtebaulicher Strukturen sowie bei einer nicht unerheblichen wirtschaftlichen Kraftanstrengung der Gemeinde erfolgreich funktionieren kann.

2.4.4 Anforderungen an ein zeitgemäßes städtebauliches Leitbild

Aufbauend auf die vorausgegangenen Ausführungen ist festzustellen, dass sich die Realitäten der Siedlungsentwicklung in den vergangenen Jahren so stark verändert haben, so dass auch die bisher verwendeten Leitbilder an die neue Ausgangssituation angepasst werden müssen.³⁵⁷ Der Stadtsoziologe *Siebel* stellte diesbezüglich bereits im Jahr 2000 richtig fest: „Das Leitbild der kompakten europäischen Stadt ist eine rückwärts-gewandte Utopie. Dieses Leitbild realisieren zu wollen, hieße, die Hülle der Gesellschaft des 19. Jahrhunderts ohne die Gesellschaft des 19. Jahrhunderts zu bauen.“³⁵⁸ *Hesse* bestätigt diese Sichtweise fünf Jahre später, in dem er behauptet: „Kompakte Stadt war höchstens Vision auf der Basis des Alten, aber nie überzeugende Blaupause für Neues.“³⁵⁹

Mittlerweile hat auch ein Umdenken auf Seiten der Stadtplaner stattgefunden, was dazu führte, dass neue Leitbilder im Sinne der hier vorgestellten Modelle der kontrahierten bzw. perforierten Stadt sowie weitere Entwürfe entwickelt wurden. Wie gezeigt wurde, offenbart die Umsetzung ganz gleich welchen Ansatzes jedoch z.T. noch erhebliche Schwächen. Das führt an dieser Stelle zu der Frage, welche gegenwärtigen Anforderungen an ein städtebauliches Leitbild unter Schrumpfungsbedingungen zu stellen sind. Die nachfolgende

³⁵⁰ Vgl. *Göschel*, IZR 2003, S. 605ff., 609.

³⁵¹ Vgl. *Koziol*, DfK I/2004, S. 69ff., 79.

³⁵² Vgl. *Schiller/Siedentop*, DISP 160 (2005), S. 83ff., 90.

³⁵³ So *Lütke Daldrup*, Stadtbauwelt 24/2001, S. 40ff., 43.

³⁵⁴ Vgl. *Christiaanse/Michaeli/Rieniets*, in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), Stadtlichtungen, S. 162ff., 164.

³⁵⁵ Vgl. *Doehler-Behzadi*, in: Oswald (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Bd. 2, Handlungskonzepte, S. 214ff., 216.

³⁵⁶ So *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 72.

³⁵⁷ So bereits *Hesse/Schmitz*, IZR 1998, S. 435ff., 453.

³⁵⁸ Vgl. *Siebel*, DISP 141 (2000), S. 28ff., 30.

³⁵⁹ Vgl. *Hesse*, in: Oswald (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Bd. 2, Handlungskonzepte, S. 180ff., 181.

Auswahl an **Erfolgsfaktoren** soll eine Empfehlung für die Stadtumbaupraxis darstellen, um den komplexen Leitbildentwicklungsprozess zukünftig zu erleichtern:

1. Die Zielformulierung für den angestrebten zukünftigen Zustand schrumpfender Städte sollte eine Kombination aus bildhafter räumlicher Darstellung sowie einprägsamer textlicher Slogans beinhalten. Nur so können der unabdingbare Schrumpfungsprozess räumlich aufgezeigt und zudem inhaltliche Zielvorstellungen benannt werden.³⁶⁰
2. Bei der Leitbilderstellung durch die Stadtverwaltung ist die Einbeziehung von Akteuren der Wohnungswirtschaft sowie der Bürger von besonderer Bedeutung. Eine konsensuale Vorgehensweise stellt das Leitbild und damit auch den Stadtumbau auf eine breitere Grundlage und erhöht den Umsetzungswillen auf Akteursseite.
3. Im Sinne eines stadtregionalen Leitbildes sollten langfristige Zielvorstellungen für *alle* städtebaulichen Teilräume entwickelt werden, also gleichermaßen für die Innenstadt, den Innenstadtrand, den Stadtrand sowie den umliegenden Nah- bzw. Außenbereich.
4. Bei der Aufstellung des Leitbildes ist darauf zu achten, dass die Prinzipien im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung eingehalten werden. Stadtverträgliche Lösungen können nur dann erzielt werden, wenn sie aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Sicht vertretbar sind.
5. Eine erfolgreiche Leitbildumsetzung kann nur dann gewährleistet werden, wenn die recht abstrakt und allgemein gehaltenen Zielformulierungen durch weitere Stadtumbaustrategien, –maßnahmen und Impulsprojekte hinreichend konkretisiert werden. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die Zielsetzungen der unterschiedlichen Konkretisierungsebenen aufeinander aufbauen und nicht im Widerspruch zueinander stehen.
6. Um zu verbindlichen Aussagen zu kommen, ist das Leitbild im städtebaulichen Entwicklungskonzept zu integrieren und anschließend vom Stadt-/Gemeinderat verbindlich zu beschließen. Die regelmäßige Fortschreibung ermöglicht eine Überprüfung der Zielerreichung und bietet die Chance, Feinjustierungen vorzunehmen.
7. Eine vielfältige und medienwirksame Veröffentlichung des Leitbildes, z.B. im Internet, trägt zur Transparenz bei und fördert die gesellschaftliche Akzeptanz im Umgang mit der zunehmenden Stadtschrumpfung.

Insgesamt wird die Leitbildentwicklung für schrumpfende Städte sicherlich konfliktreicher ablaufen, als dies unter Wachstumsvorzeichen der Fall sein würde. Dadurch, dass es sich beim Stadtumbau um eine Verteilung von Verlusten handelt, ist die Konsensbereitschaft vieler Stadtumbauakteure als gering einzuschätzen, was dazu führt, dass mit Einbußen verbundene Leitbildszenarien geringe Erfolgchancen aufweisen. Unzweifelhaft führt allerdings auch ein unrealistisch positives und von utopischen Erwartungen getriebenes Leitbild zur schnellen Ernüchterung bei mangelhafter Zielerreichung.

Trotzdem – oder gerade deswegen – bleiben Kooperationsbestrebungen auf allen Ebenen unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Leitbildentwicklung und –umsetzung. Im Zuge einer regionalen Kooperation sind die Zielvorstellungen zum Stadtumbau auf stadtregionaler Ebene zu ermitteln, des Weiteren ist ein breiter Konsens zwischen den relevanten Stadtakteuren auf freiwilliger Basis zu erreichen.

Eine erhebliche Schwierigkeit bleibt damit allerdings weiterhin bestehen: Dass das allgemein akzeptierte Leitbild keine verwässerte Kompromisslösung ohne Aussage darstellt, sondern einen verbindlichen Rahmen für die Entwicklung eines Raumbildes für die Stadtregion, aber auch für die Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik liefert.

Wie sieht nun das ideale Leitbild der zukünftigen Stadtentwicklung unter den gegebenen Schrumpfungsbedingungen aus?

³⁶⁰ Vgl. bereits Sieverts im Jahr 1998: „Auch ein städtebauliches Leitbild darf sich nicht auf die räumliche Dimension beschränken, sondern muss die kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Dimension mit einschließen, ohne seine Bildhaftigkeit zu verlieren.“ Vgl. ders., in: Becker/Jessen/Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, S. 21ff., 36.

Auf der Suche nach einer realistischen Zukunftsorientierung ist festzustellen, dass die mögliche „Musterlösung“ zwischen den beiden beschriebenen Leitbildern der kontrahierten und perforierten Stadt liegen wird. Einerseits ist die Leitidee der Innen- vor Außenentwicklung aus vielfältigen politischen, eigentumsrechtlichen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht gänzlich umsetzbar,³⁶¹ zum anderen sollte aber auch einer zu weit gehenden Stadtperforation mit zu großen Löchern Einhalt geboten werden.

Abhilfe könnte hier das **Modell einer gegliederten, aufgelockerten und vernetzten Regionalstadt**³⁶² schaffen, bei der es sich um eine Verknüpfung von real existierender Zwischen- bzw. Netzstadt mit den Ansätzen einer kompakten Siedlungsentwicklung inkl. punktueller Perforation handelt. Die Ausgangssituation bildet neben der unvermeidbaren Schrumpfung die Tatsache, dass eine monozentrale kompakte Stadtstruktur aus den genannten Gründen nicht aufrecht zu erhalten ist und nur ein stadtregiionaler Lösungsansatz Erfolg versprechend erscheint. Damit einher geht eine notwendige (verbesserte) Vernetzung zwischen den bestehenden Zentren sowie:

- eine Aufwertung von erhaltenswerten Kernen und entlang der Entwicklungsachsen,
- eine Konzentration von wichtigen städtischen Funktionen auf die Kerne,
- ein flächenhafter Rückbau an benachteiligten Standorten am Stadtrand mit anschließender Renaturierung (Innen- vor Außenentwicklung) sowie
- eine vereinzelte Entdichtung innerhalb des Stadtkörpers durch Schaffung von Grün- und Freiflächen.

Albers spricht diesbezüglich sogar davon, sich wieder dem 50 Jahre alten Modell der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ anzunähern,³⁶³ so wie es vor allem von *Göderitz*, *Rainer* und *Hoffmann* vorgestellt worden ist.³⁶⁴ Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings darin, dass hier dann „Nachbarschaftseinheiten“ aufzugeben wären, um mit deren verbliebenen Bewohnern andere Wohnbereiche aufzufüllen und funktionsfähig zu erhalten.³⁶⁵

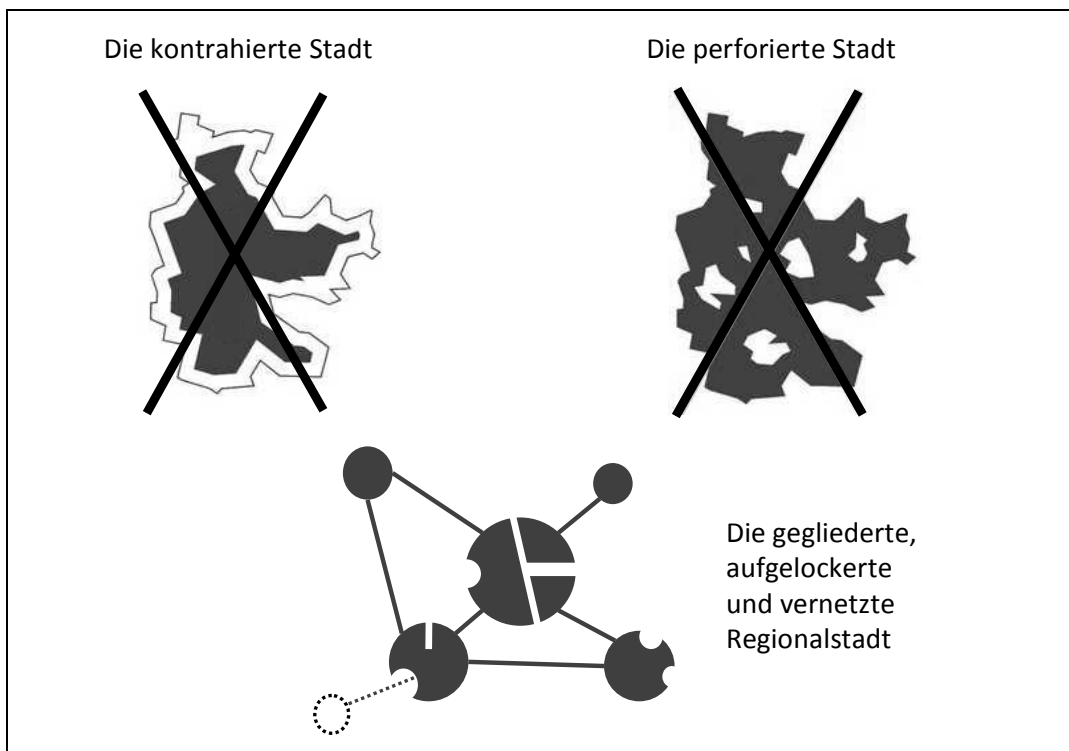


Abbildung 2.10: Morphologisches Strukturmodell einer idealtypischen Regionalstadt unter Schrumpfungsbedingungen.

Insgesamt stellt das beschriebene Modell eine polyzentrische Netzstruktur mit kompakten Knoten dar, die auch unter Schrumpfungsbedingungen aufrechterhalten bleiben kann. Aus stadtmorphologischer Sicht han-

³⁶¹ Vgl. *Sturm*, Magazin Städte im Umbruch 4/2007, S. 49ff., 54.

³⁶² Die stadtregiionale Betrachtungsweise, wenn auch unter Wachstumsbedingungen, geht zurück auf *Rudolf Hillebrecht*. Vgl. ders., AfK I/1962, S. 41ff.

³⁶³ Vgl. *Albers*, in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), Stadtlichtungen, S. 31ff., 44.

³⁶⁴ Vgl. *Göderitz/Rainer/Hoffmann*, Die gegliederte und aufgelockerte Stadt.

³⁶⁵ Vgl. *Albers*, in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), Stadtlichtungen, S. 31ff., 44.

delt es sich hierbei um ein hybrides Stadtmodell, da die Differenzierung zwischen Stadt und Landschaft verschwimmt und die Stadtteile z.T. erhebliche Zentralitätsansätze aufweisen. Städtebaulich und baukulturell bleibt vieles konstant: Der Bestandsorientierung sowie der Zentrenstärkung wird uneingeschränkter Vorrang eingeräumt, um eine weitergehende Suburbanisierung zu vermeiden.

Auch bei diesem Modell ist jedoch die Frage nach der Steuerungsfähigkeit zu diskutieren, die allerdings im Gegensatz zur kontrahierten Stadt einfacher und unter geringerem finanziellen Aufwand erfolgen dürfte.

Die vorangegangenen Ausführungen haben insgesamt gezeigt, dass ein hoher Bedarf an der Weiterentwicklung von städtebaulichen Leitbildern unter Einbeziehung aller städtebaulichen Akteure besteht. Gerade für den Stadtumbau werden Modelle und Zielvorstellungen benötigt, die als Realitätsmodell valide Aussagen über die räumliche Entwicklung der Stadtregionen liefern können und darauf aufbauend eine Orientierung bzw. Entwicklungsrichtung vorgeben, die in Zeiten zunehmender Schrumpfungsprozesse eingeschlagen werden sollte.

Umso erstaunlicher ist es, dass bisher kaum Anstrengungen unternommen wurden, die bestehenden Leitbilder für den Stadtumbau im Hinblick auf deren Umsetzbarkeit in raum- und stadtstruktureller, zeitlicher, sozialer, ökologischer sowie finanzieller Sicht zu analysieren und soweit erforderlich fortzuentwickeln. Insgesamt besteht noch erheblicher Forschungsbedarf an der Erprobung und Beurteilung der einzelnen methodischen Ansätze, die vorurteilsfrei erfolgen sollte³⁶⁶ und wofür Fallstudien in unterschiedlichen räumlichen Situationen notwendig erscheinen.

Zusammenfassend bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass die Steuerung der ansonsten ungehemmten und wenig ganzheitlichen Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen ein kostenintensiver Prozess darstellt, für dessen erfolgreiche Umsetzung es immer stadtindividueller Lösungen unter Berücksichtigung der jeweils unterschiedlichen Ausgangssituationen in Bezug auf die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die stadträumlichen Gegebenheiten sowie die Akteurskonstellationen bedarf.

³⁶⁶ Vgl. *Doehler-Behzadi et al.*, DISP 161 (2005), S. 71ff., 75: "Gefragt sind neue "Stadt-Bilder". Hier ist vor allem auch eine vorurteilsfreie und umfassende Debatte über die Nachhaltigkeit von Siedlungsstrukturen gefordert, die über das retrospektive Klischee, dass die kompakte europäische Stadt die einzige nachhaltige Stadtform sei, hinauskommt."

2.5 Strategien, Maßnahmen und Gebietskulissen für die schrumpfende Stadt

„Um schrumpfende Städte sozial und strukturell im Griff zu behalten, sind statt der bisher üblichen Zugewinnstrategien – dichter, höher, eleganter – jetzt Entdichtung, Verkleinerung, Entschleunigung gefragt.“
*Wolfgang Kil 2003*³⁶⁷

2.5.1 Systematisierung von Stadtumbaustrategien und -maßnahmen

Im Mittelpunkt des Abschnitts 2.5.1 steht der Begriff Strategie, der im Folgenden näher definiert und charakterisiert wird. Die vor dem Hintergrund des Stadtumbaus oft unpräzise Begriffsverwendung gebietet eine kurze Systematisierung verschiedener Strategieansätze, im vorliegenden Fall so genannter Stadtumbaustrategien. Des Weiteren bedarf es einer präziseren Einordnung in den Kontext des Stadtumbauprozesses, wozu eine Abgrenzung zu gleichermaßen verwendeten Begriffen wie Vision, Leitbild, Zielvorstellung oder Maßnahme von Nöten ist.

2.5.1.1 Begriffsbestimmung und Einordnung

Zunächst ist zu umreißen, was **Strategie** eigentlich bedeutet. Der *Duden* definiert Strategie als

„genauer Plan des eigenen Vorgehens, der dazu dient, ein militärisches, politisches, psychologisches o.ä. Ziel zu erreichen, u. in dem man diejenigen Faktoren, die in die eigene Aktion hineinspielen könnten, von vornherein einzukalkulieren versucht“.³⁶⁸

Zu einer ähnlichen Aussage kommt *Kühn*, der den Begriff folgendermaßen definiert:³⁶⁹

„Als Strategie wird allgemein planvolles Handeln bezeichnet, das die Bedingungen zur Erreichung eines Zieles analysiert und die Auswahl von Instrumenten davon flexibel abhängig macht.“

In Anbetracht dieser Begriffsdefinitionen liegt der Übergang zur aktuellen Debatte in Bezug auf den Ansatz der *strategischen Planung* nahe, der allerdings an dieser Stelle nicht weitergeführt werden soll.³⁷⁰ Stattdessen ist zu klären, was sich hinter dem Begriff der Stadtumbaustrategie verbirgt, folglich einer Strategie, die bei der Bestandsentwicklung bzw. Regenerierung von Städten und Gemeinden zum Einsatz kommt.

Eine einheitliche Verwendung der Begrifflichkeit ist allerdings auch nach detaillierter Analyse der stadtumbaubezogenen Fachliteratur nicht zu erkennen. So bezeichnet die *Forschungsagentur Stadtumbau West FORUM GmbH* Strategien im Stadtumbau als „Wege, mit denen der Stadtumbau umgesetzt werden soll“.³⁷¹ In diesem Zusammenhang erfolgt eine Abgrenzung zu so genannten Handlungsfeldern im Stadtumbau, die sich aus den drei Aufgabenbereichen „Anpassung von Wohnstandorten“, Anpassung des Wirtschaftsstandortes“ sowie „Bestandsorientiertes Gebäude- und Flächenmanagement“ zusammensetzen. Für jedes dieser Aufgabenbereiche werden zahlreiche Stadtumbaustrategien angegeben, wie z.B. die „Reduzierung des Wohnungsbestandes“, die „Aufwertung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes“ oder die „Anpassung der sozialen Infrastruktur“. Insgesamt werden 15 verschiedene Strategien unterschieden, wobei die Abgrenzung zu den übergeordneten Handlungsfeldern unklar bleibt: Warum wird bei der Anpassung der Wohnstandorte von einem Handlungsfeld, bei der Anpassung der sozialen Infrastruktur hingegen von einer Strategie gesprochen?

Im Gegensatz dazu spricht die *Bundestransferstelle Stadtumbau Ost* im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost lediglich von zwei sich ergänzenden Strategien:³⁷²

³⁶⁷ Kil, Luxus der Leere, in: SZ vom 22./23. Februar 2003, S. 15.

³⁶⁸ Vgl. *Duden*, Das Fremdwörterbuch.

³⁶⁹ Kühn, in: *Bürkner/Kuder/Kühn*, Regenerierung schrumpfender Städte, S. 28.

³⁷⁰ Vgl. hierzu ausf.: Ebenda, S. 28ff., *Hutter*, Raumplanung 128 (2006), S. 210ff. *Hutter* fasst unter dem Oberbegriff der strategischen Planung sowohl den perspektivischen Inkrementalismus als auch solche Ansätze zusammen, die sich stärker am Managementprozess von Unternehmen orientieren. Kritisch hierzu: *Selle*, PNDOnline II/2007, S. 1ff.

³⁷¹ *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, April 2006, S. 17.

³⁷² *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 11.

- der **Rückbau** dauerhaft leer stehender Wohnungen zur Reduzierung von Angebotsüberhängen und zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes,
- Maßnahmen zur **Aufwertung** von Stadtquartieren durch Sanierung bzw. Instandsetzung des vorhandenen Gebäudebestandes, insbesondere die Erhaltung von Gebäudeensembles mit baukultureller Bedeutung, die Anpassung der städtischen Infrastruktur an die veränderten Rahmenbedingungen und die Wiederverwendung freigelegter Flächen.

Allein schon die Formulierung „Maßnahmen zur Aufwertung...“ deutet auf eine undifferenzierte Verwendung des Strategiebegriffs hin. Es mag wohl Aufwertungsstrategien geben; Maßnahmen stellen jedoch „Handlungen dar, die etwas Bestimmtes bewirken sollen“³⁷³ – sind demnach also keine Strategien.

Des Weiteren bleibt auch mit Blick auf die Begriffsverwendung in den zahlreichen Stadtentwicklungskonzepten oftmals unklar, was mit Stadtumbaustrategien gemeint ist. Die z.T. beliebig anmutenden Begriffsauslegungen und –verwendungen verdeutlichen, dass klare Vorstellungen über den Bedeutungsgehalt des Begriffes fehlen. Beispielsweise definiert die saarländische Landeshauptstadt ihre gesamtstädtische Entwicklungsstrategie wie folgt:³⁷⁴

1. Saarbrücken als Motor der Region für Innovation, Bildung, Forschung und wirtschaftliche Entwicklung.
2. Saarbrücken als lebenswerte Stadt mit attraktivem Wohn- und Arbeitsumfeld mit entsprechenden Kultur- und Freizeiteinrichtungen.
3. Saarbrücken als Zentrum interkommunaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Herzen Europas.

Auch hierbei handelt es nicht um Strategien im eigentlichen Sinn, sondern eher um Zielvorstellungen für die Gesamtstadt, deren Überprüfung bzw. Zielerreichung aufgrund der sehr allgemeinen Aussagen allerdings nahezu unmöglich gemacht wird.

Auf Grundlage der vorstehenden Ausführungen wird der Strategiebegriff wie folgt definiert:

Definition Stadtumbaustrategie
<p><i>Die Stadtumbaustrategie bildet den fließenden Übergang zwischen einer langfristigen Zielbestimmung durch Formulierung eines gesamtstädtischen Leitbildes für den Stadtumbau und der Durchführung kurzfristiger Stadtumbaumaßnahmen („Impulsprojekte“) mit klar definierten Akteurs-, Raum-, und Zeitbezug in Teilgebieten der Stadt.</i></p> <p><i>Stadtumbaustrategien sind demnach als komplexe Ansätze zu verstehen, die von der Gemeinde unter Beteiligung der Wohnungswirtschaft und Bevölkerung entwickelt werden, um den städtischen Transformationsprozess auf unterschiedlichen Maßstabsebenen steuern zu können. Durch räumliche und inhaltliche Schwerpunktsetzungen sollen sie dazu beitragen, eine Anpassung der bestehenden Stadtstruktur an die heutigen Bedürfnisse und zukünftigen Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft zu ermöglichen und damit vor allem den Wohnungsleerstand gezielt zu bekämpfen sowie die bauliche und soziale Stabilisierung von benachteiligten Stadtteilen zu fördern.</i>³⁷⁵</p>

Damit handelt es sich bei der Strategieentwicklung der Gemeinde um einen Mehrebenenansatz, der in einem konsensualen Prozess unter Beteiligung der in Abschnitt 2.2 vorgestellten Stadtumbauakteure erfolgen sollte. Hierbei spielen insbesondere die Wohnungsunternehmen als Eigentümer von umfangreichen Wohnungsbeständen eine zentrale Rolle.

Naturgemäß geht mit der Strategie als Zwischenstufe zwischen langfristiger Zielvorstellung und kurzfristiger Maßnahme ein Verlust an Bestimmtheit und Schärfe einher. Dennoch kann eine Strategieentwicklung auf allen Maßstabsebenen, also insbesondere im Hinblick auf die Ebenen Stadtregion, Gesamtstadt, Stadtteil, Quartier bis hin zum einzelnen Grundstück und bezogen auf alle städtischen Handlungsfelder (u.a. Wirt-

³⁷³ Vgl. Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache in 10 Bänden.

³⁷⁴ Vgl. Stadt Saarbrücken (Hrsg.), Städtebauliches Entwicklungskonzept für die Landeshauptstadt Saarbrücken, Entwurf, Stand 28.04.2006, S. 68.

³⁷⁵ Damit unterscheiden sich die Stadtumbaustrategien von den von Kühn definierten Regenerierungsstrategien, die folgendermaßen definiert werden: „Regenerierungsstrategien sind komplexe Ansätze der strategischen Planung, welche demografische, sozioökonomische und städtebauliche Erneuerung in Städten und Stadtgebieten anstreben, um dem Beschäftigten- und Einwohnerschwund sowie dem baulichen Leerstand entgegenzuwirken. Strategien der Regenerierung umfassen die Ebene einer langfristigen Vision bzw. eines Leitbildes und die Ebene kurz- bis mittelfristiger Projekte.“ Vgl. ders., in: Bürkner/Kuder/Kühn, Regenerierung schrumpfender Städte, S. 30.

schaft, Arbeit, Einzelhandel, Wohnen, Stadtgestalt, Infrastruktur, Umwelt, Freizeit, Erholung), dazu beitragen, dass eine hinreichende Konkretisierung erfolgt (vgl. Abbildung 2.11).

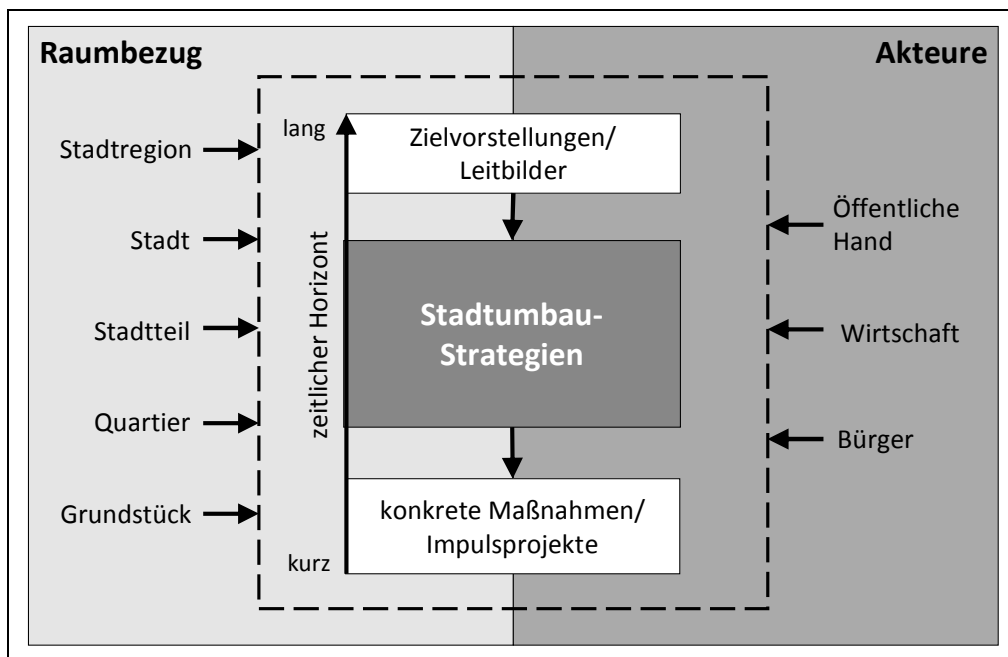


Abbildung 2.11: Einordnung der Stadtumbaustrategien.

Die nun folgenden Ausführungen sollen einen Überblick über die wichtigsten Stadtumbaustrategien geben, wobei eine gebietsbezogene Differenzierung vorgenommen wird. Der Schwerpunkt der Erläuterungen liegt damit auf den baulich-räumlichen Strategien, weniger auf sozialen und ökologischen Zielsetzungen.³⁷⁶

Des Weiteren erfolgt die Systematisierung der Stadtumbaustrategien zumeist weitgehend losgelöst von den unterschiedlichen Interessenlagen der am Stadtumbau beteiligten Akteure. Lediglich auf gesamtstädtischer Ebene bleibt festzuhalten, dass die Strategien im Wesentlichen die Ansichten der Stadt(-verwaltung) darstellen. Hinweise zu den akteursbezogenen Strategien, insbesondere zu den unternehmensbezogenen Strategien der Wohnungswirtschaft und den individuellen, grundstücksbezogenen Strategien der privaten Eigentümer und Mieter im Rahmen des Stadtumbaus sind in den Abschnitten 2.2.3 und 2.2.4 dargestellt worden.

2.5.1.2 Stadtregionale und gesamtstädtische Strategien

Die Stadtumbaustrategien auf der Maßstabsebene der Stadtregion bzw. Gesamtstadt stellen sich inhaltlich zumeist unpräzise dar. Von den Städten und Gemeinden werden zwar vollmundig Visionen, Zielvorstellungen und Strategien in den zugegebenermaßen großen Betrachtungsraum geworfen, eine konkrete Überprüfung der Zielerreichung scheidet aber oft an den notwendigerweise groben und allgemeingültigen Ausformulierungen. Unzweifelhaft können sich die meisten Gemeinden relativ leicht mit Aussagen wie „Verbesserung der Kooperation“, „Stärkung der Innenstadt“ oder „Verringerung des Flächenverbrauchs“ anfreunden, die Schwierigkeit besteht dann allerdings darin, diese Zielsetzungen in konkrete teilräumliche Strategien und Maßnahmen umzusetzen.

Trotz dieser Problemstellung ist eine übergeordnete Betrachtungsweise des Stadtumbaus auf den beiden Bezugsebenen von entscheidender Bedeutung, da hierdurch ein konzeptioneller Rahmen für die strategische Planung der Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen geschaffen wird. Das macht die stadtregionalen oder gesamtstädtischen Strategien zwar nicht konkreter, hilft aber dabei, eine ganzheitliche und integrative Anpassung der Stadt an die demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen zu erreichen.

Auf **stadtregionaler Ebene** ist der Ausbau stadtübergreifender Kooperationen von besonderer Bedeutung. Im Sinne eines regionalen Stadtumbaus sollte gerade in Zeiten, in denen der Standortwettbewerb zunimmt, der finanzielle Spielraum der öffentlichen Hand aber zugleich abnimmt, eine regionale Abstimmung und kontinu-

³⁷⁶ Die ökonomischen Strategien von Bund, Land und Gemeinden werden im Abschnitt 3.3 zur „finanziellen Steuerung des Stadtumbaus“ behandelt.

ierliche Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden erreicht werden.³⁷⁷ Nur so kann es gelingen, dass sich die Stadtumbaustrategien benachbarter Gemeinden vor dem Hintergrund des kommunalen Wettbewerbs nicht widersprechen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Kernstadt eines Ballungsraums die Eindämmung der Stadt-Umland-Wanderung durch konzentrierte Innenentwicklung zum Ziel hat, die Umlandgemeinden allerdings weiterhin großflächig neue Baugebiete ausweisen. In schrumpfenden Regionen kommt diese Problematik besonders zum Tragen, da hier Flächenneuausweisungen außerhalb der Verwaltungsgrenzen geförderte Rückbaumaßnahmen innerhalb des Stadtgebietes regelrecht konterkarieren.³⁷⁸ Allein schon vor diesem Hintergrund ist die Abstimmung der lokalen Stadtumbauerfordernisse mit den Entwicklungsabsichten benachbarter Gemeinden entscheidend für die positive Entwicklung der jeweiligen Stadtregion.³⁷⁹ Folglich bestehen die Handlungsschwerpunkte insbesondere auf folgenden Gebieten:

Regional abgestimmte...

- *Siedlungsplanung und -entwicklung* (Entwicklung von Siedlungsachsen, Entwicklungskernen sowie Rückbaugebieten),
- *Freiraumsicherung und -entwicklung* (Ausweisung von Grünzügen, Renaturierung),
- *Wirtschaftspolitik* (Wirtschaftsförderung und Standortmarketing),
- *Infrastrukturkonzepte* (Anpassungsbedarf im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur).

Ausgehend von der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung sind durch regionale Kooperation in den genannten Bereichen z.T. erhebliche Kosteneinsparungen zu erreichen. Dadurch kann im Ergebnis der Strukturwandel besser bewältigt und die Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb gesichert werden. Für die Entwicklung kooperativer Netzwerke auf regionaler bzw. interkommunaler Ebene sind allerdings die kommunalen Konkurrenzen und Egoismen abzulegen, die vielerorts nach wie vor vorhanden sind.

Im Rahmen des Stadtumbaus kann das *Gemeinsame Integrierte Stadtentwicklungskonzept (GINSEK)* der Städte Bitterfeld und Wolfen sowie der Gemeinden Greppin, Thalheim und Holzweissig (Sachsen-Anhalt) als gutes Beispiel für eine interkommunale Kooperation angeführt werden.³⁸⁰ Das GINSEK wurde im Sommer 2005 begonnen und soll die Grundlage für eine zukunftssichernde Stadtentwicklung in den Teilräumen bilden, die sich am 1. Juli 2007 zur gemeinsamen Stadt Bitterfeld-Wolfen zusammengeschlossen haben. Ausgangspunkt waren die Stilllegung der Kohleabbaugebiete, das Wegbrechen der ehemaligen Braunkohle- und Chemieindustrie sowie die erheblichen Bevölkerungsverluste und hohen Wohnungsleerstände in der Region, die fortan gemeinsam zu bewältigen sind.

Auf der **Ebene der Gesamtstadt** spielt insbesondere das städtebauliche Entwicklungskonzept nach § 171b BauGB eine entscheidende Rolle für die Stadtumbauplanung.³⁸¹ Das gesamtstädtische Konzept zeigt u.a. die Entwicklungsstrategien der Stadt auf und bestimmt die räumlichen und sachlichen Handlungsschwerpunkte für den Stadtumbau. Unabdingbare Voraussetzung bildet hierbei eine umfassende und kontinuierliche Beobachtung und Analyse des Stadtentwicklungsprozesses im Sinne eines Monitorings.³⁸²

Aufgrund des integrativen Stadtumbauansatzes erstrecken sich die Strategien auf alle städtischen Handlungsfelder, so dass eine inhaltliche Abgrenzung zwischen den allgemeinen Strategien der Stadtentwicklung und den spezielleren Strategien im Rahmen des Stadtumbaus nahezu unmöglich ist. Gerade in ostdeutschen Gemeinden ist die Stadtentwicklung fast ausschließlich vom Stadtumbau geprägt, was zur Folge hat, dass z.T. nicht von Stadtentwicklungs- sondern direkt von Stadtumbaukonzepten gesprochen wird.³⁸³

Eine Auswertung der im Rahmen dieser Konzepte am häufigsten genannten gesamtstädtischen Strategien führt zu nachfolgender Zusammenstellung (vgl. Tabelle 2.5).

³⁷⁷ Nach *Fürst/Knieling* besteht der Unterschied zwischen interkommunaler und regionaler Kooperation darin, dass erstere praktisch ausschließlich räumlich gebundene Akteure verknüpft, während letztere auch funktional gebundene Akteure, wie Vertreter der gesellschaftlichen Interessen- und Fachverwaltungen, einbezieht. Vgl. dies., Kooperation, interkommunale und regionale, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 531ff., 533.

³⁷⁸ Ähnlich bereits *Dransfeld*, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 303ff., 303.

³⁷⁹ Vgl. auch Aussage in: *MIR Brandenburg (Hrsg.)*, Stadtumbau gestalten, Erfolgsfaktoren für integrierte teilräumliche Konzepte im Land Brandenburg, S. 30.

³⁸⁰ Vgl. *Bitterfeld/Wolfen/Greppin/Thalheim/Holzweissig (Hrsg.)*, 1. Entwurf des Gemeinsamen Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (GINSEK) Bitterfeld-Wolfen-Greppin, 2006.

³⁸¹ Vgl. hierzu ausf. auch Abschnitt 3.2.2.

³⁸² Vgl. hierzu instruktiv: *Siedentop/Wiechmann*, FuB 2005, S. 206ff.

³⁸³ U.a. in den Städten Bremerhaven, Cottbus, Frankfurt/Oder und Magdeburg wurde die Bezeichnung Stadtumbaukonzept gewählt.

Handlungsfeld	Strategien
<i>Wirtschaft und Arbeit</i>	Steigerung der Attraktivität als Wirtschafts- und Arbeitsstandort durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ wirtschaftsorientiertes Stadtmarketing ▪ Bereitstellung eines nachfragegerechten Angebots an Gewerbeflächen ▪ Förderung von Neuansiedlungen und Unternehmensgründungen ▪ Verbesserung der Beschäftigungspotentiale
<i>Einzelhandel und Versorgung</i>	Stärkung der Einzelhandelsfunktion durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ marktgerechte Neustrukturierung der Einzelhandelsflächen (z.B. durch Umnutzung) ▪ Konzentration der Einzelhandelsflächen auf die Stadtzentren; keine weitere Ausweisung großflächiger Standorte am Stadtrand ▪ Aktivierung der Eigentümer (z.B. durch Einrichtung von Business Improvement Districts)
<i>Wohnen</i>	Steigerung der Attraktivität als Wohnstandort durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ Umbau nicht mehr nachfragegerechter Wohnungsbestände (Aufwertung, Rückbau) ▪ Schaffung ausdifferenzierter Wohnungsangebote (z.B. für Senioren/Familien/Menschen mit Migrationshintergrund) ▪ Verbesserungen des Wohnumfeldes ▪ Stärkung des Wohnens in der Innenstadt
<i>Stadtstruktur/ Stadtgestalt</i>	Anpassung der Siedlungsstruktur an den demografischen Wandel durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückbau von außen nach innen ▪ Aufwertung von innen nach außen (Priorität Innenentwicklung) ▪ Verringerung der städtebaulichen Dichte ▪ Revitalisierung brachgefallener Flächen (Wieder- und Zwischennutzung)
<i>Infrastruktur</i>	Anpassung der städtischen Infrastruktur durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ Umbau/Rückführung der technischen Infrastruktur ▪ Anpassung der sozialen Infrastruktur ▪ Verbesserung der verkehrlichen Erschließung ▪ Verbesserung der Qualität von Bildungsangeboten und -infrastruktur
<i>Umwelt</i>	Verbesserung der Qualität der städtischen Umwelt durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderung des umweltfreundlichen Verkehrs (Fuß, Rad, ÖPNV) ▪ Reduzierung der Verkehrsbelastungen ▪ Verringerung des Flächenverbrauchs (z.B. durch Renaturierung freigelegter Flächen oder Mehrfachnutzungen) ▪ Steigerung des Umweltbewusstseins (Wasser, Energie, Abfall)
<i>Freizeit und Erholung</i>	Stärkung der Attraktivität als Lebensraum durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ Freiraumqualifizierung (z.B. durch Weiterentwicklung der vorhandenen Grünqualitäten) ▪ Erhalt und Förderung öffentlicher Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen ▪ Stärkung des Tourismus durch Schaffung entsprechender Angebote

Tabelle 2.5: Ausgewählte Entwicklungsstrategien auf gesamtstädtischer Ebene.

Diese funktionalen bzw. sektoralen Strategien sind einzubetten in Aktivierungs- und Beteiligungsstrategien, die einen Bewusstseinswandel der Bevölkerung für den Stadtumbau bewirken sollen. Eine Förderung bürgerschaftlichen Engagements und lokaler Netzwerke kann nur dadurch erreicht werden, dass die Stadtverwaltung die städtebaulichen Problemlagen offen benennt und gemeinsam mit den Bürgern Lösungsansätze zur Bewältigung der Bevölkerungsverluste und Wohnungsleerstände entwickelt.

Hierzu bedarf es des zielgerichteten Einsatzes verschiedener kommunikativer und kooperativer Instrumente, wie z.B. Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten, Arbeitsgruppen oder Workshops, die sich in der Stadtumbaupraxis mittlerweile bewährt haben.³⁸⁴ Auch wenn die Voraussetzungen hierfür auf gesamtstädtischer Ebene zu schaffen sind, so erfolgt die Teilhabe am Stadtumbau anschließend jedoch verstärkt auf Stadtteil- oder Quartiersebene.

Neben der Partizipation der Bürger ist in Zeiten geringer werdender Ressourcen insbesondere die gezielte Ansprache, Aktivierung und Anwerbung der Privatwirtschaft von großer Bedeutung. Nur durch eine Verbesserung des (Außen-)Images der Stadt in Form einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit kann es gelingen, einen erfolgreichen Stadtumbau in Kooperation mit privaten Investoren durchzuführen.³⁸⁵

³⁸⁴ Vgl. u.a. BBR (Hrsg.), Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“.

³⁸⁵ Vgl. bzgl. konkreter Beispiele u.a. Thalgot sowie Menzel/Wohltmann, in: PlanerIn 3/2006, S. 13f. bzw. 30ff.

2.5.1.3 Rückbau- und Aufwertungsstrategien auf Stadtteil- bzw. Quartiersebene

Auf **Stadtteil- oder Quartiersebene** besteht die Stadtumbaustrategie im Wesentlichen aus der Kombination von Aufwertungs- und Rückbaustrategien, durch die eine Stabilisierung bzw. Stärkung des Stadtteiles sowie ein Abbau bzw. eine Vermeidung von Wohnungsleerständen erreicht werden soll. Während es sich bei den Strategien zur Aufwertung des Wohnungsbestandes, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes um qualitative Veränderungen handelt, so geht mit der Reduzierung von Angebotsüberhängen bei Wohnungen, Infrastrukturen und Gewerbeflächen eine quantitative Veränderung einher.

Die bisherige Stadtumbau Praxis hat gezeigt – und dabei insbesondere die beiden Programme Stadtumbau Ost und West –, dass nur die konzeptionelle und systematische Verzahnung beider Ansätze zielführend ist.³⁸⁶ Folglich wird häufig auch von einer Doppelstrategie von Abriss und Aufwertung gesprochen.³⁸⁷

Was ist aber nun unter den zwei sich ergänzenden Strategien konkret zu verstehen?

Unter dem Begriff der **Rückbaustrategie** werden unterschiedliche Ansätze zusammengefasst, die eine zielgerichtete Reduzierung der Gebäudebestände beinhalten. In der Regel wird es sich hierbei um Wohngebäude handeln, durch deren vollständigen Abriss oder Teilrückbau bestehende Wohnungsleerstände verringert werden sollen. Der Rückbau kann sich aber auch auf brachgefallene Gewerbe- und Industrieflächen erstrecken, mit dem Ziel einer anschließenden Weiterverwendung der beräumten Grundstücke.

Im Gegensatz zum Abriss (seltener: Abbruch), der eine komplette Beseitigung eines Gebäudes umfasst, handelt es sich beim Teilrückbau (seltener: Teilabbruch, partieller Rückbau) entweder um einen geschossweisen Rückbau einzelner Etagen oder aber um die Herausnahme einzelner Gebäudesegmente.³⁸⁸ Beim Abriss wiederum kann bezogen auf den räumlichen Anwendungsbereich des Strategieansatzes zwischen einem punktuellen sowie flächenhaften Abriss unterschieden werden (vgl. Abbildung 2.12).

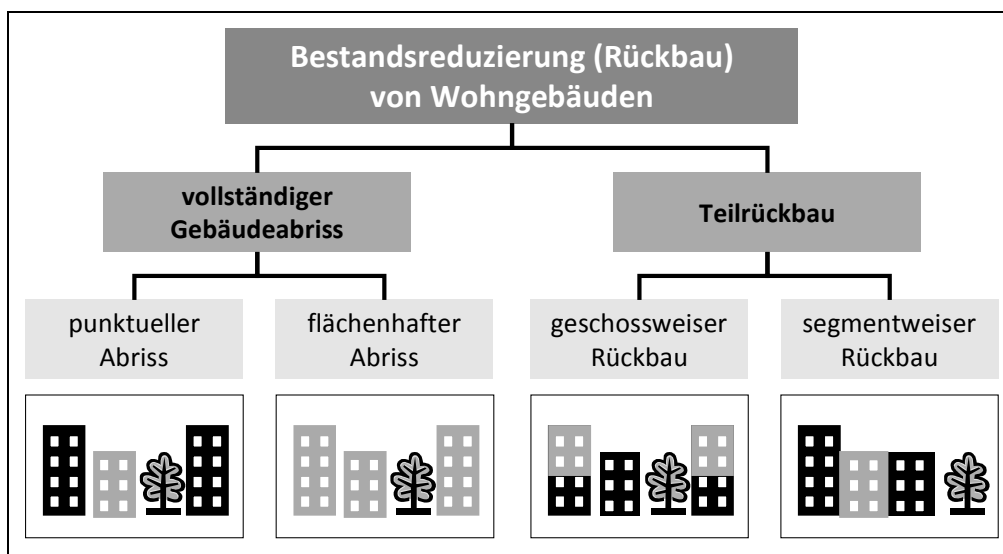


Abbildung 2.12: Strategien zur Reduzierung von Wohnungsbeständen.

Ein *punktuelle Abriss*, d.h. der vollständige Rückbau einzelner Gebäude, kann sich insbesondere in hochverdichteten Innenstadtlagen anbieten, z.B. im Rahmen eines Abrisses von Hinterhofgebäuden. Hierdurch können unter Beibehaltung der städtebaulichen Struktur eine Auflockerung bzw. Perforation der bestehenden Bebauungsformen erreicht und zusätzliche Freiflächen gewonnen werden. In Bezug auf die Einrichtungen der technischen Infrastruktur stellt ein disperser Abriss kurzfristig eine kostengünstige Alternative zum flächenhaften Rückbau dar, wenn durch bedachte Wahl der abzureißenden Gebäude und durch weitere Schrumpfung keine Infrastrukturanpassungen bzw. –umbauten erforderlich werden.³⁸⁹

³⁸⁶ Vgl. u.a. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost - Stand und Perspektiven, Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 11 und *ARGEBAU (Hrsg.)*, Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 6.

³⁸⁷ Vgl. u.a. *Daab*, Raumplanung 108/109 (2003), S. 125ff., 125.

³⁸⁸ Vgl. hierzu die Begriffsdefinitionen im Stadtumbau-Glossar der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost unter: <http://www.stadtumbau-ost.info/>.

³⁸⁹ So *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur, S. 20.

Bei einem *flächenhaften* (seltener: flächigen) *Abriss* erfolgt ein Komplettabriss ganzer Siedlungseinheiten; in der Regel handelt es sich um Abrissvorhaben bei größeren Wohngebieten oder Wohnkomplexen. Diese Herangehensweise drängt sich insbesondere bei unattraktiven und nicht mehr marktgerechten Stadtrandlagen auf, in denen nur eine umfangreiche Bestandsreduzierung zu einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes führt. Findet diese Strategie gesamtstädtisch Anwendung, so wird häufig auch von einem Rückbau von außen nach innen (Zwiebelschalenprinzip) gesprochen.³⁹⁰ Zumeist stehen allerdings die Interessen der Wohnungswirtschaft einem Rückbau an den Rändern entgegen, da die Gebäude teilweise noch mit Neukrediten oder Fördermitteln belastet sind und häufig im Vergleich zu den Innenstadtlagen einen geringen Leerstand aufweisen.

Bei beiden Abrissvarianten sollte die Beseitigung der Gebäude in jedem Fall erst dann erfolgen, wenn ein verbindliches Nach- oder Zwischennutzungskonzept für das Rückbaugrundstück bzw. –gebiet vorliegt.³⁹¹ In der Regel wird es sich hierbei um die Schaffung von dauerhaften oder temporären Grün- und Freiflächen handeln, im Einzelfall und je nach Perspektive des Gebiets kann aber auch der Neubau von (Stadt-)Häusern angebracht sein.

Die Strategien des geschoss- oder segmentweisen Rückbaus kommen im Wesentlichen in Plattenbausiedlungen zur Anwendung.

Der *Teiltrückbau durch Geschossreduzierung* stellt vor allem eine Alternative zum nachträglichen An- oder Einbau von Aufzügen bei fünf- bis sechsgeschossigen Wohngebäuden dar.³⁹² Da der Rückbau einzelner Etagen zumeist mit umfangreichen Aufwertungsmaßnahmen verbunden wird, werden die aufgewerteten Teiltrückbauprojekte von den Bewohnern in der Regel sehr gut aufgenommen und erlangen schnell eine Vollvermietung zurück.³⁹³

Ein *segmentweiser Rückbau* in Form einer Herausnahme von Gebäudeteilen kann bewirken, dass sich eine aufgelockerte Bebauungsstruktur ergibt und sich dadurch u.a. die Belichtungsverhältnisse für die verbleibenden Wohnungen verbessern. Des Weiteren können neben dem Erhalt und der Weiternutzung der vorhandenen Bausubstanz die abgetragenen Gebäudesegmente ggf. sinnvoll weiter verwendet werden (z.B. zur Freiflächengestaltung oder im Umweltbereich als Lärmschutzwände, Hochwasserschutzanlagen etc.).³⁹⁴

Insgesamt ermöglicht der Teiltrückbau eine Verbesserung der Gebäudestruktur (z.B. durch Terrassierungen, Ausbildung von Dachterrassen) sowie die Schaffung neuer Gestaltungsqualitäten im Wohnumfeld (z.B. durch neue Wegeverbindungen). Hinzu kommt, dass die Maßnahmen einen Beitrag zur Differenzierung des ansonsten sehr homogenen Wohnungsangebots in den Plattensiedlungen darstellen.³⁹⁵

Zu bedenken ist allerdings, dass Teiltrückbaulösungen aufgrund des höheren technischen Aufwands zumeist erheblich teurer sind als ein Komplettabriss des Gebäudes.³⁹⁶ Auch in Bezug auf die Anpassung der technischen Infrastruktur ergeben sich finanzielle Nachteile im Vergleich zum flächenhaften Abriss, da das gesamte Netz für eine kleinere Anzahl an Anschlussteilnehmern zu erhalten und ggf. zu erneuern ist.³⁹⁷ Die wenigen in der Praxis vorzufindenden Beispiele von Teiltrückbaumaßnahmen wurden somit nahezu ausschließlich durch Fördermittel finanziert.³⁹⁸

Zusammenfassend gibt Tabelle 2.6 einen Überblick über die wichtigsten Vor- und Nachteile der jeweiligen Rückbaustrategie.

³⁹⁰ Vgl. u.a. *BMVBW (Hrsg.)*, Stadtbau in den neuen Ländern, S. 15; *BMVBW (Hrsg.)*, Lläuft die Platte leer? Möglichkeiten und Grenzen von Strategien zur LeerstandsbeKämpfung in GroÙsiedlungen, S. 119.

³⁹¹ Vgl. zu den möglichen Nachnutzungsvarianten den nachfolgenden Abschnitt.

³⁹² So *Mettke*, *archithese* 2/2003, S. 70ff., 72.

³⁹³ Vgl. *Weeber+Partner (Hrsg.)*, Leerstandsmanagement in Plattensiedlungen – finanzielle, technische und soziale Aspekte, S. 54.

³⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 70ff., 72. Z.T. erfolgt inzwischen auch ein Ab- und Wiederaufbau von Gebäudeteilen zu Einzelhäusern, wie z.B. bei Stadtvillen in Cottbus/Sachsendorf-Madlow.

³⁹⁵ Vgl. *IRS (Hrsg.)*, Positionspapier Baukultur Stadtbau-Ost, S. 12.

³⁹⁶ Vgl. *Weeber+Partner (Hrsg.)*, Leerstandsmanagement in Plattensiedlungen – finanzielle, technische und soziale Aspekte, S. 54.

³⁹⁷ Vgl. *Koziol*, *vhw Forum Wohneigentum* 2004, S. 196ff.

³⁹⁸ Vgl. zu den Kosten des Teiltrückbaus Abschnitt 3.3.2 zur Finanzierung und Förderung des Rückbaus Abschnitt 3.3.3.

Strategie- typ	Vorteile/Chancen	Nachteile/Hemmnisse
<i>punktuel- ler Abriss</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ städtebauliche Entdichtung ▪ Verbesserung der Freiraumsituation ▪ geringer Eingriff in die städtebauliche Struktur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ schleichende „Perforierung“ der Stadt ▪ Entstehung von Brachflächen ▪ hohe Kosten wegen Erhaltung der technischen Infrastruktur
<i>flächen- hafter Abriss</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ umfangreiche Reduzierung des Gebäudebestands (Marktberreinigung) ▪ Verbesserung der Freiraumsituation, z.B. durch Begrünung der freigelegten Flächen ▪ geringe langfristige Kosten aus Sicht der städtebaulichen Infrastruktur ▪ bei zusätzlichem Rückbau von außen nach innen: konzentrierte Stadtentwicklung im Sinne des „Leitbildes der kompakten Stadt“ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ erheblicher Eingriff in die Stadtstruktur ▪ frühzeitiger und kompletter Leerzug ganzer Wohnblöcke notwendig ▪ ausreichende Bereitstellung von Ersatzwohnungen ggf. nicht gegeben ▪ Vorhandensein von sanierten, mit Neukrediten oder Fördermitteln belasteten Gebäuden ▪ umfangreiches Umzugsmanagement erforderlich ▪ entgegenstehende Interessen der Wohnungswirtschaft ▪ Kosten für Stilllegung der noch vorhandenen städtischen Infrastruktur
<i>geschoss- weiser Rückbau</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beitrag zur Schaffung neuer Qualitäten im Wohnumfeld ▪ Beitrag zur Differenzierung des Wohnungsangebotes ▪ „Aufbrechen monotoner architektonischer und städtebaulicher Strukturen“³⁹⁹ ▪ Vermeidung von Zwangsauszügen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsetzung der Maßnahmen nur unter zeitweiliger Abwesenheit der Bewohner ▪ hohe Rückbaukosten ▪ umfangreiche Umbau- und Modernisierungskosten für den verbleibenden Bestand ▪ mangelnde Anpassungsfähigkeit der technischen Infrastruktur
<i>segment- weiser Rückbau</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhalt qualitätvoller Bausubstanz ▪ Auflockerung der Bebauungsstruktur ▪ bessere Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen ▪ Wiederverwertbarkeit der zurückgebauten Bausubstanz („Produktrecycling“) ▪ gute Annahme durch die Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hohe Rückbaukosten ▪ hohe Anpassungskosten der technischen Infrastruktur ▪ Anwendbarkeit der Strategie nur bei wenigen Gebäuden

Tabelle 2.6: Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Rückbaustrategien im Stadtumbau.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Nachteile der Rückbaustrategien wird ersichtlich, dass es einer weiteren Strategie zur Bewältigung des Stadtumbaus, nämlich der eingangs erwähnten Aufwertungsstrategie, bedarf. Unter **Aufwertungsstrategien** sollen diejenigen zielgerichteten Ansätze verstanden werden, die eine qualitative Verbesserung des Gebäudebestandes, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes zum Zweck haben. Zur Aufwertung von Stadtteilen und -quartieren gehört insbesondere die Erhaltung von das Stadtbild prägenden Gebäuden, die Wieder- und Zwischennutzung von Brachflächen und von freigelegten Flächen sowie die Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur.

Die konkreten Maßnahmen zielen darauf ab, die z.T. verloren gegangene Attraktivität der Gebiete für alle Bevölkerungsgruppen wieder zu erhöhen und verbesserte oder neue Nutzungsmöglichkeiten des Wohnumfeldes und öffentlichen Raumes zu schaffen. Als stadträumliche Schwerpunkte der Aufwertung kommen die Innenstädte und Ortszentren, die Wohnsiedlungen, und davon vor allem Großwohnsiedlungen (Plattensiedlungen) und Altbauquartiere sowie Industrie-, Verkehrs- bzw. Militärbrachen in Betracht.

Schon bei der Erläuterung der Rückbaustrategien wurde deutlich, dass die beiden Strategieansätze Rückbau und Aufwertung nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. So führt beispielsweise ein vollständiger Abriss einzelner Gebäude gleichzeitig auch zu qualitativen Verbesserungen im Zuge einer Reduzierung der Bebauungsdichte und Schaffung von Freiräumen. Auch der Teilrückbau wird in der Regel von Modernisierungsmaßnahmen begleitet sein, die insgesamt zu einer Erhöhung der Wohnqualität führen.

Trotzdem ist die Verknüpfung der Strategieansätze insbesondere in einigen ostdeutschen Bundesländern

³⁹⁹ Vgl. Weeber+Partner (Hrsg.), Leerstandsmanagement in Plattensiedlungen – finanzielle, technische und soziale Aspekte, S. 54.

noch nicht allgegenwärtig.⁴⁰⁰ Gerade in Sachsen und Sachsen-Anhalt erfolgte in den vergangenen Jahren eine starke Konzentration auf den Rückbau, so dass den Gemeinden für Aufwertungsmaßnahmen nur sehr begrenzte Fördermittel im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost zur Verfügung standen.⁴⁰¹

Die nachfolgende Übersicht gibt eine Auswahl an Aufwertungsstrategien zur Bewältigung des Stadtumbaus wieder; strukturiert nach den bereits genannten drei Handlungsfeldern.

Strategietyp	konkrete Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus
<i>Verbesserung des Gebäudebestandes</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, insbesondere bei städtebaulich bedeutender Bausubstanz ▪ Nutzungsänderungen und –ergänzungen⁴⁰² ▪ Anpassung des Wohnungsbestands an den demografischen Wandel (z.B. durch Schaffung von alten- bzw. familiengerechten Wohnformen) ▪ Eigentumbildung, z.B. durch Wohnungsprivatisierungen
<i>Verbesserung des Wohnumfeldes</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung neuer Gestaltungsqualitäten (z.B. durch Neuordnung der Freiräume) ▪ Maßnahmen zur Verbesserung der verkehrlichen Erschließung (z.B. durch Ausweitung von Wegebeziehungen für Radfahrer und Fußgänger) ▪ stadtoökologische Verbesserungen (z.B. durch Begrünung und Schaffung von Biotopen) ▪ Schaffung öffentlich nutzbarer Räume auf freigelegten Abrissflächen
<i>Verbesserung des öffentlichen Raumes</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung neuer Nutzungsmöglichkeiten für bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. Jugendliche, Senioren, Menschen mit Behinderungen) ▪ Anpassung der technischen Infrastruktur an den sinkenden Bedarf ▪ Anpassung und Umbau von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (z.B. Umnutzung von Kitas zu Senioreneinrichtungen) ▪ Abbau von Nutzungsbarrieren und –konkurrenzen ▪ Umgestaltung von Stadtplätzen ▪ Schaffung von Angeboten zur Freizeitgestaltung

Tabelle 2.7: Strategien und Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtteilen und Stadtquartieren.⁴⁰³

Die in der Tabelle genannten Strategien und Maßnahmen zeigen vor allem Ansätze zur Revitalisierung von Wohnstandorten auf. Sofern sich die Aufwertungsstrategien auch auf städtebauliche Problemlagen in den Teilräumen „Innenstadt“ oder „Ortszentrum“ erstrecken sollen, sind folgende zusätzliche Strategien und Maßnahmen denkbar:

- Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung (z.B. durch Sanierung vorhandener Bausubstanz oder vorübergehende Sicherungsmaßnahmen),
- Erhöhung der Wohnattraktivität (z.B. durch Eigentumsförderung bzw. Verbesserung des Mietwohnungsangebots in den Innenstädten durch Sanierung leer stehender Altbauten),
- Reaktivierung von Brachflächen (z.B. durch den Einsatz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165ff. BauGB),
- Schließung von Baulücken,
- Verbesserung der Standortbedingungen für den Einzelhandel (z.B. durch Schaffung eines City- oder Geschäftsflächenmanagements oder durch Einrichtung von Business Improvement Districts).

Die Aufwertungsstrategie zur Stärkung der Innenstädte sollte demnach neben der städtebaulichen Erneuerung auch eine funktionale Stabilisierung umfassen.⁴⁰⁴ Probleme ergeben sich hierbei jedoch häufig aufgrund der heterogenen Eigentümerstrukturen sowie einer Vielzahl an kleinen Privateigentümern in den innerstädtischen Gebietskulissen.

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf die stadtteilräumlichen Strategien konstatieren, dass sie nur eingebettet in den gesamtstädtischen Kontext funktionieren können. Dies kann z.B. dadurch erfolgen, dass auf

⁴⁰⁰ Vgl. hierzu die Aussage in *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 35: „Doch nicht immer, so scheint es jedenfalls, sind die vollzogenen Abrisse in eine umfangreiche Qualifizierungsstrategie eingebunden“.

⁴⁰¹ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 27. Vgl. ausf. Abschnitt 3.3.3.1 zum Programm Stadtumbau Ost, das mittlerweile im Programm Stadtumbau aufgegangen ist.

⁴⁰² Vgl. zu den nutzungsorientierten Strategien ausf. den nachfolgenden Abschnitt.

⁴⁰³ Vgl. zu den Maßnahmebeispielen ausf.: *ARGEBAU (Hrsg.)*, Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.

⁴⁰⁴ Vgl. auch die Forderung in Landtags-Drucksache 4/2385 (Brandenburg), Bericht der Landesregierung: Starke Städte – Masterplan Stadtumbau, Stand: 09.01.2006.

gesamtstädtischer Ebene eine begrenzte Anzahl an Schwerpunktgebieten ausgewiesen wird, für die jeweils stadtteilspezifische Strategien entwickelt werden. Die zielgerichtete räumliche, zeitliche und inhaltliche Abstimmung der definierten Rückbau- und Aufwertungsstrategien wiederum garantiert, dass der Stadtumbau erfolgreich bewältigt werden kann.

Hinsichtlich der Strategieentwicklung sollte allerdings eine weitere räumliche Konkretisierung auf Grundstücks- bzw. Gebäudeebene vorgenommen werden, die im folgenden Abschnitt beschrieben wird.

2.5.1.4 Nutzungsorientierte Strategien und Maßnahmen auf Grundstücksebene

Die nutzungsbezogenen Strategien und Maßnahmen beziehen sich im Wesentlichen auf die baulich genutzten Grundstücke innerhalb des Stadtgebietes. Hierbei wird es sich zumeist um bestehende Brachflächen, Wohngebiete mit hohem Wohnungsleerstand oder sonstige mindergenutzte Grundstücke handeln, deren Entwicklungsstrategie darin besteht, eine möglichst dauerhafte Nachnutzung zu erreichen. Bezogen auf die **Grundstücks- bzw. Gebäudeebene** sind nachfolgende Strategien und Maßnahmen im Rahmen der Stadtumbauplanung zu unterscheiden (vgl. nachstehende Abbildung).⁴⁰⁵

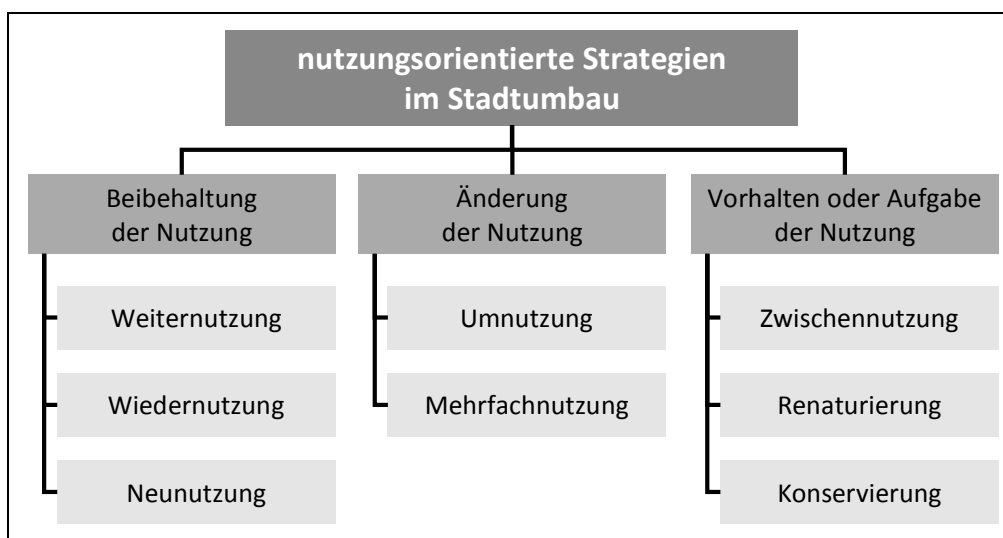


Abbildung 2.13: Nutzungsorientierte Strategien im Stadtumbau.

Im Hinblick auf eine **Beibehaltung der Grundstücksnutzung** sind drei verschiedene Ansätze denkbar.

Im einfachsten Fall kann eine *unveränderte Weiternutzung* vorgesehen werden. Dies bedeutet bei zum Wohnen genutzten Grundstücken ein Weiterbetrieb der Gebäude, und zwar unabhängig vom Wohnungsleerstand. Das betriebswirtschaftliche Interesse an einer solchen Beibehaltung der Nutzung dürfte allerdings ab ca. 50 % Leerstand im Gebäude als gering einzustufen sein, da ein rentabler Betrieb in der Regel dann nicht mehr gewährleistet ist.⁴⁰⁶ Zudem ist auch aus städtebaulichen Gründen ein hoher Wohnungsleerstand mit den damit einhergehenden weit reichenden negativen Folgen für das Wohnumfeld nicht wünschenswert.

Als Alternative bietet sich eine *Wiedernutzung* im Sinne einer Wiederbelebung bzw. Stärkung der vorherigen Nutzung in vorhandener ggf. angepasster (modernisierter), z.T. auch geänderter Bausubstanz an.⁴⁰⁷ Dabei wird es sich in der Regel um eine qualitative Anpassung des vorhandenen Wohnungsbestandes an die demografische Entwicklung handeln, was z.B. durch die Bereitstellung eines differenzierteren Wohnungsangebots infolge sich verändernder Nachfragergruppen (u.a. altersgerechte Anpassung des Wohnungsbestandes⁴⁰⁸) oder auch durch eine Verbesserung der Ausstattung (u.a. Installation von Balkon bzw. Aufzug, Modernisierung von Küche und Bad, energetische Nachrüstung) erfolgen kann.

⁴⁰⁵ In Anlehnung an die Einteilungen der Forschungsagentur Stadtumbau West FORUM GmbH in: *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 17 sowie von *Fuhrich*, in: ders., *IzR* 2003, S. 589ff., 593.

⁴⁰⁶ Vgl. u.a. *Weeber+Partner (Hrsg.)*, Leerstandsmanagement in Plattenbauten – finanzielle, technische und soziale Aspekte, S. 105.

⁴⁰⁷ Vgl. zur Definition der Wiedernutzung: *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 19.

⁴⁰⁸ Für Beispiele in Bezug auf die zielgruppenspezifische Anpassung von Wohnungsbeständen vgl. ebenda, S. 41f.

Eine bauliche Anpassung von Wohnungsbeständen an sich verändernde Wohnwünsche kann des Weiteren durch quantitative Veränderungen, z.B. in Form von Grundrissveränderungen oder Zusammenlegungen von Wohnungen, erreicht werden. Die Zusammenlegung kann in vertikaler Weise zu Maisonettewohnungen oder in horizontaler Weise über Türdurchbrüche erfolgen.⁴⁰⁹ Aufgrund des erhöhten technischen und finanziellen Aufwands bedarf es allerdings im Vorfeld genauer Analysen, inwieweit eine Nachfrage nach größeren Wohnungszuschnitten tatsächlich besteht. Die Stadt Cottbus kommt in der 1. Fortschreibung ihres Stadtumbaukonzeptes beispielsweise zu folgender Aussage:⁴¹⁰

„Durch die Zusammenlegung von kleinen Wohnungen zu größeren wird das Angebot an gut nachgefragten kleinen bis mittelgroßen Wohnungen zugunsten von größeren Wohnungen, die nicht der Nachfrage entsprechen, reduziert. Es besteht daher nur ein geringes Potential zur Reduzierung des Wohnungsüberhanges durch Zusammenlegung, ggf. eignen sich Wohnungszusammenlegungen zur Schaffung von barrierefreiem Wohnraum.“

Somit bleibt immer für den Einzelfall zu überprüfen, ob eine durch die Zusammenlegung erreichte Reduzierung der Wohneinheiten auch zu einer Erhöhung des marktgerechten Wohnungsbestands führt.

Als dritte Strategie im Rahmen einer Beibehaltung der Nutzung ist die sog. *Neunutzung* zu nennen. Hierbei wird die Nutzung dadurch erhalten, dass es nach erfolgtem Abriss von Gebäuden mit schlechter Bausubstanz zu einer Neubebauung mit gleicher Nutzung kommt.⁴¹¹ Ein bedarfsgerechter Neubau kann beispielsweise durch den Bau von Einfamilien-, Doppel- oder Reihenhäusern auf einer Rückbaufläche erfolgen, deren vorige Nutzung in Form von Plattenbauwohnungen bestand. In diesem Zusammenhang kommt der 2. Statusbericht zum Programm Stadtumbau Ost zu dem Ergebnis, dass in jeder zehnten Kommune einzelne Rückbauflächen in Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus neu bebaut werden, und zwar in der Regel mit Einfamilienhäusern.⁴¹² Obgleich mit geringerem Flächenumfang, so finden sich Neunutzungsbeispiele auch in den alten Bundesländern, wie z.B. der Rückbau von Mietwohnungen der 1950er Jahre und die geplante Ersatzbebauung durch Einfamilienhäuser im Stadtteil Stiegel-Nord der Stadtumbau West-Pilotstadt Albstadt.⁴¹³

Neben der Neunutzung von Wohnbauflächen kann sich auch bei Industrie- und Gewerbeflächen ein Neunutzungspotential ergeben, z.B. im Falle des Abrisses eines leer stehenden Industriegebäudes mit der weiteren Nutzung als Gewerbefläche.

Insgesamt dürfte die bauliche Neunutzung allerdings nur dann sinnvoll erscheinen, wenn eine positive demografische und/oder wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes zu erwarten ist. Aus städtebaulichen Gründen ist die Neunutzung in den innerstädtischen und innenstadtnahen Quartieren zu bevorzugen.

Neben der Beibehaltung der Nutzung, die bei vielen nicht oder untergenutzten Flächen nicht möglich ist, kann die **Nutzungsänderung** eine sinnvolle Alternative darstellen. In Anlehnung an die Einteilung im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West sind hierbei zwei grundsätzliche Strategien zu unterscheiden. Bei der Umnutzung handelt es sich um einen Ersatz der bisherigen Nutzung in vorhandener ggf. angepasster Bausubstanz, bei der Mehrfachnutzung wird die bisherige Nutzung durch eine weitere, neue Nutzung ergänzt.⁴¹⁴

Von der *Umnutzung* von nicht mehr bedarfsgerechten baulichen Anlagen können gleichermaßen Wohn- und Gewerbegebäude betroffen sein. Bei leer stehenden Wohngebäuden wird es sich zumeist um eine Umnutzung von Erdgeschosswohnungen in Gemeinschaftsräume (z.B. Fahrradstellräume) oder gewerbliche Nutzungen⁴¹⁵ handeln. Darüber hinaus kann eine Zweckentfremdung zu Pflegeeinrichtungen, Kindertagesstätten etc. erfolgen. Bei Gewerbe- und Fabrikgebäuden ergeben sich in umgekehrter Weise Umnutzungspotentiale in Form einer Umwandlung zu Wohnnutzungen oder eines Umbaus zu Einrichtungen für soziale und soziokulturelle Zwecke (u.a. Kultur- und Stadtteilzentren). In Abgrenzung zur Wiedernutzung geht die Umnutzung in der Regel mit einer geänderten planungsrechtlichen Nutzungszuweisung einher.⁴¹⁶

⁴⁰⁹ Vgl. Mettke, archithese 2003, S. 70ff., 71.

⁴¹⁰ Vgl. Stadt Cottbus (Hrsg.), 1. Fortschreibung Stadtumbaukonzept der Stadt Cottbus, Endbericht Februar 2006, S. 119f.

⁴¹¹ Vgl. Fuhrich, IzR 2003, S. 589ff., 594 und BMVBS/BBR (Hrsg.), Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 19.

⁴¹² Vgl. BMVBS/BBR (Hrsg.), 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 48.

⁴¹³ Vgl. zu den Prozessfortschritten des Stadtumbau West-Vorhabens in Albstadt die Internetseite <http://www.albstadt.de/Stadtumbau/>.

⁴¹⁴ Vgl. BMVBS/BBR (Hrsg.), Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 29.

⁴¹⁵ Die Umnutzung von vormaligen Erdgeschosswohnungen in gewerbliche Nutzungen bot sich in den 1990er Jahren insb. in den ostdeutschen Plattenbauquartieren an, da hier häufig ein Mangel an Büro-, Einzelhandels- bzw. Gewerbeflächen bestand. Mittlerweile sind allerdings ausreichende Flächen im Wohnumfeld vorhanden, so dass viele Erdgeschosse derzeit wieder leer stehen. Vgl. Weeber+Partner (Hrsg.), Leerstandsmanagement in Plattenbauten – finanzielle, technische und soziale Aspekte, S. 65.

⁴¹⁶ Dransfeld/Lehmann, Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements, S. 12.

Im Gegensatz dazu ist die sog. *Mehrfachnutzung*, also die Nutzungsergänzung der bisherigen Nutzung, in der Praxis seltener vorzufinden. Bei diesem Ansatz handelt es sich beispielsweise um die Öffnung von Schulhöfen für außerschulische Zwecke oder um neue Nutzungsformen zur Auslastung von Dorfgemeinschaftshäusern. Die Mehrfachnutzung von überwiegend öffentlichen Gebäuden und Flächen stellt in vielen Fällen ein probates Mittel zur Vergrößerung der sozialen Aktionsräume in der Stadt dar, weil der Stadtteilbevölkerung, vor allem den Stadtteilinitiativen, Existenzgründern, gemeinnützigen Vereinen etc., neue (räumliche) Entfaltungsmöglichkeiten gegeben werden.

Im Sinne einer nachhaltigen und flächensparenden Siedlungsentwicklung kommt der Um- bzw. Mehrfachnutzung von baulichen Anlagen insgesamt eine besondere Rolle zu, da keine neuen Flächen verbraucht werden und sich damit auch kaum Auswirkungen auf die städtebauliche Struktur ergeben. Im besten Fall können sogar leer stehende oder mindergenutzte Gebäude erhalten werden, die prägend für das Stadtbild sind und eine hohe baukulturelle Bedeutung aufweisen.

Bei einer Nutzungsänderung im Rahmen des Stadtumbaus ist allerdings zu überprüfen, ob eine Genehmigungspflicht nach dem Bauordnungsrecht des jeweiligen Bundeslandes besteht.⁴¹⁷ Nach den Landesbauordnungen ist die Nutzungsänderung baulicher Anlagen regelmäßig baugenehmigungsfrei, wenn für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften gelten als für die bisherige Nutzung.⁴¹⁸

In Bezug auf die **Vorhaltung oder Aufgabe der Nutzung** sind wiederum drei unterschiedliche Strategien zu unterscheiden, und zwar die Zwischennutzung, die Renaturierung sowie die Konservierung.

Als *Zwischennutzungen* im Stadtumbau werden die Vorhaltung brach gefallener Grundstücke und leer stehender Gebäude durch zeitlich begrenzte Nutzungen bezeichnet, die ohne Wechsel des Eigentümers Optionen für eine dauerhafte bauliche Nutzung bei späterem Bedarf offen lassen.⁴¹⁹ Es handelt sich hierbei um städtebauliche Übergangslösungen, bei denen die Zwischennutzung in der Regel weder der vorherigen noch der nachfolgenden Nutzung entspricht.

Dransfeld und *Lehmann* definieren den Begriff der Zwischennutzung anhand der beiden Merkmale Nutzungsart und Nutzungsdauer und gelangen zu folgender Definition:⁴²⁰

„Als Zwischennutzungen („temporäre Nutzungen“) werden neue Nutzungsformen und Flächen bezeichnet, die nicht der hochwertigsten planungsrechtlich zulässigen Nutzung⁴²¹ entsprechen und deren neue Nutzung Optionen für die Wiederaufnahme der hochwertigsten planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung offen lässt. Die neue Nutzung ist von Beginn an nur zeitlich befristet vorgesehen bzw. kurzfristig zugunsten der hochwertigsten planungsrechtlich zulässigen Nutzung kündbar.“

Allerdings ist bisweilen nicht abschließend und präzise geklärt, für welchen Zeitraum noch von einer temporären Nutzung gesprochen werden kann und ab wann sich der Übergang zu einer dauerhaften Nutzung vollzieht. Sehr generalisierend kommt *Gstach* zu dem Schluss, dass es sich bei der Zwischennutzung um einen relativ kurzen Zeitraum handeln muss, da eine über Jahrzehnte existierende Nutzung für die meisten Betrachter schon als „dauerhaft“ gilt.⁴²²

Grundsätzlich sind bei der Zwischennutzung zwei Varianten zu unterscheiden. Zu nennen sind hier die flächenhafte Zwischennutzung auf Abrissflächen und bereits vorhandenen Brachen sowie die Zwischennutzung von Gebäuden, bei denen eine geringe Aussicht auf Sanierung und dauerhafte Wiedernutzung besteht. Nachfolgende Anwendungsbeispiele sind in der Stadtumbaupraxis vorzufinden:⁴²³

⁴¹⁷ In § 59 MBO heißt es hierzu: „Die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen bedürfen der Baugenehmigung, soweit in den §§ 60 bis 62, 76 und 77 nichts anderes bestimmt ist.“ Die Vorschriften der Landesbauordnungen weichen in ihrem Wortlaut nicht nennenswert ab, vgl. u.a. § 63 Abs. 1 BauO NRW.

⁴¹⁸ Vgl. u.a. § 65 Abs. 4 BauO NRW.

⁴¹⁹ In Anlehnung an die Definition aus: *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen, S. 4. *Fieseler* definiert den Begriff dagegen folgendermaßen: „Als Zwischennutzung lassen sich Nutzungen von Flächen definieren, die von baulichen Anlagen freigelegt sind und befristet, d.h. nicht dauerhaft auf eine Nutzungsänderung angelegt und qualitativ zu einer städtebaulichen Aufwertung der freigelegten Flächen zum Wohl der Allgemeinheit führen sollen.“ Vgl. ders., in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171a BauGB, Rn 19 (44. Lfg. 2007).

⁴²⁰ Gem. *Dransfeld/Lehmann*, Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements, S. 14.

⁴²¹ Hierunter verstehen *Dransfeld/Lehmann* z.B. eine Wohnnutzung auf einer Fläche, auf der Wohnen bereits planungsrechtlich zulässig ist. Die hochwertigste planungsrechtlich zulässige Nutzung meint aber nicht die einträglichste Wohnnutzung auf einer Wohnbaulandfläche („best use“). Vgl. dies., Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements, S. 13.

⁴²² Vgl. *Gstach*, Freiräume auf Zeit, Zwischennutzung von urbanen Brachen als Gegenstand der kommunalen Freiraumentwicklung, S. 16.

⁴²³ Vgl. zu Beispielen für Zwischennutzungen insb. den im Dezember 2004 erschienenen Bericht des Forschungsprojekts „Projektplanung Aufbau Ost“ des BMVBW und des BBR: *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen.

1. *Flächen- bzw. grundstücksbezogene Zwischennutzung*, u.a. durch
 - a. Rasenfläche bzw. Spielwiese
 - b. Verpachtung als Privatgärten
 - c. Bürgergärten
 - d. Sandstrände, Beachvolleyballfeld
 - e. Kunstinstallationen
 - f. Parkstellflächen
2. *Gebäudebezogene Zwischennutzung*, u.a. durch
 - a. Kunstprojekte
 - b. kulturelle und soziale Initiativen
 - c. Freizeit- und Eventaktivitäten

Der wesentliche Vorteil von beiden Zwischennutzungsvarianten besteht darin, dass ein verhältnismäßig schnelles Reagieren auf die Folgen des Stadtumbaus ermöglicht wird.⁴²⁴ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn kein Eigentümerwechsel erfolgt, eine Änderung des Planungsrechts nicht notwendig wird, der Beteiligungsgrad der Bewohner hoch sowie die finanziellen Aufwendungen für eine Zwischennutzung gering sind. Insbesondere in innerstädtischen und hochverdichteten Gebieten kann eine neue Gestaltung und Nutzung von Brachflächen und Baulücken, z.B. in Form von Grün- und Freiflächen, dazu beitragen, dass die Freiraum- und Lebensqualität erhöht wird. Zudem bietet sich in seltenen Fällen die Chance, dass sich Zwischennutzungen zu rentablen Dauernutzungen entwickeln.

Als etwaiger Nachteil bleibt allerdings zu bedenken, dass die Zwischennutzungen „kein Allheilmittel für die Quartiersentwicklung“⁴²⁵ darstellen. Die von ihnen ausgehenden städtebaulichen und stadtstrukturellen Wirkungen bleiben in der Regel begrenzt, so dass die Strategieverfolgung nur in Kombination mit anderen nutzungsorientierten Strategien lohnenswert erscheint. Insbesondere bei Zwischennutzungen von leer stehenden Gebäuden ist der finanzielle Aufwand infolge der anfallenden Grundstücks-, Betriebs- oder Bewirtschaftungskosten relativ hoch, was kurzfristige Nutzungen vielerorts unmöglich macht. Als negatives Beispiel hierfür kann der Leipziger Osten fungieren, in dem einerseits zwar eine umfangreiche Begrünung und kleinere Bewaldung von zahlreichen Brachflächen erfolgt ist, andererseits aber die Vielzahl an weiterhin nicht genutzten und vom Verfall gezeichneten Gründerzeitgebäuden eine Gebietsaufwertung und einen Imagegewinn des Stadtteils verhindert.

Im Hinblick auf die Festsetzung einer Zwischennutzung ist darüber hinaus zu beachten, dass diese oft einer Genehmigung bedarf und im Einklang mit den geltenden bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Vorschriften stehen muss.⁴²⁶ Die Zulässigkeit von zeitlich begrenzten Nutzungen, sofern sie Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB darstellen, richtet sich bauplanungsrechtlich danach, ob die fragliche Fläche im Bereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB), im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im baulichen Außenbereich (§ 35 BauGB) liegt. Erst seit Änderung des BauGB durch das EAG Bau 2004 besteht gemäß § 9 Abs. 2 BauGB auch die Möglichkeit, Zwischennutzungen im Bebauungsplan festzusetzen (sog. „Baurecht auf Zeit“).⁴²⁷ Grundsätzlich sollte die Zwischennutzung freigelegter privater Flächen zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer immer vertraglich vereinbart werden.⁴²⁸

Im Gegensatz zu den auf wenige Jahre begrenzten Zwischennutzungen handelt es sich bei der *Renaturierung* eher um einen langfristig ausgerichteten Prozess.⁴²⁹ Im Rahmen des Stadtumbaus erfolgt die Begriffsverwendung nicht im engeren ökologischen Sinn,⁴³⁰ sondern beschreibt Strategien, die eine dauerhafte Umwandlung von Wohn- und Gewerbebauland sowie von Flächen der sozialen und technischen Infrastruktur in Grün- und Freiflächen zum Gegenstand haben.⁴³¹ Bei den neu entstandenen Freifächentypen auf ehemaligem Bau-

⁴²⁴ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen, S. 107 sowie *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 53.

⁴²⁵ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 53.

⁴²⁶ Vgl. *Goldschmidt/Taubenek*, BauR 2005, S. 1568ff., 1569.

⁴²⁷ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.2.4.

⁴²⁸ Vgl. zu möglichen Zwischennutzungsvereinbarungen im Rahmen eines Stadtumbauvertrages (§ 171c BauGB) ausf. Abschnitt 3.4.4.5.

⁴²⁹ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen, S. 108.

⁴³⁰ In der Ökologie beschreibt die Renaturierung die Wiederherstellung eines naturnahen Zustandes in einem durch Eingriffe des Menschen zerstörten oder erheblich beeinträchtigten Teil der Landschaft als Beitrag zu Naturschutz und Landschaftspflege. Vgl. *Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH & Co. KG (Hrsg.)*, Die Zeit, Das Lexikon in 20 Bänden.

⁴³¹ Vgl. bzgl. der Begriffsdefinition auch *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen, S. 4.

land handelt es sich im Wesentlichen um Sukzessionsflächen, Flächen für die Landwirtschaft, Waldflächen oder auch Erweiterungen bestehender Parkanlagen.

Davy nimmt im Rahmen einer Untersuchung für die Stadt Magdeburg eine genauere Differenzierung von Renaturierungsvarianten nach zeitlichen, räumlichen und inhaltlichen Gesichtspunkten vor. Er unterscheidet hierbei nachfolgende Typen:⁴³²

- *Dauerhafte Renaturierung*: Schaffung einer zeitlich unbegrenzten Naturlandschaft mit rechtswirksamer Zukunftsgarantie.
- *Vorübergehende Renaturierung*: Schaffung einer temporären Naturlandschaft mit möglicher Nachnutzung.
- *Umfassende Renaturierung*: Vollständige Renaturierung der betroffenen Grundstücke.
- *Teilweise Renaturierung*: Renaturierung von nur einem Teil der brachgefallenen Flächen bzw. Renaturierung von Grundstücksteilen.
- *Sanierende Renaturierung*: Nachhaltige Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen des renaturierten Grundstücks.
- *Tolerierende Renaturierung*: Herstellung der natürlichen Bodenfunktionen nur so weit, dass Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen abgewehrt und beseitigt werden.

Die „vorübergehende Renaturierung“ bei Davy entspricht der bereits behandelten Zwischennutzung durch Grün- und Freiflächen. Die skizzierten Varianten umfassen damit die gesamte Spanne zwischen einer vorübergehenden, teilweisen und tolerierenden „Minimalrenaturierung“ und einer dauerhaften, umfassenden und sanierenden „Maximalrenaturierung“, wobei die zweckmäßigste Variante vermutlich eine Zwischenstellung einnehmen wird.⁴³³

Angesichts der Vielzahl von Rückbauflächen bietet sich insbesondere in zahlreichen ostdeutschen Städten und Gemeinden die Möglichkeit, durch Renaturierung ehemals bebaute Flächen dauerhaft in „Landschaft zurück zu verwandeln“. Gemäß dem Zweiten Statusbericht zum Programm Stadtumbau Ost, erschienen im Juni 2007, sind etwa 85 Prozent der Nachnutzungen von Abrissflächen keine baulichen Nachnutzungen.⁴³⁴

Aufgrund der deutlich größeren Nachfrage nach Bauland stellt sich die Situation in den alten Bundesländern (noch) anders dar: Für den Strategietyp der Renaturierung findet sich in den Pilotstädten des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West bisher kein konkretes Anwendungsbeispiel.⁴³⁵

Neben der Zwischennutzung und Renaturierung stellt die Konservierung⁴³⁶ bzw. Sicherung die dritte Strategie hinsichtlich einer Vorhaltung bzw. Nutzungsaufgabe von Bestandsflächen oder –gebäuden dar. Die *Konservierung* bezeichnet das zielgerichtete Liegenlassen brach gefallener Grundstücke und leer stehender Objekte.⁴³⁷ Anwendungsmöglichkeiten ergeben sich insbesondere dann, wenn für einen geplanten Abriss die finanziellen Mittel fehlen oder wenn für einen bestimmten Zeitraum eine marktwirksame Reduzierung des Wohnungsangebotes erzielt werden soll.⁴³⁸

Vergleichbar mit den anderen Nutzungsstrategien können auch bei der Konservierung, die häufig auch als Stilllegung bezeichnet wird, wiederum verschiedene räumliche Anwendungsfälle unterschieden werden:

- Konservierung eines oder mehrerer Grundstücke, z.B. bei Gewerbeobjekten oder Industriebrachen,
- Konservierung eines Gebäudes, z.B. beim Erreichen eines bestimmten Wohnungsleerstandes,⁴³⁹
- Konservierung bestimmter Gebäudeteile, z.B. der obersten Geschosse eines Wohnungshochhauses.

In der Praxis kommt die Stadtumbaustrategie insbesondere bei denkmalgeschützten sowie stadtbildprägenden und erhaltenswerten historischen Gebäuden zum Tragen, die dadurch vom weiteren Verfall bewahrt werden können. Nicht sinnvoll ist es allerdings, ein Gebäude allein aus städtebaulichen Gründen zu konser-

⁴³² Vgl. Davy, Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg, S. 99ff.

⁴³³ Ebenda, S. 103.

⁴³⁴ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 48.

⁴³⁵ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 38.

⁴³⁶ Konservierung von lat. *conservare*, dt. erhalten, bewahren.

⁴³⁷ Gem. Definition in: *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 19.

⁴³⁸ So *BMVBW (Hrsg.)*, Stadtumbau in den neuen Ländern, S. 15 und *Goldschmidt*, FuB 2005, S. 122ff., 123.

⁴³⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch den mit Mitteln des BBR geförderten Forschungsbericht: *ANALYSE & KONZEPTE (Hrsg.)*, Entwicklung technischer und wirtschaftlicher Konzepte zur Konservierung von leer stehenden Altbauten. Unter Konservierung wird hier im Wesentlichen ein ökonomisches Konzept verstanden, das auf die mittelfristige Verwertung des Gebäudes abzielt und dafür den Bauzustand erhält, vgl. S. 65.

vieren, wenn die mittelfristige Marktperspektive fehlt.⁴⁴⁰ Insofern sollte die Sicherung von Gebäuden immer auf einer Marktanalyse beruhen und in eine gesamtstädtische Aufwertungsstrategie eingebunden werden.⁴⁴¹ Im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost können seit 2007 fünf Prozent der eingesetzten Stadtumbaumittel für die Sicherung eingesetzt werden.⁴⁴² Vermutlich auch aufgrund der nicht vorhandenen Fördermöglichkeiten finden sich in den Pilotstädten des Programms Stadtumbau West bisher noch keine konkreten Anwendungsbeispiele für den Strategietyp der Konservierung.⁴⁴³

Die nachfolgende Übersicht liefert abschließend eine zusammenfassende Beurteilung sowohl der vorhandenen Potentiale, als auch der Hemmnisse für neue Nutzungsstrategien im Stadtumbau.

Strategietyp	Vorteile/Chancen	Nachteile/Hemmnisse
<i>unveränderte Weiter-nutzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherung des baukulturellen Erbes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ fehlende Rentabilität ▪ keine Beseitigung des Leerstandes ▪ negative Folgen für das Wohnumfeld
<i>Wieder-nutzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anpassung an den demografischen Wandel ▪ Qualitätsverbesserung durch Modernisierung ▪ Reduzierung des Wohnungsbestandes durch Zusammenlegungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hohe Kosten
<i>Neunutzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abriss von Gebäuden mit schlechter Bausubstanz ▪ bedarfsgerechter Neubau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestands-/Denkmalschutz ▪ Verlust des baukulturellen Erbes
<i>Umnutzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine Flächenneuanspruchnahme ▪ Erhalt der städtebaulichen Struktur ▪ Sicherung erhaltenswerter Gebäude 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genehmigungserfordernis der Nutzungsänderung ▪ hohe Kosten
<i>Mehrfach-nutzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzungsintensivierung ▪ Eröffnung neuer räumlicher Entfaltungsmöglichkeiten für die Stadtteilbevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genehmigungserfordernis der Nutzungsänderung
<i>Zwischen-nutzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ schnelle Reaktion auf städtebauliche Mängel ▪ Förderung von unkonventionellen und kreativen Nutzungsansätzen ▪ kein Eigentumsübergang ▪ keine Änderung des Planungsrechts ▪ möglicher Übergang in dauerhafte Nutzung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ begrenzte Wirkungen für die Quartiersentwicklung ▪ bürgerschaftl. Engagement erforderlich ▪ „Gefahr des Auseinanderfallens städtebaulicher Strukturen und des Verlustes urbaner Qualitäten“⁴⁴⁴
<i>Renaturie-rung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung neuer Freiraumqualitäten ▪ (Wohnumfeld-)Aufwertung ▪ Reduzierung der Flächenversiegelung, Beitrag zum „Ziel-30-ha“ der Bundesregierung⁴⁴⁵ ▪ „konsequentester Weg zur schlanken Stadt“⁴⁴⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rechtliche Bindungen (z.B. Leitungsrechte) ▪ ökonomische Bindungen (z.B. Altschulden) ▪ hohe Folgekosten (Pflegekosten) ▪ Verlust des baukulturellen Erbes ▪ Bewertungsprobleme bei Eigentumsübergang ▪ Absinken des Bodenwertes
<i>Konservie-rung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhaltung stadtbildprägender Bausubstanz ▪ Möglichkeit einer späteren wirtschaftlichen Verwertung des Gebäudes ▪ Förderung von Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ unsichere Verwertungsperspektive ▪ hohe Kosten für bauliche und statische Sicherung von Gebäuden

Tabelle 2.8: Möglichkeiten und Grenzen nutzungsorientierter Strategien im Stadtumbau.

⁴⁴⁰ Vgl. *ANALYSE & KONZEPTE (Hrsg.)*, Entwicklung technischer und wirtschaftlicher Konzepte zur Konservierung von leer stehenden Altbauten, S. 66.

⁴⁴¹ Vgl. Aussage in: *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 36.

⁴⁴² Hierbei handelt es sich allerdings nur um die Sicherung von vor 1914 errichteten das Stadtbild prägenden Gebäuden. Vgl. *BMVBS (Hrsg.)*, Programme der Städtebauförderung, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Februar 2007, S. 12.

⁴⁴³ *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 38.

⁴⁴⁴ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 47.

⁴⁴⁵ Der von der Bundesregierung eingesetzte Rat für Nachhaltige Entwicklung strebt unter dem „Ziel-30-ha“-Motto an, die zusätzliche Flächenanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Vgl. hierzu ausf.: *Bachmann*, IZR 2005, S. 199ff.

⁴⁴⁶ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen, S. 119.

2.5.1.5 Zwischenfazit

Mit Blick auf die veränderten wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen und den damit einhergehenden städtebaulichen Problemlagen haben sich in jüngster Zeit auch die Strategien in Bezug auf eine nachhaltige Bestandsentwicklung gewandelt. Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass sich inzwischen eine Vielzahl an innovativen Strategieansätzen für den Stadtumbau herausgebildet hat, um auf die unterschiedlichsten Problemkonstellationen auf der jeweiligen Gebietsebene (Stadtregion, Stadt, Stadtteil, Quartier, Grundstück) reagieren zu können. Das heißt gleichzeitig aber auch, dass es aufgrund des jeweils einzigartigen Gebietscharakters nicht möglich sein wird, eine abschließende und allgemeingültige Bewertung oder gar ein Ranking der verschiedenen Strategien vorzunehmen.

Dennoch bleibt in Bezug auf die gebäudebezogenen Strategien an dieser Stelle festzuhalten, dass vor einem Wohnungsabriss immer alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollten, um den Erhalt des Gebäudes als (volks-)wirtschaftliches und soziales Gut zu sichern.⁴⁴⁷ Die Stadt Cottbus hat hierzu ein recht einfaches **Schema zur abgestuften Prüfung des Abrisses** entwickelt, dessen Übertragbarkeit sich auch auf andere vom Stadtumbau betroffene Städte und Gemeinden anbietet:⁴⁴⁸

1. Prüfung der Möglichkeiten zum Erhalt der Gebäude durch Sanierung oder Verkauf zu Wohnzwecken oder Umnutzung,
2. Prüfung des Erhalts des Gebäudes durch temporäre Nutzungen,
3. Prüfung des Abrisses bei Verpflichtung zur Schaffung einer städtebaulich angemessenen baulichen Nachnutzung durch den Eigentümer oder andere,
4. Prüfung des Abrisses und der Ansiedlung einer temporären öffentlichen Nutzung zur Erhaltung der Baufläche,
5. Prüfung des Abrisses und der Anlage einer raumbildenden temporären Begrünung zur Erhaltung der Baufläche,
6. Prüfung des Abrisses und der Ansiedlung einer Nutzung zur Behebung von Missständen im Wohnumfeld, z.B. für Spielplätze, Gärten, Stellplätze.

Gliedert man die im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Strategien nicht nach der Gebietsebene, sondern nach den wesentlichen Handlungsfeldern, so ergibt sich eine ähnliche Reihenfolge (vgl. Tabelle 2.9).

Strategiebereich	Strategietyp
Aufwertung	Verbesserung des vorhandenen Gebäudebestandes (insb. Erhaltung von stadtbildprägenden Gebäuden)
	Verbesserung des Wohnumfeldes
	Verbesserung des öffentlichen Raums
	Wieder- und Zwischennutzung von (Brach-)Flächen
	Anpassung der städtischen Infrastruktur
Sicherung	Sicherung von Gebäuden
	Sicherungsmaßnahmen bzgl. der technischen Infrastruktur
Rückbau	Rückbau von Gebäuden und Wohnungen
	Rückführung der technischen Infrastruktur
	Rückführung der sozialen Infrastruktur

Tabelle 2.9: Systematisierung der Stadtumbaustراتيجien nach den wesentlichen Handlungsfeldern.

Folglich sollten dem Gebäudeabriss immer Überlegungen zur Aufwertung und zur Sicherung vorausgehen. Insbesondere der Erhalt städtebaulich bedeutender Bausubstanz (z.B. durch bautechnische Sicherung der Gebäude für eine spätere Nutzung) kann in einigen Fällen eine Alternative zum (frühzeitigen) Abriss darstellen. Sollten dennoch Rückbaumaßnahmen notwendig sein, so sind begleitende Aufwertungsmaßnahmen unerlässlich.

⁴⁴⁷ Diese (städtebauliche) Sichtweise entspricht naturgemäß nicht immer dem betriebswirtschaftlichen Denken der Wohnungswirtschaft.

⁴⁴⁸ Vgl. *Stadt Cottbus (Hrsg.)*, 1. Fortschreibung Stadtumbaukonzept der Stadt Cottbus, Endbericht Februar 2006, S. 120f.

Auch wenn insgesamt der Erfolg der einzelnen Strategien vielerorts aufgrund der langfristigen Zielhorizonte noch nicht abschließend beurteilt werden kann, so ergeben sich dennoch einige grundsätzliche **Anforderungen an die Strategieentwicklung bzw. –umsetzung**, die letztlich zu einem erfolgreicherem Stadtumbau beitragen können. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Bausteine (in thesenhafter Form):

- *Konsens- und dialogorientierte Strategieentwicklung.* Die Entwicklung der gemeindespezifischen Stadtumbaustrategien und –maßnahmen erfordert die Einbindung aller relevanten Stadtumbauakteure (Nachbargemeinden, Fachressorts der Gemeinde, Wohnungswirtschaft, Bevölkerung etc.). Die gewählten Strategien und Maßnahmen sollten von den Gemeinden verbindlich beschlossen und im städtebaulichen Entwicklungskonzept hinreichend genau dokumentiert werden.
- *Stadtregionaler Strategieansatz.* Die Strategien und Maßnahmen, die für einzelne Teilräume (Stadtteile, Quartiere, Grundstücke) entwickelt bzw. durchgeführt werden, sind immer im gesamtstädtischen bzw. stadtregionalen Kontext zu begreifen. Durch eine hinreichende räumliche Abstimmung der jeweiligen Maßnahmen kann erreicht werden, dass diese nicht zu Lasten benachbarter Gemeinden bzw. Gebiete durchgeführt werden.
- *Priorisierung von Stadtumbaustrategien.* Allein schon die für den Stadtumbau begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel gebieten eine vorausschauende Planung und gezielte Schwerpunktsetzung der durchzuführenden Stadtumbaumaßnahmen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht.⁴⁴⁹ Die Reihenfolge der Realisierung bestimmt sich nach dem unmittelbaren Handlungsdruck sowie danach, welches Projekt zum jeweiligen Zeitpunkt die größtmöglichen Effekte für die Stadt- bzw. Gebietsentwicklung verspricht. Dabei sollte allerdings eine schnelle Anpassungsfähigkeit der Strategien aufgrund der sich immer schneller verändernden Rahmenbedingungen gewährleistet bleiben (Stadtumbau als lernendes System).
- *Gleichzeitigkeit von Rückbau- und Aufwertungsstrategien.* Bei notwendig gewordenen Rückbaumaßnahmen bietet nur die Verzahnung einer Bestandsreduzierung mit gezielten Aufwertungsmaßnahmen (z.B. durch Freiraumgestaltung der Abrissflächen) die Chance, neue Qualitäten in den Städten und Quartieren zu schaffen.
- *Handlungsorientierte Konkretisierung der Strategien.* Aufbauend auf den Strategien sind konkrete Stadtumbaumaßnahmen, –projekte und Handlungsschwerpunkte zu definieren, mit denen die formulierten Ziele erreicht werden sollen. Eine Zielkontrolle und Wirkungsanalyse nach Umsetzung der Maßnahmen trägt dazu bei, dass Erfolge und Misserfolge sichtbar und nachweisbar werden.

Die *Forschungsagentur Stadtumbau West FORUM GmbH* kommt in Bezug auf die Umsetzbarkeit von Stadtumbaustrategien zu nachfolgender Schlussfolgerung:⁴⁵⁰

„Städtebauliche Strategien sind darauf zu richten, die Konsequenzen gewandelter Nutzungsansprüche an den Raum anzunehmen und behutsam umzusetzen. Der Erfolg und die Akzeptanz solcher Strategien des Umbaus hängen davon ab, wie dieser Wandel nicht als Verlust, sondern als Gewinn von Lebensqualität und örtlicher Attraktivität vermittelbar und erkennbar wird; dies in dem Sinne „weniger ist mehr“.“

In Bezug auf die Akteursbeteiligung bei der Strategieentwicklung ist dieser Aussage nur noch folgende Behauptung von *Thalgott* hinzuzufügen:⁴⁵¹

„Wirksame Strategien und aktives Gestalten der Städtebaupolitik können nur in Kooperation entstehen zwischen den Städten und Gemeinden einer Region ebenso wie zwischen Kommunen und privaten Eigentümern, Investoren und den Bürgerinnen und Bürgern.“

⁴⁴⁹ Ähnlich: *Röding/Veith*, IzR 2003, S. 657ff., 668.

⁴⁵⁰ Vgl. <http://www.stadtumbauwest.info/> (Abruf: 21. Juni 2007).

⁴⁵¹ Vgl. *Thalgott*, DW 7/2006, S. 36.

2.5.2 Typisierung von Problem- und Stadtumbaugebieten

Im Rahmen des nächsten Abschnitts erfolgt eine Typisierung und Analyse von besonders problematischen Stadtgebieten unter den aktuellen demografischen und wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen. Ausgehend davon sollen in den nachfolgenden Abschnitten Gebietskategorien für den Stadtumbau entwickelt werden, die wiederum den Ausgangspunkt für den Instrumenteneinsatz in Kapitel 3 darstellen.

2.5.2.1 Vergleichend-systematisierende Analyse von städtischen Problemgebieten

Insgesamt können **sechs Problemgebiete** mit Handlungsbedarf im Rahmen des Stadtumbaus benannt werden, und zwar Innenstädte, Gründerzeitquartiere, Siedlungen der Zwischenkriegszeit, Siedlungen der 1950er Jahre, Großwohnsiedlungen sowie brachliegende Flächen.

Die Gebiete unterscheiden sich hinsichtlich ihres Entstehungszeitraums, ihrer stadträumlichen Lage, ihrer überwiegenden Nutzung (z.B. Wohnnutzung, Geschäftsquartier etc.) sowie ihrer städtebaulichen (inkl. infrastrukturellen und verkehrlichen), wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen.⁴⁵² Die **Ursachen** für die Entstehung städtischer Problemgebiete wurden bereits teilweise in Abschnitt 2.1.1 analysiert, sie finden sich gemäß *Westphal* und *Otto* vor allem

„im Strukturwandel der europäischen Wirtschaft, der in einem Verlust industrieller Arbeitsplätze und einem Bedeutungsniedergang altindustrialisierter Städte und Regionen resultiert, im demografischen Wandel sowie in der zunehmenden sozialen Polarisierung, einhergehend mit einer verstärkten Segregation unterschiedlicher Bevölkerungsschichten.“⁴⁵³

a) Innenstädte

In vielen deutschen Städten und Gemeinden ist seit geraumer Zeit ein zunehmender Bedeutungs- und Funktionsverlust der innerstädtischen Geschäftslagen und eine daraus resultierende Unattraktivität für Kunden und Besucher zu verzeichnen. Die Ursachen für diese Problemlagen sind vielfältig und stadtspezifisch differenziert zu betrachten; im Folgenden sollen daher insbesondere die allgemeingültigen Entwicklungen und Tendenzen aufgezeigt werden.

Einleitend ist festzustellen, dass der demografische Wandel zu einem langfristig wirksamen Rückgang der Bevölkerung und zu veränderten Nachfragestrukturen aufgrund der Alterung führt. Andererseits hat der ökonomische Strukturwandel u.a. eine nachlassende wirtschaftliche Dynamik und eine Intensivierung des internationalen (Städte-)Wettbewerbs in Zeiten der Globalisierung zur Folge. Problematisch ist diese Situation insbesondere für die ostdeutschen Innenstädte und historischen Altstädte, die nach vierzigjähriger Vernachlässigung unter dem DDR-Regime neben erheblichen Einwohnerrückgängen mit der Erosion ihrer wirtschaftlichen Basis und einer damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben. Auch die mittlerweile abgeschwächte Wohn- und Gewerbesuburbanisierung in den 1990er Jahren hat zu einer Verstärkung der Leerstandssituation und zunehmenden Verödung der Innenstädte geführt. Im Gegensatz zu den Entwicklungen in Ostdeutschland liegen die Probleme westdeutscher Stadtzentren vor allem in der zunehmenden Internationalisierung durch Zuwanderung aus dem Ausland und einer damit im Zusammenhang stehenden (oft) mangelhaften Integration ausländischer Bevölkerungsteile begründet. Probleme im sozialen Bereich können die Verwahrlosung der innerstädtischen Gebiete und ein vermindertes Sicherheits- und Sauberkeitsempfinden von Seiten der Kunden und Besucher zur Folge haben. Darüber hinaus sind auch hier großflächige Einzelhandelszentren in peripheren Lagen der Städte entstanden, die in unmittelbarer Standortkonkurrenz zu Geschäften in der Innenstadt stehen. Für beide Landesteile gilt gleichermaßen, dass die finanzielle Notlage zahlreicher Gemeinden lediglich eingeschränkte Investitionen in den öffentlichen Raum erlaubt.

Auch in Bezug auf den Einzelhandel ist eine bedeutsame Veränderungsdynamik zu erkennen.⁴⁵⁴ Die Ausgangssituation stellt sich in vielen innerstädtischen Geschäftszentren wie folgt dar:

⁴⁵² Vgl. zur Analyse von städtischen Problemgebieten unter den drei Nachhaltigkeitsausprägungen auch bereits *Zimmermann*, in: Beier et al. (Hrsg.), *Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene*, S. 7ff., 8ff.

⁴⁵³ Vgl. *Westphal/Otto*, in: Beier et al. (Hrsg.), *Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene*, S. 24ff., 25.

⁴⁵⁴ Vgl. hierzu ausf. *Wiezorek*, *Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?*, S. 10ff.

- Umsatz- und Mietrückgang in nahezu allen Einzelhandelslagen,
- Zunahme des Ladenleerstandes,
- vorhandene kleinteilige Einzelhandelsstruktur mit z.T. fehlenden Flächen für den großflächigen Einzelhandel und
- Strukturwandel im Einzelhandel mit Veränderungen auf der Angebots- und Nachfrageseite.

Als Merkmale für eine veränderte Angebotsseite sind insbesondere Unternehmenskonzentrationen und die zunehmende Filialisierung des Einzelhandels, der stetige Verkaufsflächenzuwachs sowie der häufige Besitzer- bzw. Betriebsformwechsel aufzuführen. Der Wandel in der Nachfrage spiegelt sich in einem veränderten Einkaufsverhalten („Erlebniseinkauf“, Kaufzurückhaltung), der gestiegenen Mobilität und der sich allerdings im Rückgang befindlichen Wohnsuburbanisierung der Bevölkerung wieder.

Viele dieser aufgezeigten Entwicklungen benachteiligen den traditionellen Standort Innenstadt im Zusammenspiel mit relativ neuen und nicht- bzw. teilintegrierten Einzelhandelsstandorten am Stadtrand. Verschärfend kommt hinzu, dass es den Innenstadtlagen trotz eines nahezu flächendeckend vorhandenen Stadtmarketings mit dem Ziel einer Aufwertung der gesamten Stadt zumeist an einem klaren Standortprofil mangelt. Ein spezielles Geschäftsstraßenmanagement ist selten eingerichtet; Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ werden deutlich besser vermarktet als innerstädtische Geschäftsstraßen.

Hinzu kommen Mängel in der städtebaulichen Qualität (z.B. Baulücken, fehlende Aufstockungen, schlechte Aufenthalts- und Gestaltungsqualität) und ökologischen Qualität (fehlende Grün- und Freiflächen) sowie verkehrliche Mängel (z.B. Luft- und Lärmbelastung, unzureichende Verkehrsanbindung, Stellplatzmangel), die bei kumulativem Auftreten den Trading Down Effekt des Geschäftsquartiers noch verstärken.

städtebauliche Problemlagen	wirtschaftliche Problemlagen	soziale Problemlagen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leerstand Stadtbild prägender Gebäudesubstanz ▪ Verkehrs- und Lärmbelastungen aufgrund von Durchgangsverkehr ▪ hohe bauliche Dichte ▪ Mangel an Grün- und Freiflächen ▪ Konflikte zwischen Wohnnutzung und gewerblicher Nutzung ▪ fehlende Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf ▪ geringes Parkplatzangebot 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ fehlende Nachfrage (Wohnen, Einzelhandel, Büro, Gewerbe) ▪ schwere Vermietbarkeit der Wohnungen aufgrund unbefriedigender Grundrisse und schlechtem Modernisierungsstand ▪ Bestände überwiegend im Besitz einzelner Eigentümer ▪ hohe Bodenwerte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hohes Mietniveau ▪ zunehmende Verschlechterung der Sozialstruktur ▪ hoher Anteil an Ausländern und Arbeitslosen ▪ Drogenproblematik ▪ Kriminalität und Vandalismus ▪ negatives Image

Tabelle 2.10: Innerstädtische Problemlagen.

b) Gründerzeitquartiere

Die Entstehungszeit der Gründerzeitquartiere ist datiert auf die Jahre 1871 bis 1914 (spätestens 1918), wobei als Entstehungshintergrund der einsetzende Aufschwung aufgrund der Reparationszahlungen nach dem deutsch-französischen Krieg, die wachsende Industrie und der damit verbundene Arbeitskräftebedarf genannt werden kann. Die Gebiete liegen zumeist innenstadtnah und zeichnen sich durch eine stringente Raumstruktur, einer in der Regel vier- bis sechsgeschossigen Blockrandbebauung (offen oder geschlossen) sowie einer insgesamt hohen baulichen Dichte einschließlich eines hohen Versiegelungsgrades des Bodens aus. Die Blockrandbebauung ermöglichte die Ausnutzung der Innenhöfe mit Seitenflügeln und Hinterhäusern, in denen häufig Gewerbegebiete sowie Kleinindustrie angesiedelt waren,⁴⁵⁵ so dass die Gebiete auch heutzutage teilweise noch durch eine Nutzungsmischung zwischen Wohnen, Gewerbe und Ladenflächen geprägt sind.

Gründerzeitquartiere werden dann zu städtischen Problemgebieten, wenn die Wohnqualität neben dem hohen Verdichtungsgrad unter dem geringen Freiraumangebot (öffentliche Grün- und Freiflächen), den hohen Verkehrs- und Lärmbelastungen, dem veralteten Leitungsnetz (in Bezug auf die technische Infrastruktur) und/oder dem Zurückbleiben von notwendigen Modernisierungsmaßnahmen leidet (vgl. Tabelle 2.11).

⁴⁵⁵ Vgl. u.a. *Düwel/Gutschow*, Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert, S. 57.

Hemmnisse aus Sicht des Stadtumbaus ergeben sich daraus, dass sich die Quartiere zwar einerseits durch ihren aufwändigen Baustil sowie die reich dekorierten Fassaden auszeichnen und sich damit insbesondere für Aufwertungsmaßnahmen eignen, andererseits aber die kommunalen Handlungsmöglichkeiten durch z.T. bestehende Denkmalschutzauflagen und die heterogene Eigentümerstruktur in Gestalt einer Vielzahl an privaten Kleineigentümern als eingeschränkt zu beurteilen sind.⁴⁵⁶

Räumlich betrachtet konzentrieren sich die Probleme in gründerzeitlich geprägten Gebieten auf Ostdeutschland, zumindest was den Leerstand und die vorhandenen Imageprobleme angeht. Der sorglose Umgang mit der gründerzeitlichen Baustruktur während des DDR-Regimes und die im Anschluss daran getroffenen Aufwertungsmaßnahmen haben zu einem Nebeneinander an bewohnten und sanierten sowie leer stehenden, ruinösen Gebäuden und Brachflächen geführt,⁴⁵⁷ wie es heute vielerorts vorzufinden ist (u.a. Prenzlauer Berg,⁴⁵⁸ Berlin; Leipziger Osten).

städtebauliche Problemlagen	wohnungswirtschaftliche Problemlagen	soziale Problemlagen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leerstand Stadtbild prägender erhaltenswerter, z.T. denkmalgeschützter Gebäudesubstanz ▪ hohe bauliche Dichte ▪ Leerstand von Ladenlokalen ▪ Mangel an wohnungsnahem Freiraum, Freiraum- und Aufenthaltsqualitäten ▪ hohe Verkehrs- und Lärmbelastungen ▪ unzureichendes Parkplatzangebot 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ fehlende Nachfrage ▪ hohe Fluktuation ▪ niedrige Mieten erschweren Investitionen in den Bestand ▪ Ausstattungsmängel, Modernisierungsstau, drohender Verfall ▪ hohe Sanierungskosten ▪ Denkmalschutzauflagen ▪ heterogene Eigentümerstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ instabile Sozialstruktur der Bewohner ▪ Eigentümer sind i.d.R. nicht organisiert

Tabelle 2.11: Problemlagen in Gründerzeitquartieren.⁴⁵⁹

c) Siedlungen der Zwischenkriegszeit

Als infolge ihrer geringeren räumlichen Verbreitung weniger bedeutsam, aber dennoch in mancher Hinsicht problematisch können die Siedlungen der 1920/1930er Jahre angesehen werden. Sie sind zwischen dem 1. und 2. Weltkrieg entstanden und fallen in eine Epoche, die von einer „Mechanisierung des Städtebaus“ geprägt war. Kriegszerstörungen sowie der zunehmende Arbeitskräftebedarf im Zuge von Kriegsvorbereitungen führten zu einer akuten Wohnungsnot, die mit dem Bau von Arbeitersiedlungen, der Entstehung einer Vielzahl an Baugenossenschaften und insgesamt eines massenhaften Baus an Wohnungen (sog. Massenwohnungsbau) einherging.⁴⁶⁰ Kennzeichnend für die zum Entstehungszeitpunkt am Rande der Städte gebauten Siedlungen waren folgende Merkmale: Zeilenbebauung (Aufgabe der Blockstruktur zugunsten der Zeilenbauweise: mehr Licht, mehr Wohnkomfort), Einfachbauweise, schlichte Architektur, kleine Wohnungen (ca. 50 qm), geringer Wohnstandard, Ausrichtung der Gebäude orientiert an den Belichtungsverhältnissen.

Insgesamt handelte es sich um zumeist komplex geplante Siedlungsformen (großflächiger Siedlungsbau), die nach den Grundsätzen des „demokratischen Bauens“ entstanden sind. Diese definierten sich im Wesentlichen aus gleichen Grundstücksgrößen, einer gleichen Ausrichtung der Gebäude sowie einer strikten Trennung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Erholung gemäß der Charta von Athen.⁴⁶¹

Stadtumbaurelevante Problemlagen ergeben sich aus Imageproblemen und partiellen Leerständen, deren Ursachen in wenig abwechslungsreich gestalteten Wohnungen, in z.T. undefinierten Straßenräumen sowie in der oftmals vorzufindenden Sanierungsbedürftigkeit liegen (vgl. Tabelle 2.12). Die Durchführung umfassender Stadtumbaukonzepte wird teilweise auch dadurch erschwert, dass die sich ehemals im Eigentum gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften befindlichen Siedlungen mittlerweile privatisiert worden sind.

⁴⁵⁶ Vgl. hierzu auch bereits Abschnitt 2.2.4.

⁴⁵⁷ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“, Zwischenbericht März 2006, S. 17.

⁴⁵⁸ Vgl. zu den Problemen und Stadterneuerungsmaßnahmen im ehemaligen Bezirk Prenzlauer Berg umfassend *Häußermann*, DISP 156 (2004), S. 49ff.

⁴⁵⁹ In Anlehnung an die tabellarische Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse bei der 5. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 28./29.04.05 in Albstadt unter: http://www.stadtumbauwest.info/konzept/PW_Albstadt_AG-Gründerzeit-Tabelle.pdf.

⁴⁶⁰ Als bekannte Beispiele für Siedlungen der 1920/1930er Jahre gelten u.a. die Hufeisensiedlung in Berlin (Architekten: Bruno Taut/Martin Wagner) sowie die Siedlungen Römerstadt in Frankfurt (Architekten: Ernst May/Carl-Hermann Rudloff) und Dammerstock in Karlsruhe (Koordination: Walter Gropius).

⁴⁶¹ Vgl. hierzu ausf. *Hilpert (Hrsg.)*, Le Corbusiers Charta von Athen. Texte und Dokumente, 1984.

Diese Heterogenisierung der Eigentümerstruktur hat zur Folge, dass die Ansprache und Mobilisierung der vielen Eigentümer zur Umsetzung von Stadtumbauzielen schwieriger – wenn nicht gar unmöglich – wird.

städtebauliche Problemlagen	wohnungswirtschaftliche Problemlagen	soziale Problemlagen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ hoher Wohnungsleerstand ▪ z.T. undefinierte Straßenräume ▪ monofunktionale, auf Wohnen ausgerichtete Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kleine Wohnungsgrundrisse, nicht mehr marktgängig ▪ einfacher Ausstattungsstandard ▪ Qualität der Bausubstanz ▪ Sanierungsbedürftigkeit ▪ Denkmalschutzauflagen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geringer Sozialstatus ▪ Konzentration einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen ▪ Imageprobleme

Tabelle 2.12: Problemlagen in Siedlungen der Zwischenkriegszeit.

d) Siedlungen der 1950er Jahre

Die Siedlungen der 1950er Jahre (und teilweise auch 1960er Jahre) stellen weitere städtische Problemgebiete dar, wobei die Ausgangslage von *Burkhardt* wie folgt beschrieben wird:⁴⁶² „Niemand in den letzten hundert Jahren wurde qualitativ so schlecht gebaut wie in der Zeit von 1950 bis Mitte der 60er.“

Dem Entstehungszeitraum nach dem 2. Weltkrieg ist es geschuldet, dass es sich bei den Beständen aufgrund von Kriegszerstörungen und akutem Mangel an verfügbarem Wohnraum zumeist um sog. Schlichtwohnungsbau handelt, der heute erhebliche Ausstattungs- und Instandsetzungsmängel aufweist.

Die Siedlungen zeichnen sich durch kleine und gleichförmige Wohnungen mit geringem Wohnstandard aus, die häufig in Zeilenbauweise mittlerer Dichte errichtet wurden und von relativ großen, lang gestreckten und nicht abgeschlossenen Freiflächen umgeben sind (offene Freiraumstruktur). Das flächenmäßig gute Angebot an halböffentlichen Freiflächen geht allerdings einher mit einem monoton gestalteten Wohnumfeld geringer Aufenthaltsqualität, das auch nur über ein eingeschränkt vorhandenes Angebot an Gemeinbedarfs- und Versorgungseinrichtungen verfügt. Geprägt wurde damit eine Vielzahl an Siedlungen vom „Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt“, das eine strikte Trennung der Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Erholung, Versorgung und Verkehr vorsah.⁴⁶³

Eng verbunden mit den genannten städtebaulichen Defiziten ist die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in diesen Siedlungen, die häufig ein negatives Gebietsimage hervorruft und insgesamt ein Entwicklungshemmnis für die Stadtteilentwicklung darstellt.

städtebauliche Problemlagen	wohnungswirtschaftliche Problemlagen	soziale Problemlagen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monostruktur der Siedlung: meist ausschließliche Wohnfunktion ▪ überwiegend schlichte Zeilenbauweise („Schlichtwohnungsbau“) ▪ schlichtes äußeres Erscheinungsbild der Gebäude ▪ unzureichende Stellplatzsituation im öffentlichen Raum ▪ geringe Aufenthaltsqualität für die Bewohner ▪ Versorgungsdefizite 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuschnitt und Größe der Wohnungen nicht mehr marktgerecht ▪ Mängel in der Wohnungsausstattung (Küche, Sanitär, fehlende oder zu kleine Balkone) ▪ Instandsetzungsmängel ▪ Defizite bei Gebäudetechnik und Wärmedämmung ▪ minderwertige Bausubstanz ▪ Eigentümerstruktur: geringe Eigentumsquote; oftmals zersplittetes Eigentum durch Privatisierung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ z.T. instabile Sozialstruktur der Bewohner ▪ soziale Polarisierungstendenzen ▪ Überalterung: Generationswechsel mit noch unsicherem Ausgang ▪ Image

Tabelle 2.13: Problemlagen in Siedlungen der 1950er Jahre.⁴⁶⁴

⁴⁶² Vgl. *Burkhardt*, vhw Forum Wohneigentum 2003, S. 153ff.

⁴⁶³ Vgl. zum städtebaulichen Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt insb. *Borchard*, DBZ 1989, S. 1317ff., 1318ff. und *Düwel/Gutschow*, Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert, S. 164ff.

⁴⁶⁴ In Anlehnung an die tabellarische Zusammenfassung der Arbeitsgruppenergebnisse bei der 5. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 28./29.04.05 in Albstadt unter: http://www.stadtumbauwest.info/konzept/PW_Albstadt_AG-1950-Tabelle.pdf. Vgl. hierzu auch *Burkhardt*, vhw Forum Wohneigentum 2003, S. 153ff.

Siedlungen der 1950er Jahre wurden seinerzeit in Stadtrandlagen errichtet, treten mittlerweile aber eher in Randlagen zur Innenstadt auf.⁴⁶⁵ Als Handlungsräume des Stadtumbaus finden sie sich beispielsweise in Albstadt (Stiegel-Nord), Bremerhaven (Grünhöfe und Wulsdorf) bzw. Dresden (Seevorstadt) und machen in vielen Großstädten über ein Drittel des gesamten Wohnungsbestandes aus.⁴⁶⁶

e) Großwohnsiedlungen

Als Großwohnsiedlungen werden gemäß *Rietdorf* Gebiete bezeichnet, die über folgende Charakteristika verfügen:⁴⁶⁷

1. Sie wurden nach 1945 in Städten oder Stadttagglomerationen errichtet,
2. sie bestehen vorrangig aus Geschossbauten mit mindestens vier, häufig auch bis zu zehn und mehr Etagen,
3. sie umfassen jeweils mindestens 1.000 Wohnungen, und
4. sie sind in der Regel einheitlich nach einem spezifischen Bebauungsplan als separates, funktional eigenständiges Siedlungsgebiet bzw. als ein eigener neuer Stadtteil geplant und realisiert worden.

Die typischen Großwohnsiedlungen entstanden in der Bundesrepublik Deutschland überwiegend in den 1960/1970er Jahren (Leitbild: „Urbanität durch Dichte“⁴⁶⁸), in der DDR war der Großsiedlungsbau die vorherrschende Form der Wohnungsneubautätigkeit bis in die 1980er Jahre. Nach Angaben des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung* (BBR) existieren im gesamten Bundesgebiet über 720 Großwohnsiedlungen, die mit mehr als 2,3 Mio. Wohnungen einen Anteil von etwa 7 % am gesamten Wohnungsbestand ausmachen. Allein auf die neuen Bundesländer entfallen hierbei ca. 1,5 Mio. Wohnungen, was einem Anteil von ca. 22 % am ostdeutschen Wohnungsbestand entspricht.⁴⁶⁹

Für beide Teile Deutschlands ist gleichermaßen festzustellen, dass die Großsiedlungen überwiegend an den Rändern der Städte in isolierter Lage errichtet wurden und sich durch eine hohe Anzahl an gleichförmigen Wohnungen auszeichnen, die mit relativ viel Grün- und Freiflächen umgeben sind. Nachteile resultieren vor allem aus der fehlenden Funktionsmischung („Trabantenstädte“ mit reiner Wohnfunktion), der fehlenden Ausstattung an Infrastruktureinrichtungen, dem gestalterisch unbefriedigenden Wohnumfeld sowie einer oftmals mangelhaften verkehrstechnischen Anbindung (ÖPNV).⁴⁷⁰ Ein wesentlicher Unterschied zwischen der „Platte Ost“ und der „Großsiedlung West“ besteht sodann aber in der Sozialstruktur der Bewohner. So sind die Großsiedlungen in Plattenbauweise insbesondere durch deutsche Haushalte mit niedrigen Einkommen geprägt, wohingegen in westdeutschen Großwohnsiedlungen neben benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie Arbeitslosen und Armen Spätaussiedler und Personen mit Migrationshintergrund überwiegen. Beides begründet allerdings ein zumeist negatives Außenimage der Siedlungen, welches dazu führt, dass sich die sozialräumlichen Segregationsprozesse durch die Abwanderung der oberen Einkommensschichten und den Zuzug sozial schwacher Mieter noch verstärken. *Rietdorf et al.* formulieren diesbezüglich wie folgt:⁴⁷¹

„Einkommensstärkere Bewohnerschichten verlassen teilweise die Plattenbaugebiete und siedeln sich, wenn nicht in den Innenstadtgebieten, so doch in den neu entstandenen Kleinhausgebieten an den Stadträndern und im Umland an.“

Weitere Defizite ergeben sich durch die erhöhte Gewaltbereitschaft und Kriminalitätsrate in vielen Gebieten, die in ihrer Bedeutung durch die negative Berichterstattung in der lokalen Presse regelmäßig noch verstärkt werden. Aufgrund dieser und der weiteren in Tabelle 2.14 genannten Problemlagen haftet vielen Großwohnsiedlungen ein Negativimage an, dass zu einem weiteren Anstieg der Leerstandsquoten führen wird⁴⁷² und die Siedlungen zu einem prioritären Handlungsraum des Stadtumbaus werden lässt.

⁴⁶⁵ Vgl. *Spieker*, *Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft*, S. 55.

⁴⁶⁶ Vgl. *VdW Rheinland Westfalen e.V. (Hrsg.)*, *Zukunft des Wohnens*, S. 138.

⁴⁶⁷ Vgl. *Rietdorf*, in: ders. (Hrsg.), *Weiter wohnen in der Platte: Probleme der Weiterentwicklung großer Neubauwohnquartiere in den neuen Bundesländern*, S. 11ff., S. 12.

⁴⁶⁸ Vgl. hierzu ausf. *Borchard*, DBZ 1989, S. 1317ff., 1321f. *Düwel/Gutschow*, *Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert*, S. 188ff. sowie *Harlander*, DISP 132 (1998), S. 4ff., 5ff.

⁴⁶⁹ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, *Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland*, S. 64.

⁴⁷⁰ Vgl. diesbzgl. ausf. *Bernt/Kabisch*, DISP 164 (2006), S. 5ff.; *Fuhrich/Mannert*, IzR 1994, S. 567ff.; *Rietdorf/Liebmann*, RuR 1998, S. 177ff. sowie *Rietdorf/Liebmann/Haller*, DISP 146 (2001), S. 4ff.

⁴⁷¹ Vgl. *Rietdorf/Liebmann/Haller*, DISP 146 (2001), S. 4ff., 8.

⁴⁷² Eine Umfrage des IRS aus dem Jahr 2006 kommt zu dem Ergebnis, dass 75 % der an der Befragung teilnehmenden 218 ostdeutschen Kommunen die Wohnungsnachfrage im DDR-Wohnungsbau (nur Plattenbauweise) rückgängig einschätzen (im Altbau: 27 %). Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, *5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle* S. 30.

Zu den bekanntesten Großwohnsiedlungen zählen in Berlin-West das Märkische Viertel (Entstehungszeitraum: 1963-1974), in Berlin-Ost Marzahn (1976-1987) und Hellersdorf (1981-1992) sowie Bremen-Osterholz-Tenever (1967-1975), Halle-Neustadt (1964-1979), Hamburg-Steilshoop (1966-1975), Köln-Chorweiler (1966-1973) und Leipzig-Grünau (1976-1988)⁴⁷³.

städtebauliche Problemlagen	wohnungswirtschaftliche Problemlagen	soziale Problemlagen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ unzureichendes städtebauliches Gesamtkonzept ▪ monofunktionale, auf Wohnen ausgerichtete Struktur ▪ geschlossene Bestände mit strenger Abgrenzung zur umliegenden Bebauung; Übergänge und funktionale Zusammenhänge fehlen, dadurch räumliche Isolation ▪ bauliche und städtebauliche Großformen („Monstrosität“⁴⁷⁴), dadurch geringe Attraktivität und Identifikation im Vergleich zu gewachsenen Stadtteilen ▪ Gestaltungsmängel ▪ mangelhafte Aufenthaltsqualität (Angsträume, fehlende Kommunikationsorte) ▪ ungenügende ÖPNV-Anbindung an die City ▪ Versorgungsdefizite ▪ hoher Erneuerungsbedarf bei der technischen und sozialen Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hohe Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten durch altersbedingten Verschleiß an relevanten Bauteilen ▪ unzeitgemäße Ausstattung der Wohnungen ▪ Schadstoffbelastung der Bauteile ▪ dunkle, schlecht einsehbare Hausingangs- und Hausflurbereiche, veraltete Aufzugsanlagen ▪ steigende Verwaltungs- und Vermarktungskosten infolge steigender Fluktuation und des Nachzuges einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen ▪ Kurzzeitmieter ▪ z.T. zersplittertes Eigentum bei Eigentumswohnungen ▪ bestehende Mietpreis- und Belegungsbindungen ▪ Arbeitsmarktreformen (Hartz IV) erschweren Modernisierungsprozesse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mangelnde soziale Mischung: Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen (Arbeitslose, Alleinerziehende, Ausländer) ▪ Abwanderung einkommensstärkerer Bewohnerschichten in andere Gebiete ▪ fehlende Betreuungs-, Spiel- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche ▪ Sicherheitsdefizite, Kriminalität, Vandalismus ▪ mangelnde Integration von Nicht-Deutschen und Personen mit Migrationshintergrund

Tabelle 2.14: Problemlagen in Großwohnsiedlungen.⁴⁷⁵

f) Brachflächen

Von brachliegenden Flächen kann insbesondere dann gesprochen werden, wenn diese Flächen in der Vergangenheit baulichen oder infrastrukturellen Zwecken gedient haben, die Nutzung aber aufgegeben worden ist und nun die Flächen nicht oder nur minderwertig genutzt werden.⁴⁷⁶ In Betracht kommen insbesondere nachfolgende Brachflächentypen:⁴⁷⁷

- *Gewerbe- und Industriebrachen* (Entstehung u.a. aufgrund des strukturellen Wandels der Wirtschaft; z.B. durch Verlagerungen der Montan-, Textil-, Schuh- oder Porzellanindustrie ins Ausland),
- *Militärbrachen* (ehemals militärisch genutzte Flächen, die in Folge von Standortschließungen aufgegeben wurden),
- *Verkehrs- und Infrastrukturbrachen* (Anlagen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG und der Deutschen Telekom AG; Hafen- und Kaianlagen etc., die aufgrund von Rationalisierungs- und Konzentrationsmaßnahmen freigesetzt wurden).

Bei den durch räumliche Verlagerungsprozesse bzw. Betriebsaufgaben entstandenen Brachflächen kann es sich um großflächige Brachen (z.B. militärische Konversionsflächen) oder kleinteilige Brachen (oftmals aufgebene Gewerbeflächen) handeln, die zumeist nicht an integrierten Standorten, sondern am Stadtrand oder

⁴⁷³ Vgl. zur Plattenbausiedlung Leipzig-Grünau und die dort vorzufindenden Problemlagen aus *Bernt/Kabisch*, DISP 164 (2006), S. 5ff., 7ff.

⁴⁷⁴ Vgl. Wortwahl bei *Kaltenbrunner*, IZR 2006, S. 155ff., 159.

⁴⁷⁵ In Anlehnung an die tabellarische Zusammenfassung der Arbeitsgruppenergebnisse bei der 5. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 28./29.04.05 in Albstadt unter: http://www.stadtumbauwest.info/konzept/PW_Albstadt_AG-196070-Tabelle.pdf.

⁴⁷⁶ Vgl. *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 165 Rn 74f. (70. Lfg. 2003). Der Begriff der Brache wird im Baugesetzbuch nur im Zusammenhang mit der Begründung des Allgemeinwohls für die Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ausdrücklich genannt. Eine gesetzliche Definition des Begriffs Brachfläche existiert bisher nicht.

⁴⁷⁷ Vgl. u.a. *Kötter*, in: Westdeutsche Immobilien Holding GmbH (Hrsg.), *Industrie- und Brachflächenreaktivierung – Herausforderung und Chance für die Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft*, S. 31ff., 32ff.

in Streulagen vorzufinden sind.⁴⁷⁸ Die erhebliche Zunahme der brachliegenden Flächen in den letzten Jahren⁴⁷⁹ hat dazu geführt, dass der städtebaulichen Wiedernutzung dieser Flächen als Handlungsfeld im Stadtumbau eine hohe Beachtung geschenkt wird. Probleme der Mobilisierung ergeben sich allerdings durch vorhandene Altlasten infolge der oftmals gewerblichen oder industriellen Vorprägung sowie durch fehlende Nachnutzungsperspektiven vor allem bei Brachflächen im Außenbereich.

2.5.2.2 *Auf der Suche nach Gebietskategorien für den Stadtumbau*

Aufbauend auf den in Abschnitt 2.5.2.1 erläuterten Problemgebieten bleibt festzuhalten, dass die beschriebenen Ziele, Strategien und Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus in Bezug auf die Eingriffsintensität nicht in allen städtischen Teilgebieten gleichermaßen umzusetzen sind. Es wird auch weiterhin Gebiete geben, in denen es nicht notwendigerweise eines städtebaulichen Eingriffs bedarf, also keine Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen durchzuführen sind.⁴⁸⁰ Art und Umfang der Stadtumbaumaßnahmen richten sich stets nach dem jeweiligen Handlungsdruck, aber insbesondere auch nach dem finanziellen Spielraum des maßnahmenfinanzierenden Akteurs.

Zwecks Abgrenzung von Schrumpfungs- und Wachstumsgebieten bietet sich eine Vielzahl an **Indikatoren** an, welche im Zusammenhang mit der gesamtstädtischen bzw. teilräumigen Entwicklung auf dem Immobilienmarkt (v.a. Wohnungsmarkt) stehen. Dies sind vor allem:

- (Rück-)Bautätigkeit (Fertigstellungen/Abrisse und Baugenehmigungen),
- Leerstandsquote und Leerstandsprognose,
- Wohnungsbedarf/-nachfrage (quantitativ, qualitativ),
- Wohneigentumsquote,
- Bauzustand (voll-, teil-, unsaniert); Ausstattungsstandards der Gebäude (einfach, mittel, gehoben),
- Art und Anzahl an Brachflächen,
- Entwicklung der Bodenwerte/Mietniveau.

In Kombination mit *demografischen* (z.B. kleinräumige Bevölkerungsentwicklung, Wanderungsbewegungen), *ökonomischen* (z.B. Arbeitslosigkeit, Beschäftigtenstruktur) und *sozialen* Indikatoren (z.B. Sozialstruktur der Bevölkerung) stellen die genannten Gebietsmerkmale eine erste Grundlage für eine Einteilung des Stadtgebietes in Teilräume mit geringer oder hoher Handlungspriorität dar.

Zwar ist für eine Bestimmung von Stadtumbaukategorien die Erfassung jeglicher Merkmale nicht notwendig und personell wie finanziell von der Gemeinde kaum zu leisten, jedoch ist eine umfangreiche Bestandsaufnahme und –analyse hilfreich.⁴⁸¹ Nur aufbauend auf einem gesamtstädtischen Stadtentwicklungsmonitoring ist die Gemeinde in der Lage, eine sinnvolle Klassifizierung ihres Gemeindegebietes vorzunehmen. Dies geschieht sinnvollerweise bereits im Rahmen der Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes.⁴⁸²

Was versteht man nun unter einer Gebietskategorie und welche Gebietstypen sind für den Stadtumbau zu unterscheiden?⁴⁸³

Gemäß Definition der *Bundestransferstelle Stadtumbau Ost* wird unter der **Gebietskategorie**

„eine in den kommunalen Stadtentwicklungskonzepten entwickelte Systematik verstanden, die abhängig vom Problemdruck teilräumlich differenzierte Entwicklungsperspektiven ausweist und darauf basierend die Art und den Umfang der Stadtumbaumaßnahmen abstimmt“.⁴⁸⁴

⁴⁷⁸ So auch *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West, September 2005, S. 3.

⁴⁷⁹ Das bundesweite, baulich nutzbare Brachflächenpotential wird vom BBR mit 49 000 ha angegeben. Davon entfallen auf ehemalige aufgegebene Industrie- und Gewerbeflächen 40 %, auf ehemalige militärische Liegenschaften 35 %, auf Bahn- und Postbrachen 10 % und der Rest auf Verkehrs- und sonstige Brachflächen, vgl. *BBR (Hrsg.)*, Bauland- und Immobilienmärkte, S. 66.

⁴⁸⁰ Zu nennen sind hier u.a. Neubaugebiete, villenartige Gebiete, Siedlungen mit Einfamilienhäusern.

⁴⁸¹ Vgl. grundlegend für den Stadtumbau u.a. *Liebmann/Glückner*, Monitoring im Stadtumbauprozess: Dokumentation des Workshops am 29. Juni 2004 in Berlin.

⁴⁸² Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.2.2.

⁴⁸³ An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Verwendung des Begriffs Gebietskategorie bisher zumeist im Zusammenhang mit der Raumordnung verwendet wird; vgl. hierzu die Gebietskategorien im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen vom 08.03.1995 sowie *Mielke*, Gebietskategorien, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 353ff. Der im Rahmen der Arbeit verwendete Begriff bezieht sich aber ausschließlich auf Gebiete im Rahmen des Stadtumbaus.

⁴⁸⁴ Vgl. Internetportal der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: <http://www.stadtumbau-ost.info>, Abruf vom 21. November 2007.

Diese Definition lässt allerdings außer Acht, dass im Rahmen von Stadtentwicklungskonzepten nicht nur auf Stadtumbaugebiete abzustellen ist, sondern es einer Einteilung des gesamten Stadtraums bedarf. Demnach ist in der obigen Definition einer Gebietskategorie für die Stadtentwicklung der Begriff der Stadtumbaumaßnahme durch die allgemeinere städtebauliche Maßnahme zu ersetzen, was dazu führt, dass jegliche Unterbereiche der Stadtentwicklung (nicht nur Stadtumbau, sondern auch Stadterneuerung und Stadterweiterung) mit erfasst werden. Bei städtebaulichen Maßnahmen handelt es sich demzufolge nicht nur um Aufwertungs- und Rückbau- bzw. Abrissmaßnahmen, sondern auch um Neubaumaßnahmen.

Zudem ist im Zusammenhang mit der Begriffsbestimmung einer Gebietskategorie nicht nur der zu Beginn des Abschnitts beschriebene Status quo bzw. die Entwicklungstrends im städtischen Teilgebiet, sondern insbesondere die darauf aufbauenden städtebaulichen Konzepte (Verhältnis von Neubau-, Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen) für eine Gebietseinteilung entscheidend.

In Bezug auf die möglichen Entwicklungsprozesse im Stadtraum (Schwerpunkt Wohnstandorte) lässt sich nachfolgende Klassifizierung der typischen städtebaulichen Strategien und Maßnahmen vornehmen (vgl. nachstehende Tabelle).

städtebauliche Ausgangssituation		Entwicklungsperspektiven und -strategien	durchzuführende städtebauliche Maßnahmen		
			Aufwertung	Rückbau	Neubau
<i>Wachstum</i>	Bevölkerungszuwachs z.B. aufgrund von Zuwanderung und/oder gestiegenem Arbeitsplatzangebot	SiedlungsNEUBAU am Stadtrand infolge der gestiegenen Nachfrage nach Wohnungen	nein	nein	ja
<i>Stagnation</i>	hohe Standortqualität; hohe Wohneigentumsquote; funktionierende städtebauliche Strukturen	kein städtebaulicher Handlungsbedarf (KONSOLIDIERUNG) ⁴⁸⁵	nein	nein	nein
	stadtbildprägende Gebiete mit Angebotsdefiziten, Mängeln in der Qualität von Wohnungen und Wohnumfeld	Beibehaltung (ERHALTUNG) bzw. Wiederherstellung vorhandener städtebaulicher Grundstrukturen, inkl. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung der Wohnfunktion ▪ Stärkung vorhandener Standortpotentiale 	ja	punktuell	punktuell
<i>Schrumpfung</i>	Wohnungsleerstand; vielfältige Substanz- und/oder Funktionschwächen	UMSTRUKTURIERUNG und erheblicher Eingriff in die städtebaulichen Strukturen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ deutliche Reduzierung des Wohnungsbestandes ▪ Aufwertung der verbleibenden Wohnungen 	ja	ja	punktuell
	erhebliche Wohnungsleerstände	flächenhafter Abriss und anschließende nachfragegerechte NEUENTWICKLUNG	punktuell	ja	ja
		Reduzierung der Wohnnutzung und Infrastruktureinrichtungen durch flächenhaften Abriss (RÜCKBAU); keine Neubebauung, sondern RENATURIERUNG	nein	ja	nein

Tabelle 2.15: Problemintensität, Entwicklungsperspektiven und Maßnahmen in städtebaulichen Teilräumen.

In Anlehnung an die in Tabelle 2.15 aufgezeigten Entwicklungsperspektiven können nachfolgende **Gebietskategorien für die Stadtentwicklung** unterschieden werden:

1. Neubaugebiete,
2. Konsolidierungsgebiete,

⁴⁸⁵ In Anlehnung an den Begriff Konsolidation (lat., frz.) = Festigung, Sicherung; vgl. *Duden*, Das Fremdwörterbuch.

3. Erhaltungsgebiete (vgl. ausführlicher Abschnitt 2.5.2.3),
4. Umstrukturierungsgebiete (Abschnitt 2.5.2.4),
5. Neuentwicklungsgebiete (Abschnitt 2.5.2.5) sowie
6. Rückbau- und Renaturierungsgebiete (Abschnitt 2.5.2.6).

Sofern in bestimmten Teilräumen die zukünftige Entwicklung noch nicht absehbar ist, ist der Aufzählung noch ein weiterer Gebietstyp hinzuzufügen, nämlich die sog. *Abwarte- oder Beobachtungsgebiete*.⁴⁸⁶ Abwarte- oder Beobachtungsgebiete sind demnach Gebiete, die derzeit einen weitgehend stabilen Charakter aufweisen, aber u.a. aufgrund ihrer altersstrukturellen Bevölkerungszusammensetzung mittelfristig Handlungsbedarf erwarten lassen. In diesen Gebieten sind Abwarten, genaues Beobachten, soziale Unterstützung und ggf. auch Zwischennutzungen angezeigt.⁴⁸⁷ Der Unterschied zu konsolidierten Gebieten besteht daher darin, dass hier die städtebauliche Zukunftsentscheidung noch aussteht, wohingegen in konsolidierten Gebieten der fehlende Handlungsbedarf aufgrund der funktionierenden städtebaulichen Funktionen schon festgestellt wurde. Da weder in konsolidierten, noch in Abwartegebieten mittelfristig städtebauliche Maßnahmen zu erwarten sind, fassen *Goldschmidt* und *Taubenek* diese beiden Gebietskategorien zusammen.⁴⁸⁸

Als häufig in den Stadtentwicklungskonzepten zu findende Ergänzung der genannten Gebietstypen können auch sog. *Aktivierungsgebiete* angesehen werden. Diese Kategorie gilt z.B. in der Stadt Cottbus für Brachen oder mindergenutzte innerstädtische Areale, die eine hohe Lagegunst aufweisen und bei einer Entwicklung positive Impulse für den Stadtteil geben können oder Flächenpotenziale für die Ausweisung von Einfamilienhausgebieten haben.⁴⁸⁹ Im Rahmen dieser Arbeit wird dieser Gebietstyp wegen seines ähnlichen Charakters im Zusammenhang mit den Neuentwicklungsgebieten behandelt.

Die in Cottbus (und anderen Städten bzw. Gemeinden) erfolgte Bezeichnung Aktivierungsgebiet lässt bereits darauf schließen, dass die getroffene Einteilung in Theorie und Praxis nicht homogen angewandt wird; in der Fachliteratur zum Stadtumbau werden z.T. andere Begrifflichkeiten verwendet bzw. weitergehende Einteilungen vorgenommen.⁴⁹⁰

Die Gebiete mit unmittelbarem Handlungsdruck (Kategorien 3 bis 6) werden in den folgenden Abschnitten kurz charakterisiert. Bezogen auf das zu untersuchende Handlungsfeld Stadtumbau bleibt festzuhalten, dass Neubaugebiete insbesondere in wachsenden Städten im Zusammenhang mit Stadterweiterungen eine große Rolle spielen und demnach im Rahmen dieser Arbeit im Folgenden keine Berücksichtigung finden. Vor dem Hintergrund werden auch die Abwarte- oder Beobachtungs- sowie Konsolidierungsgebiete nicht weiter analysiert, da es sich hier um Gebiete ohne akuten Handlungsdruck und demnach um keine Schrumpfungsgebiete (mehr) handelt.

Die *Bundestransferstelle Stadtumbau Ost* definiert *konsolidierte Gebiete* folgendermaßen: Diese Gebiete weisen durch einen hohen Anteil an selbstgenutztem Wohneigentum und/oder die hohe Standortqualität aktuell und perspektivisch keinen Handlungsbedarf in Bezug auf den Stadtumbau auf, sondern werden sich als "Selbstläufer" entwickeln. Sie besitzen weitgehend funktionierende städtebauliche Strukturen, die Sanierung des Wohnungsbestandes ist weit fortgeschritten, so dass hier, von Einzelstandorten abgesehen, in der Regel kein Abriss- bzw. Rückbaubedarf besteht. Es ist davon auszugehen, dass der Wohnungsbestand in diesen Gebieten konstant bleibt bzw. zunimmt. Insgesamt sind diese Gebiete durch eine hohe Attraktivität auf dem Wohnungsmarkt gekennzeichnet.⁴⁹¹

⁴⁸⁶ Vgl. *BMVBW (Hrsg.)*, Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost", S. 31f.

⁴⁸⁷ Vgl. Internetportal der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: <http://www.stadtumbau-ost.info>, Abruf vom 21. November 2007.

⁴⁸⁸ Es wird von *Goldschmidt/Taubenek* mit Recht kritisch bemerkt, dass diese (zusammengefasste) Gebietskategorie planerisch sehr fragwürdig zu sein scheint, da das Offenhalten der Zukunft eines Quartiers oder gar eines ganzen Stadtteils praktisch kaum vorstellbar ist. Vgl. hierzu genauer dies., in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 2, Kapitel Z I, Rn 764 (16. Lfg. 2005).

⁴⁸⁹ Vgl. *Stadt Cottbus (Hrsg.)*, 1. Fortschreibung Stadtumbaukonzept der Stadt Cottbus, Endbericht Februar 2006, S. 139 und Karte Nr. 12 (Aktivierungspotentialflächen).

⁴⁹⁰ Vgl. beispielsweise die Gebietskategorien in *BMVBW (Hrsg.)*, Stadtumbau in den neuen Ländern, S. 8; *BMVBW (Hrsg.)*, Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost", S. 31f.; *Goldschmidt*, FuB 2005, S. 122ff., 124 sowie *Reuter*, FuB 2005, S. 97ff., 98.

⁴⁹¹ Vgl. <http://www.stadtumbau-ost.info>, Abruf vom 21. November 2007.

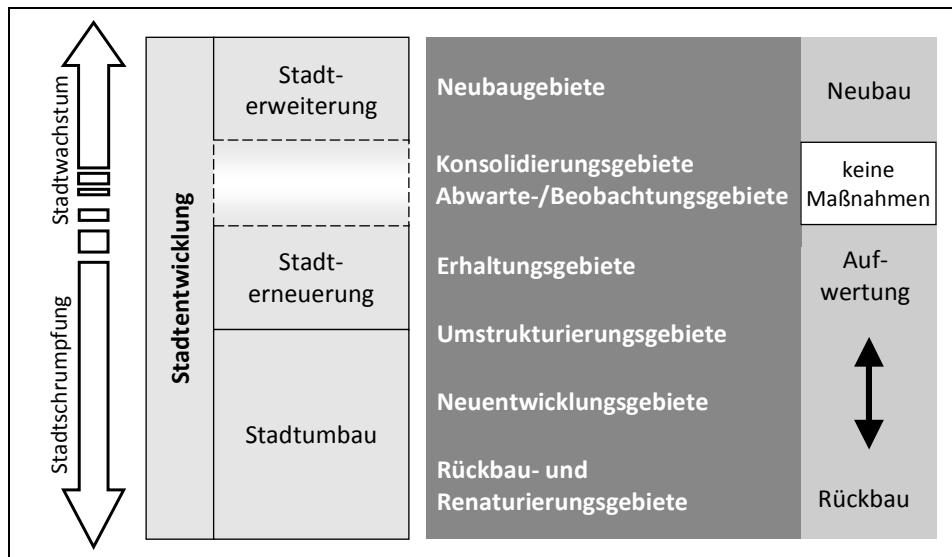


Abbildung 2.14: Einordnung der Gebietskategorien in den Gesamtkontext der Stadtentwicklung.

2.5.2.3 Erhaltungsgebiete

Ausgehend von den im obigen Abschnitt skizzierten Entwicklungsperspektiven kann für so genannte Erhaltungsgebiete folgende Definition gegeben werden:⁴⁹²

Erhaltungsgebiete sind für das Stadtbild prägende und somit erhaltungswerte Gebiete, die über zum Teil erhebliche städtebauliche Missstände in Form von Angebotsdefiziten und Mängeln in der Wohn(umfeld)qualität verfügen. Unter Beibehaltung bzw. Wiederherstellung der vorhandenen städtebaulichen Grundstruktur besteht das Entwicklungsziel darin, insbesondere durch Aufwertungsmaßnahmen die Qualität von Wohnungen und Wohnumfeld zu sichern und zu stärken. Nur vereinzelt werden Abriss- und Rückbaumaßnahmen durchzuführen sein, diese erfolgen jedoch in erster Linie zur Aufwertung des Quartiers und erst in zweiter Linie zur Reduzierung des Wohnungsbestandes.

Erhaltungsgebiete		
Synonyme	<ul style="list-style-type: none"> Sicherungsgebiete⁴⁹³ Aufwertungsgebiete⁴⁹⁴ 	
Entwicklungsziele	<ul style="list-style-type: none"> Stabilisierung/Erhalt der städtebaulichen Struktur Erhaltung/Stärkung der Wohnfunktionen 	
städtebauliche Maßnahmen	im Wesentlichen Aufwertungsmaßnahmen, punktuelle Rückbau- sowie Neubaumaßnahmen	
Beispielgebiete (allgemein)	Innenstadtbereiche/Historische Stadtkerne, Gründerzeitquartiere, Denkmalbereiche, Erhaltungsgebiete gemäß § 172 BauGB, Siedlungen der 1920er Jahre (Neues Bauen)	
Beispielgebiete (konkret)	<ul style="list-style-type: none"> Bremerhaven-Lehe, -Geestemünde, -Wulsdorf Leipziger Osten Wilhelmshaven-Südstadt/Bant 	
		hellgrau: bebaute Fläche grau: Aufwertung/Erhaltung dunkelgrau: Neubebauung Striche: öffentl. Grünfläche

Tabelle 2.16: Charakteristika von Erhaltungsgebieten.

⁴⁹² Vgl. diesbezgl. auch die Definitionen zu Erhaltungsgebieten der Bundestransferstelle Stadtbau Ost, <http://www.stadtbau-ost.info>, Abruf vom 21. November 2007 sowie von *BMVBW (Hrsg.)*, Stadtbau in den neuen Ländern, S. 8 und *Kötter*, fub 2006, S. 175ff., 181. Der Begriff des Erhaltungsgebietes wird hier nicht im Sinne des besonderen Städtebaurechts nach § 172 BauGB (Erhaltungssatzung) verwendet.

⁴⁹³ Vgl. *Reuther*, in: *BMVBW (Hrsg.)*, Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtbau Ost“, S. 17.

⁴⁹⁴ Vgl. Gebietskulissen für den Stadtbau der Stadt Cottbus. Stadtbaukonzept Cottbus, Fortschreibung 2005.

Zumeist sind Erhaltungsgebiete in innerstädtischen Lagen zu finden. Sie sind in der Regel gekennzeichnet durch eine alte Bausubstanz, eine hohe bauliche Dichte sowie ein oft unattraktives Freiraumangebot.

In Bezug auf seine Problemlagen und Entwicklungsziele ist der Gebietstyp Erhaltungsgebiet allerdings bei weitem nicht neu: So entsprechen die Strategien und Maßnahmen im Wesentlichen der einer *Objektsanierung*, welche bereits seit Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes im Jahre 1971 bekannt ist.⁴⁹⁵

Das anzuwendende städtebauliche Instrumentarium für Erhaltungsgebiete soll, wie auch bei den anderen Gebietskategorien, erst in den folgenden Kapiteln analysiert werden. An dieser Stelle sei allerdings bereits erwähnt, dass sich die Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen in Erhaltungsgebieten wegen der zumeist heterogenen Eigentümerstruktur als äußerst schwierig gestaltet.

2.5.2.4 Umstrukturierungsgebiete

In Anlehnung an die Definitionen der *Bundestransferstelle Stadtumbau Ost* sowie von *Kötter* können Umstrukturierungsgebiete wie folgt beschrieben werden:⁴⁹⁶

Umstrukturierungsgebiete sind Gebiete, die vielfältige Substanz- und/oder Funktionsschwächen aufweisen. Die Umstrukturierung umfasst die deutliche Reduzierung des Wohnungsbestandes bei gleichzeitiger Sicherung und Aufwertung der verbleibenden Wohnungen. Zumeist handelt es sich bei dieser Gebietskulisse um strukturschwache und funktionsgestörte Altbauquartiere, deren Gebietsstruktur durch horizontalen Rückbau in den Blockinnenbereichen, vertikalen Rückbau von Gebäuden am Blockrand sowie durch Aufwertung der verbleibenden Wohnungen attraktiver gestaltet werden soll. In Bezug auf eine etwaige Nutzungsänderung bietet sich eine Umwandlung von Geschosswohnungen in Eigentumswohnformen bis hin zum Reihenhaus an.

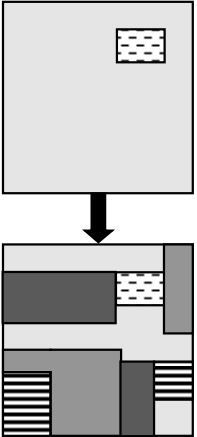
Umstrukturierungsgebiete		
Entwicklungsziele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduzierung des Wohnungsbestandes ▪ Sicherung und Aufwertung der verbleibenden Wohnungen 	
städtebauliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufwertungsmaßnahmen ▪ Rückbaumaßnahmen ▪ punktuelle Neubaumaßnahmen 	
Beispielgebiete (allgemein)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Altbauquartiere ▪ innerstädtische Gemengelagen ▪ z.T. auch Großsiedlungen mit Wohnungsleerstand und infrastrukturellen Defiziten <p><i>einerseits:</i> Standorte mit hoher Lagegunst, die zur Stabilisierung einer Aufwertung der Wohnqualität bedürfen</p> <p><i>andererseits:</i> Gebäudebestände mit geringer Lagegunst bzw. Bewohnerakzeptanz, durch deren Rückbau benachbarte Wohnlagen aufgewertet oder Freiflächenpotentiale gewonnen werden können⁴⁹⁷</p>	
Beispielgebiete (konkret)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bremen-Osterholz-Tenever ▪ Bremerhaven-Leherheide-West, -Grünhöfe ▪ Halle-Heide-Nord ▪ Leipzig-Grünau 	
		<p>hellgrau: bebaute Fläche</p> <p>grau: Aufwertung/Erhaltung</p> <p>dunkelgrau: Neubebauung</p> <p>Striche: öffentl. Grünfläche</p> <p>Linien: Renaturierung</p>

Tabelle 2.17: Charakteristika von Umstrukturierungsgebieten.

⁴⁹⁵ Vgl. ausf. zur Objektsanierung: *Schindhelm/Wilde*, NVwZ 1992, S. 747ff., 748.

⁴⁹⁶ Vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, <http://www.stadtumbau-ost.info>, Abruf vom 21. November 2007 sowie *Kötter*, fub 2006, S. 175ff., 181.

⁴⁹⁷ Vgl. *Stadt Leipzig Dezernat für Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.)*, Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung, Teilplan Großsiedlungen, S. 22.

Je nachdem welcher spezifische Strategieansatz im Gebiet überwiegt, können Umstrukturierungsgebiete mit dem Schwerpunkt Erhaltung und Aufwertung sowie Umstrukturierungsgebiete mit dem Schwerpunkt Bestandsreduzierung voneinander unterschieden werden.⁴⁹⁸ Letztere wurden vom ehemaligen *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* auch als „Umstrukturierungsgebiete mit hohem Schrumpfungsanteil“ bezeichnet.⁴⁹⁹

Bei den Umstrukturierungsgebieten handelt es sich wiederum um keinen neuen Gebietstypus. Auch wenn sich die städtischen Problemlagen – verursacht insbesondere durch den Bevölkerungsrückgang und den damit zusammenhängenden Wohnungsleerstand – verschärft haben, so entsprechen die durchzuführenden Umstrukturierungsmaßnahmen im Wesentlichen einer Blocksanierung, die bereits aus der Stadterhaltung/-erneuerung bekannt ist.

2.5.2.5 Neuentwicklungsgebiete

Die Bezeichnung Neuentwicklungsgebiete steht für städtebaulich integrierte Quartiere, in denen aufgrund eines nicht mehr marktgängigen Wohnungsbestandes (z.B. Geschosswohnungsbau) ein umfassender Rückbau mit anschließender Neubebauung (z.B. durch Ein- bzw. Zweifamilienhäuser) erfolgen soll. Bei den vereinzelt vorhandenen erhaltenswerten Gebäuden sind, soweit notwendig, Aufwertungsmaßnahmen durchzuführen.⁵⁰⁰

Dieser Gebietstyp wird auszuweisen sein, wenn bei der derzeit noch vorhandenen Bebauung Aufwertungsmaßnahmen nicht mehr rentabel sind (z.B. bei nicht mehr nachgefragten Gebäudetypologien), die Entwicklungsperspektive des Standortes aber dennoch eine bauliche Nachnutzung in Form von bedarfsgerechten Funktionen zulässt. Hier bieten sich Wohnformen im Zusammenhang mit dem altengerechten Wohnen, aber auch Umnutzungen der freigelegten Flächen in Gewerbe-, Einzelhandels-, Freizeit- und Erholungsflächen an.⁵⁰¹

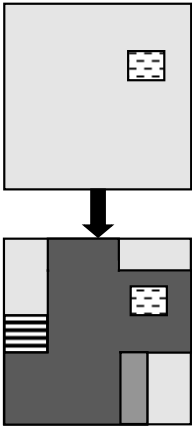
Neuentwicklungsgebiete		
Synonyme	Umstrukturierungsgebiete (- flächenhafter Abriss) ⁵⁰²	
Entwicklungsziele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ umfassender Abbruch ▪ Erhalt von wenigen Gebäuden ▪ anschließende Neubebauung 	
städtebauliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ punktuelle Aufwertungsmaßnahmen ▪ Rückbaumaßnahmen ▪ umfassende Neubaumaßnahmen 	
Beispielgebiete (allgemein)	noch zum Teil bewohnte Großsiedlungen des ehemaligen „komplexen Wohnungsbaus“ der DDR (Plattenbaugebiete)	
Beispielgebiete (konkret)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Albstadt-Riedstraße ▪ Chemnitz, Bornaer Höhe ▪ Gelsenkirchen, Güterbahnhof Schalke Süd ▪ Potsdam, Bornstedter Feld 	hellgrau: bebaute Fläche grau: Aufwertung/Erhaltung dunkelgrau: Neubebauung Striche: öffentl. Grünfläche Linien: Renaturierung

Tabelle 2.18: Charakteristika von Neuentwicklungsgebieten.

⁴⁹⁸ Siehe dazu ausf.: *Haller/Rietdorf (Hrsg.)*, Baukultur im Stadtumbauprozess, S. 24. *Dransfeld/Pfeiffer* differenzieren in ähnlicher Weise in Umstrukturierungsgebiete (mit punktuellen oder zeilenweisem Abriss) sowie Umstrukturierungsgebiete mit hohem Schrumpfungsanteil (mit flächenhaften Abrissmaßnahmen), vgl. dies., Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 14.

⁴⁹⁹ Vgl. *BMVBW (Hrsg.)*, Stadtumbau in den neuen Ländern, S. 8.

⁵⁰⁰ Vgl. zur Begriffsbestimmung auch *Goldschmidt/Taubenek*, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 2, Kapitel Z I, Rn 762 (16. Lfg. 2005).

⁵⁰¹ Vgl. *Kötter*, fub 2006, S. 175ff., 181.

⁵⁰² Häufig werden die sog. Neuentwicklungsgebiete den Umstrukturierungsgebieten zugeordnet, so z.B. auch in Bremerhaven-Leherheide-West. Der Grund hierfür liegt womöglich darin, dass das BMVBW bei seiner bereits im Jahr 2001 getroffenen Klassifizierung diesen Gebietstypus nicht vorgesehen hat. Vgl. *BMVBW (Hrsg.)*, Stadtumbau in den neuen Ländern, S. 8.

Die Vorgehensweise bei Neuentwicklungsgebieten entspricht im Wesentlichen einer Flächensanierung, im Zuge derer das Gebiet durch umfassenden Abriss nach erfolgtem Umzugsmanagement für eine Neuentwicklung aufbereitet wird. Die Neubebauung ist am aktuellen und künftigen Wohnungsmarkt zu orientieren.

2.5.2.6 Rückbau- und Renaturierungsgebiete

Im Gegensatz zu Neuentwicklungsgebieten ist bei Rückbau- und Renaturierungsgebieten nach erfolgtem (Komplett-)Rückbau der Gebäude und Infrastruktur auf den verbleibenden Flächen keine Neubebauung mehr vorgesehen. Aufgrund eines erheblichen Wohnungsleerstands und einer fehlenden Entwicklungsperspektive des Gebietes aufgrund eines weiter prognostizierten Bevölkerungsrückgangs besteht die überwiegende Nachnutzung in der Begrünung oder Bewaldung der Flächen (daher auch die Bezeichnung als Renaturierungsgebiete).⁵⁰³

Rückbau- und Renaturierungsgebiete werden vor allem in den Stadtrandlagen stark schrumpfender Städte zu finden sein, in denen gemäß des Leitbildes der kompakten Stadt⁵⁰⁴ ein flächenhafter Rückbau von außen nach innen erfolgt. Inwieweit die renaturierten Flächen nur eine Zwischennutzung darstellen, kann noch nicht abschließend beurteilt werden; Prognosen und Vorausberechnungen lassen allerdings darauf schließen, dass sich diese Form der Nachnutzung an vielen Orten als langfristige Folgenutzung etablieren wird.⁵⁰⁵

Rückbau- und Renaturierungsgebiete		
Synonyme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schrumpfungsgebiete⁵⁰⁶ ▪ Abrissgebiete ▪ Grünentwicklungsgebiete 	
Entwicklungsziele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vollständiger/umfassender Abbruch ▪ Begrünung/Bewaldung der freiwerdenden Flächen 	
städtebauliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückbaumaßnahmen ▪ Aufwertungsmaßnahmen i.S. einer Renaturierung 	
Beispielgebiete (allgemein)	Großsiedlungen am Stadtrand mit erheblichem Leerstand und ohne Entwicklungsperspektiven	
Beispielgebiete (konkret)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Halle Waldstadt Silberhöhe ▪ Leipzig, Rabet ▪ Schwedt, Am Waldrand ▪ Dessau, Umstrukturierungsbereiche „Grün“ 	
		hellgrau: bebaute Fläche Striche: öffentl. Grünfläche Linien: Renaturierung

Tabelle 2.19: Charakteristika von Rückbau- und Renaturierungsgebieten.

Im Vergleich zu den bisher genannten Gebietstypen ist die hier erläuterte Handlungsoption den veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der demografischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsprozesse der letzten Jahre zuzuschreiben und dementsprechend in der deutschen Stadtentwicklung als relativ neu einzustufen. Während punktuelle Abriss- und Rückbaumaßnahmen im Sinne einer Gebietsumstrukturierung bzw. –neuentwicklung schon länger durchgeführt werden, so ist die Notwendigkeit einer flächenhaften Renaturierung von ehemals bebauten Gebieten aufgrund eines erheblichen Nachfragerückgangs in diesem Ausmaß als bisher einmalig einzustufen.

⁵⁰³ Vgl. zur Begriffsbestimmung auch Goldschmidt, FuB 2005, S. 122ff., 124 und Reuter, FuB 2005, S. 97ff., 98.

⁵⁰⁴ Vgl. Abschnitt 2.4.3.1.

⁵⁰⁵ Genannt sei an dieser Stelle beispielhaft die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, die von einer Einwohnerzahl Deutschlands von 74 bis knapp 69 Millionen im Jahre 2050 ausgeht, vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 5.

⁵⁰⁶ Vgl. BMVBW (Hrsg.), Stadtbau in den neuen Ländern, S. 8.

2.5.2.7 Zwischenfazit

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Grenzen zwischen den einzelnen Gebietskategorien nicht als starr anzusehen sind. Die Übergänge sind fließend, so dass beispielsweise in Umstrukturierungsgebieten durchaus Abschnitte enthalten sein können, die punktuell eher den Charakter eines Erhaltungsgebietes verkörpern, und umgekehrt.⁵⁰⁷ Aufgrund des informellen Charakters der Gebietsausweisung bleibt es der Gemeinde überlassen, nahezu beliebige Gebietstypen entsprechend dem Handlungsdruck zu definieren und das zugehörige Stadtgebiet demgemäß einzuteilen (vgl. Abbildung 2.15).

Für die meisten Städte und Gemeinden Ostdeutschlands ist dies wegen der erhöhten Problemlagen auch schon im Rahmen der Erstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte (als Voraussetzung für eine Förderung im Programm Stadtumbau Ost) geschehen. Dagegen ist für die alten Bundesländer zu konstatieren, dass eine Gebietsklassifizierung noch weitgehend aussteht, zumeist allerdings vor dem Hintergrund, dass Schrumpfungsbereiche noch nicht in diesem Ausmaße vorhanden sind.

Gerade im Hinblick auf die in Abschnitt 2.4 erläuterten Zielvorstellungen und Leitbilder im Stadtumbau ist eine frühzeitige Gebietsdifferenzierung aber durchaus wünschenswert, da so bereits eine erste nachhaltige Steuerung der Stadtumbaumaßnahmen festgelegt werden kann. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass im Sinne einer kompakten Stadtentwicklung den erhaltenswerten innerstädtischen Bereichen die Kategorie Erhaltungsgebiet zukommt, wohingegen Gebiete in städtebaulichen Randlagen als Rückbau- und Renaturierungsgebiete ausgewiesen werden können.

Inwieweit allerdings in diesen Gebieten tatsächlich städtebaulich eingegriffen wird, hängt im Wesentlichen von stadtpolitischen Entscheidungen und vorhandenen finanziellen Mitteln (v.a. Fördermitteln) ab. Zudem erschweren weitere Rahmenbedingungen (z.B. fehlende Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung, heterogene Eigentümerstruktur) die Umsetzung von städtebaulich notwendigen Maßnahmen.⁵⁰⁸

Anhand des definierten Maßnahmenspektrums soll im folgenden Kapitel 3 untersucht werden, welches städtebauliche Instrumentarium für die einzelnen Gebietskategorien eingesetzt werden kann.

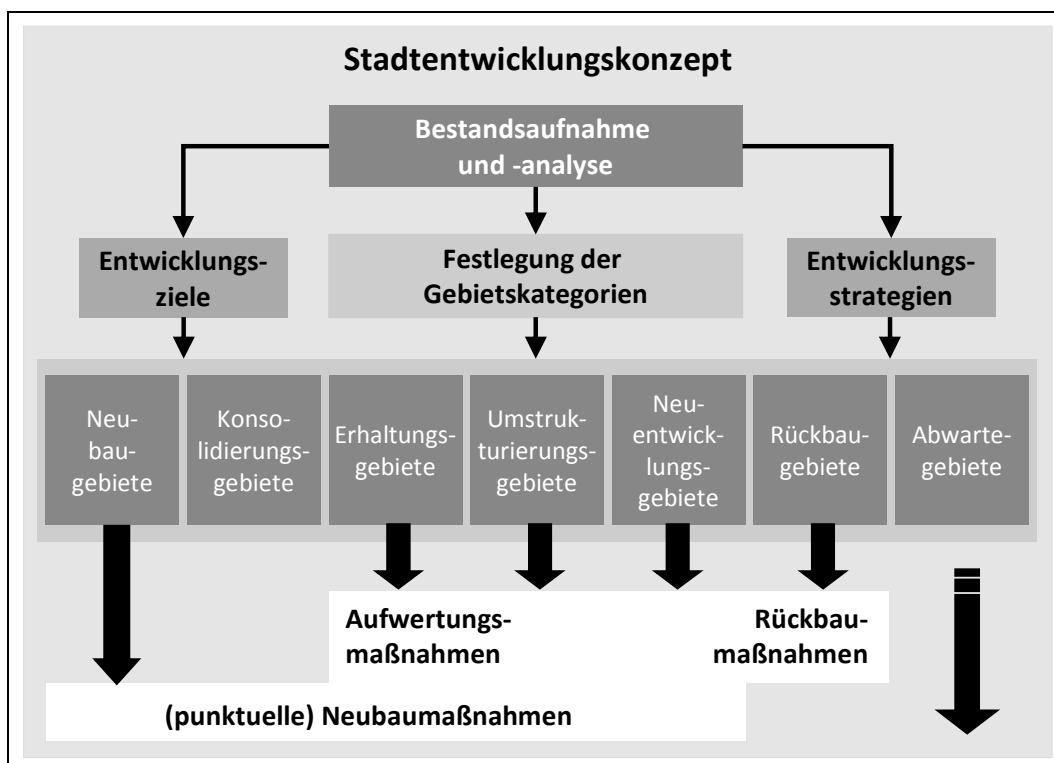


Abbildung 2.15: Gebietskategorien für die Stadtentwicklung.

⁵⁰⁷ Vgl. hierzu auch Neumann, FuB 2002, S. 207ff., 213.

⁵⁰⁸ So auch Dransfeld/Pfeiffer, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 14f.

2.6 Fazit „Stadtumbau als kooperativer Prozess“

„Es ergibt keinen Sinn, wenn wir Altbauten sanieren, und dann kommen nur japanische Touristen, die die leeren Wohnungen fotografieren.“
Karl-Heinz Daehre 2007⁵⁰⁹

Die Zielsetzung der vorangegangenen Abschnitte bestand darin, Begriff, Akteure, Kooperationsbedarf, Strategien, Maßnahmen und Gebietskulissen des Handlungsfelds Stadtumbau zu beleuchten. Dargestellt wurden im Wesentlichen nur jene aktuellen Handlungsansätze, die für das Verständnis der weiteren Untersuchungen in den nachfolgenden Kapiteln von grundlegender Bedeutung sind (vgl. nachstehende Tabelle).⁵¹⁰

Anlass/ Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ demografischer Wandel (insb. erheblicher Bevölkerungsrückgang) ▪ wirtschaftlicher Strukturwandel (insb. wirtschaftlicher Niedergang) ▪ Parallelität von Wachstum und Schrumpfung
Raumbezug	Gesamtstadt (im besten Fall: Stadtregion)
Zeithorizont	Daueraufgabe der Stadtentwicklung
Hauptakteure	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadt/Gemeinde ▪ Wohnungswirtschaft ▪ Bürger
Zielsetzung	umfassende funktionale Anpassung der bestehenden Stadtstruktur an die heutigen Bedürfnisse und zukünftigen Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft
Strategien und Maßnahmen	Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen durch: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufwertung und Anpassung ▪ Um- und Wiedernutzung von baulichen Anlagen ▪ Rückbau leerstehender Objekte und brachgefallener Grundstücke mit anschließender Renaturierung, Zwischennutzung oder Neubau nachfragegerechter Nutzungen ▪ Sicherung/Konservierung von brachgefallenen Grundstücken und leer stehenden Objekten, insbesondere bei baukultureller/städtebaulicher Bedeutung
Gebietskategorien	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhaltungsgebiete ▪ Umstrukturierungsgebiete ▪ Neuentwicklungsgebiete ▪ Rückbau- und Renaturierungsgebiete
weitere Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gesamtgesellschaftliche Aufgabe ▪ lernendes System ▪ integrativer ganzheitlicher Prozessansatz

Tabelle 2.20: Wesentliche Eigenschaften des Handlungsfeldes Stadtumbau.

Die Tabelle spiegelt im besonderen Maße die Komplexität und Vielschichtigkeit des Aufgabenfelds Stadtumbau wider. Aufbauend auf erheblichen Bevölkerungsverlusten und dem Brachfallen von Flächen und Objekten, die sich ungleichmäßig und z.T. unvorhersehbar über die gesamte Stadt(-region) erstrecken, ergibt sich eine Vielzahl an Stadtumbaustrategien und -maßnahmen zur erfolgreichen Bewältigung dieser Anpassungsprozesse. Aufgrund der Vielzahl an betroffenen Akteuren und den damit fast zwangsläufig verbundenen städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und individuellen Zielkonflikten bedarf es eines deutlich höheren Steuerungs- und Koordinierungsaufwands von Seiten der Gemeinde im Vergleich zur Stadterweiterung oder Stadterneuerung. Angesichts der Dimension der Problemlagen sollten im Stadtumbau daher kooperative Verfahren zur Anwendung kommen, die unter Einbeziehung aller relevanten Akteursgruppen Lösungsansätze für die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen liefern (vgl. Kapitel 3).

Darüber hinaus haben die vorangegangenen Abschnitte den Prozesscharakter des Stadtumbaus aufgezeigt. Der **idealtypische Stadtumbauprozess** besteht demnach aus den klassischen Phasen der Analyse, Planung, Realisierung (Umsetzung) und Kontrolle (vgl. Abbildung 2.16).

⁵⁰⁹ Karl-Heinz Daehre, Bauminister von Sachsen-Anhalt, auf dem Symposium des Bundes Deutscher Architekten (BDA) „Städte aufwerten. Mehr Qualität für den Stadtumbau Ost“ in Weißenfels am 7. März 2007, zitiert aus Grünzig, Krankgeschrumpft, in: FAZ vom 5. April 2007, S. 39.

⁵¹⁰ In dieser Arbeit wurden bspw. die den Stadtumbauprozess kennzeichnenden Komponenten „Bestandsaufnahme und -analyse“ und „Prozessevaluation“ weitgehend ausgeklammert, da sie für das zu untersuchende städtebauliche Instrumentarium nicht relevant erscheinen.

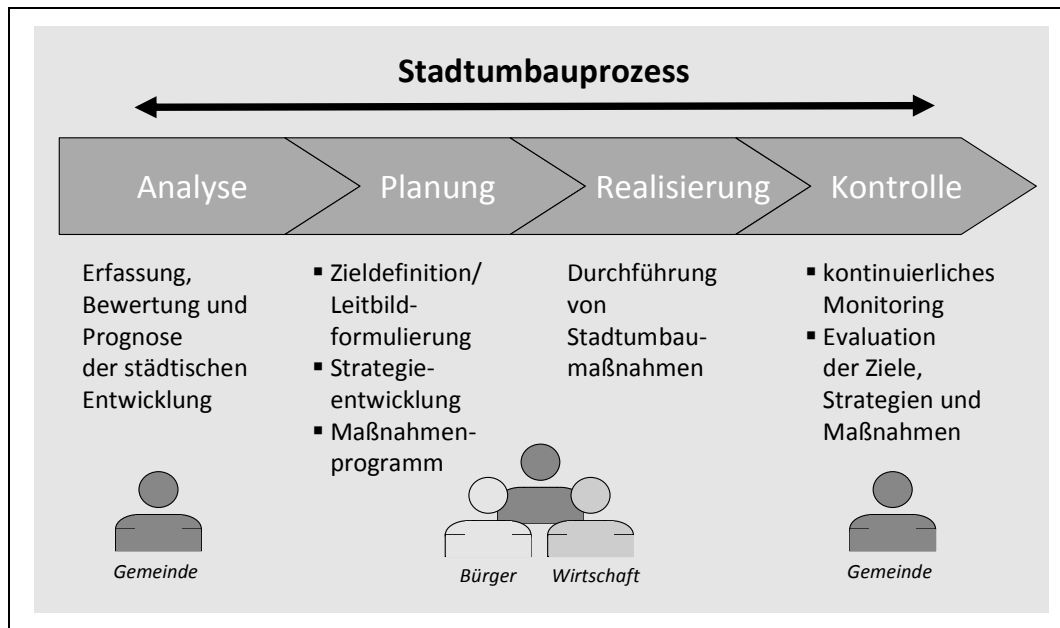


Abbildung 2.16: Ablauf eines idealtypischen Stadtumbauprozesses.

Eine wesentliche Basis für die Stadtumbauplanung stellt eine umfassende *Bestandsaufnahme und -analyse* der demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt dar. Aufgrund der umfangreichen Datenerhebungen, die stadtregionale bzw. gesamtstädtische wie auch teilräumliche Beobachtungen beinhalten sollten, bietet sich der Aufbau eines Monitoringsystems für die Stadtentwicklung an, das gleichzeitig auch zur Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen herangezogen werden kann.⁵¹¹ Mit Hilfe des Instruments lässt sich dann z.B. feststellen, welche Stadt-Umland-Prozesse sich in Bezug auf Wanderungsbewegungen oder der regionalen Wohnungsnachfrage ergeben haben bzw. in welchen Quartieren die Leerstandsentwicklung besonders drastisch zugenommen hat. Die Ergebnisse des Monitorings können dann für wichtige Entscheidungen der Stadtentwicklung herangezogen werden; im Rahmen des Stadtumbaus bilden sie sinnvollerweise die Grundlage für die weitere Prioritätensetzung und Maßnahmenkoordinierung. Insgesamt ist durch die verbesserte Informationsgrundlage ein zielgerichteter Einsatz von Ressourcen und Fördermitteln möglich, was gerade in Zeiten knapper Kassen besonders wichtig ist.⁵¹²

In den weiteren Schritten sind die *Ziele* der Stadtumbauplanung zu definieren sowie *Leitbilder* zu formulieren. Wie in Abschnitt 2.4 dargestellt wurde, lässt sich die Bewältigung des demografischen und wirtschaftlichen Wandels nicht ohne Wertmaßstäbe und Zielvorstellungen bewerkstelligen. Während die Aufstellung der allgemeinen Zielsetzungen des Stadtumbaus dem Gesetzgeber obliegt (vgl. § 171a BauGB), so gehört die Formulierung der gesamtstädtischen Zielvorstellungen und Leitbilder in die Kompetenz der zuständigen kommunalen Entscheidungsorgane. Beides sind politische Aufgaben, die im bestmöglichen Konsens mit den weiteren Akteuren des Stadtumbaus beschlossen werden sollten.

Der Planungsprozess mündet in konkreten Strategie- und Maßnahmenvorschlägen für die einzelnen Stadtumbaugebiete, wobei es sich im Wesentlichen um *Strategien* und *Maßnahmen* zur Aufwertung des Wohnumfeldes (qualitative Veränderungen) sowie zur Reduzierung der Wohnungsbestände (quantitative Veränderungen) handeln wird. Hierbei sind aufgrund der knappen finanziellen Mittel Prioritätensetzungen vorzunehmen.

Schließlich bildet die *Wirkungskontrolle* eine wichtige Stütze für den Stadtumbau, der als lernendes System zu begreifen ist. Im Rahmen einer Evaluierung der Maßnahmen und Projekte auf allen Ebenen (Bund, Land, Gemeinde, Stadtumbaugebiete) ist es notwendig, die erzielten Erfolge ebenso wie die auftretenden Probleme

⁵¹¹ Als gutes Beispiel kann das kleinräumige Monitoring des Stadtumbaus in Leipzig angesehen werden, dass im Rahmen des Forschungsfelds "Konzeption und Erprobung problemorientierter regionaler Berichtssysteme für eine nachhaltige Entwicklung" vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) von 2002 bis 2006 gefördert wurde, vgl. u.a. *Stadt Leipzig, Dezernat für Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.), Monitoringbericht 2007*.

⁵¹² Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.), Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven*, S. 66.

me frühzeitig zu identifizieren und hierauf ggf. mit einer Veränderung der eingesetzten Strategien und Maßnahmen zu reagieren. Ein solches systematisches Controlling existiert bislang allerdings nur in wenigen Bundesländern⁵¹³ bzw. Städten und Gemeinden.⁵¹⁴

Aufbauend auf den Untersuchungen in diesem Kapitel können abschließend folgende **Empfehlungen** für einen effiziente(re)n Stadtumbauprozess gegeben werden, die sich aufgrund des Schwerpunkts dieser Arbeit auf die Planungs- und Realisierungsphase konzentrieren:

- Für einen erfolgreichen Stadtumbauprozess bedarf es einer *konsensfähigen Gesamtzielsetzung*, innerhalb derer die einzelnen Maßnahmen variabel gestaltet werden können. Hierfür ist eine intensive Einbindung der Hauptakteursgruppen, insbesondere auch der Lokalpolitik, bereits in der Planungsphase notwendig, damit eine frühzeitige Identifikation mit den durchzuführenden Maßnahmen erreicht werden kann.⁵¹⁵
- Eine *kontinuierliche Akteursbeteiligung* sollte auch in der Umsetzungsphase erfolgen, und zwar im Sinne einer integrativen Bearbeitung der anstehenden Aufgaben. Hier gilt es in den kommenden Jahren, den Schwerpunkt der Einbindung und Zusammenarbeit von den Wohnungsunternehmen auf die privaten Kleineigentümer auszuweiten, deren Ansprache bisher vielfach noch unzureichend erfolgt ist. Nur hierdurch sind die noch offenen Problemlagen des Stadtumbaus zu lösen.
- Eine *Prozesssteuerung* des Stadtumbaus *an zentraler Stelle* (z.B. beim Stadtplanungsamt) vereinfacht die Koordination zwischen den verschiedenen Fachressorts und den Behörden sowie den weiteren Akteursgruppen (u.a. Kredit- und Wohnungswirtschaft) erheblich.
- Unerlässlich aufgrund der prekären Haushaltslage der Gemeinden werden *inhaltliche und räumliche Prioritätensetzungen* sein. Eine entsprechende Stadtumbauebietsausweisung sowie die Umsetzung von sog. Leuchtturmprojekten können dabei zu Initialwirkungen führen, u.a. zu einer verstärkten Investitionsbereitschaft privater Eigentümer oder Initiativen.
- *Stadtumbau benötigt Zeit*. Insbesondere für die Vorbereitung und Planung von Stadtumbaumaßnahmen sollten ausreichende Zeiträume einkalkuliert werden, aber auch einer schnellen Umsetzung kann eine Vielzahl an Hemmnissen entgegenstehen. Demgemäß sollte die Gemeinde davon absehen, z.B. durch Imagekampagnen bereits frühzeitig Zusagen zu geben oder zumindest Hoffnungen bei den betroffenen Bürgern zu wecken, die am Ende nicht erfüllt werden können.⁵¹⁶

Zusammenfassend hat das Kapitel 2 damit gezeigt, dass der Stadtumbau als ein äußerst komplexer und langfristiger Prozess anzusehen ist, der seit der Jahrtausendwende zwar erfolgreich angelaufen ist, für den es aber für einzelne Fragestellungen innerhalb der verschiedenen Teilschritte noch immer keine mustergültigen Problemlösungsmodelle gibt. Nach relativ schnell erfolgter Umsetzung zahlreicher Aufwertungs- und Rückbauvorhaben ist mittlerweile insbesondere in den problematischeren Stadtumbauebieten⁵¹⁷ ein Planungsstillstand zu verzeichnen, der u.a. in der fehlenden Kooperationsbereitschaft der betroffenen Akteure, einer nicht ausreichenden finanziellen Förderung und/oder Unsicherheiten in der Anwendung des z.T. neuen Planungsinstrumentariums für den Stadtumbau begründet liegt.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangsbedingungen besteht das Ziel der folgenden Untersuchung darin, das vorhandene städtebauliche Instrumentarium, das zur Durch- bzw. Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen erforderlich ist, auf dessen Anwendbarkeit im Stadtumbau zu analysieren und im Hinblick auf einen (kosten-)effizienten praktischen Einsatz weiter zu entwickeln. Dabei sollen insbesondere die Leistungsfähigkeit und die Grenzen des kooperativen Instrumentariums aufgezeigt werden.

⁵¹³ Eine kontinuierliche Prozessbeobachtung und Wirkungskontrolle erfolgt z.B. im Rahmen der Begleitforschung Stadtumbau Ost in Thüringen, vgl. <http://www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de/> sowie *Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hrsg.)*, Monitoringbericht 2007 der Begleitforschung. Ähnliche Ansätze gibt es in Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern.

⁵¹⁴ Die Städte Bremerhaven und Gelsenkirchen verwenden im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West erste Evaluierungssysteme. Während Bremerhaven eine indikatorengestützte Evaluierung von Projekten und Maßnahmen selbst durchführt, so stützt sich Gelsenkirchen auf eine Fremdevaluierung.

⁵¹⁵ Eine frühzeitige Identifikation der Wohnungsunternehmen mit den Stadtumbauplanungen kann u.a. dadurch erreicht werden, dass sich diese personell und finanziell an der Erstellung des Stadtentwicklungskonzeptes beteiligen (wie z.B. in der Stadt Bremerhaven).

⁵¹⁶ So geschehen z.B. in der Stadt Völklingen mit der Imagekampagne „Völklingen macht sich auf die Socken“.

⁵¹⁷ Hierzu zählen vor allen innerstädtische Quartiere mit heterogener Eigentümerstruktur.

3 Städtebauliches Instrumentarium zur Steuerung des Stadtumbaus

3.1 Methodischer Ansatz zur Bewertung des Instrumentariums

„Eine solche Stadtpolitik, die Schrumpfen bewusst zu steuern versucht, wird von sehr anderer Qualität sein als die bisherige.
Erstens: Sie wird politisch konfliktreicher sein. Verteilt werden nicht mehr Gewinne, sondern Verluste. [...] Zweitens: Eine solche Stadtpolitik wird einen anderen Gegenstand haben und damit andere Qualifikationen und andere Instrumente erfordern.“
Hartmut Häußermann; Walter Siebel 1987¹

3.1.1 Begriffsklärungen, Forschungsansatz und Erhebungsmethoden

Kurz zusammengefasst beschäftigt sich das dritte Kapitel mit den Fragen, welche städtebaulichen Steuerungsinstrumente im Stadtumbau zum Einsatz kommen können, welche Bedingungen hierbei zu Hemmnissen bzw. Erfolgen führen, und welche Rolle den Steuerungssubjekten wie den Steuerungsobjekten bei deren Implementierung zukommt.²

In Anbetracht dieser Forschungsfragen bedarf es allerdings zunächst zweier Vorklärungen. Einerseits erscheint es notwendig, den Forschungsansatz und die gewählten Erhebungsmethoden für die vorliegende Untersuchung genauer zu erläutern, andererseits sind Begriffsklärungen erforderlich, die das Verständnis der nachfolgenden Ausführungen erhöhen sollen. Was meint demnach der Begriff Steuerung, was ist unter einem städtebaulichen Instrument zur Steuerung des Stadtumbaus zu verstehen?

Ausgehend von diesen Fragestellungen soll zuerst dem Begriff der **Steuerung** nachgegangen werden. Im politischen Grundverständnis wird Steuerung als Bezeichnung für Aktivitäten und Konzepte begriffen, die eine zielgerichtete und zweckorientierte, d.h. politisch-absichtsvolle Gestaltung sozialer und ökonomischer Gegebenheiten bewirken wollen.³ Damit kann *politische bzw. staatliche Steuerung* definiert werden als „die konzeptionell orientierte Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt.“⁴ Ähnlich wird der Begriff auch von *Benz* gedeutet, der zu folgender Definition gelangt:⁵

„Als Steuerung wird die Art und Weise bezeichnet, in der ein bestimmtes Ziel gegenüber einem Adressaten durchgesetzt bzw. in der ein Adressat staatlicher Steuerung zu einem angestrebten Verhalten veranlasst wird.“

Vor dem Hintergrund des Untersuchungsansatzes dieser Arbeit lassen sich diese Definitionen auch auf die raum- bzw. stadtumbaubezogene Perspektive übertragen:

Definition: Steuerung im Stadtumbau

Mit Steuerung soll in der vorliegenden Arbeit die gezielte Einwirkung eines Hoheitsträgers, in diesem Fall regelmäßig des Staates oder einer kommunalen Gebietskörperschaft (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise), auf andere Akteure (Wirtschaft, Bürger) verstanden werden. Die Steuerung des Stadtumbaus steht damit für Strategien, Maßnahmen und Konzepte, die eine zielgerichtete Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen bezwecken (Steuerungsziel).

Grundsätzlich stehen dem Hoheitsträger zur Zielerreichung drei Möglichkeiten zur Verfügung, die auf den für den modernen Staat (ideal-)typischen Interaktionskonstellationen⁶ „Hierarchie“, „Wettbewerb“ und „Verhandlungen“ basieren⁷ und damit auch auf den Stadtumbau übertragbar erscheinen:

¹ Vgl. *Häußermann/Siebel*, Neue Urbanität, S. 152f.

² Steuerungssubjekte sind Personen oder handlungsfähige soziale Kollektive (im Stadtumbau insb. der Staat/die Gemeinde); Steuerungsobjekte sind alle diejenigen, die durch eine Steuerungsmaßnahme in ihrem Verhalten gezielt beeinflusst werden sollen (insb. Wohnungswirtschaft, Bürger). Vgl. zu den Definitionen *Becker*, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, S. 31.

³ Definition gemäß *Brockhaus – Die Enzyklopädie*.

⁴ Vgl. *Voigt*, in: ders. (Hrsg.), Der kooperative Staat, S. 33ff., 35 unter Berufung auf Renate Mayntz.

⁵ Vgl. *Benz*, Kooperative Verwaltung, S. 53.

⁶ Häufig wird im Zusammenhang mit Interaktionskonstellationen auch von „Formen der Handlungskoordination“ gesprochen.

⁷ Vgl. *Benz*, Der moderne Staat, S. 168 m.w.N. Für die Stadtentwicklung hat *Liebmann* erstmals eine derartige Dreiteilung der Steuerungsinstrumente vorgenommen, vgl. dies., Vom sozialistischen Wohnkomplex zum Problemgebiet? S. 192ff.

1. Der Hoheitsträger kann Ziele und Maßnahmen aufgrund seiner rechtlichen Möglichkeiten durchsetzen und dadurch Macht ausüben („*rechtliche bzw. hierarchische Steuerung*“).⁸
2. Er kann finanzielle Anreize setzen oder Leistungen erbringen („*finanzielle bzw. ökonomische Steuerung*“).
3. Er kann Entscheidungen aufgrund von Verhandlungen herbeiführen („*kommunikative bzw. kooperative Steuerung*“).⁹

	Hierarchie	Wettbewerb	Verhandlungen	
Interaktionsstruktur	<p>Gemeinde Wirtschaft Bürger</p>			
Interaktionsdauer	langfristig	kurze Dauer	längerfristig	
Entscheidungsmodi	einseitige Entscheidung	Sieg des Überlegenen	Mehrheitsentscheidung	Kompromiss o. Konsens

Abbildung 3.1: Interaktionskonstellationen im modernen Staat.

Unter Verhandlung soll hierbei eine Form von sozialer Interaktion zwischen gleichberechtigten Akteuren verstanden werden, die im Wege des direkten Austausches von Forderungen, Angeboten und Argumenten eine gemeinsame Entscheidung anstreben.¹⁰ Grundlage für eine Handlungskoordination im Wege von Verhandlungen ist damit ein diskursiver und kommunikativer Prozess der Gemeinde mit den relevanten Akteursgruppen des Stadtumbaus. Sofern diese akteursorientierte Steuerung im Wesentlichen auf Information und Überzeugung beruht, kann auch von einer „*persuasiven Steuerung*“ gesprochen werden.

Da Städtebau immer zu einem großen Teil auch Kommunikation ist,¹¹ ist auch im Rahmen des Stadtumbaus davon auszugehen, dass dem kooperativen Steuerungsmodus eine besondere Bedeutung zukommt. Aufgrund der Tatsache, dass die neu eingeführten Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB konsensuellen bzw. vertraglichen Vereinbarungen sogar einen Vorrang gegenüber der einseitigen Machtausübung der Gemeinde einräumen, kann gar von einem Paradigmenwechsel von der hierarchischen zur kooperativen Steuerung gesprochen werden: Die Steuerung des Stadtumbaus resultiert folglich aus dem Handeln zahlreicher Akteure und nicht nur aus dem alleinigen Agieren der Gemeinde.

Damit ist für das Handlungsfeld des Stadtumbaus an dieser Stelle aber bereits fraglich, ob eine umfassende (rechtliche) Steuerungskraft der Gemeinde gegenwärtig noch existent ist oder ob sich nicht Steuerungsverluste im Zusammenhang mit der zunehmenden Einflussnahme der anderen Akteursgruppen, insbesondere der Wohnungswirtschaft, ergeben haben. Handelt es sich nicht vielmehr nur noch um *Steuerungsbemühungen*¹² von Seiten der öffentlichen Akteure? Ist ein Rückgang rechtlicher Steuerung zu verzeichnen, z.B. dergle-

⁸ Vgl. hierzu auch Becker, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, S.37: „Hierarchie ist der typische Modus etatistischer Steuerung: Staatliche Organe treffen für die Gesellschaft verbindliche Entscheidungen, die durch eine von diesen Organen eingesetzte und ihnen verantwortliche Exekutive mit zumindest in der Reserve gehaltenen autoritativen, einseitig-hoheitlichen Mitteln notfalls gegen die Präferenzen der der Hierarchie Unterworfenen durchgesetzt werden.“ Ein Beispiel aus dem Instrumentenkanon des Stadtumbaus stellen die städtebaulichen Gebote dar.

⁹ Zur Abgrenzung von Kommunikation von Kooperation vgl. ausf. Abschnitt 3.4.1.

¹⁰ Definition gemäß Benz, Verhandlungen, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 106ff., 106.

¹¹ Vgl. Sieverts, Fünfzig Jahre Städtebau, S. 103.

¹² So zu Recht Haller/Liebmann, BDI 2/2002, S. 34ff., S. 46 und Selle, DISP 169 (2007), S. 17ff., 22. Die Steuerungsfähigkeit der Gemeinde ist im Rahmen des Stadtumbaus z.B. bereits in Frage zu stellen, wenn es sich aufgrund der kommunalen Finanznot lediglich um punktuelle Eingriffe handelt.

stalt, dass die Gemeinde das vorhandene Instrumentarium (z.B. die städtebaulichen Gebote) nicht mehr vollständig nutzt?

Im Hinblick auf die Steuerungsversuche der räumlichen Entwicklung konstatiert *Selle* in diesem Zusammenhang wie folgt:¹³

„Das Steuerungshandeln öffentlicher Akteure trägt zur räumlichen Entwicklung bei, ohne sie lenken zu können. Auf der Ebene der gesamten Stadtentwicklung findet keine Steuerung statt. Es gibt also »Beiträge zur« und Steuerungen »in der« Stadtentwicklung, aber keine zentrale öffentliche Steuerung »der« Entwicklung von Stadt und Raum.“

Bezogen auf eine Teilmenge der Stadtentwicklung, namentlich dem Handlungsfeld des Stadtumbaus, sollen die nachfolgenden Abschnitte hinsichtlich einer Überprüfung der Richtigkeit dieser These weiteren Aufschluss liefern.

Des Weiteren ist in Bezug auf die drei genannten Interaktionsformen einschränkend festzustellen, dass es sich in der Stadtumbaupraxis zumeist um keine Reinformen handeln wird. Mischformen durch mannigfaltige Kombinationen zwischen den Idealtypen sind denkbar, z.B. in Form von per se hoheitlichen Instrumenten wie der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, in deren Rahmen aber eine Vielzahl an vertraglichen Regelungen mit den Sanierungsbetroffenen möglich ist.

Das Beispiel legt bereits nahe, dass es noch der Klärung eines zweiten Begriffs, und zwar des „Instruments“ bedarf, ohne das eine „Implementierung“ der Steuerung unmöglich erscheint.

Sinning stellt im Zusammenhang mit der Begrifflichkeit **Instrument** fest, dass es weder in der Planungspraxis noch in den Planungswissenschaften eindeutige Begriffsbestimmungen und Definitionen gibt.¹⁴ In Anlehnung an eine Beschreibung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung definiert *Sinning* Instrumente als „Mittel und Handwerkszeuge, mit deren Hilfe Überlegungen zur Gestaltung und Entwicklung der Raum- und Siedlungsstrukturen initiiert, konkretisiert, ausformuliert und umgesetzt werden können.“¹⁵ Ähnlich wird der Begriff von *Hübler* definiert: „Instrumente sind Mittel (oder auch Maßnahmen), mit denen Planung realisiert oder implementiert wird.“¹⁶ Auf den Stadtumbau übertragen und als Grundlage für die vorliegende Arbeit soll folgende Arbeitsdefinition für den Instrumentenbegriff dienen:

Definition: Instrumente im Stadtumbau

Instrumente im Stadtumbau sind Lenkungs- und Steuerungsmechanismen, mit deren Hilfe eine zielgerichtete Planungsrealisierung unter Schrumpfbedingungen ermöglicht werden soll.

Die Instrumente werden damit eingesetzt, um die Durchführung bestimmter Maßnahmen zu fördern (z.B. den Rückbau eines Gebäudes durch den Einsatz von Fördermitteln) oder die dazu dienen, nicht erwünschtes Handeln zu verhindern (z.B. Rückbau von baukulturell wertvollen Gebäuden infolge von Denkmalschutzaufgaben). Abschnitt 3.1.2 differenziert die instrumentellen Handlungsmöglichkeiten im Stadtumbau genauer.

Ziel der Kapitel 3 und 4 ist es damit, das existierende städtebauliche Instrumentarium für den Stadtumbau umfassend zu analysieren, zu bewerten und ggf. fortzuentwickeln. Im Mittelpunkt steht die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums (vgl. zu den Beurteilungskriterien Abschnitt 3.1.3), wobei der Forschungsansatz dabei von den in Abschnitt 1.1 genannten Hypothesen ausgeht.

Diese Hypothesen sollen im Fortgang der Arbeit überprüft werden, und zwar unter Verwendung von typischen **Erhebungsmethoden** der Sozialforschung. Im Vordergrund des Erkenntnisinteresses stehen dabei die bisher nur unzureichend untersuchten vertraglichen Instrumente des Stadtumbaurechts, deren Potentiale und Restriktionen im besonderen Maße herausgearbeitet werden sollen.

Ausgehend von diesem Forschungsansatz ist daher zunächst eine Entscheidung zwischen der Vielzahl an existierenden Methoden der qualitativ-empirischen Sozialforschung zu treffen.¹⁷ Für die Analyse der zu beantwortenden Forschungsfragen erscheint eine Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden

¹³ Vgl. *Selle*, Planen. Steuern. Entwickeln, S. 114.

¹⁴ Vgl. *Sinning*, Kommunikative Planung, S. 18.

¹⁵ Vgl. hierzu wiederum *Sinning*, Kommunikative Planung, S. 18 auf Grundlage von *ARL (Hrsg.)*, Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen, S. 14.

¹⁶ So *Hübler*, Methoden und Instrumente der räumlichen Planung, in: *ARL (Hrsg.)*, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 635ff., 635.

¹⁷ Vgl. dazu im Einzelnen: *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 434ff.

sinnvoll, da damit die Vorteile beider Ansätze zum Tragen kommen. Folglich wurden im Vorfeld der vorliegenden Untersuchung eine schriftliche (Fragebogen) und mündliche Befragung (Expertengespräche) als für eine Instrumentenanalyse geeignete Methodenbausteine ausgewählt. Wie in Kapitel 1 eingangs dargestellt, wurde dieses methodische Vorgehen ergänzt durch die Auswertung von Fachliteratur,¹⁸ den Besuch von themenbezogenen Veranstaltungen¹⁹ sowie weiteren persönlichen Gesprächen mit Stadtumbauexperten.²⁰ Im Rahmen der weiteren Untersuchung erfolgt damit allerdings auch keine strikte Trennung zwischen Theorie und Empirie, vielmehr ergänzen die quantitative Datenerfassung in Form der Fragebogenaktion sowie die qualitativen Interviews die theoretischen Ausführungen. Beide Methoden werden im Folgenden näher erläutert.

a) leitfadengestützte Expertengespräche

Zunächst bedient sich die vorliegende Untersuchung so genannter Leitfadengespräche.²¹ Im Gegensatz zu mündlichen Befragungen, die in der Regel unstrukturiert erfolgen, wird bei leitfadengestützten Experteninterviews ein Gesprächsleitfaden verwendet, der eine gewisse Fokussierung des Interviews auf das Forschungsthema sicherstellt und darüber hinaus gewährleistet, dass im Interview auch alle relevanten Aspekte und Themen angesprochen werden. In Anbetracht des hier verfolgten Forschungsanliegens wurden stadtspezifische Fragen in Bezug auf den Stadtumbau im Allgemeinen und das städtebauliche Instrumentarium im Besonderen formuliert, die den Befragten zwei Wochen vor Durchführung des Gesprächs zugesandt wurden.²² Hieraus ergab sich als zusätzlicher Vorteil, dass sich die Gesprächspartner inhaltlich auf das Expertengespräch vorbereiten konnten.

Als Experten im Hinblick auf die Fragestellungen der Arbeit sind insbesondere Entscheidungsträger aus Verwaltung und Politik sowie Akteure aus weiteren kommunalen Institutionen und von institutionellen Wohnungsanbietern anzusehen, die für den Stadtumbau von besonderer Bedeutung sind.²³ Im vorliegenden Fall sind das regelmäßig die Stadtumbaubeauftragten der jeweiligen Stadt oder Gemeinde, deren konkrete Funktion und Amtszugehörigkeit sich allerdings von Ort zu Ort unterscheidet (u.a. Baubürgermeister, Bauamtsleiter, Abteilungs-, Projekt-, Referatsleiter für die Bereiche Stadtentwicklung, Stadtplanung und/oder Stadtumbau).

Um den Aufwand und die Kosten der Expertengespräche, die vor Ort stattfinden sollten, zu begrenzen, wurden schließlich fünf Städte des ExWoSt-Pilotvorhabens „Stadtumbau West“ ausgewählt,²⁴ die über langjährige Erfahrungen im Umgang mit dem demografischen Wandel bzw. wirtschaftlichen Strukturveränderungen verfügen und auch im Rahmen des Stadtumbaus hinreichende instrumentelle Erfahrungen gesammelt haben (vgl. Tabelle 3.1). Um eine möglichst große Bandbreite an Erkenntnissen zu gewinnen, wurde bei der Auswahl zudem darauf geachtet, dass sich die Städte in Bezug auf die Einwohnerzahl erheblich unterscheiden, in verschiedenen Bundesländern liegen sowie hinsichtlich des Raumbezuges (Gesamtstadt, Quartier) bzw. der vorhandenen Problemlagen (Stadt in Strukturkrise, Wohnquartier mit hohem Leerstand) Differenzen aufweisen.

Die Auswahl der Städte überrascht insofern, da ausschließlich westdeutsche Städte in die Befragung einbezogen wurden, wo doch insbesondere ostdeutsche Städte und Gemeinden von Schrumpfungsprozessen und Wohnungsleerstand gekennzeichnet sind. Auf weitere Expertengespräche in den neuen Bundesländern wurde allerdings aus den nachfolgenden Gründen verzichtet:

¹⁸ Neben der Fachliteratur in Buchform zählen hierzu auch Zeitschriften- und Zeitungsartikel, wissenschaftliche Aufsätze im Internet sowie weitere Veröffentlichungen von Bund, Länder und Gemeinden bzw. sonstigen Institutionen.

¹⁹ Vgl. diesbzgl. Anhang D.

²⁰ Als weitere Informationsgrundlage sind vor allem kurze telefonische oder schriftliche Befragungen per Anschreiben oder E-Mail zu nennen.

²¹ Vgl. hierzu *Diekmann*, *Empirische Sozialforschung*, S. 536ff., der von „Leitfadeninterviews“ bzw. „fokussierten Interviews“ spricht. Im vorliegenden Fall wurde die Bezeichnung Gespräch gewählt, da die durchgeführten Befragungen eher den Charakter einer Diskussion aufwiesen, und damit weniger einer einseitigen Fragestellung von Seiten der Befragenden gleichkamen.

²² Vgl. dazu auch Anhang A.

²³ Allgemein definieren *Meuser/Nagel* als Experte eine Person, die „in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder [...] über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.“ Vgl. dies., in: *Garz/Krämer* (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung*, S. 441ff., 443.

²⁴ Insgesamt nehmen 16 Städte am Pilotvorhaben teil. Andere Städte kamen für die Auswahl nicht in Betracht, da hier die Erfahrungen im Umgang mit stadtbaurelevanten Problemstellungen noch nicht akut sind oder aber das im vorliegenden Fall zu untersuchende städtebauliche Instrumentarium noch nicht zum Einsatz kam. Die konkreten Ansprechpartner wurden den einschlägigen Veröffentlichungen des ExWoSt-Forschungsfeldes entnommen.

- Die Untersuchung einer größeren Anzahl an ostdeutschen Städten erfolgte im Rahmen der bereits erwähnten schriftlichen Fragebogenaktion, die z.T. mit telefonischen Nachbefragungen einherging.²⁵
- Des Weiteren wurden auch in Ostdeutschland persönliche Vor-Ort-Gespräche mit Schlüsselpersonen im Stadtumbauprozess geführt, und zwar u.a. mit Frau *Heike Liebmann*, der Leiterin der Bundestransferstelle Ost am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner bei Berlin, sowie *Matthias Bernt*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig.²⁶
- Schließlich bezieht sich nahezu 80 % der stadumbaubezogenen Fachliteratur auf die Problemfelder in den neuen Ländern, so dass auch im Rahmen einer umfangreichen Literaturanalyse eine (teilweise) Beantwortung der gestellten Forschungsfragen möglich erscheint.

Durch diese methodische Vorgehensweise soll insgesamt gewährleistet bleiben, dass sich der gewählte Untersuchungsansatz auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt, wenngleich nur eine Auswahl an Städten und Gemeinden berücksichtigt werden kann.

Stadt	Institution/Funktion	Gesprächspartner
Albstadt (BW)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bürgermeister der Stadt Albstadt, Aufsichtsratsvorsitzender der as-Wohnbau GmbH ▪ Stadtplanungsamt Albstadt, Stadtumbaubeauftragte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rainer Mänder ▪ Bettina Aicher
Bremen (HB)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Senator für Bauen, Umwelt, Verkehr und Europa, Freie Hansestadt Bremen ▪ Referat Wohnungswesen beim Senator für Bauen, Umwelt, Verkehr und Europa ▪ Geschäftsführer der Osterholz-Tenever-Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG ▪ Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rainer Klapper ▪ Imke Vollmer ▪ Ralf Schumann ▪ Guido Veltel
Gelsenkirchen (NW)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leiter Stadtumbaubüro, Referat Stadtplanung, Stadt Gelsenkirchen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stephan Kemper
Salzgitter (NS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referat Stadtumbau und Soziale Stadt, Stadt Salzgitter ▪ Geschäftsführer von Munte Immobilien GmbH & Co. KG 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Günter Klatt ▪ Martin Streppel
Völklingen (SL)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadtplanungsamt, Stadtumbaubeauftragte der Stadt Völklingen ▪ Stadtplanungsamt, stellv. Amtsleiter 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Andrea Chlench ▪ Ludwin Scherer

Tabelle 3.1: Übersicht über die geführten Expertengespräche.²⁷

Die leitfadengestützten Expertengespräche in den fünf Städten dauerten jeweils ca. zwei Stunden und wurden im Zeitraum Frühjahr bis Herbst 2007 durchgeführt. Die Gespräche hatten folgende Themenkomplexe zum Inhalt, die allerdings je nach befragter Stadt bzw. Person(-engruppe) unterschiedliche Schwerpunktsetzungen umfasste:

- Ziele und Maßnahmeschwerpunkte des Stadtumbaus inkl. aktueller Stand,
- Organisationsstruktur und Einbindung von Akteuren in den Stadtumbauprozess,
- städtebauliche Instrumente für den Stadtumbau,
- Kosten, Finanzierung und Förderung des Stadtumbaus.

Die Leitfadenorientierung gewährleistete, dass der Gesprächsverlauf flexibel gestaltet werden konnte und Spielraum für teilweise überraschend zutage tretende Aspekte von fachlichem Interesse blieb, die vertiefend erörtert werden konnten. Dennoch bleibt in Bezug auf die gewählte mündliche Befragungsweise einschränkend festzuhalten, dass die Gespräche stark von subjektiven Erfahrungen bzw. Wahrnehmungen und der Selbstdarstellung der Befragten geprägt sind. Dieser prinzipielle Nachteil einer qualitativen Erhebung wurde in den fünf interviewten Städten allerdings dadurch vermieden, dass auch die im Folgenden vorzustellende schriftliche Befragung zum Einsatz kam.

In Albstadt, Bremen und Salzgitter erfolgten im Anschluss an das Expertengespräch Begehungen von aussagekräftigen Stadtumbaubegebieten, an denen die benannten Gesprächspartner teilnahmen.²⁸ Darüber hinaus

²⁵ Vgl. hierzu ausf. den nachfolgenden Absatz b).

²⁶ Vgl. bzgl. weiterer Gespräche, auch in Westdeutschland, Anhang A.6.

²⁷ Vgl. hierzu ausf. auch Anhang A.

²⁸ Auch in den zwei weiteren Städten erfolgten Gebietsbesichtigungen, allerdings ohne die befragten Experten. Die Beobachtungen in den Gebieten wurden mittels Feldnotizen und Fotos festgehalten.

wurden von den Städten im Rahmen einer Nachrecherche weitere Auskünfte eingeholt sowie Unterlagen angefordert, die ebenfalls Einzug in die Auswertung erhielten.

b) schriftliche Expertenbefragung

Als zweite Erhebungsmethode wird in der vorliegenden Untersuchung die Form der schriftlichen Befragung gewählt. Die Datenerhebung mittels Fragebogen hat den Vorteil, dass die befragten Experten die gestellten Fragen besser durchdenken können, das persönliche Verhalten des Interviewers keinen Einfluss auf die Antworten der Befragten hat, sowie der Aufwand und die Kosten im Allgemeinen geringer als bei persönlichen und telefonischen Interviews sind.²⁹ Als nachteilig erweist sich jedoch, dass ohne zusätzliche Nachfassaktionen in der Regel nur eine geringe Rücklaufquote erzielt werden kann.³⁰

Ausgehend von den bereits durch die Expertengespräche erhaltenen Forschungserkenntnissen sollten nun mittels einer Fragebogenaktion vor allem folgende Zielsetzungen erreicht werden:

1. Erweiterung der Datenbasis im Hinblick auf eine größere Anzahl an Städten und Gemeinden, vor allem in den neuen Bundesländern.
2. Inhaltliche Schwerpunktsetzung auf die vertraglichen Regelungen im Stadtumbau.
3. Nutzung der Vorteile einer quantitativen Erhebungsmethode.

Die Auswahl der zu befragenden Städte gestaltete sich allerdings als schwierig, da bundesweit nicht bekannt war, welche Städte überhaupt über Erfahrungen mit Stadtumbauverträgen verfügen. In Westdeutschland ist zu mutmaßen, dass es sich um die am ExWoSt-Pilotvorhaben „Stadtumbau West“ teilnehmenden 16 Städte handeln dürfte, die folglich auch im Rahmen der Befragung angeschrieben wurden. Der jeweilige Ansprechpartner ergab sich in diesem Fall über das Internetportal des Stadtumbau West-Forschungsfeldes oder war durch bereits erfolgte Kontakte, z.B. im Rahmen der Expertengespräche, schon bekannt.³¹ In Ostdeutschland gelang es durch die dankenswerte Mithilfe der Leiterin der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Frau *Liebmann*, die Städte und Gemeinden herauszufiltern, die bereits im Rahmen einer im Herbst 2006 durch das *Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)* durchgeführten Kommunalumfrage angegeben haben, dass sie vertragliche Regelungen im Stadtumbau verwenden. Somit konnten auch diese 66 Städte³² zielgerichtet angeschrieben werden, da die den Fragebogen jeweils bearbeitenden Personen ebenfalls bekannt waren.

Als Experten dienten folglich wiederum die bereits im Vorfeld der Expertengespräche definierten Stadtumbauakteure, so dass insgesamt eine Vergleichbarkeit der zu erzielenden Ergebnisse gewährleistet war.

Die Schwerpunktverlagerung auf die vertraglichen Regelungen im Stadtumbau ergab sich notwendigerweise daraus, dass es für eine Abfrage des gesamten städtebaulichen Instrumentariums einer Beteiligung mehrerer Fachressorts bzw. Ämter einer Gemeinde bedurft hätte. Eine Beeinflussung dieser wünschenswerten Mehrfachbeteiligung wäre infolge der schriftlichen Befragungsweise nur schwer erreichbar gewesen, zudem hätte die dadurch erhöhte Komplexität in Bezug auf den Organisationsaufwand womöglich dazu geführt, dass nur mit einer geringen Rücklaufquote zu rechnen gewesen wäre.³³

Um aber eine möglichst hohe Ausschöpfungsquote zu erreichen, setzte sich die schriftliche Expertenbefragung schließlich aus folgenden Komponenten zusammen:³⁴

- *Anschreiben*: eine Seite, persönlich unterschrieben, Hinweis auf Nützlichkeit der Untersuchung, Hinweis auf Vertraulichkeit, Ermunterung zu Rückfragen, Dank.
- *Fragebogen*: insgesamt sechs Seiten, davon Frontseite mit Erläuterung des Fragebogens, weitere fünf Seiten mit Fragebogen-Datenblatt (Demografie des Befragten) sowie 13 aufeinander aufbauende Fragen (geschätzte Bearbeitungszeit: 15 Minuten).

²⁹ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 514.

³⁰ In der Literatur werden diesbzgl. Werte zwischen 5 und 20 Prozent genannt. Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 516. Als weiterer Nachteil ergibt sich, dass bei Verständigungsproblemen keine Hilfe durch den Befragenden erfolgt.

³¹ Vgl. das Internetportal der Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH unter <http://www.stadtumbauwest.info>, Abruf: 1. November 2007.

³² Von insg. 218 Städten und Gemeinden, die am Programm Stadtumbau Ost teilnehmen und den IRS-Fragebogen beantwortet und rechtzeitig zurückgesendet haben, vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 9f.

³³ Vgl. hierzu bereits die Erfahrungen von *Schäfer/Schmidt-Eichstaedt*, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, S. 35f. sowie *Tietze*, Kooperation im Städtebau. Eine empirische Untersuchung städtebaulicher Verträge im Spannungsfeld funktionaler Differenzierung, S. 111.

³⁴ Vgl. hierzu auch den Originalfragebogen in Anhang B.1.

- *Verpackung und Versand:* DINC4-Versandtasche, beigelegter frankierter Rückumschlag (DIN Lang), Versand am 5./6. November 2007.
- *Befragungszeitraum:* drei Wochen bis zum 28. November 2007.
- *Nachfassaktion:* telefonische Erinnerung, ein bis drei Wochen nach offiziellem Rücksendungsschluss.

Zusammenfassend ist bei der vorgenommenen Fragebogenversendung folgende Statistik erzielt worden:

	neue Länder	alte Länder	gesamt
angeschriebene Städte und Gemeinden	66	16	82
Fragebogen zurück erhalten	43	11	54
Rücklaufquote	65,2 %	68,8 %	65,9 %
Telefoninterview/telefonische Befragung	3	3	6

Tabelle 3.2: Rücklauf der schriftlichen Befragung.

Insgesamt ist damit festzustellen, dass eine sehr gute Rücklaufquote von knapp 66 % erreicht wurde. 38 der angeschriebenen 82 Gemeinden haben ihre Bögen fristgerecht zurückgesandt, weitere 16 Gemeinden konnten im Rahmen einer telefonischen Nachfassaktion zum Ausfüllen und Zurücksenden des Fragebogens überzeugt werden. Die sechs angegebenen telefonischen Befragungen sind innerhalb oder im Anschluss des Befragungszeitraums erfolgt und ergaben, dass die Gemeinden keine Verträge in der abgefragten Form verwenden.³⁵ In zwei Fällen (Lübeck, Oer-Erkenschwick) entwickelte sich hieraus ein längeres Gespräch, das folglich eher als Telefoninterview zu bezeichnen wäre.

Bei den an der schriftlichen Befragung teilgenommenen 54 Gemeinden handelt es sich um solche aller Größenordnungen (von Königstein in Sachsen mit 2.822 Einwohnern bis hin zu Bremen mit 547.765 Einwohnern, Bevölkerungszahlen vom 31.12.2006), die 13 verschiedenen Bundesländern entstammen.³⁶ Trotz dieser breiten Datenbasis ist mit Blick auf die beiden nachfolgenden Grafiken jedoch einschränkend darauf hinzuweisen, dass sich die räumliche Verteilung der Gemeinden relativ unausgewogen darstellt (53 % stammen aus Brandenburg oder Sachsen) und bei der Umfrage zudem kleinere Gemeinden gegenüber größeren Städten deutlich überwiegen (39 % weisen weniger als 20.000 Einwohner auf). Der erste Aspekt stellt sich in Bezug auf die spezifische Themenstellung des Fragenbogens allerdings als nicht problematisch heraus, da der Schwerpunkt der Untersuchung gerade auf den neuen Bundesländern liegen soll. Im Hinblick auf den zweiten Gesichtspunkt ist zu konstatieren, dass in Ostdeutschland kleine und Kleinstgemeinden überwiegen und nur wenige Städte über 50.000 Einwohner aufweisen. Somit ist es bei den 43 antwortenden ostdeutschen Gemeinden nicht verwunderlich, dass die Einwohnerzahl im Regelfall relativ gering ist.

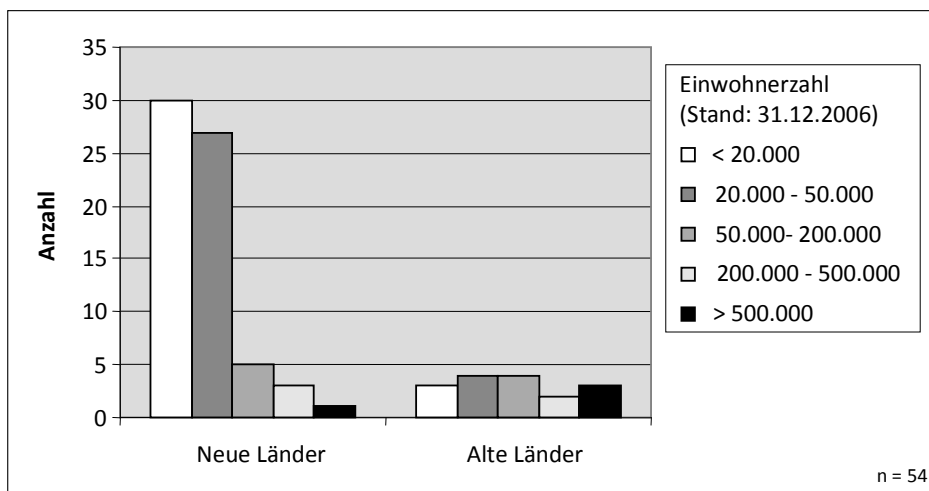


Abbildung 3.2: Rücklauf der schriftlichen Befragung, sortiert nach Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden.

³⁵ Nicht geklärt konnte bei den drei ostdeutschen Städten, warum im Rahmen der IRS-Befragung 2006 angegeben wurde, dass vertragliche Regelungen im Stadtbau verwendet wurden.

³⁶ Eine vollständige Angabe der 60 Städte erfolgt in Anhang B.2.

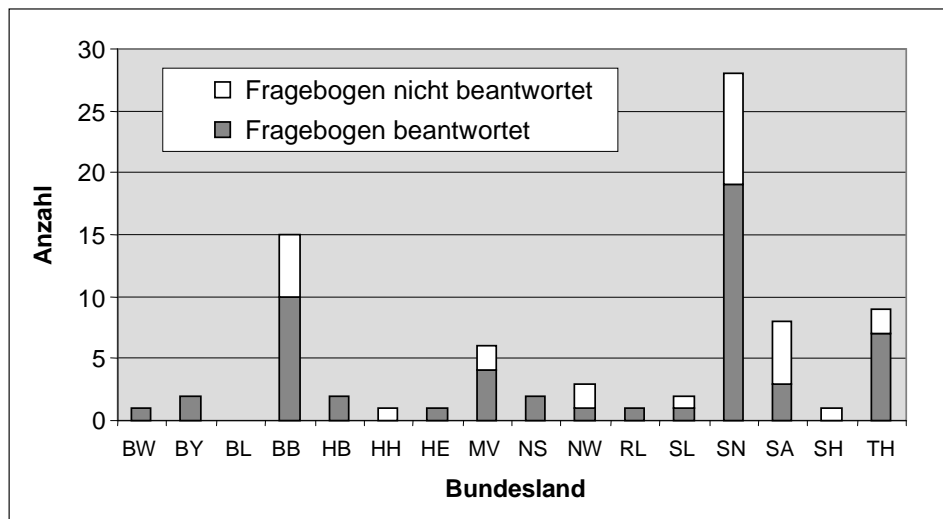


Abbildung 3.3: Rücklauf der schriftlichen Befragung, sortiert nach Bundesländern.

Abschließend bleibt an dieser Stelle einschränkend festzuhalten, dass eine vollständige Bestandsaufnahme und –analyse der instrumentellen Stadtumbaupraxis kaum möglich erscheint. Dennoch wird mit der gewählten Kombination aus qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden – und den über 60 mündlich und/oder schriftlich befragten Städten und Gemeinden – die Hoffnung verbunden, zu aussagefähigen und aktuellen Einschätzungen in Bezug auf das vertragliche Instrumentarium im Stadtumbau zu gelangen. Anhang B liefert über die Auswertung und Ergebnisse der durchgeführten Erhebungen bereits einen ersten Überblick, die genauere Analyse erfolgt schließlich ab Abschnitt 3.4. Alle Aussagen der mittels Fragebogen befragten Stadtumbauexperten wurden im Rahmen dieser Arbeit anonymisiert.

3.1.2 Zu den instrumentellen Handlungsmöglichkeiten im Stadtumbau

Aufbauend auf den Vorklärungen im vorangegangenen Abschnitt ist eine Instrumentenauswahl vorzunehmen, anhand derer die Instrumentenbeschreibung und anschließende Beurteilung der Leistungsfähigkeit erfolgen soll.

Festzustellen ist zunächst, dass zur Steuerung des in Kapitel 3 beschriebenen Stadtumbauprozesses ein umfangreicher Instrumentenkanon zur Verfügung steht, der in den letzten Jahren insbesondere durch eine grundlegende Novellierung des BauGBs (u.a. Einführung des Stadtumbaurechts) sowie durch neue Förderprogramme (u.a. Stadtumbau Ost/West) erhebliche Änderungen und Erweiterungen widerfahren hat. Da sich das Instrumentarium insgesamt über verschiedene inhaltliche Handlungsfelder³⁷ und rechtliche Regelungsbereiche³⁸ erstreckt, bedarf es einer sinnvollen **Klassifizierung**, die anschließend als Grundlage für die Untersuchung dienen soll.

Die nachfolgende Gliederung der Instrumente für den Stadtumbau erfolgt im Wesentlichen nach den bereits im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigten **Interaktionsformen**. Andere Einteilungen, z.B. in formelle und informelle Instrumente,³⁹ wären demnach ebenfalls möglich, würden allerdings den fortschreitenden Wandel von einer hoheitlichen Steuerung zu einer Steuerung durch Kooperation und Konsens nur unzureichend

³⁷ Betroffen sind z.B. die Bereiche Raum- und Siedlungsstruktur, Wirtschaft, Wohnungsmarkt, Infrastruktur und Soziales.

³⁸ Zu nennen sind hier insb.: Bau- und Planungsrecht, Wohnungseigentumsrecht, Mietrecht, Steuerrecht, Altschuldenhilferecht, Unternehmensrecht, Beitrags- und Gebührenrecht.

³⁹ Die Dichotomie formell/informell ist insb. deshalb problematisch, weil begrifflich nicht deutlich wird, ob hiermit die Gesetzesnormierung bzw. administrative Verankerung, die rechtliche Bindungswirkung oder gar die Ausgestaltung des Verfahrens gemeint ist. Während z.B. städtebauliche Verträge im BauGB normiert sind, aber i.d.R. auf informellen Strukturen beruhen, so verhält es sich beispielsweise bei einer Perspektivenwerkstatt umgekehrt: Der Verfahrensablauf des Beteiligungsinstrumentes ist hier im Wesentlichen formalisiert, trotz einer fehlenden gesetzlichen Verankerung.

widerspiegeln. Hierzu zählt auch die von *Selle* vorgenommene Einteilung der Instrumente nach ihrer Wirkungsweise, die sich in direkt wirkende, indirekt wirkende sowie strukturierende Instrumente aufgliedert.⁴⁰ Zu unterscheiden sind demnach insgesamt drei verschiedene Ebenen des öffentlichen Steuerungshandelns im Rahmen des Stadtumbaus, aus denen sich wiederum zahlreiche Instrumentengruppen herausbilden (vgl. nachstehende Tabelle).

Steuerungsebene	Instrumentengruppe	Beispiele für Instrumente
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ informatorische Instrumente ▪ Beteiligungsinstrumente ▪ kooperative Instrumente ▪ Sonderform: Selbstorganisationsinstrumente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diskussionsveranstaltung zum Stadtumbau ▪ Beteiligung der Betroffenen im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von Stadtumbauaumaßnahmen ▪ Stadtumbauvertrag ▪ freiwillige private Initiativen, Business und Housing Improvement Districts
Finanzmittel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ finanzielle Förderinstrumente ▪ ökonomische Anreizinstrumente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EU-Förderprogramme, Bund-Länder-Städtebauförderung, Altschuldenhilfe ▪ Steuererleichterungen, Sonderabschreibungen
Recht/Hierarchie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planungsinstrumente ▪ Instrumente der Plansicherung ▪ Instrumente der Planverwirklichung ▪ städtebauliche Gesamtmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ städtebauliches Entwicklungskonzept, vorbereitende/verbindliche Bauleitplanung ▪ Vorkaufsrecht der Gemeinde im Geltungsbereich einer Stadtumbausatzung ▪ Stadtumbausatzung, städtebauliche Gebote, Enteignung ▪ städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau, Soziale Stadt

Tabelle 3.3: Steuerungsebenen und Instrumentengruppen im Rahmen des Stadtumbaus.

Im Vordergrund steht dabei eine **Steuerung des Stadtumbaus durch Kommunikation**, was sich aus dem Umstand ergibt, dass die Instrumentenauswahl keine in jeder Beziehung freie Ermessensentscheidung der Gemeinde darstellt. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels folgend soll die Gemeinde im Sinne einer konsensualen Vorgehensweise Möglichkeiten einer vertraglichen Einigung ausloten, die – eine Verständigung vorausgesetzt – dann die Anwendung hoheitlicher Instrumente vermeiden würde.⁴¹ Diese Regelung, die sich unmittelbar aus § 171c BauGB ergibt, ist allerdings als sehr weich einzustufen, da es sich hierbei lediglich um ein „Leitbild“ der Ausgestaltung von Stadtumbauaumaßnahmen handelt; ein Kontrahierungszwang ist damit indes nicht verbunden.⁴²

In Bezug auf die zur Verfügung stehenden kommunikativen Instrumente können *informatorische Instrumente*, *Beteiligungsinstrumente* sowie *kooperative Instrumente* unterschieden werden. Eine Sonderform der kooperativen Instrumente stellen die *Selbstorganisationsinstrumente* dar, die entweder vollständig auf Freiwilligkeit und privatem Eigenengagement beruhen⁴³ oder sich in Gestalt von Business bzw. Housing Improvement Districts als hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation beschreiben lassen und dazu dienen, in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchzuführen. Kommunikative Instrumente sind damit in erheblichem Maße auf die Beteiligung und Mitwirkung privater Akteure angewiesen.

Die **Steuerung durch Finanzmittel** wird der dritten Steuerungsebene voran gestellt, da sie gewissermaßen eine (stadtumbau-)politische Flankierung für eine Steuerung durch Recht bildet. Im Rahmen der *Städtebauförderung* gewährt der Bund den Ländern beispielsweise Finanzhilfen, die sich über bestimmte Gebietskulisen und Programmbereiche (u.a. Sanierungs- und Stadtumbauaumaßnahmen) erstrecken und damit erst das

⁴⁰ Vgl. *Selle*, Planen. Steuern. Entwickeln, S. 118ff., der die Instrumenteneinteilung für das gesamte Spektrum der räumlichen Entwicklung vornimmt. Dabei wirkt vor allem die Bauleitplanung aufgrund ihrer Rahmensetzung indirekt, eine konkrete Standortentwicklung direkt sowie die Gründung einer Entwicklungsgesellschaft strukturierend.

⁴¹ Vgl. zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausf. Abschnitt 3.7.2.

⁴² Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 171c Rn 1.

⁴³ Zu nennen sind hier freiwillige Eigentümerinitiativen bzw. die in Nordrhein-Westfalen vorzufindenden Immobilien- und Standortgemeinschaften, die ohne zwangsweise Kostenerhebung auskommen.

(entscheidende) Fundament für die Anwendung des entsprechenden Instrumentariums bilden. Daneben besteht eine indirekte Steuerungsfunktion durch *ökonomische Anreize*, z.B. in Form von Steuererleichterungen bei bestimmten Vorhaben in städtebaulichen Sanierungsgebieten.

Die **Steuerungsmöglichkeiten durch Recht bzw. Hierarchie** sind als äußerst vielfältig und heterogen anzusehen und gliedern sich in Planungsinstrumente, Instrumente zur Sicherung bzw. Verwirklichung der Planung sowie in städtebauliche Gesamtmaßnahmen. Hierbei liefern die so genannten *Planungsinstrumente* einen Überbau zum restlichen Instrumentarium, da sie regelmäßig die Grundlage für die Umsetzung von Stadtumbaulösungen darstellen. Während Stadt(teil-)entwicklungskonzepte zur Bestimmung von Leitlinien, Zielen und Inhalten der zukünftigen Stadtentwicklung dienen und damit auch für den Stadtumbau die übergeordnete Planungsgrundlage liefern, so ergibt sich die Bedeutung der Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) für den Stadtumbau insbesondere daraus, dass bei umfassenden Umstrukturierungsmaßnahmen sowie bei der baulichen Nachnutzung von rückgebauten Grundstücken die (Neu-)Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans erforderlich werden kann, was wiederum eine Änderung des Flächennutzungsplans voraussetzt.

Bei den im Rahmen der Realisierung von Stadtumbaumaßnahmen zum Einsatz kommenden *Plansicherungs- und Planverwirklichungsinstrumenten* handelt es sich überwiegend um hoheitliche Handlungsformen der Verwaltung, die in der Regel nur bei gescheiterten freiwilligen bzw. einvernehmlichen Lösungen greifen (u.a. städtebauliche Gebote, Enteignung).

Sofern nicht nur einzelne Maßnahmen, sondern ein Bündel an städtebaulichen Maßnahmen realisiert werden soll, bietet sich auch die Durchführung einer gebietsbezogenen *städtebaulichen Gesamtmaßnahme* an, was in Gestalt von vier Varianten (städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen, Maßnahmen der Sozialen Stadt) geschehen kann.⁴⁴ Diese sind besonders zur Lösung von städtebaulichen Problemen in Gebieten bestimmt, in denen ein qualifizierter städtebaulicher Handlungsbedarf besteht, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und abgestimmtes Vorgehen der Gemeinde erfordert.⁴⁵

In Bezug auf die Art der Durchsetzung ist festzustellen, dass die Gesamtmaßnahmen je nach Ausprägung einen mehr hoheitlichen oder mehr kooperativen Charakter besitzen können, wenngleich die städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen über umfangreichere planungs- und bodenrechtliche Handhaben verfügen (u.a. Bauleitplanung, Bodenordnung, Enteignung) als die beiden anderen Gesamtmaßnahmen. Demzufolge werden erstere von den Betroffenen zumeist noch mit rein hoheitlichen Strukturmerkmalen assoziiert, auch wenn sie regelmäßig eine Vielzahl an kooperativen bzw. vertraglichen Elementen aufweisen. Die Gesamtmaßnahmen der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus sind dagegen als weitaus „bürgerfreundlicher“ anzusehen; hier kommt die einseitig hoheitliche Durchsetzung nur in Ausnahmefällen zur Anwendung. Trotzdem geht auch hier – und im Gegensatz zur ersten Steuerungsebene – die Initiative zur Durchführung eindeutig von der Gemeinde aus; auch die Gesamtverantwortung liegt bei dieser.⁴⁶

Unter finanziellen Gesichtspunkten ist festzustellen, dass die hoheitlich ausgeprägteren Gesamtmaßnahmen mit sehr hohen Kosten (Zeit, Personal, Finanzmittel) verbunden sind, so dass sich auch an dieser Stelle Verfahrensvorteile für die akteursorientierteren Maßnahmen des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt ergeben.

Unter Berücksichtigung des besonderen Charakters der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen gegenüber sonstigen Einzelmaßnahmen und Instrumenten (z.B. der Abschluss eines Stadtumbauvertrages zur Realisierung einer einzelnen, punktuellen Rückbaumaßnahme) bietet sich auch eine Aufteilung der Instrumente und Maßnahmen anhand nachfolgender Abbildung 3.4 an. Streng genommen bilden sie damit eine Mischform aus den drei Steuerungsebenen Kommunikation, Finanzmittel und Hierarchie.

⁴⁴ Vgl. hierzu auch die Kritik an der Einteilung von Stadtumbaumaßnahmen als städtebaulichen Gesamtmaßnahme bei Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 91f.

⁴⁵ Vgl. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 136 Rn. 3f. (81. Lfg. 2006).

⁴⁶ Aufgrund dessen erfolgt in Tabelle 3.3 auch eine Zuordnung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zu der Steuerungsebene „Hierarchie/Recht“.

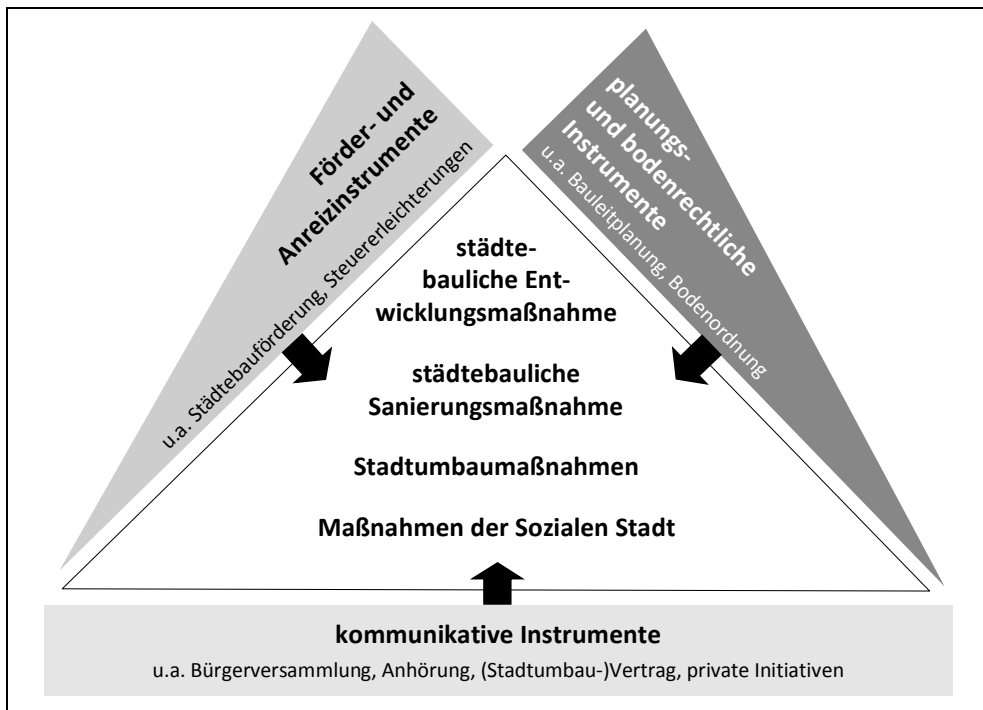


Abbildung 3.4: Städtebauliche Gesamtmaßnahmen und Instrumente für den Stadtumbau.

Die ausführliche Erläuterung und Analyse der verschiedenen Steuerungsebenen, der Abgrenzungen zueinander sowie der einzelnen damit im Zusammenhang stehenden Instrumente bleibt den jeweils angegebenen Abschnitten dieses Kapitels überlassen, so dass an dieser Stelle der Unterschied lediglich anhand einer etwas plakativeren Form deutlich gemacht werden soll. Demnach können in Anlehnung an eine von *Bizer* vorgenommene Einteilung des umweltpolitischen Instrumentariums mit den im Stadtumbau relevanten Instrumentengruppen folgende Formulierungsansätze bezüglich der Steuerungsintensität verbunden werden:⁴⁷

- *finanzielle Förderinstrumente*: „Wenn Du abreißt, dann zahlt Dir...“,
- *ökonomische Anreizinstrumente*: „Wenn Du aufwertest, dann sparst Du...“,
- *hoheitliche Instrumente*: „Reiß ab! Werte auf!“,
- *informativische Instrumente*: „Denk’ doch mal darüber nach, ob...“,
- *Beteiligungsinstrumente*: „Wenn Du mitmachst, kannst Du...“,
- *kooperative Instrumente*: „Lasst uns doch gemeinsam abreißen!“,
- *konsensuale Instrumente*: „Lasst uns doch gemeinsam abreißen, es bringt uns allen Vorteile!“,
- *Selbstorganisationsinstrumente*: „Wenn Ihr Euch privat organisiert, dann erhaltet Ihr von der öffentlichen Hand...“.

Diese Darstellung macht bereits deutlich, dass es für eine wirksame Steuerung des Stadtumbaus und zur Vermeidung von Inselplanungen sicherlich einer Kombination aus verschiedenen der oben angezeigten Steuerungsinstrumente bedarf. Ebenso liefert der umfangreiche Instrumentenkanon bereits eine erste Begründung, warum es den Städten und Gemeinden in der Stadtumbaupraxis vielfach schwer fällt, einen umfassenden Instrumentenüberblick zu behalten und sich für das je nach Problemlage und angestrebter Zielsetzung „richtige“ Einzelinstrument zu entscheiden.

3.1.3 Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums

Wie und anhand welcher Kriterien ist nun zu beurteilen, ob ein Instrument zur wirksamen Steuerung des Stadtumbaus besonders geeignet ist oder nicht?

Die Beantwortung der Frage gestaltet sich allein deshalb als schwierig, weil in der wissenschaftlichen Literatur zum Stadtumbau - soweit ersichtlich - bisher keine Kriterien zur Beurteilung der entsprechenden Instru-

⁴⁷ Vgl. http://nachhaltigkeitsrat.de/service/download/dialog_flaeche/Beitrag_Bizer_Folien.pdf, Folie 3 (Abruf: 9. Dezember 2007).

mente aufgestellt bzw. entwickelt wurden. Auch im Hinblick auf benachbarte Disziplinen (u.a. Raumplanung, Umweltökonomie) ist festzustellen, dass eine Analyse der jeweils zum Einsatz kommenden Instrumente bisweilen rar ausfällt oder eine Übertragbarkeit auf den Stadtumbau nicht gegeben ist. Zwei Beispiele sollen für diesen Sachverhalt herhalten:

1. *Markstein* hat für eine im Jahr 2004 abgeschlossene Bewertung des Instrumentariums zur Baulandentwicklung und -mobilisierung in den Ländern Deutschland, Österreich und Schweiz zwar die Kriterien „Anwendbarkeit“, „Durchsetzbarkeit“, „Finanzierung“, „Risiko für die Gemeinde“, Zusammenwirken Öffentliche/Private“, „Akzeptanz“, „Bürgerbeteiligung“, „Dauer“, „Personalaufwand“ sowie „Berücksichtigung von Umweltbelangen“ unterschieden, diese werden jedoch weder genauer definiert, noch ausführlich erläutert.⁴⁸

2. In Bezug auf die Bewertung des umweltpolitischen Instrumentariums⁴⁹ hat sich seit Mitte der 1980er Jahre zwar ein Bewertungsraster mit den Kernkriterien „ökologische Effektivität“, „ökonomische Effizienz“, „administrative Praktikabilität“ sowie „Um- und Durchsetzbarkeit“ herausgebildet,⁵⁰ doch ist dieses angesichts der unterschiedlichen Erscheinungsform des Umwelthandelns nur in Ansätzen auf den Stadtumbau übertragbar.

Bleibt eine Bewertung des existierenden Instrumentariums für den Stadtumbau damit gänzlich Fiktion? Die Antwort lautet an dieser Stelle sicherlich „nein“, auch wenn es im Rahmen der vorliegenden Arbeit nahezu unmöglich sein wird, die genauen Wirkungen des stadumbaubedingten Instrumentariums auf Umwelt und Gesellschaft zu bemessen. Trotzdem kann in Form von **Tendenzaussagen** eine Bewertung der Leistungsfähigkeit⁵¹ des vorhandenen Instrumentariums vorgenommen werden, für die im Wesentlichen folgende **Beurteilungskriterien** herangezogen werden sollen:

- *Effizienz*: Effizienz⁵² (Synonyme: Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit) bezeichnet das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag.⁵³ Ein Instrument ist damit umso effizienter, je mehr Leistung mit einem (vor-)gegebenen (personellen/finanziellen) Mitteleinsatz zu erreichen ist oder je weniger Mittel für eine gegebene Leistung aufzuwenden sind.⁵⁴
- *Effektivität*: Das Kriterium Effektivität⁵⁵ beschreibt, in welchem Grad die gesetzten Ziele tatsächlich erreicht werden. Im Gegensatz zur Effizienz bezieht sich Effektivität folglich auf den Grad der Zielerreichung, d.h. das Ausmaß, in dem die tatsächlichen Ergebnisse des Verwaltungshandelns der Gemeinde den beabsichtigten Zielen entsprechen.⁵⁶
- *Praktikabilität*: Das Kriterium der Praktikabilität beschreibt, inwieweit ein Instrument so angelegt und ausgestaltet ist, dass es bei der Verwaltung, aber auch bei den Zielgruppen des Stadtumbaues (Wirtschaft, Bürger), nicht zu einem unverhältnismäßig hohen (Verwaltungs-)Aufwand bei der Umsetzung führt.⁵⁷
- *Flexibilität*: Flexibilität bezeichnet die Anpassungsmöglichkeit des Instrumentes an veränderte Anforderungen, die sich z.B. aus dem Wandel der demografischen oder wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen ergeben können.

⁴⁸ Vgl. *Markstein*, Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland, S. 131.

⁴⁹ Als Instrumente der Umweltpolitik gelten u.a. freiwillige Selbstverpflichtungen, Umweltzertifikate, Subventionen oder Unterlassungsaufgaben.

⁵⁰ Vgl. ausf. *Sprenger et al.*, Das deutsche Steuer- und Abgabensystem aus umweltpolitischer Sicht – eine Analyse seiner ökologischen Wirkungen sowie der Möglichkeiten und Grenzen seiner stärkeren ökologischen Ausrichtung, m.w.N.

⁵¹ Leistungsfähigkeit i.S.v. Wirkung, Eignung.

⁵² Lat. = *efficere* („zustande bringen“).

⁵³ Während Aufwand (Input) die Aspekte Zeit und Kosten vereinigt, so meint Ertrag (Output) die Qualität von Prozess und Ergebnis. Vgl. *BBR (Hrsg.)*, Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation?, S. 50.

⁵⁴ *Kahl* formuliert z.B. zur Effizienz von städtebaulichen Verträgen wie folgt: „Für den städtebaulichen Vertrag ist es nachgerade charakteristisch, dass der Investor der Gemeinde auf eigene Kosten und im eigenen Interesse (Beschleunigung, Verminderung des finanziellen Planungsrisikos, Rechtssicherheit) abnimmt. Hiervon versprechen sich beide Seiten ein, vor allem bei größeren Vorhaben ins Gewicht fallendes, rascheres und damit kostenminimierendes Verwaltungshandeln, getreu dem Gebot des § 10 Satz 2 VwVfG, wonach das Verwaltungsverfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“ ist (Grundsatz der Verfahrenseffizienz). Vgl. ders., DÖV 2000, S. 793ff., 800f. m.w.N.“

⁵⁵ Lat. = *effectivus* („bewirkend“).

⁵⁶ Zum Unterschied zwischen Effizienz und Effektivität: Wenn eine Gemeinde eine Stadt rückbauen will, arbeitet sie effizient, wenn sie im Jahr 1.000 statt 500 Wohnungen abreißt. Reißt sie allerdings 1.000 Wohnungen ab, die in Bezug auf den vorhandenen Leerstand oder die Lage im Stadtgebiet weniger problembehaftet sind als andere Wohnungen, so handelt sie wenig effektiv: Die Gemeinde hat sich das falsche Ziel gesetzt.

⁵⁷ Vgl. in Bezug auf Instrumente zur Emissionsminderung BT-Drucksache 13/11200 (26.6.1998), S. 62.

- *Stabilität*: Das Kriterium der Stabilität ist insbesondere bei vertraglichen Stadtumbauinstrumenten von Bedeutung. Indirekt beschreibt es die Rechtssicherheit, die sich wiederum aus der Anfechtbarkeit, Abänderbarkeit, Auflösbarkeit bzw. Nichtigkeit eines konkreten Vertrages ergibt.
- *Akzeptanz*: Das Kriterium Akzeptanz beschreibt, wie die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure auf die Umsetzung und Funktion des Instruments reagieren.

Des Weiteren könnte die „Durchsetzbarkeit“ (Vollstreckbarkeit) als instrumentenbezogenes Kriterium genannt werden, jedoch ergibt sich diese Eigenschaft bereits aus der in Abschnitt 3.1.2 getroffenen Instrumenteneinteilung nach Art der Durchsetzung. Somit sind hoheitliche Instrumente naturgemäß durchsetzungstärker einzustufen als kooperative Instrumente, wie z.B. städtebauliche Verträge.

Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, sind damit Kriterien gefunden worden, die für eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums für den Stadtumbau in Frage kommen.

Ist aber auch eine tatsächliche „Messung“ der Leistungsfähigkeit möglich? Insbesondere in Bezug auf die ersten beiden Kriterien (Effizienz, Effektivität) ist festzustellen, dass sie im Zusammenhang mit der Fragestellung nach der Wirtschaftlichkeit im Rahmen des Stadtumbaus stehen: Wie kann eine Ökonomisierung des gemeindlichen Handelns erreicht werden, wenn davon ausgegangen wird, dass die privaten Akteure, und im Besonderen die Wohnungswirtschaft, schon ökonomisch handeln? Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dürfte sich in diesem Fall als unmöglich erweisen, da die Verwaltung immer auch politisch vorgegebene, städtebauliche (z.B. Erhaltung der Stadtstruktur) und soziokulturelle Ziele (z.B. der Daseinsvorsorge) anstreben muss, die außerökonomischer Natur sind.

Darüber hinaus ergibt sich das Problem, dass in bestimmten Fällen eine generelle Beurteilung schlichtweg nicht möglich ist, da die praktische Ausgestaltung (und damit auch die Beurteilung) des jeweiligen Instrumentes immer einzelfallbezogen bleibt: Bei entsprechendem personellen Know-how kann ein Instrument von der einen Gemeinde durchaus als „praktikabel“ eingestuft werden, wohingegen eine andere Gemeinde, z.B. aufgrund fehlender Erfahrung in der praktischen Anwendung, das Instrumentarium als weniger praktikabel beurteilt. Insbesondere bei „neueren“ Instrumenten wie dem Stadtumbauvertrag dürfte dieser Sachverhalt des Öfteren gegeben sein. Damit lässt sich das Kriterium der administrativen Praktikabilität also nicht gänzlich theoretisch hinterfragen, sondern wäre z.B. als Prüfungsgegenstand in einem umsetzungsorientierten Planspiel zu erfassen. Weitere Schwierigkeiten in der Beurteilung ergeben sich daraus, dass in der Praxis des Stadtumbaus zahlreiche Instrumente und Maßnahmen parallel ablaufen, sich überlagern (z.B. Stadtumbau- und Sanierungsmaßnahmen) und sich damit auch wechselseitig beeinflussen. Eine differenzierte Abgrenzung der Wirkungszusammenhänge, die schließlich eine selektive Betrachtung ermöglichen würde, ist folglich aufgrund der komplexen städtebaulichen Realität nicht möglich.

Trotz dieser Beschränkungen soll im Folgenden aber der Versuch unternommen werden, etwas Klarheit im Hinblick auf die Eignung der bestehenden Einzelinstrumente bzw. Instrumentengruppen für die Erreichung der Ziele des Stadtumbaus zu bekommen. Angesichts der vorangehend aufgezeigten methodischen Schwierigkeiten soll die Beurteilung der Instrumente allerdings nur in Einzelfällen anhand der genannten Beurteilungskriterien durchgeführt werden. Daher soll die Beurteilung im weiteren Verlauf der Arbeit anhand von „weicheren“ **Forschungsfragen** erfolgen, die wie folgt zu formulieren sind:

- Welche Stadtumbaumaßnahmen sind mit welchem Instrumentarium realisierbar?
- In welchen Gebietskategorien des Stadtumbaus sind welche Instrumente zu bevorzugen?
- Weist das geltende Städtebaurecht Unzulänglichkeiten in Bezug auf bestimmte Instrumente auf?
- Werden die Instrumente von den Betroffenen akzeptiert?
- Kann die Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik mit dem Instrumentarium gelöst werden?

Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht dabei die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des vertraglichen Stadtumbauinstrumentariums, da die Steuerung des Stadtumbaus vor allem eine Kommunikationsaufgabe darstellt, die von allen Akteuren kooperativ gelöst werden kann.⁵⁸

⁵⁸ Auch *Selle* kommt für das dem Stadtumbau übergeordnete Aufgabenfeld der Stadtentwicklung bereits im Jahr 2004 zu dem Schluss, dass es vielerorts noch an dem Instrumentarium zu fehlen scheint, um das kommunikative Handeln kritisch analysieren und lernend weiter entwickeln zu können. Vgl. ders., in: Müller/Löb/Zimmermann (Hrsg.), *Steuerung und Planung im Wandel*, S. 229ff., 254.

3.2 Planungsinstrumente als Grundlage für den Stadtumbau

„Wenn nicht alle Zeichen trügen, dann könnte das beschleunigte Verfahren [...] für die Innenentwicklung und damit für die Bebauungsplanung innerhalb der gewachsenen städtischen Strukturen von hoher Attraktivität sein.“
*Michael Krautzberger 2007*⁵⁹

3.2.1 Planungsrechtliche Grundlagen im Stadtumbau – wozu eigentlich?

Zur Verfügung stehen für den Stadtumbau grundsätzlich zwei Planungsinstrumente, und zwar das städtebauliche Entwicklungskonzept gemäß § 171b Abs. 2 BauGB sowie die zweistufige Bauleitplanung, die sich in die Flächennutzungsplanung (§§ 5 bis 7 BauGB) und Bebauungsplanung (§§ 8 bis 13 BauGB) aufgliedert. Die Planungsinstrumente liefern eine unabdingbare Voraussetzung dafür, Stadtumbaumaßnahmen zur Aufwertung und zum Rückbau innerhalb der Gebietskulissen des Stadtumbaus vorzubereiten, im Falle der Bauleitpläne stellen sie sogar die Grundlage für Eingriffe in die private Verfügungsmacht über Grundstücke dar.

Das in Abschnitt 3.2.2 ausführlich analysierte städtebauliche Entwicklungskonzept wird von der Gemeinde aufgestellt und soll diejenigen Gebiete umfassen, die städtebauliche Funktionsverluste aufweisen und damit Handlungsräume von Stadtumbaumaßnahmen bilden. Aufgrund der unterschiedlichen Problemschärfen in den neuen und alten Bundesländern wird es sich im Osten regelmäßig um gesamtstädtische Entwicklungskonzepte handeln, wohingegen im Westen lediglich Teile des Gemeindegebietes betroffen sind (teilräumliche Entwicklungskonzepte). Inhaltlich umfassen die Konzepte, die auf einen Zeitraum von mehreren Jahren ausgerichtet sind, sowohl die planerische Ist- und Zielvorstellung als auch die Umsetzungsplanung.⁶⁰

Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden darüber hinaus Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auch im Zusammenhang mit der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen ergeben sich demnach Planungsanlässe, die zu einer Änderung des Planungsrechts führen und auf die in den Abschnitten 3.2.3 und 3.2.4 eingegangen werden soll. Insbesondere bei umfassenden Umstrukturierungsmaßnahmen sowie bei der baulichen Nachnutzung von rückgebauten Grundstücken kann die (Neu-)Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans erforderlich werden, was wiederum eine Änderung des Flächennutzungsplans voraussetzt.

3.2.2 Städtebauliches Entwicklungskonzept

a) Zielstellung

Stadtentwicklungskonzepte zur Bestimmung von Leitlinien, Zielen und Inhalten der zukünftigen Stadtentwicklung existieren in (West-)Deutschland bereits seit den 1960er Jahren.⁶¹ Ausgehend von demografischen Zugewinnen und einer prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung bestand die damalige Aufgabe der Konzepte im Wesentlichen darin, eine räumliche Steuerung des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums vorzunehmen und Stadterweiterungsvorhaben vorzubereiten sowie inhaltlich zu gestalten.⁶²

Nach einer Krise der integrierten Stadtentwicklungsplanung in den 1970er und 1980er Jahren⁶³ haben die Konzepte im Zuge der planerischen Gestaltung des Stadtumbaus wieder einen erheblichen Bedeutungsgewinn erfahren, was zur Folge hat, dass eine Vielzahl an Städten und Gemeinden ihre Entwicklungsziele nunmehr unter Schrumpfungsbedingungen formuliert. Gewandelt hat sich infolge der veränderten Rahmenbedingungen auch das Planungsverständnis: Der Grundgedanke einer umfassenden Entwicklungsplanung durch die Gemeinde wurde ersetzt durch einen verstärkt kooperativen Konzeptansatz.

Hinzu kommt, dass das (ehemals) informelle Instrument des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes seit Inkrafttreten des EAG Bau 2004 erstmalig in einem formellen Gesetz geregelt ist, § 171b Abs. 2 BauGB. Der

⁵⁹ Vgl. *Krautzberger*, UPR 2007, S. 170ff., 175. Er bezieht sich dabei auf die neuen Vorschriften des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung).

⁶⁰ Vgl. *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 171b Rn. 18 (78. Lfg. 2005). Vgl. ausf. auch den nachfolgenden Abschnitt.

⁶¹ Vgl. *Albers*, AfK 1967, S. 192ff., 206f.: „Ein integriertes Planungskonzept, bei dem die Koordinierung der Investitionen vor allem im Bereich der Verkehrs- und Erschließungsanlagen sowie der zentralen Einrichtungen neben die Erarbeitung der räumlichen Dispositionen tritt, beginnt sich anstelle des alten „Auffangplans“ durchzusetzen.“

⁶² Hierzu ausf. *Ganser*, in: Ganser/Hesse/Zöpel (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, S. 54ff.

⁶³ Vgl. ausf. zur Entwicklungsplanung und den Gründen für die Krise Abschnitt 2.3.3.2.

Gesetzgeber war folglich der Ansicht, dass erst mit dem Vorliegen des nun als „städtebauliches Entwicklungskonzept“⁶⁴ bezeichneten Instruments einer Gemeinde die Möglichkeit eröffnet werden sollte, Stadtumbaugebiete zu beschließen und somit den rechtlichen Rahmen für die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen sicherzustellen.⁶⁵ Diese Einschätzung kann allein dadurch geteilt werden, dass zunehmend mehr öffentliche Aufgaben auf private Akteure übertragen werden (Stichworte: Aktivierender Staat, PPP, Privatisierung), was eine gemeindliche Rahmgebung und Richtungsvorgabe umso wichtiger erscheinen lässt. Indirekt kommt in der gesetzlichen Regelung zum städtebaulichen Entwicklungskonzept damit zum Ausdruck, dass eine Übertragung von Steuerungskompetenzen auf Private nicht gleichzeitig auch die Aufgabe jeglicher Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde bedeuten muss.⁶⁶

b) Einordnung und Rechtswirkungen

Schwierigkeiten bereiten sodann die rechtliche Einordnung bzw. Interpretation der Rechtswirkungen des „neuen“ Planungsinstruments zur Vorbereitung, Durchführung und Steuerung des Ablaufs der vorgesehenen Stadtumbaumaßnahmen. Einerseits ist fraglich, ob es sich um eine formelle oder informelle Planung handelt, andererseits ist zu klären, inwieweit Abgrenzungen zum rein hoheitlichen und rein kooperativen Instrumentarium vorgenommen werden können.

Bezug nehmend auf die erste Fragestellung geht die herrschende Meinung⁶⁷ von einer **informellen Planung** aus, die sich anhand § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB qualifiziert. *Krautzberger* liefert eine Begründung durch die Aussage, dass die Bedeutung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes in der Vorbereitung formeller Planungen oder sonstiger Maßnahmen im Sinne des BauGB liegt, des Weiteren aber auch in der **Selbstbindung der Gemeinde**, z.B. hinsichtlich der Erforderlichkeit der Bauleitplanung, der Erneuerungsziele oder der städtebaulichen Leitvorstellungen.⁶⁸ Dem ist zwar uneingeschränkt zuzustimmen, jedoch wird außer Acht gelassen, dass es durchaus Kriterien gibt, die eine Einordnung als **formelle Planung** sinnvoll erscheinen lassen. Schließlich ist das städtebauliche Entwicklungskonzept wie bereits ausgeführt – und im Unterschied zur städtebaulichen Rahmenplanung⁶⁹ – rechtlich verankert. Daneben bildet das Konzept eine zwingend heranzuziehende Grundlage für den Beschluss eines Stadtumbaugebietes nach § 171b Abs. 2 Satz 1 BauGB sowie zum Erlass einer Stadtumbausatzung nach § 171d BauGB. Weiterhin liefert es auch die Entscheidungsgrundlage für die Städtebauförderung, und zwar insbesondere für die Frage der Förderfähigkeit einzelner Stadtumbaumaßnahmen nach § 171b Abs. 4 BauGB in Verbindung mit den §§ 164a und 164b BauGB.⁷⁰ Nicht zuletzt werden vom Gesetzgeber an das städtebauliche Entwicklungskonzept auch inhaltliche Forderungen herangetragen, namentlich die Darstellungspflicht der Ziele und Maßnahmen nach § 171a Abs. 3 BauGB, die dort explizit aufgelistet sind. Eine weitere Formalisierung ergibt sich aus den mittlerweile zahlreichen Arbeitshilfen der Länder, die konkrete Vorgaben zum Verfahrensablauf, Aufbau und Inhalt der Konzepte machen.⁷¹ Handelt es sich demnach beim städtebaulichen Entwicklungskonzept tatsächlich noch um eine informelle Planung, auch wenn von dem Instrumentarium durchaus mittelbare Wirkungen ausgehen?

Daneben gestaltet sich auch die Zuordnung als **kooperatives oder hoheitliches Steuerungsinstrument** problematisch. Dieses Zuordnungsproblem mag zunächst überraschend erscheinen, weist die Praxis dem Instrumentarium doch einen eindeutig auf Verhandlungen mit den betroffenen städtischen Akteursgruppen basierenden Charakter zu. Ist es damit aber auch gleich kooperativ? Welche Steuerungsmacht besitzt die Gemeinde folglich noch?

⁶⁴ Der im Gesetzesentwurf der Bundesregierung ursprüngliche vorgesehene Begriff „Stadtentwicklungskonzept“ (vgl. BT-Drucksache 15/2250 - 17.12.2003, S. 60) wurde in den abschließenden Beratungen des zuständigen Bundestagsausschusses durch die neue Formulierung „städtebauliches Entwicklungskonzept“ ersetzt (vgl. BT-Drucksache 15/2996 - 28.04.2004, S. 69). Zur Begründung vgl. Satz 1 im nachfolgenden Abschnitt.

⁶⁵ Vgl. auch *Spangenberg*, UPR 2007, S. 211ff., 211.

⁶⁶ Ähnlich: *Berding*, in: Selle (Hrsg.), *Planung neu denken*, Bd. 2, S. 164ff., 169.

⁶⁷ Vgl. hierzu u.a. *Fieseler*, in: *Krautzberger, Städtebauförderungsrecht*, C § 171b BauGB Rn 5 (44. Lfg. 2007); *Goldschmidt*, *BauR* 2004, S. 1402ff., 1406; *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 171b Rn 3*; *Roeser*, in: *Berliner Kommentar, BauGB, § 171b Rn 7* (5. Lfg. 2005); *Stemmler*, *ZfBR* 2004, S. 128ff., 131. Abweichend: *Kaluza*, *BauR* 2006, S. 937ff., 941f., *Möller*, *Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht*, S. 75ff.

⁶⁸ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn 81*. Vom städtebaulichen Entwicklungskonzept gehen demnach keine unmittelbaren Rechtswirkungen aus, vgl. hierzu auch *Krautzberger*, *DVBl.* 2008, S. 337ff., 343.

⁶⁹ Vgl. zur Beurteilung des Erfordernisses einer gesetzlichen Regelung bei der städtebaulichen Rahmenplanung bereits *Krautzberger*, *BBauBl.* 1986, S. 210ff., 211ff.

⁷⁰ Vgl. *Fieseler*, in: *Krautzberger, Städtebauförderungsrecht*, C § 171b BauGB Rn 5 (44. Lfg. 2007).

⁷¹ Zu nennen sind hier insb.: *MI/MIR Brandenburg (Hrsg.)*, *Arbeitshilfe im Rahmen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten auf Grundlage des „Masterplan Starke Städte“ des Landes Brandenburg*, Dezember 2006; *Staatsministerium des Innern des Freistaats Sachsen (Hrsg.)*, *Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (SEKo)* vom 12. August 2005.

Ein **hierarchisches Verhältnis** zwischen Gemeinde und den Betroffenen ist insoweit zu erkennen, als dass die Gemeinde in alleiniger Verantwortung darüber verfügen kann, ob ein Konzept überhaupt aufgestellt werden soll. Da die zwar förmlich nicht vorgesehene Beschlussfassung wiederum nur durch die Gemeinde selbst erfolgt, wird diese besonders dafür Sorge tragen, ihre eigenen Entwicklungsziele räumlich und inhaltlich auch durchzusetzen. Das ergibt sich bereits daraus, dass für die Gemeinde eine faktische Bindungswirkung besteht, sobald sie die Planung beschlossen hat.

Daneben bestimmen die Konzepte auf der Grundlage der vorgenommenen Einteilung in verschiedene Gebietskulissen die Vergabe von Fördermitteln. Folglich ist es auch hier wiederum die Gemeinde, der die Aufgabe der finanziellen Steuerung obliegt.

Festzustellen ist allerdings auch, dass neben diesen „harten“ Steuerungsfunktionen auch „weiche“ Komponenten in den Entwicklungskonzepten enthalten sind, die eine **akteurszentrierte Erstellung** (und Umsetzung) ermöglichen sollen.⁷² Dass die Gemeinde die Entwicklungsplanung nicht gänzlich gegen den Willen der Betroffenen durchsetzen kann, ergibt sich bereits aus dem Gebot, bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (stadtumbaurechtliches Abwägungsgebot nach § 171b Abs. 2 Satz 2 BauGB). Die Anforderungen hieran sind allerdings vor dem Hintergrund der fehlenden unmittelbaren rechtlichen Außenwirkungen insbesondere bezüglich der privaten Belange gelockert.⁷³ Je stärker die Stadtumbauziele und Maßnahmen im Verfahrensablauf jedoch konkretisiert werden, umso höher werden auch die Anforderungen an die durchzuführende Abwägung zu stellen sein.⁷⁴

Des Weiteren ist gemäß § 171b Abs. 3 BauGB vorgeschrieben, dass die Betroffenen und öffentlichen Aufgabenträger nach Maßgabe der sanierungsrechtlichen Vorschriften zu beteiligen sind (§§ 137, 139 BauGB). Nach § 137 BauGB sollen die Stadtumbaumaßnahmen mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Daneben sind nach § 139 BauGB die öffentlichen Aufgabenträger bei der Vorbereitung und Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zu beteiligen, zumindest insoweit die vorgesehenen Maßnahmen und Planungen die von den Trägern öffentlicher Belange wahrgenommenen Interessen berühren. Hierbei dürfte es sich vor allem um Unternehmen der Wohnungswirtschaft sowie Ver- und Entsorgungswirtschaft, aber auch um benachbarte Gemeinden handeln, die frühzeitig einbezogen werden sollten.

Nicht anwendbar dagegen ist die Auskunftspflicht der Betroffenen gemäß § 140 BauGB, da das städtebauliche Entwicklungskonzept nicht als Satzung oder Rechtsverordnung⁷⁵ beschlossen wird und damit über keinen Normcharakter verfügt. Eine Auskunftspflicht besteht erst dann, wenn die Gemeinde zusätzlich eine Stadtumbausatzung nach § 171d BauGB oder eine andere relevante Satzung (z.B. Sanierungssatzung) erlässt.⁷⁶

Daneben wird auch in der Verwaltungsvorschrift Städtebauförderung 2007 eine Einbeziehung der relevanten Akteure eingefordert. Diese bestimmt diesbezüglich folgendes: „Die Gemeinde hat sich ernsthaft zu bemühen, die von den beabsichtigten Stadtumbaumaßnahmen betroffenen Wohnungseigentümer jeweils in gleichem Maße in die Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes einzubeziehen. Das gilt auch für die privaten Eigentümer einzelner Wohngebäude.“⁷⁷ Grundsätzlich können (und sollen) bei der Konzepterstellung also durchaus auch horizontale Entscheidungsstrukturen vorliegen, die z.B. der Wohnungswirtschaft oder den sonstigen Betroffenen ein erhebliches Mitspracherecht einräumen.

Insgesamt macht es der im konkreten Einzelfall sehr unterschiedliche Beteiligungsgrad der von den Stadtumbaumaßnahmen Betroffenen (Extremfälle: verwaltungsinterne Erstellung, Erstellung unter intensiver Beteiligung der Öffentlichkeit) unmöglich, eine klare Zuordnung der Entwicklungskonzepte in Bezug auf den Rechtscharakter vorzunehmen. Der Grund hierfür liegt im Wesentlichen im gesetzlich nicht normierten Verfahrens- und Beteiligungsablauf.

⁷² Zu dieser Zweiteilung gelangt zu Recht: *Seelig*, Stadtumbau und Aufwertung, S. 45.

⁷³ Vgl. *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128ff., 131.

⁷⁴ Vgl. *Fieseler*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, C § 171b BauGB Rn 8 (44. Lfg. 2007).

⁷⁵ Vgl. zu den Besonderheiten der Stadtstaaten insb. § 246 Abs. 2 BauGB.

⁷⁶ Vgl. zur Kritik an dieser einschränkenden Regelung: *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 109f.

⁷⁷ Vgl. VV Städtebauförderung 2007, Protokollnotiz Nr. 6.

Formell...	...oder informell?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ gesetzliche Grundlage (§ 171b Abs. 2 Satz 1 BauGB) ▪ definierte Ziele und Maßnahmen (§ 171a Abs. 3 BauGB) ▪ mittelbare Rechtswirkungen, da Grundlage für Beschluss eines Stadtumbaugebietes und für den Erlass einer Stadtumbausatzung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ förmliche Beschlussfassung nicht erforderlich ▪ reines Verwaltungsinternum (Selbstbindung der Gemeinde)⁷⁸ ▪ keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung, gerichtlich nicht unmittelbar überprüfbar ▪ kein normierter Verfahrensablauf
Hoheitlich...	...oder kooperativ?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufstellung durch die Gemeinde ▪ Beschlussfassung durch die Gemeinde (fakultativ) ▪ Inhalt: Entwicklungsziele der Gemeinde ▪ Grundlage für Fördermittelvergabe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abwägungsgebot ▪ Erarbeitungsprozess unter intensiver Beteiligung der Betroffenen und Träger öffentlicher Belange

Tabelle 3.4: Zur rechtlichen Einordnung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass für das städtebauliche Entwicklungskonzept m.E. keine eindeutige Zuordnung in einen oder mehrere der oben genannten Bereiche möglich ist. Als Lösung liegt demnach der Kompromiss nahe, das städtebauliche Entwicklungskonzept zukünftig als „**quasi-formalisiertes Instrument**“ zu bezeichnen, dessen Hauptfunktion in der planerischen Grundlage für den Stadtumbau liegt. Quasi-formalisiert insbesondere deswegen, weil das Konzept in das BauGB Einzug erhalten hat und die genannten mittelbaren rechtlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Anwendung anderer Instrumentarien erheblich sind. Quasi-formalisiert auch deshalb, weil das BauGB den Inhalt, also Ziele und Maßnahmen nach § 171a Abs. 3 BauGB, nicht aber das Verfahren regelt.⁷⁹

Daneben ist in diesem Zusammenhang *Möller* zuzustimmen, der in Abgrenzung zur formellen und informellen Planung die als eigenständige Planungsform anzusehende **Konzeptplanung** bildet,⁸⁰ da städtebauliche Entwicklungskonzepte notwendigerweise auch ein Maßnahmenkonzept enthalten müssen.⁸¹

In Bezug auf die hoheitliche oder kooperative Ausgestaltung des Erarbeitungsverfahrens hat es die Gemeinde selbst in der Hand, den für sie „richtigen“ Weg einzuschlagen. Sie wird zur Erhöhung der Akzeptanz des Stadtumbauprozesses und der damit verbundenen Maßnahmen bzw. Einschränkungen allerdings gut daran tun, die Möglichkeiten zur Aktivierung und Beteiligung der Betroffenen umfassend zu nutzen.

c) Raumbezug

Dem Wortlaut von § 171b Abs. 2 BauGB folgend handelt es sich beim städtebaulichen Entwicklungskonzept streng genommen um kein sich über das gesamte Gemeindegebiet erstreckendes „Stadtentwicklungskonzept“, sondern um ein Konzept, in dem lediglich die Ziele und Maßnahmen (§ 171a Abs. 3 BauGB) im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind. Da aber unter dem Oberbegriff eines Stadtumbaugebietes die in Abschnitt 2.5.2 definierten Gebietskulissen zusammenzufassen sind, ist in der Praxis zumeist davon auszugehen, dass die räumliche Dimension des Konzeptes das gesamte Gemeindegebiet umfassen wird.⁸² Diese Sichtweise wird dadurch bestärkt, dass eine umfassende Gestaltung des Gesamtzusammenhangs allein auch durch die große Anzahl an Akteuren, die vom Stadtumbau betroffen sind, geboten erscheint.⁸³

Ausnahmen ergeben sich insbesondere für Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern, die bisher größtenteils nur mit sachlich und räumlich begrenzten Problemlagen des Stadtumbaus zu kämpfen haben. In diesen Fällen kann es sich durchaus anbieten, den inhaltlichen und räumlichen Umfang des Konzeptes auf bestimmte Stadt- oder Ortsteile zu begrenzen. Für kleine und mittlere Gemeinden wird die gemeindeweite Aufstellung infolge der stadträumlichen und sonstigen Verflechtungen dagegen häufig unausweichlich sein. Jedoch richtet sich auch hier der Inhalt und Umfang des Konzeptes „nach seiner Eignung zur Identifizierung der zu lösenden städtebaulichen Probleme und zur Erreichung der von der Gemeinde als prioritär angesehenen Stadtentwicklungsziele.“⁸⁴

⁷⁸ Vgl. *Fislake*, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 140 Rn 23 (1. Lfg. 2002).

⁷⁹ Vgl. *Ehrbeck*, Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung, S. 63: „Formelle Planungen sind im BauGB in Inhalt und Verfahren definiert.“

⁸⁰ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 77f., 269.

⁸¹ Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 171b Rn 3.

⁸² So zu Recht: *Goldschmidt*, BauR 2004, S. 1402, 1406; *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128ff., 131.

⁸³ Vgl. hierzu auch *Frey et al.*, DISP 153 (2003), S. 13ff., 14.

⁸⁴ Vgl. *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128ff., 131.

d) Verfahrensablauf und Inhalt

Aus der fehlenden gesetzlichen Ausgestaltung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ergibt sich, dass weder der Verfahrensablauf noch die Konzeptinhalte förmlich festgelegt sind. Zum besseren Verständnis des Instruments sollen im Folgenden einige allgemeingültigen Aspekte aufgezeigt werden, die eine Richtschnur für die Ausgestaltung der Konzepte in der Praxis geben können.

Die Vorbereitung, Erarbeitung und Durchführung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes gliedert sich regelmäßig in nachfolgende **Verfahrensschritte**:

1. Bestandsaufnahme, Bestandsanalyse und Prognose,
2. Aufstellungsbeschluss durch die Gemeinde (*fakultativ*),
3. Erarbeitung unter Beteiligung der Betroffenen und öffentlichen Aufgabenträger,
4. schriftliche Darstellung der Ziele und Maßnahmen,
5. Beschluss durch die Gemeinde (*fakultativ*),
6. Durchführung der Maßnahmen,
7. regelmäßige Fortschreibung.

Zur Vorbereitung eines Entwicklungskonzeptes ist es zunächst notwendig, eine umfassende **Bestandsaufnahme** durchzuführen, die die vorhandene gesamtstädtische Situation einschließlich der Konkurrenzsituation zu den Umlandgemeinden betrachtet. Hierfür bedarf es einer aktuellen und qualitativ hochwertigen Datenerhebung sowie einer darauf aufbauenden Auswertung, aus der wiederum eine Prognose abzuleiten ist.

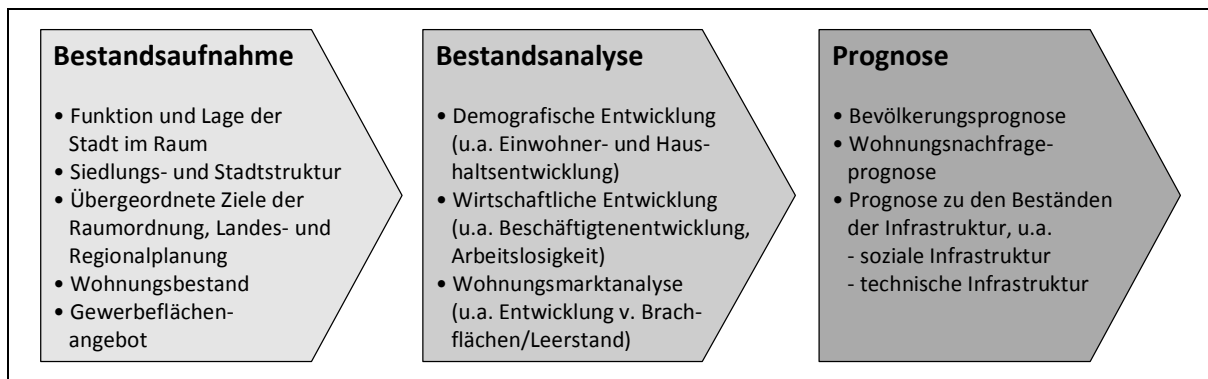


Abbildung 3.5: Inhaltliche Breite der drei Grundbausteine im Zuge der Erstellung eines (gesamtstädtischen) Entwicklungskonzeptes.

Die in der voranstehenden Abbildung genannten Aspekte lassen erkennen, dass es sich bereits bei der Bestandsaufnahme und -analyse einschließlich Prognose um einen äußerst komplexen Prozess handelt, der nur im Zusammenspiel der verschiedenen Fachämter für Wohnungswesen, Wirtschaft, Verkehr, Soziales etc. funktionieren kann. Basis für eine fundierte Datenerhebung sollte insbesondere in größeren Städten ein Raumbewachungs- oder Monitoringsystem sein, das einen schnellen Zugriff auf planungsrelevante Informationen gewährleistet und damit auch zur frühzeitigen Erkennung von Entwicklungstrends beitragen kann. Hilfreich zur vertiefenden Bearbeitung können unter Umständen auch externe Gutachten oder Fachkonzepte sein, die die Akzeptanz des Entwicklungskonzeptes noch zusätzlich erhöhen.⁸⁵

Auf Grundlage der Bestandsanalyse und Prognose sollte das städtebauliche Entwicklungskonzept insbesondere folgende **Bestandteile** enthalten:

- Formulierung von Leitbildern,
- Festlegung von Entwicklungszielen,
- Bestimmung von Strategien und Maßnahmen,
- räumliche, zeitliche und inhaltliche Prioritätensetzung:
 - Festlegung von Gebietskulissen (z.B. Stadtumbaugebiete) sowie Vorrang- bzw. Schwerpunkträumen
 - Bestimmung der zeitlichen Abfolge der Maßnahmen
 - Benennung von Maßnahmen mit besonderer Bedeutung für die gesamt-/teilstädtische Entwicklung,
- Finanzierungsplanung inkl. der Betrachtung von Fördermöglichkeiten.

⁸⁵ So zu Recht: Spangenberg, UPR 2007, S. 211ff., 214.

Zu allen Inhalten wurden in anderen Abschnitten bereits hinreichend genaue Angaben gemacht, so dass an dieser Stelle auf die jeweiligen Abschnitte verwiesen werden kann.⁸⁶ In Bezug auf die Finanzierungsplanung ist zu ergänzen, dass es sich lediglich um relativ grobe Kostenschätzungen der geplanten Einzelprojekte handeln dürfte. Zu berücksichtigen sind hier insbesondere (Rück-)Bau- und Folgekosten, kommunale Finanzierungsmittel, Fördermittel von Ländern, Bund und Europäischer Union sowie Möglichkeiten zur Mobilisierung privater Finanzierungsmittel.

Den Prozessverlauf wieder aufgreifend, besteht schon im Rahmen der Datenerhebungsphase die Möglichkeit, einen **Aufstellungsbeschluss** zum städtebaulichen Entwicklungskonzept zu fassen, einschließlich einer ortsüblichen Bekanntmachung.⁸⁷ Der Beschluss selbst ist durch das zuständige kommunale Organ zu fassen, in der Regel durch die Gemeindevertretung, ist aber gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben. Dennoch sind ein Aufstellungsbeschluss und dessen ortsübliche Bekanntmachung sinnvoll, da die Betroffenen und die Öffentlichkeit dadurch bereits frühzeitig über die anstehende Planung der Gemeinde informiert werden, was die Mitwirkungs- und Beteiligungsbereitschaft zusätzlich erhöhen kann.

Die über den gesamten Verfahrensablauf eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes stattfindenden Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse – dazu noch unter komplexen Akteurskonstellationen (Fachressorts der Gemeinde, Bürger, öffentliche Aufgabenträger) – lassen es notwendig erscheinen, den Aufbau einer spezifischen **Organisationsstruktur** vorzusehen.⁸⁸ Zweckmäßig ist hierfür z.B. die Einrichtung eines Lenkungskreises mit untergeordneten thematischen Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern aller relevanten Fachressorts, städtischen oder stadtnahen Unternehmen und Institutionen sowie verschiedenen Externen wie z.B. Wohnungsgesellschaften, Bauträgern oder Eigentümerverbänden zusammensetzen (vgl. hierzu auch Abbildung 3.6).⁸⁹ Des Weiteren ist es im Rahmen der Bürgerbeteiligung sinnvoll, Informationsveranstaltungen, Bürgerversammlungen und Workshops durchzuführen.

Nach erfolgter Erarbeitungsphase bestimmt der Gesetzgeber lediglich, dass die Stadtumbauziele und Maßnahmen im Sinne von § 171a Abs. 3 BauGB **schriftlich darzustellen** sind, vgl. § 171b Abs. 2 Satz 1 BauGB.⁹⁰ Eine förmliche Beschlussfassung durch die Gemeinde ist demnach nicht erforderlich, aber allein dadurch sinnvoll, dass sich hieraus eine faktische Selbstbindung der Gemeinde ergibt.

In regelmäßigen Abständen wird die Beschlussfassung allerdings zu wiederholen sein, namentlich in den Fällen, in denen sich durch die verpflichtende⁹¹ **Fortschreibung** des Entwicklungskonzeptes maßgebliche Änderungen bzw. Konkretisierungen ergeben haben.⁹² Eine Erfolgs- und Wirkungskontrolle der geplanten Maßnahmen kann dazu beitragen, mögliche negative Effekte rechtzeitig zu erkennen. Eine Veröffentlichung des Konzeptes z.B. im Internet sorgt weiterhin dafür, dass eine Transparenz des Entwicklungsprozesses auch für Bürger, Politik und Marktteilnehmer gegeben ist.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind auf **Zeithorizonte** von mehreren Jahren ausgerichtet, was bei gegenwärtig zu beschließenden gesamtstädtischen Konzepten etwa einen Betrachtungszeitraum bis in die Jahre 2015 oder 2020 eröffnen würde. Der Planungshorizont sollte sich sinnvollerweise an den von den Statistischen Landesämtern vorgenommenen Prognosezeiträumen orientieren, die sich landesspezifisch unterscheiden können. Bei teilräumigen Entwicklungskonzepten ist der Zeithorizont aufgrund der höheren Umsetzorientierung zumeist deutlich kürzer.

⁸⁶ Zu den Leitbildern vgl. Abschnitt 2.4, zu den Strategien und Maßnahmen Abschnitt 2.5.1 und zur Finanzierung Abschnitt 3.3.

⁸⁷ Vgl. hierzu auch das Beschlussmuster in *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, Anhang I zu § 171b (62. Lfg. 2007).

⁸⁸ So auch *Spangenberg*, UPR 2007, S. 211ff., 212.

⁸⁹ So geschehen in der Stadt Essen, in der sich der Lenkungskreis aus den Geschäftsbereichsvorständen, weiterer Vertreter der städtischen Fachämter sowie zweier privater Planungsbüros zusammensetzt. Vgl. hierzu ausf.: *Stadt Essen (Hrsg.)*, Stadtentwicklungsprozess Essen Perspektive 2015+, Abschlussbericht Phase I April 2006, S. 11f.

⁹⁰ Die Darstellung wird sich regelmäßig sowohl auf textliche Darstellungen einschließlich Begründungen der im Einzelnen verfolgten Ziele und Maßnahmen als auch auf planerischen Darstellungen erstrecken. Vgl. *Fieseler*, in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171b BauGB Rn 6 (44. Lfg. 2007).

⁹¹ Die Verpflichtung ergibt sich aus dem erwähnten Bezug zum Sanierungsrecht, das eine ständige Fortschreibung und Konkretisierung des Sanierungskonzeptes vorsieht.

⁹² Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 102.

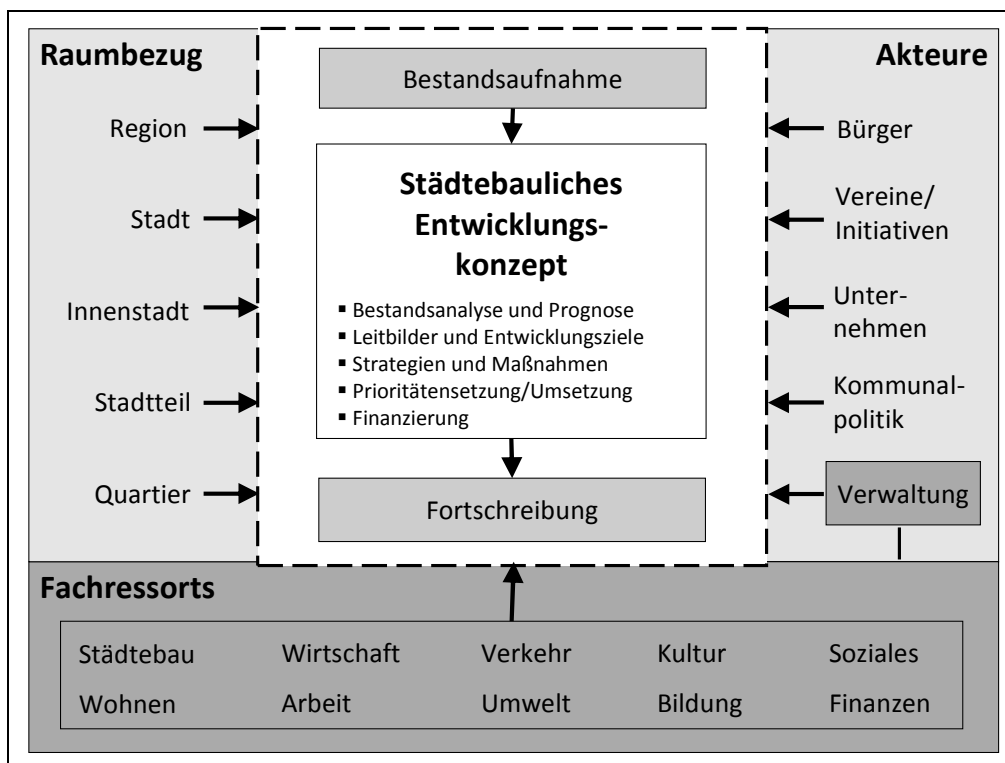


Abbildung 3.6: Integrierter Ansatz des städtebaulichen Entwicklungskonzepts nach § 171b Abs. 2 Satz 1 BauGB.

e) Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben den Nachweis erbracht, dass das städtebauliche Entwicklungskonzept eine unverzichtbare planerische Grundlage für den Stadtumbau darstellt. Neben einer gesamtstädtischen Bestandsaufnahme und einer möglicherweise daran anschließenden Neubewertung der bisherigen Stadtentwicklungspolitik liegen die größten **Chancen** des Instrumentariums in dem Versuch, die städtebaulichen Ansprüche der Gemeinde mit den ökonomischen Interessen der Wohnungswirtschaft zu verzahnen.⁹³

Hemmnisse können diesbezüglich allerdings daraus erwachsen, dass die Kompromissfindung zwischen den beiden Parteien nur „auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“ stattfindet, äußerst komplexe und inhaltlich strittige Lösungsansätze folglich außen vor gelassen werden.⁹⁴ Die selektive Umsetzung von Maßnahmen wird in vielen Gemeinden durch die unzureichende Finanzlage noch zusätzlich verschärft.

Im Hinblick auf den kooperativen Charakter der Konzepte können sich weitere Einschränkungen daraus ergeben, dass eine Ungleichgewichtung in der Beteiligung einzelner Akteursgruppen erfolgt,⁹⁵ die letztlich das als „Gemeinschaftsaufgabe“⁹⁶ verstandene städtebauliche Entwicklungskonzept in Frage stellen kann.

3.2.3 Vorbereitende Bauleitplanung

Der Flächennutzungsplan stellt als vorbereitender Bauleitplan für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dar (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Er wird von der Gemeinde im Gegensatz zum Bebauungsplan nicht als Satzung beschlossen, sondern nur als **verwaltungsinternes Planwerk**⁹⁷ und entfaltet damit normalerweise keine Rechtsnormqualität. Mit Urteil vom 26. April 2007 hat das Bundesverwaltungsgericht die Normenkontrolle allerdings auch auf Darstellungen des Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erweitert,⁹⁸ so dass der Plan zumindest im Außenbe-

⁹³ Vgl. Seelig, Stadtumbau und Aufwertung, S. 50.

⁹⁴ Vgl. hierzu bereits Bernt, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, S.11.

⁹⁵ Vgl. wiederum Seelig, Stadtumbau und Aufwertung, S. 52.

⁹⁶ Vgl. BMVBW (Hrsg.), Stadtumbau in den neuen Ländern, S. 1.

⁹⁷ Gem. Schmidt-Eichstaedt, Städtebaurecht, S. 204.

⁹⁸ BVerwG, U.v. 26.4.2007 – 4 CN 3.06 – NVwZ 2007, S. 1081. Vgl. hierzu ausf. Stürer, BauR 2007, S. 1495ff.

reich eine unmittelbar vorhabensteuernde – und damit auch rechtlich angreifbare - Wirkung haben kann.⁹⁹ Im Zusammenhang mit den im Wesentlichen innerörtlich durchzuführenden Stadtumbaumaßnahmen dürfte diese Funktionsstärkung allerdings wenig bedeutsam sein.

In Bezug auf den Planinhalt enthält der Flächennutzungsplan im Gegensatz zum konkreteren Bebauungsplan keine Festsetzungen, sondern beschränkt sich auf die Darstellung von Planungsgrundsätzen. Es ist somit nicht erforderlich, Aussagen mit Parzellenschärfe zu treffen.¹⁰⁰ Neben Darstellungen betreffen die maßgeblichen Inhalte des Flächennutzungsplans Kennzeichnungen sowie nachrichtliche Übernahmen und Vermerke (§ 5 Abs. 3 und 4 BauGB).

Im Zusammenhang mit Stadtumbaumaßnahmen kann der vorbereitenden Bauleitplanung bei der (Neu-) Aufstellung sowie bei der Änderung bzw. Ergänzung des Flächennutzungsplans eine besondere Funktion zu kommen.

Vor dem Hintergrund der sich verändernden sowie zunehmend komplexer werdenden Rahmenbedingungen bedarf der Flächennutzungsplan mehr denn je einer **regelmäßigen Anpassung und Aktualisierung**. Gerade infolge von Schrumpfungprozessen und einer abnehmenden Entwicklungsdynamik ergeben sich vielfältige Veränderungen des zukünftigen Flächenbedarfs, die auf Gemeindeebene zu prognostizieren sind. In vielen Teilen Deutschlands nimmt die Komplexität der für den Flächennutzungsplan notwendigen Bestimmung der voraussehbaren Bedürfnisse einer Gemeinde zu, da die räumliche Entwicklung von einer Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung geprägt sein wird. Während die weiter ansteigenden Wohnflächenansprüche verbunden mit einer Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße zu einem erhöhten Flächenbedarf führen, so werden parallel dazu Angebotsüberhänge auf den Teilmärkten Wohnungsmarkt (Wohnungsleerstände) und Gewerbeimmobilienmarkt (Gewerbebrachen, Büroleerstände) infolge von Geburtenrückgang und Abwanderung zu verzeichnen sein. Auch wenn diese Prozesse räumlich differenziert auftreten werden, so ist doch anzunehmen, dass die Schrumpfung immer mehr zur Regel werden wird.

Die Grundlagen für eine Planüberprüfung bilden insbesondere Flächenbedarfsberechnungen für Wohnsiedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen, die bereits Rückschlüsse auf den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel liefern können. Der Flächennutzungsplan hat diese Entwicklungstendenzen aufzugreifen, da er sich an der *beabsichtigten* städtebaulichen Entwicklung orientiert, d.h. an der auf der Planungshoheit beruhenden entwicklungsplanerischen Konzeption der Gemeinde.¹⁰¹

Sofern in Bezug auf den groben Maßstab darstellbar, kann der **Änderungsbedarf** des Flächennutzungsplans auch Maßnahmen betreffen, die sich **aufgrund der Stadtumbauplanung**, z.B. im Zuge der Umsetzung eines städtebauliches Entwicklungskonzept einer Gemeinde, ergeben.¹⁰² Dazu gehören insbesondere nachfolgende stadtumbaubedingte Maßnahmen, die aufgrund von reduzierten oder veränderten Flächenbedarfen oder einem gestiegenen Erhaltungsbedarf im Flächennutzungsplan dargestellt werden können:

- Rücknahme von potentiellen Bauflächen, die zu Zeiten des Stadtwachstums für neue Baugebiete ausgewiesen wurden;
- Rücknahme von Darstellungen für bereits bebaute Bauflächen bzw. Baugebiete als Folge von Rückbaumaßnahmen (ggf. durch Neuausweisung von Grünflächen nach erfolgter Renaturierung o.ä.);
- Nachrichtliche Übernahme von Sanierungsgebieten, Erhaltungsgebieten sowie Stadtumbaugebieten; Gesamtanlagen (Ensembles), die dem Denkmalschutz unterliegen;
- Nachrichtliche Übernahme von zu beseitigenden Verkehrsstrassen bzw. Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen bzw. Vermerk, soweit diese noch nicht rechtskräftig sind.

Darüber hinaus eröffnet sich für die Gemeinde mit einer Planänderung bzw. -neuaufstellung die Möglichkeit, die Festlegung eines Rückbaugebiets, die bis dahin nur im Stadtumbaukonzept erfolgte, ein weiteres Mal planerisch zu verfestigen.¹⁰³

⁹⁹ Gem. Aussage von *Guckelsberger*, DÖV 2006, S. 973ff., 981. Vgl. ausf. zum Rechtscharakter von Flächennutzungsplänen auch *Schenke*, NVwZ 2007, S. 134ff. sowie wiederum *Stüer*, BauR 2007, S. 1495ff.

¹⁰⁰ So *Mitschang*, Der Flächennutzungsplan, Rn 443. Vgl. zu den Darstellungsmöglichkeiten vgl. ausf. § 5 Abs. 2 Nrn. 1 bis 10 BauGB.

¹⁰¹ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 5 Rn 1.

¹⁰² Der Flächennutzungsplan erfüllt demnach eine Koordinationsfunktion, indem er die vielfältigen, sich auf das Gemeindegebiet beziehenden Planungen zusammenführt und ggf. miteinander in Einklang bringt. Vgl. hierzu *Guckelsberger*, DÖV 2006, S. 973ff., 974 m.w.N.

¹⁰³ Vgl. hierzu *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 197 und die Ausführungen zum Bebauungsplan im nachfolgenden Abschnitt.

Ob ein geplantes rückzubauendes Stadtumbaugebiet (oder auch nur eine einzelne Stadtumbaumaßnahme) allerdings tatsächlich in den Flächennutzungsplan Einzug erhalten wird, darf allein schon aus politischen Gründen bezweifelt werden.

Im Zusammenhang mit den bereits erfolgten oder zu erwartenden Schrumpfungsprozessen stehen auch die **Szenarien und Leitbilder zur Stadtentwicklung** vor einem großen Veränderungsdruck¹⁰⁴, was sich ebenfalls auf den Flächennutzungsplan auswirken kann. Im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung kann sich die Flächennutzungsplanung heutzutage nicht mehr auf traditionelle städtebauliche Ansätze beschränken, sondern muss soziale, ökonomische und ökologische Belange in einem gleichgewichtigen, integrierten Leitbild verfolgen.¹⁰⁵ Demnach schafft bereits der Flächennutzungsplan Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt, die es bei seiner Aufstellung bzw. Fortschreibung zu berücksichtigen gilt.

Gegebenenfalls kann es auch sinnvoll sein, im Sinne einer interkommunalen Kooperation gemeinsame Stadtumbauziele in einem größeren Planungsraum zu verfolgen. Diesbezüglich bieten sich unter bestimmten Anwendungsvoraussetzungen die Instrumente des gemeinsamen Flächennutzungsplans gemäß § 204 Abs. 1 BauGB und des regionalen Flächennutzungsplans gemäß § 9 Abs. 6 ROG an.

Der **gemeinsame Flächennutzungsplan** als Koordinationsinstrument¹⁰⁶ der gemeindenachbarlichen Abstimmung soll nach § 204 Abs. 1 Satz 2 BauGB insbesondere dann aufgestellt werden, wenn die Ziele der Raumordnung oder Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern. Die Anwendung ist aber auch denkbar, wenn erfolgreiche Stadtumbaulösungen nur gemeindeübergreifend Sinn ergeben. Dies kann der Fall sein, wenn ein großes Wohnungsunternehmen umfangreiche Wohnungsbestände in zwei benachbarten Gemeinden besitzt und eine stadtrregionale Regelung zum Vorteils- und Lastenausgleich gesucht wird. In diesem Zusammenhang besteht auch die Möglichkeit der Bildung eines Planverbandes im Sinne von § 205 BauGB. Beides erfordert allerdings in einer ersten Stufe gemeindeübergreifende Stadtumbaukonzepte, erst danach sollten die beschlossenen Regelungen im Flächennutzungsplan dargestellt werden.

Das Planungsinstrument des **regionalen Flächennutzungsplans** kann insbesondere in Verdichtungsbereichen (z.B. im Ruhrgebiet¹⁰⁷) zum Einsatz kommen und durch die Zusammenführung der überörtlichen und örtlichen Planungsebenen zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik beitragen.¹⁰⁸ Er kann somit einen Beitrag zur Begrenzung der Suburbanisierung und Förderung der Innenentwicklung liefern, der auch im Rahmen der kompakten Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen von Bedeutung ist.

3.2.4 Verbindliche Bauleitplanung

Im Gegensatz zu der Darstellung der beabsichtigten städtebaulichen Nutzung im Flächennutzungsplan soll der Bebauungsplan die *rechtsverbindlichen Festsetzungen* für die geordnete städtebauliche Entwicklung enthalten und die Rechtsgrundlage für weitere erforderliche Maßnahmen, darunter ggf. auch Stadtumbaumaßnahmen, bilden.¹⁰⁹ Als Konkretisierung des Flächennutzungsplans ist der Bebauungsplan aus diesem zu entwickeln (Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB).¹¹⁰ In Ausnahmefällen kann ein Bebauungsplan aufgestellt werden, ohne dass ein Flächennutzungsplan vorliegt, nämlich dann, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen.

In Bezug auf die Tiefe der Regelungsinhalte unterscheidet das BauGB den qualifizierten, einfachen und vorkomplexen Bebauungsplan sowie seit dem 1. Januar 2007 auch den Bebauungsplan der Innenentwicklung.¹¹¹ Der qualifizierte Bebauungsplan enthält die Mindestfestsetzungen über die Art und das Maß der

¹⁰⁴ Vgl. auch Abschnitt 2.4 zu den städtebaulichen Leitbildern.

¹⁰⁵ Vgl. Mitschang, Der Flächennutzungsplan, Rn 132.

¹⁰⁶ Ebenda, Rn 661.

¹⁰⁷ Beispielgebend für die regionale Kooperation im Ruhrgebiet ist das Projekt „Regionaler Flächennutzungsplan“ (RFNP) der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen. Durch Ratsbeschlüsse der beteiligten Kommunen soll das Planwerk voraussichtlich in 2009 die einzelnen Regional- und Flächennutzungspläne ersetzen.

¹⁰⁸ Vgl. Mitschang, Der Flächennutzungsplan, Rn 660.

¹⁰⁹ Die Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan beziehen sich auf bauliche oder sonstige Anlagen und sind im Sinne eines numerus clausus abschließend in § 9 BauGB und in der ergänzend heranzuziehenden BauNVO geregelt.

¹¹⁰ Zu den Anforderungen des Entwicklungsgebots vgl. auch BVerwG, U. v. 28.2.1975 – 4 C 74.72 – NJW 1975, S. 1985.

¹¹¹ Eingeführt durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316), vgl. hierzu ausf. Krutzberger, UPR 2006, S. 405ff.; ders., UPR 2007, S. 53ff.; Söfker, fub 2007, S. 49ff. und Uechtritz, BauR 2007, S. 476ff.

baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen (§ 30 Abs. 1 BauGB). Ein Bebauungsplan, der diese Mindestfestsetzungen nicht enthält, ist ein einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB).¹¹² Der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB stellt eine besondere Art des Bebauungsplans dar und wird aufgrund seines kooperativen Charakters erst in Abschnitt 3.4.2 behandelt.

Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) erfassen insbesondere Bebauungspläne zur Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile und zur Umnutzung von Flächen¹¹³ und können damit auch im Rahmen des Stadtumbaus eine besondere Steuerungsfunktion erfüllen.¹¹⁴ Gemäß Legaldefinition in § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB handelt es sich dabei um einen Plan „für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung“, der in einem beschleunigten Verfahren aufgestellt, geändert oder ergänzt werden kann.¹¹⁵ Die Verfahrensbeschleunigung ergibt sich vor allem aus dem Verzicht auf eine Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB sowie einer eingeschränkten Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung,¹¹⁶ wobei allerdings bestimmte Schwellenwerte in Bezug auf den räumlichen Umfang des Plans zu berücksichtigen sind (vgl. die beiden Fallgruppen in § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 BauGB).

Von den im Gesetz genannten Hauptfällen der Innenentwicklung dürfte für den Stadtumbau vor allem der Wiedernutzbarmachung von Flächen ein großer Stellenwert zukommen. Insbesondere in Schrumpfungsräumen stellt die Revitalisierung von (innerstädtischen) Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärbrachen eine besondere Herausforderung dar, die durch den Bebauungsplan der Innenentwicklung erleichtert werden soll. Inwieweit das Planungsinstrument allerdings tatsächlich zum Einsatz kommen wird, kann aufgrund der gerade erfolgten Implementierung derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Insgesamt kommt dem Bebauungsplan durch seine konkreten Festsetzungsmöglichkeiten für den **Einsatz im Stadtumbau** aber eine größere Bedeutung zu als dem Flächennutzungsplan. Grundsätzlich können in Bezug auf die Anwendbarkeit der Bebauungsplanung für den Stadtumbau drei Fallgestaltungen unterschieden werden, deren Besonderheiten im Folgenden kurz erläutert werden sollen:

1. Erstmalige Aufstellung bzw. Neuaufstellung eines Bebauungsplans (z.B. in Stadtumbaugebieten, in denen eine grundlegende Umstrukturierung/Neuentwicklung erfolgen soll).
2. Änderung oder Ergänzung eines bestehenden Bebauungsplans (z.B. infolge der Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen).
3. Aufhebung eines Bebauungsplans (z.B. infolge eines flächenhaften Rückbaus, der eine nichtbauliche Nachnutzung vorsieht).

1. Aufstellung eines Bebauungsplans in Stadtumbaugebieten

Bevor es zur (Neu-)Aufstellung eines Bebauungsplans kommen kann, stellt sich die Frage nach der Existenz von bestehenden Plänen in potentiellen Stadtumbaugebieten. Dabei stellt sich die Ausgangssituation in Ost- und Westdeutschland äußerst unterschiedlich dar. Während z.B. Großsiedlungen in der alten Bundesrepublik gerade in der Planungseuphorie nach Erlass des Bundesbaugesetzes konzipiert wurden und dementsprechend fast ausnahmslos über qualifizierte Bebauungspläne verfügen, sind die Areale des komplexen Wohnungsbaus auf dem Gebiet der ehemaligen DDR dagegen regelmäßig als unbeplante Innenbereiche im Sinne des § 34 BauGB zu bewerten.¹¹⁷

Die (Neu-)Aufstellung eines Bebauungsplans kann erforderlich werden, wenn Gebiete im Sinne des Stadtumbaus neu geordnet oder umstrukturiert werden sollen und sich hinreichende Neuordnungskriterien nicht aus § 34 BauGB ableiten lassen, d.h. wenn die vorgesehene Neubebauung sich voraussichtlich nicht einfügt.¹¹⁸ Dies wird im Wesentlichen in *Umstrukturierungs-* sowie *Neuentwicklungsgebieten* der Fall sein, in denen eine grundlegende Neuordnung der Grundstücksverhältnisse auf Grundlage eines Stadtumbau- oder Sanierungskonzeptes ansteht. Sofern es sich um ein förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet handelt, in dem die

¹¹² Vgl. Stüer, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel B, Rn 96 (18. Lfg. 2006).

¹¹³ Vgl. Krautzberger/Stüer, DVBl. 2007, S. 160ff., 162 unter Bezugnahme auf § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB.

¹¹⁴ Krautzberger weist zu Recht darauf hin, dass der Stadtumbau zum Handlungsfeld der Innenentwicklung zu zählen ist. Vgl. ders., UPR 2006, S. 405ff., 407.

¹¹⁵ Vgl. zum Begriff der Innenentwicklung und den im Gesetz genannten Hauptfällen der Innenentwicklung ausf. Mitschang, ZfBR 2007, S. 433ff., 433f.

¹¹⁶ Vgl. hierzu ausf. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 13a Rn 11ff.

¹¹⁷ Gem. Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 199.

¹¹⁸ So Goldschmidt, DVBl. 2006, S. 740ff., 742.

bodenrechtliche Neuordnung im Sinne des § 147 Satz 1 Nr. 1 BauGB überwiegendes Sanierungsziel ist, so spricht man dann auch von einem so genannten Sanierungsbebauungsplan.¹¹⁹ In großen Umstrukturierungsgebieten, in Neuentwicklungs- sowie in Rückbaugebieten kommt eine Bebauungsplanung auch für die Fälle in Betracht, in denen aufgrund der Größe der Abrissmaßnahmen Außenbereichsflächen im Sinne des § 35 BauGB entstanden sind. In nicht wenigen Fällen kann allerdings ein einfacher Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 3 BauGB ausreichend sein.¹²⁰

Werden Überlegungen zur Aufstellung eines Bebauungsplans im Rahmen des Stadtumbaus angestellt, so ist allerdings zu beachten, dass der Bebauungsplan über keine Festsetzungsmöglichkeiten für die durchzuführenden Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen verfügt.¹²¹ Demnach ist beispielsweise ein geplanter Abriss nicht als solcher mit den Festsetzungen des § 9 BauGB darstellbar; hier kommt lediglich eine Darlegung der abzureißenden Gebäude in der Begründung des Bebauungsplans in Betracht.¹²²

Vor dem Hintergrund zunehmend kürzerer Nutzungszyklen für bestimmte Nutzungsarten und den städtebaulich unerwünschten Folgen des Leerstandes ist für die Umsetzung eines effizienten Stadtumbaus außerdem von Bedeutung, dass das EAG Bau 2004 mit der Befristung und Bedingung ein „**Baurecht auf Zeit**“¹²³ eingeführt hat.¹²⁴ Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte bauliche oder sonstige Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig (Befristung) oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind (auflösende oder aufschiebende Bedingung).¹²⁵ Damit verbunden ist das Erfordernis der Festsetzung einer Folgenutzung, um zugleich sicherzustellen, dass der Bebauungsplan auch die planungsrechtlichen Grundlagen für die weitere städtebauliche Entwicklung enthält.¹²⁶

Beispiele für befristete oder auflösend bedingte Nutzungen im Rahmen des Stadtumbaus sind vor allem Zwischennutzungen, wie sie bereits in Abschnitt 2.5.1.4 ausführlich beschrieben worden sind. In Bezug auf die Anwendung in der Stadtumbaupraxis ist diesbezüglich allerdings festzustellen, dass der Festsetzungsmöglichkeit des § 9 Abs. 2 BauGB zumeist vertragliche Lösungen zur Regelung von Zwischennutzungen vorgezogen werden.¹²⁷ Im Wesentlichen können hierfür zwei Gründe genannt werden:

1. *Eingeschränkter Anwendungsbereich:* Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist die zeitlich befristete Festsetzung von baulichen und sonstigen Nutzungen nur „in besonderen Fällen“, also nicht generell sondern nur in bestimmten Planungssituationen möglich.¹²⁸ Vor planungsrechtlicher Festsetzung der Zwischennutzung ist daher im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob eine solche besondere städtebauliche Situation vorliegt. Im Rahmen des Abschlusses eines Zwischennutzungsvertrags gemäß § 171c BauGB entfällt diese Überprüfungspflicht.¹²⁹
2. *Hoheitlicher Charakter des „Baurechts auf Zeit“:* Eine planerische und damit hoheitliche Festsetzung von Zwischennutzungen auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 BauGB wird erfahrungsmäßig zu mehr Streitigkeiten und Interessenskonflikten zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer führen, als dies bei vertraglichen Lösungen der Fall wäre.¹³⁰

¹¹⁹ Vgl. *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Rn 482 sowie Abschnitt 3.5.4.1.

¹²⁰ Ebenda.

¹²¹ So auch *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 44.

¹²² *Möller* schlägt in diesem Zusammenhang eine deklaratorische Kennzeichnung der abzureißenden Gebäude vor, vgl. ders., Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 198.

¹²³ Die Begriffswahl ist insofern missverständlich, da § 9 Abs. 2 BauGB kein allgemein anwendbares „Baurecht auf Zeit“ vorsieht. Hierzu hätte es einer Systemänderung des Rechts des Bebauungsplans bedurft. Vgl. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 Rn 240c (76. Lfg. 2005).

¹²⁴ Vgl. hierzu u.a. die Begründung des Bundesregierung zum Gesetzesentwurf EAG Bau (BR-Drucksache 756/03, S. 134ff.) sowie bereits *Pietzcker*, NVwZ 2001, S. 968ff. Vgl. aktuell: *Kukk/von Heyl*, VBIBW 2006, S. 302ff.

¹²⁵ Vgl. *Stüer*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel B, Rn 141 (18. Lfg. 2006).

¹²⁶ Vgl. *Stüer*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel B, Rn 143 (18. Lfg. 2006). Vgl. zu den weiteren Aspekten, die bei der Festsetzung eines Baurechts auf Zeit zu beachten sind insb. *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn 98h.

¹²⁷ So auch *Reuter*, FuB 2005, S. 97ff., 98; *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 50. Auch im Rahmen ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West ist die Anwendung bisher in keiner Stadt erfolgt, vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, April 2006, S. 59. Vgl. des Weiteren zum Zwischennutzungsvertrag Abschnitt 3.4.4.5.

¹²⁸ Gem. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 Rn 240b (76. Lfg. 2005).

¹²⁹ Vgl. zum Zwischennutzungsvertrag ausf. Abschnitt 3.4.4.5.

¹³⁰ Vgl. zur Leistungsfähigkeit vertraglich-konsensualen Handelns ausf. Abschnitt 3.4, insb. Abschnitt 3.4.6.

In Anbetracht der Tatsache, dass der Stadtumbau vorrangig konsensual erfolgen soll, kommt der zögerliche praktische Einsatz des „Baurechts auf Zeit“ folglich nicht ganz überraschend daher. Für andere Bereiche entfaltet die Neuregelung aber dennoch große Bedeutung, denkbar sind beispielsweise zeitlich befristete Nutzungen während der Dauer von Landesgartenschauen, Festivals, Messen, Ausstellungen usw.¹³¹

In Bezug auf die stadumbaubedingte Aufstellung eines Bebauungsplans sind **weitere Aspekte** zu beachten. So dient der Bebauungsplan als Voraussetzung für weitere im Stadtumbau zum Einsatz kommende Instrumente. Er ist Grundlage für die entsprechend seinen Festsetzungen zu erteilende Baugenehmigung (§ 30 BauGB), für Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 Abs. 1 und 2 BauGB) sowie für die städtebaulichen Zwangsinstrumente der städtebaulichen Gebote (§§ 175 bis 179 BauGB) oder der Enteignung (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB). Der Bebauungsplan bildet damit den Ausgangspunkt für weitere zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 BauGB), die auch im Zuge der Durchsetzung von Stadtumbaumaßnahmen von entscheidender Bedeutung sein können.¹³²

Im Rahmen eines stadregionalen bzw. interkommunalen Stadtumbauansatzes kann es ebenfalls sinnvoll sein, dass zwei Gemeinden eine gemeinsame, zusammengefasste Bebauungsplanung erstellen (sog. **gemeinsamer Bebauungsplan**). Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Gemeinden einen Planungsverband oder einen sonstigen gesetzlich zugelassenen Zusammenschluss gebildet haben.¹³³

2. Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans aufgrund von Stadtumbaumaßnahmen

Sofern eine Neuaufstellung nicht erforderlich ist, kann auch eine Änderung eines bestehenden Bebauungsplans in Frage kommen. Eine **Planänderung** kann sich z.B. dadurch ergeben, dass im Bebauungsplangebiet aus ökonomischen Gründen eine nachträgliche Reduzierung des Ausbaustandards mit dem Ziel einer Senkung der Straßenausbaukosten festgesetzt werden soll, was zu einem räumlich und sachlich begrenzten neuen Inhalt führt.

Häufiger dürfte es sich jedoch um eine Überplanung eines bestimmten Teilbereiches des Bebauungsplans handeln, was einen sog. **Änderungsplan** voraussetzt. Der Änderungsplan tritt in diesem Fall an die Stelle des alten Plans und ist damit ein rechtlich selbständig zu bewertender neuer Plan.¹³⁴ Diese Sachlage kann im Rahmen des Stadtumbaus beispielsweise auftreten, wenn aufgrund fehlender Nachfrage ein von erheblichem Leerstand betroffener Geschosswohnungsbau abgerissen und durch die Errichtung von frei stehenden Einfamilienhäusern ersetzt werden soll (vgl. hierzu das Beispiel in Abbildung 3.7).



Abbildung 3.7: Bebauungsplanänderung „Stiegel-Nord“ in Albstadt-Tailfingen.¹³⁵

¹³¹ Gem. Kukk/von Heyl, VBIBW 2006, S. 302ff., 305.

¹³² Vgl. hierzu die einzelnen Abschnitte zu den genannten Instrumenten.

¹³³ Vgl. § 205 BauGB sowie OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 28.10.2003 - 8 C 10303/03 – BauR 2004, S. 1119.

¹³⁴ So Kuschnerus, Der sachgerechte Bebauungsplan, Rn 71.

¹³⁵ Zur Erläuterung des Bebauungsplanausschnitts: Nach erfolgtem Abriss leer stehender mehrgeschossiger Geschosswohnungsbauten (dargestellt in gestrichelter Linie) sieht die Planänderung eine Neubebauung mit freistehenden Einfamilien- und Doppelhäusern (Satteldach, zwei Geschosse) vor.

Ein weiterer (wirtschaftlicher) Änderungsgrund würde die Insolvenz eines Bau- und Erschließungsträgers darstellen, mit der Folge einer gegenüber den bisherigen Planungen veränderten Entwicklungsabsicht eines neuen Erschließungsträgers.

3. Aufhebung eines Bebauungsplans in Stadtumbaugebieten

Grundsätzlich sind bei der Aufhebung eines Bebauungsplans zwei Fallgestaltungen in Bezug auf die damit verbundene Änderung der planerischen Zulässigkeit von Bauvorhaben zu unterscheiden.

Einerseits kann die Aufhebung eines Bebauungsplans infolge eines flächenhaften Rückbaus am Stadtrand zur Konsequenz haben, dass das ehemalige Baugebiet zum *Außenbereich* gemäß § 35 BauGB „heruntergestuft“ wird. Andererseits kann die Aufhebung eines Bebauungsplans im *Innenbereich* dazu führen, dass das ehemalige Baugebiet zum unbepflanzten Innenbereich nach § 34 BauGB wird. Da der Bereich weiterhin von anderen Baugebieten umgeben bleibt, richtet sich die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben in diesem Fall fortan nach der „Eigenart der näheren Umgebung“ und einer gesicherten Erschließung.

In beiden Fällen können sich aufgrund der damit verbundenen Aufhebungen oder Einschränkungen der zulässigen baulichen Nutzung nicht unerhebliche **Entschädigungsansprüche** von Seiten der Grundstückseigentümer gemäß dem Planungsschadensrecht¹³⁶ der §§ 39 bis 44 BauGB ergeben. Die Änderung oder Aufhebung der bisher zulässigen Nutzung muss allerdings zu nicht nur unwesentlichen Wertminderungen des Grundstücks führen (§ 42 Abs. 1 BauGB).¹³⁷ Diese Sachlage dürfte in Stadtumbaugebieten z.B. dann erreicht sein, wenn als Folgenutzung ehemals bebauter Flächen Grün- und Freiflächen vorgesehen sind.¹³⁸

In der Praxis zeigt sich, dass die Gemeinden aufgrund von ihnen angenommenen möglicherweise entstehenden Entschädigungsansprüchen der Eigentümer häufig darauf verzichten, bestehende und mangels Nachfrage ungenutzte Baugebiete oder Teile davon wieder zurückzunehmen. Zur Klärung der bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich möglicher Planungsschäden kann die Gemeinde indes Stadtumbauverträge nach § 171c Nr. 2 BauGB schließen, in denen sich Eigentümer der von der Herabzonung betroffenen Grundstücke verpflichten, auf die Ausübung der Ansprüche nach den §§ 39 bis 44 BauGB zu verzichten.¹³⁹

Fraglich bleibt damit aber trotzdem, ob es zur erfolgreichen Bewältigung des Stadtumbaus einer Modifizierung des Planungsschadensrechts bedarf. *Thiel* schlägt in diesem Zusammenhang vor, die entschädigungslose Herabzonung eines Außenbereichsgrundstücks auch innerhalb der Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB zu ermöglichen, wenn ein Eingriff in eine bereits ausgeübte Nutzung gerade unter der Zielsetzung erfolgt, städtebauliche Fehlentwicklungen zu korrigieren.¹⁴⁰

Zusammenfassend gibt Tabelle 3.5 eine Übersicht über die mögliche Anwendbarkeit der Bebauungsplanung im Stadtumbau.

Gebietskategorie im Stadtumbau	Art der Bebauungsplanung	Gründe für Planungsbedarf
Erhaltungsgebiet	Änderung/Ergänzung; seltener: Aufstellung (z.B. Sanierungsbebauungsplan oder Bebauungsplan der Innenentwicklung)	Stabilisierung/Erhaltung bzw. Stärkung der städtebaulichen Struktur und Wohnfunktionen
Umstrukturierungsgebiet	Änderung/Ergänzung; in seltenen Fällen: Aufhebung und Neuaufstellung	Änderungen der gemeindlichen Zielvorstellungen: Reduzierung des Wohnungsbestandes sowie Sicherung und Aufwertung der verbleibenden Wohnungen
Neuentwicklungsgebiet	Aufhebung und Neuaufstellung	Rückbau und bauliche Nachnutzung
Rückbau- und Renaturierungsgebiet	Aufhebung	flächenhafter Rückbau und nicht-bauliche Nachnutzung

Tabelle 3.5: Bedarf an Bebauungsplänen in Stadtumbaugebieten.

¹³⁶ Das Planungsschadensrecht nach den §§ 39 bis 44 BauGB legt fest, unter welchen Voraussetzungen Änderungen der bislang durch das Baurecht gegebenen Nutzungsrechte durch die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans Entschädigungsansprüche der betroffenen Grundeigentümer begründet (*Kuschnerus*, Der sachgerechte Bebauungsplan, Rn 238).

¹³⁷ Vgl. *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 42 Rn 6. Nach der Rechtsprechung dürften stets Wertminderungen des Grundstückes von mehr als 10 % nicht unwesentlich sein.

¹³⁸ Vgl. hierzu auch das Berechnungsbeispiel in *MI/MIR Brandenburg (Hrsg.)*, Arbeitshilfe zur Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten, S. 54ff.

¹³⁹ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 203 sowie ausf. Abschnitt 3.4.4.3.

¹⁴⁰ Vgl. *Thiel*, FuB 2005, S. 104ff., 109. Vgl. ausf. zum Planungsschadensrecht auch die Ausführungen in Abschnitt 3.4.4.3.

3.2.5 Leistungsfähigkeit der Planungsinstrumente

Vor dem Hintergrund der bereits aufgezeigten Notwendigkeit der Planungsinstrumente für den Stadtumbau bedarf es nur einer kurzen Analyse ihrer Leistungsfähigkeit.

Wie bereits dargelegt, ergibt sich die umfangreiche Steuerungsfunktion des (gesamstädtischen) Entwicklungskonzeptes, aber auch des Flächennutzungsplans, insbesondere daraus, dass beide für das *gesamte Gemeindegebiet* aufzustellen sind. Demnach bilden sie die Grundlage für die Steuerung der Siedlungsentwicklung, die grundsätzlich nur unter Berücksichtigung des regionalen Kontexts vorgenommen werden sollte. Mit einer *regionalen Abstimmung* der Pläne und Konzepte können nicht nur gegenläufige Maßnahmen benachbarter Gemeinden verhindert, sondern auch Synergieeffekte durch die Bündelung von Potentialen geschaffen werden.

Im Hinblick auf die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte kann die Leistungsfähigkeit der **städtebaulichen Entwicklungskonzepte** zusätzlich erhöht werden, wenn eine klare *Prioritätensetzung* der Stadtumbaumaßnahmen in räumlicher, zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht erfolgt. Folglich sind die Konzepte nur dann leistungsfähig, wenn sie auch realistisch umsetzbar bleiben. Sie sollten neben der Formulierung von mitunter visionären Leitbildern vor allem kurz- bis mittelfristig umsetzbare Ziele und Maßnahmen definieren, die in Bezug auf die jeweils vorhandenen Akteurs- und Problemkonstellationen, den Zeithorizont von etwa zehn Jahren sowie die verfügbaren finanziellen Mittel realisierbar bleiben.

Des Weiteren sollte von der Gemeinde darauf geachtet werden, dass das städtebauliche Entwicklungskonzept zur *Stärkung des konsensualen Handelns* beiträgt. Das kann u.a. dadurch erreicht werden, dass der Erarbeitungsprozess unter intensiver Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt und die Konzepte darauf ausgelegt sind, in möglichst vielen Fällen anstatt hoheitlicher Maßnahmen (z.B. durch geplante Sanierungsgebiete) den Abschluss von vertraglichen Regelungen vorzusehen. Dafür ist es allerdings erforderlich, die Festlegung von detaillierten Stadtumbaumaßnahmen und Fördergebietskulissen auf das notwendige Maß zu beschränken, zumindest sofern eine direkte Ansprache der Betroffenen noch nicht erfolgt ist. Hinzu kommt, dass ein allzu enges Stadtumbaukonzept ggf. noch zu treffende Vorteils- und Lastenausgleichsregelungen deutlich erschwert.¹⁴¹

In Bezug auf die **Bauleitplanung** ist festzustellen, dass die Funktion des Bebauungsplans insbesondere durch Einführung des § 13a BauGB für die Innenentwicklung und damit auch für den Stadtumbau in der Tendenz an Bedeutung gewonnen hat. Für den Flächennutzungsplan bedeutet dies allerdings eine Schwächung seiner Steuerungsfunktion im Innenbereich, da die Regelungen über den Bebauungsplan der Innenentwicklung es nunmehr ermöglichen, einen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichenden Bebauungsplan in bestimmten Grenzen aufzustellen; entscheidend ist, dass durch eine solche Abweichung vom Flächennutzungsplan die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt wird.¹⁴²

Aus Verfassersicht ist die mit der Einführung des § 13a BauGB verbundene Förderung der Innenentwicklung zwar (inhaltlich) zu begrüßen, doch gilt zu bedenken, dass hiermit auch eine Beschneidung der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt, da bei der Aufstellung des Bebauungsplans der Innenentwicklung die Vorschriften des § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB zum vereinfachten Verfahren anzuwenden sind. Demnach

1. kann auf die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Behörden und die damit verbundene Erörterung verzichtet werden,
2. kann die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden beschränkt werden auf die betroffene Öffentlichkeit und die berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange.

Trotz dieser Einschränkungen der Bürgerrechte hat die Gemeinde - wie bei anderen Innenentwicklungen auch - darauf zu achten, dass eine enge Abstimmung mit den Bewohnern und den Angrenzern erfolgt.¹⁴³ Grundsätzlich ergeben sich aber beim Bebauungsplanverfahren im Rahmen des Stadtumbaus keine Verfahrensbesonderheiten.

¹⁴¹ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.

¹⁴² Vgl. *Stüer*, BauR 2007, S. 1495ff., 1502. Zur veränderten Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans vgl. zudem *Guckelsberger*, DÖV 2006, S. 973ff. Sehr instruktiv zu den Strukturveränderungen in der Bauleitplanung außerdem: *Mitschang*, ZfBR 2008, S. 227ff.

¹⁴³ Diese Aussage wird gestützt durch die umfangreichen Erfahrungen, die die Stadt Albstadt mit dem Einsatz der Bauleitplanung im Stadtumbau gemacht hat. Vgl. hierzu das Expertengespräch in Anhang A.1.

3.3 Finanzielle Steuerung des Stadtumbaus

„Dass Stadtumbau überhaupt funktioniert, hat damit zu tun, dass er subventioniert wird.“
Matthias Bernt 2005¹⁴⁴

3.3.1 Wo bleiben die ökonomischen Konzepte?

Die Finanzprobleme der kommunalen Haushalte legen den Grundstein für die Diskussion über die Finanzierung des Stadtumbaus, die sich unter den gegenwärtigen Bedingungen als äußerst schwierig gestaltet. In der wissenschaftlichen Debatte besteht ein breiter Konsens, dass Geld als finanzielle Steuerungsressource für die Stadtentwicklung allgemein, und für den Stadtumbau im Besonderen, von großer Bedeutung ist. Während die Kostenpositionen und möglichen Finanzierungsmodelle bei Stadterweiterungsvorhaben in der Vergangenheit umfangreich untersucht worden sind,¹⁴⁵ so ist noch weitgehend unklar, welche Ausgaben einer schrumpfungorientierten Stadtentwicklung bevorstehen. Insbesondere stellt sich die Frage nach den Kosten für Gebäude- bzw. Wohnungsabriss sowie der Anpassung (Umbau, Rückbau) von technischer und sozialer Infrastruktur. Realistische Abschätzungen der Kosten des Stadtumbaus existieren bislang nur in wenigen Städten, was zur Folge hat, dass auch die Finanzierungsplanung zum Teil erhebliche Defizite aufweist. Ebenso fehlt es von Seiten der Wohnungswirtschaft noch an adäquaten Konzepten für die Bewältigung einer zurückgehenden Nachfrage, was *Schmoll genannt Eisenwerth* zu der in der Abschnittsüberschrift gegebenen Frage veranlasst hat.¹⁴⁶ In den folgenden Abschnitten sollen folglich ökonomische Fragestellungen behandelt werden, die Aufschluss über die Kostenansätze sowie finanzielle Anreizinstrumente im Rahmen des Stadtumbaus geben:

- Welche Kosten treten im Rahmen des Stadtumbaus auf und wie hoch sind diese?
- Von welchen Parametern hängen diese Kostenpositionen ab?
- Bei welchem Stadtumbauakteur treten die Kosten auf?
- Wie erfolgt die Finanzierung der stadtumbaubedingten Kosten?

3.3.2 Die Kosten des Stadtumbaus

Zunächst stellt sich die Frage, welche Kostenarten vor dem Hintergrund von demografischen und ökonomischen Schrumpfungsbedingungen und dem nachstehenden Stadtumbau zu differenzieren sind. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang die schrumpfungsbedingten Kosten sowie die stadtumbaubedingten Kosten (vgl. hierzu auch Abbildung 3.8).

Als **schrumpfungsbedingte Folgekosten** können diejenigen Kostenarten bezeichnet werden, die sich als Folge von demografischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsprozessen ergeben. Diese Kosten erstrecken sich in der Regel über die Gesamtstadt bzw. Stadtregion und sind naturgemäß äußerst vielfältig und schwer zu erfassen. Beispiele für Schrumpfungsfolgekosten stellen (erhöhte) Kosten des Staates für Rentenzahlungen infolge der Alterung der Bevölkerung sowie für eine gestiegene Arbeitslosigkeit infolge des wirtschaftsstrukturellen Wandels dar, die nicht durch den Stadtumbauprozess ausgelöst und somit auch nicht Gegenstand klassischer Städtebauförderung sind.

Die Abgrenzung zu den spezielleren, **stadtumbaubedingten Folgekosten** ist damit schon fast vollzogen: Hierbei handelt es sich um Kosten, die innerhalb von konkreten, nach § 171b BauGB festgelegten Stadtumbaugebieten als Folge von gezieltem Rückbau und Leerstands-beseitigung entstehen, d.h. durch Stadtumbaumaßnahmen im Sinne des § 171a BauGB ausgelöst werden.¹⁴⁷ Dazu gehören auch eindeutig den betroffenen Stadtumbaugebieten zuzuordnende Stadtumbaumaßnahmen, die außerhalb der formalen Abgrenzung

¹⁴⁴ Bernt, in: Weiske/Kabisch/Hannemann (Hrsg.), Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, S. 109ff., 126.

¹⁴⁵ Vgl. u.a. Stelling, Wirtschaftlichkeit kommunaler Baulandstrategien.

¹⁴⁶ Schmoll genannt Eisenwerth, Ökonomie des Stadtumbaus, S. 6.

¹⁴⁷ Die Definitionen und die Abgrenzung der beiden Folgekostenarten erfolgt in Analogie zu einer im Rahmen der technischen Infrastruktur vorgenommenen Einteilung, vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur, S. 28f.

liegen sowie in Sanierungsgebieten (§ 142 BauGB), städtebaulichen Entwicklungsbereichen (§ 165 BauGB) oder in Erhaltungsgebieten (§ 172 BauGB) durchgeführt werden.¹⁴⁸

Im Hinblick auf die stadtumbaubedingte Kostenerstattung für Änderungen von Einrichtungen, die der öffentlichen Versorgung dienen, bestehen hier allerdings Unterschiede. Während sich bei den nach § 171b BauGB festgelegten Stadtumbaugebieten kein Rechtsanspruch für eine Kostenerstattung ableiten lässt, so ist dies gemäß § 150 Abs. 1 BauGB für festgelegte Sanierungsgebiete möglich.

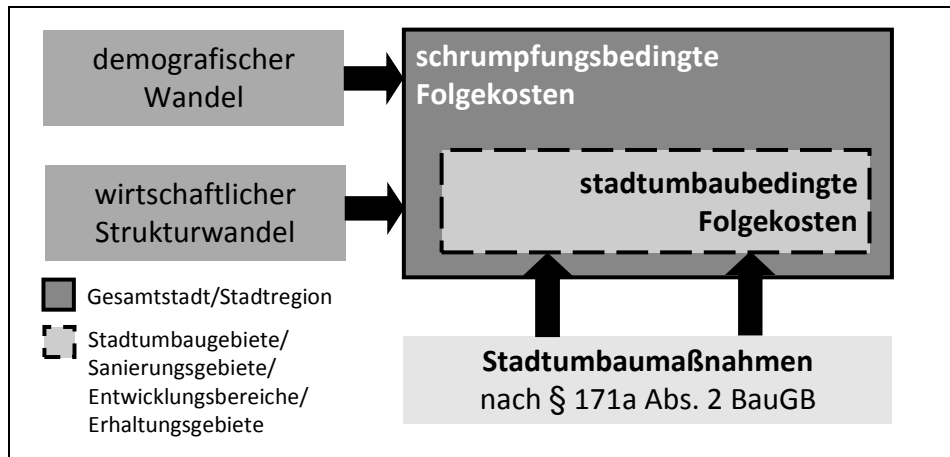


Abbildung 3.8: Abgrenzung von schrumpfungs- und stadtumbaubedingten Kosten.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich im Folgenden auf die Untersuchung der stadtumbaubedingten Kostenarten. Stadtumbaubedingte Kosten treten in allen Phasen des Stadtumbauprozesses auf, wobei sich in Anlehnung an das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West eine Differenzierung von Kostenarten für investitionsvorbereitende bzw. -begleitende und für investive Stadtumbauaufgaben anbietet.¹⁴⁹ Nachfolgende Hauptkostenarten ergeben sich im **investitionsvorbereitenden bzw. -begleitenden Bereich**:

- *Kosten für Prozess- und Projektsteuerung* einschl. Öffentlichkeitsarbeit, u.a.
 - Steuerung des Stadtumbauprozesses durch Beauftragte,
 - Einrichtung eines Stadtumbaubüros,
 - Bürgerinformation und -beteiligung;
- *Kosten für konzeptionelle Arbeiten*, u.a.
 - Erarbeitung und Fortschreibung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes nach § 171b BauGB,
 - Erstellung von Gutachten.

Kostenträgerin ist in der Regel die Gemeinde. Eine Beteiligung privater Akteure (Wohnungswirtschaft, Versorgungswirtschaft) ist jedoch denkbar, wenn diese direkt von der Umsetzung der Maßnahmen profitieren können.

Die Höhe der Kosten für investitionsvorbereitende bzw. -begleitende Aufgaben ist im Wesentlichen abhängig von der Gemeindegröße, dem städtebaulichen Handlungsdruck und, als Folge davon, dem Umfang der durchzuführenden Stadtumbaumaßnahmen. Je komplexer sich die Aufgabe des Stadtumbaus darstellt und je mehr Akteure am Stadtumbauprozess zu beteiligen sind, desto höher werden auch die Kostenschätzungen ausfallen. Höhere Kosten können sich auch für die Fälle ergeben, in denen die Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, die Prozesssteuerung durch eigenes Personal durchzuführen und die Erarbeitung an Externe vergibt. Untersuchungen im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West haben ergeben, dass der Anteil der Kosten für investitionsvorbereitende bzw. -begleitende Stadtumbauaufgaben erwartungsgemäß deutlich unter dem Anteil für investive Aufgaben liegt und je nach Pilotstadt erheblich variiert. Bei den Kosten für die Prozesssteuerung durch Beauftragte wird ein Anteil von 10 % an den stadtumbaubedingten Gesamtkosten nicht überschritten, bei einem Drittel der Pilotstädte erfolgt die Steuerung sogar durch eigene

¹⁴⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 3 VV-Städtebauförderung 2008. In Erhaltungsgebieten gem. § 172 BauGB muss es sich allerdings um Maßnahmen der Aufwertung und Sicherung handeln.

¹⁴⁹ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 85. Häufig wird erstgenannte Kostenart auch als „nicht-investiv“ bezeichnet.

Mitarbeiter. Der Kostenanteil konzeptioneller Arbeiten variiert zwischen 0,3 % und 12 % an den Gesamtkosten, die Kosten der Bürgerinformation und Öffentlichkeitsarbeit belaufen sich auf 0,2 % bis 3,3 %.¹⁵⁰ Vergleichbare Analysen sind für den Stadtumbau Ost nicht bekannt, jedoch dürften die Anteile denen in den alten Bundesländern grundsätzlich entsprechen.

Als zweite Kostenart im Stadtumbau sind die **Kosten für investive Stadtumbauaufgaben** zu nennen. Hierzu zählen insbesondere folgende Positionen:

- Rückbaukosten von Gebäuden, inkl. den Kosten des Umzugsmanagements,
- Umnutzungskosten von Gebäuden,
- Aufwertungskosten,
 - *Gebäudebezogene* Aufwertungskosten: Kosten für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Gebäuden,
 - *Gebietsbezogene* Aufwertungskosten: Kosten für die Aufwertung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und zur Verbesserung der verkehrlichen Erschließung,
- Infrastrukturkosten infolge der Anpassung sozialer und technischer Infrastruktur,
- Grunderwerbskosten bei Eigentumsübertragungen.

Bei den **Kosten für den Rückbau von Gebäuden** sind die technischen (physischen) Abrisskosten sowie die Kosten infolge des Umzugs von Bewohnern (Mieterbetreuung, Vertragsaufhebung, Umzugsentschädigung, Herrichtung der neuen Wohnung) zu unterscheiden.¹⁵¹ Nach einer Erhebung des *IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH* in den neuen Bundesländern lagen die reinen Abrisskosten in den Jahren 2002 und 2003 durchschnittlich bei ca. 50 Euro pro m² Wohnfläche, die gesamten Abrisskosten einschließlich der Aufwendungen für Freizug und Umzugsmanagement zwischen 70 und 78 Euro pro m² Wohnfläche.¹⁵² Sofern die Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Haushalte nicht gegeben ist, können die Gesamtkosten allerdings auch deutlich über den angegebenen Durchschnittswerten liegen.

Der *GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.* hat nach Auswertung der Erfahrungen von Wohnungsunternehmen im Rahmen des Stadtumbau Ost für den Abriss von Wohngebäuden Kosten zwischen 38 und 85 Euro pro m² Wohnfläche für Wohnungen in unsanierten Wohngebäuden bis zu sechs Geschossen ermittelt, was einen Mittelwert von ca. 60 Euro je m² abzureißender Wohnfläche ergibt (physische Abrisskosten).¹⁵³ Im Falle einer Umsetzung bzw. Herrichtung von Umzugswohnungen – hierzu zählen alle Kosten für die Auflösung des Mietverhältnisses¹⁵⁴ – entstehen weitere Kosten von 30 bis 145 Euro pro m² Wohnfläche mit einem Mittelwert von 52 Euro pro m² Wohnfläche.

Die GdW-Angaben entsprechen in etwa den durchschnittlichen Kosten für einen Komplettabriss von 61,90 Euro pro m² Wohnfläche, die sich bei den bis zum 30.6.2006 abgeschlossenen 390 Rückbaumaßnahmen in Thüringen ergeben haben.¹⁵⁵

In den alten Bundesländern gibt es aufgrund des nur vereinzelt auftretenden Rückbaus noch keine umfassenden Untersuchungen zu den Rückbaukosten, jedoch ist anzunehmen, dass sich die Kostenansätze nur geringfügig unterscheiden. Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West wird der Rückbau von Gebäuden bei drei Viertel der 16 Pilotstädte vorgenommen, die Kostenanteile variieren zwischen ca. 10 % und ca. 35 % an den Gesamtkosten.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Vgl. hierzu *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Vorbereitungspapier zur 8. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 09./10. November 2006 in Oer-Erkenschwick, S. 4.

¹⁵¹ *Goldschmidt* unterscheidet folgende Kostenpositionen beim vollständigen Rückbau: Planungs- und Vorbereitungskosten, Sicherungsmaßnahmen, Entkernung, Abbrucharbeiten, Altlastenuntersuchung und –beseitigung, Reststoffverwertung und –entsorgung, Fundamententfernung und Verfüllen der Fundamentgrube, Trennung der Versorgungsleitungen, Gebühren und andere Kosten sowie die einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung. Vgl. ders., in: Hoppenberg/de Witt, *Handbuch des öffentlichen Baurechts*, Bd. 1, Kapitel C I, Rn 194 (19. Lfg. 2006).

¹⁵² *IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hrsg.)*, Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des Stadtumbaus Ost – Unternehmensumfrage, S. 19ff.

¹⁵³ *GdW (Hrsg.)*, Vollkostenrechnung „Abriss von Wohngebäuden im Rahmen des Stadtumbau Ost - Durchschnittswerte“, 22.11.2005, vgl. hierzu auch *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur, S. 72.

¹⁵⁴ Die Kosten für die Auflösung des Mietverhältnisses beinhaltet Abfindungen, Ablösung mit Genehmigung des Eigentümers eingebrachter Einbauten der Mieter, Umzugsbeihilfen sowie Aufwendungen für das Herrichten der Umzugswohnungen, vgl. ebenda, S. 71.

¹⁵⁵ Aussage von Herrn Nowak, Referent Bautechnik und wohnungswirtschaftliche Fragen beim Verband Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e.V. unter Berufung auf die Daten des TMBV (Thüringer Ministerium für Bauen und Verkehr), Anfrage vom 7. Mai 2007.

¹⁵⁶ Vgl. *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Vorbereitungspapier a.a.O., S. 4.

Beim so genannten **Teilrückbau** werden nur einzelne Etagen bzw. Aufgänge abgerissen, der Wohnstandort bleibt jedoch erhalten. Gegenüber einem vollständigen Abriss sind Maßnahmen zum Teilrückbau mit höherem Aufwand verbunden und in der Regel nur in Verbindung mit umfangreichen Sanierungsmaßnahmen zweckmäßig. Die reinen Teilrückbaukosten belaufen sich auf ca. 60 bis 125 Euro pro m² Wohnfläche,¹⁵⁷ sind somit deutlich teurer als bei einem vollständigen Rückbau. Bei der bereits erwähnten Untersuchung in Thüringen haben sich bei 40 Objekten mit Teilrückbau sogar durchschnittliche Teilrückbaukosten von 155 Euro pro m² Rückbaufläche ergeben.¹⁵⁸ Auch hier entstehen zusätzliche Kosten durch den ggf. notwendigen Leerzug der Wohnungen.

Umnutzungskosten können für diejenigen Wohnungen anfallen, bei denen der Abriss nicht finanzierbar oder kurzfristig umsetzbar ist bzw. die noch benötigt werden, da zuerst andere Objekte abgerissen werden und der Wohnraumbedarf der Gemeinde den Erhalt eines Teils des Stadtumbaugebietes erfordert. Als kostengünstiges Instrument zur Leerstandsreduzierung bietet sich in diesen Fällen eine Umnutzung bzw. Stilllegung der Wohnung an, mit dem Ziel einer Reduzierung der Betriebs- und Leerstandskosten. Im Rahmen des im Jahr 2004 abgeschlossenen Forschungsprojektes „Kostengünstige Beseitigung von Leerständen im obersten Geschoss von Plattenbauten“ konnten drei Umnutzungstypen entwickelt werden, die sich inhaltlich und kostenspezifisch folgendermaßen unterscheiden:¹⁵⁹

1. Bei der *einfachen Umnutzung* erfolgt lediglich eine Stilllegung der Obergeschosse, d.h. dass die leer stehenden Räume nicht weiter genutzt werden. Die baulichen Maßnahmen beschränken sich auf ein Minimum an Demontage- und Sicherungsarbeiten sowie Wärmedämmung, so dass eine bauliche Aufwertung des Gebäudes nicht erreicht wird. Der Kostenrahmen erstreckt sich auf bis zu 25 Euro pro m² Wohnfläche.
2. Im Zuge der *mittleren Umnutzung* wird über die Stilllegung der Wohnung hinaus die Schaffung von individuell zuordbaren Abstellräumen als Aufwertung des vorhandenen Wohnungsangebotes angestrebt. Die Kosten belaufen sich auf 55 bis 70 Euro pro m² Wohnfläche.
3. *Aufwendigere Umnutzungen* umfassen einen Umbau von Wohnungen zu Abstellräumen in Verbindung mit Sanierungen der Gebäudehülle und ggf. einer Verkleinerung der Fenster. Kostenabschätzungen werden nicht gegeben.

Die Kosten der Fälle 2 und 3 überschneiden sich mit den **Aufwertungskosten**, die im Hinblick auf ihren räumlichen Geltungsbereich unterteilt werden können.

Bei den *gebäudebezogene Aufwertungskosten* handelt es sich um Kosten für Modernisierungsmaßnahmen („Beseitigung von Missständen“) und Instandsetzungsmaßnahmen („Behebung von baulichen Mängeln“) an Gebäuden.¹⁶⁰

Zu den Modernisierungskosten zählen neben Kosten für Maßnahmen zur Verbesserung der Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser etc.) sowie der sanitären Einrichtungen auch Kosten für Maßnahmen des Ausbaus und der Erweiterung von Wohnraum und die Schaffung bedarfsgerechter Wohnungsgrundrisse.

Instandsetzungskosten fallen für bauliche Maßnahmen zur Wiederherstellung bzw. Sicherung der Bewohnbarkeit der Gebäude an. Zur Instandsetzung gehören auch die Ersatzbeschaffung notwendiger Teile in einwandfreiem Zustand, in wirtschaftlich vertretbarem Umfang sowie auch alle öffentlich-rechtlich vorgeschriebenen baulichen Veränderungen. Die Kostentragung von Instandsetzungsmaßnahmen erfolgt durch den Vermieter bzw. Eigentümer mit Ausnahme von Schäden durch höhere Gewalt und unberechtigten Eingriff Dritter.

Die *gebietsbezogenen* Aufwertungskosten erstrecken sich in der Regel über das gesamte Stadtumbaugebiet und beinhalten beispielsweise Kosten für die Aufwertung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes sowie Kosten zur Verbesserung der verkehrlichen Erschließung.

¹⁵⁷ Vgl. Angaben nach Mettke, archithese 2003, S. 70ff., 73.

¹⁵⁸ Vgl. Aussage von Herrn Nowak a.a.O.

¹⁵⁹ ANALYSE & KONZEPTE Beratungsgesellschaft für Wohnen, Immobilien und Tourismus mbH (Hrsg.), Kostengünstige Beseitigung von Leerständen im obersten Geschoss von Plattenbauten, S. 1.

¹⁶⁰ Vgl. zu den Begrifflichkeiten auch Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 177 BauGB, Rn 5 und 10: Ein Missstand liegt insb. vor, wenn die bauliche Anlage den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entspricht. Ein Mangel liegt insb. vor, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird.

Aufgrund der Vielgestaltigkeit der möglichen Aufwertungsmaßnahmen - und den damit verbundenen Kostenansätzen - wird auf eine differenzierte Darstellung der Ausgabenpositionen an dieser Stelle verzichtet. In den Stadtumbau West-Pilotstädten machen die Kostenanteile für Aufwertungsmaßnahmen bis über die Hälfte der Gesamtkosten aus, umfassen demnach neben dem Rückbau den höchsten Kostenumfang.¹⁶¹

Infrastrukturkosten entstehen einerseits infolge von Investitionskosten durch Anpassungsmaßnahmen, andererseits durch Rückbaukosten von Leitungen und baulichen Anlagen, die im Zusammenhang mit konkreten Stadtumbaumaßnahmen stehen.

Bei den Anpassungsmaßnahmen handelt es sich im Rahmen der *technischen Infrastruktur* (Abwasser, Trinkwasser, Fernwärme, Gas, Strom) zumeist um Umbaumaßnahmen durch die Umverlegung bzw. dem Austausch von Leitungen aufgrund von überdimensionierten stadttechnischen Anlagen infolge veränderter Bedarfswerte. *Koziol* setzt für den Rückbau von Leitungen, Umschluss oder Neuverlegung 15 bis 25 Euro pro m² abgerissene Wohnfläche an.¹⁶² Werden Anlagen der technischen Infrastruktur abgerissen oder ersetzt, so entstehen für die Ver- und Entsorgungsunternehmen außerdem zumeist hohe Buchwertverluste, die durch die geplante lange Nutzungsdauer mit entsprechenden Abschreibungszeiträumen bedingt sind.¹⁶³

Notwendige Anpassungen bei Einrichtungen der *sozialen Infrastruktur* (Schulen, Kindergärten etc.) stellen in der Regel Umnutzungen und Umgestaltungen der betroffenen Gebäude dar. Rückbaukosten entstehen durch den Abriss von Infrastrukturanlagen, die im Zuge rückgebauter Gebäude nicht mehr benötigt werden.

Schließlich können im Rahmen von Stadtumbauvorhaben **Kosten für den Erwerb von Grundstücken** auftreten, und zwar vor allem in den Fällen, in denen nur ein Grunderwerb die weitere Handlungsfähigkeit für die Bewältigung des Stadtumbaus gewährleisten kann.¹⁶⁴ Ein Beispiel stellt das Herauslösen von Wohnungsbeständen aus einer Insolvenzmasse dar, so wie es in der Pilotstadt des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West, Bremen-Osterholz-Tenever, geschehen ist.¹⁶⁵ Neben dem zu zahlenden Kaufpreis fallen Gebühren für Notar und Grundbuch sowie 3,5 % Grunderwerbsteuer an, die zusammen in einer Größenordnung von ca. 5 % des gezahlten Kaufpreises liegen.

Zusätzlich zu den erläuterten investiven Hauptkostenarten können weitere Kosten auftreten, die aber einzel-fallbezogen sind und damit keine grundsätzliche Bedeutung für den Stadtumbau haben. Im Unterschied zu den Kosten für investitionsvorbereitende bzw. -begleitende Stadtumbauaufgaben, die in der Regel von der Gemeinde zu tragen sind, sind bei den investiven Maßnahmen öffentliche und private Akteure als Kostenträger zu nennen. Hier tragen die Immobilieneigentümer, ggf. die Bewohner sowie die Gemeinde anteilig die Finanzierung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, Rückbau und Umzugsmanagement.¹⁶⁶ Von entscheidender Bedeutung ist somit, für welchen Stadtumbauakteur sich die jeweiligen Kosten ergeben. Während die Gemeinde Kostenberechnungen und -abschätzungen auf gesamtstädtischer Ebene bzw. gebietsbezogen oder projektbezogen vornimmt, so ist für die Wohnungswirtschaft eine betriebswirtschaftlich gesteuerte Entscheidung für oder gegen Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen maßgeblich. Für diese Beurteilung spielen insbesondere die **Leerstandskosten** eine Rolle, die sich aus den fehlenden Mieteinnahmen und laufenden Kosten wie Betriebskosten, Verwaltungskosten, Instandhaltungskosten, Kreditverpflichtungen sowie Altschulden ergeben.¹⁶⁷ Diesen Kosten bzw. Ausgaben sind die Einnahmen gegenüberzustellen, die sich durch Mieterlöse im Wohnungsbestand und in seltenen Fällen auch durch Verkaufserlöse aus der Verwertung der abgeräumten Grundstücke ergeben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Vielzahl an möglichen Kostenpositionen verallgemeinerbare Kostenangaben im Rahmen des Stadtumbaus äußerst schwierig macht. Die Gründe hierfür liegen vor allem in der z.T. unterschiedlichen Auslegung der Begrifflichkeiten, der großen Kostenspannen aufgrund des immensen Maßnahmenspektrums im Stadtumbau sowie nicht zuletzt in der mangelnden Bereitschaft zahlreicher Stadtumbauakteure, die Kostenpositionen transparent zu machen bzw. offen zu legen. Für die absolute

¹⁶¹ Vgl. *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Vorbereitungspapier a.a.O., S. 4.

¹⁶² *Koziol*, DfK I/2004, S. 69ff., 79. Vgl. auch *ISW Brandenburg (Hrsg.)*, Stadtumbau und Stadttechnik, S. 5: Im Rahmen eines Workshops wurden hier Schätzungen zu Kosten des Infrastrukturrückbaus genannt, die zwischen 800 und 1.500 Euro je Wohneinheit liegen.

¹⁶³ Vgl. ausf. *Lindner/Buhzt/Gerth (Hrsg.)*, Kostengünstige Erschließung, Infrastruktur und Flächenrecycling beim Rückbau von Großsiedlungen, S. 14f.

¹⁶⁴ Vgl. zu dieser Kostenart auch *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Vorbereitungspapier, a.a.O., S. 5.

¹⁶⁵ Gem. Aussage der befragten Experten im Rahmen des Expertengesprächs in Bremen am 7. August 2007 (Anhang A.2).

¹⁶⁶ Vgl. *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Vorbereitungspapier a.a.O., S. 6.

¹⁶⁷ *ANALYSE & KONZEPTE Beratungsgesellschaft für Wohnen, Immobilien und Tourismus mbH (Hrsg.)*, Kostengünstige Beseitigung von Leerständen im obersten Geschoss von Plattenbauten, S. 12.

Höhe der Kosten spielt insbesondere die gewählte Stadtumbaustrategie (räumliches Rückbauszenario) sowie die koordinierte Steuerung des Stadtumbaugeschehens eine zentrale Rolle. Untersuchungen im Rahmen der Anpassung der technischen Infrastruktur haben ergeben, dass ein flächenhafter Rückbau von den Rändern her gegenüber einem punktuellen, dispersen Rückbau langfristig weitaus kosteneffizienter ist.¹⁶⁸ Nicht zuletzt hängen die Kosten von der Finanzierung bzw. Förderung ab.¹⁶⁹

Abschließend bleibt allerdings festzustellen, dass durchzuführende Stadtumbaumaßnahmen nicht lediglich Kosten erzeugen sollen, sondern im besten Fall auch (Mehr-)Einnahmen generieren können. Zu nennen sind hier z.B. nachfragegerechte Um- bzw. Nachnutzungskonzepte für brachliegende Flächen oder leer stehende Objekte, die wieder zu einer wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Grundstücke bzw. Gebäude führen können. Damit einher gehen auch etwaige Steigerungen der Grundstückswerte und Mieten, für die in Abhängigkeit der konjunkturellen Entwicklung verschiedene Szenarien denkbar sind (vgl. Abbildung 3.9).

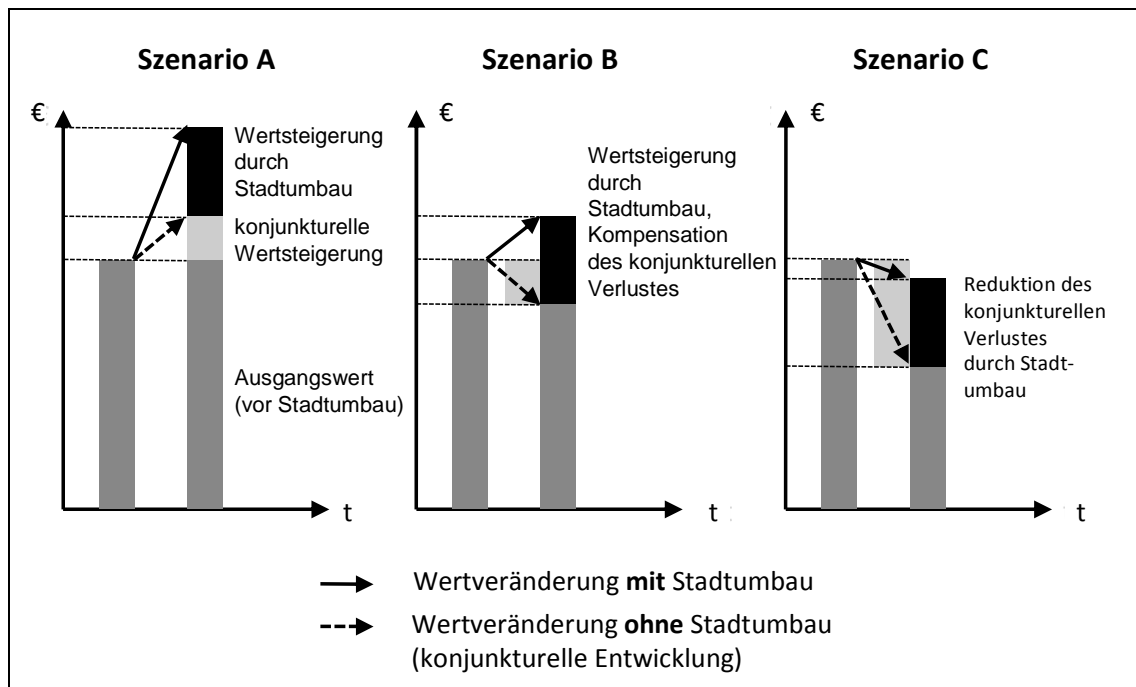


Abbildung 3.9: Szenarien zum Wertschöpfungspotential von Stadtumbaumaßnahmen.¹⁷⁰

3.3.3 Anreiz- und Förderinstrumente

Die Entscheidung, ein Stadtumbauvorhaben zu realisieren, wirft die Frage auf, welches öffentliche und private Kapital zur Finanzierung der Stadtumbaumaßnahmen eingesetzt werden soll und kann. Die Finanzierung des Stadtumbaus erfolgt im Wesentlichen durch drei Bausteine, und zwar durch:

- (1) öffentliche Mittel (u.a. Bund-Länder-Städtebauförderung),
- (2) gemischt öffentlich/private Mittel (Mischfinanzierung) sowie
- (3) private Finanzierungsmittel.

Aufgrund der Vielzahl an Finanzierungsmodellen und Förderangeboten sowie einer Verzahnung der einzelnen Förderinstrumente untereinander stellt die Finanzierung des Stadtumbaus einen umfassenden und komplexen Prozess dar.¹⁷¹ Auch wenn die öffentlichen Finanzhilfen im Stadtumbau einen hohen Stellenwert haben, so kommt gerade in Zeiten begrenzter finanzieller Mittel der Kommunalhaushalte der Erschließung neuer, privater Finanzierungsquellen und –mittel eine besondere Bedeutung zu.

¹⁶⁸ Vgl. *BMVBW (Hrsg.)*, Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“, S. 50ff.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu den nachfolgenden Abschnitt.

¹⁷⁰ Geringfügig modifiziert nach *BBR (Hrsg.)*, Grundstückswertermittlung im Stadtumbau, S. 29.

¹⁷¹ Vgl. hierzu insb. auch: *Goldschmidt*, *BauR* 2002, S. 1189ff.

Die **Finanzierungsplanung** im Stadtumbau umfasst die Kostenschätzung nicht-investiver und investiver Stadtumbauvorhaben sowie deren öffentlich-private Finanzierung und kann auf unterschiedlichen räumlichen Konkretisierungsebenen erfolgen.

Von Seiten der Gemeinde bietet sich eine langfristige Abschätzung der Gesamtkosten und Finanzplanung auf gesamtstädtischer Ebene an, wird aber u.a. wegen des hohen Aufwands bzw. der Ungewissheit in Bezug auf stadtpolitische Veränderungen (Kommunalwahlen) oder Umgestaltungen der Förderlandschaft bisher nur in wenigen Gemeinden durchgeführt. Die Stadt Salzgitter stellt hier eine Ausnahme dar, da sie im Rahmen ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes den Versuch einer Abschätzung der Gesamtkosten des Stadtumbaus in sog. Investitionsvorranggebieten und Anpassungsbereichen vornimmt.¹⁷² Der sich aus den teilräumlichen Kostenermittlungen ergebende geschätzte Gesamtfinanzierungsbedarf für die Jahre 2005 bis 2015 wird anschließend unterschieden nach der jeweiligen Kostenträgerschaft (öffentliche Hand, Private), so dass im Ergebnis ein umfassendes Finanzierungsmodell für den Stadtumbau vorliegt.

In der Regel erfolgt die Finanzplanung der Gemeinde gebietsbezogen (z.B. getrennt nach Erhaltungsgebieten, Umstrukturierungsgebieten, Neuentwicklungsgebieten, Rückbau- und Renaturierungsgebieten) oder projektbezogen bei der Durchführung von einzelnen stadumbaubedingten baulichen Maßnahmen.

Für die weiteren Stadtumbauakteure neben der Gemeinde ergeben sich naturgemäß abweichende räumliche Konkretisierungsebenen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Stadtumbaus. Während die Wohnungsunternehmen betriebswirtschaftliche Kostenschätzungen und Finanzierungsmodelle für ihren gesamten Gebäudebestand vornehmen, so sind die privaten Grundeigentümer an einer grundstücksbezogenen Finanzplanung interessiert.

Eine detaillierte Betrachtung sämtlicher Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten und insbesondere aller Landes- sowie kommunaler Programme kann vor dem Hintergrund der unterschiedlichen räumlichen Bezugsebenen, des Umfangs an Förderprogrammen und deren Komplexität an dieser Stelle nicht erfolgen. Im nachfolgenden sollen daher nur die wichtigsten Fördermöglichkeiten auf kommunaler, Landes-, nationaler und EU-Ebene dargestellt werden.

3.3.3.1 Städtebauförderung

Zentrales Element der Stadtentwicklungsförderung ist die Städtebauförderung von Bund und Ländern, die als städtebauliches Sonderrecht erstmals mit dem Städtebauförderungsgesetz von 1971 kodifiziert,¹⁷³ und schließlich in das seit 1987 geltende Baugesetzbuch überführt worden ist.¹⁷⁴ Die neuen Finanzierungsmöglichkeiten wurden Anfang der 1970er Jahre vor dem Hintergrund eingeführt, dass die bloße Bereitstellung eines planerischen Ordnungsrahmens für die Stadtentwicklung nicht ausreichte, um die drängenden städtebaulichen Probleme in den Städten und Gemeinden lösen zu können. Gravierende Probleme stellten vor allem ungesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, eine überalterte Bausubstanz sowie fehlender Wohnraum dar.

Auch unter den gegenwärtigen Bedingungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels ist die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung für die Städte mit erheblichen Kosten verbunden, was zur Folge hat, dass der Städtebauförderung eine große ökonomische, aber auch soziale und kulturelle, Bedeutung beigemessen wird.¹⁷⁵ Die aktuellen Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen liegen in der Erreichung nachfolgender **Ziele**:¹⁷⁶

1. Die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege.
2. Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände.

¹⁷² Vgl. *Stadt Salzgitter (Hrsg.): Integriertes Stadtentwicklungs- und Handlungskonzept (ISEK) der Stadt Salzgitter*, S. 100-104 sowie die Aussagen von Günter Klatt im Rahmen des Expertengesprächs am 6. August 2007 (Anhang A.4).

¹⁷³ Vgl. § 71 Abs. 1 StBauFG vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125): „Zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach diesem Gesetz gewährt der Bund nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes den Ländern für Investitionen der Gemeinden Finanzhilfen.“

¹⁷⁴ Mit Inkrafttreten des BauGBs zum 1. Juli 1987 wurde das bisherige StBauFG aufgehoben. Die förderungsrechtlichen Bestimmungen des StBauFG galten gemäß § 245 Abs. 10 und 11 BauGB übergangsweise fort. Das BauGB 1987 enthielt jedoch keine Regelung mehr über die Bundesfinanzhilfen (§§ 71 bis 75 StBauFG).

¹⁷⁵ Vgl. hierzu ausf.: *Bielenberg*, in: *Krautzberger, Städtebauförderungsrecht*, Einl B Abschnitt 2.1 (27. Lfg. 1996).

¹⁷⁶ Vgl. auch Präambel der VV-Städtebauförderung 2008 vom 19. Dezember 2007/23. April 2008/31. Mai 2008.

3. Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten, unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung).
4. Stadtumbaumaßnahmen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von erheblichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten.

Art. 104b GG räumt dem Bund die Möglichkeit ein, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Nähere Regelungen zur Städtebauförderung finden sich im BauGB, das die finanzierungs- und förderungsrechtlichen Bestimmungen der Städtebauförderung in § 164a BauGB zusammenfasst und gemäß § 164b BauGB die Bereitstellung der Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen in den alten und neuen Ländern vorsieht. Nach § 164b Abs. 1 BauGB werden die Finanzhilfen des Bundes zur Städtebauförderung den Ländern auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern zur Verfügung gestellt, die seit 1988 jährlich abgeschlossen werden.¹⁷⁷

Unter Berücksichtigung der oben genannten Zielsetzungen bzw. Handlungserfordernisse der Stadtentwicklung können die Finanzhilfen des Bundes gemäß der Verwaltungsvereinbarung 2008 zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen eingesetzt werden für folgende **Programmschwerpunkte**:

- Förderung der nachhaltigen Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren, des Städtebaulichen Denkmalschutzes sowie der Wiedernutzung von Brachflächen im Rahmen städtebaulicher Erneuerung und Entwicklung,
- Förderung von Maßnahmen und Modellvorhaben der Sozialen Stadt sowie
- Stadtumbaumaßnahmen in den neuen und den alten Ländern.

Die Maßnahmen der Städtebauförderung spiegeln sich in fünf Programmen wieder, die den veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten städtebaulich Rechnung tragen sollen. Hierzu zählen neben dem klassischen Programm zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen das 1991 in den neuen Ländern auf den Weg gebrachte Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“, das seit 1999 bestehende Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ sowie die 2002 bzw. 2004 aufgelegten Programme „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ und „Stadtumbau West“, die 2008 zu einem gemeinsamen Programm „Stadtumbau“ zusammengefasst wurden. Im gleichen Jahr wurde das neue Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ gestartet (vgl. Abbildung 3.10).

Im Rahmen der Städtebauförderung sind seit ihrer Einführung 1971 ca. 5.000 Maßnahmen gefördert worden, wobei für deren Durchführung vom Bund in der Summe rund 12 Milliarden Euro an Finanzhilfen bereitgestellt wurden.¹⁷⁸ Da die reguläre Städtebauförderung in der Drittelfinanzierung zu je einem Drittel von Bund, Land und der Gemeinde finanziert wird,¹⁷⁹ ergibt sich insgesamt ein um das Dreifache höherer Betrag. Hinzu kommt, dass die Städtebauförderung das 1,4fache an weiteren öffentlichen Mitteln und nochmals das 6,3fache an privaten Investitionen auslöst.¹⁸⁰

Vergleicht man die Städtebauförderung über den Zeitraum der letzten zehn Jahre miteinander, so ist festzustellen, dass die Finanzmittel trotz schwieriger Haushaltslage des Bundes von 357 Millionen Euro im Jahr 1999 auf knapp 505 Millionen Euro in 2008 angestiegen sind. Dieser Wert ist allerdings der niedrigste seit sieben Jahren (vgl. Abbildung 3.11).¹⁸¹

¹⁷⁷ Vgl. Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 164a Rn 3.

¹⁷⁸ Vgl. BT-Drucksache 15/4610 (30.12.2004), S. 90 sowie *BMVBS (Hrsg.)*, Pressemitteilung Nr. 341/2007 vom 13. November 2007. Von den Bundesfinanzhilfen sind jeweils rund 5 Milliarden Euro in die alten und seit 1991 in die neuen Länder geflossen.

¹⁷⁹ Bei der Städtebauförderung handelt es sich folglich um eine sog. Mischfinanzierung, die sich aus den Städtebauförderungsmitteln des Bundes, des Landes und einem Eigenanteil der Gemeinde zusammensetzt. Bei den meisten Programmen übernimmt der Bund ein Drittel der Kosten, die Verteilung der verbleibenden zwei Drittel zwischen Land und Gemeinde obliegt dem Land. Vgl. hierzu auch Abbildung 3.12.

¹⁸⁰ Vgl. *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)*, Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Implikationen der Städtebauförderung, Endbericht, S. 22.

¹⁸¹ Vgl. VV-Städtebauförderung 1999, Art. 1 Abs. 2 sowie VV-Städtebauförderung 2008, Art. 2. Abs. 1.

Festzustellen ist auch, dass sich der Anteil der Bundesfinanzhilfen für die neuen Länder von ca. 84 % (1999) auf ca. 56 % (2008) verringert hat, was aber gemessen am Bevölkerungsanteil (ca. 18 %, Stand: 31. Dezember 2006) immer noch hoch ist.¹⁸²

Geltungsbereich	Programmbereich	räumliche Abgrenzung der Fördergebiete
alle Bundesländer	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> Sanierungsgebiete (§ 142 BauGB) Städtebauliche Entwicklungsbereiche (§ 165 Abs. 3 BauGB)
	Stadtumbau	<ul style="list-style-type: none"> Stadtumbaugebiete (§ 171b BauGB) Sanierungsgebiete Städtebauliche Entwicklungsbereiche Erhaltungsgebiete (§ 172 BauGB)
	Soziale Stadt	<ul style="list-style-type: none"> Gebiete der Sozialen Stadt durch Beschluss der Gemeinde (§ 171e Abs. 3 BauGB) Sanierungsgebiete
	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	<ul style="list-style-type: none"> Gebiete auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts (§ 171b Abs. 2 BauGB) Sanierungsgebiete Städtebauliche Entwicklungsbereiche Erhaltungsgebiete
neue Bundesländer	Städtebaulicher Denkmalschutz	<ul style="list-style-type: none"> Erhaltungsgebiete

Abbildung 3.10: Bund-Länder-Städtebauförderung, Stand: 31. Mai 2008.

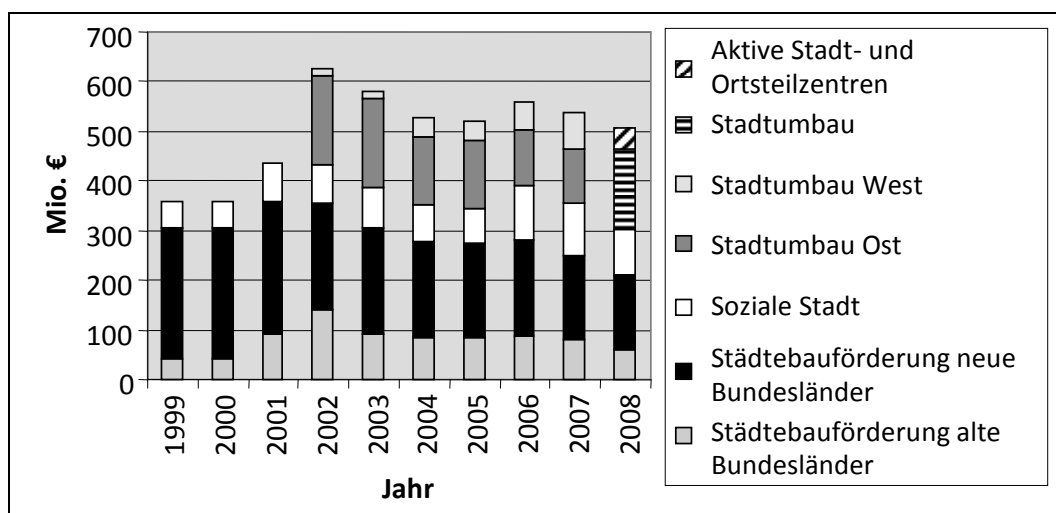


Abbildung 3.11: Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung in den vergangenen zehn Jahren.¹⁸³

Bei dem **Programm „Stadtumbau“** handelt es sich um eine im Jahr 2008 erfolgte Zusammenführung der vormaligen Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“.

Das *Programm „Stadtumbau Ost“* kam im Jahr 2001 zur Minderung des von der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“¹⁸⁴ festgestellten hohen Wohnungsleer-

¹⁸² Angaben für die neuen Länder inkl. Berlin-Ost. Datenquellen: VV-Städtebauförderung der Jahre 1999 bis 2008 sowie *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 29.

¹⁸³ Datenquellen: VV-Städtebauförderung der Jahre 1999 bis 2008.

¹⁸⁴ *Pfeiffer/Simons/Porsch*, Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission.

stands und zur Aufwertung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort als neue Programmsäule der Städtebauförderung für die neuen Länder hinzu.

Das Ziel der Förderung lag in einer Aufwertung der Innenstädte und der von Schrumpfungsprozessen betroffenen Stadtquartiere sowie einer Stabilisierung der städtischen Wohnungsmärkte durch Rückbaumaßnahmen. Durch den geförderten Wohnungsabriss ist ein „Paradigmenwechsel in der Subventionspolitik“ zu verzeichnen, da die öffentliche Hand seit den 1920er Jahren immerzu den Wohnungsneubau gefördert hatte.¹⁸⁵

Die Fördermittel konnten insgesamt eingesetzt werden für den Rückbau von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr nachgefragten Wohngebäuden oder Wohngebäudeteilen, die stadumbaubedingte Rückführung der städtischen Infrastruktur, die Sicherung von vor 1914 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung (Vorderhäusern) und anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden sowie die Aufwertung von Stadtquartieren.¹⁸⁶

Für das zunächst auf acht Jahre angelegte Programm standen bzw. stehen in den Jahren 2002 bis 2009 Fördermittel von 2,5 Milliarden Euro für den Stadtumbau zur Verfügung, davon alleine 1 Milliarde Euro aus dem Haushalt der Bundesregierung.¹⁸⁷ Bislang wurden mehr als 350 Gemeinden mit über 820 Maßnahmen in das Programm aufgenommen.¹⁸⁸

Das Programm „Stadtumbau West“ wurde erstmals im Jahr 2004 aufgelegt, und zwar vor dem Hintergrund, dass wirtschaftlicher Strukturwandel, rückläufige Bevölkerungszahlen, Wohnungsleerstände, hohe Arbeitslosenquoten und veränderte Zusammensetzungen der Bevölkerung auch in den alten Ländern zunehmend städtebauliche Probleme verursachten.¹⁸⁹

Die Bundesfinanzhilfen sollten vom Strukturwandel betroffene Städte und Gemeinden in die Lage versetzen, sich frühzeitig auf die Entwicklungen von Bevölkerung und Wirtschaft und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen. Damit sollte das Programm auch vorbeugend eingesetzt werden, und zwar um zu vermeiden, dass zukünftig Wohnungen in Westdeutschland wegen Leerstands in einem Umfang zurückgebaut werden müssen, wie dies gegenwärtig in den neuen Ländern notwendig ist. Das Programm sollte darüber hinaus ermöglichen, Neubaugebiete der 1950er bis 1970er Jahre an die heutigen Anforderungen anzupassen sowie die Konversion industrieller und militärischer Liegenschaften zu unterstützen.

Der Zweck der Förderung war gleichzusetzen mit den bereits in Abschnitt 2.1.3 erläuterten Zielsetzungen der Stadtumbaumaßnahmen nach § 171a Abs. 3 Satz 2 BauGB. Bis Ende 2007 wurden im Bundesprogramm über 200 Maßnahmen gefördert.¹⁹⁰

Gemäß der VV-Städtebauförderung 2008 können im Rahmen der nun zusammengefassten beiden Programmteile die Fördermittel des Stadtumbaus eingesetzt werden für:¹⁹¹

- die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie die Bürgerbeteiligung,
- die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs-, oder Militärbrachen,
- die Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen,
- die Anpassung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung,
- die Aufwertung und den Umbau des vorhandenen Gebäudebestands,
- die Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind,
- den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur sowie
- Leistungen von Beauftragten.

¹⁸⁵ Vgl. Jenkis, Wenn Wohnungsleerstand zum Dauerproblem wird, in: FAZ vom 8. September 2006, S. 45.

¹⁸⁶ Vgl. VV-Städtebauförderung 2007, Art. 6 Abs. 1.

¹⁸⁷ So Wolfgang Tiefensee, Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, im Vorwort von *BMVBS (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven, Erster Statusbericht der Bundestransferstelle.

¹⁸⁸ Vgl. *BMVBS (Hrsg.)*, Programme der Städtebauförderung, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, S. 11.

¹⁸⁹ Vorbereitet wurde das Programm seit Herbst 2002 durch elf und später 16 Pilotstädte im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), vgl. hierzu ausf. *BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau in 16 Pilotstädten - Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West.

¹⁹⁰ Vgl. *BMVBS (Hrsg.)*, Pressemitteilung Nr. 341/2007 vom 13. November 2007.

¹⁹¹ Vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Art. 9 Abs. 2. Die aufgelisteten Fördergegenstände entsprechen denen, die bereits im Rahmen des Programms Stadtumbau West galten.

Besondere Regelungen existieren für die neuen Länder, in denen Finanzhilfen des Bundes (zusätzlich) eingesetzt werden können für:¹⁹²

- die Aufwertung von Stadtquartieren,
- den Rückbau von Wohnungen,
- die Rückführung der städtischen Infrastruktur sowie
- Sicherungsmaßnahmen an vor 1949 errichteten Gebäuden.

Unterschiede bestehen diesbezüglich auch in der Verteilung der Fördermittel. In den alten Ländern beteiligt sich der Bund grundsätzlich mit einem Drittel an der Finanzierung der förderfähigen Maßnahmen, in den neuen Ländern wird der Rückbau von Wohngebäuden bzw. die Rückführung der Infrastruktur mit maximal 50 % des Förderaufwandes finanziert. Da sich die neuen Länder in Bezug auf den Rückbau zu einer Beteiligung an der Finanzierung in mindestens derselben Höhe verpflichtet haben, müssen die Gemeinden hier gar keinen Eigenanteil leisten.¹⁹³

Für das Programm „Stadtumbau“ gilt insgesamt, dass die Gesamtmaßnahmen nur auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts förderfähig sind, in dem die Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet schriftlich und zeichnerisch dargestellt sind. Die räumliche Festlegung des Fördergebietes kann entweder als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB, als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB oder als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB erfolgen.¹⁹⁴

Neben diesem explizit auf den Stadtumbau zugeschnittenen Programm existieren vier weitere Programme, die im Rahmen einer städtebaulichen Erneuerung sowie einer umfassenden Bewältigung von Schrumpfungprozessen von Bedeutung sind.

Mit dem **Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“** werden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136ff. BauGB zur Behebung städtebaulicher Missstände oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165ff. BauGB zur erstmaligen Entwicklung oder Neuordnung von Teilen eines Stadt- bzw. Gemeindegebietes im gesamten Bundesgebiet unterstützt. Ziel ist insbesondere die Revitalisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren. Derzeit werden in diesem Programmbereich in den neuen Bundesländern 532 und in den alten Bundesländern 518 Maßnahmen gefördert;¹⁹⁵ die Verteilung der Finanzhilfen des Bundes sieht für das Jahr 2008 für die alten und neuen Länder jeweils 61 Mio. Euro vor.

Das **Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“** dient seit dem Jahr 1991 der Finanzierung von Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes zur Erhaltung historischer Stadtkerne in den neuen Bundesländern. Zur Programmbegleitung hatte das heutige *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* eine „Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz“ berufen, welche die geförderten Städte, die Länder und das Bundesministerium in Sachfragen berät. Zu Beginn des Jahres 2007 wurden 170 Städte in dem Programm gefördert, die über eine schützenswerte historische Innenstadt und städtebaulich bedeutende Gebäude und Ensembles verfügen. Hierfür stellt der Bund den neuen Ländern und Berlin (für den Ostteil der Stadt) Finanzhilfen in Höhe von 90 Millionen Euro bereit. Die historischen Innenstadtbereiche sind dabei jeweils als Erhaltungssatzungsgebiete gemäß § 172 BauGB festgesetzt.¹⁹⁶

Im Jahr 1999 wurde die Städtebauförderung durch das **Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"** (kurz: „Soziale Stadt“) ergänzt. Das Programm geht über das Spektrum der klassischen Sanierung mit primär baulichen Maßnahmen hinaus und verfolgt einen gebietsbezogenen integrativen Ansatz durch Kombination von Stadtentwicklungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial- und Infrastrukturpolitik. Gegenstand der Förderung für eine zukunftsfähige Entwicklung der ins „soziale Abseits“ geratenen Quartiere sind beispielsweise (nicht-investive) Maßnahmen in den Bereichen Bürgermitwirkung, Stadtteilleben, Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung sowie das vor Ort tätige Quartiersmanagement. Gegenwärtig werden durch das Programm 498 Gebiete in 318 Städten und Gemeinden gefördert, wobei der Bund Finanzhilfen von insgesamt 90 Millionen Euro zur Verfügung stellt.¹⁹⁷

¹⁹² Vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Art. 10 Abs. 1.

¹⁹³ Zu weiteren Unterschieden vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Art. 10 Abs. 3 bis 5.

¹⁹⁴ Vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Art. 9 Abs. 3. Für die Finanzierung von Maßnahmen in einem Erhaltungsgebiet gem. § 172 BauGB muss es sich um Maßnahmen der Aufwertung und Sicherung handeln.

¹⁹⁵ Vgl. *BMVBS (Hrsg.), Programme der Städtebauförderung, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes*, S. 3.

¹⁹⁶ Vgl. ausf. zum Programm: <http://www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de/>.

¹⁹⁷ Vgl. <http://www.sozialestadt.de/programm/> (Stand: 1. Juni 2008) sowie VV-Städtebauförderung 2008, Art. 7 Abs. 5.

Eine weitere Ergänzung erfolgte im Jahr 2008 durch das **Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“**, mit dem das *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* seine im Zuge der BauGB-Novelle 2007 begonnene Initiative zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne fortsetzt.¹⁹⁸ Die Fördermittel des Bundes, die für Investitionen zur Profilierung und Standortaufwertung (u.a. Aufwertung des öffentlichen Raumes, Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden) eingesetzt werden können, betragen für das Jahr 2008 40 Mio. Euro. Die festgelegte Laufzeit des neuen Programms beträgt acht Jahre.

Programmbereich	Fördermittel 2008*	Verhältnis der Fördermittel	Antragsberechtigte
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	alte/neue Bundesländer: je 61 Mio. €	1/3 Bund	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Städte und Gemeinden ▪ Eigentümer/ Investoren, sofern die Stadt oder Gemeinde in das Förderprogramm aufgenommen wurde
Stadtumbau	162,792 Mio. €	Rückbau (Ost): 50 v.H. Bund Aufwertung, Rückbau (West): 1/3 Bund	
Soziale Stadt	90 Mio. €	1/3 Bund	
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	40 Mio. €	1/3 Bund	
Städtebaulicher Denkmalschutz	90 Mio. €	40 v.H. Bund 40 v.H. Land 20 v.H. Gem.	

Abbildung 3.12: Städtebauförderrahmen des Bundes (Stand: 31. Mai 2008).¹⁹⁹

3.3.3.2 Altschuldenhilfe

Neben der Bund-Länder-Städtebauförderung stellt die Altschuldenhilfe eine zentrale Säule bei der Förderung des Stadtumbaus dar. Durch das am 23. Juni 1993 in Kraft getretene *Altschuldenhilfe-Gesetz* (AHG) soll eine nachhaltige Stabilisierung der Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern dadurch erreicht werden, dass die Wohnungsunternehmen von ihren zu DDR-Zeiten übernommenen Altschulden entlastet werden. Verbunden mit der Altschuldenhilfe war die Auflage an die Wohnungsunternehmen, 15 % ihrer Bestände vorrangig an Mieter zu privatisieren oder im Falle von Wohnungsgenossenschaften zu verkaufen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 AHG). Da diese Privatisierungsvorgaben aufgrund der schwierigen Marktbedingungen von der Mehrzahl der Wohnungsunternehmen nur schwer zu erfüllen waren, wurden nach einer Beschlussempfehlung des Bundestages vom 10. April 1995²⁰⁰ auch andere Privatisierungsformen, wie der Verkauf an Zwischenerwerber oder die Neugründung von Genossenschaften, zugelassen.

Es zeigte sich jedoch schon bald, dass es für einen Teil der Wohnungsunternehmen zunehmend schwerer wurde, die Verpflichtungen aus dem Altschuldenhilfe-Gesetz mit vertretbarem Aufwand zu erfüllen.²⁰¹ Insbesondere in strukturschwachen Gebieten mit großem Bevölkerungsrückgang und hoher Arbeitslosigkeit wurde es vielfach schwierig, Wohnungen zu vermieten oder zu verkaufen.²⁰²

Mit der am 1. September 2000 in Kraft getretenen *Zweiten Novelle des Altschuldenhilfe-Gesetzes* wurden sodann Regelungen eingeführt, die der Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern wieder neue Handlungs-

¹⁹⁸ Vgl. VV-Städtebauförderung 2008 Art. 11 sowie *BMVBS (Hrsg.)*, Pressemitteilung Nr. 3136/2008 vom 28. Mai 2008.

¹⁹⁹ Vertikale Sortierung der Programme in Abhängigkeit der Fördermittelhöhe. Quelle: VV-Städtebauförderung 2008.

²⁰⁰ Vgl. BT-Drucksache 13/1103 (10.04.1995).

²⁰¹ Vgl. hierzu ausf.: *Röber*, DW 11/2007, S. 16ff., 17.

²⁰² Vgl. *Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)*, Monatsberichte 07.2002, S. 63f.

spielräume eröffnen sollten. Die Novelle enthält mit dem neuen § 6a AHG [Härtefallregelung] eine Verordnungsermächtigung der Bundesregierung, die vorsieht, dass Wohnungsunternehmen eine zusätzliche Entlastung von Altverbindlichkeiten für dauerhaft leer stehende Wohnungen erhalten können. Eine auf der Grundlage des § 6a AHG erlassene entsprechende Verordnung ist als Altschuldenhilfeverordnung am 1. Januar 2001 von der Bundesregierung in Kraft gesetzt worden.

Nach § 6a AHG werden Unternehmen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 AHG, die Altschuldenhilfe nach §§ 4 oder 7 AHG erhalten haben und den Antrag bis zum 31. Dezember 2003 gestellt haben, von ihren Alt-schulden unter der Bedingung entlastet, dass ihr jeweiliger Wohnungsleerstand einschließlich der seit 1. Januar 1998 abgerissenen Wohnfläche bei Antragstellung mindestens 15 % ihres Gesamtbestandes umfasst und das Wohnungsunternehmen somit infolge finanzieller Belastungen durch nicht vermietete Wohnfläche in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet ist (vgl. § 1 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AHGV). Als weitere Voraussetzung müssen die Unternehmen ein von einem Wirtschaftsprüfer bestätigtes Sanierungskonzept vorlegen, das neben wohnungswirtschaftlichen auch städtebauliche Aspekte berücksichtigt (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 AHGV). Weiterhin müssen die Leerstandsquote, die Existenzgefährdung des jeweiligen Unternehmens und das Sanierungskonzept von einem Wirtschaftsprüfer bestätigt werden (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 AHGV). Darüber hinaus muss das jeweilige Kreditinstitut rechtsverbindlich sein Einverständnis mit der Tilgung der Altverbindlichkeiten durch die Entlastung erklären (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 AHGV).²⁰³

Die Entlastung, die insgesamt in der Regel 70,56 Euro je Quadratmeter abgerissener Wohnfläche beträgt, wird für abgerissene Wohnungen gewährt, die bis 2010 abgerissen werden.²⁰⁴

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das Altschuldenhilfegesetz wesentlich dazu beigetragen hat, die Kredit- und Investitionsfähigkeit von Wohnungsunternehmen, -genossenschaften und privaten Vermietern von Wohnraum in den neuen Ländern zu verbessern. Für die bis zum Jahresende 2003 fristgerecht und vollständig gestellten Anträge stellte der Bund bisher mehr als 1,1 Milliarden Euro zur Altschuldentilgung zur Verfügung.²⁰⁵ Gegenwärtig ist festzustellen, dass kaum Rückbaumaßnahmen im Programm Stadtumbau Ost stattfinden, die nicht zugleich eine Entlastung nach § 6a AHG erhalten.²⁰⁶

3.3.3.3 Ergänzende Förderprogramme und Finanzhilfen

Im Rahmen des Stadtumbaus spielen neben den bereits beschriebenen städtebaulichen und wohnungspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung weitere Programme eine Rolle, und zwar insbesondere:

- a) Programme der Europäischen Union,
- b) Programme der KfW-Bankengruppe,²⁰⁷
- c) spezifische Landesprogramme sowie
- d) kommunale Förderprogramme.

a) Auf **europäischer Ebene** spielen insbesondere die Strukturfonds eine zentrale Rolle. Der Schwerpunkt der Europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik für die Jahre 2007 bis 2013 liegt in der Schaffung von mehr Wachstum und Beschäftigung für alle Regionen und Städte der auf mittlerweile 27 Staaten angewachsenen Europäischen Union (EU). In diesem Zeitraum werden sich die Investitionen der EU durch kohäsionspolitische Instrumente auf über 308 Milliarden Euro belaufen, wovon auf die Bundesrepublik Deutschland 23,45 Milliarden Euro entfallen (7,6 %).²⁰⁸

Da der Kohäsionsfond Deutschland als Mitgliedsstaat nicht betrifft,²⁰⁹ verbleiben der Europäische Fonds für

²⁰³ Vgl. zu den Entlastungsmöglichkeiten nach der Altschuldenhilfeverordnung ausführlicher auch *Goldschmidt*, VIZ 2002, S. 321ff.

²⁰⁴ Nach § 4 AHGV sind Voraussetzung für die Leistungsgewährung der Vollzug des Abrisses oder Rückbaus des jeweiligen Gebäudes spätestens bis 31. Dezember 2010 und die Erfüllung der Verpflichtung des Wohnungsunternehmens nach § 5 AHG oder die Bestätigung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau, dass das Unternehmen die Nichterfüllung nicht zu vertreten hat.

²⁰⁵ Vgl. *BMVBS (Hrsg.)*, Statusbericht Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven, S. 15 sowie *BMF (Hrsg.)*, Monatsbericht August 2006, S. 71.

²⁰⁶ Vgl. BT-Drucksache 15/4610 (10.04.1995), S. 66.

²⁰⁷ KfW = Kreditanstalt für Wiederaufbau.

²⁰⁸ Vgl. *Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (Hrsg.)*, Die Verordnungen zur Kohäsions- und Regionalpolitik für 2007-2013 im Überblick, Informationsblatt Juli 2006.

²⁰⁹ Der Kohäsionsfond betrifft nur Mitgliedsstaaten mit einem Bruttonationaleinkommen (BNE) von weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts.

regionale Entwicklung (EFRE)²¹⁰ und der Europäische Sozialfonds (ESF)²¹¹, die zur Verwirklichung der übergeordneten Ziele *Konvergenz* (EFRE, ESF), *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (EFRE, ESF) sowie *Europäische territoriale Zusammenarbeit* (EFRE) beitragen. Grundlage für die Förderung des Stadtumbaus bildet insbesondere Art. 8 zur „nachhaltigen Stadtentwicklung“ der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. Der Artikel besagt, dass der EFRE im Falle von Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung die „Förderung der Entwicklung partizipativer, integrierter und nachhaltiger Strategien“ unterstützt, „mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in den städtischen Gebieten begegnet werden soll“. Die Gemeinschaftsinitiativen der Jahre 2000 bis 2006, Interreg, Urban II, Leader und Equal+, gibt es in der neuen Förderperiode nicht mehr.

Die Logik, die dem Konvergenzziel zugrunde liegt, besteht darin, dass durch eine Förderung der wachstumssteigernden Bedingungen und Faktoren für die am wenigsten entwickelten Mitgliedsstaaten und Regionen eine tatsächliche Konvergenz, d.h. eine Annäherung an den EU-Durchschnitt, erzielt wird. Förderfähig sind Regionen der NUTS-Ebene 2, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) weniger als 75 % des durchschnittlichen BIP der EU-25 beträgt.²¹² In Deutschland betrifft dieses Ziel die Regionen Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg und Thüringen, was einer Bevölkerung von 15,26 Millionen (18,5 % der Gesamtbevölkerung) entspricht. Hinzu kommen die vier sog. Phasing-Out-Regionen Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig und Halle, deren BIP wegen des statistischen Effekts der erweiterten EU nur geringfügig über diesem Schwellenwert liegt.

Außerhalb der Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand wird mit den Zielen „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Beschäftigung“ der Versuch unternommen, sowohl die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität von Regionen als auch die Beschäftigung durch die Förderung von Entwicklungsprogrammen zu unterstützen und durch die Anpassung des Personals und Investitionen in die Humanressourcen zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu fördern. Hierunter fallen in Deutschland alle Regionen, die nicht schon Konvergenzregionen sind.

Im Rahmen des dritten Ziels der „Europäischen territorialen Zusammenarbeit“ wird eine Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit durch gemeinsame lokale und regionale Initiativen, der transnationalen Zusammenarbeit mit dem Ziel einer integrierten territorialen Entwicklung und der interregionalen Zusammenarbeit sowie des Erfahrungsaustauschs erreicht.

Ziel Konvergenz		Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit
Konvergenz	Statistisches Phasing Out		
10 553	3 771	8 370	756

Tabelle 3.6: Kohäsionspolitik 2007 bis 2013, indikative Finanzaufteilung für Deutschland (in Millionen Euro und zu Preisen des Jahres 2004).

Neben den Strukturfonds der EU gibt es weitere regionalpolitische Instrumente, die Stadtentwicklungsprojekte fördern. Hierzu gehört z.B. die Initiative **JESSICA** (Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas), im Zuge derer die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Entwicklungsbank des Europarates nachhaltige Investitionen in städtischen Gebieten fördert.²¹³

b) Auf **nationaler Ebene** gewährleistet der „*Nationale Strategische Rahmenplan*“ (NSRP)²¹⁴ den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland für die Förderperiode 2007 bis 2013. Da Deutschland sowohl Regionen im Ziel „Konvergenz“ als auch im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ hat, enthält der NSRP die deutsche Entwicklungsstrategie und dient damit als Bezugsrahmen für die Ausar-

²¹⁰ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 – Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/1-210/11 vom 31.7.2006.

²¹¹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 – Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/12-210/18 vom 31.7.2006.

²¹² Vgl. hierzu ausf.: Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über die Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 – Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/25-210/78 vom 31.7.2006.

²¹³ Vgl. hierzu ausf. *Kolivas*, IZr 2007, S. 563ff., 567ff.

²¹⁴ Vgl. *BMWi (Hrsg.)*, Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013.

beitung der operationellen Programme des Bundes und der Länder. Insbesondere die Querschnittsziele „Umwelt“ und „nachhaltige Stadtentwicklung“ der deutschen Entwicklungsstrategie beinhalten Maßnahmen, die auch im Rahmen des Stadtumbaus bedeutsam sind. Hierzu zählen z.B. die Förderung der Sanierung kontaminierter Flächen und die Revitalisierung von Brachflächen (Ziel „Umwelt“) sowie die Förderung benachteiligter Städte und Stadtteile mit einer Konzentration von ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Problemen (Ziel „nachhaltige Stadtentwicklung“).²¹⁵

Des Weiteren sind insbesondere die *Förderprogramme der KfW-Bankengruppe*²¹⁶ zu nennen, die den Stadtumbau in den Bereichen Bauen, Wohnen, Energieeinsparung, Infrastruktur und Bildung unterstützen können. Die KfW Förderbank ermöglicht durch Kreditvergabe beispielsweise die Mitfinanzierung von Investitionen in die städtische Infrastruktur, z.B. im Rahmen der Ver- und Entsorgung sowie der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, die Förderung von Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur Minderung des CO₂-Ausstoßes in Wohngebäuden (vgl. zu den Programmen auch Tabelle 3.7).²¹⁷

Antragsberechtigt sind nahezu alle in Frage kommenden Stadtumbauakteure. Hierzu zählen kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände (KfW Kommunalkredit), Unternehmen mit mehrheitlich kommunalem Gesellschaftshintergrund (Kommunal Investieren), gemeinnützige Organisationsformen (Sozial Investieren), Träger von Investitionsmaßnahmen an selbstgenutzten und vermieteten Wohngebäuden (Wohnraum Modernisieren), Eigentümer von selbstgenutzten oder vermieteten Wohngebäuden (CO₂-Gebäudesanierungsprogramm) sowie Privatpersonen, die selbstgenutztes Wohneigentum erwerben (KfW-Wohneigentumsprogramm).

KfW-Programm	Förderzweck
<ul style="list-style-type: none"> ▪ KfW-Kommunalkredit ▪ Kommunal Investieren ▪ Sozial Investieren 	Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen und sozialen Infrastruktur
CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm	Finanzierung der energetischen Sanierung von Wohngebäuden
Wohnraum Modernisieren (STANDARD und ÖKO-PLUS)	Finanzierung von CO ₂ -Minderungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand
KfW-Wohneigentumsprogramm	Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum (Bau, Erwerb bzw. Modernisierung, Instandsetzung oder Umbau)

Tabelle 3.7: Stadtumbaurelevante Förderprogramme der KfW-Bankengruppe (Stand: 1. Juni 2008).

Große Bedeutung für den Stadtumbau hat vor allem das Programm „Wohnraum Modernisieren“, bei dem nachfolgende Maßnahmen mitfinanziert werden:

- Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden,
- Verbesserung der Außenanlagen bei Mehrfamilienhäusern (drei oder mehr Wohneinheiten),
- Maßnahmen zum Rückbau von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Mietwohngebäuden in den neuen Ländern und Berlin (Ost) im Rahmen des Stadtumbaus, einschließlich der Maßnahmen für die Freimachung von Wohnungen und für die Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung.

Antragsberechtigt sind hier Privatpersonen, Wohnungsunternehmen und –genossenschaften, Gemeinden, Kreise, Gemeindeverbände sowie sonstige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, sofern sie Träger von Investitionsmaßnahmen an selbstgenutzten und vermieteten Wohngebäuden sind. Der Finanzierungsanteil liegt bei bis zu 100 % der förderfähigen Kosten, der Kreditbetrag beläuft sich bei der Modernisierung im STANDARD-Programm auf maximal 100.000 Euro pro Wohneinheit, beim Rückbau auf maximal 125 Euro pro Quadratmeter rückgebauter Fläche. Zusätzlich ist eine Kumulierung mit anderen KfW-Förderprogrammen möglich.

Weitere bundesweite Förderangebote für Investitionen in die kommunale Infrastruktur stellen Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“²¹⁸ für

²¹⁵ Vgl. *BMWI (Hrsg.), a.a.O., S. 46-49.*

²¹⁶ Die KfW-Bankengruppe ist aus der Fusion zwischen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) im Sommer 2003 entstanden und stellt das Kreditinstitut des Bundes zur Förderung der deutschen Wirtschaft dar. Die vier Sparten der Gruppe sind die KfW Förderbank, die KfW Mittelstandsbank, die KfW Entwicklungsbank und die DEG – Deutsche Entwicklungs- und Investitionsgesellschaft.

²¹⁷ Vgl. zu den aktuellen Förderprogrammen auch die Internetseite der KfW Förderbank unter: <http://www.kfw-foerderbank.de>.

²¹⁸ Vgl. BT-Drucksache 16/5215 (27.04.2007).

Infrastrukturinvestitionen und gewerbliche Investitionen sowie Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) dar.

c) Auf **Landesebene** gibt es zahlreiche weitere Strategien und Programme zur Förderung des Stadtumbaus, die sich in Art, Umfang, Höhe und Empfänger der Zuwendungen zum Teil erheblich unterscheiden. Während bei ostdeutschen Programmen bauliche Maßnahmen wie der Rückbau und die Reaktivierung von nicht mehr genutzten Standorten im Vordergrund stehen, so konzentrieren sich die westdeutschen Bundesländer vor allem auf die soziale Integration von Zuwanderern sowie die Förderung privater Initiativen in der Stadtentwicklung. Die Programme stellen in der Regel eine Ergänzung der städtebaulich wirksamen Bund-Länder- und EU-Programme dar und verfolgen landesspezifische Interessen. Die Tabelle 3.8 liefert einen unvollständigen Überblick über aktuelle Landesprogramme, die auch für Maßnahmen des Stadtumbaus von Bedeutung sind.

Bundesland	Programm/Vorhaben	Förderzweck
Bayern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bayerisches Städtebauförderungsprogramm ▪ Modellvorhaben „Leben findet Innenstadt“²¹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schwerpunkte: Stärkung der Ortszentren, Wiedernutzung brachgefallener Flächen, nachhaltige Erneuerung des Bestands ▪ Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen, Stärkung der Eigenverantwortung privater Akteure
Brandenburg	Reaktivierung städtebaulich relevanter Brachflächen ²²⁰	Reaktivierung von derzeit nicht mehr genutzten Stadtgebieten, in denen städtebauliche Mängel vorhanden sind, deren Behebung oder Verringerung von besonderer Bedeutung für die Wiedernutzung der Flächen im Rahmen der Gemeindeentwicklung ist.
Bremen	Wohnen in Nachbarschaften – Stadtteile für die Zukunft entwickeln (WiN) ²²¹	Verbesserung der Wohn- und Alltagssituation der Bewohnerschaft, z.B. durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bewohnerbeteiligung ▪ Förderung von selbstorganisierten Aktivitäten
Mecklenburg-Vorpommern	Landesprogramm Wohnraumförderung 2006 ²²²	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung ▪ Förderung des Rückbaus von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen in Fortsetzung des Programms Stadtumbau Ost
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soziale Stadt NRW²²³ ▪ Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG)²²⁴ ▪ Förderung von investiven Maßnahmen im Bestand²²⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrierte Stadteilerneuerung in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ▪ Förderung von lokalen Partnerschaften zur gezielten Aufwertung eines zumeist innerstädtischen Standortes <p>Förderung...</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ baulicher Maßnahmen zur Reduzierung von Barrieren ▪ wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen des Stadtumbaus ▪ der denkmalgerechten Erneuerung von selbst genutztem Wohnraum
Sachsen-Anhalt	Gewährung von Zuwendungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums ²²⁶	Förderfähige Maßnahmen sind u.a. <ul style="list-style-type: none"> ▪ der Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand einschließlich der damit verbundenen Modernisierung und Instandsetzung, ▪ die Herrichtung von Wohngebäuden zum Zwecke der anschließenden Veräußerung an Selbstnutzer

Tabelle 3.8: Auswahl stadumbaurelevanter Handlungs- und Förderprogramme auf Länderebene (Stand: 1. November 2007).

²¹⁹ Vgl. <http://www.lebenfindetinnenstadt.de/>.

²²⁰ Vgl. Förderrichtlinie zur Reaktivierung städtebaulich relevanter Brachflächen, Runderlass des MIR Brandenburg vom 03.03.2007.

²²¹ Vgl. zum Programm auch ausführlicher: *Farwick/Petrowsky*, IzR 2005, S. 147ff.

²²² Vgl. Landesprogramm Wohnraumförderung 2006, Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2006.

²²³ Vgl. <http://www.soziale-stadt.nrw.de/>.

²²⁴ Vgl. *MSWKS NRW (Hrsg.)*, Immobilien- und Standortgemeinschaften. Ein Gesetzesentwurf zur Förderung der ISGs (ISGG NRW) befindet sich derzeit noch in Beratung (Stand: 1. Juni 2008).

²²⁵ Vgl. Richtlinien zur Förderung von investiven Maßnahmen im Bestand in Nordrhein-Westfalen (RL BestandsInvest 2006), Stand: 01.02.2007.

²²⁶ Vgl. Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums in Sachsen-Anhalt, Stand: 07.08.2006.

Eine Ausnahme bildet bisher das Land Niedersachsen, in dem Stadtumbaumaßnahmen nach den derzeit geltenden Städtebauförderungsrichtlinien nicht förderfähig sind.²²⁷

d) Die **kommunalen Förderprogramme** werden im folgenden Abschnitt erläutert, da sich in diesen Fällen private Akteure entscheidend an der Finanzierung von Stadtumbaumaßnahmen beteiligen.

3.3.3.4 Private Beteiligung an der Finanzierung des Stadtumbaus

Die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Förderprogramme sind in den überwiegenden Fällen durch eine maßgebliche Finanzierung seitens der öffentlichen Hand gekennzeichnet. Sofern allerdings auch private Akteure, darunter insbesondere Wohnungsunternehmen, Grundstückseigentümer oder Bewohner, von den Stadtumbaumaßnahmen profitieren können, ist auch eine vollständige oder anteilige Finanzierung dieser Maßnahmen durch Private denkbar und sinnvoll.

Zu nennen sind hier in erster Linie **kommunale Förderprogramme**, die als öffentlich-private Finanzierungsform von Kommune und privaten Einzeleigentümern zur Förderung kleinerer privater Maßnahmen aufgelegt werden. Bei den Pilotstädten des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West erstreckt sich die Bandbreite möglicher Fördergegenstände über Fassaden- und Geschäftsflächenmodernisierungen, Garten- und Hofgestaltungen sowie die Anpassung und Umnutzung von Gebäuden.²²⁸

Die Stadt Gelsenkirchen hat beispielsweise zwei eigene Förderprogramme zur Verbesserung des Gebäudebestandes aufgelegt, mit denen die private Investitionsbereitschaft in der Stadt angeregt werden soll. Das Ziel des Hof- und Hausflächenprogramms besteht darin, eine entscheidende stadtgestalterische Verbesserung der Erneuerungsbereiche im Erscheinungsbild ihrer Bausubstanz sowie in ihrem Wohnumfeld zu erreichen und somit eine Attraktivitätssteigerung der Wohnquartiere zu bewirken. Im Stadtumbaugebiet Gelsenkirchen City soll eine finanzielle Förderung der Modernisierung von Einzelhandels- und Gewerbeflächen eine verbesserte Vermietbarkeit dieser wieder marktfähig hergestellten Flächen gewährleisten und damit auch Leerständen gezielt entgegenwirken (vgl. Tabelle 3.9).

Programm	Fördergegenstand	Antragsberechtigte	Art und Umfang der Förderung
Haus- und Hofflächenprogramm ²²⁹	<ol style="list-style-type: none"> Maßnahmen an Gebäuden zur Herrichtung von Fassaden und Dächern Maßnahmen zur Begrünung, Herrichtung und Gestaltung von Hof- und Gartenflächen 	private Eigentümer von Haus- und Hofflächen in Stadterneuerungsgebieten	<ul style="list-style-type: none"> Fördermittel werden als Zuschuss gewährt. Maßnahmebedingte Aufwendungen werden bis zu einer Höhe von 60 Euro/m² begrünter, hergerichteter oder gestalteter Fläche als förderfähig anerkannt. Der Zuschuss beträgt min. 25 % und max. 50 % der maßnahmebedingten Aufwendungen, allerdings höchstens 30 Euro/m² begrünter, hergerichteter oder gestalteter Fläche.
Modernisierungsprogramm für Einzelhandels- und Gewerbeimmobilien ²³⁰	<ol style="list-style-type: none"> Maßnahmen zur Herrichtung der Außenfassaden an Einzelhandels- und Büroimmobilien Maßnahmen zur Modernisierung und Aufwertung von Einzelhandels- und Gewerbeflächen 	Eigentümer von Einzelhandels- und Gewerbeimmobilien im Stadtumbaugebiet Gelsenkirchen-City	<ul style="list-style-type: none"> nicht zurückzahlbarer Zuschuss Maßnahmebedingte Aufwendungen werden bis zu einer Höhe von 60 Euro/m² hergerichteter oder gestalteter Fläche als förderfähig anerkannt. Der Zuschuss beträgt max. 50 % der maßnahmebedingten Aufwendungen, allerdings höchstens 30 Euro/m² hergerichteter oder gestalteter Fläche. Förderhöchstgrenze für ein Objekt: 30.000 Euro

Tabelle 3.9: Stadtumbaurelevante Förderprogramme der Stadt Gelsenkirchen.

²²⁷ Vgl. Städtebauförderungsrichtlinien (R-StBauF) vom 15.6.1979 (Nds. MBl. S. 1369), zuletzt geändert durch RdErl. v. 15.10.2007 (Nds. MBl. S. 1139).

²²⁸ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, S. 87ff.

²²⁹ Vgl. Vergaberichtlinien der Stadt Gelsenkirchen zur finanziellen Förderung der Herrichtung privater Hof- und Hausflächen in Stadterneuerungsgebieten auf der Grundlage der Förderrichtlinien zur Stadterneuerung des Landes NRW vom 30.1.1998, in Kraft getreten am 1.4.2004.

²³⁰ Vgl. Richtlinien der Stadt Gelsenkirchen zur finanziellen Förderung der Modernisierung von Einzelhandels- und Gewerbeimmobilien im Stadtumbaugebiet Gelsenkirchen-City auf der Grundlage der Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes NRW v. 30.1.1998, in Kraft seit 1.7.2005.

Bei der öffentlichen Förderung im Rahmen der kommunalen Programme handelt es sich in der Regel um einen einmaligen, nicht rückzahlbaren Zuschuss, der bis zu einem festgesetzten prozentualen Anteil der förderfähigen Maßnahmen und bis zu einem Maximalbetrag genehmigt wird.²³¹

In den neuen Bundesländern bestehen wegen der erheblich höheren Bund-Länder-Städtebauförderung sowie der angespannten städtischen Haushaltslage zumeist keine Spielräume für kommunale Förderprogramme. Dennoch gibt es außerhalb der Förderprogramme in einigen Städten und Gemeinden Handlungsprogramme und Modelle, die private Initiativen im Rahmen des Stadtumbaus fördern. Als gutes Beispiel kann hier das mit dem Deutschen Städtebaupreis 2006 ausgezeichnete *Leipziger Selbstnutzer-Programm* angesehen werden, im Zuge dessen durch zahlreiche kooperative Aktivitäten (u.a. Beratung, Gruppenmoderation, Marketing und Netzwerkbildung) die Eigentumbildung in denkmalgeschützten Altbauten und Stadthäusern in der inneren Stadt gestärkt werden soll.²³²

Darüber hinaus können so genannte **Quartiersfonds** oder **Verfügungsfonds** für kleinere, in sich abgeschlossene Sofortmaßnahmen der Gemeinde zur Begleitung und Steuerung der Gesamtmaßnahme eingerichtet werden, die eine verstärkte private Beteiligung im Rahmen des Stadtumbaus oder der Sozialen Stadt fördern können.²³³ Durch die Tatsache, dass z.B. im Rahmen von Stadtteilkonferenzen gewählte Bürger und Bürgerinnen über die Mittelvergabe aus den Verfügungsfonds entscheiden dürfen, kann erreicht werden, dass die privaten Eigentümer und Bewohner für die Bedeutung der Stadtteilentwicklung sensibilisiert werden und demzufolge auch selbst finanzielle Maßnahmen tätigen.²³⁴

Mittlerweile besteht im Rahmen des neuen Bund-Länder-Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ die Möglichkeit, Verfügungsfonds zu finanzieren, und zwar bis zu 50 % aus den Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden und mindestens zu 50 % aus den Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde.²³⁵ Sie stellen damit ein gutes Beispiel für eine Mischfinanzierung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren dar.

Insgesamt zielen die bisher dargestellten kommunalen Förderprogramme und Verfügungsfonds damit vor allem auf eine erhöhte Beteiligung von privaten Akteuren (Wirtschaft, Bürger) an der Finanzierung von Stadtumbaumaßnahmen ab. Von den privatwirtschaftlich tätigen Akteuren sollten insbesondere nachfolgende Gruppen an einer anteiligen Finanzierung beteiligt werden:

- die *Wohnungswirtschaft*, z.B.
 - im Zuge der Vorbereitung und Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte (z.B. Wohnungsmarktanalyse),
 - beim Sozialmanagement,
 - bei der Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden,
 - beim Rückbau einschließlich Umzugsmanagement sowie
 - bei der Aufwertung des öffentlichen Raums;
- die *Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft*, z.B.
 - im Zuge der Vorbereitung und Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte (z.B. stromzählergestützte Leerstandsanalyse),
 - bei der Rückführung der städtebaulichen Infrastruktur;
- die *Bauwirtschaft* bei der Finanzierung von Baumaßnahmen sowie
- *Gewerbevereine* und *Stadtmarketinginitiativen* bei Konzepten zur Einzelhandelsstärkung.

Als nachteilig erweisen sich jedoch die geringen finanziellen Eigenmittel der privaten Kleineigentümer, die eine umfangreiche Investitionsbereitschaft vielfach verhindern. Weitere Hemmnisse stellen ungeklärte Eigentumsverhältnisse, ein grundsätzlich fehlendes Interesse hinsichtlich von Stadtumbaumaßnahmen sowie ein hoher Zeit- und Arbeitsaufwand von Seiten der Stadt oder Gemeinde im Rahmen der Mobilisierung dar.

²³¹ Vgl. Vorbereitungspapier zur 8. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 09./10. November 2006 in Oer-Erkenschwick, S. 6.

²³² Vgl. <http://www.selbstnutzer.de/>.

²³³ Die Höhe der Verfügungsfonds in Gebieten der Sozialen Stadt schwankt zwischen 12.500 und 25.000 Euro. In Berlin wurde für jedes Gebiet ein Quartiersfonds in Höhe von rund 500.000 Euro eingerichtet, über dessen Verwendung ein Vergabeausschuss befindet, der zu 51 % mit nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Quartiersbewohnern und zu 49 % mit Vertretern von Verbänden, Vereinen, Wohnungswirtschaft etc. besetzt ist, vgl. Franke, Aktivierung und Beteiligung, in: Difu (Hrsg.), Strategien für die Soziale Stadt, S. 204f.

²³⁴ Bei den Quartiersfonds handelt es sich zumeist ausschließlich um kommunale Mittel, seltener auch um Landesmittel (z.B. in Berlin).

²³⁵ Vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Art. 11 Abs. 3 und Art. 12.

In diesem Zusammenhang können auch die durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte²³⁶ neu eingefügten **privaten Initiativen zur Stadtentwicklung** (§ 171f BauGB) eine wichtige Rolle spielen, mit denen in privater Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung Einrichtungen geschaffen werden können, die zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler und gestalterischer Hinsicht beitragen. Beispiele für private Initiativen stellen Business Improvement Districts (BIDs), z.B. in Hamburg und Hessen, sowie Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGen) in Nordrhein-Westfalen dar, die bereits auf Grundlage von landesrechtlichen Regelungen eingeführt worden waren und im Wesentlichen darauf ausgerichtet sind, das unmittelbare geschäftliche und städtische Umfeld durch den Einsatz privat erbrachter Gelder zu verbessern. Im Rahmen des Stadtumbaus werden vor allem die in der Diskussion befindlichen sog. Housing Improvement Districts (HIDs) von Bedeutung sein, durch die eine Aufwertung oder Stärkung des Wohnumfeldes und -standortes im Rahmen einer privaten Finanzierung und Umsetzung von baulichen und nicht-baulichen Maßnahmen erreicht werden kann.²³⁷

Im Zuge der Beteiligung Privater an der Finanzierung des Stadtumbaus stellt sich zunehmend die Frage, ob und inwieweit die **private Finanzierung des kommunalen Eigenanteils an der Städtebauförderung** zulässig ist. Diese Fragestellung ergibt sich vor dem Hintergrund, dass nicht wenige Städte und Gemeinden aufgrund der angespannten Haushaltssituation nicht mehr in der Lage sind, die in der Städtebauförderung geforderten Eigenanteile bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben aufzubringen. *Battis* und *Kersten* kommen in einer Untersuchung für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen am Beispiel des Freistaates Sachsen zu dem Ergebnis, dass eine solche private Finanzierung, die im öffentlichen Interesse erfolgt, nicht gegen den Vorrang der Verfassung, das Städtebaurecht, das kommunale Haushaltsrecht und das Beihilferecht verstößt.²³⁸ Für das Land Sachsen könnte nach entsprechender Änderung einer Verwaltungsvorschrift zur Durchführung von städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen²³⁹ ein öffentlich-privates Finanzierungsmodell in der Rechtsform eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen Gemeinde und privatem Vorhabenträger umgesetzt werden, mit dem Ziel, die private Finanzierung des kommunalen Eigenanteils an der Städtebauförderung zu ermöglichen. In anderen Bundesländern ist die Sachlage ähnlich zu beurteilen.

In diesem Zusammenhang wurde auch vom Expertenkreis „Stadtentwicklung“ die Empfehlung ausgesprochen, zu überprüfen, ob und inwieweit die Eigenanteile zumindest fallweise reduziert und z.B. über die Einbringung privaten Kapitals wenigstens teilweise ersetzt werden können.²⁴⁰

Mittlerweile enthält die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung mit der Einführung einer sog. „*Experimentierklausel*“ eine Neuregelung zum kommunalen Eigenanteil. Nach den Protokollnotizen Nr. 13 können in Gemeinden Mittel, die der geförderte Eigentümer oder ein privater Investor aufbringt, durch Einzelfallentscheidung als kommunaler Eigenanteil gewertet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass anderenfalls die Investitionen unterbleiben würden (z.B. bei Gemeinden mit besonders schwieriger Haushaltslage). Die entsprechende Regelung lautet wie folgt:²⁴¹

„Das Land kann aufgrund der besonderen Haushaltslage einer Gemeinde auf der Grundlage von allgemein bekannt gemachten Grundsätzen durch Einzelfallentscheidung zulassen, dass Mittel, die der geförderte Eigentümer aufbringt, als kommunaler Eigenanteil gewertet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass anderenfalls die Investitionen unterbleiben würden. Der von der Gemeinde selbst aufgebraachte Eigenanteil muss dabei mindestens zehn v. H. der förderfähigen Kosten betragen.“

²³⁶ BT-Drucksache 16/3308 (08.11.2006).

²³⁷ Vgl. Abschnitt 3.6.3.

²³⁸ So *Battis/Kersten*, LKV 2006, S. 442ff., 443.

²³⁹ Die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV-StBauE) vom 29. November 2002, SächsABl.SDr., Jg. 2003, Bl.-Nr. 1, S. 2 sieht nicht die Möglichkeit vor, dass private Vorhabenträger den kommunalen Eigenanteil ersetzen können.

²⁴⁰ Vgl. *KfW-Bankengruppe (Hrsg.)*, Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze. Abschlussbericht des Expertenkreises „Stadtentwicklung“, November 2006, S. 3.

²⁴¹ Vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Protokollnotiz Nr. 13 zu Art. 13 Abs. 2. Auch die VV-Städtebauförderung 2007 enthielt bereits eine solche Regelung.

3.3.4 Leistungsfähigkeit der Anreiz- und Förderinstrumente

Die Finanzierung des Stadtumbaus wird, wie der Stadtumbauprozess selbst, nur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand und privaten Investoren erfolgreich sein (vgl. Abbildung 3.13). Einerseits reichen die Förderprogramme von Bund, Land und Gemeinden nicht aus, den Stadtumbau vollständig zu finanzieren, andererseits sind aber auch die privaten Einzeleigentümer und vom Leerstand betroffenen Wohnungsunternehmen nicht in der Lage, die anstehenden Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen vollständig auf eigene Kosten durchzuführen.

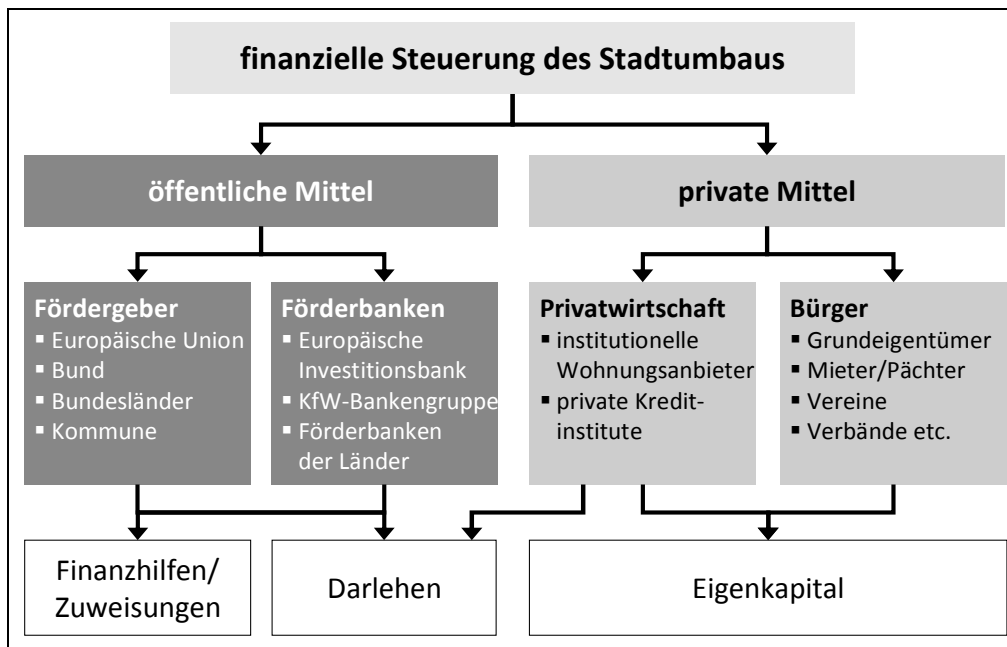


Abbildung. 3.13: Finanzierungsmöglichkeiten im Stadtumbau.

Ein allgemeingültiges und übertragbares Erfolgsmodell für die Finanzierung des Stadtumbaus hat sich bisher noch nicht herausgebildet und ist vor dem Hintergrund der Komplexität der Aufgaben und Vielzahl an Handlungsfeldern wohl auch nicht zu erwarten. Dennoch sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Regelungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene getroffen worden, die die Rahmenbedingungen in Bezug auf eine effizientere finanzielle Steuerung des Stadtumbaus verbessert haben. Zu nennen sind hier insbesondere nachfolgende Maßnahmen, die mehrheitlich **gemischte Finanzierungsverantwortungen** zum Ziel haben:

- Die Initiierung von neuen Förderprogrammen zum Stadtumbau auf allen Ebenen,
- die gezielte Förderung von nicht-investiven, aber investitionsfördernden Maßnahmen, z.B. im Rahmen des Programme „Stadtumbau“ (u.a. Förderung der Bürgerbeteiligung), „Soziale Stadt“ (u.a. Sicherheitsmaßnahmen) und „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (u.a. Citymanagement),
- die Einrichtung von Verfügungsfonds im Rahmen des Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“,
- die Einführung einer Experimentierklausel, die besonders finanzschwachen Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, dass der kommunale Eigenanteil unter bestimmten Bedingungen von privaten Investoren übernommen werden kann sowie
- der Erlass von bundes- und landesgesetzlichen Regelungen, die eine Durchführung von standortbezogenen Maßnahmen in privater (Finanzierungs-)Verantwortung zulassen (sog. BIDs/HIDs).

Insbesondere mit dem letztgenannten Aspekt wird die Hoffnung verbunden, eine verstärkt privat initiierte und verantwortende Stadtentwicklung zu erreichen, die die Gemeinwohlverantwortung der Gemeinde zwar unberührt lässt, aber dennoch dafür sorgt, dass die öffentliche Mittelbereitstellung – z.B. im Vergleich zu hoheitlicher ausgeprägteren Maßnahmen wie der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme - zurückgenom-

men werden kann.²⁴²

Zusammenfassend bleibt vor dem Hintergrund der dargelegten Ausführungen festzuhalten, das Geld bzw. **Finanzmittel das zentrale Steuerungsinstrument für den Stadtumbau** darstellen. Hierbei spielen insbesondere die Bund-Länder-Städtebauförderung sowie im zunehmenden Maße private Finanzierungsmittel eine bedeutsame Rolle.

Um die gestiegenen Anforderungen in der Stadtumbauplanung bewältigen zu können, bedarf es jedoch auch zukünftig erheblicher Anstrengungen, die eine ausreichende Finanzierung des Stadtumbaus ermöglichen sowie eine zielgerichtete Umsetzung der Förderangebote sicherstellen. Der Sächsische Rechnungshof hat in einer stichprobenartigen Überprüfung der Verwendung der Fördermittel der Jahre 2002 und 2003 im Stadtumbau Ost-Programmteil „Rückbau“ u.a. festgestellt, dass

- die Mittelausstattung nicht ausreichen wird, um die geplanten rund 250.000 Wohnungen in Sachsen rückzubauen,
- nur eine von zwölf geprüften Kommunen tatsächlich den erwünschten flächenhaften Rückbau von außen nach innen anstrebt,
- sich der Fördersatz für den Rückbau nicht an den tatsächlichen Kosten orientiert, sondern z.T. deutlich darüber liegt.²⁴³

Für die **Städtebauförderung** heißt das im Wesentlichen, dass das Zuwendungsverfahren teilweise neu auszurichten ist, z.B. dadurch dass eine verstärkte Bündelung der Fördermittel unterschiedlicher Ressorts (Städtebau, Wohnen, Soziales, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildung, Verkehr, Umwelt) ermöglicht werden sollte.²⁴⁴ Hinzu kommt, dass der Förderung von nicht-investiven Maßnahmen, z.B. der Prozesssteuerung oder Netzwerkbildung, eine größere Aufmerksamkeit beizumessen ist.²⁴⁵

Im Zuge der **privaten Finanzierung** des Stadtumbaus besteht die Zielsetzung darin, weiteres privates Kapital, z.B. durch die Schaffung von zusätzlichen Investitionsanreizen, zu mobilisieren. Grundsätzlich können Kooperationen zwischen den privaten und öffentlichen Akteuren dazu führen, dass ein effizienterer Mitteleinsatz gelingt.²⁴⁶ Darüber hinaus sollten (weitere) Modelle entwickelt werden, wie die private Finanzierung den von den Gemeinden geforderten, aber teilweise nicht mehr aufzubringenden, Eigenanteil im Rahmen der Städtebauförderung ersetzen kann.

Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel wird die entscheidende Frage für die Zukunft sein, ob es gelingt, die privaten Akteure, und hierbei insbesondere die Kleineigentümer, Nutzer und sonstige Öffentlichkeit, von der Notwendigkeit des Stadtumbaus zu überzeugen. Folglich stehen die Städte und Gemeinden auch im Zusammenhang mit der Finanzierung des Stadtumbaus vor einer anspruchsvollen Kommunikationsaufgabe, die vielerorts noch ungelöst ist.

²⁴² Vgl. ausf. Abschnitt 3.6.

²⁴³ Vgl. *Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.)*, Jahresbericht 2005, S. 170-181. Vgl. hierzu auch *Baretzky*, Steter Abriss. Gründerzeit? Hau weg! Sachsens Baupolitik, in: FAZ vom 6. November 2007: „Doch die martialischen Kneifzangen der Abrissbulldozer schreddern nicht nur Plattenbauten, sondern ebenfalls, wenn auch bisher in deutlich geringerem Umfang, kostbare innerstädtische Denkmalensembles. Häufig geschieht dies im Auftrag kommunaler Wohnungsbaugesellschaften, die sich an der Vernichtung bereichern, indem sie Stadtumbau-Mittel kassieren, die die wirklichen Abrisskosten übersteigen.“

²⁴⁴ Vgl. *KfW-Bankengruppe (Hrsg.)*, a.a.O., S. 3.

²⁴⁵ Vgl. zum Weiterentwicklungsbedarf ausf. Abschnitt 4.2.3.

²⁴⁶ Vgl. schon *Namysloh*, IZR 2001, S. 657ff., 657: „Dem Anspruch einer bedeutenden Rolle innerhalb einer modernen Stadtentwicklungspolitik unter den Bedingungen gravierender Schrumpfungsprozesse in unseren Städten kann die Städtebauförderung jedoch nur gerecht werden, wenn sie die Kooperationsbereitschaft aller stadtentwicklungsrelevanten Fachbereiche hinter sich weiß. Nur auf diesem Wege ist eine optimale Effizienz des Fördermitteleinsatzes erreichbar.“

3.4 Konsensuale Steuerung des Stadtumbaus

„Erfolgreiche Städtebaupolitik in den Städten und Gemeinden ist heute ohne die städtebaulichen Verträge nicht mehr denkbar.“
Arno Bunzel, Diana Coulmas und Gerd Schmidt-Eichstaedt 2007²⁴⁷

3.4.1 Kommunikative Instrumente im Stadtumbau

Nachdem bereits in Abschnitt 2.3.2 geklärt wurde, was die drei K's im Stadtumbau meinen und dass Entscheidungen aufgrund von Verhandlungen für den Stadtumbau charakteristisch sind, stellt sich nunmehr die Frage nach dem „Wie“: Wie kann im Rahmen des Stadtumbaus kommuniziert und kooperiert werden, welche instrumentellen Möglichkeiten stehen der Gemeinde für ein kommunikatives Handeln²⁴⁸ zur Verfügung und wie kann sie durch private Akteure an der Bewältigung des Stadtumbauprozesses unterstützt werden?

Festzustellen ist diesbezüglich, dass insgesamt ein umfassendes (formelles und informelles) Instrumentarium zur Verfügung steht, mit dem der als Kommunikationsaufgabe zu verstehende Stadtumbauprozess gesteuert werden kann. **Kommunikative Instrumente** umfassen demgemäß all diejenigen Formen und Verfahren, die der Verständigung und Vermittlung in Bezug auf die unterschiedlichen Akteurskonstellationen im Stadtumbauprozess dienen.²⁴⁹ Zu unterscheiden sind hierbei im Wesentlichen die folgenden drei Instrumentengruppen bzw. Einzelinstrumente:²⁵⁰

1. Informatorische Instrumente

- zur Informationsbeschaffung: u.a. schriftliche Befragung, Interview, aktivierende Befragung,
- zur Meinungsbildung: u.a. Bürgerversammlung, Diskussionsveranstaltung, Stadtumbauzeitung der Gemeinde, Mieterzeitung der Wohnungsunternehmen, Beiträge in regionaler Presse, TV und Hörfunk, Sammlung und Dokumentation von Good-Practice-Beispielen, z.B. im Internet;

2. Beteiligungsinstrumente (partizipative Instrumente):

- formelle Beteiligungsinstrumente (im Rahmen gesetzlich geregelter städtebaulicher Instrumente): u.a. öffentliche Auslegung, Anhörung, Erörterung,
- informelle Beteiligungsinstrumente: u.a. Bürgerberatung, Arbeitsgruppe,
- (in Bezug auf den Verfahrensablauf) weitgehend formalisierte Beteiligungsinstrumente: u.a. Bürgergutachten, Zukunftswerkstatt, Perspektivenwerkstatt;

3. Kooperative Instrumente:

- informelle Instrumente: u.a. Workshop, Runder Tisch, Mediation, lokale Partnerschaften,
- vertragliche Instrumente: u.a. Stadtumbauvertrag, Kooperationsvereinbarung,
- gesellschaftsrechtliche Instrumente: Gesellschaftsvertrag,
- Selbstorganisationsinstrumente: u.a. Business bzw. Housing Improvement Districts (BID/HID).

Die Auswahl der kommunikativen Instrumente bzw. seiner entsprechenden Unterformen erfolgt auf Grundlage der Kommunikationsstrategie des entsprechenden Akteurs, zumindest soweit die Gesetze die Beteiligung und Mitwirkung nicht weiter regeln. Als Akteur ist hier vor allem die Gemeinde gemeint, wobei sich im Rahmen des Stadtumbaus auch die Akteursgruppen der Wohnungswirtschaft sowie der privaten Kleingeigentümer des kommunikativen Instrumentariums bedienen werden. Die Wohnungsunternehmen werden beispielsweise gerade in Problemgebieten alles daran setzen, ihre (noch vorhandenen) Mieter zu halten oder – im Falle eines geplanten Abrisses – zu einem Umzug zu bewegen; die privaten Eigentümer können in Form von BIDs oder HIDs Standortkooperationen begründen. Entscheidend für die Auswahl dürften die unterschiedlichen **kommunikativen Wirkungen** sein, die mit dem jeweiligen Instrumentarium verbunden sind.

²⁴⁷ Vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 13.

²⁴⁸ Den Überbau kommunikativen Handelns liefert das 1981 erschienene Hauptwerk des Philosophen Jürgen Habermas, vgl. Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns (Bd. 1: Handlungsrationale und gesellschaftliche Rationalisierung, Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft).

²⁴⁹ In Anlehnung an Sinning, Kommunikative Planung, S. 16.

²⁵⁰ Zu allen Instrumentengruppen inkl. den jeweiligen Einzelinstrumenten vgl. ausf. Bischoff/Selle/Sinning, Informieren, Beteiligen, Kooperieren sowie Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung - Ein Methodenhandbuch. Vgl. zu den (informellen) kooperativen Instrumenten ferner Jakubowski, APuZ 3/2005, S. 17ff. sowie BBR (Hrsg.), Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation?

Informatorische Instrumente tragen insbesondere dazu bei, vorhandene Informationsdefizite auf Seiten des Empfängers der Kommunikationsbotschaft zu beseitigen bzw. bis zu einem gewissen Maße auch zu einer Bewusstseinsbildung oder gar Beeinflussung bei diesem beizutragen. Im Rahmen des Stadtumbaus kann das beispielsweise ein unzureichendes Wissen der Bevölkerung im Zusammenhang mit den (negativen) Folgen des demografischen Wandels sein, das ein mangelndes Problembewusstsein für die Maßnahmen des Stadtumbaus zur Folge hat. Auch eine fehlende Einsicht der Grundstückseigentümer in Bezug auf Wertentwicklung ihrer Immobilien kann unter Umständen – wenn auch wohl eher selten – durch die Anwendung informatorischer Instrumente behoben werden.

Insgesamt hat in den letzten Jahren vor allem das Internet zu einer entscheidenden Erweiterung des klassischen informatorischen Instrumentenspektrums geführt. So gesehen kann z.B. auch die Veröffentlichung des Stadtumbaukonzeptes einer Gemeinde im Internet als Informations- und Aufklärungsinstrument angesehen werden, das zudem für eine erhöhte Markttransparenz sorgt.

Beteiligungsinstrumente gehen in ihrer Wirkung dagegen noch einen Schritt weiter, indem sie die Interessen und Betroffenheiten der Bürger in kommunale Entwicklungsprozesse einzubinden versuchen.²⁵¹ In der Regel ist die Beteiligung Bestandteil gesetzlich geregelter städtebaulicher Instrumente (z.B. die Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge des Bebauungsplanverfahrens nach § 3 BauGB), in bestimmten Fällen ergänzt sie aber auch nur den formellen Entscheidungsprozess, z.B. durch informelle Abstimmungsgespräche im Rahmen einer Arbeitsgruppe.²⁵² Ziel ist es jeweils, die Öffentlichkeit zur Mitwirkung zu aktivieren sowie die Akzeptanz für die geplanten (Stadtumbau-)Maßnahmen zu schaffen.

Die *kooperativen Instrumente* sollen zum Ausdruck bringen, dass beim Planungsprozess im Zuge des Stadtumbaus horizontale, netzwerkartige Entscheidungsstrukturen vorliegen. Demnach kommt es zu einer intensiven und – zumindest teilweise - gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen den Steuerungssubjekten und -objekten des „kooperativen“ Staates.

Da kooperative Instrumente im Stadtumbau in vielfältigster Form von der Vorbereitungs- und Planungsphase (Zielfindung, Leitbild- und Strategieentwicklung) bis hin zur Durchführungs- und Nutzungsphase (Realisierung der geplanten Stadtumbaumaßnahmen, Nutzung der Gebäude/Flächen) zur Anwendung kommen können, soll das Spektrum der zur Verfügung stehenden Instrumente nochmals wie folgt aufgegliedert werden:

3.1 Informelle Instrumente, u.a.

- Workshop, Werkstatt, Runder Tisch, Mediation, lokale Partnerschaften „per Handschlag“;

3.2 Vertragliche Instrumente,

- die gesetzlich definiert sind („formell“), u.a.
 - städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB,
 - Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB,
 - Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB,
 - Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB;
- die nicht gesetzlich definiert sind („informell“), u.a.
 - Letter of intent, Kooperationsvereinbarung, Agreement;

3.3 Gesellschaftsrechtliche Instrumente, u.a.

- Gesellschaftsvertrag (z.B. Gründung einer „Stadtumbau-GmbH“),
- gesellschaftsrechtliche Fusion von Wohnungsunternehmen.²⁵³

3.4 Selbstorganisationsinstrumente, u.a.

- freiwillige private Initiative (z.B. Gründung einer Grundstückseigentümerinitiative),
- Business/Housing Improvement Districts.

²⁵¹ Vgl. *Sinning*, IZR 2005, S. 579ff., 686.

²⁵² Vgl. *Bischoff/Selle/Sinning*, Informieren, Beteiligen, Kooperieren, S. 38.

²⁵³ Die gesellschaftsrechtliche Fusion von Wohnungsunternehmen stellt kein gemeindliches, sondern ein Steuerungsinstrument von Seiten der Wohnungswirtschaft dar, kann aber durch staatliche Anreize, z.B. eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer, entscheidend beeinflusst werden. Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.5.2.

Folglich kann eine kooperative Steuerung des Stadtumbaus durch informelles, vertragliches bzw. gesellschaftsrechtliches Handeln der Gemeinde erfolgen. Angesichts dieser Dreiteilung unterscheiden sich auch die mit der jeweiligen Kooperationsform verbundenen Zielsetzungen bzw. Wirkungen.

Die Ziele *informeller*, also gesetzlich nicht geregelter, *Instrumente* bestehen regelmäßig darin, einen Kommunikationsrahmen im Zuge des Stadtumbauprozesses zu schaffen, die Interessen der betroffenen Akteursgruppen frühzeitig zu erkunden sowie Standpunkte zu diskutieren. Informelle Instrumente sind damit vielfältig einsetzbare Kommunikationsstrategien, die in verschiedensten Ausprägungen immer häufiger in der Stadtentwicklung im Allgemeinen und im Stadtumbau im Speziellen Anwendung finden. Sie sind in der Fachliteratur bereits umfangreich analysiert worden, so dass auf eine Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden kann.²⁵⁴

Vertragliche Instrumente stellen sicherlich die Idealform der Dokumentation und Umsetzung städtebaulicher Kooperation dar, was sich auch in dem besonders hohen Stellenwert widerspiegelt, den sie im Rahmen des Stadtumbaus einnehmen. Folglich soll auch der Untersuchungsschwerpunkt der vorliegenden Arbeit in den im BauGB kodifizierten vertraglichen Instrumenten liegen. Hierbei handelt es sich in der Regel um bilaterale Kooperationen zwischen der Gemeinde und Wohnungsunternehmen bzw. privaten Grundstückseigentümern, mit dem Ziel, Stadtumbaumaßnahmen durchzuführen. Vertragsgegenstände sind demnach regelmäßig Vereinbarungen über die Durchführung der Aufwertung und/oder des Rückbaus baulicher Anlagen, ggf. verbunden mit Vereinbarungen über den Verzicht auf die Ausübung von Planungsschadensansprüchen.²⁵⁵

Daneben bestehen auch zahlreiche z.T. informelle vertragliche Regelungsmöglichkeiten außerhalb des BauGBs, wie z.B. der Abschluss von Vorverträgen, Absichtserklärungen (Letter of Intent) oder Kooperationsvereinbarungen.²⁵⁶ Die Zielsetzung der Vertragspartner liegt zumeist darin, unverbindliche Absprachen im Rahmen des Stadtumbaus zu treffen (z.B. die Verständigung auf einen Rückbau von den Rändern her), welche dann Grundlage für einen anschließenden städtebaulichen Vertrag sein können.

Gesellschaftsrechtliche Instrumente in Form von Gesellschaftsverträgen kommen schließlich in den Fällen zur Anwendung, in denen die Gemeinde mit anderen Akteuren (z.B. Stadtwerke, Wohnungsunternehmen, Stadtparkasse) im Sinne öffentlich-privater Partnerschaften Projekt- oder Stadtentwicklungsgesellschaften gründet. Die Gründungsmotivation liegt zumeist darin, Stadtumbauplanungen zu entwickeln bzw. Impulsprojekte umzusetzen (z.B. Aufkauf, Sanierung und Weiterverkauf von Schlüsselgrundstücken und –immobilien).²⁵⁷

Als Sonderform der kooperativen Instrumente sind die so genannten *Selbstorganisationsinstrumente* in Gestalt von privaten Initiativen *mit* oder *ohne* staatlichen Zwang (*mit*: z.B. Business bzw. Housing Improvement Districts gemäß dem Hamburger Modell; *ohne*: z.B. Grundstückseigentümerinitiativen in Form eines eingetragenen Vereins) anzusehen, bei denen in privater Verantwortung standortbezogenen Maßnahmen durchgeführt werden. In beiden Fällen erfolgt eine Kooperation zwischen Gemeinde und Bürger „auf Augenhöhe“; die Ermöglichung von Maßnahmen setzt eine intensive (auch finanzielle) Mitwirkung betroffener Grundeigentümer bzw. Gewerbetreibender voraus – bei BIDs und HIDs aufgrund einer Mehrheitsentscheidung zu Lasten einer Minderheit von Trittbrettfahrern.²⁵⁸

Abbildung 3.14 liefert eine zusammenfassende Übersicht über das im Stadtumbau zur Verfügung stehende Spektrum an kommunikativen Instrumenten.

²⁵⁴ Vgl. grundlegend: *BBR (Hrsg.)*, Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation?, *Bischoff/Selle/Sinning*, Informieren, Beteiligen, Kooperieren m.w.N; vgl. in Bezug auf den Stadtumbau insb.: *Liebmann*, IZ 2007, S. 27ff., *Weiske/Kabisch/Hannemann (Hrsg.)*, Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus.

²⁵⁵ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.4.

²⁵⁶ Vgl. Abschnitt 3.4.5.1.

²⁵⁷ Vgl. Abschnitt 3.4.5.2.

²⁵⁸ Die Selbstorganisationsinstrumente, die eigentlich Steuerungsinstrumente aus Sicht der Bürger darstellen, werden ausf. in Abschnitt 3.6 behandelt.

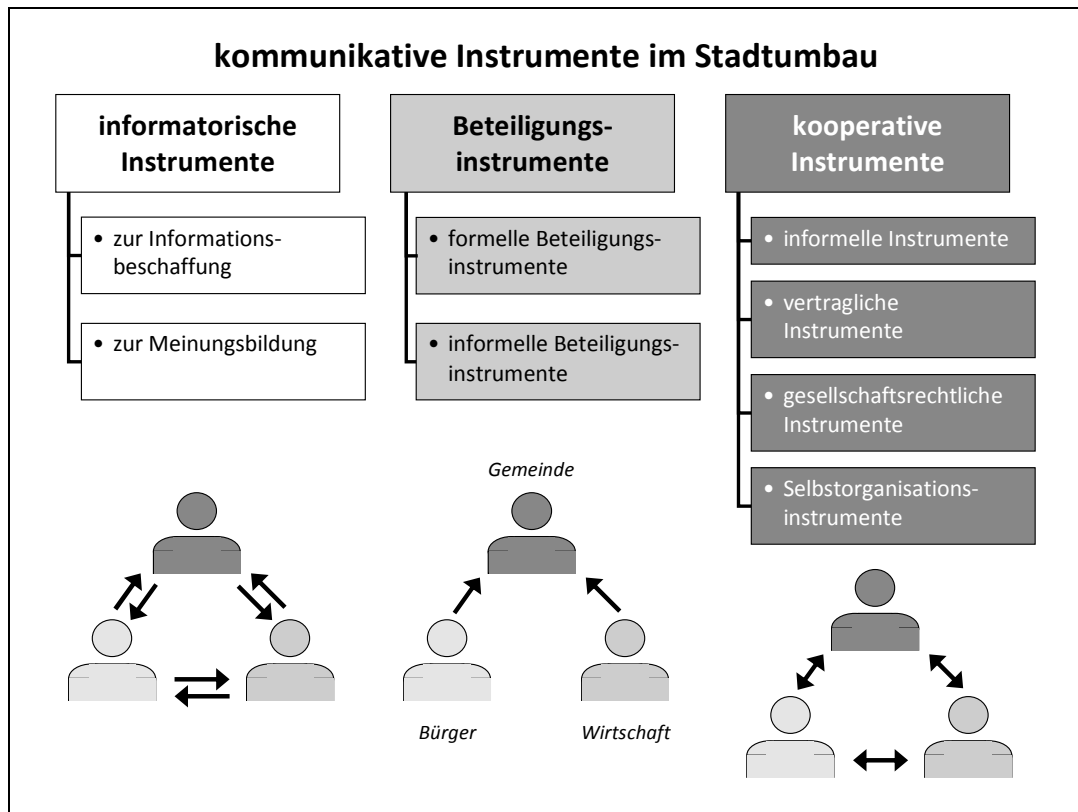


Abbildung 3.14: Klassifizierung kommunikativer Instrumente im Stadtumbau einschließlich der damit zusammenhängenden Kooperationsstrukturen.

3.4.2 Zur Bedeutung von Verträgen im Stadtumbau

Was *Bunzel, Coulmas* und *Schmidt-Eichstaedt* hinsichtlich der Bedeutung von vertraglichen Regelungen im Städtebau formulierten, gilt auch für den Stadtumbau im besonderen Maße: Verträge²⁵⁹ stellen die wichtigste Grundlage für die kooperative Steuerung des Stadtumbaus dar.

Einen Beleg hierfür liefert die den städtebaulichen Vertrag in § 11 BauGB ergänzende Regelung des § 171c BauGB zum Stadtumbauvertrag, die durch das EAG Bau 2004 in das BauGB eingefügt wurde. Auch in der Stadtumbaupraxis ist mittlerweile die Verwendung einer Vielzahl an vertraglichen Regelungen zu verzeichnen. Hierzu zählen verschiedene Vertragstypen des BauGBs, aber auch vertragliche Regelungen außerhalb dieses Gesetzes, die im Folgenden systematisiert und typisiert, in Bezug auf die Anwendbarkeit im Stadtumbau überprüft und im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit und Grenzen analysiert werden sollen.

Dafür ist vorab zu klären, welche vertraglichen Regelungen überhaupt existieren. Im BauGB sind die Verträge an verschiedenen Stellen im Sachzusammenhang geregelt oder lassen sich aus dem Regelungskontext ableiten. Zu den bekanntesten Vertragstypen zählen:

- der **städtebauliche Vertrag** nach § 11 BauGB,
- der **Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan** nach § 12 BauGB,
- der **Erschließungsvertrag** nach § 124 BauGB,
- der **Stadtumbauvertrag** nach § 171c BauGB sowie
- **verwaltungsaktersetzende Verträge** (z.B. anstelle städtebaulicher Gebote).

Von unzweifelhafter Bedeutung für den Stadtumbau sind die städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB sowie der Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB, die in den Abschnitten 3.4.3 und 3.4.4 im Hinblick auf die Anwendungsbereiche, Regelungsmöglichkeiten sowie Risiken zulässiger Vertragsvereinbarungen ausführlich untersucht werden sollen.

²⁵⁹ Vgl. zum Begriff des Vertrages Abschnitt 2.3.2.

Der **Durchführungsvertrag** im Rahmen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde gemäß § 12 BauGB gilt zwar als „Vorzeigedokument einer kooperativen Planung“²⁶⁰ im Sinne einer öffentlich-privaten Partnerschaft, dürfte im Rahmen des Stadtumbaus jedoch eher selten zum Einsatz kommen. Die Gründe hierfür liegen in der oftmals fehlenden Erforderlichkeit eines Bebauungsplans zur Lösung der stadumbaubedingten Aufgaben,²⁶¹ aber auch in unsicheren Rentabilitätsaussichten auf Seiten des privaten Investors in Problemgebieten des Stadtumbaus. In seltenen Fällen kann eine Anwendbarkeit gegeben sein, z.B. wenn es sich um eine nachfragegerechte Neubebauung einer Industrie-, Gewerbe- oder Militärbranche handelt. Auch in Umstrukturierungs- sowie Neuentwicklungsgebieten ist ein Einsatz denkbar.

Festzustellen ist allerdings, dass es sich beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan um kein Steuerungsinstrument der Gemeinde handelt, da die Initiative vom Vorhabenträger ausgeht.

Mit dem **Erschließungsvertrag** nach § 124 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde die ihr gemäß § 123 Abs. 1 BauGB obliegende Erschließungslast ganz oder zu Teilen auf einen Dritten übertragen. Dieser stellt die Erschließungsanlagen im eigenen Namen und auf eigene Kosten her und überträgt sie dann der Gemeinde, die sie als öffentliche Erschließungsanlage widmet oder betreibt.²⁶² Auch in diesem Fall wird die Anwendung im Rahmen des Stadtumbaus eingeschränkt bleiben, da in Stadumbauegebieten regelmäßig keine neuen Erschließungsanlagen hergestellt werden dürften. Im Rahmen der Innenentwicklung kann sich der Erschließungsvertrag wiederum bei großen innerstädtischen Brachflächen anbieten, die im Zuge von Stadumbaumaßnahmen einer neuen Entwicklung zugeführt werden sollen.

Verwaltungsaktersetzende Verträge, deren Zulässigkeit sich aus § 54 Abs. 2 VwVfG ergibt, treten im Rahmen des Stadtumbaus an vielfacher Stelle auf, und zwar immer dann, wenn ein Verwaltungsakt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ersetzt werden soll. Durch den Verzicht von hoheitlichen Anordnungen wird in vielen Fällen für die Gemeinde die Chance steigen, ihre stadumbaubedingten Zielvorstellungen zügiger umzusetzen, zudem führt die einvernehmlich getroffene Regelung regelmäßig zu einer größeren Akzeptanz auf Seiten der Betroffenen. Ein wichtiges Beispiel ist in diesem Zusammenhang die Abwendung eines städtebaulichen Gebots durch einen städtebaulichen Vertrag (z.B. Rückbauvertrag), der verhindert, dass der Gemeinde finanzielle Pflichten aus der Übernahme eines Grundstücks entstehen und sie folglich in vielen Fällen von einem Erlass absehen wird.²⁶³

Neben den fünf genannten Vertragstypen steht es der Gemeinde frei, weitere städtebauliche Verträge abzuschließen, soweit dem nicht zwingende gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen. So sind im BauGB verschiedene weitere städtebauliche Verträge angesprochen, die es den Gemeinden z.B. im Rahmen von städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen erlauben, ihre stadumbaubedingten Zielsetzungen zu erreichen, und zwar u.a.:²⁶⁴

- Ablösungsvereinbarung über Ausgleichsbeträge für Sanierungsverfahren nach § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB,
- Durchführung von Sanierungsmaßnahmen durch den Sanierungsträger nach §§ 157 BauGB,
- Verpflichtung, ein Grundstück entsprechend einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu nutzen, um den Erwerb durch die Gemeinde abzuwenden nach § 166 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 BauGB,
- Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen durch den Entwicklungsträger nach § 167 BauGB,
- Vereinbarungen zur Verwirklichung und Förderung der Entwicklungskonzepte bei Maßnahmen der Sozialen Stadt nach § 171e Abs. 5 Satz 4 BauGB.

Des Weiteren existieren zahlreiche Verträge außerhalb des BauGB, wobei die für den Stadtbau relevanten Regelungen in Abschnitt 3.4.5 dargestellt werden sollen.

²⁶⁰ So *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 237.

²⁶¹ Vgl. hierzu bereits Abschnitt 3.2.4.

²⁶² Vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 165f. und *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 173.

²⁶³ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.5, insb. Abschnitt 3.5.3.4.

²⁶⁴ Vgl. hierzu ausf. die Abschnitte 3.5.4.1 und 3.5.4.2.

3.4.3 Städtebaulicher Vertrag gemäß § 11 BauGB

3.4.3.1 Gesetzgeberische Entwicklung

Die Entstehungsgeschichte städtebaulicher Verträge reicht zurück in das Jahr 1875, in dem in § 15 des Preußischen Fluchtliniengesetzes²⁶⁵ ein sog. Unternehmervertrag zur Durchführung des Straßenbaus und anderer Erschließungsmaßnahmen vorgesehen wurde; ein Beispiel, das später in verschiedenen anderen Regelungen der deutschen Länder aufgegriffen wurde.²⁶⁶ Im Bundesbaugesetz von 1960²⁶⁷ folgte dem Unternehmervertrag des preußischen Rechts der Erschließungsvertrag des § 136 BBauG. Des Weiteren kamen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage städtebauliche Verträge schon früher vielfach zur Anwendung, was auch von Seiten des BVerwG mit Urteil vom 4. Februar 1966²⁶⁸ ausdrücklich begrüßt wurde.

Eine explizite Regelung über den städtebaulichen Vertrag ist erstmals in § 124 Abs. 2 BauGB 1987 [Erschließungsvertrag; Städtebaulicher Vertrag] aufgenommen worden. Die Formulierung wies allerdings lediglich allgemein auf die Zulässigkeit von städtebaulichen Verträgen hin, ohne diese näher zu regeln. Eine inhaltliche Regelung jenseits der Erwähnung im Recht des Erschließungsvertrags fand sich erst in den §§ 54 (Vorhaben- und Erschließungsplan) und 55 (städttebaulicher Vertrag) der noch in der DDR eingeführten Bau- und Zulassungsverordnung (BauZVO) und entstammt dem Jahre 1990. Schon wenige Wochen nach dem Inkrafttreten der BauZVO wurde im Einigungsvertrag das BauGB insgesamt in die bisherige DDR übergeleitet und die BauZVO damit aufgehoben. § 246a BauGB 1990 in der Fassung des Einigungsvertrags bestimmte, dass in den neuen Ländern anstelle von § 124 Abs. 2 BauGB über den städtebaulichen Vertrag der § 54 BauZVO mit einer „Vollregelung“ des städtebaulichen Vertrags anzuwenden ist. Lediglich für den Erschließungsvertrag galt einheitlich § 124 Abs. 1 BauGB 1987.

Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (Inv-WoBauG) trat am 1.5.1993 erstmals eine umfassende gesetzliche Regelung in Form des damaligen § 6 BauGB-MaßnahmenG 1993 in Kraft. Die Neuregelung galt für alle Länder.

Die Regelung des § 6 BauGB-MaßnahmenG ist zum 1. Januar 1998 durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 in modifizierter Form in das BauGB als Dauerrecht übernommen worden (vgl. § 11 BauGB). Die Einfügung des § 11 BauGB über den städtebaulichen Vertrag stand im Zusammenhang mit zwei Zielsetzungen jenes Gesetzes, nämlich der Aufhebung des bis zum 31.12.1997 befristeten BauGB-MaßnahmenG 1993 einerseits und der Unterstützung einer Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und privaten Investoren im Bereich des Städtebaus andererseits. Die Neuerungen beschränkten sich im Wesentlichen auf eine redaktionelle Straffung und betrafen inhaltlich nur Details.

§ 11 BauGB wurde durch die Umweltrecht-Novelle 2001 dahingehend geändert, dass Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags auch die Ausarbeitung des Umweltberichts sein kann.

Die jüngste Novellierung des Rechts der städtebaulichen Verträge durch das Gesetz zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien (EAG Bau) vom 24.6.2004 brachte zwei Erweiterungen der in § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB beispielhaft genannten Vertragsgestaltungen (Verträge der Grundstücksnutzungen mit Bedingungen und Befristungen; Verträge über Netz- und Anlagennutzung).

Neu hinzugekommen ist seit dem EAG Bau 2004 der § 171c BauGB (Stadtumbauvertrag), der hinsichtlich der Erfüllung stadumbaubedingter Aufgaben eine Ergänzung darstellt.²⁶⁹

Die im zunehmenden gesetzlichen Konkretisierungsniveau zum Ausdruck kommende wachsende Akzeptanz des städtebaulichen Vertrags ist zum einen auf leere Gemeindegassen zurückzuführen, die es den Gemeinden nicht erlauben, die aufwendigen Planungsverfahren ohne Einbeziehung Privater durchzuführen.²⁷⁰ In Zeiten des Stadtumbaus hat sich die Finanzlage der Gemeinden weiter verschärft, da Bevölkerungsverluste und die Schließung von Betrieben sinkende Steuereinnahmen zur Folge haben, die eine Steuerungsfähigkeit

²⁶⁵ Nach § 15 PrFluchtIG (GS. 1875, Nr. 40, S. 561ff.) konnten die betroffenen Gemeinden alternativ zur Herstellung einer Straße und der Kostenerstattung im Beitragswege so genannte öffentlich-rechtliche Unternehmerverträge abschließen, in denen dem Unternehmer die Herstellung einer neuen oder Verlängerung einer alten Straße mitsamt Beleuchtungs- und Entwässerungseinrichtungen auf eigene Rechnung übertragen wurden.

²⁶⁶ Vgl. *Stüer/König*, ZfBR 2000, S. 528ff., 528.

²⁶⁷ Vgl. zur genauen Gesetzesbezeichnung, der Bekanntmachung und dem Inkrafttreten des BBauG sowie der im folgenden genannten Gesetze und Verordnungen die Fußnoten in Abschnitt 2.3.3.3 (Veränderungen im Städtebaurecht).

²⁶⁸ Vgl. BVerwG, U.v. 4.2.1966 – 4 C 64.65 – NJW 1966, S. 1936.

²⁶⁹ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.4.

²⁷⁰ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 11 Rn 1.

der Gemeinden zunehmend erschwert. Andererseits trägt der städtebauliche Vertrag dem modernen Verständnis von Verwaltungshandeln Rechnung, da er die partnerschaftliche Kooperation zwischen Bürger und Verwaltung in den Vordergrund stellt.²⁷¹ Dies gilt insbesondere für die Bewältigung des Stadtumbaus, die konsensual erfolgen soll.

3.4.3.2 Begriff und Rechtsnatur

Städtebauliche Verträge dienen der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben, beziehen sich folglich auf Regelungen des Städtebaurechts.²⁷² Eine Legaldefinition des städtebaulichen Vertrages existiert indes im BauGB nicht. Ein städtebaulicher Vertrag ist gegeben, wenn sich ein Investor²⁷³ gegenüber der Gemeinde als Hoheitsträger verpflichtet, ihr die entstehenden Kosten zu erstatten oder solche Aufgaben auf eigene Kosten und im eigenen (Beschleunigungs-)Interesse durchzuführen.²⁷⁴ Keine städtebaulichen Verträge sind reine Grundstücksgeschäfte der Gemeinde oder die Beauftragung eines Werkunternehmers oder Dienstleisters durch dieselbe.

Nach herrschender Meinung stellt der Vertrag ein Instrument kooperativen Handelns im Städtebaurecht dar, durch welchen das zwischen den beiden Vertragspartnern ansonsten geltende Subordinationsverhältnis verlassen wird und die Parteien in ein Rechtsverhältnis der Gleichordnung treten.²⁷⁵ Es handelt sich hierbei somit um einen **koordinationsrechtlichen Vertrag**, der gerade im Stadtumbau von „Koordination“ und „Kooperation“ mit der Zielsetzung einvernehmlicher Lösungen geprägt ist.²⁷⁶ Zur Bewältigung der Schrumpungsprozesse besteht aufgrund der akuten Finanznot der Gemeinden sogar die Gefahr einer Abhängigkeit der Gemeinde vom privaten (finanzstarken) Investor, der dem Partner Vertragsinhalte aufbürden möchte, die rein betriebswirtschaftlich orientiert sind und städtebaulichen Zielen entgegenstehen. Diese Machtstellung der Privaten ergibt sich insbesondere dadurch, dass es beim Stadtumbau im Gegensatz zur Baulandbereitstellung zu Wachstumszeiten in der Regel nicht um die Schaffung von Planungsrecht und die Erteilung von Baugenehmigungen geht.

Ob ein städtebaulicher Vertrag nach **öffentlichem oder privatem Recht** zu beurteilen ist, hängt entscheidend vom Gegenstand des konkreten Vertrags ab.²⁷⁷ § 54 Satz 1 VwVfG sieht einen Vertrag dann als öffentlich-rechtlich an, wenn durch ihn ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet, geändert oder aufgehoben wird.

Privatrechtliche Verträge zwischen der Gemeinde und Grundstückseigentümern sind solche, bei denen auf eine Verknüpfung zum Städtebaurecht verzichtet wird, die Gemeinden also wie Private auftreten. Hierbei wird es sich in der Regel um Grundstückskaufverträge handeln, die eine Gemeinde zur Verwirklichung öffentlich-rechtlicher Ziele im Rahmen der Bauleitplanung abschließt.²⁷⁸

Die meisten der in § 11 BauGB beispielhaften Typen von städtebaulichen Verträgen sind dem öffentlichen Recht zuzuordnen,²⁷⁹ für Folgekostenverträge²⁸⁰ und Vereinbarungen im Rahmen einer freiwilligen Umlage²⁸¹ ist dies sogar höchstrichterlich entschieden.

Häufig beinhalten städtebauliche Verträge jedoch sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Komponenten. In diesen Fällen entscheidet der Schwerpunkt der Leistung über den Charakter des Vertrages; steht die Schaffung oder Aufrechterhaltung von Planungsrecht im Vordergrund, ist der Vertrag regelmäßig öffentlich-rechtlich, steht dagegen die Veräußerung eines Grundstücks, die Vermietung einer Fläche und die dafür vereinbarte Gegenleistung im Mittelpunkt der Aufgabenerfüllung, dann ist der Vertrag vorrangig dem zivilen Recht zuzuordnen.²⁸²

²⁷¹ Vgl. *Stüer/König*, ZfBR 2000, S. 528ff., 528.

²⁷² Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 18, *Labbé/Bühning*, BayVBl. 2007, S. 289ff., 289.

²⁷³ Bei dem Investor wird es sich in der Regel um einen Grundstückseigentümer, einen Projektentwickler oder einen Erschließungsträger handeln.

²⁷⁴ Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 20.

²⁷⁵ Vgl. *Neuhausen*, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 11 Rn 3 bis 6 (35. Lfg. 1998) m.w.N.; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 11 Rn 1, *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 26. Anders: *Reidt*, BauR 2001, S. 46ff., 51.

²⁷⁶ Ablehnend: *Brohm*, JZ 2000, S. 321ff., 326: „Öffentlich-rechtliche städtebauliche Verträge mit Bürgern sind [...] stets subordinationsrechtliche“.

²⁷⁷ Vgl. dazu eingehend *Hien*, in: Berkemann et al. (Hrsg.), Planung und Plankontrolle (Festschrift für Otto Schlichter), S. 129ff., 137ff. m.w.N.

²⁷⁸ Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 24.

²⁷⁹ So bereits *Runkel*, GuG 1994, S. 137ff., 138.

²⁸⁰ Vgl. BVerwG, U.v. 6.7.1973 – IV C 22.72 – NJW 1973, S. 1895.

²⁸¹ Vgl. BVerwG, U.v. 6.7.1984 – 4 C 24.80 – NJW 1985, S. 989.

²⁸² Vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 14. Andere Auffassung: *Brohm*, JZ 2000, S. 321ff., der alle städtebaulichen Verträge dem öffentlichen Recht zugeordnet wissen will.

Die Zuordnung des Vertrags zum jeweiligen Rechtsgebiet ist entscheidend für die Bestimmung des Rechtsweges im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Während Streitigkeiten über Wirksamkeit und Inhalt von öffentlich-rechtlichen Verträgen vor den Verwaltungsgerichten auszutragen sind, so erfolgt die Verhandlung von Verträgen mit zivilrechtlichem Charakter vor den ordentlichen Gerichten, also Zivilgerichten.²⁸³

3.4.3.3 Vertragsarten und –inhalte

Die in § 11 BauGB enthaltenen vertraglichen Regelungen lassen sich in fünf Kategorien einteilen, die nach dem Regelungsinhalt und –ziel differieren. Zu unterscheiden sind nachfolgende Vertragsarten, die untereinander kombiniert vorkommen können:

1. **Bauplanungsvertrag** nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB,
2. **Baureifmachungsvertrag** nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB,
3. **Baurealisierungsvertrag** nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB,
4. **Folgekosten- bzw. Folgelastenvertrag** nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB,
5. **Vertrag über Netz- und Anlagennutzung** nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB.

Hierbei handelt es sich allerdings lediglich um eine enumerative, nicht abschließende Aufzählung möglicher Inhalte städtebaulicher Verträge.²⁸⁴ Der Gemeinde steht es frei, weitere Fallgestaltungen zum Vertragsgegenstand zu machen, sofern dem nicht zwingende gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen.

Sodann ist zu klären, inwieweit die Vertragsgegenstände auch im Rahmen des Stadtumbaus von Bedeutung sein können. Schließlich sind die Regelungsmöglichkeiten ursächlich in Zeiten des Bevölkerungswachstums und der damit einhergehenden Stadterweiterungen kodifiziert worden, demgemäß z.B. mit der Zielsetzung, die Planung und Entwicklung von großen Neubauvorhaben bei fehlenden öffentlichen Mitteln zu beschleunigen.

Dennoch ist ihnen auch für die Problemlösung von stadumbaubedingten Aufgaben eine gewisse Relevanz zuzuerkennen. Die Regelungen des § 11 BauGB sprechen bereits einige „Randaspekte“²⁸⁵ des Stadtumbaus an; die eigentlichen Inhalte der Verträge zum Stadtumbau sind dann allerdings in § 171c BauGB geregelt.²⁸⁶

Bauplanungsverträge sind Regelungen zur *Vorbereitung* und *Durchführung* des gesetzlichen Bauleitplanverfahrens, das als solches nicht auf Dritte übertragen werden kann. Zu den möglichen Vertragsgegenständen zwischen der Gemeinde und einem Vorhabenträger gehören beispielsweise die Erstellung des Bebauungsplanentwurfs, die Erschließungsplanung sowie für die Baureifmachung notwendige Fachgutachten, wie z.B. Altlasten- oder Verkehrsgutachten.²⁸⁷

Die Anwendbarkeit dieses Vertragstyps wird im Stadtumbau nur in Ausnahmefällen gegeben sein, da zur Bauleitplanung schlicht die Nachfrage nach Bauland fehlt.²⁸⁸ Anwendungsmöglichkeiten können lediglich in Umstrukturierungs- sowie in Neuentwicklungsgebieten gesehen werden, wobei in diesen Gebieten fehlende öffentliche Gelder die vertragliche Kooperation von Gemeinden mit privaten Investoren nahezu unumgänglich machen werden. Im Rahmen dieser kooperativen Verfahrenssteuerung ist sodann zu beachten, dass vom gemeindlichen Vorhabenträger keine Aufgaben aufgebracht werden, die zum originären Auftrag der Gemeinden gehören. Hierzu zählen insbesondere die letztverantwortliche Prüfung der Anregungen der Bürger und der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange, die Fassung aller förmlichen Beschlüsse (Aufstellungs-, Auslegungs- und Satzungsbeschluss), die Letztverantwortlichkeit für die Durchführung der einzelnen Verfahrensschritte, die Planausfertigung sowie die ortsübliche Bekanntmachung nach § 10 Abs. 3 BauGB.²⁸⁹

²⁸³ Vgl. zur Einordnung städtebaulicher Verträge in das öffentliche oder private Recht auch ausf. *Hendricks*, Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung, S. 23ff.

²⁸⁴ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 11 Rn 5; *Stür/König*, ZfBR 2000, S. 528ff., 529.

²⁸⁵ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, BauGB-Kommentar, § 171c Rn 8 (62. Lfg. 2007). Zu den „Randaspekten“ zählt beispielsweise die Befristung oder Bedingung von Baurechten, die im Stadtumbau auf rückgebauten Flächen (Ausschluss der Wiederbebauung für eine bestimmte Frist) zweckmäßig sein kann.

²⁸⁶ Vgl. zum Stadtumbauvertrag den Abschnitt 3.4.4.

²⁸⁷ Vgl. hierzu ausf. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 70 sowie *Walker*, Handbuch Städtebauliche Verträge, Band I, Rn 353.

²⁸⁸ Einzelheiten dazu auch in Abschnitt 3.2.4.

²⁸⁹ So *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 71.

Baureifmachungsverträge dienen der *Vorbereitung der Bebaubarkeit* überplanter oder zu überplanender Flächen und finden sich zumeist als Teil der Verträge, die die Bodenordnung oder die Erschließung regeln. Dazu gehören regelmäßig die Altlastenerkundung, die Altlasten-/Bodensanierung, die Freilegung von Grundstücken sowie die Umlegung/die freiwillige Bodenordnung. Sonstige Regelungen sind selten.

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB kann sich der Vorhabenträger verpflichten, die Bodensanierung und „sonstige vorbereitende Maßnahmen“ auf seine Kosten durchzuführen. Unter Bodensanierung versteht man allgemein die Untersuchung des zukünftigen Baugrundes auf Verunreinigungen und deren Beseitigung.²⁹⁰ Zum Auffangtatbestand der „sonstigen vorbereitenden Maßnahmen“ zählt vor allem die Freilegung von Grundstücken, d.h. der Abbruch vorhandener Gebäude und die ordnungsgemäße Entsorgung des entsprechenden Abbruchmaterials.

Eine zentrale Rolle im Stadtumbau spielen vertragliche Regelungen über die Bodensanierung und die Freilegung insbesondere bei der Revitalisierung innerstädtischer Gewerbe-, Industrie-, Bahn- und Militärbrachen. Eine Bodensanierung ist in solchen Fällen in der Regel mit einem beträchtlichen wirtschaftlichen Risiko verbunden, so dass zwischen Gemeinde und privatem Vorhabenträger oftmals hart gerungen wird, wer das Altlastenrisiko zu tragen hat.

Daneben kann im Rahmen von städtebaulichen Verträgen für Grundstücke in städtebaulichen Sanierungsgebieten nach §§ 136ff. BauGB auch die Übertragung der Durchführung von Ordnungsmaßnahmen nach § 147 BauGB auf die Grundstückseigentümer erfolgen.

Wie in Abschnitt 3.5.3.1 erläutert, kann sich in bestimmten Fällen, z.B. in Umstrukturierungsgebieten, auch die Erforderlichkeit einer Umlegung im Rahmen des Stadtumbaus ergeben. Sofern eine notwendige Bodenordnung nicht im gesetzlichen, sondern in einem freiwilligen Verfahren unter Beteiligung sämtlicher Grundstückseigentümer durchgeführt werden kann (sog. private Umlegung),²⁹¹ geschieht dies auf Grundlage eines städtebaulichen Vertrags. Seit Änderung des Baugesetzbuches durch das BauROG 1998 sind die hierfür notwendigen freiwilligen Vereinbarungen zur „Neuordnung der Grundstücksverhältnisse“ ausdrücklich als zulässiger Vertragsgegenstand in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Halbsatz 2 BauGB genannt.

Inhaltlich handelt es sich bei dem **freiwilligen Umlegungsvertrag** um einen einheitlichen Vertrag der Grundstückseigentümer in einem (Stadtum-)Baugebiet untereinander und mit der Gemeinde und ersetzt den Umlegungsplan samt sämtlicher Nebenentscheidungen bei der gesetzlichen Umlegung. Nach *Birk* handelt es sich hierbei um einen gemischt öffentlich-rechtlichen privatrechtlichen Vertrag eigener Art, da er Vertragsteile aus beiden Rechtsgebieten enthält.²⁹² Während zum öffentlich-rechtlichen Vertragsteil z.B. Verpflichtungen der Eigentümer gehören, bestimmte Flächenanteile auf die Gemeinde zu übertragen, so betrifft der privatrechtliche Vertragsteil zumeist Vereinbarungen unter den Eigentümern oder zwischen diesen und dem Umlegungsträger in Bezug auf die Kosten des Umlegungsverfahrens. Nach § 311b Abs. 1 BGB bedarf der Vertrag der notariellen Beurkundung.

Baurealisierungsverträge dienen der *Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten städtebaulichen Ziele* innerhalb bestimmter, vertraglich festgelegter Zeiträume. Die in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB bezeichneten Verträge werden in der wissenschaftlichen Literatur z.T. auch als Planverwirklichungsverträge oder als Zielbindungsverträge bezeichnet.²⁹³

Die Verträge sind besonders heikel, da die Gemeinde bei allen Verpflichtungen, die sie sich im Rahmen des Vertrags versprechen lässt, bedenken muss, ob sie die Realisierung des gemeindlichen Vertragspartners auch selbst anzunehmen in der Lage ist.²⁹⁴ Dabei spielen u.a. finanzielle Erwägungen eine Rolle, die den Handlungsspielraum von Gemeinden unter demografischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsvorzeichen enger kann.

Im Rahmen des Stadtumbaus sind insbesondere folgende Vertragsgegenstände denkbar:

1. Verträge zur Grundstücksnutzung in Stadtumbaugebieten,
2. Verträge zur Deckung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen,
3. Verträge im Zusammenhang mit der An- und Umsiedlung von Gewerbebetrieben.

²⁹⁰ Zitiert nach Grziwotz, in: *Hendricks*, Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung, S. 60.

²⁹¹ Vgl. zur Definition der privaten Umlegung auch bereits Abschnitt 3.5.3.1.

²⁹² Vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 449.

²⁹³ So u.a. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 11 Rn 10.

²⁹⁴ Vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 491.

Der erste Vertragstypus betrifft insbesondere die Fälle, in denen durch vertragliche Vereinbarungen die Grundstücksnutzung entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder einer anderen städtebaulichen Satzung gesichert werden soll. Die wichtigsten Fälle im Stadtumbau, die vertraglich gefordert und gesichert werden können, sind Rückbauverpflichtungen nach einer Nutzungsaufgabe sowie Einzelfragen zur Gestaltung oder Nutzung, z.B. einer Freifläche nach erfolgtem Rückbau. Aber auch die Begründung und Sicherung einer Bauverpflichtung zur Vermeidung von Baulücken kann ein im Zusammenhang mit der Grundstücksnutzung verfolgtes Ziel im Stadtumbau sein. Infolge der durch das EAG Bau 2004 ergänzten Fassung des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB kann der Vertrag auch Bedingungen oder Befristungen der Grundstücksnutzung enthalten („Baurecht auf Zeit“). Eine solche Regelung kommt immer dann in Betracht, wenn die Grundstücksnutzung vor dem Hintergrund zunehmend kürzerer Nutzungszyklen für bestimmte Nutzungsarten nicht mehr dauerhaft sein soll. So kann es z.B. städtebaulich gerechtfertigt sein, eine Zwischennutzung zu ermöglichen.²⁹⁵

In Einzelfällen wird es in Stadtumbaugebieten, die durch Gemengelagen von Gewerbebetrieben und Wohnbebauung geprägt sind, notwendig sein, Vereinbarungen im Zusammenhang mit der An- und Umsiedlung von Gewerbebetrieben zu treffen, die z.B. aufgrund von anstehenden Rückbaumaßnahmen verlagert werden müssen.

Das zweite Beispiel ist mit dem städtebaulichen Ziel verbunden, einseitige Bevölkerungsstrukturen zu vermeiden (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Es stellt die Gemeinde somit vor die Gestaltungsaufgabe, städtebauliche Strukturen zu schaffen, in denen Veränderungen hinsichtlich der sozialen, altersmäßigen oder ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung möglich sind.²⁹⁶ Hierzu kann die Gemeinde nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB Verträge im Zusammenhang mit dem sozialen Wohnungsbau zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen abschließen. Solche Bevölkerungsgruppen sind z.B. kinderreiche und junge Familien, Alleinerziehende, Schwerbehinderte, alte Menschen, Aus- und Übersiedler sowie Asylbewerber, die sich in zahlreichen Stadtumbaugebieten in hoher Konzentration befinden.

Folgende vertraglichen Bindungen als Instrument zur sozialen Feinsteuerung des Stadtumbaus kommen in Betracht, die durch Festsetzungen des Bebauungsplans so nicht zu erreichen sind:

- Verpflichtung, einen bestimmten Anteil der Wohnungen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus zu errichten,
- Einräumung von Belegungs-, Besetzungs- und Benennungsrechten,²⁹⁷
- Vereinbarungen von Mietpreisbindungen mit bestimmten Bindungsfristen,
- Vereinbarungen mit Veräußerungsbeschränkungen, befristeten Zweckentfremdungsverboten und Umwandlungsverboten bei der Errichtung geförderter Miet- oder Eigentumswohnungen.

Die große Anzahl an leer stehenden Wohnungen und das geringe Mietniveau in Stadtumbaugebieten sorgt allerdings dafür, dass Wohnraumversorgungsprobleme für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen eher selten auftreten und die genannten Bindungen damit relativ selten vereinbart werden dürften. In vielen Fällen stellt sich die Situation sogar umgekehrt dar: Belegungsbindungen werden aufgehoben, da sie die Unwirtschaftlichkeit des Gebietscharakters noch verstärken.

Trotzdem – oder gerade deswegen – kann es vorkommen, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. Arbeitslosengeld II-Empfänger) keinen Wohnraum mehr finden, der in Bezug auf die Miethöhe bzw. Wohnfläche den gesetzlich vorgesehenen Richtwerten²⁹⁸ entspricht. Zu beachten ist beim Vertragsabschluss allerdings, dass die Verträge nur aus städtebaulichen Gründen abgeschlossen werden dürfen; eine Realisierung rein sozialer oder wohnungspolitischen Zielsetzungen ist damit unzulässig.²⁹⁹

²⁹⁵ Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 104f.

²⁹⁶ Vgl. *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 11 Rn. 144 (79. Lfg. 2006).

²⁹⁷ Nach dem Wohnraumförderungsgesetz kommen als Bindungen u.a. die Belegung (Beschränkung auf einen bestimmten Personenkreis), die Benennung (auf Vorschlag der Gemeinde) sowie die Besetzung (Recht der zuständigen Stelle, einen Wohnungssuchenden zu bestimmen, dem der Verfügungsberechtigte eine bestimmte belegungsgebundene Wohnung zu überlassen hat) in Betracht.

²⁹⁸ I.d.R. ist durch die landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften bestimmt, welche Kosten der Unterkunft angemessen sind. Als Richtwerte für angemessenen Wohnraum werden ca. 45-50 m² für eine Person (zwei Personen: ca. 60 m²; drei Personen: ca. 75 m²; jede weitere Person: ca. 10 m² Aufschlag) angesetzt. Viele Kommunen ziehen allerdings nicht die Wohnfläche als Kriterium für die Angemessenheit heran, sondern Höchstmieten oder Quadratmeterpreise. Vgl. instruktiv: *Groth/Siebel-Huffmann*, NZS 2007, S. 69ff., 71f.

²⁹⁹ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 11 Rn 13.

Mit **Folgelastenverträgen** regelt die Gemeinde die *Folgen und deren Kostentragung*, die sich für ihre Infrastruktur im weitesten Sinne aus der Bauleitplanung ergeben. Folgelasten sind Kosten, die der Gemeinde durch bestimmte städtebauliche Maßnahmen (z.B. Ausweisung neuer Baugebiete) für notwendige, durch eben diese städtebaulichen Maßnahmen veranlasste Infrastrukturen entstehen und die nicht durch gesetzlich vorgesehene Refinanzierungsinstrumente (z.B. Beiträge oder Gebühren) direkt von den begünstigten Grundstückseigentümern oder Nutzern gefordert werden können.³⁰⁰

Folgelastenverträge kommen in der Regel nur bei größeren Baulandausweisungen in Betracht, da sich bei kleineren Bauvorhaben stets eine konkrete Zuordnung der Folgeeinrichtungen nicht vornehmen lässt.³⁰¹ Folglich bleibt die Anwendung zumeist auf Neubaugebiete beschränkt, die gemäß Abschnitt 2.5.2 nicht den typischen Stadtumbaugebiete-kategorien zuzurechnen sind. In Einzelfällen kann die Vertragsvariante in Rückbau- und Renaturierungsgebieten zum Einsatz kommen, und zwar dann, wenn die Übernahme der Folgekosten im Sinne von Begrünungs- oder Wiederaufforstungsmaßnahmen durch § 11 BauGB vereinbart wird.³⁰²

Des Weiteren kann die Anwendung von Folgelastenverträgen auch in städtebaulichen Sanierungsgebieten erfolgen. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass bei Anwendung des besonderen Sanierungsrechts (§§ 152 bis 156a BauGB) die sanierungsrechtlichen Spezialvorschriften, also insbesondere die Ausgleichsbetriebsregelung, Vorrang haben.³⁰³

Bei **Verträgen über Netz- und Anlagennutzung** (Netze und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung, Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung) ergeben sich keine Besonderheiten im Rahmen des Stadtumbaus, so dass auf die wissenschaftliche Literatur verwiesen werden kann.³⁰⁴

3.4.3.4 Schranken und Leistungsstörungen

a) Einleitung

Nachfolgend sollen die Grenzen zulässiger Vertragsgestaltungen zwischen Gemeinden und privaten Akteuren (meist Investoren/Grundstückseigentümer) aufgezeigt werden. Hierbei ist festzustellen, dass die Vertragsfreiheit der Beteiligten beim Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen begrenzter ist als im allgemeinen Recht privatrechtlicher Verträge.

Bei den Vertragsbeispielen werden bereits Bezüge zum Stadtumbau hergestellt, folglich also Regelungsmöglichkeiten angegeben, die im Rahmen von Stadtumbauverträgen nach § 171c BauGB auftreten können.³⁰⁵

Das hängt damit zusammen, dass die Grundregeln des § 11 Abs. 2 und 3 BauGB, welche die Zulässigkeitsgrenzen und –voraussetzungen für städtebauliche Verträge beinhalten, auch für Stadtumbauverträge gelten.

Bei den Schranken für städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB sind insbesondere formelle und materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen zu unterscheiden.

b) Formelle Anforderungen

Städtebauliche Verträge im Sinne des § 11 BauGB bedürfen der *Schriftform*, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form vorgeschrieben ist (§ 11 Abs. 3 BauGB).³⁰⁶ Nach § 126 Abs. 2 Satz 1 BGB erfordert die Schriftform, dass die Vereinbarung in eine einzige einheitliche Urkunde aufgenommen und von allen Vertragsparteien unterzeichnet wird. Ausschließlich mündlich mit der Gemeinde geschlossene Verträge sind unwirksam (§ 59 Abs. 1 VwVfG in Verbindung mit § 125 BGB).

Eine *notarielle Beurkundung* nach § 311b Abs. 1 BGB ist zur Rechtswirksamkeit eines städtebaulichen Vertrags nur bei Eigentumsübertragung erforderlich.³⁰⁷ Gleiches gilt nach § 11 Abs. 2 ErbbauVO für die Bestel-

³⁰⁰ Zur Definition vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 507; *Krautzberger* stellt in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 11 Rn 154 (79. Lfg. 2006) fest: „Die einmaligen und die laufend anfallenden Kosten für diese sog. Folgeeinrichtungen werden als kommunale Folgelasten bezeichnet, ohne dass es für diesen Begriff eine gesetzliche oder sonst verbindliche Definition gibt.“

³⁰¹ Vgl. hierzu *Bick*, DVBl. 2001, S. 154ff., 159. Abweichend: *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 11 Rn 17.

³⁰² Gem. *Thiel*, Städtebaurechtliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung des Stadtumbaus, S. 67.

³⁰³ Vgl. *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 11 Rn 58 (79. Lfg. 2006).

³⁰⁴ Vgl. u.a. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 146ff. sowie *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 167ff.

³⁰⁵ Vgl. ausf. zum Stadtumbauvertrag Abschnitt 3.4.4.

³⁰⁶ Vgl. hierzu ausf. *Oerder*, BauR 1998, S. 22ff., 24f. sowie *Siems*, BauR 2003, S. 1320ff., 1321ff.

³⁰⁷ Sofern sich die Übereignungspflicht bereits aus dem Gesetz und nicht aus einem Rechtsgeschäft ergibt, z.B. bei der Umlegung nach §§ 45ff. BauGB, besteht kein Beurkundungserfordernis.

lung und den Erwerb von Erbbaurechten.³⁰⁸

Zu den formellen Anforderungen gehört weiterhin, dass für städtebauliche Verträge eine Genehmigung durch die nach Landesrecht zuständige Kommunalaufsichtsbehörde grundsätzlich nicht erforderlich ist. Inwieweit der Abschluss der Verträge dem Anwendungsbereich des öffentlichen Vergaberechts unterfällt, soll unter f) geklärt werden.

c) Materielle Schranken

Auch wenn die Gemeinde beim Abschluss von städtebaulichen Verträgen nicht einseitig durch einen Hoheitsakt, sondern konsensual in Abstimmung mit einem Investor handelt, unterliegt die Gemeinde als Hoheitsträgerin auch hierbei materiellen Schranken. Zu beachtende Grundsätze sind hierbei das Angemessenheitsgebot sowie das Kopplungsverbot.

Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB müssen die vertraglich vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein (**Angemessenheitsgebot**). Angemessen ist eine Gegenleistung, wenn sie dem Übermaßverbot oder dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.³⁰⁹

Bei Stadtumbauverträgen muss der Wert der von der Gemeinde erbrachten Leistung (z.B. Bereitstellung von Fördermitteln für den Rückbau) und die Gegenleistung des privaten Eigentümers (z.B. Kostentragung des Rückbaus) in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und darf insbesondere nicht unter Missbrauch eines dem Vertrag vorgegebenen Machtgefälles zustande kommen.

Für die Bestimmung der Höhe des Kostenbeitrags ist eine Unterscheidung in eine objektive und eine subjektive Angemessenheit vorzunehmen.³¹⁰ Für die Beurteilung der *objektiven Angemessenheit* gibt es keinen generell gültigen Maßstab, da sich die Verteilung der Kosten gemeindlicher Maßnahmen je nach Verfahren (Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme, Umlegung etc.) deutlich unterscheidet.³¹¹ Entscheidend ist an dieser Stelle die wirtschaftliche Betrachtung des Gesamtvorgangs der vom Eigentümer/Investor getätigten Investitionen im Verhältnis zu der vereinbarten Kostenübernahme.³¹²

Bei der *subjektiven Angemessenheit* ist zu prüfen, ob die vertragliche Übernahme von Kosten durch den Vertragspartner eine unzumutbare Belastung für diesen darstellt. Somit ist die Beurteilung eine Angelegenheit von den Vertragspartnern selbst; beim Investor spielen hierbei insbesondere Gewinn- und Rentabilitäts Gesichtspunkte eine entscheidende Rolle.³¹³ Auch wenn der Rückbau bei hohem Wohnungsleerstand als „Investition“ angesehen werden muss, so ergibt sich hier ein Hemmnis in der Anwendung des Stadtumbauvertrages. Die zumeist schlechte finanzielle Situation der Wohnungsunternehmen bzw. Grundeigentümer in Stadtumbaugebieten führt dazu, dass die Grenze der subjektiven Angemessenheit regelmäßig früher als in Gebieten mit hohen Planungsgewinnen infolge Bodenwertsteigerungen erreicht sein dürfte. Erschwert wird die Beurteilung der subjektiven Angemessenheit dadurch, wenn der Investor seine Kalkulationen nicht offen legt.³¹⁴

Allgemein kann von der Angemessenheit eines Vertrages grundsätzlich dann ausgegangen werden, wenn ein Vergleich zwischen Leistung und Gegenleistung ergibt, dass der Wert der ausgetauschten Leistungen in etwa ausgeglichen ist.³¹⁵ Dies dürfte z.B. der Fall sein, wenn die Durchführung des Rückbaus einer baulichen Anlage vom Eigentümer innerhalb einer bestimmten Frist durchgeführt wird, ihm aber ein finanzieller Zuschuss (von z.B. 60 Euro pro qm beseitigter Wohnfläche)³¹⁶ gewährt wird. Für die Gemeinde ergibt sich als Vorteil, dass die gemäß städtebaulichem Entwicklungskonzept festgelegten Rückbaumaßnahmen zur Beseitigung des strukturellen Wohnungsleerstandes umgesetzt werden können, der Eigentümer wiederum ist in der Lage, die unwirtschaftlich gewordene Grundstücksnutzung wieder einer neuen Rentabilität zuzuführen.

Keine Besonderheiten im Stadtumbau ergeben sich auch für den Fall, dass eine neue Grundstücksnutzung im Stadtumbaugebiet ermöglicht werden soll. Während die Leistung der Gemeinde darin besteht, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines bestimmten Vorhabens zu ermöglichen, so wird die Gegenleistung des

³⁰⁸ So *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 35.

³⁰⁹ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 11 Rn 21.

³¹⁰ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 11 Rn 21 sowie *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 45f.

³¹¹ Vgl. hierzu wiederum *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 11 Rn 21.

³¹² Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn. 45.

³¹³ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 11 Rn 21.

³¹⁴ Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn. 45.

³¹⁵ So *Labbé/Bühning*, BayVBl. 2007, S. 289ff., 292.

³¹⁶ Vgl. zu den konkreten Fördersätzen Art. 6 Abs. 4 der VV-Städtebauförderung 2007 (Bundesmittel) sowie die Förderrichtlinien der Bundesländer.

Eigentümers dann zumeist in der Übernahme der mit der Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen verbundenen Kosten bestehen.³¹⁷

Die folgenden Fälle liefern dagegen Beispiele, in denen die Grenze der Angemessenheit überschritten ist:

Fall 1: Der Eigentümer verzichtet auf Dauer, also zeitlich unbefristet, auf bestehende Baurechte für sein Grundstück.

Fall 2: Werden für den Rückbau einer Einrichtung der städtischen Infrastruktur höhere Kosten vereinbart, als tatsächlich anfallen, so handelt es sich bei der Vereinbarung um eine nicht angemessene (Gegen-)Leistung.

Folglich bedarf es zur Beurteilung der Angemessenheit immer einer Einzelfallprüfung, die sich aufgrund der oben getroffenen Aussagen gerade bei Stadtumbauverträgen häufig als schwierig gestaltet. In Bezug auf die Vertragsgestaltung wird es wesentlich darauf ankommen, die Minderung von Belastungen ebenso wie die Beteiligung an Belastungen zur Schaffung einer zwar reduzierten, aber nachhaltigen Nutzungsperspektive als angemessene und verhältnismäßige Vertragsvereinbarung herauszuarbeiten.³¹⁸ Grundsätzlich werden im Stadtumbau die Verträge nur als „angemessen“ beurteilt werden, wenn sie mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept nach § 171b Abs. 2 BauGB übereinstimmen.³¹⁹

Eine weitere materielle Schranke für städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB enthält Absatz 2 Satz 2 dieser Vorschrift. Danach ist die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf Gegenleistung hat.

Die Regelung ist Ausdruck des sog. **Kopplungsverbots**, welches vom BVerwG³²⁰ aufgestellt wurde und wie folgt näher zu konkretisieren ist:³²¹

- Durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag darf nichts miteinander verknüpft werden, was nicht ohnedies schon in einem sachlichen, d.h. „inneren“ Zusammenhang zueinander stehe.³²²
- Verbot, eine hoheitliche Entscheidung ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung von „wirtschaftlichen Gegenleistungen“ abhängig zu machen, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen (Verbot zum Verkauf von Hoheitsrechten³²³).

Das **Gebot des sachlichen Zusammenhangs** zwischen der gemeindlichen Leistung und der Gegenleistung des Privaten lässt sich kaum abstrakt-generell festlegen und ist stets vom Inhalt und den Begleitumständen des konkreten Einzelfalls abhängig.³²⁴ Ein sachlicher Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung besteht im Rahmen des Stadtumbaus beispielsweise dann, wenn die Abrissförderung der Gemeinde mit einem Verzicht auf Ausübung von Baurechten auf Seiten des Grundstückseigentümers gekoppelt wird. Gemäß *Möller* bestehen gegen eine vertragliche Verknüpfung eines solchen Austauschverhältnisses keine Bedenken, da die Förderung des Abrisses gerade der dauerhaften Reduzierung von Wohnraum dienen soll.³²⁵ Gleiches gilt für die Genehmigung einer Modernisierung oder eines Neubaus, die vertraglich vom vorherigen Abriss eines anderen Gebäudes abhängig gemacht wird, da die Zulässigkeit der Modernisierung bzw. des Neubaus planungsrechtlich gesteuert werden kann.³²⁶

*Fall 3: Die Vereinbarung, wonach ein bestimmtes Gebäude nur dann abgerissen werden darf, wenn zuvor auch ein anderes Gebäude abgerissen wird, dürfte unzulässig sein, wenn der beantragte Abriss nur bauordnungsrechtlich genehmigt werden muss und insoweit keine Hinderungsgründe bestehen.*³²⁷

³¹⁷ So *Roeser*, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 171c Rn 7 (5. Lfg. 2005).

³¹⁸ So zu Recht Schäfer/Lau, in: *MSWV Brandenburg (Hrsg.)*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, S. 38.

³¹⁹ So auch schon *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 260.

³²⁰ Vgl. grundlegend BVerwG, U.v. 6.7.1973 – IV C 22.72 – NJW 1973, S. 1895.

³²¹ Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 47.

³²² Die Notwendigkeit des sachlichen Zusammenhangs ist in § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber aus den verschiedenen Regelungen der städtebaulichen Vertragstypen in § 11 Abs. 1 Satz 2. Vgl. hierzu *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 39.

³²³ Vgl. hierzu auch BVerwG, U.v. 6.7.1973 – IV C 22.72 – NJW 1973, S. 1895; BVerwG, U.v. 16.12.1993 – 4 C 27.92 – NVwZ 1994, S. 485.

³²⁴ Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 53.

³²⁵ So auch *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 120.

³²⁶ Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 260.

³²⁷ Beispiel entnommen aus: *Schmidt-Eichstaedt*, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 171c Rn 9 (62. Lfg. 2007).

Daneben ist für die Beurteilung des sachlichen Zusammenhangs auch eine zeitliche Komponente zu beachten. Leistung und Gegenleistung müssen in einem angemessenen zeitlichen Rahmen zueinander stehen. Für den Stadtumbau heißt das beispielsweise, dass die Förderung von Rückbaumaßnahmen durch die Gemeinde nur dann erfolgen kann, wenn sich der Eigentümer auch zur zeitnahen Durchführung des Rückbaus „in einer bestimmten Frist“ verpflichtet.

§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB verbietet weiterhin den **Verkauf bereits bestehender Baurechte**. Danach ist eine Vereinbarung über eine vom Vertragspartner zu erbringende Leistung unzulässig und damit nichtig, wenn auch ohne sie ein Anspruch auf Gegenleistung bestünde.³²⁸ Ein Grundstückseigentümer hat z.B. dann einen Anspruch auf die Erteilung einer Baugenehmigung, wenn die Versagung der stadumbaurechtlichen Genehmigung wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit gemäß § 171d Abs. 3 Satz 2 BauGB ausscheidet und auch sonst keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften dem Vorhaben entgegenstehen.³²⁹ Der Gemeinde verbleibt an dieser Stelle keine Möglichkeit, die Genehmigung im Rahmen einer vertraglichen Regelung zu versagen.

Fall 4: Ein unzulässiger Kopplungsvertrag liegt vor, wenn die Gemeinde die Entscheidung für eine Baugenehmigung von der Zusage des Investors abhängig macht, an anderer Stelle Rückbaumaßnahmen durchzuführen.

Die Bestimmung des § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB dürfte in der Stadtumbaupraxis ansonsten keine allzu große Bedeutung erfahren, da die Verteilung von Baurechten im Stadtumbau nicht der Regelfall sein wird und auch die Grundstückseigentümer, die bereits über Baurecht verfügen, regelmäßig nicht bereit sein dürften, dafür noch Leistungen zu erbringen.

d) Rechtsfolgen der Verletzung von Rechtsvorschriften

Hat ein Investor bzw. Grundstückseigentümer in einem städtebaulichen Vertrag die Übernahme von Leistungen oder Kosten zugesagt, die nicht den gesetzlichen Anforderungen genügen, führt dies in der Regel zur Nichtigkeit des Vertrages. Folgende Rechtsfolgen für Regelverstöße bei städtebaulichen Verträgen, und damit auch bei Stadtumbauverträgen, kommen in Betracht:³³⁰

1. Rechtswirksamkeit trotz Rechtswidrigkeit des Vertrags.
2. Teilnichtigkeit des Vertrages, sofern anzunehmen ist, dass er auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre.³³¹
3. Gesamtnichtigkeit als Folge von Verstößen gegen die formellen und/oder materiellen Rechtmäßigkeitsanforderungen.

Für den ersten Fall ist festzustellen, dass ein rechtsfehlerhafter städtebaulicher Vertrag nicht auch automatisch die Unwirksamkeit des zugehörigen Bebauungsplans nach sich ziehen muss. Die Rechtswidrigkeit des Vertrages ist dahingehend zu prüfen, ob sie Auswirkungen auf die Wirksamkeit des Bebauungsplans hat. Das ist dann der Fall, wenn die Gemeinde einen rechtsfehlerhaften Vertrag in die Abwägung mit einbezieht und die Rechtsfehlerhaftigkeit offensichtlich und die Einbeziehung auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist.³³² Sofern der Bebauungsplan auch ohne wirksamen Vertrag bestehen bleiben kann und soll, ist nur der Abwägungsvorgang, aber nicht das Abwägungsergebnis fehlerhaft.³³³

Ob der Vertrag teilnichtig oder gesamtnichtig ist, richtet sich gemäß § 59 Abs. 3 VwVfG danach, ob der Vertrag auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre. Ist der Vertrag teilbar, was in vielen Fällen durchaus möglich ist, so kann er nach Wegfall der nichtigen Regelungen unverändert aufrechterhalten werden.³³⁴ Die Frage, ob eine Teilnichtigkeit vorliegt, kann allerdings ausschließlich anhand der Umstände und vertraglichen Regelungen des Einzelfalls entschieden werden.³³⁵

Führt ein Rechtsverstoß zur Nichtigkeit oder Teilnichtigkeit eines städtebaulichen Vertrags, so können sog. **salvatorische Klauseln** bedeutsam sein, die eine unwirksame vertragliche Regelung entsprechend dem Will-

³²⁸ Vgl. BVerwG, B.v. 25.11.1980 – 4 B 140/80 – NJW 1981, S. 1747 sowie *Oerder*, BauR 1998, S. 22ff., 33.

³²⁹ Beispiel entnommen aus *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 120.

³³⁰ Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 60.

³³¹ Der Tatbestand der Teilnichtigkeit ergibt sich aus dem Wortlaut des § 59 Abs. 3 VwVfG: „Betrifft die Nichtigkeit nur einen Teil des Vertrages, so ist er im Ganzen nichtig, wenn nicht anzunehmen ist, dass er auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre.“

³³² Zu dieser Aussage kommt *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 63.

³³³ Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 59.

³³⁴ *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 143 m.w.N.

³³⁵ Vgl. zu den Rechtsfolgen nichtiger Vereinbarungen ausf. auch *Reidt*, BauR 2001, S. 46ff., 47ff.

len der Vertragspartner durch eine wirksame ersetzen können.³³⁶ Auch wenn das BauGB keine Regelungen über spezielle Heilungsvorschriften städtebaulicher Verträge vorsieht, so ist eine Heilung möglich, sofern es sich um einen relativen Regelverstoß³³⁷ handelt. Absolute Regelverstöße³³⁸ wie die Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen - was im Stadtumbau selten vorkommen dürfte - sowie der Verstoß gegen das Kopplungsverbot sind dagegen nicht heilbar.

§ ... Salvatorische Klausel, Vertragsanpassung

- (1) Die Vertragspartner sind sich einig, dass die Regelung dieses Vertrages insgesamt und im Einzelnen angemessen sind, im sachlichen Zusammenhang mit den vereinbarten Leistungen und Gegenleistungen stehen und Voraussetzungen oder Folgen des geplanten Vorhabens sind.
- (2) Soweit einzelne Vorschriften dieses Vertrages gegen die Gebote in Abs. 1 verstoßen, verpflichten sich die Vertragspartner, diese Regelungen durch solche zu ersetzen, die den konkreten Kriterien der Angemessenheit und Kausalität gehorchen. Können sich die Vertragspartner nicht auf eine wirksame Regelung einigen, so wird die Angemessenheit und Kausalität nach billigem Ermessen durch Urteil bestimmt.
- (3) Sollten einzelne Bestimmungen dieses Vertrages ganz oder teilweise unwirksam sein oder werden, vereinbaren die Vertragspartner ausdrücklich, dass hiervon die Wirksamkeit der anderen Vertragsteile nicht berührt wird. Die Vertragspartner verpflichten sich vielmehr, die unwirksamen Bestimmungen durch solche zu ersetzen, die ihnen rechtlich und wirtschaftlich am nächsten kommen.
- (4) Änderungen und Ergänzungen dieses Vertrages sowie Vereinbarungen, die den Inhalt dieses Vertrages berühren, bedürfen der Schriftform.

Tabelle 3.10: Regelungsvorschlag für eine salvatorische Klausel.³³⁹

e) Leistungsstörungen

Leistungsstörung steht als Oberbegriff für verschiedene Fälle, in denen sich die Partner des städtebaulichen Vertrags nicht so verhalten, wie es der Zweck des Schuldverhältnisses – die Erbringung einer bestimmten Leistung durch den Investor/Grundstückseigentümer an die Gemeinde – erfordert. Zu den **Leistungsstörungen im engeren Sinn** gehören:³⁴⁰

- die Nichtleistung aus objektiven oder in der Person des Verpflichteten liegenden Gründen, unabhängig davon, ob das Leistungshindernis bereits bei Vertragsabschluss bestand oder erst danach auftrat,
- die nicht fristgerechte Leistung,
- die Schlechtleistung und
- sonstige Pflichtverletzungen.³⁴¹

Diese Störungen im Vertragsverhältnis können sich vor und nach Vertragsabschluss ergeben und sind in der Regel dem gemeindlichen Vertragspartner und nicht der Gemeinde selbst zuzuordnen.

Im Rahmen der bereits in Abschnitt 3.1.1 erläuterten schriftlichen Befragung sind in Bezug auf vertragliche Regelungen im Stadtumbau bei acht von 49 antwortenden Städten und Gemeinden Leistungsstörungen aufgetreten (16 %), die allesamt aus den neuen Bundesländern stammen. Lediglich in zwei Fällen traten die Störungen auf Seiten der Gemeinde auf, dafür aber in acht Fällen auf Seiten der Vertragspartner, bei denen es sich fast ausschließlich um Wohnungsunternehmen handelte. Bei zwei Gemeinden traten demnach sogar Schwierigkeiten auf beiden Seiten auf. Fünf Gemeinden gaben insgesamt an, dass sich die Leistungsstörungen noch während der Vertragsverhandlungen ereigneten, bei dreien haben sich diese erst im Vertragsverhältnis ergeben (vgl. Abbildung 3.15).

³³⁶ Vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 155. Salvatorisch = nur aushilfsweise, ergänzend geltend.

³³⁷ Unter relativen Regelverstößen sind vertragliche Regelungen zu verstehen, die im konkreten Einzelfall von der Rechtsverordnung missbilligt werden, aber abstrakt zulässig sind. Beispiele hierfür sind die Verletzung der Angemessenheit oder der Schriftformerfordlichkeit. Vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 152.

³³⁸ Unter absoluten Regelverstößen sind vertragliche Regelungen zu verstehen, die nach der Rechtsordnung insgesamt (und in jedem Fall) untersagt sind. Vgl. *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 153.

³³⁹ Geändert nach *Birk*, Städtebauliche Verträge, Rn 160a.

³⁴⁰ Vgl. zu den einzelnen Leistungsstörungen ausf. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 323.

³⁴¹ Z.B. die Verletzung von Beratungs- oder Informationspflichten.

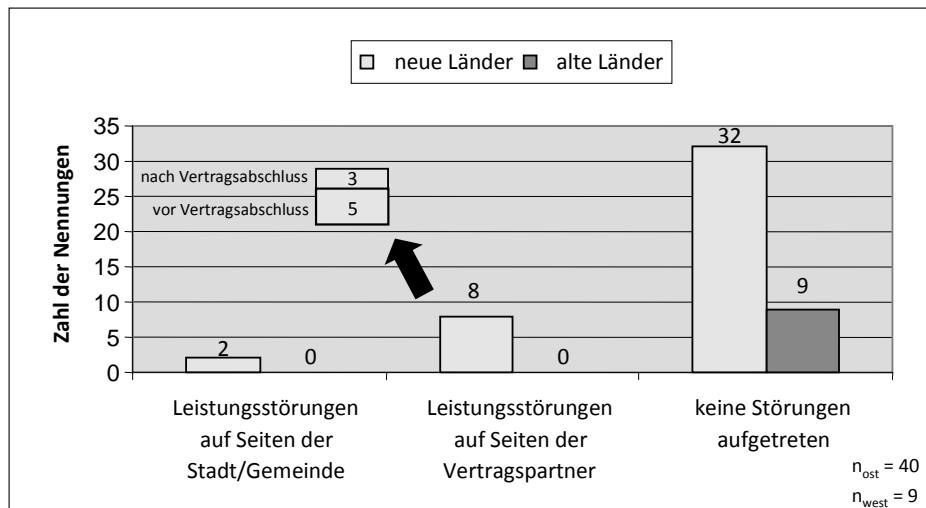


Abbildung 3.15: Leistungsstörungen vor und innerhalb des Vertragsverhältnisses bei vertraglichen Regelungen im Rahmen des Stadtumbaus, eigene Erhebung.³⁴²

Probleme im Rahmen des Stadtumbaus entstehen insbesondere dann, wenn der private Investor aufgrund veränderter konjunktureller Rahmenbedingungen (z.B. Einbrüche am Immobilienmarkt³⁴³) und damit in Zusammenhang stehender finanzieller Einbußen nicht mehr in der Lage ist, die übernommenen Leistungspflichten vertragsgemäß zu erfüllen. In der Umfrage explizit genannt wurden die Verzögerung der Maßnahmen, der unerlaubte Weiterverkauf der Immobilie, die Nichterfüllung städtebaulicher Vorgaben bzw. vertraglich vereinbarter (Bau-)Pflichten sowie allgemein die eingeschränkte Akzeptanz von Eigenleistungen seitens der Wohnungsunternehmen.

Auf der anderen Seite besteht das Risiko für die Gemeinde darin, dass das Bebauungsplanverfahren scheitert oder der Inhalt des in Kraft getretenen Bebauungsplans vom vertraglich vorausgesetzten Inhalt abweicht. Hierbei handelt es sich allerdings um keine Leistungsstörung im engeren Sinn, da sich die Gemeinde nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB nicht zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans verpflichten darf.³⁴⁴

Im Stadtumbau dürfte dieser Fall jedoch selten eintreten, da die Aufstellung eines Bebauungsplans in der Regel nicht Ziel der (Stadtumbau-)Verträge ist. Allerdings kann es auch auf Seiten des Hoheitsträgers vorkommen, dass die städtebaulichen oder finanziellen Nachteile nach Vertragsabschluss stärker wirken als bisher angenommen, so dass die Gemeinde nicht mehr willens oder in der Lage ist, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Gleiches gilt für eine Fortschreibung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts nach § 171b Abs. 2 Satz 1 BauGB, im Zuge dessen die Konzeptänderungen auch zu einer revidierten Planungsabsicht führen können. Dies wird zumeist noch vor Vertragsabschluss der Fall sein, so dass es sich folglich um eine Verletzung vorvertraglicher Pflichten der Gemeinde handelt. In der durchgeführten Umfrage hat eine Gemeinde diesbezüglich angegeben, dass es zu einer Verletzung gekommen ist, weil die Gemeinde beabsichtigt, mehr Gebäude als bisher geplant zurückzubauen.

Da § 11 BauGB selbst keine direkten Regelungen zur Behandlung von Leistungsstörungen enthält,³⁴⁵ sind diese bei öffentlich-rechtlichen städtebaulichen Verträgen nach den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§§ 54ff. VwVfG) und die nach § 62 Satz 2 VwVfG entsprechend anwendbaren Vorschriften des bürgerlichen Rechts über Pflichtverletzungen und deren Folgen anzuwenden.³⁴⁶ Soweit die städtebaulichen Verträge nach ihrem Vertragsinhalt dem privaten Recht zuzuordnen sind,³⁴⁷ sind die Bestimmungen des BGB anzuwenden, soweit der Vertrag keine Regelungen über Leistungsstörungen vorsieht.³⁴⁸

³⁴² Vgl. hierzu auch Anhang B.2 in Bezug auf die Fragestellung und die ausf. Umfrageergebnisse. Das n in der Abb. gibt die Zahl der Städte und Gemeinden an, die diese Frage beantwortet haben (ost: neue Bundesländer; west: alte Bundesländer).

³⁴³ Vgl. Bick, DVBl. 2001, S. 154ff., 157.

³⁴⁴ Vgl. Burmeister, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 323.

³⁴⁵ Indirekt wird die Problematik der Leistungsstörungen durch die Schranken in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 2 Satz 1 BauGB mitgeprägt.

³⁴⁶ Vgl. Birk, Städtebauliche Verträge, Rn 27ff.

³⁴⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 3.4.3.2.

³⁴⁸ Vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 310.

Insgesamt ergeben sich für die einzelnen Regelungen zu Leistungsstörungen keine Besonderheiten im Rahmen des Stadtumbaus, insbesondere in Bezug auf die Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB. Allerdings ist festzustellen, dass sich jegliche Probleme in den neuen Ländern ergeben haben, was ggf. auf die mangelnde (juristische) Erfahrung in der Ausgestaltung von vertraglichen Regelungen zurückzuführen ist.³⁴⁹

Um Störungen im Vertragsverhältnis vorzubeugen, ist auf eine vorausschauende Vertragsgestaltung und eine möglichst risikofreie Formulierung zu achten. Weiterhin kann durch eine sorgfältige Trennung der Vertrags-teile erreicht werden, dass nicht der gesamte Vertrag nichtig wird.³⁵⁰

f) Anwendung von Vergabevorschriften

Im Hinblick auf die Anwendbarkeit von Vergabevorschriften bei städtebaulichen Verträgen haben sich im vergangenen Jahr entscheidende Änderungen infolge von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sowie der nationalen Gerichtshöfe vollzogen, die sich auch auf Verträge im Zusammenhang mit Stadtumbaumaßnahmen auswirken können.

So wurde in mehreren Entscheidungen des EuGH,³⁵¹ des Oberlandesgerichts Düsseldorf³⁵² sowie der Vergabekammer bei der Bezirksregierung Münster³⁵³ der Stellenwert des Vergaberechts für die Städte und Gemeinden im Hinblick auf die Beauftragung Dritter mit Bau- und Planungsleistungen deutlich erhöht (vgl. hierzu auch Tabelle 3.11). Die Gerichte haben entschieden, dass für Grundstücksveräußerungen der öffentlichen Hand zumindest unter bestimmten Voraussetzungen ein europaweites Ausschreibungsverfahren nach §§ 97ff. GWB durchgeführt werden muss. Das gilt insbesondere dann, wenn im Zusammenhang mit Grundstückskaufverträgen Bauverpflichtungen übernommen werden sollen, die z.B. in einem städtebaulichen Vertrag gemäß § 11 BauGB oder in einem Durchführungsvertrag im Sinne von § 12 Abs. 1 BauGB geregelt sein können. Die Beschlüsse haben aufgezeigt, dass es weder auf die Bedienung eines eigenen Beschaffungsbedürfnisses des Auftraggebers noch auf dessen Eigentumserwerb oder sonstige Erlangung der Verfügungsgewalt ankommt. Entscheidend ist für die Einordnung als öffentlicher Auftrag allein, ob der Vertrag die Errichtung eines Bauwerks nach den Erfordernissen des Auftragsgebers zum Gegenstand hat.³⁵⁴

Bis 2006 waren die Gerichte zu dieser Frage noch zu dem Ergebnis gekommen, dass solche Verträge nicht ausschreibungspflichtig seien, zumindest sofern der öffentliche Auftraggeber keine eigenen Beschaffungszwecke mit dem zu errichtenden Bauwerk verfolge.³⁵⁵

Vor dem Hintergrund der dargelegten Entscheidungen geht die Rechtsprechung davon aus, dass nunmehr auch Investorenauswahlverfahren über den reinen Verkauf von Grundstücken dem Vergaberecht unterliegen, wenn in deren Zusammenhang Kriterien für eine bestimmte Bauinvestition aufgestellt werden - und sei es von Dritten, die im Zusammenhang mit diesem Kaufvertrag stehen. Damit sind auch reine Veräußerungsgeschäfte vergabepflichtig, wenn der Investor zugleich - und sei es in einem gesonderten Vertrag mit einem Dritten - die Verpflichtung übernimmt, Bauwerke nach bestimmten Erfordernissen zu errichten. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Kaufverträge, die nach einem Investorenwettbewerb ohne förmliche Vergabeverfahren abgeschlossen werden und wurden, nichtig sind, wenn die erfolglosen Bieter nicht über die beabsichtigte Entscheidung vorab informiert worden sind.

Anwendungsfälle im Rahmen des Stadtumbaus ergeben sich insbesondere in Umstrukturierungs- sowie in Neuentwicklungsgebieten, in denen umfangreiche bauliche Maßnahmen durchgeführt werden sollen. Unter Beachtung der revidierten Rechtsprechung ist den Gemeinden daher zu empfehlen, bei Vertragsgestaltungen im Zusammenhang mit Grundstücksveräußerungen von Durchführungsverpflichtungen ganz abzusehen oder aber entsprechende Vorsorge im Hinblick auf die aufgezeigten Ausschreibungspflichten zu treffen, damit die Verträge nicht zur Nichtigkeit führen.

³⁴⁹ Neun von 32 antwortenden ostdeutschen Städten und Gemeinden haben in der schriftlichen Befragung angegeben, dass rechtliche Schwierigkeiten einer der Hauptgründe für die geringe Anwendung von Stadtumbauverträgen sind (vgl. hierzu Anhang B.2, Frage 10).

³⁵⁰ So auch *Hendricks*, Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung, S. 79.

³⁵¹ Vgl. EuGH, U. v. 18.1.2007 – C-220/05 – NZBau 2007, S. 185, Vgl. ausf. zum U. NVwZ 2007, S. 316ff. = NZBau 2007, S. 185ff.

³⁵² Vgl. OLG Düsseldorf, B. v. 13.6.2007 – VII-Verg 2/07 – NZBau 2007, S. 530 und 12.12.2007 – VII-Verg 30/07 – NZBau 2008, S. 138.

³⁵³ Vgl. Vergabekammer bei der Bezirksregierung Münster, B. v. 26.9.2007 – VK 17/07.

³⁵⁴ Vgl. *Wagner/Görs*, NVwZ 2007, S. 900ff., 900 unter Bezugnahme auf die Entscheidung des EuGH.

³⁵⁵ Vgl. richtungweisend den B. des BayObLG vom 19.10.2000 - Verg 9/00 – NZBau 2007, S. 108.

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 13. Juni 2007 – VII-Verg 2/07 (Fliegerhorst Ahlhorn)³⁵⁶

Im Fall des OLG Düsseldorf handelt es sich um die Konversion eines ehemaligen Militärflughafens, im Zuge derer ein Erwerber das entsprechende Grundstück vom Bund gekauft und mit der Standortgemeinde einen Durchführungsvertrag nach § 12 BauGB (Vorhaben- und Erschließungsplan) zur baulichen Nachnutzung abgeschlossen hat. Das Gericht erkennt diesbezüglich zwar an, dass in dieser Konstellation trotz einer bestehenden Bauverpflichtung keine Ausschreibungspflicht dieses Vorgangs als Bauvertrag gesehen werden kann, stuft die Gesamtkonstruktion allerdings als Baukonzession im Sinne der §§ 32, 32a VOB/A ein.³⁵⁷ Nach dieser Regelung sind als Baukonzessionen Verträge ausschreibungspflichtig, bei denen als Gegenleistung für die Bauarbeiten statt einer Vergütung das Recht auf Nutzung der baulichen Anlage, gegebenenfalls zuzüglich der Zahlung eines Preises, vereinbart wird. Als Grund führt das OLG im vorliegenden Fall an, dass zwar kein Entgelt für die Leistungserbringung gezahlt werde, dem Vertragspartner des Veräußerers und der Gemeinde anstelle eines Entgelts aber ein Recht zur Nutzung der baulichen Anlage eingeräumt werde.

Vergabekammer bei der Bezirksregierung Münster, Beschluss vom 26. September 2007 – VK 17/07 (Kirmesplatz)³⁵⁸

Die Vergabekammer bei der Bezirksregierung Münster hat in Ausdehnung zum voranstehenden Beschluss sogar festgestellt, dass auch dann, wenn keine mittelbare baurechtliche Verpflichtung zum Bau eines Vorhabens gegeben sei, ein Grundstückskaufvertrag dem Vergaberecht unterliegen könne. Im vorliegenden Fall hat eine Gemeinde mit einem privaten Investor einen Kaufvertrag über ein gemeindliches Grundstück abgeschlossen, der in der Präambel das Ziel benannte, zur Steigerung der innerstädtischen Attraktivität ein bestehendes Hallenbad abzureißen und ein Einkaufszentrum zu errichten. Während sich der Käufer zur Einreichung genehmigungsfähiger Bauantragspläne auf der Grundlage von als Vertragsanlage beigefügten Konzeptionsplänen verpflichtete, behielt sich die Gemeinde Rücktrittsrechte für die Fälle vor, dass die Baugenehmigung nicht beantragt oder mit dem Bau des Einkaufszentrums nicht begonnen werden sollte.

Des Weiteren befand die Vergabekammer den Vertrag wegen Sittenwidrigkeit als nichtig nach § 138 BauGB, da die betroffene Gemeinde sowie der Käufer bewusst das Vergaberecht missachtet haben.

Tabelle 3.11: Rechtsprechung zur Ausschreibungspflicht bei städtebaulichen Verträgen (Auswahl).

3.4.4 Stadtumbauvertrag gemäß § 171c BauGB**3.4.4.1 Allgemeines**

Der vorangegangene Abschnitt 3.4.3 hat die große Bedeutung von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB aufgezeigt. Vorteile in der Anwendung dieser vertraglichen Regelungen ergeben sich allerdings insbesondere in der Praxis der Baulandausweisung, in der die Gemeinde die Übernahme sämtlicher³⁵⁹ Kosten und Aufwendung, die ihr durch die Bauleitplanung entstanden sind, vereinbaren kann, was zu einer nicht unerheblichen Entlastung des Gemeindehaushaltes führt.

Die entscheidende Frage stellt sich nun in Bezug auf die Ausgestaltung dieser Vereinbarungen unter Schrumpfungsbedingungen. Und hiermit sind nicht nur die leeren Gemeindekassen, sondern vor allem die rückläufigen Bevölkerungszahlen gemeint, die leer stehende Wohnungen, brachliegende Flächen sowie Bodenwertverluste anstatt Neubaugebiete und Planungsgewinne zur Folge haben. Stellen die städtebaulichen Verträge also auch in Zeiten (und Gebieten) städtebaulicher Funktionsverluste ein zentrales Instrument dar, um bei der Bewältigung des Stadtumbaus, insbesondere der Rückbau- und Lastenausgleichsproblematik, zu reüssieren?

Der Gesetzgeber hat hier reagiert und durch die BauGB-Novelle 2004 den **Stadtumbauvertrag gemäß § 171c BauGB** eingeführt. Es handelt sich hierbei um eine besondere Ausprägung der städtebaulichen Verträge, namentlich um eine ausführliche und beispielhafte Konkretisierung dessen, was sich aus

³⁵⁶ Vgl. hierzu ausf. NZBau 2007, S. 530ff. Zu Kommentierungen zum B. vgl. Krohn, ZfBR 2008, S. 27ff.; Reidt, BauR 2007, S. 1664ff.

³⁵⁷ Der Unterschied zwischen öffentlichem Bauvertrag und Baukonzession besteht darin, dass bei der Konzession die (monetäre) Vergütung durch ein Nutzungsrecht an der für den Konzessionsgeber errichteten baulichen Anlage ersetzt wird (vgl. § 32 Nr. 1 VOB/A).

³⁵⁸ Vgl. diesbzgl. auch die Leitsätze unter NZBau 2007, S. 736.

³⁵⁹ Es können allerdings nicht alle Kosten und Aufwendungen weitergegeben werden. Ausgenommen hiervon sind Kosten für Aufgaben, die die Gemeinde nicht durch Dritte erledigen lassen durfte, sondern durch eigenes Personal wahrnehmen muss (vgl. BVerwG, U.v. 25.11.2005 – 4 C 15/04 – NVwZ 2006, S. 336) sowie Betriebskosten für Folgeeinrichtungen, die außerhalb des Regelungsbereichs des § 11 BauGB liegen (vgl. Burmeister, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 43).

§ 11 Abs.1 Satz 2 BauGB bereits unmittelbar ergibt.³⁶⁰ Nach § 171c Satz 1 BauGB soll die Gemeinde soweit erforderlich zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Möglichkeit nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne des § 11 BauGB insbesondere mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen. Somit unterstreicht die Vorschrift die Bedeutung des konsensualen Vorgehens beim Stadtumbau, indem sie den städtebaulichen Vertrag als den Regelfall für die Umsetzung der gemeindlichen Konzepte hervorhebt. Die Verpflichtung der Gemeinde reicht allerdings nur insoweit, als sie gehalten ist, vor einem hoheitlichen Einschreiten die Möglichkeit eines alternativen Vertragsabschlusses zu prüfen.³⁶¹ Wann ein solcher Abschluss „erforderlich“ ist, richtet sich allein nach den Bedürfnissen zur Umsetzung des Stadtumbaukonzeptes mittels einheitlicher und zügiger Durchführung der hierfür gebotenen Maßnahmen.³⁶² Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen ist die Gemeinde zum Abschluss solcher Verträge verpflichtet, sofern die betroffenen Eigentümer zur vertraglichen Einigung bereit sind.³⁶³ Ein Rechtsanspruch auf Abschluss eines Stadtumbauvertrages besteht allerdings nicht, auch ein Kontrahierungszwang von Seiten der betroffenen Eigentümer lässt sich nicht ableiten.³⁶⁴

Insgesamt ist dieser Vorrang vertraglicher Lösungen vor hoheitlichen Maßnahmen nicht neu, kommt er doch auch bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Anwendung, bei welcher der Entwicklungsbereich nur festgelegt werden kann, wenn die mit der Maßnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können, § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB.³⁶⁵

Eine weitere gesetzliche Voraussetzung der vertraglich geregelten Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Eigentümer besteht darin, dass Stadtumbauverträge zur **Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts** dienen sollen. Damit soll vermieden werden, dass einzelne Vertragsgegenstände im Widerspruch zu dem von der Gemeinde beschlossenen Entwicklungskonzept stehen. Ein ggf. vorhandener Widerspruch führt allerdings nicht automatisch zur Unwirksamkeit des Vertrags, da die gesetzliche Einigung in Form einer (beidseitigen) vertraglichen Regelung Vorrang gegenüber des einseitigen Entwicklungskonzeptes hat und möglicherweise auch als einzelfallbezogene Fortschreibung desselben interpretiert werden kann.³⁶⁶

Des Weiteren gilt auch für die Stadtumbauverträge, dass sich die **Zuordnung** zum öffentlichen oder privaten Recht nach dem jeweiligen Vertragsgegenstand richtet.³⁶⁷ Ein Rückbauvertrag ist beispielsweise als öffentlich-rechtlicher Vertrag zu werten, wohingegen ein Tauschvertrag oder die Ersatzlandbereitstellung durch die Gemeinde als privatrechtlicher Vertrag anzusehen ist.³⁶⁸ Die in § 171c Satz 2 Nr. 1 bis 3 BauGB genannten Regelungsbeispiele sind aber tendenziell eher öffentlich rechtlicher Natur.³⁶⁹

Als **Vertragspartner** der Gemeinde kommen gemäß § 171c Satz 1 BauGB insbesondere die an den Stadtumbaumaßnahmen beteiligten Eigentümer, in der Regel Wohnungsunternehmen und –genossenschaften oder Versorgungsunternehmen, in Betracht.³⁷⁰ Der Vertrag kann aber auch mit Mietern, Pächtern oder sonstigen Betroffenen im Stadtumbaugebiet (z.B. Gewerbetreibenden) geschlossen werden.³⁷¹ Bei Verträgen mit einzelnen Mietern wird es sich regelmäßig um eine amtliche Aufhebung von Mietverhältnissen handeln, die sich aufgrund eines geplanten Rückbauvorhabens ergibt.

Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführte schriftliche Befragung hat bei 47 antwortenden Städten und Gemeinden folgendes Bild ergeben (vgl. Abbildung 3.16).

³⁶⁰ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 171c Rn 1. Somit erweitert die Regelung des Stadtumbauvertrages nicht die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber der herkömmlichen Vorschrift zu den städtebaulichen Verträgen.

³⁶¹ So *Möller*, *Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht*, S. 113.

³⁶² So zutreffend: *Roeser*, in: *Berliner Kommentar, BauGB*, § 171c Rn 4 (5. Lfg. 2005).

³⁶³ Das ergibt sich aus der Soll-Vorschrift des § 171c Satz 1 BauGB, die für den Regelfall eine Bindung vorsieht. Insoweit besteht daher kein Ermessen für die Gemeinde (vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, *VwVfG*, § 40 Rn 26).

³⁶⁴ So auch schon BT-Drucksache 15/2250 (17.12.2003), S. 60.

³⁶⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in Abschnitt 3.5.4.2.

³⁶⁶ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, *BauGB-Kommentar*, § 171c Rn 11 (62. Lfg. 2007).

³⁶⁷ Vgl. zur Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem zu privatrechtlichem Vertrag auch *BVerwG*, U.v. 11.2.1993 – 4 C 18.91 – *NJW* 1993, S. 2695.

³⁶⁸ So *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, *BauGB*, § 171c Rn 3.

³⁶⁹ *Ebenda*, Rn 9.

³⁷⁰ Vgl. *Fieseler*, in: *Krautzberger*, *Städtebauförderungsrecht*, C § 171c BauGB Rn 1 (44. Lfg. 2007).

³⁷¹ Vgl. *Roeser*, in: *Berliner Kommentar, BauGB*, § 171c Rn 6 (5. Lfg. 2005).

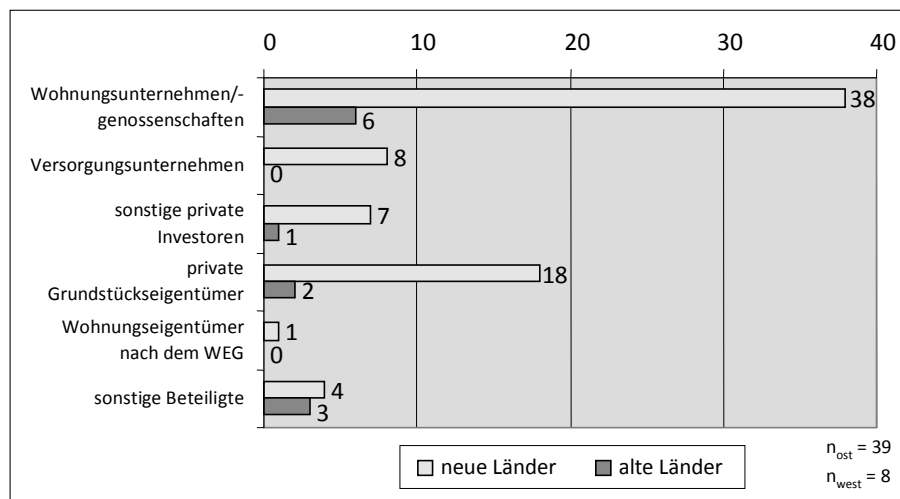


Abbildung 3.16: Vertragspartner der Gemeinde bei Stadtumbauverträgen nach § 171c BauGB, eigene Erhebung.³⁷²

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass knapp 94 % der Gemeinden Stadtumbauverträge mit Wohnungsunternehmen bzw. –genossenschaften abgeschlossen haben, gefolgt von privaten Grundstückseigentümern (43 %). Erwartungsgemäß lag der Vertragsabschluss mit anderen Vertragspartnern deutlich unter diesen Werten. Neben den in der Tabelle genannten Vertragspartnern wurden in der Umfrage die Stadt als Eigentümerin, der Bund, die Stadtentwicklungsgesellschaft, das Landratsamt sowie Nutzer bei Zwischennutzungen (z.B. Künstler) angegeben.

In Bezug auf etwaige Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern ist festzustellen, dass im Westen bisher keine Verträge mit Versorgungsunternehmen geschlossen worden sind, auch wenn die kleine Stichprobe sicherlich nicht repräsentativ ist. Der Grund hierfür liegt darin, dass großflächige Rückbauvorhaben bisher noch nicht erfolgt sind, die eine Anpassung der städtischen Infrastruktur erforderlich gemacht hätten.³⁷³

Gegenstände eines Stadtumbauvertrags können Vereinbarungen über die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen innerhalb einer bestimmten Frist und die Kostentragung für den Rückbau, Vereinbarungen über den Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44 BauGB sowie Regelungen zum Ausgleich der Lasten zwischen den beteiligten Eigentümern in einem Stadtumbaugebiet sein (vgl. nachstehende Abbildung).

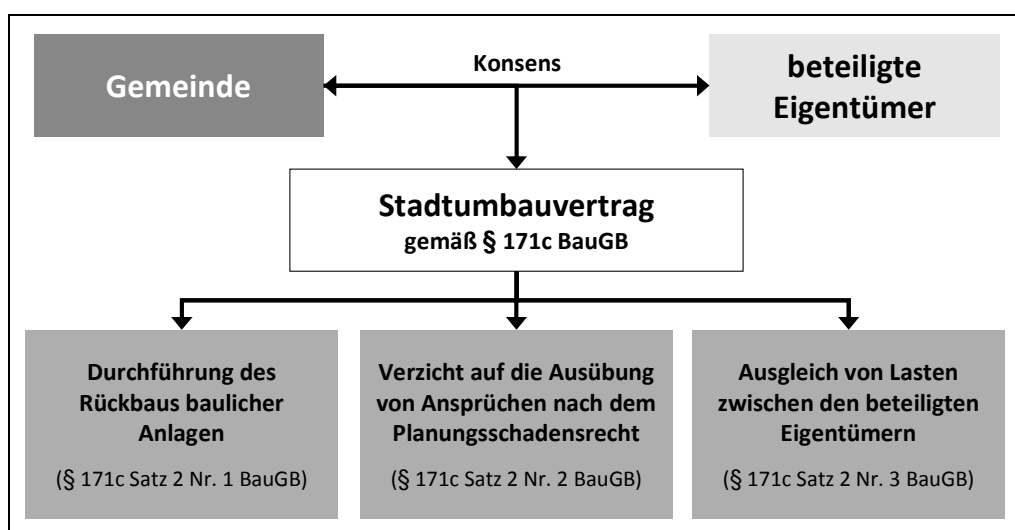


Abbildung 3.17: Der Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB.

³⁷² Das n gibt die Zahl der Städte und Gemeinden an, die im Rahmen der schriftlichen Befragung auf Frage 5 geantwortet haben (ost: neue Bundesländer; west: alte Bundesländer). Vgl. hierzu ausf. Anhang B.2.

³⁷³ So die einhellige Aussage der im Rahmen der Untersuchung befragten Experten.

Da die Aufzählung nach § 171c Satz 2 BauGB nicht abschließend ist, können mögliche Vertragsgegenstände insbesondere auch die Regelung von Zwischennutzungen sowie weitere Regelungen sein, die sich aus der Besonderheit des jeweiligen Stadtumbaugebietes und der zukünftigen Nutzung des Grundstücks nach dem Freiwerden der Flächen durch den Rückbau ergeben. Hierzu zählen auch Ausschlussnutzungen oder ein Verzicht auf die Ausübung von Baurecht.

Vor dem Hintergrund der möglichen Vertragsgegenstände ist in der Stadtumbaupraxis allerdings festzustellen, dass vom durch das EAG Bau 2004 eingeführten Stadtumbauvertrag in einigen Fällen noch kein Gebrauch gemacht wird.

Eine bereits im Jahr 2004 durchgeführte Umfrage des *Deutschen Instituts für Urbanistik* (Difu) hat zwar ergeben, dass 48 von 83 befragten Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages in den neuen Ländern städtebauliche Verträge mit Eigentümern oder Wohnungsunternehmen zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen abgeschlossen haben, doch bezogen sich 85 % der vertraglichen Regelungen auf die Vergabe von Fördermitteln im Zusammenhang mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ (41 Nennungen bei 48 Städten).³⁷⁴ Während auch Rückbaumaßnahmen zu den häufig genannten Vertragsinhalten zählten (in 40 von 48 Fällen), so waren Regelungen zum Verzicht auf Entschädigungsansprüche (in 14 Fällen) sowie zum Lastenausgleich (in einem Fall) deutlich seltener zu verzeichnen.

Zwei Jahre später kam eine Umfrage des *Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung* (IRS) zu einem ähnlichen Ergebnis: „In 86 % der Kommunen, die Stadtumbauverträge anwenden, ist der Vertragsgegenstand die Regelung der Fördermittelvergabe zwischen der Kommune und den Wohnungseigentümern bzw. den Trägern der technischen Infrastruktur.“³⁷⁵ Im Gegensatz zur Befragung des Difu wird allerdings auch festgestellt, dass immer häufiger der Verzicht auf Entschädigungsansprüche und die Verteilung von Kosten für Stadtumbaumaßnahmen vertraglich geregelt werden.

In Anbetracht der neuerlichen Umfrage konnten diese Ergebnisse im Wesentlichen bestätigt werden, auch wenn die Beurteilung drei Jahre nach Kodifizierung des Stadtumbauvertrags etwas weniger optimistisch ausfällt. So ist mit Blick auf Abbildung 3.18 zwar festzustellen, dass bei der Frage nach dem Vertragsgegenstand 97 % der hierauf antwortenden Gemeinden angegeben haben, dass sie Vereinbarungen zum Rückbau abgeschlossen haben, die anderen Vertragsinhalte jedoch deutlich unter diesem Wert liegen.

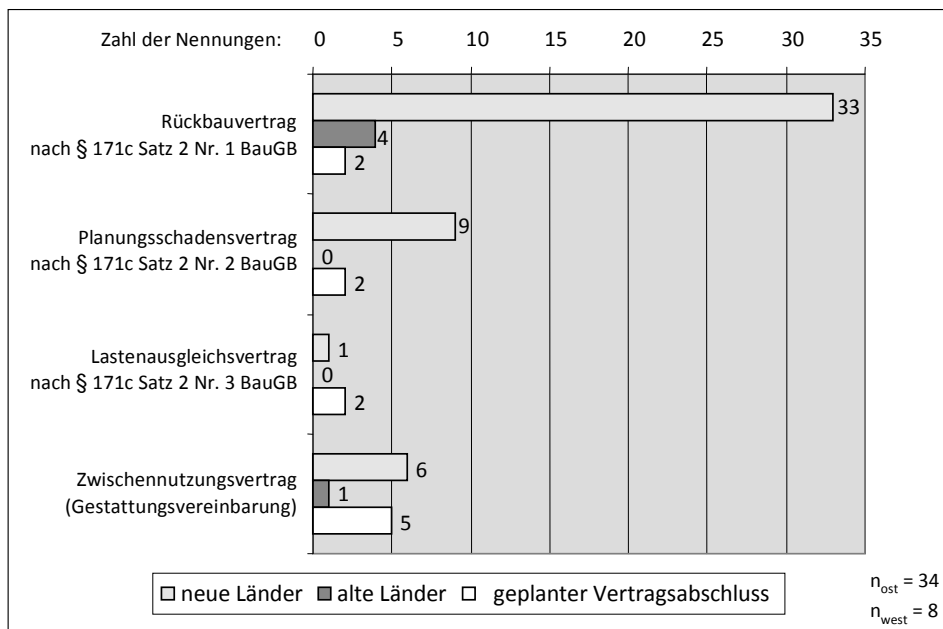


Abbildung 3.18: Vertragsgegenstände beim Stadtumbauvertrag, eigene Erhebung.³⁷⁶

³⁷⁴ Vgl. zu den Umfrageergebnissen ausf.: http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difu-berichte/4_04/artikel06.shtml.

³⁷⁵ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 67.

³⁷⁶ In der Fragebogenaktion wurden weitere Vertragsgegenstände abgefragt, die allerdings erst in Abschnitt 3.4.4.6 behandelt werden sollen. Bzgl. der ausf. Umfrageergebnisse vgl. wiederum Anhang B.2.

Die Regelung von Planungsschäden ist in nur 9 von 42 Fällen erfolgt, ein Lastenausgleich ist sogar in nur einer Gemeinde in den neuen Bundesländern zustande gekommen. Auch die in der Fachliteratur umfangreich beschriebene Möglichkeit von Zwischennutzungen,³⁷⁷ die in § 171c BauGB allerdings nicht explizit genannt wird, findet in Form von Verträgen nur in 16 % der Gemeinden Anwendung.³⁷⁸ Des Weiteren haben 70 % der ostdeutschen Gemeinden angegeben, dass sie förderrechtliche Verträge nutzen, also landesrechtlich vorgegebene vertragliche Regelungen bezüglich der Vergabe von Fördermitteln.³⁷⁹

In Bezug auf die Größenordnung der **Vorteile des Stadtumbauvertrags** für die Vertragspartner sind im Vergleich zum städtebaulichen Vertrag (z.B. im Rahmen der Baulandausweisung) sicherlich Abstriche zu machen. Auch wenn die vertraglichen Regelungen im Stadtumbau gleichfalls auf Freiwilligkeit basieren, so übt die demografische, wirtschaftliche und städtebauliche Situation auf beide Seiten jedoch einen gewissen Zwang zum Handeln aus. Insbesondere im Zusammenhang großflächiger Rückbauvorhaben geht es hier im Wesentlichen um eine Verteilung von Lasten und um eine Reduzierung von Nutzungsmöglichkeiten, im Zuge derer die Verträge zu einer Minderung der Belastungen führen sollen.

Dennoch kann durch die Verträge erreicht werden, dass die notwendigen Stadtumbaumaßnahmen zügiger durchgeführt werden, was letztendlich Kosteneinsparungen für beide Seiten bedeutet. Sofern aus Sicht der Gemeinde keine gemeindeeigenen Wohnungsunternehmen Vertragspartner sind, wird dieser „Gewinn“ aufgrund der bereitgestellten Fördermittel aber eher indirekt ausfallen, z.B. in Form einer Senkung des Wohnungsleerstandes bzw. Attraktivierung und Aufwertung bestimmter Gebiete einschließlich eines nicht unbeträchtlichen Imagegewinns. Für den privaten Partner wiederum können sich finanzielle (Beseitigung von unwirtschaftlichen Wohnungsbeständen, Erhöhung der Bodenwerte) sowie rechtliche Vorteile (bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines bestimmten Vorhabens/einer neuen Grundstücksnutzung im Stadtumbaugebiet) ergeben.

Vertragspartner	Interessenlagen im Rahmen des Stadtumbaus
Gemeinde als Hoheitsträger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsetzung des städtebaul. Entwicklungskonzeptes nach § 171b Abs. 2 BauGB ▪ Vorrang vertraglich geregelter freiwilliger Zusammenarbeit vor hoheitlichem Zwang ▪ Stabilisierung/Aufwertung der von Abstiegsprozessen betroffenen Gebiete ▪ Arbeits- und Finanzierungsentlastung ▪ Beschleunigung der Realisierung von Stadtumbauvorhaben
private/-r Akteur/-e: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wohnungsunternehmen ▪ Versorgungsunternehmen ▪ Grundstückseigentümer ▪ Mieter, Pächter ▪ sonstige Betroffene 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beseitigung von Überkapazitäten im Wohnungsbestand ▪ Schaffung einer neuen Grundstücksnutzung ▪ Lösung der Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik ▪ beschleunigte Realisierung des Vorhabens ▪ Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeit am Stadtumbauprozess ▪ Wettbewerbsüberlegungen

Tabelle 3.12: Motivationsgründe für den Abschluss von Stadtumbauverträgen.³⁸⁰

Trotz der genannten Vorteile werden Interessenskonflikte zwischen der öffentlichen und privaten Seite immer wieder dazu führen, dass vertragliche Vereinbarungen im Rahmen des komplexen Stadtumbauprozesses nicht zustande kommen.³⁸¹ Das Ziel der nachfolgenden Abschnitte besteht folglich darin, diese Schwierigkeiten anhand der jeweils möglichen Vertragsgegenstände aufzuzeigen und Empfehlungen zu geben, die die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten erhöhen können.

³⁷⁷ Vgl. hierzu u.a. *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, *Goldschmidt/Taubenek*, BauR 2005, S. 1568ff., *Heck/Will*, DfK 1/2007, S. 24ff. sowie *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.)*, Urban Pioneers.

³⁷⁸ Ein Grund hierfür mag darin liegen, dass sich Zwischennutzungen insb. in großen Städten „rechnen“, sich an der Umfrage aber vor allem kleine Gemeinden beteiligt haben. Vgl. hierzu aber ausf. Abschnitt 3.4.3.5.

³⁷⁹ Vgl. hierzu die Beantwortung von Frage 8 im Anhang B.2.

³⁸⁰ Abbildung in Anlehnung an die Übersicht zu städtebaulichen Verträgen bei: *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städttebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 26.

³⁸¹ Vgl. zu den Schwierigkeiten der Konsensfindung insb. auch Abschnitt 2.3.4.

3.4.4.2 Rückbau und Kostentragung

In Anbetracht der mehr als eine Millionen leer stehenden Wohnungen in Ostdeutschland betrifft der erste Vertragsgegenstand gemäß § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB den **Hauptanwendungsfall** der gegenwärtigen Stadtumbaupraxis.³⁸² Diese Behauptung wird durch die im Zusammenhang mit dieser Arbeit durchgeführten schriftlichen Befragung ausdrücklich bestätigt, in deren Rahmen 33 von 34 auf die Frage nach den Vertragsinhalten antwortenden ostdeutschen Gemeinden angegeben haben, dass sie Vereinbarungen über die Durchführung des Rückbaus³⁸³ baulicher Anlagen innerhalb einer bestimmten Frist und die Kostentragung für den Rückbau getroffen haben.³⁸⁴ Die Vorschrift bezieht sich damit auf die Regelung in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB, wonach Stadtumbaumaßnahmen dazu beitragen sollen, dass einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden.

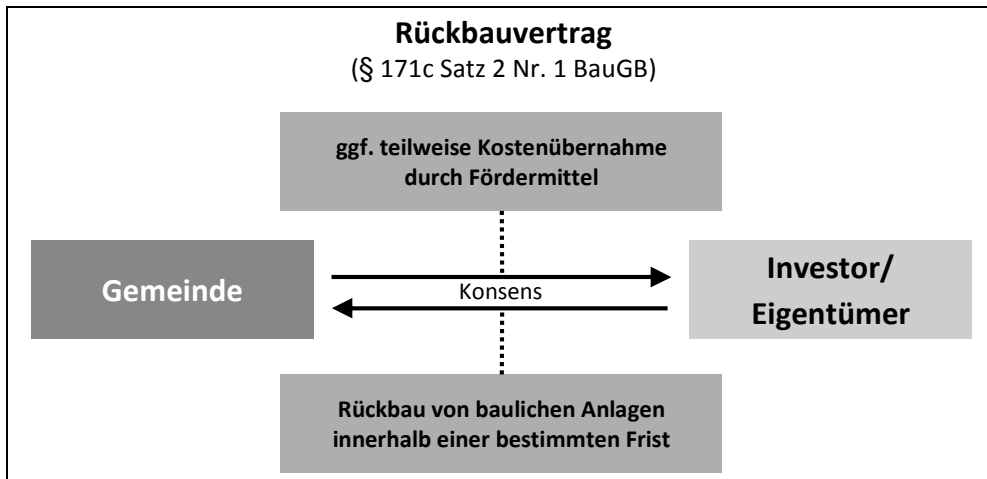


Abbildung 3.19: Der Rückbauvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB.

In der Regel wird sich im Rückbauvertrag ein Eigentümer gegenüber der Gemeinde dazu verpflichten, ein oder mehrere bauliche Anlagen abzureißen, die im städtebaulichen Entwicklungskonzept der Gemeinde für den Rückbau bestimmt sind. Zumeist wird es sich hierbei um Gebäude in Rückbau- oder Neuentwicklungsgebieten handeln, aber auch vereinzelte Abrisse in Umstrukturierungs- und Erhaltungsgebieten sind denkbar. Fallen städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Notwendigkeiten für den Rückbau zusammen, was in der bisherigen vertraglichen Praxis des Stadtumbaus regelmäßig der Fall war, dürfte sich die Konsensfindung zwischen den beiden Verhandlungspartnern als nicht allzu schwierig gestalten. Bei diesen Fallkonstellationen ergibt sich eine Win-win-Situation für beide Vertragspartner dadurch, dass die Gemeinde den strukturellen Wohnungsleerstand vermindern und damit städtebauliche Missstände beseitigen kann, wohingegen sich die Wohnungswirtschaft Vermögensvorteile durch den Rückbau erhofft (z.B. durch Minderung der Leerstandskosten bzw. eine rentierliche Nachnutzung der freigelegten Flächen).³⁸⁵

Probleme ergeben sich dort, wo der Rückbau städtebaulich zwar wünschenswert ist (z.B. in Stadtrandlagen), die ökonomischen Überlegungen der Eigentümer einen Abriss aber nicht gebieten. Das kann der Fall sein, wenn auf den Wohngebäuden noch Altverbindlichkeiten lasten oder die noch vorhandene Mieterbelegung einen betriebswirtschaftlich sinnvollen Betrieb weiterhin zulässt.

Damit im Zusammenhang stehen somit immer Überlegungen zur **Kostentragung** einschließlich einer eventuellen Förderung der Rückbaumaßnahmen. Der Stadtumbaupvertrag geht davon aus, dass die Vertragsparteien Kostenregelungen dem Grunde wie der Höhe nach selbst treffen können (vgl. Regelungsbeispiel im Anhang C.1).³⁸⁶ Der Eigentümer trägt zwar die Kosten des Rückbaus, jedoch sind Förderungen möglich, wenn sie städtebaulich begründet sind und zur Durchsetzung eines vom Allgemeinwohl geforderten

³⁸² Vgl. auch *Fieseler*, in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171c BauGB Rn 4 (44. Lfg. 2007), der allerdings auch den Vertragsgegenstand nach § 171c Satz 2 Nr. 2 BauGB mit einbezieht.

³⁸³ Der Rückbau umfasst nicht nur den vollständigen Gebäudeabriss, sondern auch den Teilrückbau von Gebäuden, vgl. *Roesser*, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 171c Rn 11 (5. Lfg. 2005).

³⁸⁴ Vgl. zu den Ergebnissen in den alten Bundesländern Anhang B.2.

³⁸⁵ Vgl. auch *Goldschmidt*, BauR 2006, S. 318ff., 321 sowie bestätigende Aussagen im Rahmen der durchgeführten Expertengespräche (Anhang A).

³⁸⁶ Vgl. *Fieseler*, in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171c BauGB Rn 4 (44. Lfg. 2007).

Rückbaus dienen.³⁸⁷ Die Förderung wird dann in der Regel als Höchstbetragszuschuss mit Verwendungsnachweis gewährt. § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB begründet allerdings keinen Rechtsanspruch des Eigentümers gegenüber der Gemeinde auf Förderung des Rückbaus, dieser kann erst mit einem bestandskräftigen Förderbescheid der Gemeinde oder einem rechtswirksam geschlossenen Fördervertrag erwachsen.³⁸⁸

Allerdings kann sich die Gemeinde auch außerhalb der Förderregelungen zu einer (teilweisen) Kostenübernahme verpflichten, und zwar etwa dann, wenn sie sich als Gegenleistung einen zeitlich begrenzten Verzicht auf eine an sich zulässige bauliche Nutzung des Grundstücks versprechen lässt, um in der Zwischenzeit durch Erlass oder Änderung eines Bebauungsplans Voraussetzungen für eine neue Nutzung des Grundstücks zu schaffen.³⁸⁹

In Bezug auf **zeitliche Durchführung des Rückbaus** gibt § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB vor, dass dieser „in einer bestimmten Frist“ durchzuführen ist. Diese Frist richtet sich grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalls, wobei landesrechtliche Vorgaben zu ggf. erforderlichen Ausschreibungsverfahren nach der VOB/A und haushaltsrechtliche Bestimmungen zur Abrechnung der gewährten Förderung zu berücksichtigen sind.³⁹⁰

Aufbauend auf den genannten Vertragsgegenständen sind ergänzende vertragliche Regelungen denkbar, wie z.B. der Freizug der baulichen Anlage, soweit dieser noch erforderlich ist, die ordnungsgemäße Entsorgung des Abbruchmaterials, Sicherungsmaßnahmen an abgetrennten Ver- und Entsorgungsleitungen sowie die anschließende Herrichtung des Grundstücks. Damit kommt es ggf. zu inhaltlichen Überschneidungen mit den Regelungen der § 171c Satz 2 Nr. 2 und 3 BauGB.

Ein Regelungsbeispiel zum Rückbauvertrag befindet sich im Anhang C.1.

3.4.4.3 Verzicht auf die Ausübung von Planungsschadensansprüchen

Nach § 171c Satz 2 Nr. 2 BauGB kann in einem Stadtumbauvertrag auch der Verzicht der Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44 BauGB vereinbart werden. Eine weitere rechtliche Grundlage ergibt sich aus der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2007, in der es in Art. 6 Abs. 4 heißt:³⁹¹

„Die Förderung des Rückbaus mit Zuschüssen setzt den Verzicht des Grundstückseigentümers auf mögliche planungsschadensrechtliche Entschädigungsansprüche im Rahmen der Aufwertung von Stadtquartieren voraus.“

Danach dürfte der Anlass für eine entsprechende Verzichtserklärung des betroffenen Eigentümers regelmäßig ein Antrag auf Städtebauförderungsmittel sein.³⁹² Hintergrund dieser Regelung ist, dass der Eigentümer nicht auf der einen Seite Zuschüsse für die Beseitigung von baulichen Anlagen erhalten kann, auf der anderen Seite aber Entschädigungen aus einer damit verbundenen Bodenwertminderung einfordern kann.³⁹³

Der Verzicht auf Ansprüche nach dem Planungsschadensrecht wird oftmals dann unerlässlich sein, wenn freigelegte Grundstücke einer anderweitigen Nutzung zugeführt werden sollen.³⁹⁴ Zur Erreichung dieses Ziels wird die Gemeinde nicht selten einen bestehenden Bebauungsplan aufheben, ändern oder ergänzen müssen, im Zuge dessen die künftige Bebaubarkeit des Grundstücks eingeschränkt oder gar nicht mehr zulässig ist. Hat ein Eigentümer allerdings im berechtigten Vertrauen auf den Bestand des Bebauungsplans schon Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten getroffen, die sich aus dem Bebauungsplan ergeben, so kann dieser nach **§ 39 BauGB** eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Voraussetzung hierfür ist, dass sich ein Wertverlust aus der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans ergeben hat. Letztendlich dient der vertragliche Verzicht auf die Anspruchsgrundlage nach § 39 BauGB also dazu, dass der Eigentümer vom Zeitpunkt des Vertragsabschlusses an *kein* berechtigtes Vertrauen mehr auf den Fortbestand eines Bebauungsplans hat.³⁹⁵

³⁸⁷ So Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 171c Rn 5.

³⁸⁸ Somit stellt § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB keine Kostenerstattungsvorschrift dar. Vgl. Fieseler, in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171c BauGB Rn 4 (44. Lfg. 2007).

³⁸⁹ Vgl. Roeser, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 171c Rn 11 (5. Lfg. 2005) sowie Goldschmidt, BauR 2004, S. 1402ff., 1408.

³⁹⁰ Vgl. Fieseler, in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171c BauGB Rn 4 (44. Lfg. 2007).

³⁹¹ Vgl. VV-Städtebauförderung 2007 vom 13. Februar 2007/25. Mai 2007.

³⁹² Vgl. Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 205.

³⁹³ So Schmidt-Eichstaedt, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 171c Rn 16 (62. Lfg. 2007).

³⁹⁴ So bereits BT-Drucksache 15/2250 (17.12.2003), S. 60.

³⁹⁵ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 171c Rn 18 (62. Lfg. 2007).

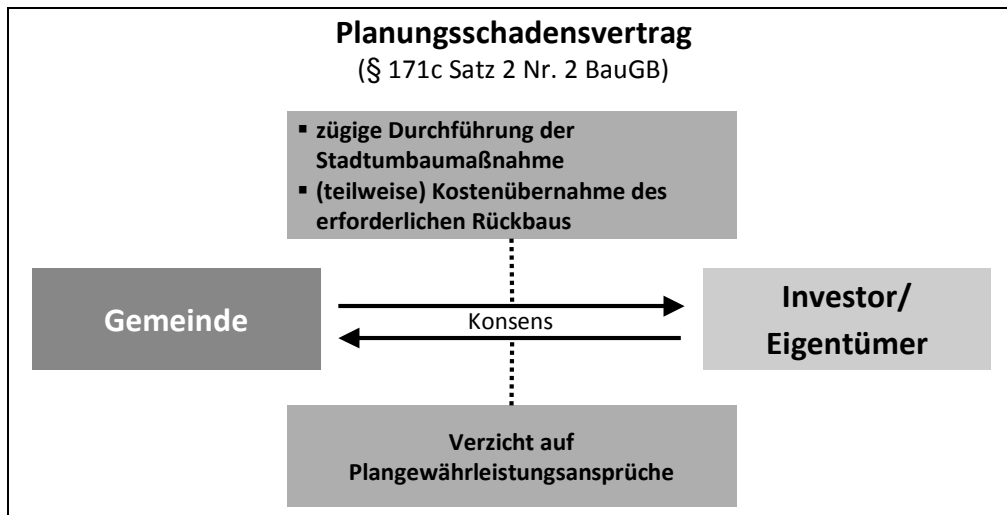


Abbildung 3.20: Der Planungsschadensvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 2 BauGB.

Nach der Systematik des Planungsschadensrechts sind neben Entschädigungen für Vertrauensschäden weitere Fallkonstellationen zu unterscheiden, die im Rahmen des Stadtumbaus zur Anwendung kommen können.

So regelt etwa **§ 40 BauGB** die Entschädigung des Grundeigentümers für Planungsschäden, die dadurch entstehen, dass in einem Bebauungsplan gegenüber dem Eigentümer des betroffenen Grundstücks fremdnützige, insbesondere im Interesse der Allgemeinheit ergehende Festsetzungen getroffen werden. Im Stadtumbau dürfte diese Entschädigungspflicht nur in seltenen Einzelfällen eintreten, da notwendig gewordene Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen in der Regel ohne Planaufstellung auskommen. Eine vereinzelte Anwendung kann sich in Umstrukturierungs- und Neuentwicklungsgebieten ergeben, in denen die Herstellung von öffentlichen Grün- und Freiflächen oder anderweitigen öffentlichen Einrichtungen (z.B. Flächen für Sport- und Spielanlagen) durch Festsetzungen eines Bebauungsplans gesichert werden sollen. Ein Entschädigungsanspruch infolge der Herabzonung entsteht allerdings nur dann, wenn und soweit der Eigentümer durch die Festsetzung einen Vermögensnachteil erlitten hat, der spürbar (fühlbar) und nicht unerheblich ist.³⁹⁶ Wenn und soweit es dem Eigentümer mit Rücksicht auf Festsetzung oder Durchführung des Bebauungsplans wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten, kann er auch eine Übernahme der Flächen durch die Gemeinde verlangen, § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB.

Des Weiteren kann sich eine Entschädigungspflicht gemäß **§ 41 Abs. 2 BauGB** ergeben, wenn im Bebauungsplan Bindungen für Bepflanzungen festgesetzt werden sollen, z.B. als Folge der zur Bewältigung des Stadtumbaus nicht mehr benötigten Bauflächen.

Sofern es sich bei Aufhebungen und Einschränkungen der zulässigen baulichen Nutzung in Bezug auf die Differenz zwischen dem Grundstückswert vor und nach der (Stadtumbau-)Planung der Gemeinde nicht nur um eine unwesentliche Wertminderung des Grundstücks handelt,³⁹⁷ kann der Grundstückseigentümer zudem eine Entschädigung nach Maßgabe des **§ 42 BauGB** verlangen. Die Regelung, die für eine nach §§ 30, 34 oder 35 BauGB zulässigen Nutzung gilt, kann im Stadtumbau eine besondere Bedeutung erlangen, da es in den meisten Stadtumbaugebieten zu einer Veränderung der baulichen Nutzungsmöglichkeiten oder gar zur vollständigen Aufhebung von Baurechten kommt.³⁹⁸

Fraglich ist allerdings, inwieweit die Wertminderung hiervon betroffener Grundstücke aufgrund des vorhandenen Leerstands wirklich erheblich ist. Eine Entschädigung für die Herabsetzung der Nutzbarkeit kommt beispielsweise wohl nicht in Betracht, falls ein vielgeschossiges Wohngebäude am Stadtrand, das nicht mehr nachfragegerecht ist, durch eine Umplanung (z.B. auf drei Geschosse) wieder marktgängig gemacht wird. Trotz Herabzonung erhöht sich hierdurch ggf. sogar der Verkehrswert.

³⁹⁶ Vgl. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 40 Rn 6.

³⁹⁷ Nach ständiger Rechtsprechung dürften Wertminderungen des Grundstücks von mehr als 10 % nicht unwesentlich sein, vgl. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 42 Rn 6.

³⁹⁸ So auch Schäfer/Lau, in: *MSWV Brandenburg (Hrsg.)*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, S. 55.

Nicht erfasst werden durch den Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44 BauGB diejenigen Fälle, in denen ein flächenhafter Rückbau die planungsrechtliche Situation eines Grundstücks so verändert, dass eine ehemals zulässige Bebaubarkeit in einem unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB plötzlich entfällt. Das vorher im Innenbereich gelegene Grundstück ist folglich zum Außenbereichsgrundstück nach § 35 BauGB degradiert worden, wofür das Planungsschadensrecht keine Entschädigungsansprüche vorsieht. Damit erfassen die §§ 39 bis 44 BauGB allein die Änderungen, die auf planerischen Eingriffen in die Bodennutzbarkeit (Umzonungen oder Herabzonungen) beruhen; ein Rückbau allein kann noch zu keinen Planungsschadensansprüchen führen.

Damit wären mögliche Anwendungsfälle des Verzichts auf die Ausübung von Planungsschadensansprüchen in erster Linie Stadtumbaugebiete, die durch einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan überplant sind. Diese Ausgangssituation wird in der Praxis nicht immer gegeben sein. Festzustellen ist allerdings auch, dass die vorgenannten Entschädigungsgründe häufig gerade die Ursache dafür bilden, dass die Gemeinden in Stadtumbaugebieten bisher oftmals auf eine – an sich sinnvolle – Bauleitplanung zur Durchführung des Rückbaus verzichten. Um bei bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich möglicher Planungsschäden Abhilfe zu schaffen, bietet der sog. „Planungsschadensvertrag“ nach § 171c Satz 2 Nr. 2 BauGB die Möglichkeit, vertragliche Regelungen zu schließen, in denen sich Eigentümer zum Verzicht auf etwaige Planungsschadensansprüche verpflichten.

Ob die Wertminderungen allerdings tatsächlich so hoch und die sich daraus ergebenden Planungsschäden wirklich so erheblich sind, wie *Dransfeld* und *Pfeiffer* anmahnen,³⁹⁹ darf allerdings bezweifelt werden.

Zum einen ist in Stadtumbaugebieten, und zwar insbesondere in Rückbaugebieten, festzustellen, dass die Boden- und Gebäudewerte auf einem niedrigen Niveau verharren. Regelmäßig führen unsanierte und leer stehende Gebäude sogar dazu, dass der Grundstückswert gegen Null tendiert, was zur Folge hat, dass sich ein Abriss eher wertsteigernd auswirken würde. Planungsschäden nach § 42 BauGB dürften folglich in vielen Stadtumbaugebieten gar nicht oder nur in geringem Maße auftreten, so dass die Finanzierung von Stadtumbaumaßnahmen damit nicht per se in Frage gestellt werden kann.⁴⁰⁰

Gewichtiger dürfte aber noch das Faktum sein, dass **§ 43 Abs. 4 BauGB** bei bestimmten Missständen Bodenwerte von der Entschädigung ausschließt. Die Vorschrift besagt, dass Bodenwerte nicht zu entschädigen sind, soweit sie darauf beruhen, dass die zulässige Nutzung auf einem Grundstück den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der auf dem Grundstück oder im umliegenden Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht oder in einem Gebiet städtebauliche Missstände im Sinne von § 136 Abs. 2 und 3 BauGB bestehen und die Nutzung des Grundstücks zu diesen Missständen wesentlich beiträgt. Diese Sachlage hat zur Folge, dass in vielen Stadtumbaugebieten keine Entschädigungsansprüche betroffener Eigentümer gegeben sein dürften, zumindest insoweit die in § 43 Abs. 4 BauGB genannten Voraussetzungen erfüllt sind.⁴⁰¹

Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte schriftliche Befragung bestätigt die oftmals fehlende Notwendigkeit zum Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44 BauGB, da lediglich neun Städte und Gemeinden angaben, dass der Abschluss von Planungsschadensverträgen erfolgt ist.⁴⁰² Sofern in der Praxis doch vertragliche Vereinbarungen im Hinblick auf Entschädigungsansprüche zur Anwendung kamen, wurden diese häufig in Verbindung mit der Auszahlung von Fördermitteln zum Rückbau getroffen.

Rückbauvertrag mit Erklärung zum Verzicht auf Planungsschadensansprüchen

§ X Verpflichtungen des Eigentümers

Der Eigentümer verzichtet hiermit unwiderruflich auf mögliche planungsschadensrechtliche Entschädigungsansprüche, die aufgrund der Beseitigung der Gebäude, der Aufhebung oder der Änderung des Planungsrechtes für das betreffende Grundstück entstanden sind oder entstehen können.

Tabelle 3.13: Regelungsvorschlag für einen Verzicht auf Planungsschadensansprüche innerhalb eines Rückbauvertrags.

³⁹⁹ *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 55.

⁴⁰⁰ Vgl. hierzu bereits *Dieterich/Koch*, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 344ff., 346.

⁴⁰¹ So zu Recht *Goldschmidt*, BauR 2004, S. 1402ff., 1409 sowie *Roeser*, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 171c Rn 12 (5. Lfg. 2005).

⁴⁰² Neun von 42 auf Frage 6 antwortende Städte und Gemeinden haben angegeben, dass sie Planungsschadensregelungen getroffen haben. Vgl. zu den ausf. Ergebnissen Anhang B.2.

3.4.4.4 Lastenausgleich zwischen den beteiligten Eigentümern

Gemäß § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB kann in einen Stadtumbauvertrag auch der Ausgleich der Lasten zwischen den beteiligten Eigentümern in einem Stadtumbaugebiet geregelt werden. Vorab ist zu klären, um welche Lasten es sich hierbei handelt, in welchen Gebieten der Ausgleich stattfinden kann und welche grundsätzlichen Problemlagen damit verbunden sind.

a) Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik im Stadtumbau

Schon die Definition der *Bundestransferstelle Stadtumbau Ost* legt die Problematik des Lastenausgleichs nahe. Sie beschreibt den Lastenausgleich lediglich als einen *Versuch*, die durch Leerstand hervorgerufenen unterschiedlichen Belastungen für Wohnungsunternehmen im Rahmen des Stadtumbaus finanziell auszugleichen.⁴⁰³ Demnach beinhaltet die Begriffserklärung bereits eine Einschränkung, die in der Stadtumbaupraxis leider immer noch Realität ist: Der vom Gesetzgeber angeregte Ausgleich ist, soweit ersichtlich, durch Vertrag noch nirgendwo zustande gekommen.⁴⁰⁴

Warum dies so ist, kann auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden, wobei an dieser Stelle die fünf wichtigsten **Problemlagen** genannt seien:

1. Vielzahl an Beteiligten mit divergierenden Interessenlagen.
2. Mitwirkung der Beteiligten nur auf freiwilliger Basis.
3. „Wer sich zuerst bewegt, hat verloren“.
4. Hoher Konkretisierungsgrad der städtebaulichen Entwicklungskonzepte.
5. Fehlendes allgemeingültiges Modell für einen Lastenausgleich.

Grundsätzlich sind vom Lastenausgleich alle Akteure innerhalb einer bestimmten räumlichen Ebene (z.B. Gemeindegebiet, Stadtumbaugebiet) betroffen, die über Eigentum an Grundstücken verfügen und infolge der demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen mit Wohnungsleerständen und Wertverlusten ihrer Grundstücke und Immobilien zu kämpfen haben. Da es sich beim Stadtumbau aber nicht nur um eine Verteilung von Verlusten handelt, sondern aufgrund von Aufwertungsmaßnahmen durchaus auch (stadtumbaubedingte) Wertsteigerungen erzielt werden können,⁴⁰⁵ ist richtigerweise von einem *Vorteils- und Lastenausgleich* zu sprechen. Idealerweise müsste ein gerechter Ausgleich der Vorteile und Lasten allerdings zwischen einer relativ großen Anzahl an Eigentümern vorgenommen werden, was in Form von unverbindlichen Absprachen oder vertraglichen Vereinbarungen aber nicht praktikabel ist. Zu nennen sind hier nur die divergierenden Interessenlagen einer heterogenen Eigentümerstruktur (Gemeinde, private Kleineigentümer, Wohnungsunternehmen) im Stadtumbauprozess, die selten dazu führen werden, dass eine Konsensfindung auf großer Maßstabsebene stattfinden kann.⁴⁰⁶

Sodann ist zu klären, ob es zweckmäßiger wäre, einen Vorteils- und Lastenausgleich mit hoheitlichen Mitteln, z.B. im Rahmen einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, herbeizuführen. Der Vorteil einer solchen Lösung läge darin, dass auch solche Eigentümer in das Verfahren einbezogen werden könnten, die von der Marktberäumung profitieren, selbst aber keine Rückbaumaßnahmen durchführen und auch Ausgleichsleistungen an benachteiligte Eigentümer verweigern. Die gefundene Lösung hätte damit aber nicht mehr den im Stadtumbau bevorzugten konsensualen bzw. freiwilligen Charakter, so dass sich (bisher) noch keine Praxisbeispiele finden, in denen ein solcher Ausgleich tatsächlich realisiert wurde.⁴⁰⁷

Somit ist in der Stadtumbaupraxis weiterhin häufig eine Abwartehaltung seitens der Wohnungsunternehmen zu konstatieren, in der Hoffnung, zu den Gewinnern des anderweitig realisierten Abrisses zu zählen (sog.

⁴⁰³ Vgl. <http://www.stadtumbau-ost.info/> (Stand: 4.10.2007). Etwas komplizierter wird der Lastenausgleich von *Goldschmidt und Terboven* in ZfIR 2005, S. 597ff., 597 definiert: „Der Ausgleich von Lasten zwischen beteiligten Eigentümern ist ein Verfahren, bei dem Ausgleichsabgaben durch Eigentümer (begünstigter Eigentümer) erfolgen, deren Grundstücke eine positive Wertentwicklung im Rahmen des Stadtumbaus erfahren, an Eigentümer (belasteter Eigentümer), deren Grundstücke eine Wertminderung in diesem Zusammenhang erfahren. Diese erhalten eine Ausgleichsleistung in Form von Geld, oder nach Möglichkeit in Form von Grundstücken oder anderen geldwerten Leistungen.“

⁴⁰⁴ Statt vieler: *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 265. Vgl. einschränkend hierzu Teil c): Eine im Rahmen der eigenen Erhebung befragte Gemeinde hat angegeben, dass sie einen solchen Vertrag abgeschlossen hat.

⁴⁰⁵ Vgl. hierzu insb. Abbildung 3.9 (Szenarien zum Wertschöpfungspotential von Stadtumbaumaßnahmen).

⁴⁰⁶ Vgl. hierzu bereits Abschnitt 2.2.

⁴⁰⁷ Vgl. zum Vorteils- und Lastenausgleich im Rahmen des Sanierungsrechts ausf. Abschnitt 3.5.2.1.

Trittbrettfahrersyndrom).⁴⁰⁸ Diese Erwartungshaltung beruht darauf, dass die Kapazitätsverringerung zu einer Stabilisierung der Bodenwerte und Mieten führen kann, mehr aber noch, dass die verbleibenden Mieter von den Abrissobjekten in die eigenen Bestände umziehen. Die sich aktiv am Rückbau beteiligenden „Verlierer“ haben dagegen nicht nur die Kosten dieser Maßnahme zu tragen, sie büßen zudem noch Einnahmen ein (vgl. hierzu auch Tabelle 3.14).⁴⁰⁹ Damit ist indirekt bereits eine weitere Schwierigkeit auf der Suche nach einer Lösung des Vorteils- und Lastenausgleichs genannt: Wie kann ein kausaler Zusammenhang zwischen der Beseitigung bestimmter Wohnungen und der Aufwertung des vom Rückbau profitierenden Umfeldes nachgewiesen und quantifiziert werden?⁴¹⁰

	B reißt ab	B reißt nicht ab
A reißt ab	A = 3, B = 3	A = 0, B = 5
A reißt nicht ab	A = 5, B = 0	A = 1, B = 1

Tabelle 3.14: Problematik des Vorteils- und Lastenausgleichs im Stadtumbau („Gefangenendilemma“⁴¹¹).⁴¹²

Eine weitere Problematik ergibt sich dadurch, dass in nahezu allen vom Stadtumbau betroffenen Städten und Gemeinden bereits städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 171b Abs. 2 BauGB aufgestellt und beschlossen sind. Durch den hohen räumlichen und quantitativen Konkretisierungsgrad der geplanten Rückbaumaßnahmen ist der Verhandlungsspielraum für konsensuale Ausgleichslösungen oftmals schon derart eingengt, dass vertragliche Regelungen zwischen den Beteiligten zum Scheitern verurteilt sind.⁴¹³ Zwar wurden die Akteure der Wohnungswirtschaft an der Erarbeitung zahlreicher Stadtumbaukonzepte beteiligt, doch lag der Fokus zumeist auf „leicht“ zu realisierenden Rückbaumaßnahmen und nicht auf Fallkonstellationen, in denen sich die städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Interessenlagen diametral gegenüberstehen. Mittlerweile besteht aber insbesondere für die „schwierigen“ Fälle ein dringender Handlungsbedarf, der bisher in den Konzepten noch in Form von Abwarte- oder Beobachtungsgebieten⁴¹⁴ ausgespart oder erst gar nicht benannt wurde.

b) Vorteils- und Lastenausgleichsmodelle

Wie bereits erwähnt, gibt es bisher noch keine allgemein gültigen Modelle für einen Vorteils- und Lastenausgleich im Stadtumbau.⁴¹⁵ Dennoch existieren in der Fachliteratur verschiedene Ansätze zur Lösung dieser Aufgabe, die sich hinsichtlich des Verbindlichkeitsgrads, der beteiligten Akteure sowie in Art und Umfang z.T. erheblich voneinander unterscheiden.⁴¹⁶ Unverbindliche Modelle beruhen auf informellen Absprachen bzw. formellen Absichtserklärungen,⁴¹⁷ stellen damit aber wenig belastbare Ausgleichsvereinbarungen dar.

⁴⁰⁸ Vgl. hierzu bereits *Bernt*, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, S. 16ff.

⁴⁰⁹ Vgl. *Goldschmidt/Terhoven*, ZfIR 2005, S. 597ff., 598.

⁴¹⁰ Zu Recht wird dieses Problem benannt von *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 265. Der aufgezeigte Kausalzusammenhang zeigt bereits an, dass es sich eigentlich um einen Vorteils- und Lastenausgleich handelt.

⁴¹¹ Die Lastenausgleichsproblematik im Stadtumbau wird häufig auch als das aus der Spieltheorie bekannte „Gefangenendilemma“ bezeichnet, da die individuelle und rational „richtige“ Entscheidung eines Wohnungsunternehmens auch zu einem kollektiv schlechteren Ergebnis führen kann. Die Zahlen in der Tabelle geben den Nutzen für den jeweiligen Akteur an. Vgl. hierzu auch ausf. *Bernt*, in: *Weiske/Kabisch/Hannemann* (Hrsg.), Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, S. 109.

⁴¹² Vgl. hierzu auch die allgemeine Darstellung des Prisoner's Dilemma in *Axelrod*, The Evolution of Cooperation, S. 8.

⁴¹³ Ähnlich: *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 116.

⁴¹⁴ Vgl. zu diesem Gebietstypus ausf. Abschnitt 2.5.2.2.

⁴¹⁵ Statt vieler: *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 56.

⁴¹⁶ Vgl. hierzu insb. *Schmoll genannt Eisenwerth*, Ökonomie des Stadtumbaus, S. 51ff., *Deutsche Bau- und Grundstücks AG; in.nova – Gesellschaft für Unternehmensentwicklung* (Hrsg.), Möglichkeiten der Gestaltung des Lastenausgleichs beim Stadtumbau, Gutachten im Auftrag des MSWV Brandenburg, sowie darauf aufbauend: *Goldschmidt/Terhoven*, ZfIR 2005, S. 597ff., 598ff.

⁴¹⁷ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.5.1.

Bei den verbindlichen Modellen kann grundsätzlich nach grundstücksbezogenen sowie akteurs- oder unternehmensbezogenen Modellen differenziert werden.⁴¹⁸ Während **grundstücksbezogene Modelle** auf die Be- und Entlastungen der Grundstücke im Kontext der geplanten Stadtumbaumaßnahmen abzielen oder auch auf pauschalierten Abgaben beruhen, so betrachten **aktorsbezogene Modelle** die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile für die Stadtumbauakteure, und zwar insbesondere der Wohnungsunternehmen.⁴¹⁹ Eine umfangreiche Überprüfung der Praxistauglichkeit der Modelle steht allerdings noch aus, so dass in dieser Arbeit nur die bedeutsamsten Ansätze skizziert werden (vgl. Tabelle 3.15).

Modell	Bezeichnung	gesetzliche Grundlage
grundstücksbezogene Modelle	Lastenausgleich unter Anwendung des Sanierungsrechts	§§ 136ff. BauGB §§ 152ff. BauGB § 179 Abs. 3 BauGB
	Housing Improvement Districts	§ 171f BauGB
aktorsbezogene Modelle	Gründung einer Stadtumbaugesellschaft	Gesellschaftsvertrag (§ 705 BGB)
	Zertifikatshandel (mit Bestandsrechten und Rückbaupflichten)	Vertrag über Rückbauvolumen (§ 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB)

Tabelle 3.15: Modelle zum Vorteils- und Lastenausgleich im Stadtumbau.

In diesem Abschnitt soll nur der **Zertifikatshandel** diskutiert werden, da er auf einem Stadtumbauvertrag gemäß BauGB beruht. Die Gründung einer Stadtumbaugesellschaft basiert auf einem Vertrag nach BGB und wird folglich erst in Abschnitt 3.4.5.2 analysiert, der Lastenausgleich unter Anwendung des Sanierungsrechts in den Abschnitt 3.5.4.1 sowie im Rahmen von Housing Improvement Districts in Abschnitt 3.6.3.

Um das Rückbauverhalten der Wohnungsunternehmen besser zu steuern und zu einem gerechteren Vorteils- und Lastenausgleich zu kommen, schlägt *Schmoll genannt Eisenwerth* vor, die aus der Umweltökonomie bekannten handelbaren Flächenausweisungskontingente auf den Stadtumbau zu übertragen.⁴²⁰ Die Grundidee des Modells liegt darin, für einen bestimmten Teilraum (z.B. Gemeindegebiet) einen sinnvolle, maximale Menge an abzureißenden Wohnungen⁴²¹ festzulegen, zu deren Rückbau sich alle (oder alle größeren) Wohnungseigentümer innerhalb eines bestimmten Zeitraums verpflichten. Rechtsgrundlage für diese Verpflichtung ist ein zwischen den Wohnungsunternehmen geschlossener Vertrag über das konkrete Rückbauvolumen und damit ein Stadtumbauvertrag im Sinne von § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB (Rückbauvertrag).

Die mit der Gemeinde abzustimmende Anzahl der abzureißenden Wohnungen richtet sich nach dem jeweiligen Marktanteil des Eigentümers, wobei alle Vertragsteilnehmer prozentual gesehen Kapazitätsverringerungen in gleicher Höhe durchzuführen haben (z.B. 10 % des gemeinsamen Wohnungsbestandes, vgl. hierzu auch das Beispiel in Abbildung 3.21). Für jede nicht abzureißende Wohnung erhält der Teilnehmer ein Zertifikat („Abriss-Freistellungs-Zertifikat“), das an einer einzurichtenden Zertifikatsbörse gehandelt werden kann.⁴²² Somit kann sich jeder Teilnehmer entscheiden, ob er die zugeteilten Rechte verwendet, oder ob er Zertifikate von einem anderen Teilnehmer hinkauft und entsprechend weniger abreißt.

⁴¹⁸ Einteilung gemäß *Goldschmidt/Terhoven*, ZfIR 2005, S. 597ff.

⁴¹⁹ Ebenda, S. 599.

⁴²⁰ Vgl. *Schmoll genannt Eisenwerth*, Ökonomie des Stadtumbaus, S. 63ff.

⁴²¹ Z.B. ausgedrückt in Wohneinheiten oder m² Wohnfläche.

⁴²² Vgl. zur Einrichtung der Zertifikatsbörse ausf. *Schmoll genannt Eisenwerth*, Ökonomie des Stadtumbaus, S. 65ff.

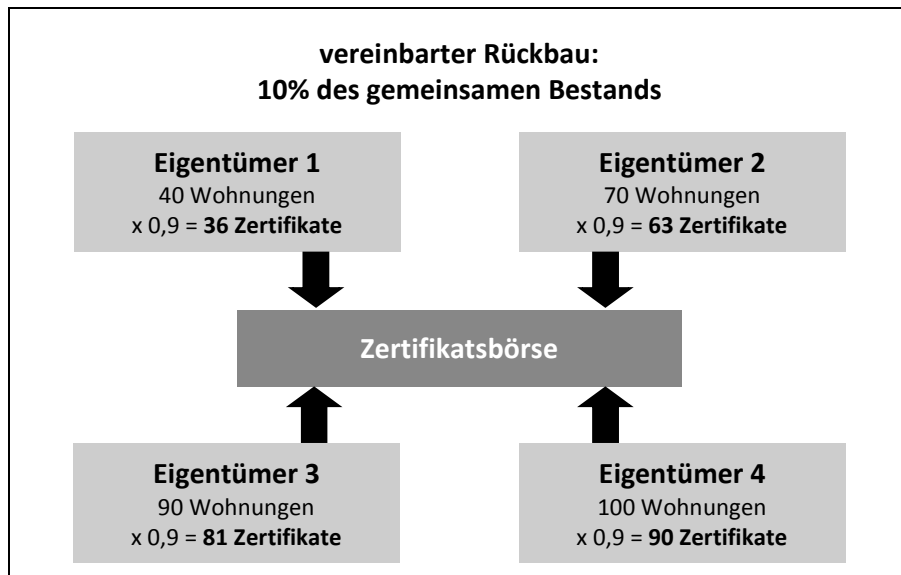


Abbildung 3.21: Beispielhafte Ausgangssituation bei einem Lastenausgleich durch Zertifikatshandel.⁴²³

Der Vorteil dieses ökonomischen Anreizinstrumentes liegt vor allem darin, dass jeder Teilnehmer (in der Regel größere Wohnungsunternehmen) individuell entscheiden kann, wie viele und welche Wohnungen abgerissen werden sollen. Da die Wohnungsunternehmen bei dieser Abwägung jedoch nur die kostengünstigste Abrissvariante wählen werden, entsteht allerdings das Problem, dass der Abriss aus rein betriebswirtschaftlichen und nicht aus städtebaulichen Gesichtspunkten erfolgt. Hinzu kommen bisher noch ungelöste methodische Probleme in Bezug auf den erheblichen bürokratischen Aufwand (Einrichtung der Börse), die Abgrenzung des lokalen Marktes (kommunal, interkommunal) sowie die geforderte Mindestzahl an Teilnehmern (Notwendigkeit eines Marktes mit einer Vielzahl an Teilnehmern), die allesamt eine praktische Umsetzung eher unwahrscheinlich erscheinen lassen.⁴²⁴

c) Lastenausgleichsvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB

Gemäß § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB kann der Ausgleich von Lasten⁴²⁵ auf vertraglicher Basis, und damit im Rahmen eines Stadtumbauvertrages, geregelt werden. **Vertragspartner** werden in der Regel Grundstückseigentümer bzw. Wohnungsunternehmen oder –genossenschaften sein, deren Grundstücke aufgrund von Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen unterschiedliche Wertentwicklungen erfahren und die zu einem freiwilligen Vorteils- und Lastenausgleich im Stadtumbau bereit sind. Im Idealfall erstreckt sich der Vertrag dann über eine Vielzahl an Grundstücken, wird also nicht nur zweiseitig, sondern zwischen mehreren betroffenen Eigentümern geschlossen. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, die Gemeinde als Vertragspartner direkt mit einzubinden, z.B. in dem Fall, dass die öffentliche Förderung bestimmter Stadtumbauaßnahmen erfolgt oder die städtebauliche Infrastruktur betroffen ist (vgl. hierzu auch Abbildung 3.22).⁴²⁶

Die gesetzliche Regelung gibt allerdings inhaltlich nicht vor, welche konkreten **Vertragsgegenstände** vereinbart werden können. Schon die *vhw-Arbeitsgruppe „Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“* kam in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahre 2003 zu folgender Feststellung:⁴²⁷

„Bei näherer Prüfung muss aber eingeräumt werden, dass es außerordentlich schwierig ist, einen solchen Ausgleich, gar seine Berechnung, gesetzgeberisch zu fassen. Dies liegt nicht zuletzt an den kaum beherrschbaren Kausalitätsbeziehungen zwischen den Nachteilen in den abgebenden und den Vorteilen in den aufnehmenden Gebieten.“

⁴²³ Abbildung geändert nach: *Schmoll genannt Eisenwerth*, Ökonomie des Stadtumbaus, S. 64.

⁴²⁴ Aus den genannten Gründen sind die handelbaren Flächenausweisungsrechte auch zur quantitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme bislang noch nicht umgesetzt worden.

⁴²⁵ Der Gesetzgeber benennt in § 171c BauGB lediglich den Ausgleich von Lasten - auch wenn die ggf. entstehenden Vorteile „mitgedacht“ wurden. Im weiteren Verlauf der Arbeit soll daher der Einfachheit halber die Bezeichnung Lastenausgleichsvertrag gewählt werden.

⁴²⁶ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 171c Rn 7.

⁴²⁷ Vgl. *vhw-Arbeitsgruppe „Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“ (Hrsg.)*, Stadtumbau, Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 23.

In Abhängigkeit vom im jeweiligen Einzelfall gewählten Ausgleichsmodell wird ein Vertrag aber in der Regel folgende Inhalte aufweisen:

- Grundstücks- und Gebäudebestand der Vertragspartner,
- Umfang, zeitlicher Ablauf und geschätzte Kosten der geplanten Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen (im Einzelfall auch Neubaumaßnahmen),
- Nutzungsrechte und Zwischennutzungen,
- Angaben zum Vorteils- und Lastenausgleichsmodell:
 - Umfang des Ausgleichs,
 - Berechnungsverfahren zur Bestimmung der „Vorteile und Lasten“,
 - Form der Ausgleichsleistung (Geld, Grundstücke oder geldwerte Leistungen),
- Leistungen der Gemeinde (z.B. Fördermittel).

Daneben können auch immobilienwirtschaftliche Regelungen zwischen Wohnungsunternehmen zu den Vertragsgegenständen zählen. Hierzu zählen insbesondere:⁴²⁸

- Vorbereitung von Unternehmensfusionen,
- Absprachen über das Marktverhalten, wie z.B. über Miethöhen oder das Konkurrenzverhalten (Abwerbungsverbot von Mietern) im Rahmen des Stadtumbaus.

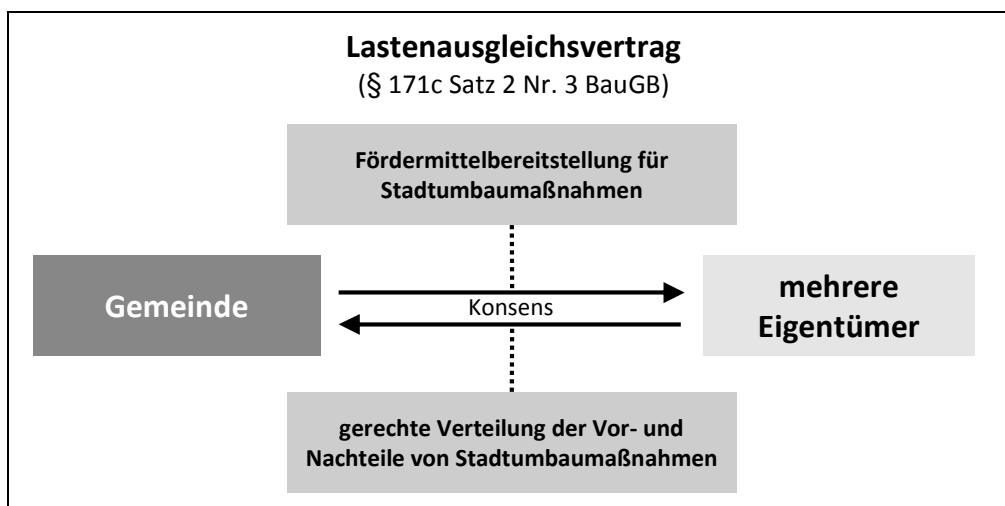


Abbildung 3.22: Der Lastenausgleichsvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB (1. Möglichkeit).

Streng genommen stellt die gesellschaftliche **Fusion von Wohnungsunternehmen** sogar selbst einen Vorteils- und Lastenausgleich dar, da alle Objekte und Lasten auf das neue Unternehmen übergehen („interner“ Lastenausgleich). Eine Fusion wird allerdings nur dann zustande kommen, wenn sich die Unternehmen in gleicher, kritischer wirtschaftlicher Lage befinden, von der Fusion einen Vorteil versprechen (Existenzsicherung) und auch die ggf. unterschiedlichen Gesellschaftsformen (GmbH, Genossenschaft) einem Zusammenschluss nicht entgegenstehen.⁴²⁹ Als nachteilig erweist sich hierbei die mittlerweile weggefallene Grunderwerbsteuerbefreiung bei Fusionen von Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, die bis zum 31. Dezember 2006 in den neuen Bundesländern und Berlin galt.⁴³⁰

Bei etwaigen **Absprachen über das Marktverhalten** ist darauf zu achten, dass der Vertrag nicht zu Lasten eines Dritten geht, also beispielsweise eines vom Vertrag ausgeschlossenen Wohnungsunternehmens, da der Vertrag dadurch unwirksam wäre. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag, der in die Rechte Dritter eingreift, wird erst wirksam, wenn der Dritte schriftlich zustimmt (§ 58 VwVfG).

⁴²⁸ Vgl. Goldschmidt/Terhoven, ZfIR 2005, S. 597ff., 602.

⁴²⁹ Vgl. ebenda, S. 597ff., 601.

⁴³⁰ In § 4 Satz 1 Nr. 8 GrEStG a.F. heißt es hierzu: „Von der Besteuerung sind ausgenommen: der Erwerb eines in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen oder Berlin belegenen Grundstücks durch Verschmelzung oder Spaltung nach dem Umwandlungsgesetz oder durch einen Vorgang, der einer solchen Verschmelzung oder Spaltung entspricht, soweit an der Verschmelzung oder Spaltung nur Wohnungsgesellschaften oder Wohnungsgenossenschaften beteiligt sind, wenn die Verschmelzung oder Spaltung nach dem 31. Dezember 2003 und vor dem 1. Januar 2007 erfolgt.“

Bei den zuletzt genannten Fällen handelt es sich allesamt um Ausgleichsvereinbarungen ohne Beteiligung der Gemeinde (vgl. nachstehende Abbildung sowie das Vertragsbeispiel im Anhang C.2).

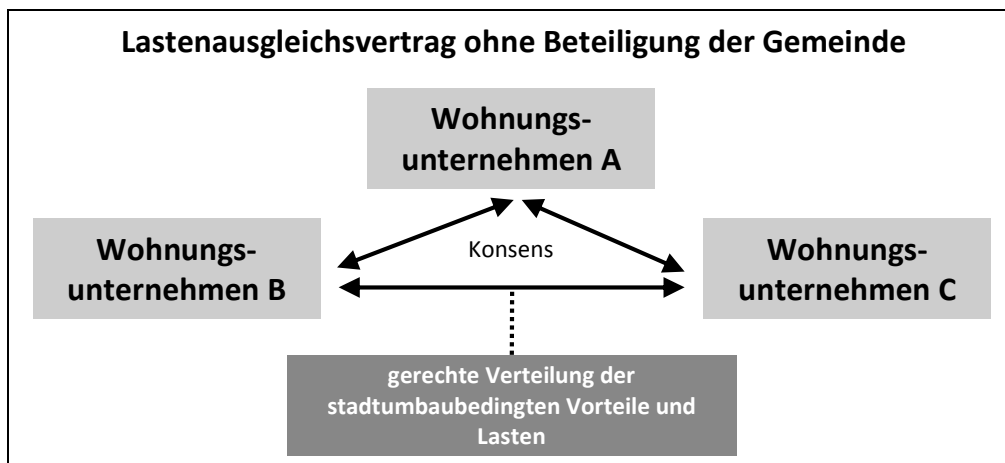


Abbildung 3.23: Der Lastenausgleichsvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB (2. Möglichkeit).

Der wesentliche Gegenstand und Zweck des Lastenausgleichsvertrags entscheidet weiterhin darüber, ob der Vertrag dem **öffentlichen oder privaten Recht** zuzurechnen ist. Die Einordnung als öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag ist bedeutsam für die Bestimmung des Rechtswegs, hat für die materiell-rechtlichen Anforderungen an den Vertrag allerdings nur eine geringe Relevanz.⁴³¹

Damit ist in beiden Fällen – wie bei anderen städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB auch – die Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung sowie das Kopplungsverbot zu beachten. Die Angemessenheitsgrenze dürfte beispielsweise überschritten sein, wenn ein Wohnungsunternehmen einem Anderen Leistungen aufbürdet, die über den tatsächlich anfallenden Wertverlusten der dem Vertragspartner gehörenden Grundstücke liegen.

Von Seiten der Gemeinde ist darauf zu achten, dass eine Gleichbehandlung⁴³² der betroffenen Eigentümer erfolgt; zum einen zwischen den Vertragspartnern, zum anderen aber auch gegenüber den verbleibenden Eigentümern, mit denen keine vertraglichen Regelungen abgeschlossen worden sind.

Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Behandlung von **Leistungsstörungen**, da es bei den Vertragsinhalten im Lastenausgleichsvertrag – wie die Bezeichnung bereits impliziert – regelmäßig nicht um die Verteilung von Gewinnen, sondern hauptsächlich von Verlusten geht. Probleme können sich z.B. dadurch ergeben, dass ein Vertragspartner (Wohnungsunternehmen) in Insolvenz gerät und folglich nicht mehr in der Lage ist, die übernommenen Leistungspflichten vertragsgemäß zu erfüllen. Für solche Fälle sind verschiedene Sicherheiten zur Erfüllung der vertraglichen Pflichten denkbar (z.B. einer Bankbürgschaft), von denen bei Lastenausgleichsverträgen Gebrauch gemacht werden sollte.

Trotz der großen Bedeutung, die eine Lastenausgleichsregelung für den Stadtumbau erlangen kann, sind aus der **Praxis** allerdings bisher keine Fälle bekannt, die eine verbindliche und sich auf mehrere Teilnehmer erstreckende Lösung der Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik zum Inhalt haben.⁴³³ Die Gründe hierfür liegen insbesondere in der sich aus der Verteilung von Verlusten ergebenden schwierigen Konsensfindung sowie in dem fehlenden „multilateralen Rechenwerk“⁴³⁴ zur Ermittlung des Ausgleichs und wurden bereits an gegebener Stelle diskutiert. Hinzu kommt, dass die Wohnungsunternehmen zur Berechnung der Vor- und Nachteile durch den Rückbau von Wohnungsbeständen ihre eigenen Bilanzen freiwillig offen legen müssten, was aufgrund des Konkurrenzdenkens regelmäßig nicht geschehen wird. Eine Auskunftspflicht im Rahmen des Stadtumbaus besteht zwar im Sanierungsrecht (§ 138 BauGB) und im Falle der Festlegung einer Stadtumbausatzung (§ 171d Abs. 4 BauGB), doch hat die vertragliche Regelung des § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB auch in diesen Gebieten bisher kaum Anwendung gefunden.⁴³⁵

⁴³¹ Vgl. *Burmeister*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, Rn 24.

⁴³² Die Erforderlichkeit der Gleichbehandlung ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG.

⁴³³ Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 265.

⁴³⁴ Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 257.

⁴³⁵ So bereits *Fieseler*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, C § 171c BauGB Rn 6 (44. Lfg. 2007).

In der Praxis häufiger zu finden als vertragliche Regelungen gemäß BauGB sind jedoch Ausgleichsregelungen, die auf keiner (u.a. informelle Absprachen) oder anderer gesetzlicher Grundlage (u.a. Gründung einer Stadtumbaugesellschaft) beruhen.⁴³⁶

3.4.4.5 Zwischennutzungen

Neben den vom Gesetzgeber in § 171c Satz 2 Nr. 1 bis 3 BauGB benannten möglichen Vertragsinhalten kommt in der Stadtumbaupraxis ein weiterer wichtiger Regelungsgegenstand in Betracht, dessen Zulässigkeit sich aus der Zielsetzung in § 171a Abs. 3 Nr. 6 BauGB ergibt.⁴³⁷ Danach sollen Stadtumbaumaßnahmen insbesondere dazu beitragen, dass freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden.

Zwischennutzungen sind überall dort zweckmäßig, wo langfristig ein erneuter Baubedarf erwartet werden kann, kurzfristig aber noch keine Möglichkeit besteht, eine dauerhafte Nutzung festzulegen. Die Gründe hierfür liegen zumeist in den noch nicht abgeschlossenen teilräumigen Planungen der Gemeinde, in den knappen finanziellen Mitteln oder einem fehlenden Investor, der die Fläche für eine bauliche Wiedernanspruchnahme benötigt.⁴³⁸

Ziel eines **Zwischennutzungsvertrags** zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer ist es folglich, ungenutzte und brachliegende private Grundstücke oder leer stehende Gebäude, bei denen in absehbarer Zeit keine Aussicht auf eine bauliche Entwicklung bzw. Nachnutzung besteht, einer temporären Nutzung zuzuführen.

Vertragliche Regelungen zur Zwischennutzung bieten sich vor allem in Groß- und Mittelstädten an, in denen der Handlungsdruck aufgrund Anzahl und Größe der Flächen besonders groß ist. Als Ergebnis der schriftlichen Befragung von 54 Städten und Gemeinden hat sich ergeben, dass zwölf Städte derartige Verträge abgeschlossen haben bzw. in Zukunft einen Abschluss beabsichtigen, wovon zehn Städte eine Einwohnerzahl von über 20.000 Einwohner aufweisen.⁴³⁹

Aus teilräumlicher Perspektive sind die innerstädtischen Quartiere und Großsiedlungen bevorzugte Anwendungsbereiche, da hier häufig ein Mangel an privaten und/oder öffentlichen Grün- und Freiflächen, aber auch an Parkstellflächen, zu verzeichnen ist, der die Nachfrage nach befristeten (flächenbezogenen) Zwischennutzungen begünstigt. In seltenen Fällen kommt es im Stadtumbau auch zu einer Realisierung rein gebäudebezogener Zwischennutzungen, z.B. durch Kunstprojekte, die sich aber aufgrund der zumeist verwaahlosten Gebäude und des damit verbundenen hohen Aufwands als besonders schwierig herausstellen. Insgesamt bleibt bei Zwischennutzungen das bestehende Baurecht erhalten;⁴⁴⁰ auch an den Eigentumsverhältnissen der Flächen ändert sich in der Regel nichts.

In Bezug auf den **Regelungsinhalt** stellen Zwischennutzungsverträge im Vergleich zu reinen Rückbauverträgen relativ komplexe Vertragswerke dar, da eine Vielzahl an Vereinbarungen getroffen werden müssen.⁴⁴¹ Der mögliche Regelungsinhalt von Zwischennutzungsverträgen erstreckt sich insbesondere auf folgende Maßnahmen:⁴⁴²

- **Vorbereitung der Zwischennutzung:**
 - Rückbau von baulichen Anlagen durch den Grundstückseigentümer
 - Abräumarbeiten und Beseitigung von Altlasten
 - Herrichtung der Geländeoberfläche
 - Zeitweiliger Verzicht auf Ausübung von Baurecht sowie auf Entschädigungsansprüche nach §§ 39 bis 44 BauGB durch den Grundstückseigentümer

⁴³⁶ Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.4.5.2.

⁴³⁷ So zu Recht: *Goldschmidt/Taubenek*, BauR 2005, S. 1568ff., 1573f.

⁴³⁸ Vgl. hierzu auch ausf. Abschnitt 2.5.1.4.

⁴³⁹ Diese Quote ist als hoch anzusehen, da sich an der Umfrage auch 21 Gemeinden beteiligt haben, deren Einwohnerzahl unter 20.000 liegt (39 %).

⁴⁴⁰ Vgl. *Thiel*, FuB 2005, S. 104ff., 108.

⁴⁴¹ Da in zahlreichen Städten und Gemeinden die Anwendung dieses Vertragstypus allerdings bereits gängige Praxis ist, existieren mittlerweile einige Musterverträge, die bedarfsgerecht auf die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls angepasst werden können. Vertragsmuster zu Zwischennutzungsverträgen finden sich u.a. bei *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 268ff., *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 74ff. sowie *Fieseler*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, C § 171c BauGB, Anhang (44. Lfg. 2007).

⁴⁴² Vgl. hierzu auch *Goldschmidt/Taubenek*, BauR 2005, S. 1568ff., 1573f.

- **Verwirklichung und Durchführung der Zwischennutzung:**
 - Gestaltung und Pflege der freigelegten Flächen
 - Eröffnung und Zugang der gestalteten Fläche für die Öffentlichkeit
 - Verkehrssicherung
 - Sicherung von Drittrechten (z.B. bei Leitungsrechten)
 - Ggf. grundbuchrechtliche Sicherung der Nutzung
 - Vereinbarungen eines Bindungszeitraums
- **Abschluss der Zwischennutzung:**
 - Beräumung der Flächen nach Ablauf der Zwischennutzung
 - Regelungen zur endgültigen Nachnutzung

Für alle Durchführungsmaßnahmen sind **Regelungen zur Kostentragung** zu treffen, wobei sich die Kosten in Abhängigkeit vom konkreten Einzelfall unterschiedlich zwischen den beiden Vertragsparteien aufteilen (vgl. Abbildung 3.24). Regelmäßig wird der Grundstückseigentümer die oben genannten Vorbereitungskosten übernehmen, zumeist auch die gestalterische Aufwertung der freigelegten Flächen. Als Leistungen der Gemeinde werden entstehende Kosten für Planungsleistungen und die Durchführung der Maßnahme anteilig übernommen und die Realisierung der Maßnahme koordiniert.⁴⁴³

Bei der Regelung der Verkehrssicherungspflicht hat sich in der Stadtumbaupraxis eine unterschiedliche Handhabung herauskristallisiert. Während in einigen Gemeinden die Verkehrssicherungspflicht durch die Gemeinde selbst oder durch einen Beauftragten (z.B. Sanierungsträger) übernommen wird, so gibt es auch Vereinbarungen, die Pflicht nach Ablauf einer befristeten Fertigstellungs- und Entwicklungspflege wieder an den Grundstückseigentümer zurückzugeben.⁴⁴⁴

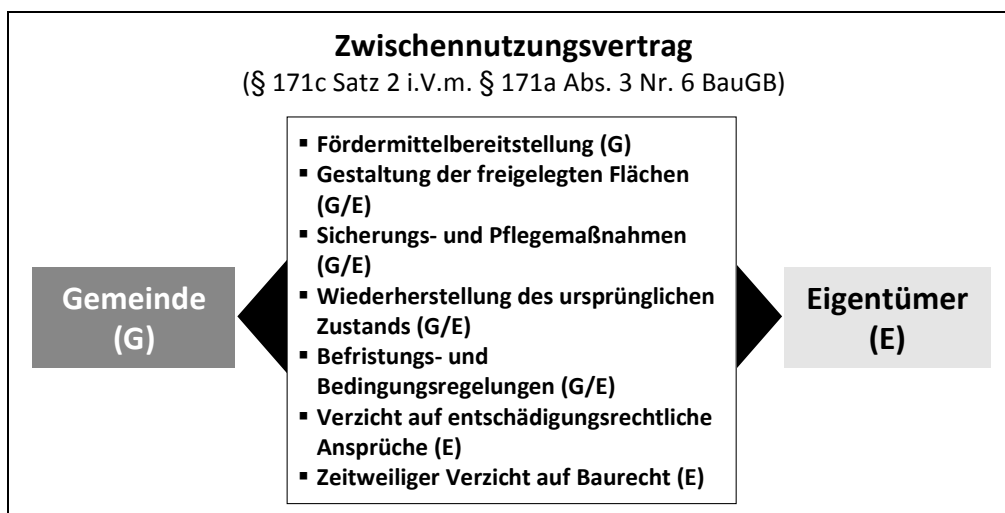


Abbildung 3.24: Der Zwischennutzungsvertrag nach § 171c Satz 2 in Verbindung mit § 171a Abs. 3 Nr. 6 BauGB.

Auch die **Dauer des Bindungszeitraums** für eine Zwischennutzung wird in der Praxis unterschiedlich geregelt. In den meisten bisher abgeschlossenen Verträgen beträgt die Überlassungsdauer zwischen einem und drei Jahren.⁴⁴⁵ In der Stadt Leipzig stellen die Eigentümer ihr Grundstück für mindestens zehn Jahre einer öffentlichen Nutzung zur Verfügung.⁴⁴⁶ In der Regel werden jedoch fristlose Kündigungsklauseln vertraglich vereinbart, die eine schnelle Umwandlung der befristeten Nutzung in eine langfristige Nachnutzung ermöglichen sollen.⁴⁴⁷

Wie bei allen Verträgen ist die Kooperationsbereitschaft der beteiligten Eigentümer unabdingbare Voraussetzung für den Abschluss eines Zwischennutzungsvertrages. Insbesondere aufgrund der Fördermittelbereitstellung von Seiten der Gemeinde überwiegen jedoch in der Regel die **Vorteile für den Eigentümer**, so dass

⁴⁴³ So z.B. die Regelung in der Stadt Leipzig, vgl. *Heck/Will*, DfK I/2007, S. 24ff., 29.

⁴⁴⁴ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, S. 103.

⁴⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 103.

⁴⁴⁶ Angabe nach *Heck/Will*, DfK I/2007, S. 24ff., 29. In Berlin variiert der Bindungszeitraum bei Zwischennutzungsverträgen je nach Einschätzung des Vermieters zur Vermarktbarkeit in der Regel zwischen drei Monaten und zehn Jahren. Vgl. *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.)*, *Urban Pioneers*, S. 161.

⁴⁴⁷ Vgl. *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.)*, *Urban Pioneers*, S. 160.

die betriebswirtschaftliche Bilanz des Vertrages trotz der übernommenen Pflichten positiv ausfallen dürfte (vgl. hierzu auch Tabelle 3.16). Sofern es sich bei der Zwischennutzung um eine Begrünung der Fläche handelt, kann dem Grundstückseigentümer auch die Grundsteuer erlassen werden. Grundlage hierfür ist § 32 Abs. 1 Nr. 2 GrStG⁴⁴⁸, in dem es heißt, dass die Grundsteuer für öffentliche Grünanlagen, Spiel- und Sportplätze zu erlassen ist, wenn die jährlichen Kosten in der Regel den Rohertrag übersteigen. Keine Relevanz entfaltet die Regelung damit bei Parkstellflächen.

Zwischennutzungsvereinbarungen bieten aber auch erhebliche **Vorteile für die Gemeinde** als Vertragspartner. Die Umgestaltung von Brachflächen durch Interimsbegrünungen oder Parkstellflächen bzw. Zwischennutzungen verwahrloster Gebäude führt dazu, dass die Wohnumfeldqualität gesteigert wird und zusätzliche öffentliche oder halböffentliche Räume geschaffen werden. Folglich erstrecken sich die Vorteile damit nicht nur auf die beiden Vertragsparteien, sondern auch auf die Allgemeinheit.⁴⁴⁹

Vorteile für den Eigentümer	Nachteile für den Eigentümer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderung eines ggf. erforderlichen Rückbaus („Baureifmachung“) ▪ geringeres Gefährdungspotential ▪ erhöhte Vermarktungschancen des Grundstücks ▪ Grundsteuererlass für die Vertragslaufzeit ▪ ggf. Förderung der Anpflanzungs- und Fertigstellungspflege ▪ „Ausstiegsklausel“/Teilrückzahlung von Fördermitteln 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ laufende Gebäudekosten (z.B. Versicherungen, Hausanschlusskosten) ▪ erhöhte Verkehrssicherheitspflicht ▪ laufende Grundsteuer ▪ Unterhaltungspflege ▪ zeitweiliger Verzicht auf Baurecht

Tabelle 3.16: Vor- und Nachteile einer Zwischennutzungsvereinbarung für den betroffenen Eigentümer.⁴⁵⁰

Probleme können sich insbesondere dann ergeben, wenn im Rahmen einer befristeten Begrünung Bäume gepflanzt werden, die nach Vertragsende gemäß kommunaler Baumschutzsatzung als schutzwürdig einzustufen wären. Die (vorübergehende) Bepflanzung mit Bäumen würde dann einer dauerhaften baulichen Nachnutzung der Fläche entgegenstehen.

Vorstellbar zur Problemlösung wären in diesem Fall zwei Varianten: Gestalterisch bietet sich die Verwendung von „mobilen Elementen“ an (Kübelbäume), rechtlich wäre in den örtlichen Baumschutzsatzungen die Aufnahme einer Öffnungsklausel für Baumpflanzungen möglich, die im Einvernehmen mit dem zuständigen Fachamt gezielt als befristete Begrünung angelegt werden.⁴⁵¹

In Bezug auf die Vertragsgestaltung ist vor allem darauf zu achten, dass eine Ausstiegsklausel für den Fall vereinbart wird, das Grundstück auch vor Vertragsablauf wieder einer baulichen Nutzung zuführen zu wollen (vgl. Vertragsbeispiel im Anhang C.3).

Mit Blick auf den obigen Regelungsvorschlag ist allerdings festzustellen, dass es in vielen Fällen vorkommen wird, dass die wesentlichen Leistungen nicht durch den privaten Eigentümer, sondern durch die Gemeinde erbracht werden, der die Gestaltung und Nutzung der Flächen gestattet wird. Tritt die Gemeinde selbst als Zwischennutzer auf, so werden Zwischennutzungsverträge folglich auch als **Gestattungsverträge bzw. Gestattungsvereinbarungen** bezeichnet.⁴⁵² Unter einer Gestattungsvereinbarung ist damit ein Vertrag zwischen einer Stadt oder Gemeinde und einem privaten Grundstückseigentümer zu verstehen, der eine zeitlich befristete öffentliche Nutzung von brachliegenden privaten Grundstücken unter Beibehaltung des bestehenden Baurechts regelt (vgl. Vertragsbeispiel im Anhang C.4).⁴⁵³

Umfangreiche Erfahrungen hierzu liegen insbesondere in der Stadt Leipzig vor. Voraussetzung für einen Vertragsabschluss ist dort, dass sich das Grundstück innerhalb eines förmlich festgesetzten Fördergebietes (z.B. städtebauliches Sanierungsgebiet, § 142 BauGB; Gebiet der Sozialen Stadt, § 171e Abs. 3 BauGB) befindet und der Eigentümer sein Grundstück für mindestens zehn Jahre einer öffentlichen Nutzung zur Verfügung stellt.

⁴⁴⁸ Grundsteuergesetz (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert am 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676).

⁴⁴⁹ Nutznießer stellt insb. die Bewohnerschaft des Quartiers da, die bei vorhandenem Mangel an privatem Freiraum vom Mehr an öffentlichem Grün bzw. weiteren Nutzungen profitieren.

⁴⁵⁰ Geändert nach Fieseler, in: Krautberger, Städtebauförderungsrecht, C § 171c BauGB Rn 7 (44. Lfg. 2007).

⁴⁵¹ Vgl. BBR (Hrsg.), Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, S. 104.

⁴⁵² Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.), Urban Pioneers, S. 160f. Sofern die Flächen oder Einrichtungen den Zwischennutzern unentgeltlich überlassen werden, ohne dass sich die Eigentumsverhältnisse ändern, wird häufig auch von sog. Überlassungsverträgen gesprochen.

⁴⁵³ Definition in Anlehnung an Heck/Will, DfK I/2007, S. 24ff., 29.

Mittlerweile sind im gesamten Stadtgebiet Leipzigs über 100 Gestattungsvereinbarungen für mehr als 200 Flurstücke abgeschlossen worden, was flächenmäßig ca. 160.000 m² an neuen Grün- und Freiflächen entspricht.⁴⁵⁴ Bekanntestes Beispiel ist der Projektverbund „Stadthalten“ im Stadtteil Lindenau, bei dem Baulücken in künstlerisch gestaltete Räume umgewandelt wurden.⁴⁵⁵

Der Grund für die zahlreiche Anwendung von Gestattungsvereinbarungen liegt offenbar darin, dass befristete Zwischennutzungen für alle Vertragsparteien gleichermaßen beträchtliche Vorteile bieten, die etwaige Nachteile (z.B. fehlende Gewinnerzielung der Eigentümer, Finanzknappheit der Gemeinde) in ihrer Bedeutung regelmäßig überlagern. Damit geht einher, dass die Kosten für die Herrichtung, Gestaltung und Pflege der freigelegten Flächen – und damit auch die Fördermittelbereitstellung der Gemeinde - relativ gering sind, zumindest soweit nicht auch umfangreiche Rückbaumaßnahmen Vertragsgegenstand sind.

Neben dieser flächen- bzw. grundstücksbezogenen Zwischennutzung können auch **Gebäude oder bestimmte Räume** einer befristeten Nutzung zugeführt werden.

Als Beispiel soll hier wiederum die Stadt Leipzig aufgeführt werden, in der dies seit Oktober 2004 mit Hilfe des privat initiierten Vereins „Haushalten e.V.“ geschieht, der sich die Aktivierung und Wiedernutzbarmachung von leer stehenden und erhaltenswerten Gebäuden zur Aufgabe gemacht hat.⁴⁵⁶ Durch eine vertragliche Vereinbarung zwischen Eigentümer und dem Verein werden die Nutzungsrechte an den so genannten „Wächterhäusern“ für einen Zeitraum von fünf Jahren an den Verein übergeben, der wiederum dafür sorgt, dass die erforderlichen Sicherungs- und Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt werden. Ziel ist es, das leer stehende Gebäude wieder einer neuen Nutzung zuzuführen, wozu weitere vertragliche Regelungen zwischen dem Verein und nutzungswilligen Dritten (sog. „Wächter“, z.B. Vereine, Künstler, Existenzgründer) zur zeitweiligen Nutzung geschlossen werden. Die Rechte und Grundpflichten des Eigentümers werden dabei nicht berührt.

Eine erfolgreiche und etablierte Zwischennutzung kann im Idealfall dazu führen, dass auf die Vermittlerrolle des Vereins verzichtet werden kann und die indirekte Vereinbarung zwischen Eigentümer und Nutzer durch eine direkte ersetzt werden kann (vgl. Abbildung 3.25).

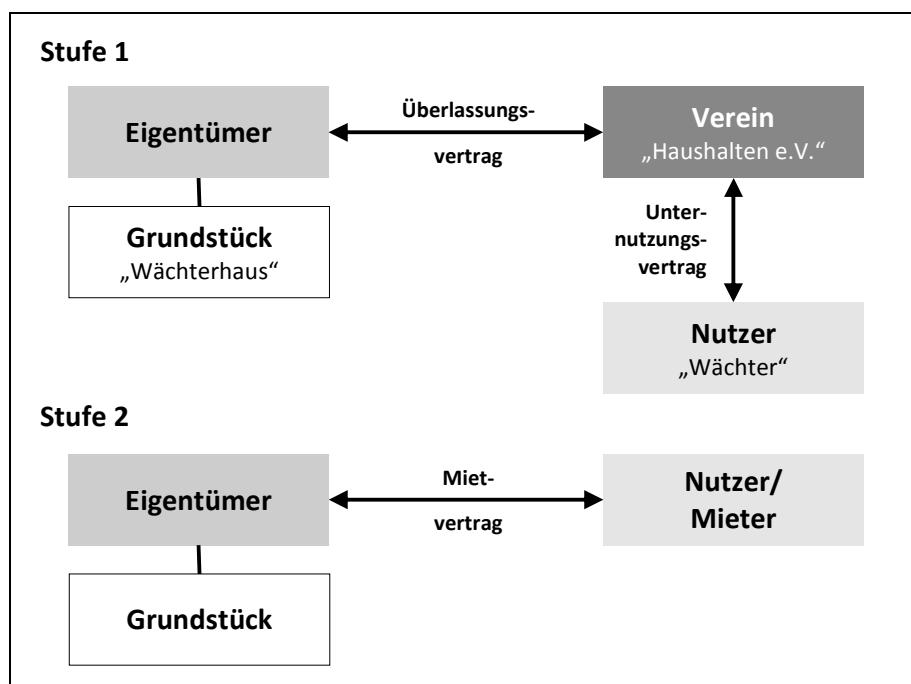


Abbildung 3.25: Vertragliche Regelungen im Rahmen des Modells der Wächterhäuser in der Stadt Leipzig.

Die Anzahl der bereits realisierten Wächterhäuser beläuft sich mit Stand Mai 2008 auf zwölf, wobei inzwischen auch erstmals die "Entlassung" eines Wächterhauses an eine neu gebildete Hausgemeinschaft stattge-

⁴⁵⁴ Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 54.

⁴⁵⁵ Vgl. <http://www.stadthalten.de/> sowie *Willinger*, IZR 2005, S. 397ff., 404.

⁴⁵⁶ Vgl. hierzu ausf. die Internetseite des Vereins "Haushalten e.V." unter: <http://www.haushalten.org/> sowie *Tröger/Heck*, *Magazin Städte im Umbruch* 2007, S. 62ff.

funden hat.⁴⁵⁷ Mittlerweile haben sich zahlreiche Städte und Gemeinden die Leipziger Vereinbarungen für Zwischennutzungen zum Vorbild genommen und aktivieren ihre Brachflächen und Baulücken in ähnlicher Art und Weise.⁴⁵⁸

Neben dem öffentlich-rechtlichen Zwischennutzungsvertrag zwischen Gemeinde und Eigentümer besteht weiterhin die Möglichkeit, die befristete Nutzung mit einer **privatrechtlichen Vereinbarung** zu regeln. Hier bieten sich die Instrumente des Mietvertrages, Pachtvertrages oder Leihvertrages an. Eine rein private Lösung dürfte allerdings in der Praxis eine seltene Ausnahme darstellen, da sich die Gemeinde in deren Rahmen nicht zur Übernahme bestimmter förderfähiger Kosten verpflichten kann.

Bei vertraglichen Regelungen zu rein privatnützigen Zwischennutzungen wie z.B. Mietergärten handelt es sich nicht um Zwischennutzungen gemäß § 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 BauGB, da es an dem in § 171a Abs. 1 BauGB vorausgesetztem öffentlichen Interesse und an dem nach § 171a Abs. 3 Satz 1 BauGB vorausgesetzten Allgemeinwohlgebot fehlt.⁴⁵⁹

3.4.4.6 Weitere Regelungsgegenstände

Neben den in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigten Vertragsgegenständen können Stadtumbauverträge weitere Regelungsinhalte aufweisen, die im Zusammenhang mit der Stadtumbauplanung entstehen. Die in § 171c BauGB gewählte Formulierung „insbesondere“ ist insoweit nicht abschließend und lässt sinnvollerweise folgende zusätzliche Vereinbarungen zu:⁴⁶⁰

Vorbereitung und Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen durch einen Privaten: In vielen Fällen wird es nicht die Gemeinde selbst, sondern ein Beauftragter (z.B. eine eigens gegründete Stadtumbau GmbH) sein, der Leistungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Stadtumbaus erbringt. Diesbezüglich können in einem *Rahmenvertrag* beispielsweise nachfolgende Aufgaben und Leistungen vereinbart werden:

1. *Vorbereitung von Stadtumbaumaßnahmen*
 - a. Erarbeitung von grundstücks- und eigentumsübergreifenden Konzepten zum Rückbau, zur Aufwertung sowie zur Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur nach städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkten
 - b. Kostenermittlung sowie die Erarbeitung Finanzierungs- und Förderkonzepten für Stadtumbaumaßnahmen
 - c. Abstimmung der Konzepte mit den beteiligten Wohnungsunternehmen sowie evtl. neuen Investoren und der Stadt und Herstellung des Einvernehmens
 - d. Erarbeitung des Sozialplans nach § 180 BauGB
 - e. Mieterbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit
2. *Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen*
 - a. Vorbereitung von Förderanträgen
 - b. Erarbeitung und Umsetzung des Sozialplans, Mitwirkung bei der Organisation der rückbaubedingten Umzüge von Mietern/Nutzern, soziale Betreuung und Erstattung von Kosten auf der Grundlage von Förderbestimmungen für das Wohnungsunternehmen und auf Rechnung der Stadt
 - c. Vorbereitung von Fördervereinbarungen für Ordnungs- und Baumaßnahmen mit Wohnungsunternehmen zur Bestätigung durch die Stadt
 - d. Mitwirkung bei der Betreuung dieser geförderten Baumaßnahmen
 - e. Öffentlichkeitsarbeit
3. *Abrechnung und Dokumentation*
 - a. Sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen und deren Vorlage an die Stadt zur Auszahlung
 - b. Erstellung von Verwendungsnachweisen und Auszahlungsanträgen zur Bereitstellung der Fördermittel
 - c. Erstellung von Abschlussberichten
 - d. Mitwirkung an der Schlussrechnung der in Teilen sukzessive abzuschließenden Gesamtmaßnahmen

⁴⁵⁷ Vgl. zum aktuellen Stand der bereits realisierten und geplanten Objekten <http://www.haushalten.org/>.

⁴⁵⁸ Regelungsbeispiele für eine Gestattungsvereinbarung über die befristete Nutzung von einem privaten Gebäudes oder von bestimmten Räumen in einem Wächterhaus befinden sich unter <http://haushalten.org/> sowie in *Dransfeld/Lehmann*, Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements, S. 116ff.

⁴⁵⁹ So zu Recht: *Fieseler*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, C § 171a BauGB, Rn 19 (44. Lfg. 2007). Anders in Bezug auf den Allgemeinwohlcharakter: *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 99.

⁴⁶⁰ Vgl. hierzu auch *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, BauGB-Kommentar, § 171c Rn 22 (62. Lfg. 2007).

Des Weiteren können Rahmenverträge zwischen der Stadt und einem oder mehreren Wohnungsunternehmen geschlossen werden, die z.B. die Erstellung von Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzepten unter Mitwirkung der Wohnungsunternehmen zum Inhalt haben.

Die schriftliche Befragung hat diesbezüglich ergeben, dass etwa jede dritte Stadt oder Gemeinde einen Rahmenvertrag zum Stadtumbau abgeschlossen hat.⁴⁶¹

Verzicht auf Ausübung von Baurecht: Sofern die Gemeinde keine Aufhebung von Bebauungsplänen in Stadtumbaugebieten beabsichtigt, kann sie durch einen Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB mit den Eigentümern einen befristeten Verzicht auf die Ausübung von Baurechten vereinbaren.

Der Eigentümer verpflichtet sich, für einen Zeitraum von ... Jahren nach Abschluss der Maßnahme keinen Mietwohnungsbestand auf dem Grundstück zu errichten und das von den Rückbaumaßnahmen betroffene Grundstück in einem verkehrssicheren Zustand zu erhalten. Darüber hinaus verpflichtet sich der Eigentümer, für einen Zeitraum von ... Jahren nach Abschluss dieses Vertrages bei anderweitiger, planungsrechtlich zulässiger Bebauung oder Nutzung die vorherige Zustimmung der Stadt/Gemeinde einzuholen. Diese Verpflichtung ist dann vom Eigentümer im Grundbuch dinglich zu Gunsten der Stadt/Gemeinde sichern zu lassen, wenn ein Grundstücksverkauf vorgesehen ist. Die Kosten hierfür trägt der Eigentümer.

Tabelle 3.17: Regelungsvorschlag für einen Verzicht auf die Ausübung von Baurechten.

Bereitstellung von Ersatzbauland: Vereinbarungen zur Bereitstellung von Ersatzbauland kommen in Betracht, wenn ein Eigentümer seinen Verlust an Baufläche an anderer Stelle ausgeglichen haben möchte. Als Ersatzbauland geeignet sind solche Flächen, die sowohl nach ihrer tatsächlichen wie auch nach ihrer rechtlichen Beschaffenheit bebaubar sind (z.B. durch freistehende Einfamilienhäuser) und damit die wirtschaftliche Existenz des Eigentümers nicht gefährden.

Übertragung der Aufstellung des Sozialplans auf „einen anderen“: Im Rahmen des Stadtumbaus kann es vorkommen, dass sich Maßnahmen nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem (Stadtumbau-)Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen auswirken, § 180 Abs. 1 Satz 1 BauGB. In diesen Fällen besteht die Verpflichtung zum Erlass eines Sozialplans. Sofern die Verwirklichung einer Durchführungsmaßnahme durch einen anderen als die Gemeinde bevorsteht, kann diese nach § 180 Abs. 3 BauGB verlangen, dass der andere im Einvernehmen mit ihr diese Aufgabe übernimmt. Die Übertragung der Aufstellung (Erarbeitung und Fortschreibung) und Verwirklichung einschließlich der Kosten erfolgt dann sinnvollerweise in einem Stadtumbauvertrag.

Nachnutzung freigelegter Flächen: Die Nachnutzung von Abrissflächen gehört zu den wichtigsten Aufgabebereichen der Aufwertung.⁴⁶² Im Einzelfall können vertragliche Regelungen getroffen werden, die ein Gebiet nach Ablauf einer bestimmten Frist oder unter bestimmten Bedingungen einer neuen Nutzung zuführen.

Aufwertung: Darüber hinaus kann neben dem in § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB ausdrücklich genannten Rückbau baulicher Anlagen auch die Aufwertung des Wohnumfeldes zu den möglichen Vertragsinhalten eines Stadtumbauvertrags zählen. Hierbei wird es sich in der Regel um originäre Aufgaben der Gemeinde handeln, an deren Kosten sich die privaten Grundeigentümer anteilig beteiligen (vgl. Vertragsbeispiel im Anhang C.5).

Sicherung: Damit wichtige Gebäude nicht abgerissen werden oder verfallen, können innerhalb des Programms Stadtumbau Ost auch Sicherungsmaßnahmen gefördert werden. In der Regel wird sich ein Eigentümer in einem Vertrag gegenüber der Gemeinde verpflichten, die Sicherungsmaßnahmen (u.a. Verkehrssicherung, Sicherung von Nachbargrundstücken) durchzuführen, als Gegenleistung werden ihm Fördermittel gewährt.⁴⁶³

In Bezug auf die genannten Vertragsgegenstände ist mit Ausnahme des Rahmenvertrages festzustellen, dass eine Vereinbarung in der Stadtumbaupraxis bisher nur sehr selten erfolgt ist.⁴⁶⁴ Die folgenden Abschnitte sollen Gründe für diesen Sachverhalt aufzeigen.

⁴⁶¹ Vgl. hierzu die Beantwortung von Frage 6 in Anhang B.2.

⁴⁶² Vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, S. 26.

⁴⁶³ Vgl. ausf. zu den Fördervoraussetzungen Art. 10 Abs. 5 VV-Städtebauförderung 2008.

⁴⁶⁴ Vgl. hierzu auch die Antworten auf Frage 6 bei der schriftlichen Umfrage (Anhang B.2).

3.4.4.7 Zur Bedeutung von Stadtumbauverträgen in der Praxis

Wie in den vorangegangenen Abschnitten bereits ausgeführt wurde, haben eine Vielzahl an möglichen Vertragsgegenständen im Rahmen des Stadtumbauvertrages in der Praxis noch nicht die Bedeutung erlangt, die mit der Kodifizierung des neuen § 171c BauGB beabsichtigt war und für eine erfolgreiche und konsensuale Umsetzung des Stadtumbaus auch von Nöten ist. Zwar nutzen nahezu alle an der schriftlichen Befragung teilgenommenen 54 Städte und Gemeinden das Instrument des Rückbauvertrags (88 %),⁴⁶⁵ jedoch werden andere Vertragsinhalte eher selten vereinbart (Planungsschadensvertrag: neun Fälle; Lastenausgleichsvertrag: ein Fall; Zwischennutzungsvertrag: sieben Fälle). Die Gründe hierfür sind vielschichtig und sollen in Abschnitt 3.4.6 abschließend analysiert werden. An dieser Stelle soll mittels der Umfrageergebnisse aus der Fragebogenaktion allerdings bereits aufgezeigt werden, welche Bedeutung die Gemeinden den einzelnen Vertragsgegenständen zuerkennen und in welchen Stadtumbaugebieten die Verträge zur Anwendung kommen.

In Bezug auf das erste Erkenntnisinteresse ist zunächst festzustellen, dass den Stadtumbauverträgen aus Sicht der befragten Städte und Gemeinden durchaus ein **hoher Stellenwert** zuzuordnen ist. Bei der Frage, welche Bedeutung ihnen in Bezug auf eine erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus beizumessen ist, sind folgende Umfrageergebnisse erzielt worden (vgl. nachstehende Abbildung).

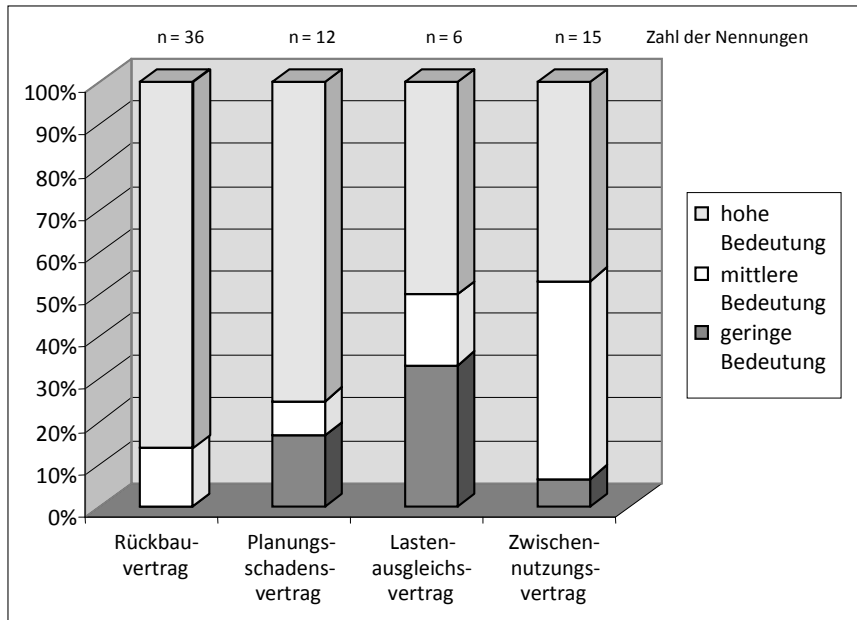


Abbildung 3.26: Bedeutung der einzelnen Vertragsinhalte eines Stadtumbauvertrages für die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus, eigene Erhebung.⁴⁶⁶

In Anbetracht dieser Untersuchungsergebnisse ist damit festzustellen, dass hinsichtlich mehrerer Vertragsgegenstände eine untrügliche Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Anwendung und der formulierten Notwendigkeit in Form einer als „hoch“ eingeschätzten Bedeutung des Vertragstyps herrscht. Während das Instrument des Rückbauvertrages von 86 % der Städte und Gemeinden als wichtig eingestuft wird und in der Praxis auch zahlreich zum Einsatz kommt, so verhält es sich beim Planungsschadens- und Lastenausgleichsvertrag nicht gleichermaßen: Die Bedeutung wird zwar wiederum von über 50 % der Städte als hoch ermesen, die geringe Zahl der praktischen Anwendungsfälle belegt diese Einschätzung allerdings nicht. Folglich scheinen noch zu suchende Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung zu bestehen, die einen häufigen und scheinbar auch notwendigen Einsatz verhindern.⁴⁶⁷

Des Weiteren bleibt zu klären, in welchen **Gebieten innerhalb des Stadtraums** die Stadtumbauverträge zum Einsatz kommen. In der schriftlichen Befragung wurde eine Differenzierung nach Baualter sowie Stadtumbaugebiet vorgenommen, die schließlich zu folgenden Ergebnissen führte (vgl. Abbildungen 3.27 und 3.28).

⁴⁶⁵ 37 der 42 auf diese Frage in der Umfrage antwortenden Städte und Gemeinden haben angegeben, dass sie Rückbauverträge verwenden. Zwei weitere haben angegeben, dass deren Einsatz geplant ist. Vgl. hierzu auch Anhang B.2.

⁴⁶⁶ Vgl. zu den Einschätzungen in Bezug auf die weiteren Vertragsgegenstände auch Anhang B.2.

⁴⁶⁷ In Bezug auf den Zwischennutzungsvertrag vgl. bereits die Ausführungen in Abschnitt 3.4.4.5.

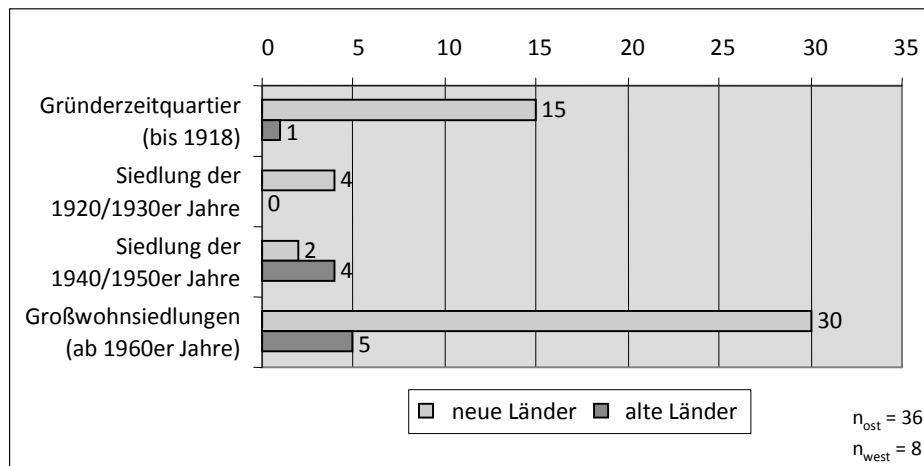


Abbildung 3.27: Gebietstypen, in denen Stadtumbauverträge zum Einsatz kommen; Differenzierung nach Baualter. Eigene Erhebung.

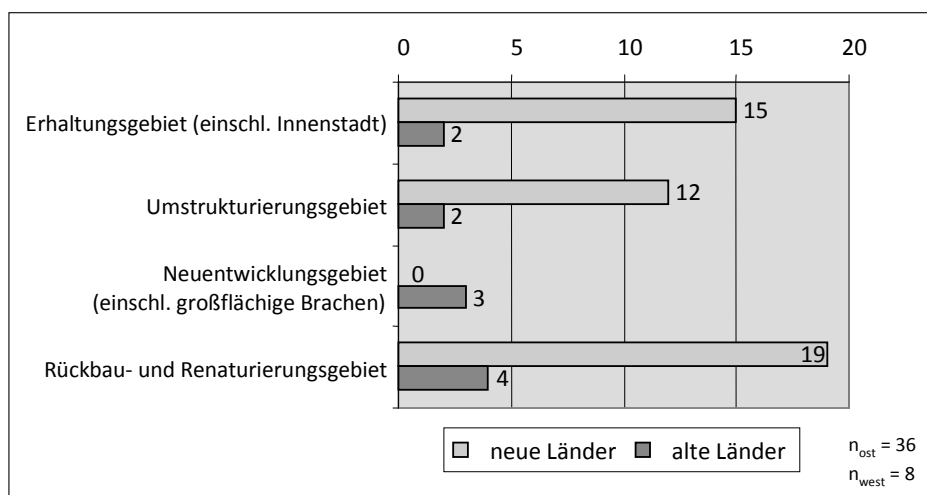


Abbildung 3.28: Gebietstypen, in denen Stadtumbauverträge zum Einsatz kommen; Differenzierung nach Stadtumbaugebiet. Eigene Erhebung.

Mit Blick auf die Auswertungen ist zunächst zu erkennen, dass Großwohnsiedlungen das Hauptanwendungsfeld von Stadtumbauverträgen darstellen (bei 35 von 44 antwortenden Städten und Gemeinden, ca. 80 %). Des Weiteren hat die Hälfte der Befragten angegeben, dass die Verträge in Rückbau- sowie Renaturierungsgebieten abgeschlossen worden sind (insgesamt 23 Nennungen).

Vergleicht man den Einsatz vertraglicher Regelungen im Stadtumbau zwischen Ost- und Westdeutschland miteinander, so ist festzustellen, dass sich in Bezug auf beide vorgenommenen Gebietsdifferenzierungen Unterschiede ergeben. Demnach werden Stadtumbauverträge in den neuen Ländern nicht nur in Plattenbaugebieten, sondern regelmäßig auch in vom Leerstand betroffenen Gründerzeitquartieren abgeschlossen (ein Drittel der Nennungen), während es sich in den alten Ländern oftmals um nicht mehr nachgefragte Schlichtwohnsiedlungen der unmittelbaren Nachkriegszeit handelt.⁴⁶⁸ Des Weiteren ist auch in Bezug auf die Differenzierung nach den Gebietstypen des Stadtumbaus im Vergleich zwischen beiden Landesteilen auffällig, dass sich Problem- und Handlungsdruck teilweise deutlich unterscheiden. So ist beispielsweise von keiner ostdeutschen Gemeinde angegeben worden, dass Verträge in Neuentwicklungsgebieten bzw. im Rahmen der Revitalisierung von großflächigen Brachflächen zum Einsatz gekommen sind, wohingegen immerhin drei von acht westdeutschen Gemeinden einen solchen Einsatz bejaht haben. Der Grund hierfür dürfte wohl darin liegen, dass sich in den neuen Ländern eine Wiederbelebung von brachgefallenen Standorten schlichtweg nicht rechnet, sich folglich in der überwiegenden Zahl der Fälle keine Investoren finden, die hier – und nicht „auf der grünen Wiese“ – ansiedeln wollen.

⁴⁶⁸ Die Ergebnisse sind diesbzgl. allerdings statistisch nicht repräsentativ, da nur acht westdeutsche Städte auf diese Frage geantwortet haben.

Leider ist in der Frage nach den Gebietstypen keine Differenzierung in Bezug auf die einzelnen Vertragsgegenstände erfolgt, so dass nicht abschließend geklärt werden kann, welche konkreten Inhalte (Rückbau, Planungsschaden, Zwischennutzung etc.) in welchen Gebieten vereinbart worden sind.⁴⁶⁹ Die Ergebnisse lassen allerdings darauf schließen, dass Rückbauverträge nicht nur in Rückbau- und Renaturierungsgebieten, sondern auch in Erhaltungs- und Umstrukturierungsgebieten zum Einsatz gekommen sind.⁴⁷⁰

Festzustellen ist in diesem Zusammenhang indes auch, dass Stadtumbauverträge in der Praxis häufig **Mischformen** in Bezug auf die im BauGB beispielhaft genannten Vertragsgegenstände des § 171c BauGB darstellen. So werden neben Regelungen zum Rückbau z.B. gleichzeitig Vereinbarungen zur Zwischennutzung oder zum Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach §§ 39 bis 44 BauGB getroffen.

Zusammenfassend ist an dieser Stelle zu resümieren, dass Stadtumbauverträge in ihrer Rolle für den Stadtumbau überwiegend als sehr bedeutsam eingestuft werden, obwohl sich einige Vertragstypen in der Praxis relativ selten wieder finden. Vor dem Hintergrund des räumlichen Anwendungsbereichs ergibt sich eine breite Streuung in Bezug auf Baualter und Stadtumbaukategorie des Gebietes, wobei diesbezüglich Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern zu erkennen sind. Wie in Abschnitt 3.3 bereits dargestellt, wird das Zustandekommen vieler vertraglicher Vereinbarungen in der Stadtumbaupraxis damit insbesondere von den zur Verfügung stehenden Fördermitteln abhängig sein, die sich von Stadt zu Stadt erheblich unterscheiden können.

3.4.5 Vertragliche Regelungen außerhalb des Baugesetzbuches

Neben den in den vorangegangenen drei Abschnitten beschriebenen vertraglichen Regelungen im BauGB existieren im Stadtumbau weitere Vertragsmöglichkeiten, die informeller Natur sein können (Absichtserklärung) oder auf einer Rechtsgrundlage außerhalb des BauGBs beruhen (z.B. Gesellschaftsverträge). Da diesen Formen gegenwärtig ein hoher Stellenwert zuzuordnen ist, sollen sie im Folgenden kurz untersucht werden.

3.4.5.1 Informelle vertragliche Regelungen

Als erste Form sind die *informellen*, d.h. gesetzlich nicht geregelten, *Vertragsarten* zu nennen, die zumeist unverbindlich sind und damit keine Rechtsansprüche bzw. Sanktionen auf Seiten der Vertragspartner begründen. Die Bezeichnungen für diese kooperativen Handlungsformen reichen im Stadtumbau weit auseinander; grundsätzlich fallen hierunter folgende nicht immer strikt trennbare Typisierungen: Kooperationsvereinbarung, Vorvertrag, oder auch mit englischen Begriffen – Letter of Intent, Memorandum of Understanding, Agreement.

In der Regel können mit dem Abschluss solcher vertraglicher Regelungen zwei unterschiedliche **Zielsetzungen** verfolgt werden:

1. Die Vertragsparteien, namentlich zumeist die Gemeinde und Akteure der Wohnungswirtschaft, halten in einem Vertrag ihre Bereitschaft zu einer grundsätzlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Stadtumbaus (der Stadtentwicklung) fest.
2. Die Vertragsparteien bestätigen, dass sie in Verhandlungen über einen konkreten Vertragsabschluss (z.B. Vertrag zur Gründung einer Stadtumbaugesellschaft) stehen. Damit handelt es sich um eine Absichtserklärung, in der Folge einen Vertrag abzuschließen.⁴⁷¹

Für den 1. Fall bietet sich insbesondere die Bezeichnung *Kooperationsvereinbarung* an, während im zweiten Fall die Benennung *Vorvertrag* zutreffender wäre. Allerdings haben sich die aus der US-amerikanischen Vertragspraxis stammenden Begrifflichkeiten *Letter of Intent (LoI)* und *Memorandum of Understanding (MoU)* für beide Zielsetzungen durchgesetzt. Der Begriff *Agreement* bezeichnet dagegen eine in

⁴⁶⁹ Diese Abfrage hätte allerdings von Seiten der antwortenden Städten und Gemeinden einen unverhältnismäßig hohen Mehraufwand erfordert, mit der Folge einer etwaigen Antwortverweigerung.

⁴⁷⁰ Diese Feststellung gilt insb. für den Freistaat Sachsen, in dem in der Vergangenheit zahlreiche Altbauten in Gründerzeitvierteln dem Abriss zum Opfer gefallen sind. Vgl. aktuell hierzu auch *Guratzsch*, Sachsen will weiter auch Altbauten abreißen, in: Die Welt vom 12. Januar 2008, S. 4.

⁴⁷¹ Der Vorvertrag begründet also keinen Abschlusszwang eines „Hauptvertrages“.

irgendwelcher Form schriftlich dokumentierte Absprache über Verfahrensschritte, Teilregelungen oder Gesamtregelungen.⁴⁷²

Gemeinsam ist den informellen vertraglichen Kooperationsformen, dass der Vertragsabschluss aus den immer komplexer werdenden Problemstellungen des Stadtumbaus resultiert, bei denen sich ohne intensive Vorkontakte mit den Stadtumbaubetroffenen sachgerechte Entscheidungen häufig nicht mehr treffen lassen. Eine reine Absichtserklärung dient daher im Wesentlichen der Vertrauensbildung, ohne dass damit schon ein verbindliches Angebot verbunden ist.

Die wesentlichen **Inhalte** in Bezug auf einen zielgerichteten Stadtumbau können sein:

- Festlegung von Verantwortlichkeiten,
- Bestimmung von Stadtumbauzielen und Leitbildern,
- Festlegung räumlicher und sachlicher Handlungsschwerpunkte,
- Planung, Abstimmung und zeitliche Einordnung konkreter Stadtumbaumaßnahmen auf Stadtteil- oder Quartiersebene,
- Entwicklung und Umsetzung beispielhafter Lösungen im Stadtumbau.

Sachliche Grundlage für diese Vielzahl an Gestaltungsmöglichkeiten wird damit regelmäßig das städtebauliche Entwicklungskonzept der Gemeinde sein, dass die stadumbaubedingten Handlungserfordernisse bereits aufzeigt.

Anhang C.6 liefert ein Beispiel für eine gesamtstädtische Kooperationsvereinbarung im Rahmen der Planung und Umsetzung des Stadtumbaus, die zwischen Gemeinde und Wohnungswirtschaft geschlossen wurde. Sofern nur städtische Teilräume oder bestimmte Baufelder von den Stadtumbauplanungen betroffen sind, bietet sich auch eine Kooperationsvereinbarung in Gestalt des Regelungsbeispiels in Anhang C.7 an.

Auch die Erarbeitung des Konzeptes selbst kann in einem Vertrag schriftlich fixiert werden; hierbei handelt es sich dann beispielsweise um einen *Rahmenvertrag* zur Erstellung von Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzepten unter Mitwirkung der Wohnungsunternehmen. Des Weiteren sind Kooperationsvereinbarungen möglich z.B. auf regionaler Ebene im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehrerer Gemeinden, auf gesamtstädtischer Ebene im Rahmen der Wirtschaftsförderung zwischen der Gemeinde und dem örtlichen Stadtmarketingverein oder projektbezogen zur (Vorbereitung der) Revitalisierung von Brachflächen.⁴⁷³

Folglich hat sich in der Stadtumbaupraxis bereits eine reiche Formenvielfalt der unverbindlichen vertraglichen Zusammenarbeit herausgebildet, deren Einsatz insbesondere in der Vorphase von verbindlichen Kooperationen und Verträgen sinnvoll sein kann.

3.4.5.2 **Gesellschaftsvertrag**

Eine weitere für den Stadtumbau bedeutsame vertragliche Regelungsmöglichkeit außerhalb des BauGBs stellt der Gesellschaftsvertrag dar. Gesellschaftsverträge kommen in den Fällen zur Anwendung, in denen kommunale Gebietskörperschaften mit anderen Akteuren Projekt- oder Entwicklungsgesellschaften gründen, um Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbauvorhaben umzusetzen.⁴⁷⁴ Bei den Vertragspartnern der Verwaltung kann es sich wiederum um öffentliche Akteure handeln, z.B. um benachbarte Gemeinden im Rahmen einer interkommunalen Kooperation,⁴⁷⁵ zumeist aber um private Akteure, mit denen im Sinne einer öffentlich-privaten Partnerschaft (i.d.R. GmbHs) ein Gesellschaftsvertrag geschlossen wird. Als Akteure kommen somit vor allem Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, aber auch Banken und Sparkassen, die örtlichen Stadtwerke oder sonstige Ver- und Entsorgungsträger in Betracht.

Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Gemeinde neben dem im vorangegangenen Abschnitt skizzierten informellen Handeln sowie dem vertraglichen Handeln (z.B. durch städtebauliche Verträge, vgl. Abschnitte 3.4.3 und 3.4.4) also noch eine dritte kooperative Steuerungsform zur Verfügung steht, nämlich das *gesell-*

⁴⁷² So die Definition von *Bulling*, DÖV 1989, S. 277ff., 280.

⁴⁷³ Vgl. *Renner*, IZ 2004, S. 539ff., 546.

⁴⁷⁴ Vgl. *Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Vorbereitungspapier zur 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 15./16.03.07 in Wildflecken, S. 6.

⁴⁷⁵ Vgl. *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.)*, Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen. Interkommunale Kooperation, S. 20.

schaftsrechtliche Handeln.⁴⁷⁶ Die Erledigung stadumbaubedingter Aufgaben kann damit auch in gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften erfolgen, die die Gemeinde gemeinsam mit Privaten gründet.

Zu beachten ist im Hinblick auf Stadtentwicklungs- oder Stadtumbaugesellschaften allerdings, dass an die Gründung (und ungeachtet der Rechtsform als GmbH, GmbH & Co. KG, OHG etc.) gewisse Voraussetzungen zu knüpfen sind. So dürfen Gesellschaften, an denen neben der Gemeinde auch Private beteiligt sind, regelmäßig selbst keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen.⁴⁷⁷ Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus den Gemeindeordnungen der Länder. § 107 Abs. 1 GO NRW besagt demnach, dass sich die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben nur wirtschaftlich betätigen darf, wenn ein öffentlicher Zweck die Betätigung erfordert, die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und bei einem Tätigwerden außerhalb der Energieversorgung, der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrs sowie des Betriebes von Telekommunikationsleitungsnetzen einschließlich der Telefondienstleistungen der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.

Sofern diese Bedingungen erfüllt sind, und das dürfte im Zusammenhang mit den Aufgaben des Stadtumbaus regelmäßig der Fall sein, bildet der Gesellschaftsvertrag die Grundlage für die Rechtsverhältnisse der Gesellschaft und der Gesellschafter, die Beziehungen zu den Gesellschaftern und die Rechtsstellung ihrer Organe (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat, Geschäftsführung).

Kooperationen in den Formen des Gesellschaftsrechts eignen sich für das Handlungsfeld der Stadtentwicklung bzw. des Stadtumbaus insbesondere zur (Neu-)Planung, Erschließung und Bebauung einzelner Grundstücke oder größerer Flächen, bei denen es sowohl um die bauliche Entwicklung als auch um die Revitalisierung ganzer Stadtteile geht.⁴⁷⁸ Die Kooperationen können projektbezogen sein, indem sie z.B. den Kauf, die Sanierung und einen anschließenden Weiterkauf einzelner verwahrloster Problemimmobilien zum Ziel haben, aber auch langfristig angelegt sein, sofern z.B. die gesamtstädtische Entwicklung im Sinne der Wirtschaftsförderung oder des Stadtmarketings das Ziel der öffentlich-privaten Partnerschaft ist. Anhang C.8 gibt einen Überblick über mögliche Regelungsgegenstände von Gesellschaftsverträgen im Zusammenhang mit Stadtumbauvorhaben.

In der Stadtumbaupraxis ist die Einrichtung von Stadtumbau- bzw. Stadtentwicklungsgesellschaften als öffentlich-rechtliche Partnerschaften mittlerweile in einigen Städten und Gemeinden erfolgt (u.a. in Bremen-Osterholz-Tenever, Chemnitz, Pirmasens, Völklingen, Wilhelmshaven).⁴⁷⁹ Bekanntestes Beispiel ist sicherlich die *Stadtumbau GmbH Chemnitz*, die im Jahr 2001 als gemeinsame Gesellschaft von fünf der sieben ansässigen Wohnungsgesellschaften und später auch mit Beteiligung der Stadtwerke Chemnitz AG gegründet wurde.⁴⁸⁰ Die Gesellschaft handelt als Dienstleister der Wohnungsunternehmen und im Auftrag der Stadt als Sanierungsträger, wobei sie insbesondere folgende Aufgaben erbringt:

- Vorbereitung und Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen,
- Erarbeitung von Sozialplänen und deren Umsetzung im Rahmen von Mietergesprächen, Vermittlung von Ersatzwohnraum,
- Erarbeitung von Quartierskonzepten zur Aufwertung bzw. zum Rückbau des Wohnungsbestandes,
- Vorbereitung von Förderanträgen, Abrechnung von Fördermitteln,
- Öffentlichkeitsarbeit.

Insgesamt wird durch die Gründung der Gesellschaft auch eine Art Vorteils- und Lastenausgleich im Rahmen des Stadtumbaus erzielt, da keine Stadtumbaumaßnahmen zu Lasten eines bestimmten Unternehmens erfolgen, sondern sich auf alle beteiligten Gesellschafter gleichmäßig verteilen. Hierzu zählt beispielsweise die in Neustadt (Orla) erfolgreich vorgenommene Verschmelzung einer Wohnungsgenossenschaft und einer städtischen Wohnungsgesellschaft durch Neugründung einer Aktiengesellschaft, womit ein Konkur-

⁴⁷⁶ Vgl. hierzu bereits die Einteilung in Abschnitt 3.1.1. Das Gesellschaftsrecht erstreckt sich über die allgemeinen Bestimmungen des BGBs, sofern nicht in einem *lex specialis* etwas anderes bestimmt ist (z.B. GmbHG).

⁴⁷⁷ Vgl. *Becker*, ZRP 2002, S. 303ff., 306.

⁴⁷⁸ Vgl. *BBR (Hrsg.)*, Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation?, S. 63.

⁴⁷⁹ In der schriftlichen Befragung haben fünf Städte, davon vier in den alten Bundesländern, angegeben, dass sie Gesellschaften im Rahmen des Stadtumbaus gegründet haben. Vgl. hierzu auch die Beantwortung von Frage 8 in Anhang B.2.

⁴⁸⁰ Vgl. *Fischer*, Stadtbauwelt 2001, S. 52ff. sowie <http://schrumpfende-stadt.de/magazin/0503/5Stillger.htm> (Abruf: 6. November 2007).

renzkampf und gezieltes Abwerben der Mieter aus dem anderen Unternehmen vermieden werden konnte.⁴⁸¹

3.4.5.3 Weitere Verträge

Neben den informellen vertraglichen Regelungen sowie dem Gesellschaftsvertrag existieren zur zielgerichteten Steuerung des Stadtumbaus zahlreiche weitere Vertragsformen, die nicht explizit im BauGB geregelt sind. Zu nennen sind hier insbesondere Kaufverträge gemäß §§ 433ff. BGB, Erbbaurechtsverträge sowie Kooperationsverträge nach den §§ 14, 15 WoFG.

Kaufverträge im Rahmen eines Grundstückserwerbs sind als gemeindliches Steuerungsinstrument besonders dann von Bedeutung, wenn die Gemeinde dadurch einen größeren Handlungsspielraum im Stadtumbau erhält. Beispielsweise kann die Gemeinde als Zwischenerwerber von brachliegenden Grundstücken oder unanierten Wohnungsbeständen auftreten, um diese anschließend zu sanieren (oder abzureißen) und dann weiterzueräußern. Der Erwerb wird vor allem bei stadtbildprägenden Gebäuden und Schlüsselimmobilien sinnvoll sein, bei denen die derzeitigen Eigentümer nicht bereit oder in der Lage sind, selbst in die Sanierung der Gebäude zu investieren.

Gleichwohl kann die Steuerungsfähigkeit der Gemeinden im Stadtumbau durch Kaufverträge auch eingeschränkt werden, nämlich dann, wenn gemeindeeigene Wohnungsbestände an private Investoren bzw. Private-Equity-Gesellschaften veräußert werden.

Als Alternative zum Verkauf kommunaler Unternehmen können auch **Erbbaurechtsverträge** einen flexiblen Lösungsansatz zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Wohnungsbeständen darstellen. Das damit in Zusammenhang stehende *Erbbaurechtsmodell* funktioniert derart, dass ein kommunales Wohnungsunternehmen ihren Wohnungsbestand an eine eigens zu diesem Zweck gegründete Immobiliengesellschaft überträgt, zugleich aber durch einen Erbbaurechtsvertrag das grundbuchlich gesicherte Erbbaurecht an den Wohnungen erhält.⁴⁸² Damit erzielt das kommunale Unternehmen einen nicht unerheblichen Käuferlös durch den Verkauf der Erbbaurechtsgrundstücke, verpflichtet sich aber im Gegenzug dazu, einen (frei verhandelbaren) jährlichen Erbbauzins an die Immobiliengesellschaft zu zahlen.⁴⁸³ Nach Ablauf der Erbbaurechtsvertragsdauer (z.B. 30, 99 oder 198 Jahre) fällt das Grundstück dann unentgeltlich an den Erbbaurechtsnehmer zurück, wahlweise kann die Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages auch verlängert werden.

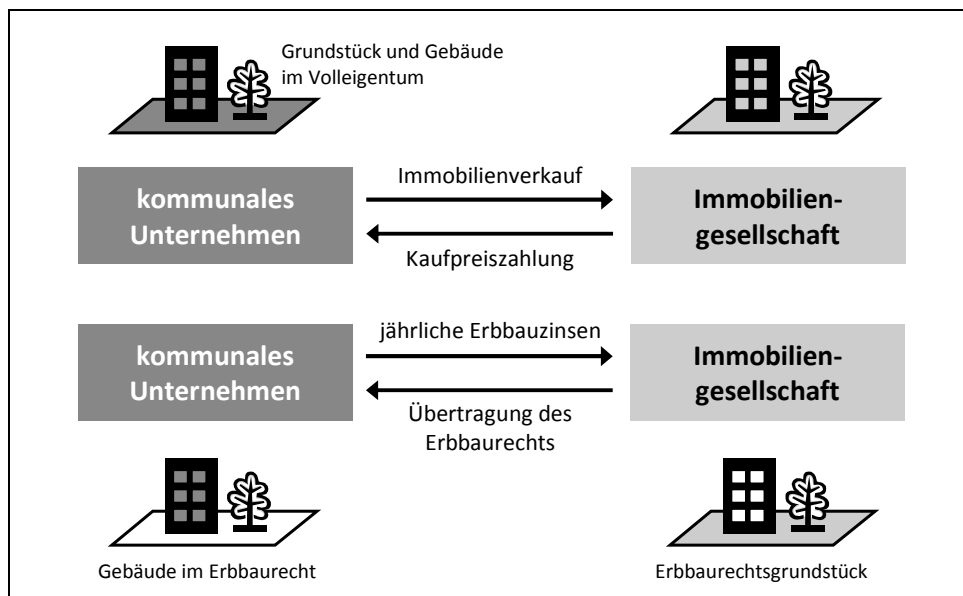


Abbildung 3.29: Erbbaurechtsmodell als Alternative zum Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen.⁴⁸⁴

⁴⁸¹ Vgl. hierzu ausf. Hilpert, DW 6/2006, S. 80ff.

⁴⁸² Vgl. Knirsch, DW 8/2007, S. 24ff., 24.

⁴⁸³ Als Richtgröße kann der Kapitalbedarf des kommunalen Wohnungsunternehmens, die Höhe des Bodenwertes oder die regelmäßigen Einnahmen aus dem Grundstück angesetzt werden.

⁴⁸⁴ Abbildung in Anlehnung an Knirsch, DW 8/2007, S. 24ff., 24.

Der Vorteil des Erbbaurechtsmodells besteht darin, dass die Immobiliengesellschaft nur Eigentümer des Grundstücks wird. Damit kann der Erbbaurechtsnehmer, also das kommunale Wohnungsunternehmen, im Gegensatz zum Komplettverkauf jederzeit über seine Gebäudebestände verfügen, soziale Verpflichtungen wahren und einen politisch strittigen Verkauf der Wohnungsbestände vermeiden. Des Weiteren kann der durch den steuerfreien Kaufpreis⁴⁸⁵ erzielte Liquiditätszufluss dazu verwendet werden, um erforderliche Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen durchzuführen, Rücklagen zu bilden, Schulden zu tilgen oder weitere Projekte zu finanzieren. Als nachteilig erweist sich jedoch, dass sich das kommunale Unternehmen über einen langen Zeitraum zur Zahlung eines jährlichen Erbbauzinses verpflichtet.

Eine Variante dieses Modells ist in der Stadt Salzgitter zur Anwendung gekommen, die auch für den Stadtumbau bedeutsam ist. Ausgangspunkt war der Ende 2006 erfolgte Komplettverkauf von 126 von großem Leerstand betroffenen Wohneinheiten im Stadtteil Fredenberg,⁴⁸⁶ und zwar von der gemeindeeigenen Wohnungsbaugesellschaft (*Wohnbau Salzgitter GmbH*) an ein privates Immobilienunternehmen (Vivacon AG). Das Immobilienunternehmen hat die Wohnblöcke wiederum umfangreich saniert und den verbliebenen Mietern sowie weiteren Interessenten die Möglichkeit des Erwerbs einer Eigentumswohnung im Erbbaurecht eingeräumt. Dieses Angebot hatte zur Folge, dass innerhalb von sechs Monaten alle Wohnungen bei Kaufpreisen zwischen 9.500 Euro (58 qm) und 14.200 Euro (105 qm) und einem Erbbauzins von 1,25 Euro/qm privatisiert worden sind.⁴⁸⁷ Um die Käufer vor hohen Sanierungskosten zu schützen, wurde vom Immobilienunternehmen zudem eine Instandhaltungsrücklage in Höhe von 100.000 Euro gebildet.

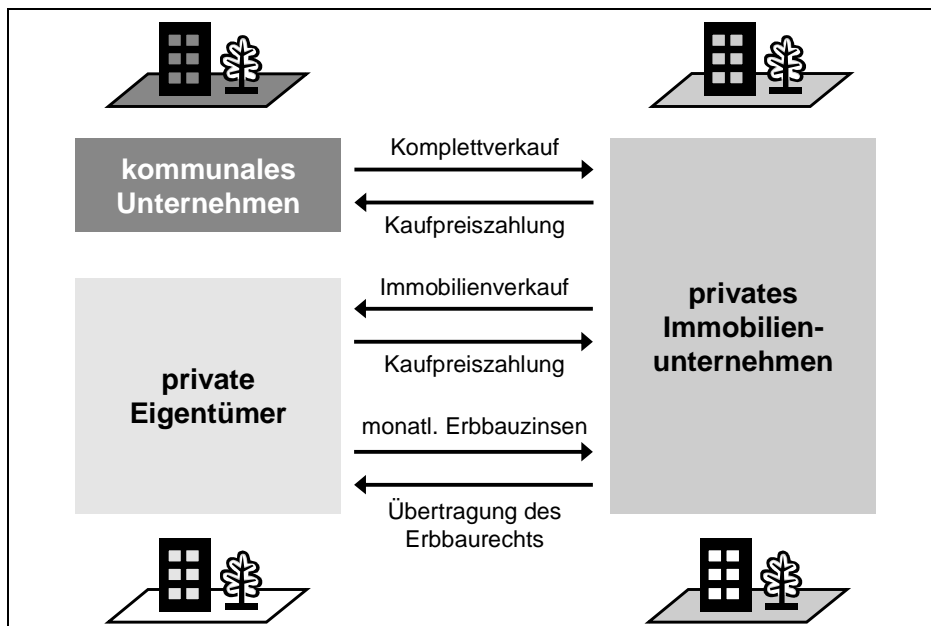


Abbildung 3.30: Privatisierung von Wohnraum im Erbbaurecht (Beispiel Salzgitter-Fredenberg).

Wie ist das beschriebene Modell in Salzgitter nun aus der Perspektive des Stadtumbaus zu beurteilen? Zunächst ist festzustellen, dass die Gemeinde im Zuge der Veräußerung ihrer Liegenschaften an städtebau- und sozialpolitischem Gestaltungsspielraum verliert. Dieser Verlust geht allerdings (zumindest im vorliegenden Fall) mit einer sozialverträglichen Mieterprivatisierung einher, die aus städtischer Sicht durchaus auch positive Effekte mit sich bringen kann: Neben der Beseitigung der Leerstandsproblematik – trotz der latenten Gefahr, dass es sich nur um eine innerstädtische Verlagerung handelt – kann die Eigentumbildung zu einer Quartiersstabilisierung des benachteiligten Stadtteils beitragen.⁴⁸⁸ Folglich wird es immer einer einzelfallbezogenen Beurteilung bedürfen, um die Chancen und Risiken eines Erbbaurechtsmodells ausloten zu können. Im Fall Salzgitter kam dem privaten Immobilienunternehmen sicherlich zugute, dass aufgrund des bestehen-

⁴⁸⁵ Der Veräußerungserlös ist steuerfrei, wenn sich die Summe am Buchwert orientiert. Die Grunderwerbssteuer kann durch eine entsprechende gesellschaftsrechtliche Konstruktion vermieden werden. Vgl. ebenda, S. 24.

⁴⁸⁶ Die Wohnanlage befindet sich innerhalb des Programmgebietes der Sozialen Stadt; 44 der 126 Zwei- bis Fünf-Zimmer-Wohnungen standen Ende des Jahres 2006 leer.

⁴⁸⁷ Angaben der Vivacon AG im Rahmen eines Vor-Ort-Gesprächs in Köln am 17. August 2007 (Gesprächsteilnehmer: Stephanie Arnold, Abteilung Einkauf der Vivacon AG, Thomas Krompholz, Leiter Erbbaurechtskonzepte der Vivacon AG).

⁴⁸⁸ Vgl. zu den Wirkungen einer Mieterprivatisierung zur Quartiersstabilisierung auch *Morgenstern/Bölting*, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 69ff.

den Leerstands ein günstiger Kaufpreis erzielt werden konnte, die Wohnungen über gute Grundrisse, eine entsprechende Größe und über einen Balkon verfügten sowie ein Mieterklientel vorhanden war, dass ohne das Erbbaurechtskonzept kein Eigentum hätte erwerben können.

Kooperationsverträge gemäß den §§ 14 und 15 des Wohnraumförderungsgesetzes⁴⁸⁹ werden in der Regel zwischen Gemeinden und Eigentümern oder sonstigen Verfügungsberechtigten von Wohnraum abgeschlossen und zielen auf die Unterstützung von Maßnahmen der sozialen Wohnraumversorgung. Zweck dieser Verträge, die auch im Rahmen des Stadtumbaus eingesetzt werden können,⁴⁹⁰ ist die Verbesserung der Wohnverhältnisse sowie Schaffung oder Erhaltung von sozial stabilen Bewohnerstrukturen.⁴⁹¹

In § 15 Abs. 1 WoFG sind beispielhaft die möglichen Gegenstände eines Kooperationsvertrages genannt:

- die Begründung oder Verlängerung von Belegungs- und Mietbindungen,
- die Übernahme von Bewirtschaftungsrisiken sowie die Übernahme von Bürgschaften für die Erbringung einmaliger oder sonstiger Nebenleistungen der Mieter,
- die Aufhebung oder Änderung von Belegungs- und Mietbindungen,
- die Übernahme von wohnungswirtschaftlichen, baulichen und sozialen Maßnahmen, insbesondere von solchen der Verbesserung des Wohnumfelds, der Behebung sozialer Missstände und der Quartiersverwaltung,
- die Überlassung von Grundstücken und Räumen für die mit dem Kooperationsvertrag verfolgten Zwecke.

In der Stadt Lübeck wurde beispielsweise ein Kooperationsvertrag nach WoFG zwischen dem Lübecker gemeinnützigen Bauverein eG, der Hansestadt Lübeck und der Investitionsbank Schleswig-Holstein mit dem Ziel einer wohnungs- und städtebaulichen Fortentwicklung des Stadtteils St. Jürgen geschlossen.⁴⁹² Hierzu haben die Vertragsparteien Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Belegung geförderter Genossenschaftswohnungen und zur Verbesserung der Wohnverhältnisse mit der Zielsetzung geschlossen, ausgewogene Bewohnerstrukturen zu erreichen. Im Zuge dessen ist auch ein Rückbau von 250 Wohneinheiten geplant, die durch neue und größere Wohnungen ersetzt werden sollen.⁴⁹³

3.4.6 Leistungsfähigkeit der konsensualen Instrumente

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Einsatz städtebaulicher Verträge als Kooperationsmöglichkeit zwischen der Gemeinde und privaten Akteuren nicht nur zur Realisierung städtebaulicher Bebauungsplanungen in Betracht kommt, sondern neuerdings auch zur Bewältigung von Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus.

Wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt wurde, steht zur Behebung städtebaulicher Funktionsverluste ein breites Bündel an möglichen Vertragstypen bzw. Vertragsgegenständen bereit. Dennoch haben zahlreiche Regelungsmöglichkeiten in der Praxis bisher noch nicht die Verbreitung erfahren, die vom Gesetzgeber u.a. mit der Kodifizierung des Stadtumbauvertrags nach § 171c BauGB bezweckt wurde.

Stadtumbauverträge – wie andere Verträge auch – können nur dort als Steuerungsinstrument angewandt werden, wo eine Konsensbereitschaft auf Seiten der Vertragspartner erzielbar ist. Da diese Zielerreichung wie bereits dargelegt in manchen Fällen misslingt,⁴⁹⁴ ist nun vor dem Hintergrund der vorliegenden Umfrageergebnisse und durchgeführten Expertengespräche erneut zu hinterfragen, welche Aspekte im Zusammenhang mit der Konsensfindung als problematisch angesehen werden. Auf der anderen Seite liegt das Erkenntnisinteresse aber auch darin, ggf. vorhandene Erfolgsfaktoren und –chancen vertraglicher Regelungen herauszufiltern, die eine zielgerichtete Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen ermöglichen. Wie ist demnach insgesamt die Leistungsfähigkeit von vertraglichen Regelungen im Stadtumbau zu beurteilen?⁴⁹⁵

⁴⁸⁹ Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 des Gesetzes vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748).

⁴⁹⁰ Vgl. *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 58.

⁴⁹¹ Vgl. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstadt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 125.

⁴⁹² Vgl. hierzu ausf. *Warda*, DW 9/2006, S. 46ff.

⁴⁹³ Vgl. *Güldenbergh*, Kooperationsverträge zur Stabilisierung überforderter Nachbarschaften, http://www.ib-sh.de/fileadmin/ibank/Immobilien/Kooperationsvertraege/Kooperationsvertraege_Nachbarschaften.pdf (Abruf: 6. November 2007), S. 6.

⁴⁹⁴ Im Gegensatz zum Rückbau kommen andere Vertragsgegenstände deutlich seltener zur Anwendung. Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.4, zu den Schwierigkeiten der Konsensfindung auch Abschnitt 2.3.4.

⁴⁹⁵ Wie bereits in Abschnitt 3.1.3 ausgeführt wurde, wird es sich im Folgenden lediglich um Tendenzaussagen handeln, die vor dem Hintergrund vorliegender empirischer Befragungsergebnisse und theoretischer Konzeptionen getroffen werden. Bisher mangelt es noch weitgehend an einer kritischen Analyse des kooperativen Handelns im Rahmen des Stadtumbaus.

Zur **Beurteilung einvernehmlicher Lösungen** in der Stadtumbaupraxis wurden in der schriftlichen Befragung drei Fragen aufgeworfen, deren Ergebnisse im Folgenden vorgestellt und interpretiert werden sollen.⁴⁹⁶

In Bezug auf ggf. vorhandene **Hemmnisse** im praktischen Einsatz wurde zunächst nach den Hauptgründen für die fehlende bzw. geringe Anwendung von Stadtumbauverträgen bzw. dem Scheitern von Vertragsverhandlungen gefragt, wobei bereits fünf mögliche Antworten vorgegeben waren (vgl. Abbildung 3.31).

Knapp die Hälfte der Städte und Gemeinden gab diesbezüglich an, dass mangelnde Kooperationsbereitschaft zwischen den Stadtumbauakteuren sowie divergierende Interessenlagen zwischen den Grundstückseigentümern die Hauptgründe für den unzureichenden Einsatz kooperativer Lösungen sind.⁴⁹⁷ Diese Aussagen überraschen keineswegs, schließlich erfolgt damit durch die empirische Untersuchung im Wesentlichen eine Bestätigung der theoretischen Erkenntnisse aus Abschnitt 2.2.

Mit relativ deutlichem Abstand wurden schließlich die fehlende Erforderlichkeit bzw. Erfahrung, aber auch rechtliche Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung angegeben. Während sich bei den Antworten grundsätzlich keine signifikanten Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern feststellen lassen, so ist in Bezug auf den letztgenannten Gesichtspunkt ein Übergewicht auf Seiten der ostdeutschen (Kleinst-)Städte zu konstatieren.⁴⁹⁸ Eine Nachfrage bei diesen hat ergeben, dass die Schwierigkeiten zumeist aus der geringen gemeindlichen Personalausstattung resultieren, die eine Einstellung eines „erfahrenen Juristen“ nicht erlaubt. Probleme bereiten darüber hinaus Vertragsbestimmungen für atypische Sachverhalte, für deren rechtssichere Formulierung hinreichende Standardisierungen noch ausstehen.

Als weiterer Grund für den (teilweise) noch unzureichenden Stellenwert des Stadtumbauvertrags in der städtebaulichen Wirklichkeit wurde von den befragten Städten insbesondere der fehlende kommunale Kofinanzierungsanteil im Stadtumbau Ost-Programmteil Aufwertung genannt, der ein Drittel beträgt und von vielen Gemeinden in den neuen Bundesländern nur schwer zu erbringen ist. Auf Seiten der Wohnungsunternehmen und privaten Eigentümer sind es zumeist wirtschaftliche Interessen, die vertraglichen Regelungen entgegenstehen und damit oftmals städtebaulich wünschenswerte Lösungen verhindern.

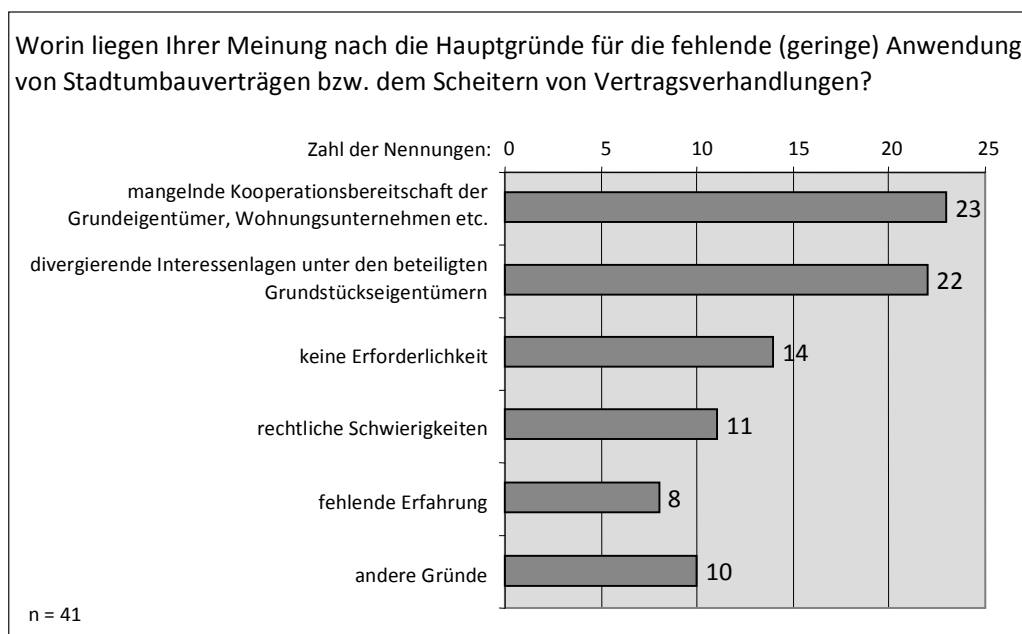


Abbildung 3.31: Gründe für die fehlende/geringe Anwendung vertraglicher Regelungen, eigene Erhebung.⁴⁹⁹

Im Gegensatz dazu zielte die zweite Fragestellung auf die konkreten **Rahmenbedingungen**, die sich auf einen potentiellen Vertragsabschluss besonders negativ auswirken. Diesbezüglich gaben über 80 % der Gemeinden

⁴⁹⁶ Eigentlich wurden diesbzgl. vier Fragen aufgeworfen, doch soll die abschließende Frage des Fragebogens in Bezug auf die Erfolgchancen städtebaulicher Verträge im Vergleich zu den hoheitlichen Instrumenten erst in Abschnitt 3.7 ausgewertet werden.

⁴⁹⁷ Bestätigt wurde diese Einschätzung durch die im Rahmen der Untersuchung befragten Experten.

⁴⁹⁸ Vgl. dazu bereits Abschnitt 3.4.3.3.

⁴⁹⁹ Bei Frage 10 der schriftlichen Befragung waren Mehrfachnennungen möglich. Vgl. ausf. zu den Ergebnissen (Unterscheidung Ost/West, genannte andere Gründe) Anhang B.2.

an, dass eine große Anzahl an Eigentümern ein Hemmnis für das Zustandekommen von stadumbaubedingten Verträgen darstellt (vgl. Abbildung 3.32).

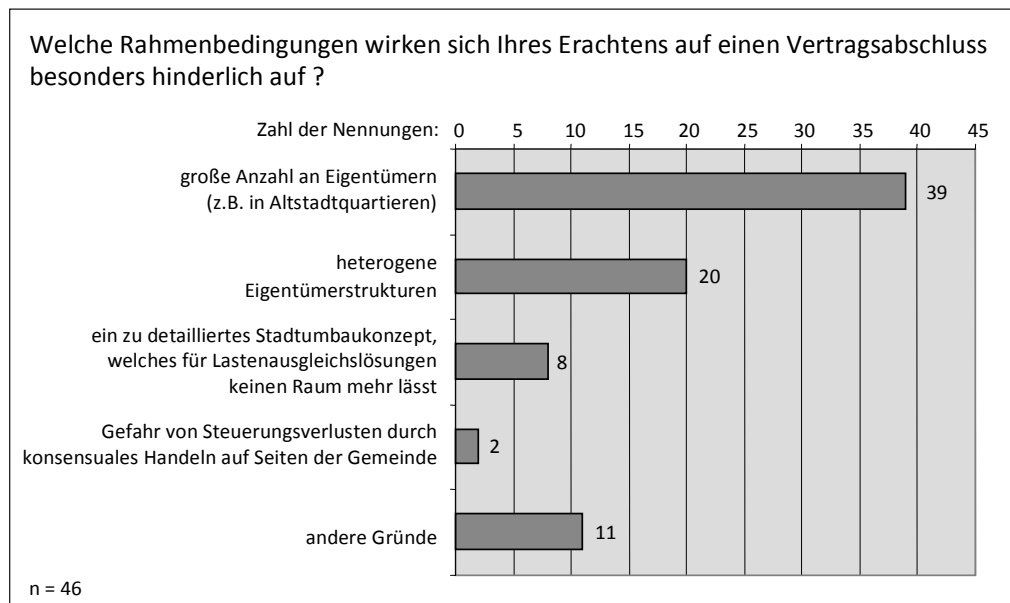


Abbildung 3.32: Hemmnisse für das Zustandekommen vertraglicher Regelungen, eigene Erhebung.⁵⁰⁰

Die überwiegend bilaterale Ausprägung der Vertragsform führt demzufolge dazu, dass Verträge zwar mit drei, vier großen Wohnungsunternehmen innerhalb einer Gemeinde zustande kommen, ein vertraglicher Stadtumbau mit unzähligen Einzeleigentümern aber allein aufgrund der zeitaufwendigen Vertragsverhandlungen scheitern muss. Lediglich 20 der befragten Gemeinden haben überhaupt nur angegeben, dass Verträge mit privaten Eigentümern geschlossen worden sind, obwohl sie in Anbetracht der Anzahl sicherlich den hauptsächlichen Vertragspartner darstellen müssten.⁵⁰¹

Hinzu kommt eine heterogene Eigentümerstruktur, die von knapp der Hälfte der Gemeinden als problematisch in Bezug auf einen Vertragsabschluss angesehen wird. Diesen Aspekt benannten allerdings weniger die ostdeutschen Kleinstgemeinden als vielmehr die (zumeist westdeutschen) Großstädte, die insbesondere in ihren innerstädtischen Altbauquartieren über gemischte Eigentums- und Eigentümerstrukturen verfügen. Im Hinblick darauf wurde von einer Gemeinde zusätzlich angegeben, dass sich bestehende Eigentümergemeinschaften nach WEG besonders hinderlich auf den Einsatz von Stadtumbauverträgen auswirken.

Die zwei weiteren vorgegebenen Antworten wurden nur deutlich seltener gegeben, wozu auch die Gefahr zählt, dass mit konsensualen Lösungen die Steuerungskraft der Gemeinde unangemessen zurücktreten könnte. Lediglich zwei der auf diese Frage antwortenden 46 Gemeinden verbanden mit dem vertraglichen Verwaltungshandeln im Stadtumbau die Sorge, dass sich Steuerungsverluste ergeben könnten, z.B. in Richtung einer erhöhten Machtstellung der Wohnungswirtschaft. Indirekt bestätigen die Antworten damit folglich, dass in der kooperativen Steuerung eine reelle Alternative zur hierarchischen Steuerung zu sehen ist.

Als weitere nachteilige Rahmenbedingungen wurden von vielen Gemeinden die geringen finanziellen Möglichkeiten angegeben, zu nennen sind hier die unzureichenden Fördermittel im Allgemeinen sowie die fehlenden Aufwertungsmittel der Gemeinde bzw. privaten Eigentümer im Speziellen.

Kapitel 4 wird die in der Umfrage genannten Grenzen vertraglicher Regelungen noch einmal ausführlicher nachzeichnen und Handlungsempfehlungen im Hinblick auf einen verbesserten Praxiseinsatz aufzeigen.⁵⁰² Allerdings soll an dieser Stelle nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Gemeinden mit der Anwendung von Stadtumbauverträgen auch zahlreiche **Vorteile und Chancen** im Vergleich zum übrigen Instrumentarium (u.a. Sanierungs- und Entwicklungsrecht) versprechen, die in Form einer weiteren Fragestellung abgefragt wurde (vgl. Abbildung 3.33).

⁵⁰⁰ Bei Frage 12 waren Mehrfachnennungen möglich. Vgl. ausf. zu den Ergebnissen (Unterscheidung Ost/West, genannte andere Gründe) Anhang B.2.

⁵⁰¹ Demgegenüber haben 44 von 47 Gemeinden angegeben, dass die Wohnungsunternehmen bzw. -genossenschaften Vertragspartner der Gemeinde sind. Vgl. hierzu ausf. bereits Abschnitt 3.4.4.1.

⁵⁰² Vgl. hierzu die Abschnitte 4.3.2 und 4.4.2.

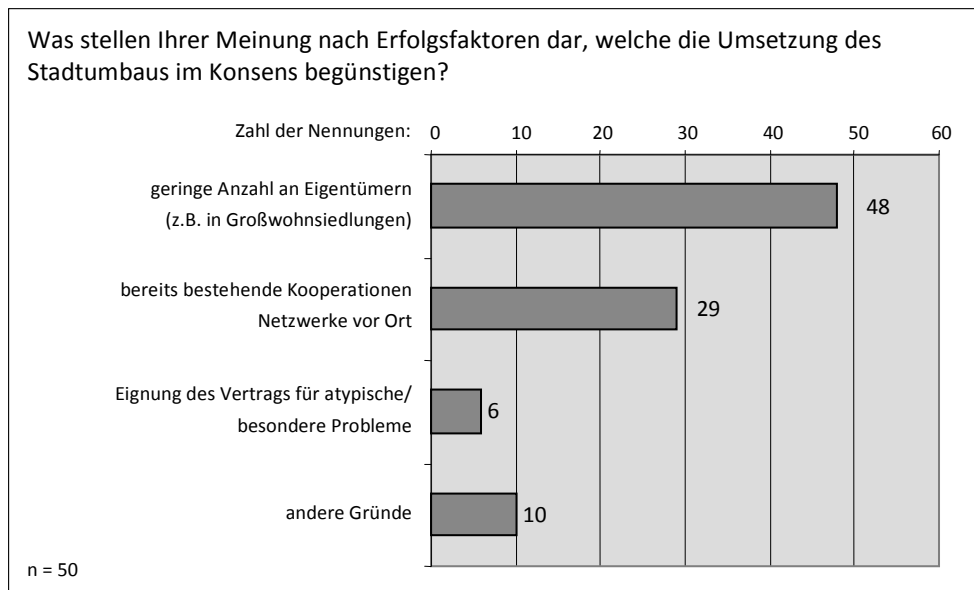


Abbildung 3.33: Erfolgsfaktoren eines Stadtumbaus im Konsens, eigene Erhebung.⁵⁰³

Als Analogon zum bereits erläuterten Hemmnis einer großen Anzahl an Eigentümern für das Zustandekommen vertraglichen Regelungen bedarf es in Bezug auf die erste Antwortmöglichkeit keiner weitergehenden Ausführungen mehr. Des Weiteren wurde von knapp 60 % der auf diese Frage antwortenden Gemeinden angegeben, dass bestehende Kooperationen bzw. Netzwerke vor Ort ein entscheidendes Erfolgskriterium bilden. Die Bedeutung dieses Aspekts ist für den Stadtumbau deshalb so herausragend, weil er im Gegensatz zum erstgenannten Erfolgsfaktor von der Gemeinde direkt beeinflussbar ist. Eine um kooperative Zusammenarbeit zwischen allen Stadtumbaubetroffenen bemühte öffentliche Verwaltung kann dazu beitragen, dass auch eine Instrumentalisierung von Kooperation besser gelingt als in Form eines einseitig hoheitlichen Verhaltens.⁵⁰⁴ Seltener und nur in sechs Fällen als Erfolgsfaktor genannt wurde die Eignung von vertraglichen Regelungen für atypische Probleme und die damit verbundenen erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten des Vertrags gegenüber hoheitlichen Instrumenten. Der Grund für die wenigen Antworten kann in zweierlei Tatsachen begründet liegen: Entweder bedarf es im Stadtumbau gar keiner Vereinbarung besonderer Vertragsinhalte – worauf die bereits angeführten rechtlichen Schwierigkeiten allerdings nicht schließen lassen – oder aber die Anpassungsflexibilität des Stadtumbauvertrags steht in ihrer Bedeutung deutlich hinter den beiden bereits beschriebenen Erfolgsfaktoren zurück, so dass ein Ankreuzen nicht vorgenommen wurde. Vermutlich liegt letztere Einschätzung damit näher an der Realität.

Über die angegebenen Antwortmöglichkeiten hinausgehend wurden von den befragten Städten und Gemeinden u.a. nachstehende Erfolgsfaktoren für einen Stadtumbau im Konsens genannt:⁵⁰⁵

- Ausreichende Fördermittelbereitstellung,
- kombinierte Förderung von Aufwertung und Rückbau; klare und transparente Zielsetzung; gesamtstädtische Betrachtungsebene,
- hohe Leerstandsquoten bei den Wohnungsunternehmen,
- Grundstückserwerb der Gemeinde/Durchführung vorrangig kommunaler Maßnahmen,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer,
- Kontinuität in der Zusammenarbeit: Kontinuierliche Diskussionsprozesse mit den Wohnungsunternehmen sowie mit den weiteren Akteuren im Gebiet.

⁵⁰³ Bei Frage 11 waren Mehrfachnennungen möglich. Vgl. ausf. zu den Ergebnissen (Unterscheidung Ost/West, genannte andere Gründe) Anhang B.2.

⁵⁰⁴ Die dringende Notwendigkeit, Kooperationen vor Ort aufzubauen, zu pflegen bzw. zu intensivieren, wurde auch von allen im Rahmen der Untersuchung befragten Experten gesehen (vgl. Anhang A).

⁵⁰⁵ Vgl. hierzu die Auswertung von Frage 11 (Anhang B.2). Die befragten Experten gelangten diesbzgl. zu ähnlichen Einschätzungen (vgl. Anhang A).

Im Wesentlichen handelt es sich auch hierbei um eine Bestätigung von theoretischen Erkenntnissen, die bereits in Kapitel 2 hinreichend erläutert worden sind, sowie Aussagen der Schlüsselpersonen, die im Rahmen der Expertengespräche getroffen worden sind.⁵⁰⁶

Abschließend bleibt festzuhalten, dass kooperative Handlungsformen im Stadtumbau die Erfolgchancen erhöhen können, angesichts einer zunehmenden Komplexität der Aufgaben und leerer Haushaltskassen die Effizienz und Akzeptanz stadumbaubedingter Maßnahmen zu steigern und den personellen sowie finanziellen Ressourceneinsatz zu optimieren.

Insgesamt sollte die Anwendung kommunikativer und kooperativer Verfahren vorrangig gegenüber sonstigen Instrumenten erfolgen,⁵⁰⁷ doch kann bereits an dieser Stelle abgeleitet werden, dass es für bestimmte Akteurs- und Problemkonstellationen anderer und (vermutlich) hoheitlicher Instrumente bedarf, die über eine höhere Steuerungseffizienz verfügen. Hierüber soll der nachfolgende Abschnitt weiteren Aufschluss liefern.

⁵⁰⁶ Vgl. diesbzgl. Anhang A.

⁵⁰⁷ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.7.

3.5 Hoheitliche Steuerung des Stadtumbaus unter besonderer Berücksichtigung einvernehmlicher Lösungen

„Allein durch Einsatz hoheitlicher Instrumente wird sich der Stadtumbau nicht bewältigen lassen. Stadtumbau kann nur funktionieren, wenn über die Vorgehensweise weitgehendes Einvernehmen zwischen der Wohnungswirtschaft, der Stadtplanung, den Versorgungsunternehmen und der Masse der Betroffenen erzielt wird.“

Gerd Schmidt-Eichstaedt 2003¹

3.5.1 Eingrenzung und Instrumentenauswahl

Neben den vorangehend bereits erläuterten konsensualen Instrumenten hält das Baurecht auch ein reichhaltiges Bündel an hoheitlichen Instrumenten bereit, das im Rahmen der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen Anwendung finden kann. Hierzu gehören Instrumente der Plansicherung, der Planverwirklichung sowie städtebauliche Gesamtmaßnahmen, die je nach Vorgehensweise der Gemeinde mal mehr und mal weniger stark hoheitlich ausgeprägt sein können. Zunächst bedarf es daher einer kurzen Erläuterung der Frage, was unter hoheitlichem Handeln überhaupt zu verstehen ist und welche öffentlich-rechtlichen Handlungsformen der Gemeinde im Stadtumbau grundsätzlich zur Verfügung stehen.

Einschränkend bleibt an dieser Stelle allerdings (abermals) zu betonen, dass die Gemeinde vor Anwendung des hoheitlichen Instrumentariums im Stadtumbau die Möglichkeit einer vertraglichen Einigung ausloten muss.² In der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des EAG Bau 2004³ heißt es im Zusammenhang mit den so genannten Stadtumbaumaßnahmen:⁴

„Sollen einzelne Maßnahmen - ausnahmsweise - hoheitlich umgesetzt werden, bedarf es hierzu des Rückgriffs auf die jeweils einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts, z.B. der (verbindlichen) Bebauungsplanung, der Bodenordnung und der städtebaulichen Gebote. Im Vordergrund der städtebaulichen Praxis beim Stadtumbau sollten jedoch vertragliche Lösungen stehen (...)“.

Damit ist einleitend also (wiederum) festzustellen, dass die Gemeinde im Hinblick auf die Eingriffsintensität im Wesentlichen auf zwei Koordinations- bzw. Steuerungsmechanismen zurückgreifen kann, und zwar die kooperative und als Gegenpol die hierarchische Steuerung.⁵

In Bezug auf die im Folgenden zu untersuchende erstgenannte Interaktionsform bezeichnet *Hierarchie* im Allgemeinen ein Organisations- oder Verfahrensprinzip, das auf der Über- bzw. Unterordnung zwischen Funktionen, Personen oder Organisationen bzw. Organisationselementen beruht.⁶ Von *Hoheitstätigkeit* spricht man schließlich, wenn sich die öffentlichen Rechtsträger der ihnen eigentümlichen Befehls- und Zwangsgewalt bedienen, also wenn sie zum Beispiel Gesetz, Verordnung oder Bescheid als Instrument einsetzen.⁷ Im Rahmen des Stadtumbaus werden vor allem Rechtsverordnungen, Satzungen und Verwaltungsakte Ergebnisse eines hoheitlichen Handelns darstellen (vgl. Abbildung 3.34).⁸

Rechtsverordnungen sind Rechtsnormen,⁹ die von Exekutivorganen, d.h. von der Regierung, von Ministern oder von Verwaltungsbehörden, aufgrund einer im formellen Gesetz enthaltenen Ermächtigung (Art. 80 GG) erlassen werden.¹⁰ Ein Beispiel stellt die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz dar.¹¹

Im Stadtumbaurecht handelt es sich allerdings zumeist um *städtebauliche Satzungen*, die von juristischen

¹ Schmidt-Eichstaedt, IzR 2003, S. 695ff., 707.

² So schon die vhw-Arbeitsgruppe „Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“, Stadtumbau, Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 12: „Einvernehmliche Lösungen sind zu bevorzugen“.

³ Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.6.2004, BGBl. I S. 1359.

⁴ Zitiert aus BR-Drucksache 756/03 (17.10.2003), S. 170.

⁵ Vgl. diesbzgl. bereits Abschnitt 3.1.1.

⁶ Definition gemäß Fritz Morstein-Marx aus dem Jahr 1965, zitiert nach Döhler, Hierarchie, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 46ff., 46.

⁷ So Rill/Schäfer, Die Rechtsnormen für die Plankoordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung; zitiert nach Markstein, Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, S. 44.

⁸ Da das deutsche Recht über keinen *numerus clausus* der möglichen Handlungsformen der Verwaltung verfügt, sind die Interaktionsmöglichkeiten äußerst vielfältig. Zu nennen sind weiterhin das Parlamentsgesetz, der Realakt, das privatrechtliche Handeln u.v.m.

⁹ Vgl. zum Begriff der Rechtsnorm, für den es keine einheitliche Definition gibt, ausf. Becker, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, S. 75ff.

¹⁰ Gem. Schmidt, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn 131.

¹¹ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.3.3.2.

Personen des öffentlichen Rechts zur Regelung ihrer eigenen Verwaltungsangelegenheiten erlassen werden.¹² Zu unterscheiden sind insbesondere zulassungsbegründende Satzungen (z.B. Bebauungsplan der Innenentwicklung, § 13a BauGB), plansichernde Satzungen (z.B. Stadtumbausatzung, § 171d BauGB) sowie maßnahmenbegleitende Satzungen (z.B. Sanierungssatzung, § 142 BauGB).¹³

Im Gegensatz dazu ist ein *Verwaltungsakt* gemäß Legaldefinition in § 35 Satz 1 VwVfG jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die unmittelbare Rechtswirkung nach außen entfaltet. Im Stadtumbau kommen befehlende Verwaltungsakte (z.B. die städtebaulichen Gebote, §§ 175ff. BauGB), rechtsgestaltende Verwaltungsakte (z.B. der Umlegungsbeschluss, § 47 BauGB) sowie feststellende Verwaltungsakte (z.B. die Feststellung von Baudenkmalern, u.a. § 3 DSchG NW¹⁴) zur Anwendung. Sie können sich dabei für den Stadtumbaubetroffenen begünstigend (z.B. im Falle einer Baugenehmigung, u.a. § 75 BauO NW) oder belastend (z.B. im Falle eines Rückbaugebotes, § 179 BauGB) auswirken.

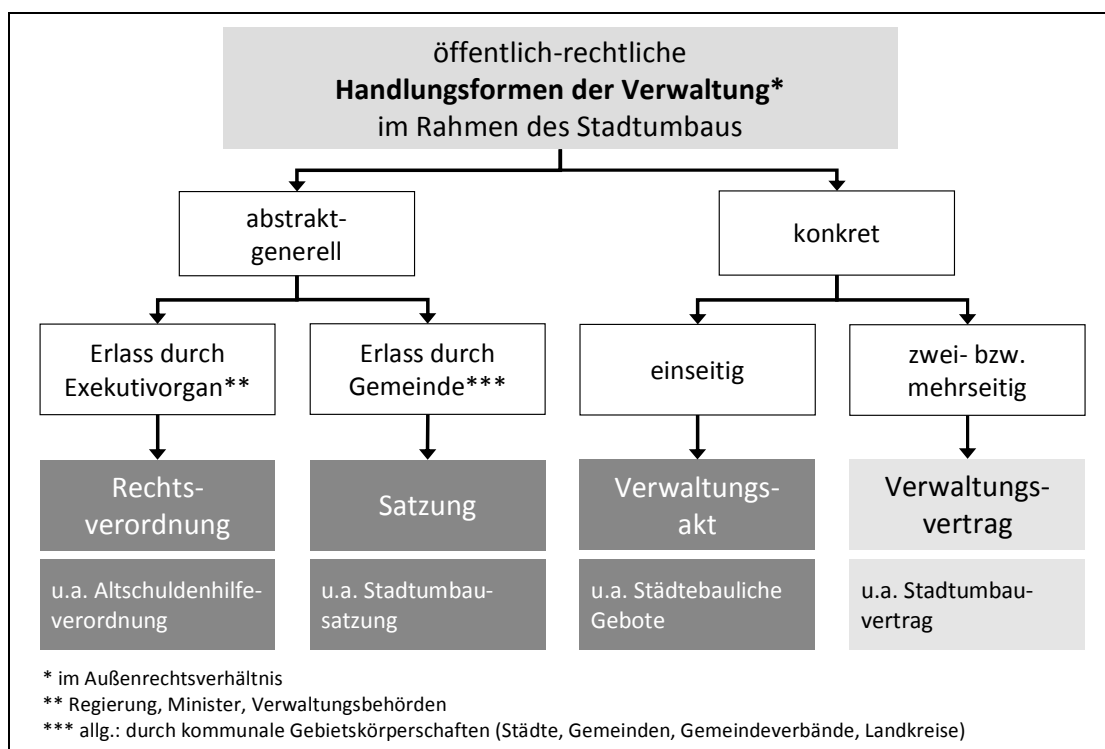


Abbildung 3.34: Typische Handlungsformen der Verwaltung im Rahmen des Stadtumbaus.

Sollte damit eine der drei genannten einseitig-hoheitlichen Rechtsformen zur Anwendung kommen, kann man folglich als Oberbegriff auch von **hoheitlichen Instrumenten** sprechen, weil sich diese unmittelbar aus einem hierarchischen Verhältnis zwischen dem Staat und den privaten Akteuren ableiten. Getreu dem Subordinationsverhältnis gibt der Staat bzw. die Gemeinde die Verfahrensregeln für den Instrumenteneinsatz vor („regulative Instrumente“); die Planungsinitiative kommt demzufolge nicht von Seiten der privaten Akteure und kann auch gegen ihren Willen durchgesetzt werden. Damit verfügen hoheitliche Instrumente zusammenfassend regelmäßig über folgende Eigenschaften:

- Von den Gemeinden getragene städtebauliche Entwicklung (imperative Städtebaupolitik),
- vertikale, hierarchische Entscheidungsstrukturen (hoheitlich-administratives Handeln),
- feste Verfahrensregeln,
- Regelungen in Form von Rechtsverordnungen, Satzungen und Verwaltungsakten.

¹² Vgl. wiederum *Schmidt*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn 135.

¹³ Vgl. zur Einteilung der verschiedenen Satzungstypen auch *Stüer*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel B, Rn 1220 (18. Lfg. 2006).

¹⁴ Für Nordrhein-Westfalen gilt aber z.B. Folgendes: Während die Eintragung eines Denkmals in die Denkmalliste (§ 3 DSchG NW) ein Verwaltungsakt darstellt, so werden Denkmalbereiche durch Satzung unter Schutz gestellt (§ 5 Abs. 1 DSchG NW).

Das Ziel dieses Abschnitts besteht sodann darin, die hoheitlichen Instrumente des Baugesetzbuches im Hinblick auf deren Anwendbarkeit im Stadtumbau zu untersuchen, wobei die nachfolgenden Instrumente des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts behandelt werden sollen (vgl. Tabelle 3.18). Gemäß des Forschungsansatzes der vorliegenden Arbeit soll der Schwerpunkt auf einer Untersuchung des kooperativen Handelns der Gemeinde liegen, welches im Rahmen hoheitlicher Instrumente an vielen Stellen möglich ist.

BauGB-Einteilung	Instrument	Rechtsform		Abschnitt		
		Satzung	Verwaltungsakt			
Allgemeines Städtebaurecht	Plansicherung	Veränderungssperre (§ 14, §§ 16ff. BauGB)			3.5.2.1	
		Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB)			3.5.2.2	
		Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB)			3.5.2.3	
		Besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)			3.5.2.3	
	Planverwirklichung	Klassische Umlegung (§§ 45 bis 79 BauGB)			3.5.3.1	
		Vereinfachte Umlegung (§§ 80 bis 84 BauGB)			3.5.3.1	
		Enteignung (§§ 85 bis 92 BauGB)			3.5.3.2	
Besonderes Städtebaurecht	Planverwirklichung	Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB)			3.5.3.3	
		Städtebauliche Gebote (§§ 175 bis 179 BauGB)			3.5.3.4	
Besonderes Städtebaurecht	Planverwirklichung	Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§§ 136ff. BauGB)			3.5.4.1	
		Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165ff. BauGB)			3.5.4.2	
		Stadtumbau (§§ 171a bis d BauGB)		15		3.5.4.3
		Soziale Stadt (§ 171e BauGB)		16		3.5.4.4

Tabelle 3.18: Übersicht über die im Stadtumbau zur Anwendung kommenden hoheitlichen Instrumente und Rechtsformen.

Neben den in der Tabelle genannten Instrumenten gibt es weitere gesetzliche Regelungen, die für den Stadtumbau bedeutsam sein können. Bei den noch ausstehenden Instrumenten handelt es sich um den Sozialplan (§ 180 BauGB), den Härteausgleich (§ 181 BauGB) sowie den Miet- und Pachtverhältnissen (§§ 182 bis 186 BauGB). Aufgrund ihrer Ergänzungsfunktion zur Bebauungs-, Sanierungs-, Entwicklungs- und Stadtumbauplanung sollen diese bereits hier kurz vorgestellt werden, da sie im Zuge der Instrumentenanalyse an gegebener Stelle nochmals Erwähnung finden. Eine ausführliche Untersuchung erfolgt im Rahmen der vorliegenden Arbeit allerdings nicht.

Ein **Sozialplan** gemäß § 180 BauGB ist aufzustellen, wenn sich Bebauungspläne, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder Stadtumbaumaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen auswirken. Weder der Bebauungsplan noch die oben genannten Maßnahmen müssen förmlich beschlossen sein.¹⁷ Die Gemeinde hat mögliche Hilfsmaßnahmen, insbesondere beim sanierungs- oder stadumbaube-

¹⁵ Die Stadtumbauregelungen sehen nicht zwangsläufig einen Satzungsbeschluss vor, in bestimmten Fällen ist dieser aber gemäß § 171d BauGB (Sicherung von Durchführungsmaßnahmen) möglich. Vgl. hierzu ausf. den benannten Abschnitt.

¹⁶ Auch bei Maßnahmen der Sozialen Stadt erfolgt ein Satzungsbeschluss nur nach Erfordernis; der Gesetzgeber spricht in § 171e Abs. 3 BauGB lediglich von einer Festlegung des Gebietes durch einfachen Beschluss der Gemeindevertretung. Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.5.4.4.

¹⁷ Vgl. Battis, in: Krautzberger/Battis/Löhr, BauGB, Vorb §§ 180, 181 Rn 4.

dingten Wohnungs- und Arbeitsplatzwechsel sowie bei Betriebsverlagerungen, mit den Betroffenen zu erörtern (§ 180 Abs. 1 Satz 1 BauGB), diese dabei zu unterstützen und Hilfe zu leisten (§ 180 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Das Ergebnis der Erörterungen und Prüfungen ist schließlich im maßnahmenbezogenen Sozialplan darzustellen (§ 180 Abs. 2 BauGB).

Der Sozialplan ist kein rechtsverbindlicher Plan mit normativer Wirkung und somit auch nicht Bestandteil der Satzung gemäß § 10 Abs. 1, § 142, § 165 Abs. 6 Satz 1 sowie § 171d Abs. 1 Satz 1 BauGB. Er verpflichtet die Gemeinde nicht zu Leistungen gegenüber den Betroffenen, womit diese auch keine Rechte aus dem Sozialplan herleiten können.¹⁸

Die Gemeinde kann gemäß § 182 Abs. 1 BauGB unter bestimmten Voraussetzungen **Miet- oder Pachtverhältnisse** in Sanierungsgebieten, Umlegungsgebieten, Entwicklungsbereichen und bei der Anwendung städtebaulicher Gebote aufheben. In einem Stadtumbaugebiet gemäß § 171b BauGB kommt die Aufhebung folglich in Betracht, wenn das Gebiet zugleich ein Sanierungsgebiet ist oder wenn ein städtebauliches Gebot angeordnet wird.¹⁹ Für den Mieter besteht ein Aufhebungsschutz des Mietverhältnisses so lange, bis ein angemessener Ersatzwohnraum zur Verfügung steht (§ 182 Abs. 2 BauGB). Es besteht eine Entschädigungspflicht für eventuelle Vermögensnachteile aufgrund der vorzeitigen Beendigung der Rechtsverhältnisse (vgl. § 185 BauGB).

Einen **Härteausgleich** gemäß § 181 BauGB soll die Gemeinde in bestimmten Fällen zur Vermeidung oder zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile auf Antrag in Geld gewähren. § 181 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 BauGB regelt abschließend die Fälle, in denen ein Härteausgleich in Betracht kommt. Voraussetzung ist, dass der Nachteil für den Betroffenen eine besondere Härte bedeutet, kein Anspruch auf Ausgleichs- oder Entschädigungsleistungen besteht und auch ein Ausgleich durch sonstige Maßnahmen nicht erfolgt (§ 181 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

3.5.2 Instrumente der Plansicherung

Das Baugesetzbuch beinhaltet verschiedene Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung, also zur Sicherung der Planverwirklichung und zur Abwehr von Vorhaben, die der städtebaulichen Planung entgegenstehen. Im Folgenden werden diejenigen Plansicherungsinstrumente erläutert, die auch bei der Realisierung von Stadtumbaumaßnahmen zum Einsatz kommen können, und zwar die Veränderungssperre (§§ 14, 16 bis 18 BauGB), die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) sowie die gesetzlichen Vorkaufsrechte der Gemeinde (§§ 24 bis 28 BauGB).²⁰

3.5.2.1 Veränderungssperre

Nach § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde, wenn ein Beschluss zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans (§ 2 Abs. 1 BauGB) gefasst ist, zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre mit dem Inhalt beschließen, dass

1. Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen und
2. erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind, nicht vorgenommen werden dürfen.

Dies ermöglicht es bereits, während der Planaufstellung Baumaßnahmen, Nutzungsänderungen oder wertsteigernde Veränderungen des Grundstücks zur Sicherung der planerischen Ziele der Gemeinde zu unterbinden.²¹

¹⁸ Finkelburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht, Rn 394.

¹⁹ So Krautzberger, in: Krautzberger/Battis/Löhr, BauGB, § 181 Rn 22.

²⁰ Die bisherige bauplanungsrechtliche Teilungsgenehmigung gem. § 19 BauGB ist mit der Novellierung des Baugesetzbuches (EAG Bau 2004) mit der Begründung gestrichen worden, dass hierfür kein Bedürfnis mehr besteht. In einigen Bundesländern existiert jedoch noch eine bauordnungsrechtliche Teilungsgenehmigung (vgl. u.a. § 8 BauO NRW) für bebaute Grundstücke, im Zuge derer sich allerdings keine Besonderheiten für den Stadtumbau ergeben. Eine ausf. Behandlung entfällt daher an dieser Stelle.

²¹ Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn 1531.

Hinsichtlich der **Anwendbarkeit** dieses Instruments **im Stadtumbau** erweist es sich als hinderlich, dass die Veränderungssperre voraussetzt, dass bereits ein Beschluss der Gemeinde vorliegt, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben (Aufstellungsbeschluss gemäß § 14 Abs. 1 BauGB). Diese Bedingung wird zur Durchführung von Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen allerdings nicht immer erfüllt, da zahlreiche Stadtumbaugebiete, insbesondere in den neuen Bundesländern, unbeplante Innenbereiche im Sinne des § 34 BauGB darstellen.²²

Werden lediglich Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt, wie dies in *Erhaltungsgebieten*²³ regelmäßig der Fall sein wird, so ist der Bedarf für eine (Neu-)Aufstellung bzw. Aufhebung eines Bebauungsplans nicht unmittelbar gegeben. Von größerer Bedeutung dürfte allerdings eine Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans sein, die sich aufgrund der Beibehaltung bzw. Wiederherstellung vorhandener städtebaulicher Grundstrukturen ergeben kann. Dies hat zur Folge, dass auch das Instrument der Veränderungssperre in der entsprechenden Gebietskategorie des Stadtumbaus angeordnet werden kann.

In Gebieten, in denen eine umfassende Neugestaltung der Grundstücksstruktur erforderlich ist (*Umstrukturierungsgebiete, Neuentwicklungsgebiete*), stellt sich die Sachlage anders dar. Hier wird die Aufstellung bzw. Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans regelmäßig geboten sein, um die Stadtumbauplanung der Gemeinde optimal umsetzen zu können. Die Anordnung der Veränderungssperre ist allerdings erst dann zulässig, wenn zum Zeitpunkt des Erlasses die Planung bereits einen Stand erreicht hat, der ein Mindestmaß des Inhalts der beabsichtigten Planung erkennen lässt.²⁴ Ein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept ist jedoch nicht zu verlangen. Mit der zeitlichen Dauer der Veränderungssperre steigen indes die Anforderungen an die Konkretisierung der städtebaulichen Ziele. Je länger das Bauleitplanverfahren andauert, umso konkreter müssen die städtebaulichen Ziele deutlich werden.²⁵

Nicht berührt von der Veränderungssperre werden Vorhaben, die vor ihrem Inkrafttreten baurechtlich genehmigt worden sind, Vorhaben von denen die Gemeinde nach Maßgabe des Bauordnungsrechts Kenntnis erlangt hat und mit deren Ausführung vor Inkrafttreten der Veränderungssperre hätte begonnen werden dürfen, sowie Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung (§ 14 Abs. 3 BauGB). Damit wird sichergestellt, dass der Bestandsschutz eines Gebäudes und einer ausgeübten baulichen Nutzung durch den Erlass einer Veränderungssperre nicht beeinträchtigt wird.²⁶ Der Bestandsschutz entfällt u.a. bei durchgreifenden Umbau- oder Abbruchmaßnahmen, die eine vollständige Neuberechnung der Statik erfordern oder wirtschaftlich einem Neubau gleichkommen. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn sich ein Wohnungsunternehmen den von der Gemeinde beschlossenen Rückbauplanungen widersetzt und den Stadtumbau „auf eigene Faust“ durchführen möchte.

In *Rückbau- und Renaturierungsgebieten* wird es aufgrund der erheblichen Rückbaumaßnahmen ggf. zur Aufhebung eines Bebauungsplans kommen, zumindest sofern es sich um ein (ehemaliges) Bebauungsplangebiet handelt. Eine Neuaufstellung ist abhängig von der Nachnutzung der rückgebauten Flächen, allerdings in den meisten Fällen nicht anzunehmen.

Damit bleibt insgesamt festzuhalten, dass das Instrument der Veränderungssperre für den Stadtumbau als städtebauliche Gesamtmaßnahme nach den §§ 171a bis d BauGB nicht per se anwendbar ist. Der Gesetzgeber lässt die Veränderungssperre dagegen zur Sicherung einer Sanierungs- oder einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu, wobei letztgenannte im Rahmen des Stadtumbaus z.B. zur Wiedernutzung von Brachflächen Anwendung finden kann.²⁷ Die Vorschriften über die Veränderungssperre sind gemäß § 14 Abs. 4 BauGB dagegen nicht anzuwenden, soweit für Vorhaben im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet oder im städtebaulichen Entwicklungsbereich eine Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 BauGB besteht.²⁸ Auch ist die Veränderungssperre erst dann als Satzung zu beschließen, wenn die befristete Zurückstellung von Vorhaben gemäß § 15 BauGB bisher nicht ausgereicht hat oder voraussichtlich nicht ausreichen wird.

²² Vgl. hierzu ausf. auch Abschnitt 3.2.4.

²³ Hiermit sind – wie auch in den folgenden Abschnitten – die Gebiete gem. Definition in Abschnitt 2.5.2.3 gemeint und nicht die gleichnamigen Gebiete nach § 172 BauGB.

²⁴ Vgl. hierzu auch BVerwG, U. v. 10.9.1976 – IV C 39.74 – NJW 1977, S. 400; U. v. 16.10.1987 – 4 C 35.85 – NVwZ 1988, S. 1120; B. v. 25.11.2003 – 4 BN 60.03 – NVwZ 2003, S. 477.

²⁵ Vgl. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn 1539.

²⁶ Ebenda, Rn 1563.

²⁷ Vgl. § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB sowie ausf. die Erläuterungen in Abschnitt 3.5.4.2.

²⁸ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.5.4.1.

Ein **kooperatives Handeln** zwischen Gemeinde und Eigentümer im Zusammenhang mit der Veränderungssperre ist soweit ersichtlich nur in einem Fall möglich, nämlich im Rahmen eines Entschädigungsvertrags nach § 18 BauGB.

3.5.2.2 Zurückstellung von Baugesuchen

Mit der Möglichkeit der Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB steht der Gemeinde ein weiteres Instrument zur Sicherung der Bauleitplanung zur Verfügung. Diese kommt in Betracht, wenn eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB nicht beschlossen worden oder noch nicht in Kraft getreten ist. Die Zurückstellung des Baugesuchs setzt die öffentliche Bekanntmachung eines wirksamen Beschlusses zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans voraus (§ 15 Abs. 1 BauGB). Des Weiteren muss zu befürchten sein, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird.

Während die Veränderungssperre nach § 16 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde als Satzung beschlossen wird, so ist die Zurückstellung demgegenüber ein Verwaltungsakt, d.h. nur einzelfallbezogen.²⁹ Ein Vorteil gegenüber der Veränderungssperre liegt damit darin, dass die Zurückstellung von Baugesuchen nicht erst mit der Rechtsverbindlichkeit der Satzung nach § 16 BauGB wirksam wird, sondern die Gemeinde Bauvorhaben nach § 15 BauGB unmittelbar unterbinden kann.³⁰

Da auch die Zurückstellung von Baugesuchen ein Instrument zur Sicherung eines in Aufstellung oder in einem Änderungsverfahren befindlichen Bebauungsplans darstellt, gelten vor dem Hintergrund der **Anwendbarkeit im Stadtumbau** im Wesentlichen die bereits zur Veränderungssperre getroffenen Feststellungen.³¹ Die getroffenen Aussagen in Bezug auf die in Abschnitt 2.5.2 definierten Gebietskategorien des Stadtumbaus können folglich auf die Zurückstellung gemäß § 15 BauGB übertragen werden.

Entsprechend der Regelung bei der Veränderungssperre lässt § 15 Abs. 2 BauGB eine Zurückstellung von Baugesuchen auch für Vorhaben in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten oder in städtebaulichen Entwicklungsbereichen zu. Die Zurückstellung ist bei Vorhaben in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen nicht anzuwenden, soweit eine Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 BauGB besteht.

Des Weiteren ist eine gerade für den Stadtumbau relevante Anwendung in künftigen Erhaltungsgebieten nach § 172 BauGB möglich. So kann die Gemeinde zur Sicherung der Erhaltungsziele veranlassen, dass vor Inkrafttreten des Bebauungsplans oder der besonderen Satzung Anträge auf die von § 172 Abs. 1 BauGB erfassten Verfahren unter entsprechender Anwendung des § 15 Abs. 1 BauGB für einen Zeitraum bis zu zwölf Monaten befristet zurückzustellen sind.³² Zu den erhaltungsrelevanten Vorhaben zählt auch der Rückbau baulicher Anlagen, der allerdings nicht Gegenstand der Sicherung der Bauleitplanung gemäß § 15 BauGB sein kann.³³

In künftigen Gebieten zur Sicherung von Stadtumbaumaßnahmen nach § 171d BauGB kann die Zurückstellung von Baugesuchen entsprechend angewendet werden. Nach § 171d Abs. 2 hat die Gemeinde ab Beschluss über die Aufstellung einer Stadtumbausatzung gemäß § 171d Abs. 1 BauGB und der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses die Möglichkeit der Zurückstellung bzw. vorläufigen Untersagung von Vorhaben entsprechend § 15 BauGB.³⁴

Im Zusammenhang mit der Sicherung der Stadtumbauplanungen bietet es sich ggf. an, die beiden Sicherungsinstrumente der §§ 14 und 15 BauGB sinnvoll miteinander zu kombinieren. So kann die Zurückstellung von Baugesuchen bereits *vor* dem Inkrafttreten der Satzung über die Veränderungssperre zur Sicherung der Planung beitragen, darüber hinaus kann sich die Ausübung *nach* Auslaufen der Veränderungssperre anbieten, und zwar wenn die Verlängerung der Satzung noch nicht wirksam geworden ist und die Übergangszeit überbrückt werden muss.³⁵

²⁹ Vgl. zur Rechtsnatur und zu den weiteren Unterschieden zwischen Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen auch *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 14 Rn 3 bis 7 (75. Lfg. 2004).

³⁰ So *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 15 Rn 1.

³¹ Vgl. hierzu den vorangehenden Abschnitt.

³² Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 172 Rn 37 sowie die Ausführungen zur Erhaltungssatzung in Abschnitt 3.4.3.3.

³³ Vgl. *Bielenberg/Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 15 Rn 10 (75. Lfg. 2004).

³⁴ Vgl. wiederum *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 171 d Rn 4 sowie die Ausführungen zur Stadtumbausatzung in Abschnitt 3.5.4.3.

³⁵ Vgl. hierzu auch *Bielenberg/Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 15 Rn 6 (75. Lfg. 2004).

3.5.2.3 Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde

Bei den Vorkaufsrechten wird unterschieden zwischen dem allgemeinem Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB) und dem besonderen Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB). Die Vorkaufsrechte der Gemeinden gehören wiederum zu den planungsrechtlichen Sicherungsinstrumentarien, dienen jedoch darüber hinaus der Umsetzung von gemeindlichen Zielvorstellungen,³⁶ die damit auch Stadtumbaumaßnahmen betreffen können.

Das **allgemeine Vorkaufsrecht** der Gemeinde entsteht nach Maßgabe der in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 6 BauGB enthaltenen Voraussetzungen. Relevanz für den Stadtumbau dürfte das Instrument insbesondere beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bei entsprechender öffentlicher Zwecksetzung (Nr. 1), in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich (Nr. 3) sowie im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung (Nr. 4) entfalten.

Das **besondere Vorkaufsrecht** kann die Gemeinde nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 BauGB durch Satzung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für unbebaute Grundstücke begründen oder in Gebieten ausüben, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Die Begründung von Vorkaufsrechten auf unbebaute Grundstücke in Bebauungsplangebieten geht hier über die in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 6 BauGB bezeichneten Fälle hinaus, da das besondere Vorkaufsrecht gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nicht auf Wohnbauflächen bzw. als öffentlich und als Ausgleichsflächen zu nutzende Grundstücke beschränkt bleibt.

Liegen die Voraussetzungen für die Ausübung des allgemeinen bzw. des besonderen Vorkaufsrechts der Gemeinde vor, so kann sich die Anwendung dieser Plansicherungsinstrumente auch im Rahmen des Stadtumbaus als sinnvoll erweisen. Als Ausübungsvoraussetzung müssen die Vorkaufsrechte zum einen durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein (§ 24 Abs. 3 BauGB), zum anderen bleibt die Ausübung auf die bereits genannten Gebietstypen bzw. Geltungsbereiche beschränkt.

Seit Einführung des EAG Bau 2004 kann in den Satzungsgebieten nach § 171d BauGB das *allgemeine Vorkaufsrecht* zur Sicherung der mit der Stadtumbaumaßnahme verfolgten Ziele ausgeübt werden, die Gegenstand des von der Gemeinde beschlossenen und fortgeschriebenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts sind (§ 171b Abs. 2 BauGB).³⁷ Gemäß § 171d Abs. 3 BauGB muss die Sicherung dem Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen hinsichtlich der städtebaulichen und sozialen Belange dienen, was wiederum den Zielen des Stadtumbaus nach § 171a Abs. 3 Satz 2 BauGB entspricht. Die gemeinwohlorientierte Rechtfertigung der Ausübung des Vorkaufsrechts ergibt sich somit im Einzelfall aus dem städtebaulichen Entwicklungskonzept.³⁸ Mit der Einbeziehung des Gebiets solcher Satzungen in das allgemeine Vorkaufsrecht soll, vergleichbar der Interessenlage in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen sowie im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung, der Gemeinde ein Instrument an die Hand gegeben werden, mit dem sie durch den Grundstückserwerb z.B. die von ihr im Rahmen der Stadtumbausatzung verfolgten Zwecke befördern kann.³⁹ Nicht ausreichend für die Ausübung eines allgemeinen Vorkaufsrechts ist demnach ein einfacher Beschluss der Gemeinde zur Festlegung des Stadtumbaugebietes nach § 171b Abs. 1 BauGB.

Im Rahmen der Sicherung von Stadtumbaumaßnahmen kann das *besondere Vorkaufsrecht* in der Regel nicht auf Grundlage des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB (Satzungsvorkaufsrecht in Bebauungsplangebieten) ausgeübt werden, da die Gemeinde hier lediglich ein Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründet. Diese werden in den bebauten Stadtumbaugebieten nicht oder nur in Ausnahmefällen (z.B. in Form von Baulücken) vorhanden sein. Auch wäre beim Erlass ein wirksamer Bebauungsplan erforderlich, der in zahlreichen Stadtumbaugebieten zur Durchführung von Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen nicht vorhanden und auch nicht notwendig sein wird.⁴⁰

Denkbar ist jedoch eine Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts in städtebaulichen Maßnahmegebieten gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Hier unterliegen bebaute und unbebaute Grundstücke gleichermaßen dem Vorkaufsrecht, was die Anordnung im Rahmen des Stadtumbaus ermöglichen kann. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um städtebauliche Maßnahmen handeln muss, worunter neben der Ausweisung von

³⁶ Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn 1604.

³⁷ Vgl. Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 24 Rn 12 und 25a.

³⁸ Vgl. ausf. zur Stadtumbausatzung Abschnitt 3.5.4.3.

³⁹ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung des EAG Bau (BR-Drucksache 756/03 – 17.10.2003, S. 147 zu Nr. 21).

⁴⁰ Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.2.4.

Baugebieten für Zwecke der Bereitstellung von Wohnbauland auch planerische Maßnahmen zur Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung verstanden werden können.⁴¹ Dazu gehören insbesondere die für die Realisierung des Stadtumbaus relevanten Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbaugebietsmaßnahmen, städtebaulichen Maßnahmen der Sozialen Stadt sowie Erhaltungssatzungen. Keine Maßnahmen im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB sind jedoch die städtebaulichen Entwicklungskonzepte sowie sonstige informelle Planungen.⁴²

Da die Gemeinde gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB die städtebaulichen Maßnahmen lediglich „in Betracht ziehen muss“, kann sie in Erweiterung der Nutzungszwecke des allgemeinen Vorkaufsrechts ein besonderes Vorkaufsrecht auch in Gebieten begründen, in denen die Aufstellung eines Bebauungsplans erst geplant ist.

In Bezug auf ein etwaig vorhandenes **kooperatives Handeln** im Zusammenhang mit der Ausübung von Vorkaufsrechten ist festzustellen, dass an vielen Stellen vertragliche Regelungen möglich erscheinen. Folgende Vereinbarungen können getroffen werden:⁴³

- Zustandekommen eines Verkaufsvertrages bei Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 27a Abs. 2 Satz 1 BauGB, § 28 Abs. 2 Satz 2 BauGB und § 505 Abs. 2 BGB),
- Anwendungsvereinbarung mit dem Käufer bei Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 27 BauGB),
- Bauverpflichtung bei Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde zugunsten eines Dritten (§ 27a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 BauGB),
- Einigung über die Entschädigung von vertraglichen Rechten zum Erwerb von Grundstücken bei der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts (§ 28 Abs. 6 Satz 3 BauGB).

Bedeutung im Stadtumbau erlangen kann beispielsweise ein bestehendes Vorkaufsrecht der Gemeinde im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus nach § 171d BauGB, das dadurch abgewendet wird, dass sich ein Käufer in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Gemeinde dazu verpflichtet, das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist plan- und maßnahmegerecht zu nutzen.⁴⁴ Durch den Vertrag wird damit der Verwaltungsakt nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB ersetzt. Diesbezüglich hat die Stadtumbaupraxis der vergangenen Jahre allerdings gezeigt, dass eine Stadtumbausatzung nur äußerst selten erlassen wird,⁴⁵ so dass sich demzufolge (bisher) auch die Ausübung des Vorkaufsrechts erübrigt.

Weitere Möglichkeiten eines kooperativen Handelns bestehen insbesondere im Rahmen der Entschädigung, bei der durch einen Entschädigungsvertrag eine Einigung über Grund und Höhe der Entschädigung zwischen Entschädigungsberechtigtem und Entschädigungspflichtigem erzielt wird. Derartige Vereinbarungen sind, wie oben bereits aufgeführt, im Rahmen einer Veränderungssperre oder eines gemeindlichen Vorkaufsrechts möglich, aber auch im Entschädigungsverfahren nach dem Planungsschadensrecht gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

3.5.3 Instrumente der Planverwirklichung

Neben den Instrumenten zur Plansicherung stehen der Gemeinde auch planverwirklichende Instrumente zur Verfügung, die der Umsetzung städtebaulicher – und im vorliegenden Fall stadumbaubedingter – Zielvorstellungen dienen. Zu nennen sind diesbezüglich die Bodenordnung (§§ 45 bis 84 BauGB), die Enteignung (§§ 85 bis 92 BauGB), die Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB) sowie die städtebaulichen Gebote (§§ 175 bis 179 BauGB).⁴⁶

Unter **Bodenordnung** versteht man alle Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse an Grundstücken (subjektive Rechtsverhältnisse) möglichst ohne Zwang mit den in der

⁴¹ Vgl. *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 25 Rn 14 (79. Lfg. 2006).

⁴² So *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 25 Rn 17 (79. Lfg. 2006). Anders: *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 25 Rn 5.

⁴³ Vgl. auch *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, S. 465.

⁴⁴ Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 27 Rn 3.

⁴⁵ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.5.4.3.

⁴⁶ Eigentlich zählt auch die Stadtumbausatzung gemäß § 171d BauGB zu den Planverwirklichungsinstrumenten, allerdings soll eine Behandlung erst in Abschnitt 3.5.4.3 erfolgen, in dem zusammenfassend alle Stadtumbauregelungen analysiert werden.

Raumplanung manifestierten privaten und öffentlichen Ansprüchen an die Grundstücksnutzung (objektive Planungsziele) in Übereinstimmung zu bringen und störende Effekte in der planungskonformen Nutzung auszuschließen.⁴⁷ Man unterscheidet zwischen der Bodenordnung im ländlichen Raum (sog. Flurbereinigung) und der Bodenordnung im städtischen Raum (sog. Umlegung), wobei für den Stadtumbau lediglich das letztgenannte Instrumentarium von Bedeutung sein dürfte (vgl. hierzu den nachfolgenden Abschnitt). Zur Durchführung des Stadtumbaus kommt die Bodenordnung nach zivilem Recht (private Bodenordnung) oder nach öffentlichem Recht (hoheitliche Bodenordnung) in Betracht.

Bei der **Enteignung** handelt es sich um einen vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums. In bestimmten Ausnahmefällen ist auch hier eine Anwendung zur Durchsetzung des Stadtumbaus denkbar, allerdings erst als letztes Mittel (ultima ratio) unter Berücksichtigung der strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen (vgl. Abschnitt 3.5.3.2).

Für den Stadtumbau bedeutsam sind des Weiteren die **Erhaltungssatzung**, die der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines förmlich festgelegten Gebietes dient (vgl. Abschnitt 3.5.3.3) sowie die **städtebaulichen Gebote**, die auf die Verwirklichung der geplanten städtebaulichen Ordnung hinwirken (vgl. Abschnitt 3.5.3.4).

3.5.3.1 Umlegung

Das Baugesetzbuch regelt das Institut der Umlegung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums an Grund und Boden nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.⁴⁸ In der Umlegung liegt deswegen keine Enteignung, weil sie letztlich eigentümergehörig ist und daher mit der Privatnützigkeit des Eigentums korrespondiert.

Grundsätzlich kann in Bezug auf die zur Wahl stehenden Umlegungsverfahren folgende Einteilung vorgenommen werden:

1. Die **klassische (amtliche) Umlegung** ist ein hoheitliches Bodenordnungsverfahren auf der Grundlage der §§ 45 bis 79 BauGB. Mit der sog. Baulandumlegung werden vornehmlich im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes bebaute und unbebaute Grundstücke so geordnet, dass die Zielsetzung des Bebauungsplanes erreicht werden kann. Durch die Neuordnung entstehen nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke. Grundlage für die Neuordnung ist in den meisten Fällen ein Bebauungsplan mit seinen Festsetzungen zur Erschließung und Neugestaltung eines Baugebietes.
2. Die **vereinfachte Umlegung** ist ein hoheitliches Bodenordnungsverfahren auf der Grundlage der §§ 80 bis 84 BauGB. Mit der Änderung des Baugesetzbuches durch das EAG Bau 2004 wurde die bisherige Grenzregelung durch das vereinfachte Umlegungsverfahren ersetzt. In der vereinfachten Umlegung werden einfach gelagerte Grundstücksneuordnungen vorgenommen. Es können lediglich unmittelbar aneinander grenzende oder in enger Nachbarschaft liegende Grundstücke oder Teile von Grundstücken untereinander getauscht werden bzw. Grundstücke, insbesondere Splittergrundstücke oder Teile von Grundstücken, einseitig zugeteilt werden. Die auszutauschenden Grundstücke oder Grundstücksteile dürfen nicht selbständig bebaubar sein. Eine einseitige Zuteilung muss im öffentlichen Interesse geboten sein. Eine durch die vereinfachte Umlegung für den Grundstückseigentümer bewirkte Wertminderung darf nur unerheblich sein.
3. Bei der **einvernehmlichen amtlichen Umlegung**⁴⁹ handelt es sich um eine besondere Ausprägung des Umlegungsverfahrens nach §§ 45ff. BauGB, das mit einseitigen – aber dennoch zuvor mit allen Beteiligten abgesprochenen - Verpflichtungserklärungen der Grundstückseigentümer kombiniert wird. In diesem Fall wird in besonderem Umfang von der im Gesetz vorgeschriebenen Erörterung mit den Beteiligten (§ 66 BauGB) und von den gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zur abweichenden Entscheidung mit Einverständnis der betroffenen Eigentümer (u.a. § 56 Abs. 2 BauGB) Gebrauch gemacht. Es werden folglich zahlreiche vertragliche Elemente in das Umlegungsverfahren aufgenommen.

⁴⁷ Vgl. die Definitionen von *Seele*, VR 1992, S. 73ff.; ders., FuB 2000, S. 1ff., 2.

⁴⁸ BVerfG, B. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97 und 1677/97 – NVwZ 2001, S. 1023, vgl. auch die Kommentierungen zur Entscheidung des BVerfG: *Christ*, DVBl. 2002, S. 1517ff.; *Haas*, NVwZ 2002, S. 272ff.; *Kötter/Müller-Jökel/Reinhardt*, ZfV 2003, S. 295ff.

⁴⁹ In der Praxis sind auch anders lautende Bezeichnungen für diese Umlegungsart geläufig. *Dieterich* spricht in diesem Zusammenhang von einer „vereinbarten amtlichen Umlegung“, vgl. ders., Baulandumlegung, Rn 498b ff.

men,⁵⁰ so dass die Verfahrensart eine Mittelstellung zwischen der gesetzlichen und privaten Umlegung einnimmt (vgl. Abbildung 3.35).

4. Die **private Umlegung** ist ein Verfahren, in dem zur Bebauung von Grundstücken innerhalb eines bestimmten Gebietes notwendige Bodenordnung nicht im gesetzlichen, sondern in einem privatrechtlichen Verfahren unter Beteiligung sämtlicher Grundstückseigentümer durchgeführt wird.⁵¹ Seit dem BauROG 1998 sind freiwillige Vereinbarungen zur „Neuordnung der Grundstücksverhältnisse“ ausdrücklich als zulässiger Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB genannt.

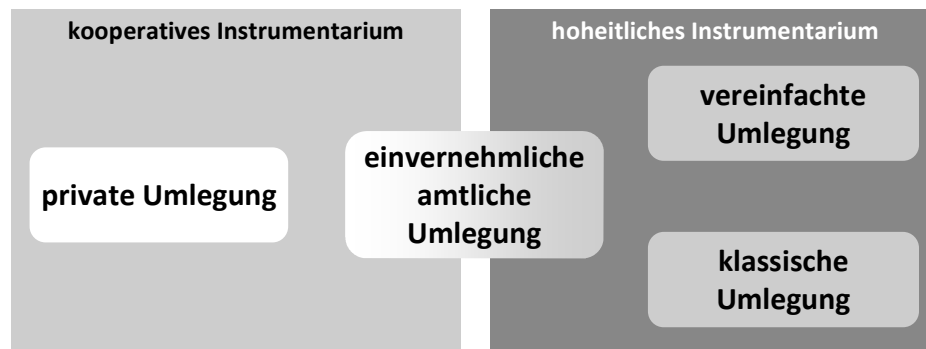


Abbildung 3.35: Zu den unterschiedlichen Erscheinungsformen der Bodenordnungsverfahren.

Das vom Baugesetzbuch hauptsächlich für die Bodenordnung vorgesehene Verfahren ist die **klassische Umlegung** nach den §§ 45 bis 79 BauGB, das eine oft unentbehrliche Ergänzung zur Bauleitplanung darstellt und der Baureifmachung von Grundstücken dient. Bei ihr werden unter der Verfahrensherrschaft der Gemeinde die Grundstücke in einem *Bebauungsplangebiet* (§ 30 BauGB) oder unter bestimmten Umständen *im unbepflanzten Innenbereich* (§ 34 BauGB) so gestaltet und getauscht, dass Grundstücke entstehen, die nach den Festsetzungen des Bebauungsplans oder in Gebieten nach § 34 BauGB entsprechend der Eigenart der näheren Umgebung genutzt werden können. In Gebieten nach § 34 BauGB ist die Umlegung möglich, wenn die Grundstücksneuordnung durch die Eigenart der näheren Umgebung, eventuell in Verbindung mit Festsetzungen eines einfachen Bebauungsplans nach § 30 Abs. 3 BauGB oder einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB, eindeutig vorgeprägt ist. Die Situation muss daher der in einem Bebauungsplangebiet vergleichbar sein.

§ 45 BauGB bestimmt als Zweck der Umlegung die Erschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete, indem bebaute oder unbebaute Grundstücke durch die Umlegung neu geordnet werden, mit der Maßgabe, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen (§ 45 Satz 1 BauGB). Da es sich im Rahmen des Stadtumbaus im Wesentlichen um bereits bebaute Gebiete handelt, kann insbesondere eine sog. *Neuordnungsumlegung* zur Anwendung kommen. Eine solche Umlegung dient im Gegensatz zu einer auf die erstmalige Erschließung ausgerichteten *Erschließungsumlegung* der Umgestaltung eines Baugebiets, in dem eine frühere oder noch vorhandene Bebauung auf Basis der neu zu regelnden Grundstücksstruktur abgelöst werden soll.⁵²

Sofern in einem (schon bebauten) städtebaulichen Sanierungsgebiet (§§ 136 bis 164b BauGB) eine Neuordnung der bestehenden Grundstücke realisiert werden soll, spricht man auch von einer *Sanierungsumlegung* als Unterfall der Neuordnungsumlegung.⁵³

In der Literatur wird die Anwendbarkeit der Umlegung im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Stadtumbaumaßnahmen differenziert betrachtet. Wohingegen die *vhw-Arbeitsgruppe Stadtumbau* im Jahr 2003 noch zu der Feststellung kam, dass die Umlegung beim Stadtumbau nicht zu entbehren sei⁵⁴, so stehen aktuellere Veröffentlichungen dem Einsatz wesentlich skeptischer gegenüber. *Reuter* sieht die Möglichkeiten der

⁵⁰ Vgl. *Dieterich*, Baulandumlegung, Rn 488 sowie *Goldschmidt*, DVBl. 2006, S. 740ff., 744.

⁵¹ Zumeist wird die private Umlegung als „freiwillige Umlegung“ bezeichnet, doch verkennt diese Begriffsverwendung, dass auch im Rahmen der hoheitlichen Umlegung vielfältige freiwillige Vertragsmöglichkeiten bestehen (vgl. hierzu Abschnitt 3.4.3.3). Zu den Verfahrensmöglichkeiten innerhalb der privaten Umlegung vgl. im Einzelnen *Linke*, fub 2006, S. 1ff., 2ff.

⁵² Vgl. *Goldschmidt/Taubenek*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 2, Kapitel O, Rn 120 (19. Lfg. 2006).

⁵³ Vgl. *Dieterich*, Baulandumlegung, Rn 34.

⁵⁴ Vgl. *vhw-Arbeitsgruppe „Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“*, Stadtumbau, Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 31.

städtebaulichen Umlegung in Stadtumbaugebieten als begrenzt an⁵⁵, auch *Dransfeld* kommt zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen der Bodenordnung, so auch der Umlegung, beim Stadtumbau weitgehend eine untergeordnete Rolle spielen.⁵⁶ Diesen letzten beiden Einschätzungen ist weitgehend zuzustimmen, auch wenn sich – wie im Folgenden zu zeigen ist – durchaus Anlässe für bodenordnerische Maßnahmen im Stadtumbau ergeben.

Einleitend ist festzustellen, dass das Instrument der Bodenordnung in den neuen Vorschriften über den Stadtumbau in den §§ 171a bis d BauGB nicht explizit erwähnt wird. Dennoch können Stadtumbaumaßnahmen nach § 171a Abs. 1 BauGB „ergänzend zu sonstigen Maßnahmen nach diesem Gesetzbuch“, und damit auch ergänzend zu Bodenordnung, insbesondere auch zur Umlegung, durchgeführt werden.⁵⁷

Unter Berücksichtigung der in §§ 45ff. BauGB genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen erstreckt sich der räumliche Anwendungsbereich der Umlegung im Stadtumbau auf verschiedene Gebiete. Bezug nehmend auf die in Abschnitt 2.5.2 getroffene Gebietseinteilung sind nachfolgende Befunde festzuhalten.

In *Erhaltungsgebieten* fehlt es zumeist an der Erforderlichkeit einer Umlegung, da die überwiegend durchzuführenden Aufwertungsmaßnahmen (Gebäudesanierung und Modernisierung) keine oder nur unwesentliche Veränderungen der Grundstücksstrukturen bedürfen. Eine Umlegung wird hier nur in wenigen Ausnahmefällen geboten sein, und zwar dann, wenn Blockinnenbereiche entkernt werden sollen oder kleinere Neuordnungsmaßnahmen notwendig werden.⁵⁸ Die Aufstellung eines Bebauungsplans wird bei der Entkernung allerdings unabdingbar sein, da sich der Neuordnungsbedarf in vielen Fällen (z.B. im Rahmen des Baus von Stadthäusern im Hinterhof) nicht aus der Eigenart der näheren Umgebung ableiten lassen wird. Des Weiteren ergibt sich bei der Zuteilung der Flächen im Blockinnenhof das Problem, dass vermutlich nicht allen Beteiligten ein Baugrundstück zugeteilt werden kann, so dass der Grundsatz der verhältnismäßigen Zuteilung verletzt wäre. Sofern in den Innenhofflächen lediglich Grünflächen geschaffen werden sollen,⁵⁹ kann die Umlegung dagegen als geeignetes Planverwirklichungsinstrument angesehen werden.

In den *Rückbau- und Renaturierungsgebieten* stellt sich der Sachverhalt ähnlich dar, weil auch hier eine umfassende Neugestaltung der Grundstücksstruktur in der Regel nicht angestrebt wird. Demgegenüber ist aber mit einer Änderung der Eigentumsverhältnisse zu rechnen, da sich die Rückbauflächen regelmäßig im Eigentum großer Wohnungsunternehmen befinden, die an einer Nachnutzung ihrer Grundstücke als Grünfläche nur geringfügig interessiert sein dürften. Neben der fehlenden Erforderlichkeit wird die klassische Umlegung in diesen Gebieten auch an eigentumsrechtliche Grenzen stoßen, und zwar umso stärker, je mehr stadumbaubedingte Freiflächen durch Renaturierungsmaßnahmen geschaffen werden, also je mehr Flächen der baulichen Nutzung entzogen werden. Somit kann dem Grundsatz der Privat- bzw. Eigentümernützigkeit der Umlegung nicht mehr genügt werden.⁶⁰

Einen Sonderfall stellt in diesem Zusammenhang das Umlegungsverfahren im Außenbereich nach § 35 BauGB dar, das bei Vorliegen eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB) durchgeführt werden kann (sog. Außenbereichsumlegung).⁶¹ Das Verfahren kann in Rückbau- und Renaturierungsgebieten eine besondere Bedeutung erlangen, in denen neben der Neuordnung von Flächen nicht-bauliche Nach- bzw. Zwischennutzungen ermöglicht werden sollen.

Der Einsatz des amtlichen Verfahrens in *Umstrukturierungsgebieten* kann dann gerechtfertigt sein, wenn durch die Kombination von Aufwertungs-, Rückbau- und Neubaumaßnahmen eine grundlegende Veränderung der Grundstücksstruktur erfolgt. Da umfangreiche Stadtumbaumaßnahmen in der Regel auch zu einer Veränderung der städtebaulichen Gestalt eines Gebietes führen, wird die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich sein, so dass die Planakzessorität als Zulässigkeitskriterium der Umlegung als erfüllt angesehen werden kann. Anders verhält es sich jedoch in Umstrukturierungsgebieten nach § 34 BauGB, in denen sich aus der Eigenart der näheren Umgebung oder einem einfachen Bebauungsplan hinreichende Kriterien für

⁵⁵ *Reuter*, FuB 2005, S. 97ff., 97.

⁵⁶ *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 45.

⁵⁷ *Otte*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Vor §§ 45-84 Rn 1 (75. Lfg. 2004).

⁵⁸ Vgl. *Reuter*, FuB 2005, S. 97ff., 98.

⁵⁹ Vgl. diesbzgl. auch die in § 61 Abs. 1 Satz 2 BauGB genannten Ausnutzungsmöglichkeiten.

⁶⁰ Vgl. hierzu wiederum *Reuter*, FuB 2005, S. 97ff., 97 sowie *Otte*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Vor §§ 45-84, Rn 1 (75. Lfg. 2004). Grundsätzlich stellt sich in Rückbaugebieten aufgrund der vielfach vorhandenen homogenen Eigentümerstrukturen die Frage, inwieweit die Umlegung den geforderten Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer erfüllen kann.

⁶¹ *Goldschmidt/Taubenek*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 2, Kapitel O, Rn 550 (19. Lfg. 2006).

eine notwendige Umlegung ergeben müssen. In diesen Gebieten erscheint die Zulässigkeit einer Umlegung ohne Bebauungsplan fraglich, da die das städtebauliche Bild des Gebiets verändernden Stadtumbaumaßnahmen einen Verzicht nicht mehr rechtfertigen können.⁶² Folglich kann es sich bei einer Umlegung in § 34er-Gebieten lediglich um „relativ einfach gelagerte Fälle“⁶³ handeln, die aber in Umstrukturierungsgebieten zumeist nicht gegeben sein werden. Als problematisch stellt sich diese Sachlage in denjenigen Fällen dar, in denen die Gemeinde aus den in Abschnitt 3.2.4 dargelegten Gründen auf eine verbindliche Bauleitplanung verzichtet und damit der Bodenordnung seiner rechtlichen Grundlage entzieht.

In *Neuentwicklungsgebieten* muss die Anwendbarkeit der klassischen Umlegung dagegen differenzierter betrachtet werden. Zwar erfolgt hier nach durchgeführtem Rückbau wiederum eine umfassende Neubebauung und Neugestaltung der Grundstücke, doch stellen sich die Eigentümerverhältnisse in der Regel anders dar. Während es sich bei Umstrukturierungsgebieten um gewachsene, innerstädtische Quartiere mit zumeist heterogenen Eigentümerstrukturen handelt, so befinden sich die Neuentwicklungsgebiete (z.B. große Plattenbausiedlungen) hauptsächlich im Eigentum großer Wohnungsunternehmen und –genossenschaften, die oftmals Tochtergesellschaften der Gemeinde sind.⁶⁴ Die geringe Anzahl an Eigentümern und die zumeist großen Grundstücke führen dazu, dass eine Neubebauung von Seiten einzelner Eigentümer auch ohne Berücksichtigung der Nachbargrundstücke möglich erscheint. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Privatnützigkeit des Umlegungsverfahrens nicht mehr gewährleistet werden kann und somit die Anordnung einer Umlegung aufgrund der fehlenden gegenläufigen privaten Interessen unzulässig wäre. Sofern eine differenziertere Grundstücks- und Eigentümerstruktur vorliegt, ist die Anwendung des Bodenordnungsverfahrens aber auch in Neuentwicklungsgebieten denkbar (vgl. nachstehende Abbildung).

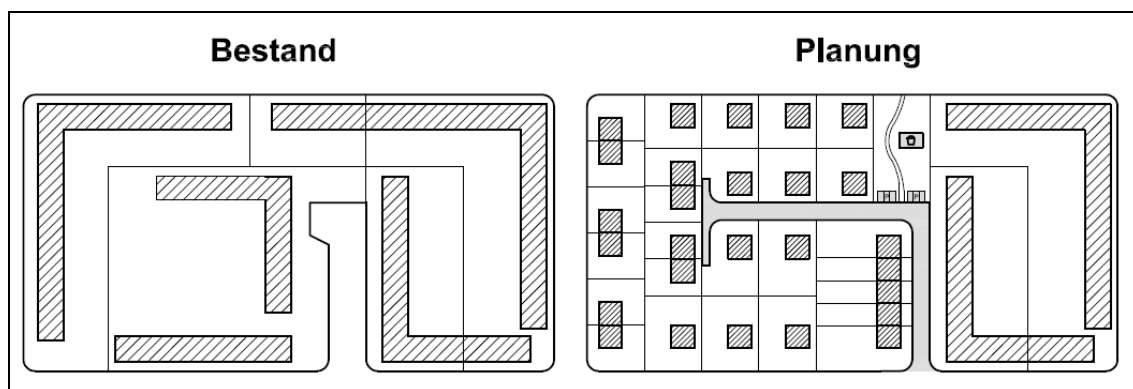


Abbildung 3.36: Zur Erforderlichkeit einer Umlegung im Neuentwicklungsgebiet.

Bei der Durchführung einer Umlegung in Stadtumbaugebieten ergeben sich weitere Besonderheiten. So hat die Gemeinde in Umlegungsgebieten zwecks Durchsetzung von Stadtumbaumaßnahmen oder sonstigen Maßnahmen die Befugnis, städtebaulichen Gebote nach den §§ 176 bis 179 BauGB anzuordnen (§ 59 Abs. 9 BauGB). Sofern die Umlegung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durchgeführt wird, was wie bereits erläutert in Umstrukturierungsgebieten überwiegend der Fall sein dürfte, muss der Eigentümer nach Anordnung eines Rückbaugebots beispielsweise eine bauliche Anlage beseitigen, die dem Bebauungsplan als „Baustein des gemeindlichen Stadtumbaukonzeptes“ widerspricht. Als weiteres Zwangs- bzw. Drohmittel zählt die Enteignung gemäß § 85 BauGB, die als ultima ratio zur Durchsetzung von Planungen und damit zu einer schnelleren Bewältigung des Stadtumbaus beitragen kann.⁶⁵

Zusammenfassend ergeben sich damit insbesondere nachfolgende Anwendungsmöglichkeiten für die klassische Umlegung im Rahmen des Stadtumbaus (vgl. Tabelle 3.19).

⁶² So auch Reuter, FuB 2005, S. 97ff., 100.

⁶³ Vgl. Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 45 Rn 3.

⁶⁴ Ähnlich: Reuter, FuB 2005, S. 97ff., 100.

⁶⁵ Vgl. zu den städtebaulichen Geboten auch Abschnitt 3.5.3.4 und zur Enteignung Abschnitt 3.5.3.2.

Anwendbarkeit der klassischen Umlegung im Stadtumbau	
Gebietsbezug	Zielsetzungen
Umlegungsverfahren in <i>Erhaltungsgebieten</i>	Entkernung von Blockinnenbereichen
Umlegungsverfahren in <i>Umstrukturierungsgebieten</i> (ggf. als Sanierungsumlegung)	Partielle Neugestaltung der Grundstücksstruktur: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auflockerung von Gebieten durch Abriss von einzelnen Wohnhäusern bzw. -blocks ▪ Schaffung von Grünanlagen und sonstigen Anlagen nach Auflockerung durch Rückbau von funktionslos gewordenen baulichen Anlagen ▪ Anpassung von Erschließungsanlagen nach Rückbaumaßnahmen ▪ Entflechtung von Gewerbe- und Wohnnutzung
Umlegungsverfahren in <i>Neuentwicklungsgebieten</i> (in der Regel Neuordnungsumlegung)	Umfassende Neugestaltung der Grundstücksstruktur: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundlegende Neugestaltung der Grundstücks- und Eigentumsverhältnisse ▪ Neubebauung von nachfragegerechten Wohnformen (z.B. Ein- und Zweifamilienhäuser auf ehemaligen Plattenbaugebieten) ▪ Schaffung von neuen Verkehrs- und Grünflächen

Tabelle 3.19: Räumliche Anwendungsbereiche und Zielsetzungen der klassischen Umlegung im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen.⁶⁶

Das Verfahren der **vereinfachten Umlegung** ist in den §§ 80 bis 84 des Baugesetzbuches gesetzlich geregelt und dient wie die Umlegung nach §§ 45ff. BauGB dazu, nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke zu bilden. Die vereinfachte Umlegung wurde durch das EAG Bau 2004 eingeführt und ersetzt – unter Erweiterung ihres Anwendungsbereichs – die Grenzregelung.⁶⁷

Durch entsprechende Verweise auf die Regelungen zur klassischen Umlegung kann das vereinfachte Verfahren durchgeführt werden im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sowie innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, wenn sich hieraus hinreichende Kriterien für die Neuordnung des Gebiets ergeben. Zusätzlich zu den allgemeinen Voraussetzungen des § 46 Abs. 1 BauGB müssen die auszutauschenden Grundstücke oder Teile davon allerdings in enger Nachbarschaft liegen (§ 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) und dürfen nicht selbständig bebaubar sein (§ 80 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Des Weiteren ist eine einseitige Zuteilung von Grundstücken oder Grundstücksteilen nur zulässig, wenn dies im öffentlichen Interesse geboten ist (§ 80 Abs. 1 Satz 3 BauGB).

In ihrem Einsatzbereich ist die vereinfachte Umlegung in der Regel gegenüber der verfahrensaufwändigen Umlegung und erst recht gegenüber der Enteignung das vorrangig einzusetzende mildere Mittel der Bodenordnung. Sie kann, wie die klassische Umlegung auch, nur durchgeführt werden, wenn sie im Sinne des § 46 Abs. 1 BauGB, auf den § 80 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB verweist, erforderlich ist. An der Erforderlichkeit der vereinfachten Umlegung mangelt es insbesondere, wenn die Grundstückseigentümer freiwillig zu einer entsprechenden Bodenordnung in der Lage und bereit sind, wozu im Ergebnis privatrechtliche Umlegungen (Tausch- und Kaufverträge) oder einvernehmlich amtliche Umlegungen zählen.⁶⁸

Die vereinfachte Umlegung ist der klassischen Umlegung dann als hoheitliches Verfahren vorzuziehen, wenn einfache bodenordnerische Aufgaben zu lösen sind und/oder wenn zwischen den Beteiligten weitgehend Konsens über die Bedingungen und Durchführung des Verfahrens besteht.⁶⁹ Die nachstehende Abbildung liefert eine Art Prüfschemata für stadumbaubedingte Bodenordnungsverfahren.

⁶⁶ Vgl. zu den Zielsetzungen auch *Goldschmidt/Taubenek*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 2, Kapitel O, Rn 538 (19. Lfg. 2006).

⁶⁷ Vgl. zur Fortentwicklung der Grenzregelung zur vereinfachten Umlegung u.a. *Linke*, AVN 2004, S. 334ff., 338; *Stemmler*, DVBl. 2003, S. 165ff. sowie *Kolenda*, ZfBR 2005, S. 538ff.

⁶⁸ Subsidiaritätsprinzip der Umlegung: Die Gemeinde darf das amtliche Umlegungsverfahren nicht wählen, wenn ein privates Verfahren zu einer Neuordnung des Umlegungsgebiets entsprechend ihrer bauleitplanerischen Vorstellungen führt. Subsidiarität bezeichnet hierbei einen Fall der Instrumentenkonkurrenz, derzufolge bestimmte, meist hoheitliche, Instrumente (Verfahren, Mittel, Rechtsnormen) gegenüber anderen, die Eigentumsfreiheit der Beteiligten weniger berührende Instrumente, zurücktreten. Das Subsidiaritätsprinzip leitet sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ab. Vgl. BGH, U.v. 2.4.1981 - III ZR 131/79 – NJW 1981, S. 2124; *Otte*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 46 Rn 5 (77. Lfg. 2005) sowie ausf. Abschnitt 3.7.2.

⁶⁹ So *Reinhardt*, FuB 2005, S. 236ff., 238.

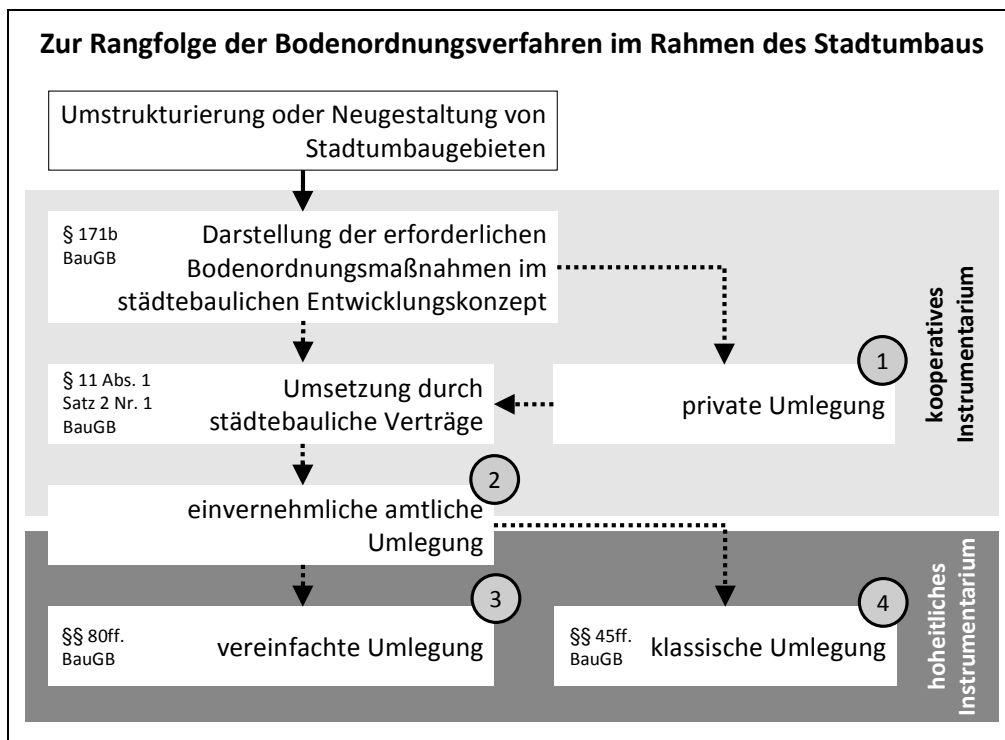


Abbildung 3.37: Vorrang konsensualer Lösungen bei Bodenordnungsverfahren im Rahmen des Stadtumbaus.⁷⁰

Neben dem zu überprüfenden Einsatz von milderem Mitteln für eine Durchführung von Bodenordnungsverfahren sind in Bezug auf die vereinfachte Umlegung die voranstehend genannten Einschränkungen des § 80 BauGB, vor allem im Zusammenhang mit dem räumlichen Anwendungsbereich des Verfahrens, zu beachten, was dazu führt, dass die vereinfachte Umlegung wie auch schon die klassische Umlegung nur für bestimmte Fallgestaltungen des Stadtumbaus zulässig ist.

Die Anwendung dürfte sich demnach im Wesentlichen auf *Erhaltungsgebiete* (und in wenigen Ausnahmen auf *Umstrukturierungsgebiete*) beschränken, in denen neben den notwendigen Aufwertungsmaßnahmen auch Neuordnungsmaßnahmen anfallen, die bodenordnerisch nur eine geringe Eingriffsintensität zu ihrer zweckmäßigen Neuregelung erfordern (vgl. hierzu das Beispiel in Abbildung 3.38).⁷¹

In *Neuentwicklungsgebieten* werden die Anwendungsvoraussetzungen der vereinfachten Umlegung regelmäßig nicht gegeben sein, da hier eine umfassende Neugestaltung der Grundstücke notwendig ist, die den Voraussetzungen, dass einfache bodenordnerische Maßnahmen zu lösen sind und die Grundstücke in enger Nachbarschaft liegen müssen (§ 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), nicht genügen werden. Zur Beurteilung der „engen Nachbarschaft“ ist allerdings nicht ausschließlich in räumlicher Hinsicht auf die Größe des Umlegungsgebietes und der Anzahl der Flurstücke abzustellen, maßgeblich in inhaltlicher Hinsicht sind zudem die Zahl und Struktur der Eigentümer, der Umfang der erforderlichen Rechtsänderungen sowie das Ausmaß der notwendigen Eigentumsänderungen.⁷² Darüber hinaus wird sich als hinderlich herausstellen, dass die in das vereinfachte Umlegungsverfahren einbezogenen Grundstücke gemäß § 80 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht selbständig bebaubar sein dürfen.

Als weitere Restriktion kommt hinzu, dass im Rahmen der vereinfachten Umlegung nur eine stark eingeschränkte Möglichkeit der Bereitstellung von Erschließungsflächen besteht, die aber bei der Anpassung von Erschließungsanlagen in Stadtumbaugebieten in der Regel eine Notwendigkeit darstellen.⁷³ Da eine Vorwegausscheidung der in § 55 Abs. 2 BauGB genannten Flächen im vereinfachten Bodenordnungsverfahren nicht zulässig ist, wäre eine Bereitstellung somit nur im klassischen Verfahren oder durch Enteignung in Bebauungsplangebieten (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) möglich.⁷⁴

⁷⁰ Die Nrn. geben die Rangfolge des Bodenordnungsverfahrens an, das vorrangig zur Anwendung kommen soll.

⁷¹ Vgl. Aussage bei Reinhardt, FuB 2005, S. 236ff., 238.

⁷² Vgl. Reinhardt, FuB 2005, S. 236ff., 238.

⁷³ Vgl. Goldschmidt, DVBl. 2006, S. 740ff., 744.

⁷⁴ Vgl. Goldschmidt, fuB 2006, S. 24ff., 27.

Bezüglich der *Rückbau- und Renaturierungsgebiete* vergleiche die Anmerkungen zur klassischen Umlegung. Hier kann wiederum die bereits erläuterte Außenbereichsumlegung zur Anwendung kommen (§ 80 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 45 Satz 2 Nr. 2 2. Alt. BauGB).⁷⁵

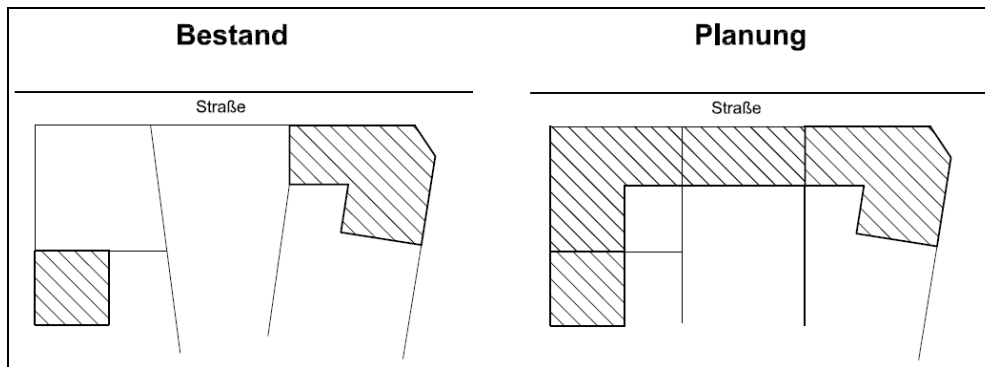


Abbildung 3.38: Zur Erforderlichkeit einer vereinfachten Umlegung im Rahmen der Schließung von Baulücken.

Damit stellt die vereinfachte Umlegung insgesamt ein effizientes Instrument für die erforderliche Neuordnung von Grundstücksverhältnissen dar, zumindest sofern nur kleinere Stadtumbaugebiete oder Teile davon mit einfachen bodenordnerischen Aufgaben umgestaltet werden sollen. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der Stadtumbau schon relativ weit fortgeschritten ist oder wenn zwischen den Beteiligten schon weitgehend Einigkeit über die Durchführung des (ansonsten klassischen) Verfahrens herrscht. In allen anderen Fällen ist auf die klassische Umlegung zurückzugreifen, wobei für beide Bodenordnungsverfahren festzuhalten bleibt, dass sich in Bezug auf den Einsatz im Stadtumbau keine verfahrenstechnischen Besonderheiten ergeben (vgl. hierzu auch die vergleichende Übersicht in Tabelle 3.20).

Verfahren	Anwendungsvoraussetzungen	Relevanz für den Stadtumbau
<i>Klassische Umlegung</i>	<p><i>Allgemeine Anwendungsvoraussetzungen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendungsbereiche: Bebauungsplangebiet (§ 30 BauGB) oder unbeplanter Innenbereich (§ 34 BauGB) ▪ Zweck: Erschließung oder Neugestaltung von Grundstücken mit der Maßgabe, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen ▪ Erforderlichkeit des hoheitlichen Eingriffs wegen fehlender privatautonomer Möglichkeiten ▪ Wahrung der Privatnützigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ komplizierte und komplexe bodenordnerische Bedingungen (in der Regel in Umstrukturierungsgebieten)
<i>Vereinfachte Umlegung</i>	<p><i>Besondere Anwendungsvoraussetzungen für die vereinfachte Umlegung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ enge Nachbarschaft der Grundstücke (Grundstücksteile) ▪ keine selbstständige Bebaubarkeit der Grundstücke (Grundstücksteile) ▪ einseitige Zuteilung nur im öffentlichen Interesse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ einfache Bodenordnungsaufgaben, die bodenordnerisch nur eine geringe Eingriffsintensität erfordern (z.B. Schließung von Baulücken) ▪ komplexe Bodenordnungsaufgaben, bei denen jedoch weitgehend Konsens zwischen den Eigentümern und sonstigen Beteiligten besteht

Tabelle 3.20: Anwendungsvoraussetzungen der Umlegung und Relevanz für den Stadtumbau.

Abschließend bleibt für beide gesetzlichen Bodenordnungsverfahren festzustellen, dass trotz ihrer grundsätzlich hoheitlichen Ausprägung vielfältige **Formen des konsensualen Zusammenwirkens** zwischen den Eigentümern untereinander bzw. zwischen den Eigentümern und der Gemeinde existieren. Zu nennen sind diesbezüglich insbesondere nachfolgende vertragliche Regelungsmöglichkeiten (vgl. Tabelle 3.21), die bei erfolgreichem Vertragsabschluss dazu führen, dass von einer **einvernehmlichen amtlichen Umlegung** gesprochen werden kann.

⁷⁵ Vgl. Goldschmidt, DVBl. 2006, S. 740ff., 744.

Vertragsmöglichkeiten im Rahmen einer einvernehmlichen amtlichen Umlegung	BauGB
<i>Klassische Umlegung</i>	§§ 45 bis 79
Vereinbarung über einen vom Wert- oder Flächenmaßstab abweichenden Verteilungsmaßstab	§ 56 Abs. 2
Vereinbarung über alternative Formen der Abfindung	§ 59 Abs. 4
Vereinbarung zur Teilung gemeinschaftlichen Eigentums an Grundstücken	§ 62 Abs. 1
Vereinbarung zur nachträglichen Änderung des Umlegungsplans	§ 73 Nr. 3
Vereinbarung zur Vorwegnahme der Entscheidung	§ 76
<i>Vereinfachte Umlegung</i>	§§ 80 bis 84
Vereinbarung über einen vom Wertmaßstab abweichenden Verteilungsmaßstab, Vereinbarung über eine mehr als nur unerhebliche Wertminderung	§ 80 Abs. 3 Satz 3
Vereinbarung zur Neuordnung der Grundpfandrechte	§ 80 Abs. 4 Satz 2
Vereinbarung über alternative Formen zur Geldabfindung	§ 81 Abs. 2 Satz 2

Tabelle 3.21: Kooperative Handlungsformen innerhalb der gesetzlichen Umlegung nach den §§ 45 bis 84 BauGB.

Bereits an den ersten beiden in der Tabelle genannten Vereinbarungen wird ein wesentlicher Vorteil einvernehmlicher Lösungen im Rahmen einer hoheitlichen Maßnahme deutlich. Durch einen unter den Beteiligten erzielten Konsens, der durch einen Vertrag schriftlich festgehalten wird, werden im Umlegungsverfahren Möglichkeiten eröffnet, die das hoheitliche Verfahren allein nicht bieten kann. Demnach können über die beiden Legalmaßstäbe hinausgehende Verteilungsmaßstäbe (z.B. Längenmaßstäbe wie Straßenfrontmeter, Dichtemaßstäbe wie Grundflächenzahl⁷⁶) vereinbart werden, des Weiteren sind mit Einverständnis der betroffenen Eigentümer andere Abfindungsformen als die Landzuteilung im Umlegungsgebiet möglich. Im Gegensatz zu den abweichenden Verteilungsmaßstäben werden diese allerdings vom Gesetzgeber in § 59 Abs. 4 BauGB ausdrücklich und abschließend benannt: Geldabfindung, Abfindung mit Grundstücken, die außerhalb des Umlegungsgebietes liegen sowie die Begründung und Gewährung von Rechten.

Ähnliche freiwillige und über den hoheitlichen Bereich hinausgehende Regelungen finden sich auch bei der vereinfachten Umlegung (vgl. wiederum Tabelle 3.21).

Bei der klassischen Umlegung stellen insbesondere Vereinbarungen zur nachträglichen Änderung des Umlegungsplans sowie Vereinbarungen zur Vorwegnahme der Entscheidung weitere wichtige Anwendungsbeispiele in der Praxis dar.

So bestimmt § 73 Nr. 3 BauGB, dass die Umlegungsstelle den Umlegungsplan auch nach Eintritt der Unanfechtbarkeit ändern kann, wenn die Beteiligten mit dieser Änderung einverstanden sind. Voraussetzung dürfte hier allerdings nicht nur der bloße Änderungswille der Beteiligten, sondern ein bestehendes öffentliches Interesse oder wichtige wirtschaftliche Bedürfnisse der mittelbar oder unmittelbar Betroffenen sein, welche die Änderung erfordern.⁷⁷

Auch eine Vorwegnahme der Entscheidung ist nach § 76 BauGB nur möglich, wenn die betroffenen Rechtsinhaber einverstanden sind. Anders als bei den obigen Fällen führt das Einverständnis aber zu keiner vertraglichen Regelung; bei der Vorwegnahme der Entscheidung handelt es sich um einen zustimmungsbedürftigen Verwaltungsakt. Der kooperative Charakter ergibt sich daraus, dass der Inhalt der Vorwegregelung vorher eingehend mit den Betroffenen besprochen wird, wozu auch vertragliche Vereinbarungen zählen, in denen die Eigentümer für den Fall, dass die Vorwegregelung wie vorgesehen erfolgt, im Voraus auf Rechtsbehelfe verzichten.⁷⁸ Damit können einvernehmliche Regelungen im Rahmen des § 76 BauGB entscheidend zur Beschleunigung des Umlegungsverfahrens beitragen.

Zusammenfassend sind mit dem kooperativen Handeln im Zusammenhang mit Maßnahmen der Bodenordnung demzufolge insbesondere zwei Vorteile verbunden. Erstens eine inhaltliche Gestaltungsfreiheit, die über die der hoheitlichen Regelungen hinausgeht und zweitens eine Verfahrensbeschleunigung. Beides „festigt“ das hoheitliche Verfahren und sorgt für eine größere Akzeptanz bei den Betroffenen, was gerade beim

⁷⁶ Vgl. zu weiteren Maßstabsbeispielen u.a. *Schriever*, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 56 Rn 24 (40. Lfg. 1998).

⁷⁷ So *Schriever*, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 73 Rn 21 (18. Lfg. 1992), der sich auf die Regelung des § 64 FlurbG beruft. Vgl. in Bezug auf ein Beispiel zur Änderung des Umlegungsplans auch *Dieterich*, Baulandumlegung, Rn 405.

⁷⁸ Vgl. *Dieterich*, Baulandumlegung, Rn 386.

Stadtumbau, bei dem es im Wesentlichen um eine Verteilung von Verlusten geht, ein nicht zu unterschätzender Vorteil im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit des Instrumentariums ist.

Die Behandlung des **privaten Bodenordnungsverfahrens** erfolgte bereits in Abschnitt 3.4.3.3, da es sich in diesem Fall inhaltlich um einen freiwilligen Umlegungsvertrag der Grundstückseigentümer in einem (Stadtum-)Baugebiet untereinander und mit der Gemeinde handelte, der folglich dem Abschnitt zu den städtebaulichen Verträgen zugeordnet wurde.

3.5.3.2 Enteignung

Während die Inhaltsbestimmung eine generelle, abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber oder des von ihm ermächtigten Ordnungsgebers darstellt,⁷⁹ so ist die klassische Enteignung auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums gerichtet.⁸⁰ Eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG ist demnach jede final und konkret individuelle Entziehung eigentumsrechtlicher Positionen zur Inanspruchnahme für öffentliche Zwecke.⁸¹ Sie ist gemäß Art. 14 Abs. 3 GG nur zulässig, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit dient und entweder unmittelbar durch ein Gesetz (*Legalenteignung*) oder auf gesetzlicher Grundlage durch einen Verwaltungsakt (*Administrativenteignung*) erfolgt.

Im Baurecht sind in § 85 Abs. 1 BauGB abschließend und erschöpfend *sechs Enteignungszwecke* festgelegt, zu deren Verwirklichung allein nach dem BauGB enteignet werden darf (Abs. 1 Nr. 1-5, 7). Der Enteignungszweck des § 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB kann auch durch eine nach Landesgesetz zulässige Enteignung verwirklicht werden (§ 85 Abs. 2 Nr. 2 BauGB).⁸² Dementsprechend kann nach § 85 Abs. 1 BauGB nur enteignet werden, um

1. entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten,
2. unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke, die nicht im Bereich eines Bebauungsplans, aber innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegen, insbesondere zur Schließung von Baulücken, entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen,
3. Grundstücke für die Entschädigung in Land zu beschaffen,
4. durch Enteignung entzogene Rechte durch neue Rechte zu ersetzen,
5. Grundstücke einer baulichen Nutzung zuzuführen, wenn ein Eigentümer die Verpflichtung nach § 176 Abs. 1 oder 2 BauGB nicht erfüllt,
6. im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung eine bauliche Anlage aus den in § 172 Abs. 3 bis 5 BauGB bezeichneten Gründen zu erhalten oder
7. im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus eine bauliche Anlage aus den in § 171d Abs. 3 BauGB bezeichneten Gründen zu erhalten oder zu beseitigen.

Die Auflistung zeigt, dass das Instrument der Enteignung bei allen Maßnahmeschwerpunkten im Rahmen des Stadtumbaus von Bedeutung sein kann.⁸³ Die Enteignung ist als schärfstes Eingriffsmittel allerdings erst als ultima ratio einzusetzen, und zwar dann, wenn der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann (§ 87 Abs. 1 BauGB).

Der für die städtebauliche Enteignung bei weitem bedeutendste Enteignungszweck des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB dient dem Planvollzug und setzt einen wirksamen **Bebauungsplan** voraus. Der Hauptzweck liegt darin, Grundstücke für öffentliche Zwecke (z.B. Erschließungsstraßen, Schulen, Kindergärten) zu beschaffen, die im Bebauungsplan festgesetzt worden sind. Die Anwendbarkeit im Stadtumbau ist gegeben, sofern im Zuge der Neugestaltung oder Umstrukturierung der Grundstücksstrukturen die Aufstellung eines Bebauungsplans erfolgt ist sowie Grundstücke für Gemeinbedarfszwecke zu beschaffen sind. Dies wird gerade in schrumpfenden Regionen aber zumeist nicht der Fall sein.

Im Zusammenhang mit der Durchführung von Stadtumbauaumaßnahmen sind daher insbesondere die Nummern 5 bis 7 von Bedeutung.

⁷⁹ Vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 3.5.3.1 zur Umlegung.

⁸⁰ Vgl. BVerfG, B. v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 - NVwZ 1982, S. 242.

⁸¹ Vgl. BVerfG, ebd.

⁸² Vgl. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 85 Rn 1.

⁸³ So auch Dransfeld/Pfeiffer, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 45.

Ein Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB kann eingeleitet werden, wenn ein Eigentümer auch nach Vollstreckungsmaßnahmen die durch ein **Baugebot** nach § 176 Abs. 1 und 2 BauGB festgesetzte Verpflichtung nicht erfüllt. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 oder 2 BauGB kann der Eigentümer verpflichtet sein, ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Plans zu bebauen oder eine vorhandene bauliche Anlage den Festsetzungen anzupassen (§ 176 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB). Im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB kann der Eigentümer verpflichtet sein, unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baulichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken (§ 176 Abs. 2 BauGB).⁸⁴ Damit kann der Ausübung des Gebots vor allem im Zuge einer zielgerichteten Innenentwicklung bzw. im Rahmen von Nachverdichtungsmaßnahmen eine gewisse Relevanz für den Stadtumbau zukommen.

Gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ist zulässiger Enteignungszweck die **Erhaltung einer baulichen Anlage** im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB, wenn der Eigentümer für deren Bestand nicht mehr garantieren kann. Die Voraussetzungen hierfür sind in Abschnitt 3.5.3.3 dargelegt. Enteignungsbegünstigter kann jeder sein, der für die Erhaltung des Gebäudes gemäß § 172 BauGB dauerhafte Gewähr bietet.⁸⁵

§ 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB ist durch das EAG Bau 2004 eingefügt worden und belegt im besonderen Maße die Aufnahme des Stadtumbaus in die Enteignungszwecke des § 85 Abs. 1 BauGB. Wenn die Gemeinde im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen (§ 171a bis d BauGB) aufgrund einer **Stadtumbausatzung** nach § 171d Abs. 1 BauGB ein nach § 171b Abs. 1 BauGB festgelegtes Stadtumbaugebiet ganz oder teilweise besonders bezeichnet hat, so kann ein Grundstück enteignet werden, um eine bauliche Anlage zu erhalten oder zu beseitigen.⁸⁶ Die Enteignung darf jedoch nur erfolgen, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage des von der Gemeinde aufgestellten Stadtentwicklungskonzepts (§ 171b Abs. 2 BauGB) oder eines Sozialplans (§ 180 BauGB) zu sichern (§ 171d Abs. 3 BauGB). In der Stadtumbaupraxis ist allerdings festzustellen, dass vom Instrument der Stadtumbausatzung bis auf wenige Ausnahmen kein Gebrauch gemacht wird, so dass folglich auch die Anwendung der Enteignung entfällt.⁸⁷ Dieser Sachverhalt liegt vermutlich darin begründet, dass sich infolge der Entschädigungspflicht viele Gemeinden eine gebotene Enteignung bei knapper Haushaltslage schlichtweg „nicht leisten können“.⁸⁸ Als problematisch werden von einigen Stadtumbauexperten auch die (zu) hohen Zulässigkeitsanforderungen an die Enteignung angesehen, die die Anwendung bei einer Vielzahl an ungelösten Problemkonstellationen – vor allem bei kooperationsunwilligen Eigentümern, die über verwahrloste Immobilien verfügen – erschweren.⁸⁹ Ein teilweise geforderte Gesetzesänderung erscheint aufgrund der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG allerdings schwer möglich.⁹⁰

3.5.3.3 Erhaltungssatzung

Die Erhaltungssatzung ist als gesetzgeberische Folge des Erhaltungsgedankens im Städtebau in den §§ 172 bis 174 BauGB geregelt. Nach § 172 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder in einer sonstigen gemeindlichen Satzung Gebiete bezeichnen, in denen die Errichtung,⁹¹ der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Mit dem gemeindlichen Genehmigungsvorbehalt wird angestrebt:

1. die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (sog. *Ensembleschutz*),
2. die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (sog. *Milieuschutz*) oder
3. die Sicherung eines sozialgerechten Ablaufs städtebaulicher Umstrukturierungen (sog. *Umstrukturierungsschutz*).⁹²

⁸⁴ Vgl. *Battis*, in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 85 Rn 6.

⁸⁵ Vgl. *Battis*, in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 85 Rn 7.

⁸⁶ Vgl. zur Stadtumbausatzung ausf. auch Abschnitt 3.5.4.3.

⁸⁷ Die durchgeführte schriftliche Befragung bei 54 Städten und Gemeinden hat ergeben, dass lediglich in einer (ostdeutschen) Gemeinde der Erlass einer Stadtumbausatzung erfolgt ist.

⁸⁸ In Stadtumbaugebieten dürften die zu leistenden Entschädigungszahlungen allerdings aufgrund der niedrigen Bodenwerte zumeist gering sein.

⁸⁹ Diese Einschätzungen ergaben sich in Gesprächen mit Frau *Heckemeier* (Stadt Bremerhaven) sowie Frau *Chlench* (Stadt Völklingen).

⁹⁰ Vgl. zur Weiterentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums ausf. auch Kapitel 4.

⁹¹ Ausschließlich in den Fällen des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

⁹² Die Bezeichnung der Schutzgegenstände erfolgt in Anlehnung an *Peine*, Öffentliches Baurecht, Rn 1000.

Soweit der Einsatz der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach §§ 136ff. BauGB nicht erforderlich ist, kommt die Erhaltungssatzung auch als Steuerungsinstrument der Stadt- und Ortserneuerung, und damit auch für den Stadtumbau, in Betracht.⁹³ Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte schriftliche Befragung hat diesbezüglich ergeben, dass mehr als die Hälfte der befragten Städte und Gemeinden Erhaltungsgebiete gemäß § 172 BauGB förmlich festgelegt haben.⁹⁴ Bei der Anwendung im Rahmen des Stadtumbaus sind allerdings einige Besonderheiten zu beachten, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

Nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB kann die Erhaltungssatzung der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt dienen (**Gestaltungserhaltungssatzung**). Gemäß § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB darf die Genehmigung zum Rückbau, zur Änderung oder zur Nutzungsänderung baulicher Anlagen nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Die Genehmigung zur *Errichtung* baulicher Anlagen darf nach § 172 Abs. 3 Satz 2 BauGB nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebietes durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird.

Anwendungsfälle für eine Satzung zum Erhalt der städtebaulichen Eigenart ergeben sich im Rahmen des Stadtumbaus insbesondere in den gemäß Abschnitt 2.5.2.3 definierten Erhaltungsgebieten. Die dort gegebene inhaltliche Charakterisierung geht über die rein rechtliche Definition eines Erhaltungsgebietes nach § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB hinaus, in der Erhaltungsgebiete als von der Gemeinde festgelegte Gebiete bezeichnet werden, in denen der Abbruch, die Änderung, die Nutzungsänderung oder die Errichtung baulicher Anlagen sowie nach Maßgabe einer Rechtsverordnung des Landes die Begründung von Wohnungs- bzw. Teileigentum der Genehmigung bedürfen.⁹⁵

In Stadtumbaugebieten ergeben sich Einsatzmöglichkeiten z.B. dann, wenn ein Eigentümer ein dem Stadtumbaukonzept der Gemeinde widersprechenden Rückbau einer baulichen Anlage durchführen möchte, den Umbau, Ausbau oder die Erweiterung einer baulichen Anlage beabsichtigt (hierunter fallen auch die Modernisierung oder Instandsetzung) bzw. Nutzungsänderungen wie etwa die Umwandlung von Wohnungen in Büro- oder Gewerbenutzung plant. Auch die Errichtung eines Neubaus, z.B. in einer vorhandenen Baulücke, kann im Gebiet der Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB verhindert werden, allerdings nur, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch den geplanten Neubau beeinträchtigt wird.

Konkrete Beispiele für das Schutzgut des ersten Satzungstyps stellen historische Kernstädte oder Gründerzeitviertel von künstlerischem oder geschichtlichem Wert dar, die äußerlich erkennbare Besonderheiten aufweisen und aus diesem Grunde erhaltenswert sind.

In den Fällen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB (**Milieuschutzsatzung**) besteht das Satzungsziel in der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Eine Milieuschutzsatzung kann für ein Gebiet mit grundsätzlich jeder Art von Wohnbevölkerung erlassen werden, soweit deren Zusammensetzung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.⁹⁶ Besondere städtebauliche Gründe entstehen in der Regel aus der Verdrängung bestimmter Bevölkerungsschichten infolge eines erhöhten Siedlungsdrucks, der vor allem in wachsenden Regionen zu konstatieren sein wird. Anwendungsfälle im Stadtumbau ergeben sich aber dennoch, und zwar vor dem Hintergrund der sich verändernden städtebaulichen Struktur in einer schrumpfenden Gemeinde. Eine Gefährdung in der Zusammensetzung der ansässigen Bevölkerung kann sich insbesondere durch Aufwertungsmaßnahmen (Modernisierungsmaßnahmen, Zusammenlegungen von Wohnungen etc.) von Wohnungen einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen ergeben, die die Gemeinde vor die Aufgabe stellt, in anderen Bereichen des Stadtgebiets preiswerten Ersatzwohnraum zu schaffen.⁹⁷ Dies wiederum dürfte in Gebieten mit Bevölkerungsrückgang und Abwanderung kein eigentliches Problem darstellen.

Ein weiterer Anwendungsfall für eine Milieuschutzsatzung stellt der Erhalt schützenswerter Wohnbevölkerung in schrumpfenden Regionen dar, der eine Verdrängung infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels droht. Als Beispiel sind hier die Arbeiter- und Zechensiedlungen des Ruhrgebiets zu nennen, die trotz Aufga-

⁹³ Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 172 Rn 1.

⁹⁴ Vgl. bzgl. der genauen Ergebnisse auch die Beantwortung von Frage 2 in Anhang B.2.

⁹⁵ Vgl. Definition von *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 172 Rn 1.

⁹⁶ Vgl. *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 172 Rn 40 (80. Lfg. 2006).

⁹⁷ Vgl. zu den besonderen städtebaulichen Gründen allgemein: *Wurster/Schöneweiß*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des Öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel D, Rn 431 (20. Lfg. 2006).

be der Schachtanlagen und Eisenhütten von der Gemeinde als erhaltungswürdig eingestuft werden.⁹⁸

Im Geltungsbereich des dritten Satzungstyps, der sog. **Umstrukturierungssatzung** nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB, darf die Genehmigung baulicher Anlagen nur dann versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf auf der Grundlage eines Sozialplans nach § 180 BauGB zu sichern. Zweck der Festlegung als Erhaltungsgebiet ist, die zeitliche Abfolge insbesondere von Abbruchmaßnahmen und die damit zwangsläufig in mehr oder weniger großem Umfang verbundenen Umsetzungsmaßnahmen zu steuern und mit Aufbaumaßnahmen sinnvoll zu koordinieren, um vermeidbare Benachteiligungen und Beeinträchtigungen betroffener Bürger zu verhindern.⁹⁹

Im Gegensatz zu den Satzungstypen der Nummern 1 und 2 ist das Erhaltungsziel und der damit verbundene Genehmigungsvorbehalt auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt, d.h. auf die Dauer des Ablaufs der Umstrukturierungen. Einzige Voraussetzung für den Beschluss einer solchen Erhaltungssatzung ist, dass sich Bebauungspläne oder städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der im Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen auswirken.¹⁰⁰

Auch in Bezug auf die Umstrukturierungssatzung sind im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Stadtumbaumaßnahmen typische Fallgestaltungen denkbar, die deren Einsatz rechtfertigen können. Die Satzung kann in den Abschnitten 2.5.2.3 und 2.5.2.4 definierten Erhaltungs- sowie Umstrukturierungsgebieten zur Anwendung kommen, in denen es zu städtebaulich geforderten Umstrukturierungen kommt, die sozialverträglich ablaufen sollen. Durch die Satzung sollen soziale Fehlentwicklungen bei sanierungs- bzw. stadtumbaubedingten Umstrukturierungen vermieden werden.

	Gestaltungserhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)	Milieuschutzsatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)	Umstrukturierungssatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)
Erhaltungsziele	Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebietes aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt	Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen	Sicherung des Ablaufs einer städtebaulichen Umstrukturierung nach Maßgabe eines Sozialplans
Schutzdauer	keine zeitliche Befristung	keine zeitliche Befristung ¹⁰¹	zeitliche Befristung
Gebietsfestlegung	Festlegung durch einen Bebauungsplan oder eine sonstige Satzung		
Genehmigungspflichtige Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Errichtung, Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen ▪ Begründung von Wohn- bzw. Teileigentum 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen
Relevanz für den Stadtumbau	Erhaltung von historisch gewachsenen, denkmalgeschützten oder erhaltungswerten Stadt- und Ortsteilen	Erhalt der ortsansässigen Wohnbevölkerung, der eine Verdrängung aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels droht (z.B. Arbeitersiedlungen in der Nähe aufgegebener Standorte)	Verhinderung von sozialen Fehlentwicklungen bei (sanierungs- oder stadtumbaubedingten) städtebaulichen Umstrukturierungen

Tabelle 3.22: Vergleichende Gegenüberstellung der Satzungen nach § 172 BauGB.

Nach Auswahl des entsprechenden Satzungstyps ist für die Gemeinde weiterhin die Frage zu klären, nach welcher Art und Weise die **förmlichen Festlegung des Erhaltungsgebietes** erfolgen soll. Grundsätzlich hat die Gemeinde Wahlfreiheit in der Entscheidung, ob sie das Gebiet in einem *Bebauungsplan* oder durch eine *sonstige Gemeindegatsatzung* festlegen möchte.

⁹⁸ Vgl. hierzu auch die Ausführungen von *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 488.

⁹⁹ Vgl. *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 172 Rn 54 (80. Lfg. 2006).

¹⁰⁰ Vgl. *Wurster/Schöneweiß*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des Öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel D, Rn 435 (20. Lfg. 2006).

¹⁰¹ Einschränkung: *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 172 Rn 32: Auch in den Fällen der Milieuschutzsatzung ist von einer immanenten Befristung auszugehen, da die Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in der Regel ein zeitlich begrenzter Vorgang ist, insb. aber die Bevölkerung selbst mit der Zeit Veränderungen erfährt.

Vor dem Hintergrund einer „beschleunigten“ Durchführung des Stadtumbaus hat die Aufstellung einer sonstigen Satzung den Vorteil, dass sich Vereinfachungen im Hinblick auf die geringeren Verfahrensanforderungen ergeben. So findet das für die Bauleitplanung gesetzlich vorgeschriebene Verfahren keine Anwendung, was dazu führt, dass z.B. ein Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB ebenso wenig erforderlich ist wie eine Öffentlichkeits- (§ 3 BauGB) und Behördenbeteiligung (§ 4 BauGB).

Aus ökonomischen Gesichtspunkten mag diese Festlegungsart für die Gemeinde sicherlich zweckmäßig sein, doch sind die damit verbundenen sozialen Defizite gerade vor dem Hintergrund eines grundsätzlich kooperativen Stadtumbaus nicht von der Hand zu weisen. Aufgrund dessen sollte die Gemeinde auch bei einer Festlegung des Erhaltungsgebiets durch eine sonstige Gemeindegatzung dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Bürger im Rahmen des Aufstellungsverfahrens in geeigneter Weise über die Ziele des Verfahrens informiert werden.¹⁰²

Der Vorzug der Festlegung in einem Bebauungsplan kann im Einzelfall darin liegen, dass die Erhaltungsziele durch die Plansicherungsinstrumente der §§ 14 bis 28 BauGB zusätzlich abgesichert werden können¹⁰³; des Weiteren besteht im Hinblick auf eine ökologische Betrachtungsweise die Notwendigkeit der Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB.

In Bezug auf die **Abgrenzung zur städtebaulichen Sanierungsmaßnahme** sind für die Erhaltungssatzung abschließend folgende Feststellungen zu treffen:¹⁰⁴

1. Beim umfassenden Sanierungsverfahren ist der Erlass einer Erhaltungssatzung ausgeschlossen, aufgrund des Genehmigungsvorbehalts nach § 144 BauGB aber auch nicht notwendig.
2. Bei der Durchführung der Sanierung im vereinfachten Verfahren ist der Erlass einer Erhaltungssatzung möglich, sofern die Gemeinde nach § 142 Abs. 4 BauGB die Anwendung der Verfügungs- und Veränderungssperre des § 144 BauGB ausgeschlossen hat.

Der Vorteil der Erhaltungssatzung im Vergleich zur Verfügungs- und Veränderungssperre des § 144 BauGB, die nur für den Zeitraum der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets gilt, liegt darin, dass sie die Sanierungsziele längerfristig sichern kann.¹⁰⁵ Somit stellt die Satzung auch im Rahmen des Stadtumbaus ein effektives Instrument dar, um eine zeitlich unbefristete Erhaltung von erhaltenswerten Stadt- und Ortsteilen zu gewährleisten.

3.5.3.5 Städtebauliche Gebote

a) Vorbemerkungen

Das Baugesetzbuch stellt mit dem Baugebot (§ 176 BauGB), dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), dem Pflanzgebot (§ 178 BauGB) sowie dem Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) insgesamt vier Maßnahmen bereit, die der Planverwirklichung dienen.¹⁰⁶ Streng genommen sind sogar sieben städtebauliche Gebote inhaltlich zu differenzieren, sofern man die Gebote der §§ 176, 177 und 179 BauGB noch unterteilt.¹⁰⁷

Die Bedeutung der Gebote erwächst insbesondere aus dem Umstand, dass der Grundstückseigentümer durch den Bebauungsplan nicht verpflichtet ist, die für sein Grundstück getroffenen Festsetzungen zu verwirklichen.¹⁰⁸ Die Gemeinde hat zur Durchsetzung ihrer planerischen Festsetzungen in Gestalt der städtebaulichen Gebote nach §§ 175 bis 179 BauGB daher die Möglichkeit, in bestimmten Fällen bauliche Pflichten zur Verwirklichung der Festsetzungen in Bebauungsplänen auszusprechen.

In der (Stadtumbau-)Praxis spielen die Gebote bisher nur eine **untergeordnete Rolle**,¹⁰⁹ und das im Wesent-

¹⁰² So auch *Wurster/Schöneweiß*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel D, Rn 441 (20. Lfg. 2006).

¹⁰³ Vgl. hierzu auch den Abschnitt 3.5.2.

¹⁰⁴ Vgl. zur städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zudem Abschnitt 3.5.4.1.

¹⁰⁵ Vgl. *May*, DÖV 1994, S. 862ff.

¹⁰⁶ *Stack* bezeichnet die Gebote demzufolge auch als Planverwirklichungsgebote, vgl. ders., in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 175 Rn 2 (66. Lfg. 2001). Streng genommen ist diese Bezeichnung allerdings nicht genau, da das Baugebot sowie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nicht planakzessorisch sind.

¹⁰⁷ *Schmidt-Eichstaedt* nimmt eine Unterteilung in sieben städtebauliche Gebote vor, vgl. ders., DVBl. 2004, S. 265ff., 265. Hierbei wird das Baugebot in ein Bebauungs- und Anpassungsgebot differenziert.

¹⁰⁸ So *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, S. 227.

¹⁰⁹ Zu dieser Aussage kommen u.a. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn 1862 sowie *Lege*, NVwZ 2005, S. 880ff., 880f. Die durchgeführten Expertengespräche haben diese Einschätzung allesamt bestätigt.

lichen aufgrund nachfolgender Feststellungen:

1. Die städtebaulichen Gebote stellen Zwangsmittel der öffentlichen Hand dar, die nur als vorletztes Mittel vor der Enteignung¹¹⁰ einzusetzen sind. Demnach findet der hoheitliche Eingriff erst dann Anwendung, wenn die Ziele im Konsens zwischen Stadt und Eigentümer nicht erreicht werden können, vertragliche Lösungen also scheitern (vgl. § 175 Abs. 1 Satz 2 BauGB).
2. In finanzieller Hinsicht ergeben sich Hindernisse, da die Gemeinde im Falle der Gebote nach §§ 176 und 179 BauGB damit rechnen muss, die Grundstücke zu übernehmen. Dies ist aber gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen für viele Gemeinden nicht realisierbar, so dass die Gebote kaum noch als Zwangsmittel und folglich auch nicht als Drohmittel herhalten können.¹¹¹
3. Die Anordnung der städtebaulichen Gebote setzt voraus, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 BauGB aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist (vgl. § 175 Abs. 2 BauGB). Die Planverwirklichung bedarf damit einer städtebaulichen Legitimation, die sich nur aus besonders gravierenden öffentlichen Interessen ableiten lässt.¹¹²
4. Die Ausweisung in einem Bebauungsplan ist Voraussetzung für den Erlass der städtebaulichen Gebote nach §§ 176 und 179 BauGB. Gerade in Stadtumbaugebieten ist aber ein Bebauungsplan in vielen Fällen nicht vorhanden, was eine Anwendung der Gebote scheitern lässt.

Dennoch kam im Zuge der durchgeführten Expertengespräche zutage, dass die Anwendung der städtebaulichen Gebote durchaus als wünschenswert angesehen wurde, allerdings unter „veränderten Anwendungsvoraussetzungen“ bzw. „vereinfachten rechtlichen Anforderungen“.¹¹³ Um einen ggf. vorhandenen gesetzlichen Änderungsbedarf feststellen zu können, sollen im Folgenden die für den Stadtumbau in Betracht kommenden städtebaulichen Gebote systematisch auf ihre Anwendbarkeit hin analysiert und bewertet werden.

b) Baugebot (§ 176 BauGB)

Durch das Bau- und Anpassungsgebot kann die Gemeinde den Eigentümer im Geltungsbereich eines Bebauungsplans verpflichten, sein Grundstück innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen (**Bebauungsgebot**, vgl. § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen (**Anpassungsgebot**, vgl. § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).¹¹⁴ Das Baugebot kann gemäß § 176 Abs. 2 BauGB auch innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile (unbeplanter Innenbereich des § 34 BauGB) angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen.

Nach § 176 Abs. 3 BauGB darf das Baugebot nicht erlassen werden, wenn seine Durchführung aus *wirtschaftlichen Gründen* einem Eigentümer nicht zuzumuten ist. Die objektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit ist gegeben, wenn die Bebauung unter Berücksichtigung bestehender und zumutbarer Möglichkeiten der Finanzierung – auch mit öffentlichen Mitteln und unter Ausnutzung steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten – voraussichtlich nicht rentabel sein wird.¹¹⁵ In vom Leerstand betroffenen und durch ein geringes Bodenwert- und Mietniveau gekennzeichneten Stadtumbaugebieten dürfte die Grenze für eine fehlende Rentabilität regelmäßig eher erreicht sein als in Gebieten unter Wachstumsvorzeichen. Dies wiederum würde dazu führen, dass das Gebot in bestimmten Fällen gar nicht anwendbar ist.

Als *städtebaulicher Grund* kommt gemäß § 175 Abs. 2 Halbsatz 2 BauGB insbesondere ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung in Betracht, der aber in Schrumpfungsbereichen regelmäßig nicht zu verzeichnen sein dürfte. Ein weiterer wichtiger städtebaulicher Grund kann allerdings in der Schließung von Baulücken mit der Zielsetzung einer Nachverdichtung gesehen werden. Im Sinne eines nachhaltigen gesamtstädtischen Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzeptes kann somit eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Bauflächen sowie Infrastrukturen dazu führen, dass das Wohnen in der Innenstadt gestärkt und einer fortschrei-

¹¹⁰ BVerwG, U. v. 15.2.1990 – 4 C 45.87 – NVwZ 1990, S. 663.

¹¹¹ Zu dieser Aussage kommt auch *Lege*, NVwZ 2005, S. 880ff., 885.

¹¹² BVerfG, B. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 – NJW 1987, S. 1251.

¹¹³ Vgl. hierzu auch die Darstellung der Expertengespräche in Anhang A.

¹¹⁴ Vgl. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn 1850.

¹¹⁵ *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 176 BauGB Rn 8 (1. Lfg. August 2002).

tenden Suburbanisierung entgegengewirkt wird.¹¹⁶ Gegebenenfalls können im innerstädtischen Bereich damit auch zusätzliche Ersatzwohnungen geschaffen werden, die sich aufgrund eines flächenhaften Rückbaus von außen nach innen ergeben haben können.

Diesen Ausführungen folgend dürfte das Bebauungs- und Anpassungsgebot also auch unter Schrumpfbedingungen eine nicht zu unterschätzende Relevanz entfalten. Jedoch ist festzustellen, dass sich die praktische Anwendung des Baugebotes zur Verwirklichung des Stadtumbaus als äußerst schwierig erweist. So ist die Wahrscheinlichkeit gerade in Stadtumbaugebieten mit einer Mehrzahl an einkommensschwachen Haushalten nicht gering, dass der Eigentümer bei Anordnung des Gebotes die Übernahme seines Grundstückes verlangen kann, da ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr zuzumuten ist. Andererseits wird sich aber auch die vom Schrumpfungsprozess betroffene Gemeinde in finanzieller Hinsicht zumeist nicht in der Lage sehen, das Grundstück zu übernehmen und die Aufgaben der Freilegung oder Anpassung selbst durchzuführen. Im Ergebnis stellt das Übernahmeverlagen des § 176 BauGB die Gemeinde vor finanzielle Risiken, die keinen Anreiz liefern, das Gebot zur Anwendung zu bringen.¹¹⁷

Städtebauliches Gebot	Anordnungsvoraussetzungen	Rechtsfolgen	Anwendungsbereich im Stadtumbau
Baugebot (§ 176 BauGB)	<p>Als baldige Erforderlichkeit der Bebauung aus städtebaulichen Gründen entsprechend</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ den Festsetzungen des Bebauungsplans (§ 30 BauGB) oder ▪ der Eigenart der näheren Umgebung (§ 34 BauGB) 	Anordnung der Bebauung des Grundstücks bzw. Anpassung vorhandener Bebauung entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans	Nachverdichtung (Schließung von Baulücken) in Erhaltungsgebieten, vereinzelt auch in Umstrukturierungsgebieten.

Tabelle 3.23: Charakteristika des Baugebotes nach § 176 BauGB.

Als letztes Mittel zur Durchsetzung des Baugebotes kommt schließlich die Enteignung nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in Betracht.¹¹⁸ Sie ist nur zulässig, wenn der Eigentümer die Verpflichtung nach § 176 Abs. 1 oder 2 BauGB nicht erfüllt. Kann die Gemeinde mangels einer sich aus den Festsetzungen eines Bebauungsplans ergebenden Baupflicht ein Baugebot gar nicht erlassen, so ist sie, wenn sie gleichwohl an einer Bebauung interessiert ist, ebenfalls darauf angewiesen, das Grundstück zu enteignen. Hierfür müssen allerdings die strengen Enteignungsvoraussetzungen, insbesondere der §§ 87f. BauGB, vorliegen.¹¹⁹

c) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB)

Unabhängig vom Bestehen eines Bebauungsplans kann die Gemeinde durch Anordnung eines Modernisierungsgebotes den Eigentümer zur Beseitigung baulicher Missstände und durch Anordnung eines Instandsetzungsgebotes zur Behebung von städtebaulichen Mängeln einer baulichen Anlage verpflichten.

Misstände liegen nach § 177 Abs. 2 BauGB insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht. Im Rahmen des Stadtumbaus dürften diese Situation vor allem in älteren Quartieren, also beispielsweise in Gründerzeitquartieren oder in Siedlungen der Zwischenkriegszeit, aber auch in den Nachkriegssiedlungen der 1950er Jahre vorzufinden sein.¹²⁰ In den ostdeutschen Ländern finden sich Misstände wie z.B. eine unzureichende sanitäre Ausstattung oder Beheizungsmöglichkeit regelmäßig in den historischen Innenstädten, die über vier Jahrzehnte vom DDR-Regime vernachlässigt wurden. Auch der strukturelle Wohnungsleerstand ist unter dem Missstandsbegriff subsumieren,¹²¹ spielt im Zusammenhang mit dem Gebot allerdings keine Rolle, da er nicht bzw. nur indirekt durch bauliche Maßnahmen zu beseitigen ist.

Mängel sind nach § 177 Abs. 3 BauGB insbesondere gegeben, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter

¹¹⁶ In diesem Sinne auch *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 175 BauGB Rn 5 (1. Lfg. August 2002).

¹¹⁷ So auch *Schröder*, NZBau 2007, S. 235ff.

¹¹⁸ Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.5.3.2.

¹¹⁹ So *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 176 Rn 3 (1. Lfg. August 2002).

¹²⁰ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 2.5.2.1.

¹²¹ Vgl. zur Zuordnung die *vhw-Arbeitsgruppe „Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“*, Stadtumbau, Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 15 sowie bestätigend *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 153.

1. die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird,
2. die bauliche Anlage nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild nicht nur unerheblich beeinträchtigt oder
3. die bauliche Anlage erneuerungsbedürftig ist und wegen ihrer städtebaulichen, insbesondere geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung erhalten bleiben soll.

Diese nachträgliche Verschlechterung der Bausubstanz ist prinzipiell in allen Stadtumbaugebieten denkbar, wobei sich die von Mängeln betroffenen baulichen Anlagen wiederum auf vom Leerstand betroffene Gründerzeitgebiete bzw. ostdeutsche Innenstädte konzentrieren dürften.

Sofern der vorliegende Missstand oder Mangel nicht beseitigungs- oder behebungsfähig ist, kommt das Rückbaugesuch nach § 179 BauGB in Betracht, wobei sich die Entscheidung nach technischen *und* wirtschaftlichen Gesichtspunkten richtet. Versprechen Abbruch und Neubau einer baulichen Anlage eine höhere Rentabilität als die Modernisierung, so kann die Anwendung des Rückbaugesuchs also durchaus das mildere Mittel im Vergleich zum Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot darstellen.¹²²

In Bezug auf den Einsatz im Rahmen des Stadtumbaus haben die Bestimmungen über das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot bei der Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136ff. BauGB große Bedeutung.¹²³ Grundsätzlich ist ein Erlass des Gebotes beim Vorliegen städtebaulicher Gründe aber im gesamten Gemeindegebiet möglich, und zwar in erster Linie in den Aufwertungsgebieten des Stadtumbaus, also im Wesentlichen in Erhaltungs- und seltener, in Umstrukturierungsgebieten.¹²⁴ Gegebenfalls kann sogar durch eine Modernisierung oder Instandsetzung eine grundlegende Umstrukturierung des Gebietes verhindert werden.¹²⁵ Im Gegensatz dazu spielt das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot für Zwecke des Rückbaus keine entscheidende Rolle.¹²⁶

Der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Gebotes stehen in der Praxis jedoch wiederum finanzielle Gründe entgegen, die den Erlass von Seiten der Gemeinde verhindern können. So hat der Eigentümer nach § 177 Abs. 4 Satz 1 BauGB die Kosten der Modernisierung oder Instandsetzung insoweit zu tragen, als er sie durch eigene oder fremde Mittel (z.B. Mittel des Denkmalschutzes) decken kann. Er hat einen Erstattungsanspruch gegen die Gemeinde, insoweit er die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus Erträgen des (modernisierten, instand gesetzten) Gebäudes nicht aufbringen kann.¹²⁷

Gerade in großen erneuerungsbedürftigen Ort- und Stadtteilen können demzufolge unvorhersehbare Kosten auf die Gemeinde zu kommen, die sie aufgrund der angespannten Haushaltslage nicht zum Tragen im Stande ist.

Städtebauliches Gebot	Anordnungsvoraussetzungen	Rechtsfolgen	Anwendungsbereich im Stadtumbau
Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB)	Vorliegen von Missständen (§ 177 Abs. 2 BauGB) oder Mängeln (§ 177 Abs. 3 BauGB), deren Beseitigung oder Behebung städtebaulich geboten ist	Anordnung der Modernisierung oder Instandsetzung	gesamtes Gemeindegebiet, vor allem: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhaltungsgebiete ▪ Sanierungsgebiete nach §§ 136ff. BauGB ▪ seltener: Umstrukturierungsgebiete

Tabelle 3.24: Charakteristika des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 BauGB.

d) Pflanzgebot (§ 178 BauGB)

Die Gemeinde kann den Eigentümer verpflichten, sein Grundstück aus städtebaulichen Gründen im Sinne des § 175 Abs. 2 BauGB innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend den nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB getroffenen Festsetzungen des Bebauungsplans zu bepflanzen. Die alsbaldige Bepflanzung aus städtebaulichen Gründen kann beispielsweise erforderlich sein, wenn diese der Abschirmung verschiedener Baugebiete

¹²² Vgl. hierzu *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 177 BauGB Rn 15 (1. Lfg. August 2002) unter Berufung auf einen B. des BayVGh v. 29.12.1989.

¹²³ Vgl. auch *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 177 Rn 21.

¹²⁴ Hier sind die in Abschnitt 2.5.2 definierten Stadtumbaugebiete gemeint. Insbesondere beim Erhaltungsgebiet handelt es sich nicht um den Gebietstypus i.S.d. § 172 BauGB.

¹²⁵ Zu dieser Aussage kommt *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 177 BauGB Rn 1 (1. Lfg. August 2002).

¹²⁶ So auch schon *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 262.

¹²⁷ Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 177 Rn 26.

dienen soll oder aus Gründen des Kleinklimas von besonderer Bedeutung ist.¹²⁸ Ein Übernahmeanspruch des Eigentümers besteht im Gegensatz zum Baugebot nicht.¹²⁹

Im Rahmen des Stadtumbaus kann das Pflanzgebot auf neu zu schaffenden privaten Grün- und Freiflächen in Betracht kommen.¹³⁰ Besondere städtebauliche Gründe liegen beispielsweise dann vor, wenn Rückbaumaßnahmen unbegrünte Brachflächen zurückgelassen haben, die die Umfeldqualität verbleibender Wohnanlagen beeinträchtigen und den Fortzug weiterer Bewohner befürchten lassen.¹³¹

Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich in allen vier Stadtumbaugebieten gemäß Abschnitt 2.5.2, könnte jedoch insbesondere in den Rückbau- und Renaturierungsgebieten eine wesentliche Rolle spielen, da hier die meisten Grün- und Freiflächen geschaffen werden. Allerdings darf es sich um keine öffentlichen Flächen handeln, zudem sind entsprechende Festsetzungen in einem Bebauungsplan erforderlich.

Des Weiteren kann das Pflanzgebot zur Sicherung der Durchführung von naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB bedeutsam sein.¹³²

Städtebauliches Gebot	Anordnungsvoraussetzungen	Rechtsfolgen	Anwendungsbereich im Stadtumbau
Pflanzgebot (§ 178 BauGB)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erfordernis der Bepflanzung aus städtebaulichen Gründen ▪ Bebauungsplangebiet (§ 30 BauGB) 	Verpflichtung des Eigentümers zur Bepflanzung	Schaffung von privaten Grün- und Freiflächen (z.B. in Rückbau- und Renaturierungsgebieten)

Tabelle 3.25: Charakteristika des Pflanzgebots nach § 178 BauGB.

e) Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB)

Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot verpflichtet den Eigentümer, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB die vollständige oder teilweise Beseitigung einer baulichen Anlage oder eine Entsiegelung zu dulden. Das Gebot unterscheidet sich insoweit von den übrigen städtebaulichen Geboten, dass es sich auf die Duldung von Maßnahmen beschränkt, der Eigentümer also nicht zur Beseitigung durch eigene Handlungen verpflichtet ist; d.h. die Kosten trägt die Gemeinde. Entgegen der gesetzlichen Bezeichnung handelt es sich also eher um eine *Rückbau- und Entsiegelungsduldungspflicht*.¹³³

Die Zielsetzung des Gebotes nach § 179 BauGB besteht darin, durch die Beseitigung der baulichen Anlage die Festsetzungen des Bebauungsplans umzusetzen (§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), eingetretene Missstände zu beseitigen oder Mängel zu beheben (§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB). Nach § 179 Abs. 1 Satz 2 kann die Gemeinde ein Entsiegelungsgebot zur sonstigen Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen erlassen, bei denen der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten bzw. wiederhergestellt werden soll.

Der vom Rückbau oder der Versiegelung betroffene Eigentümer hat als Ausgleich für den durch das Gebot eingetretenen Vermögensschaden einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 179 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Nach § 179 Abs. 3 Satz 2 BauGB kann der Eigentümer anstelle der Entschädigung nach Satz 1 von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn es ihm wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten.

Im Rahmen des Stadtumbaus bleibt die Anwendbarkeit dieses Gebots damit eingeschränkt, da der Gemeinde aufgrund dieser Übernahme- bzw. Kostenregelung erhebliche finanzielle Nachteile entstehen können. Hier besteht insoweit kein Unterschied zum Sanierungsrecht, in dem die Beseitigung baulicher Anlagen als Freilegung von Grundstücken zu den Ordnungsmaßnahmen nach § 147 Satz 1 Nr. 3 BauGB gerechnet wird und damit von der Gemeinde zu bezahlen sind.¹³⁴

¹²⁸ Zu weiteren Beispielen vgl. auch *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 178 BauGB Rn 1 (1. Lfg. August 2002).

¹²⁹ *Lemmel* benennt die verhältnismäßig geringen Kosten und die Tatsache, dass die Bedeutung der Eingrünung für die Städte von der Sozialbindung des Eigentums gedeckt ist als Gründe für ein fehlendes Übernahmeverlagen. Vgl. ders., in: Berliner Kommentar, § 178 BauGB Rn 2 (1. Lfg. August 2002).

¹³⁰ Schäfer/Lau, in: *MSWV Brandenburg (Hrsg.)*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, S. 52.

¹³¹ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 263f.

¹³² Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 178 Rn 4.

¹³³ Vgl. u.a. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 179 Rn 5; *Lege*, NVwZ 2005, S. 880ff., 884; *Lemmel*, in: Berliner Kommentar § 179 Rn 2 (1. Lfg. August 2002) sowie *Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 2004, S. 265ff., 266.

¹³⁴ Vgl. zur Zuordnung *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 147 Rn 4.

Etwas entkräftet werden kann das Kostenargument allerdings dadurch, dass die Entschädigung für den Substanzverlust der baulichen Anlage in Stadtumbaugebieten zum Abbruchzeitpunkt in der Regel nicht allzu hoch sein dürfte. Folglich kann der Wert bereits auf Null gesunken sein, etwa dann, wenn das vorhandene Gebäude den Wert des Grundstücks mindert.¹³⁵ Die Abbruch- bzw. Rückbaukosten hat allerdings weiterhin die Gemeinde vollständig zu tragen.¹³⁶

Unter Beachtung dieser Einschränkung ist das Rückbau- und Entsiegelungsgebot also grundsätzlich auch für den Stadtumbau einsetzbar, z.B. zur Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, insbesondere in Rückbau- und Renaturierungsgebieten. Darüber hinaus ist die Anwendbarkeit in Erhaltungsgebieten gegeben, sofern die Aufwertungsmaßnahmen auch einen (punktuellen) Rückbau erfordern.¹³⁷

Städtebauliches Gebot	Anordnungsvoraussetzungen	Rechtsfolgen	Anwendungsbereiche im Stadtumbau
Rückbaugesot (§ 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ städtebauliche Gründe nach § 175 Abs. 2 BauGB ▪ bauliche Anlagen, die im Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans stehen oder ▪ Missstände oder Mängel i.S.d. § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweisen 	Verpflichtung zur Duldung der vollständigen oder teilweisen Beseitigung der baulichen Anlage	vereinzelt Anwendungsfälle in allen Stadtumbaugebietskategorien
Entsiegelungsgebot (§ 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ städtebauliche Gründe nach § 175 Abs. 2 BauGB ▪ Bebauung oder Versiegelung, die im Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans stehen 	Verpflichtung zur Duldung der Entsiegelung	Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen (z.B. stillgelegten Betrieben), insbesondere in Rückbau- und Renaturierungsgebieten

Tabelle 3.26: Charakteristika des Rückbau- und Entsiegelungsgebots nach § 179 BauGB.

f) Verwaltungsaktersetzende Verträge im Rahmen städtebaulicher Gebote

Aufbauend auf den bisherigen Ausführungen wird unter den städtebaulichen Geboten im Allgemeinen ein Zwangsinstrument der Gemeinde verstanden, das bei nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern als „ultima ratio“ vor der Enteignung zur Anwendung kommt. In allen Fällen handelt es sich um einen gegenüber einem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten angeordneten Verwaltungsakt; ggf. mögliche vertragliche Regelungen werden in keinem Paragraphen genannt.

Diese enge Sichtweise der städtebaulichen Gebote als hoheitlichen Erlass würde allerdings verkennen, dass die Gebote von einer Grundvorstellung der **Kooperation zwischen Gemeinde und Bürger** getragen werden.¹³⁸ So ergibt sich aus § 175 Abs. 1 BauGB eine Erörterungs- und Beratungspflicht, die im besten Fall dazu führen kann, dass auf die Anordnung verzichtet werden kann und sich dadurch das Zusammenwirken zwischen den Beteiligten sogar noch verstärkt.¹³⁹

Das kann zum einen dadurch erreicht werden, dass der Eigentümer nach erfolgreicher Beratung von sich aus bereit ist, die geforderte Maßnahme durchzuführen, zum anderen ist die Abwendung des Gebotserlasses aber auch durch den Abschluss eines *städtebaulichen Vertrages* möglich (vgl. hierzu auch Abbildung 3.39). Bezogen auf das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit kann sinngemäß auch folgende Formulierung gewählt werden: Beabsichtigt die Gemeinde in einem Stadtumbaugebiet die hoheitliche Anordnung eines Gebotes, kann es durch intensive Erörterung und Beratung durchaus gelingen, eine einvernehmliche Lösung zu erzielen, die schließlich zur Abwendung des Gebotes führt.¹⁴⁰ Die Frage nach einem „Stadtumbau im Konsens?“ wäre damit also wieder mit ja zu beantworten (vgl. hierzu auch Abbildung 3.40).

¹³⁵ So auch *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 179 BauGB Rn 18 (1. Lfg. August 2002).

¹³⁶ Vgl. zur Höhe der Rückbaukosten auch Abschnitt 3.3.2.

¹³⁷ Vgl. *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 51.

¹³⁸ Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Vor §§ 175-179 Rn 3.

¹³⁹ Vgl. *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 175 Rn 3 (1. Lfg. 2002).

¹⁴⁰ *Stüer* hält in diesem Zusammenhang die städtebaulichen Gebote für „geeignet, einverständliche Lösungen im Sinne einer „strengerer Moderation“ vorzubereiten“, vgl. *Stüer*, Handbuch des Planungs- und Fachplanungsrechts, Rn 1862. *Neuhausen* konstatiert, dass die Gebote durch ihre bloße Existenz wirken sollen und auf die Erreichung eines städtebaulichen Ziels in wechselseitiger Kooperation und nicht nur auf die einseitige Durchsetzung einer hoheitlich festgelegten Maßnahme ausgerichtet sind, vgl. ders., in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 175 Rn 16 (42. Lfg. 1999) m.w.N.

Auch wenn die Möglichkeit vertraglicher Regelungen wie bereits erwähnt vom Gesetzgeber in den Vorschriften der §§ 175 bis 179 BauGB nicht explizit genannt wird, so impliziert dies wiederum § 175 Abs. 1 BauGB. Die Erörterungs- und Beratungspflicht macht nur dann Sinn, wenn bei Erfolg auch Instrumente geringerer Eingriffsintensität zur Verfügung stehen (Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs). Zur Abwendung der einseitigen Gebote kommen damit nur zweiseitige Verträge in Betracht, und zwar die in Abbildung 3.39 genannten. In allen Fällen handelt es sich damit um sog. *verwaltungsaktersetzende Verträge* nach § 54 Abs. 2 VwVfG.

Für die allgemeinen Vorteile eines öffentlich-rechtlichen Vertrags anstelle eines Verwaltungsaktes soll an dieser Stelle auf die Ausführungen bei der Sanierungsmaßnahme in Abschnitt 3.5.4.1 verwiesen werden. In Bezug auf die städtebaulichen Gebote ergibt sich mit einem Vertragsabschluss für die Gemeinde der besondere Vorteil, dass die im Zweifelsfall bevorstehende Übernahme des Grundstücks verhindert werden kann. Gerade im Rahmen der Durchführung des Stadtumbaus ist dies von großer Bedeutung, da die betroffenen Gemeinden vor dem Hintergrund ihrer knappen finanziellen Mittel zumeist zu einer Übernahme nicht in der Lage sein werden. Das würde wiederum bedeuten, dass sich die Gebote tatsächlich als „stumpfes Schwert“¹⁴¹ herausstellen, da die Gemeinde einer Androhung keine Taten folgen lassen kann.

Vertragliche Regelungen zur Abwendung städtebaulicher Gebote		
1	Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrag	anstelle Gebot nach § 177 Abs. 1 BauGB
2	Vertrag mit Vereinbarungen zu Bepflanzungspflichten	anstelle Gebot nach § 178 BauGB
3	Rückbauvertrag im Sinne von § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB	anstelle Gebot nach § 179 Abs. 1 BauGB
4	Vertrag mit Vereinbarungen zu Entsiegelungspflichten	anstelle Gebot nach § 179 Abs. 2 BauGB

Abbildung 3.39: Verwaltungsaktersetzende Verträge im Zusammenhang mit den städtebaulichen Geboten.

In einer **Abwendungsvereinbarung**, die einen städtebaulichen Vertrag im Sinne von § 11 BauGB darstellt, erklärt sich der Eigentümer sodann bereit, den sich aus den §§ 176 bis 179 BauGB ergebenden Verpflichtungen nachzukommen.¹⁴²

Bei dem in der Stadtumbaupraxis häufig vorkommenden *Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrag* wird es sich dabei um die Verpflichtung des Eigentümers zur Durchführung der Modernisierung und Instandsetzung sowie die Kostentragung und –erstattung gemäß des § 177 Abs. 4 und 5 BauGB handeln. Daneben können zwischen Eigentümer und Gemeinde für die Modernisierung und Instandsetzung auch Städtebauförderungsmittel gemäß § 164a Abs. 3 BauGB eingesetzt werden (vgl. Regelungsvorschlag im Anhang C.9). Insbesondere kann eine von der Kostenerstattungsregelung des § 177 Abs. 4 und 5 BauGB abweichende Kostentragung vereinbart werden, z.B. durch Gewährung eines gemeindlichen Darlehens anstelle des Kostenerstattungsbetrages.¹⁴³ Weiterhin können im Vertrag auch Regelungen zur Einräumung eines Belegungsrechts für die Gemeinde oder eine Mietzinsbindung getroffen werden.¹⁴⁴

Zu erwähnen bleibt in diesem Zusammenhang, dass es im Hinblick auf die **steuerliche Behandlung** keinen Unterschied macht, ob ein Gebot für eine Maßnahme nach § 177 Abs. 1 Satz 1 BauGB erlassen oder ein wirksamer öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen worden ist, in dem sich der Eigentümer des Gebäudes zu Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen verpflichtet. In beiden Fällen darf die Gemeinde Be-

¹⁴¹ Die Begriffswahl ist angelehnt an den Aufsatz von *Stüer*, DÖV 1988, S. 337, der die Anwendbarkeit des Baugebots aufgrund praktischer Schwierigkeiten in Frage stellt.

¹⁴² Vgl. *Goldschmidt*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel C III, Rn 63 (22. Lfg. 2008).

¹⁴³ Vgl. *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 177 Rn 34.

¹⁴⁴ Vgl. ebenda.

scheinigungen nach § 7h Abs. 2 EStG über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 7h Abs. 1 Satz 1 EStG für erhöhte Absetzungen von den Herstellungskosten erteilen.¹⁴⁵

Des Weiteren sind neben Verträgen zur Abwendung von städtebaulichen Geboten *Verträge zur Abwicklung von Übernahmeansprüchen* möglich, vgl. § 176 Abs. 4 BauGB und § 179 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

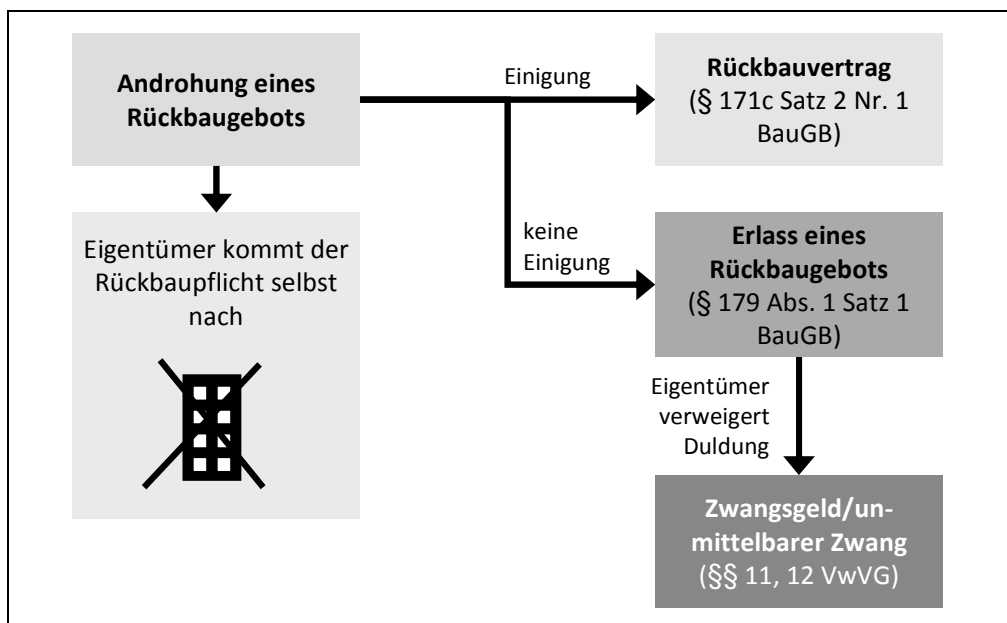


Abbildung 3.40: Zur Anordnung und Durchsetzung des Rückbaugebots nach § 179 Abs. 1 BauGB.¹⁴⁶

g) Zusammenfassung und Änderungsbedarf

Zusammenfassend für alle städtebaulichen Gebote bleibt festzuhalten, dass sie im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Stadtumbauplanungen zwar grundsätzlich einsetzbar sind, sich jedoch erhebliche Anwendungshemmnisse aufgrund des eingeschränkten Geltungsbereichs ergeben. Folglich wird die Anordnung der städtebaulichen Gebote in Stadtumbaugebieten zumindest nach gegenwärtigem Gesetzesstand auf wenige Fälle beschränkt bleiben, und zwar in denjenigen Gebieten, in denen eine verbindliche Bauleitplanung besteht (vgl. hierzu auch Tabelle 3.27). Dies gilt insbesondere für das Rückbaugebot, das in Stadtumbaugebieten erst dann zum Einsatz kommen kann, wenn ein Bebauungsplan vorliegt.

	Bebauungs- und Anpassungsgebot (§ 176 BauGB)	Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB)	Pflanzgebot (§ 178 BauGB)	Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB)
Bebauungsplangebiete (§ 30 BauGB)				
Im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB)				
Außenbereich (§ 35 BauGB)				

Tabelle 3.27: Räumliche Anwendungsbereiche der städtebaulichen Gebote nach §§ 176 bis 179 BauGB.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Vgl. hierzu zuletzt VGH Baden-Württemberg, U. v. 05.04.2007 - 8 S 2090/06 – VBIBW 2007, S. 347. Ausf. hierzu auch *Goldschmidt*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel C III, Rn 82 (22. Lfg. 2008).

¹⁴⁶ In förmlich festgelegten Sanierungsgebieten ist anstelle eines Eigenabbruchs ein Rückbauvertrag zu schließen, da der Rückbau zu den Ordnungsmaßnahmen gem. § 147 BauGB zählt und damit Aufgabe der Gemeinde ist. Die Durchsetzung des Rückbaugebots erfolgt nach den landesrechtlichen Verwaltungsvollstreckungsvorschriften, wobei als Zwangsmittel das Zwangsgeld und unter Umständen auch der unmittelbare Zwang in Betracht kommt. Aufgrund der Vielzahl an Landesgesetzen wird in der Abbildung der Einfachheit halber aber auf das Bundesgesetz (Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) vom 27. April 1954) Bezug genommen. Eine Enteignung ist im Unterschied z.B. zum Baugebot nicht möglich, da der Eigentümer den Rückbau nur zu dulden hat.

¹⁴⁷ Ein Baugebot als Anpassungsgebot ist im unbeplanten Innenbereich nicht möglich, weil in ihm ein Maßstab hierfür – die Festsetzungen des Bebauungsplans – fehlt. Vgl. *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 176 BauGB Rn 6 (1. Lfg. August 2002) sowie *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 176 Rn 6.

Goldschmidt und *Lege* sprechen sich vor diesem Hintergrund dafür aus, Rückbaugebote im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen auch ohne das Erfordernis eines Bebauungsplans zuzulassen.¹⁴⁸ Dieser Forderung nach einem Wegfall der Planakzessorität ist zwar aus gemeindlicher Perspektive zur verbesserten Durchsetzung städtebaulicher Ziele zuzustimmen, kann allerdings auch schnell dazu führen, dass der Stadtumbau – ggf. im Zuge weiterer Maßnahmen – seinen gesetzlich verankerten kooperativen Charakter verliert.¹⁴⁹

Ein weiterer Grund für den selten vorkommenden Erlass ist sicherlich in den fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden zu sehen, die sich infolge des Entschädigungsanspruches der Eigentümer oder für die Erfüllung der Gebote in eigener Regie, insbesondere nach Übernahme oder Enteignung, ergeben. Hieraus leitet sich ein Reformbedarf allerdings noch nicht ab, da – wie es *Schmidt-Eichstaedt* ausdrückt – Geldmangel durch kein Instrument überwindbar ist.¹⁵⁰

In diesem Zusammenhang wurde von der *vhw-Arbeitsgruppe Stadtumbau* für das Anpassungsgebot nach § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB der Reformvorschlag unterbreitet, unter bestimmten Umständen die Anordnung des (Teil-)Rückbaus durch den Eigentümer auf eigene Kosten oder unter Erstattung der nicht rentierlichen Kosten zu ermöglichen.¹⁵¹ Der Gesetzgeber ist dieser Forderung bisher aber noch nicht gefolgt – unter Umständen aus voranstehend genanntem Grund.¹⁵²

3.5.4 Städtebauliche Gesamtmaßnahmen

Wie in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigt wurde, bietet das geltende *allgemeine Städtebaurecht*, insbesondere nach den in den letzten Jahren erfolgten grundlegenden Novellierungen des Baugesetzbuches (BauROG 1998, EAG Bau 2004), zahlreiche Instrumente, die auch zur Steuerung des Stadtumbaus zum Einsatz kommen können. Zur Lösung der aktuellen städtebaulichen Aufgabenstellungen, und hierunter fällt im besonderen Maße der Stadtumbau, eignen sich die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts allerdings nur bedingt, da sie in der Regel für einzelne Planungsphasen (u.a. Plansicherung, Planverwirklichung) von konkreten Einzelmaßnahmen bzw. Vorhaben bestimmt sind und somit einer Vielzahl an gebietsbezogenen Maßnahmen nur unzureichend gerecht werden können.

Vor diesem Hintergrund kommt dem *besonderen Städtebaurecht* eine entscheidende Bedeutung zu, da es sich bei den hier u.a. behandelten Sanierungs-, Entwicklungs- und Stadtumbaumaßnahmen sowie den Maßnahmen der Sozialen Stadt um **städttebauliche Gesamtmaßnahmen** zur Lösung von städtebaulichen Problemen in Gebieten handelt, in denen ein qualifizierter städtebaulicher Handlungsbedarf besteht (vgl. Abbildung 3.41).¹⁵³ Insbesondere die sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 136ff. BauGB sowie die neuen Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB liefern einen integralen und interdisziplinären Ansatz zur Bewältigung der durch den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel bedingten komplexen Problemfelder.¹⁵⁴

Ziel der nachfolgenden Abschnitte ist es, die Anwendungsmöglichkeiten der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zur Steuerung des Stadtumbaus zu analysieren und zu bewerten, wobei der Schwerpunkt entsprechend dem Forschungsansatz dieser Arbeit auf der Beurteilung einvernehmlicher Lösungen im Rahmen dieser Maßnahmen liegen wird.

¹⁴⁸ Vgl. *Goldschmidt*, BauR 2006, S. 318ff., 323 sowie *Lege*, NVwZ 2005, S. 880ff., 885.

¹⁴⁹ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 4.3.4.

¹⁵⁰ So seine Feststellung auf der 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 15./16. März 2007 in Wildflecken.

¹⁵¹ Vgl. hierzu ausf.: *vhw-Arbeitsgruppe „Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“*, Stadtumbau, Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 46 sowie *Schmidt-Eichstaedt*, IZR 2005, S. 649ff., der den Ausbau des Rückbauduldungsgebots zu einem aktiven Rückbaugebot befürwortet.

¹⁵² Zur möglichen Rechtsfortentwicklung dieser Regelung vgl. ausf. Abschnitt 4.2.4.

¹⁵³ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 136 Rn 3. Vgl. zum Begriff der städtebaulichen Gesamtmaßnahme zudem BVerwG, U.v. 23.5.1986 – 8C 42/84 – NVwZ 1987, S. 682.

¹⁵⁴ Vgl. zur Bedeutung des besonderen Städtebaurechts für den Stadtumbau auch den Aufsatz von *Voß*, FuB 2004, S. 287ff.



Abbildung 3.41: Städtebauliche Gesamtmaßnahmen gemäß BauGB.

3.5.4.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Gemäß Legaldefinition in § 136 BauGB sind städtebauliche Sanierungsmaßnahmen Maßnahmen in Stadt und Land, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird, wobei die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen muss. Nach übereinstimmender Meinung ist das Sanierungsrecht im besonderen Maße dafür geeignet, auch im Rahmen der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen zur Anwendung zu kommen.¹⁵⁵ Auch die Expertengespräche sowie die schriftliche Befragung haben ergeben, dass die städtebauliche Sanierungsmaßnahme neben den neuen Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB das wichtigste Instrument im Stadtumbau darstellt.¹⁵⁶ Der Einsatz ist allerdings an verschiedene Zulässigkeitsvoraussetzungen geknüpft, die im Folgenden untersucht werden sollen. Hierbei ist zunächst auf den a) sachlichen, b) räumlichen und c) zeitlichen Anwendungsbereich des Sanierungsrechts abzustellen, die vom Gesetzgeber einschränkend vorgegeben sind.

a) Sachlicher Anwendungsbereich

Nach § 136 Abs. 1 Satz 1 BauGB kommen als Sanierungsmaßnahme nur solche städtebaulichen Maßnahmen in Betracht, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung als Gesamtmaßnahme im öffentlichen Interesse liegt.¹⁵⁷ Das Sanierungsrecht findet folglich nur auf „städtebauliche“ Sanierungsmaßnahmen Anwendung, nicht hingegen auf die individuelle Sanierungsmaßnahme eines einzelnen Bauherrn bzw. Eigentümers.¹⁵⁸

Wie bereits erwähnt, ist das **Vorliegen städtebaulicher Missstände** weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Sanierungsrechts im Sinne des § 136 Abs. 2 BauGB. Hierbei unterscheidet der Gesetzgeber zwei Erscheinungsformen des städtebaulichen Missstands, den Substanzmangel und den Funktionsmangel.

Substanzschwächen liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht.¹⁵⁹ Dies dürfte im Rahmen

¹⁵⁵ Vgl. u.a. *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 49; *Schäfer/Lau*, in: MSWV Brandenburg (Hrsg.), Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, S. 28; *Schmidt-Eichstaedt*, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 300ff., 301; *Voß*, FuB 2002, S. 215ff., 218.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu insb. Anhang A bzgl. der Expertengespräche und Anhang B bzgl. der Auswertung der schriftlichen Befragung. Bei der Fragebogenaktion haben 96 % der Städte und Gemeinden angegeben, dass sie städtebauliche Sanierungsgebiete förmlich festgelegt haben.

¹⁵⁷ Vgl. hierzu auch *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 150.

¹⁵⁸ So *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Rn 4; vgl. ausf. zum Begriff der Gesamtmaßnahme S. 10f.

¹⁵⁹ So *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 136 Rn 13. Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die der näheren inhaltlichen Bestimmung durch Regelungen des supranationalen Europarechts, des Bundesrechts und der Regelungen des Landesrechts bedürfen, vgl. *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, S. 19.

des Stadtumbaus regelmäßig nicht der Fall sein. Substanzmängel spielen daher in den Umgestaltungs- und Rückbaugebieten nur eine untergeordnete Rolle, es sei denn, sie treten bei länger andauerndem Leerstand flankierend hinzu, wenn etwa Gebäude verwahrlosen und infolge mangelnder Bewirtschaftung Verfallserscheinungen auftreten.¹⁶⁰

Funktionschwächen sind gegeben, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen. Beurteilungskriterien für eine Funktionschwäche sind im § 136 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB genannt. Die Funktionen können z.B. beeinträchtigt sein durch den fließenden und ruhenden Verkehr, die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebietes sowie die infrastrukturelle Erschließung des Gebiets. Die Voraussetzungen für eine Funktionschwächensanierung liegen in Stadtumbaugebieten unzweifelhaft vor, auch wenn der Stadtumbau als solches in den genannten Fallbeispielen nicht explizit erwähnt wird. Dennoch ist in Verbindung mit § 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB („Sanierungsmaßnahmen sollen dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur den Erfordernissen [...] der Bevölkerungsentwicklung entspricht“) davon auszugehen, dass die städtebaulichen Missstände in Gebieten mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung auch im strukturellen Leerstand in Wohngebieten liegen können.¹⁶¹ Die städtebaulichen Missstände liegen darin, dass ein Überangebot an Wohnungen vorhanden ist und dass dieses Überangebot den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden muss, da ansonsten mit weiteren Wegzügen aus dem Gebiet zu rechnen ist.¹⁶² In diesem Zusammenhang werden immer auch infrastrukturelle Funktionschwächen vorliegen, die sich durch Überkapazitäten der technischen und sozialen Infrastruktur bemerkbar machen.¹⁶³

Aufgrund der erheblichen Funktionsverluste in Stadtumbaugebieten dürfte auch das im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB **nachzuweisende öffentliche Interesse**¹⁶⁴ an der Durchführung einer Sanierung regelmäßig gegeben sein. Zwar betrifft der Wohnungsleerstand unter ökonomischen Gesichtspunkten zuerst den Eigentümer, doch hat ein langfristiger und strukturell bedingter Leerstand auch städtebauliche und stadtstrukturelle Auswirkungen, deren Bearbeitung zur Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Ordnung und Entwicklung im Sinne von § 1 Abs. 5 BauGB gehört und damit von öffentlichem Interesse sind.¹⁶⁵ Unabdingbare Voraussetzung ist allerdings wiederum, dass die Beseitigung der städtebaulichen Missstände nicht auch durch mildere Instrumente, z.B. des allgemeinen Städtebaurechts, erreicht werden kann.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob bereits allein das Vorliegen städtebaulicher Missstände zu einer zwangsweisen Anwendung von Sanierungsmaßnahmen führt. In der Beurteilung der Erforderlichkeit ist hier nunmehr auch das Instrumentarium der §§ 171a bis d BauGB zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die neuen Regelungen zum Stadtumbau ist zu prüfen, ob sich die bereits eingetretenen oder offensichtlich in der Entstehung begriffenen Missstände auch mit weniger intensiven Belastungen beheben lassen. Ein Sanierungsgebiet darf erst dann förmlich festgelegt werden, wenn im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen festgestellt wurde, dass rein konsensuale Lösungen (Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB) nicht zustande kommen und auch der Rückgriff auf die Stadtumbausatzung (§ 171d BauGB), ggf. ergänzt um den Einsatz städtebaulicher Gebote (§§ 175 bis 179 BauGB), nicht ausreichend ist.¹⁶⁶

b) Räumlicher Anwendungsbereich

Die Anwendungsmöglichkeiten des Sanierungsrechts sind auch räumlich begrenzt. Dies beruht auf der Notwendigkeit, dass das Sanierungsgebiet gemäß § 142 Abs. 1 Satz 2 BauGB so zu begrenzen ist, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt (**Zweckmäßigkeit gebot**). Zwar gibt es keine verbindlichen Vorgaben für die Größe eines Sanierungsgebietes, doch dürften allzu weite räumliche Grenzen die zügige Durchführung der Maßnahme gefährden, die bereits im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen nachzuwei-

¹⁶⁰ So Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 151.

¹⁶¹ Vgl. hierzu auch Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 152.

¹⁶² So Goldschmidt, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel C I, Rn 56 (14. Lfg. 2004).

¹⁶³ Möller führt hierzu aus, dass keine Gründe ersichtlich sind, dass die nach herkömmlichen Verständnis des Sanierungsrechts übliche Funktionschwäche des Kapazitätsmangels nicht auch auf den umgekehrten Fall der Funktionsuntauglichkeit in Folge von Überkapazitäten übertragen werden kann, vgl. ders., Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 159f.

¹⁶⁴ Vgl. zum Begriff und Erstreckungsbereich des öffentlichen Interesses ausf. auch Fieseler, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Rn 24.

¹⁶⁵ Schäfer/Lau, in: MSWV Brandenburg (Hrsg.), Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, S. 31.

¹⁶⁶ Vgl. Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 175; grundsätzlich zur Anwendungspflicht auch S. 161.

sen ist (§ 149 Abs. 4 Satz 2 BauGB).¹⁶⁷

Für den Stadtumbau sind städtebauliche Sanierungsmaßnahmen demgemäß je nach Problemlage und Eingriffsintensität nur für abgegrenzte Gebiete auszuweisen, eine gesamtstädtische Festlegung würde regelmäßig an den engen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Instrumentariums scheitern.¹⁶⁸ In Bezug auf die vier Gebietskategorien des Stadtumbaus, die regelmäßig städtische Teilräume darstellen, ergeben sich damit keine Einschränkungen. Eine Anwendung des Sanierungsrechts in *Rückbau- und Renaturierungsgebieten* kann an dieser Stelle aber bereits ausgeschlossen werden, da eine Nachnutzung als Grün- oder Freifläche keine Gebäudesanierung oder Modernisierung erfordern wird.

c) Zeitlicher Anwendungsbereich

In zeitlicher Hinsicht können Sanierungsmaßnahmen vom Zeitpunkt der Bekanntmachung des Beschlusses über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen gemäß § 141 Abs. 3 Satz 2 BauGB bis zur Aufhebung der Sanierungssatzung gemäß § 162 BauGB durch Bekanntmachung der Aufhebungssatzung (§ 162 Abs. 2 Satz 2 und 3 BauGB) durchgeführt werden.¹⁶⁹ Vor dem Hintergrund der einheitlichen Gesamtkonzeption verläuft die Sanierungsmaßnahme demnach in den gesetzlichen Verfahrensschritten der Vorbereitung (§§ 140, 141 BauGB), Durchführung (§§ 142 bis 164b BauGB) sowie dem Abschluss der Sanierung (§§ 162 und 163 BauGB).¹⁷⁰

Weiterhin hebt § 136 Abs. 1 BauGB das öffentliche Interesse an einer **zügigen Durchführung** der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme hervor. Aufgrund der oftmals langen Verfahrensdauer von 20 oder mehr Jahren hat der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der BauGB-Novelle 2007 eine Befristung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme eingeführt, die besagt, dass die Durchführung der Maßnahme 15 Jahre nicht überschreiten soll (§ 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB).¹⁷¹ § 235 Abs. 4 BauGB leitet die Befristungsregelung für die vor dem 1.1.2007 bekannt gemachten Sanierungssatzungen mit der Maßgabe über, dass sie bis zum 31.12.2021 aufzuheben sind, sofern nichts anderes bestimmt wird (§ 142 Abs. 3 Satz 3 oder 4 BauGB).

Für die Bewältigung des Stadtumbaus ergeben sich in zeitlicher Hinsicht keine abweichenden Anforderungen. Auch hier findet die städtebauliche Sanierungsmaßnahme nur dann Anwendung, wenn eine zügige Durchführung gewährleistet ist.

d) Verfahrenswahl und bodenpolitische Konzeption in Stadtumbaugebieten

Bezüglich der Art des Sanierungsverfahrens sind grundsätzlich zwei Varianten zu unterscheiden. Als Verfahrensarten kommen das umfassende Sanierungsverfahren (häufig auch „klassisches“ oder „herkömmliches“ Verfahren genannt) sowie das vereinfachte Sanierungsverfahren in Betracht.¹⁷² Diese unterscheiden sich vor allem in der Intensität, mit der die Gemeinde auf die Entwicklung der Bodenpreise, auf den Bodenverkehr und auf tatsächliche Veränderungen im Sanierungsgebiet Einfluss nimmt.

Dem **umfassenden Sanierungsverfahren** liegt eine besondere, vom allgemeinen Städtebaurecht abweichende, bodenpolitische Konzeption zugrunde. Es ist für die Fälle gedacht, bei denen nach der städtebaulichen Situation und den Sanierungszielen der Gemeinde damit gerechnet werden muss, dass die Durchführung der Sanierung durch solche Bodenwertsteigerungen wesentlich erschwert werden könnte, die gemäß § 153 Abs. 1 BauGB „lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung“ eintreten (sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen). Grundsätzlich wird das Verfahren vor allem dann zur Anwendung kommen, wenn eine erhebliche Gebietsumgestaltung angestrebt wird. Dies wird bei *Umstrukturierungsgebieten* sowie bei *Neuentwicklungsgebieten* regelmäßig der Fall sein. Einschränkend muss allerdings festgehalten werden, dass das umfassende Verfahren insbesondere dann angewendet werden soll, wenn signifikante sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen zu erwarten sind. Dieser Sachverhalt dürfte insbesondere bei umfangreichen Ordnungsmaßnahmen, der Beseitigung störender Nutzungen oder

¹⁶⁷ Vgl. *Goldschmidt*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel C I, Rn 61 (22. Lfg. 2008).

¹⁶⁸ So *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 194. Vgl. hierzu einschränkend aber auch *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Rn 164: Dennoch sprechen in den neuen Bundesländern verschiedene Aspekte dafür, Sanierungsgebiete möglichst großflächig zu begrenzen.

¹⁶⁹ So *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Rn 7.

¹⁷⁰ Vgl. *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Rn 21.

¹⁷¹ Vgl. hierzu ausf. *Schmidt-Eichstaedt*, LKV 2007, S. 439ff., 439.

¹⁷² Vgl. *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, Teil C, § 142 BauGB Rn 32 (32. Lfg. 1999). Die Unterscheidung der beiden Sanierungsverfahren ergibt sich aus § 142 Abs. 4 BauGB.

einer sonstigen Umstrukturierung vorzufinden sein¹⁷³ und damit für die beiden genannten Gebietstypen zutreffen. Im Gegensatz dazu wird es jedoch in den *Erhaltungsgebieten* des Stadtumbaus trotz Sanierung häufig zu keiner signifikanten Bodenwertänderung kommen. In allen Fällen ist es sinnvoll, Preisprüfungen nach § 153 Abs. 2 BauGB vorzunehmen, damit die Durchführung der Sanierung nicht durch Werterhöhungen erschwert wird.¹⁷⁴

Im Gegensatz zum umfassenden Verfahren wird das **vereinfachte Sanierungsverfahren** unter Ausschluss der oben dargestellten besonderen bodenrechtlichen Vorschriften (§§ 152 bis 156a BauGB) durchgeführt. Zwar geht das Baugesetzbuch zunächst von der Durchführung der Sanierung im umfassenden Verfahren aus, jedoch ist die Anwendung nach § 142 Abs. 4 Satz 1 BauGB dann auszuschließen, wenn sie für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich ist und die Durchführung hierdurch voraussichtlich nicht erschwert wird. Maßgeblich für die Wahl des Sanierungsverfahrens ist somit insbesondere, dass keine sanierungsbedingten Bodenwertänderungen im Sanierungsgebiet oder in Teilen davon zu erwarten sind.

In Bezug auf die definierten Stadtumbaugebietskategorien trifft diese Sachlage für *Erhaltungsgebiete* zu, in denen eine Erhaltung, Modernisierung und Instandsetzung vorhandener baulicher Anlagen im Vordergrund der Sanierung steht. Signifikante Bodenwerterhöhungen werden höchstens dann auftreten, wenn die vorhandene Bebauung durch umfangreiche Aufwertungsmaßnahmen sowie vereinzelt Abrissmaßnahmen eine erhöhte Wohnqualität erfährt.

Ausgeschlossen dürfte dieser Verfahrenstyp dagegen in *Umstrukturierungs-* sowie in *Neuentwicklungsgebieten* bleiben, da in beiden Fällen erhebliche Gebietsumgestaltungen angestrebt werden, die regelmäßig zu einer sanierungsbedingten Erhöhung der Bodenwerte führen. Daneben können sich wesentliche Bodenwertsteigerungen auch bei Brachflächensanierungen ergeben, bei denen die bisherige Nutzung (z.B. Industrie, Gewerbe, Militär, Bahn) aufgegeben wurde und das Gebiet nach den Zielen der Sanierung einer neuen privaten Nutzung zugeführt werden soll.¹⁷⁵

Entscheidend für die Ermittlung der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung wird in diesem Zusammenhang aber immer sein, zu welchem Zeitpunkt die Stadtumbaugebiete im Rahmen der Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzepte der Gemeinde festgelegt worden sind. Sofern die Konkretisierung der Gebiete erst nach Erlass der Sanierungssatzung im Sanierungskonzept erfolgte, dürfen die Wertänderungen durchaus als sanierungsbedingt zu qualifizieren sein.¹⁷⁶

In Bezug auf das vereinfachte Sanierungsverfahren sind des Weiteren **verfahrensrechtliche Gestaltungsoptionen** möglich, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden soll. So können in der Sanierungssatzung nach § 142 Abs. 4 BauGB folgende Sachverhalte ausgeschlossen werden:

1. die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 BauGB (Veränderungssperre),
2. die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 2 BauGB (Verfügungssperre) oder
3. die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 und 2 BauGB insgesamt.

Im Hinblick auf die erste Variante stellt *Möller* bereits fest, dass die Anwendung der sanierungsrechtlichen Veränderungssperre sinnvoll erscheint, da sie im Gegensatz zur stadumbaurechtlichen Veränderungssperre der Stadtumbausatzung nach § 171d Abs. 1 BauGB nicht unter der Prämisse der wirtschaftlichen Zumutbarkeit steht.¹⁷⁷ Seines Erachtens ist es allerdings nicht ersichtlich, warum die Gemeinde in diesen Fällen auf die Steuerungsmöglichkeiten der Verfügungssperre, die insgesamt eine Erweiterung des nur tatsächliche Veränderungen erfassenden stadumbaurechtlichen Genehmigungsvorbehalts darstellt, verzichten sollte.¹⁷⁸

In Bezug auf die zweite Fallkonstellation, der isolierten Anwendung der Verfügungssperre, kann bereits für das Sanierungsrecht konstatiert werden, dass eine praktische Anwendung bisher kaum erfolgte.¹⁷⁹ Laut *Möller* wird sich an diesem Sachverhalt auch im Rahmen der Anwendung des Sanierungsrechts im Stadtumbau wenig ändern.¹⁸⁰

¹⁷³ Vgl. *Goldschmidt*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel C I, Rn 52 (22. Lfg. 2008).

¹⁷⁴ Ebenda.

¹⁷⁵ Vgl. *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, Teil C, § 142 BauGB Rn 42 (32. Lfg. 1999).

¹⁷⁶ So *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 163.

¹⁷⁷ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 170.

¹⁷⁸ Ebenda, S. 170.

¹⁷⁹ *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, Teil C, § 142 BauGB Rn 49 (32. Lfg. 1999).

¹⁸⁰ Vgl. hierzu ausf. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 170.

Als dritte Fallgestaltung kommt der Ausschluss der Vorschriften nach § 144 Abs. 1 und 2 BauGB in Betracht. Sofern die Gemeinde die Aufgaben- und Kostenzuweisungen für die Ordnungsmaßnahmen vertraglich steuern kann, hat sie in diesem Fall die Möglichkeit, ein reines Fördergebiet zu beschließen. Bei neben Rückbaumaßnahmen angestrebten Aufwertungsmaßnahmen ist die Anwendung eines sanierungsrechtlichen Fördergebietes durchaus denkbar, da gegenüber dem gleichfalls möglichen Stadtumbaugebiet der Vorteil besteht, bessere steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten nach § 7 EStG geltend zu machen.¹⁸¹

	Varianten der Sanierung im vereinfachten Verfahren unter Ausschluss der §§ 152 bis 156a BauGB	Relevanz im Stadtumbau
1	Vereinfachtes Verfahren mit isolierter Anwendung der Veränderungssperre (§ 144 Abs. 1 BauGB)	gering
2	Vereinfachtes Verfahren mit isolierter Anwendung der Verfügungssperre (§ 144 Abs. 2 BauGB)	gering
3	Vereinfachtes Verfahren mit Ausschluss aller Genehmigungsvorbehalte nach § 144 BauGB	hoch

Tabelle 3.28: Relevanz der Gestaltungsvarianten des vereinfachten Sanierungsverfahrens im Stadtumbau.¹⁸²

Zusammenfassend bleibt für Stadtumbaugebiete festzuhalten, dass grundsätzlich beide Sanierungsverfahren in Frage kommen.¹⁸³ Allerdings stellt die Entscheidung zwischen einem umfassenden und vereinfachten Sanierungsverfahren **keine Ermessensentscheidung der Gemeinde** dar. Die Gemeinde hat das gewählte Verfahren in der Sanierungsatzung nach § 142 BauGB nachvollziehbar darzustellen und den unbestimmten Rechtsbegriff der Erforderlichkeit an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen auszurichten.¹⁸⁴

Im Zusammenhang mit der bodenpolitischen Konzeption der Sanierung stellt sich letztendlich aber die Frage, inwieweit es in Stadtumbaugebieten tatsächlich zu einer Erhebung von Ausgleichsbeträgen kommt. Zwar kann das nach Wortlaut des § 154 Abs. 2 BauGB durch Stadtumbauaßnahmen erzielte Weniger an Bodenwertverlusten prinzipiell abgeschöpft werden, doch muss die politische Durchsetzbarkeit als äußerst gering eingestuft werden.¹⁸⁵

Mit der BauGB-Novelle 2007 ist mit § 154 Abs. 2a BauGB eine **kostenorientierte Ermittlungsmethode** für den Ausgleichsbetrag eingeführt worden, die es nunmehr ermöglicht, dass sich der Ausgleichsbetrag am Aufwand für die Erweiterung oder die Verbesserung von Erschließungsanlagen nach § 127 Abs. 1 bis 3 BauGB im Sanierungsgebiet orientiert. Auch wenn eine endgültige Abschätzung dieser Neuregelung für den Bereich des Stadtumbaus noch nicht getroffen werden kann, so ist zu vermuten, dass die Gemeinden hiervon Gebrauch machen werden – und zwar insbesondere in Gebieten, in denen keine Bodenwertsteigerungen auftreten.¹⁸⁶ Dennoch werden die in Stadtumbaugebieten vorzufindenden erheblichen Funktionsschwächen vermutlich nicht schwerpunktmäßig durch die Erweiterung und Verbesserung der Verkehrsanlagen zu bewältigen sein.¹⁸⁷

e) Kooperatives Handeln im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme

Unbeschadet der vorangehend beschriebenen hoheitlichen Ausprägung ist festzustellen, dass das Sanierungsrecht über ein breites Spektrum an kommunikativen Instrumenten und vertraglichen Regelungsmöglichkeiten verfügt, mit denen der kooperative Charakter der städtebaulichen Erneuerung hervorgehoben werden soll.¹⁸⁸ Im Folgenden sollen die Felder des Sanierungsrechts aufgezeigt werden, in denen kooperatives Handeln möglich ist und die damit verbundenen Vor- und Nachteile diskutiert werden.

In Bezug auf die **kommunikativen Instrumente** sind im Wesentlichen folgende Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren zu unterscheiden:

- Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen, § 137 BauGB,
- Beteiligung und Mitwirkung der öffentlichen Aufgabenträger, § 139 BauGB,

¹⁸¹ Ebenda, S. 170.

¹⁸² Aussagen in Anlehnung an Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 169f.

¹⁸³ Vgl. u.a. Dransfeld/Pfeiffer, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 49.

¹⁸⁴ Vgl. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 142 Rn 88 (81. Lfg. 2006).

¹⁸⁵ So Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 164.

¹⁸⁶ Vgl. zu den Vor- und Nachteilen des Ausgleichsbetrages nach kostenorientiertem Maßstab ausf. Gudat/Weitkamp/Voß, fub 2008, S. 18ff.

¹⁸⁷ Zutreffend Gudat/Weitkamp/Voß, fub 2008, S. 18ff., S. 27.

¹⁸⁸ So zu Recht auch Krautzberger, DVBl. 2008, S. 337ff., 337.

- Beteiligung des Ausgleichsbetragspflichtigen vor der Festsetzung des Ausgleichsbetrags, § 154 Abs. 4 Satz 3 BauGB.

Demnach sind die Sanierungsbetroffenen an der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung zu beteiligen, insbesondere durch möglichst frühzeitige Erörterung der beabsichtigten Planungen und Maßnahmen (§ 137 Abs. 1 BauGB), darüber hinaus sollen sie von der Gemeinde zur Mitwirkung angeregt und hierbei soweit möglich beraten werden (§ 137 Abs. 2 BauGB). Gleiches gilt sinngemäß auch für die öffentlichen Aufgabenträger, die zur Unterstützung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme verpflichtet sind (§ 139 Abs. 1 BauGB).

Kurz vor Abschluss der Sanierung sieht § 154 Abs. 4 Satz 3 BauGB dann vor, dass dem Ausgleichspflichtigen vor der Festsetzung des Ausgleichsbetrags Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung der für die Ermittlung des maßgeblichen Anfangs- und Endwerts maßgeblichen Verhältnisse sowie der nach § 155 Abs. 1 BauGB anrechenbaren Beträgen innerhalb einer angemessenen Frist zu geben ist.

Auf diese Weise erstreckt sich der verpflichtende Beteiligungsprozess auf alle Sanierungsphasen (Vorbereitung, Durchführung und Abschluss),¹⁸⁹ wobei hierzu verschiedene Verfahren und Techniken zur Anwendung kommen können (z.B. Einzelgespräche, Bürgerversammlungen, schriftliche Stellungnahmen etc.).

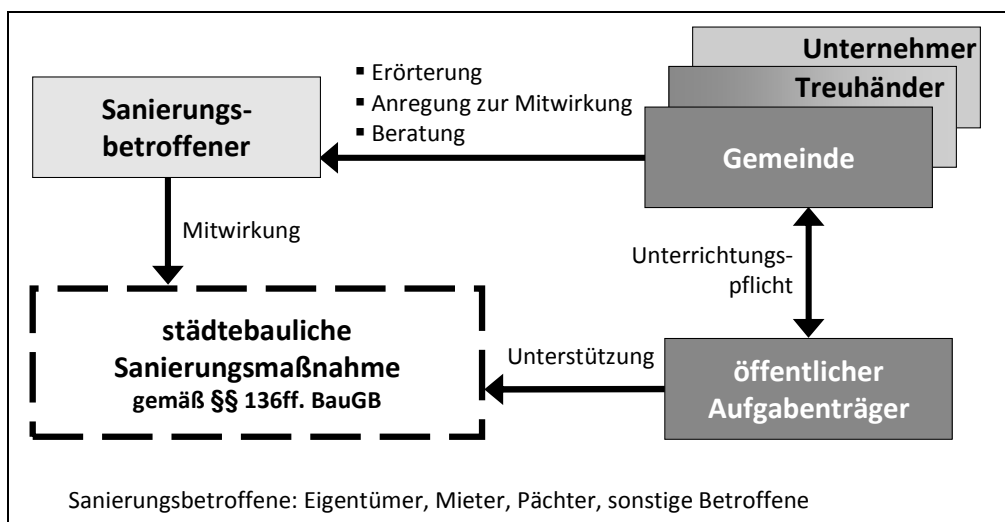


Abbildung 3.42: Kommunikatives Handeln nach den §§ 137, 139 BauGB im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme.

Wie bereits erwähnt, enthält das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme daneben zahlreiche Bestimmungen, die durch **vertragliche Regelungen** ein Einvernehmen zwischen Gemeinde und Sanierungsbeteiligten ermöglichen sollen. Bei konkreter Betrachtung existieren im Sanierungsrecht insbesondere nachstehende Vertragsmöglichkeiten:¹⁹⁰

- Vertrag über Ziele und Zwecke der Sanierung einschließlich ihrer Sicherung, §§ 144, 145 BauGB,
- Städtebaulicher Vertrag als Grundlage für die Sanierungsgenehmigung, § 145 Abs. 4 Satz 3 BauGB,
- Städtebaulicher Vertrag zur Übertragung der Durchführung der Ordnungsmaßnahmen auf den Eigentümer, § 146 Abs. 3 Satz 1 BauGB,
- Einigung zwischen Gemeinde und Aufgabenträger zur Kostenerstattung bei Änderungen von öffentlichen Versorgungseinrichtungen, § 150 BauGB,
- Vertragliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Ausgleichsbetrag des Eigentümers, §§ 154, 156 BauGB,
- Vertrag zur Beauftragung eines Sanierungsträgers (Sanierungsträgervertrag) nach § 157 BauGB, in Form eines Treuhändervertrages oder Unternehmervertrages,
- Vertrag über die vorzeitige Entlassung eines Grundstücks aus der Sanierung, § 163 BauGB,
- Vertrag über die Zuwendung von Städtebauförderungsmitteln in einem Sanierungsgebiet, § 164a Abs. 2 BauGB.

¹⁸⁹ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 137 Rn 5.

¹⁹⁰ Vgl. hierzu auch *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 11 Rn 58 (79. Lfg. 2006).

Grundsätzlich können alle genannten Vertragsarten auch bei Sanierungsverfahren im Rahmen des Stadtumbaus zur Anwendung kommen.

Hierzu zählt z.B. der **Überlassungsvertrag mit dem Eigentümer** (§ 146 Abs. 3 BauGB), der es der Gemeinde ermöglicht, die Durchführung der Ordnungsmaßnahmen und die Errichtung oder Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen auf nicht gemeindeeigenen Grundstücken ganz oder teilweise dem Eigentümer überlassen. Ein solcher Vertrag kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der Eigentümer die Maßnahmen auf seinem Grundstück selbst vollziehen kann, wie beispielsweise die Freilegung seines Grundstücks und weitere Maßnahmen zur Herbeiführung der Bebaubarkeit. Zur Freilegung von Grundstücken zählt auch die Beseitigung von baulichen Anlagen, die in diesem Fall aber sanierungs- und nicht stadumbaubedingt ist (vgl. hierzu den Regelungsvorschlag im Anhang C.10).

Da es sich hierbei um einen städtebaulichen Vertrag im Sinne von § 11 BauGB handelt, sind damit auch die in Abschnitt 3.4.3.3 aufgezeigten Schranken vertraglicher Regelungen zu beachten. Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB müssen die vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Vereinbarung einer vom Sanierungsbedingten zu erbringenden Leistung ist somit unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Kann eine vertragliche Regelung nicht erzielt werden, so hat die Gemeinde die Möglichkeit, die erforderlichen Ordnungsmaßnahmen auch durch hoheitliche Instrumente, wie z.B. durch Vorkaufsrecht, städtebauliches Gebot oder Enteignung durchzusetzen.¹⁹¹

Findet das Sanierungsrecht im Normalverfahren (einschließlich der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB) Anwendung, so besteht im Zusammenhang mit dem **Ausgleichsbetrag** des Eigentümers eine Vielzahl an vertraglichen Regelungsmöglichkeiten. Zwar fordert die Gemeinde nach Maßgabe des § 154 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB den Ausgleichsbetrag durch Bescheid an,¹⁹² jedoch wird es in einigen Fällen sinnvoll sein, zwischen Gemeinde und Ausgleichsbetragspflichtigem einen **öffentlich-rechtlichen Vertrag** zu schließen. In dem Vertrag können z.B. Regelungen über die vorzeitige Festsetzung des Ausgleichsbetrags, die Fälligkeit und Zahlung des Ausgleichsbetrags oder über eine Vorauszahlung des Ausgleichsbetrags getroffen werden (vgl. nachstehende Abbildung).

Vertragliche Regelungen unter Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften	
1	<p>Vertrag über die vorzeitige Festsetzung des Ausgleichsbetrags</p> <p>anstelle eines Ausgleichsbetragsbescheids nach § 154 Abs. 3 Satz 3 BauGB</p>
2	<p>Vertrag über die Fälligkeit und Zahlung des Ausgleichsbetrags</p> <p>anstelle eines Ausgleichsbetragsbescheids nach § 154 Abs. 4 BauGB</p>
3	<p>Vertrag über die Vorauszahlung des Ausgleichsbetrags</p> <p>anstelle eines Vorauszahlungsbescheids nach § 154 Abs. 6 BauGB</p>

Abbildung 3.43: Verwaltungsaktersetzende Verträge im Zusammenhang mit der Ausgleichsbetragshebung.

Die Möglichkeit für einen verwaltungsaktersetzenden Vertrag nach § 54 Abs. 2 VwVfG ergibt sich insbesondere aus der bereits erwähnten gemeindlichen Pflicht, dem Ausgleichsbetragspflichtigen vor Festsetzung des Ausgleichsbetrags Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung zu geben, vgl. § 154 Abs. 4 Satz 2 BauGB. Folglich wird es auch im Interesse der Gemeinde sein, dem Verwaltungsakt eine einvernehmliche Lösung mit dem Ausgleichsbetragspflichtigen vorzuziehen, so dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den Ausgleichsbetragsbescheid vermieden werden können. Ein intensiver Erörterungsbedarf wird insbesondere in

¹⁹¹ Vgl. Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 146 Rn 6.

¹⁹² Der Ausgleichsbetragsbescheid ist ein belastender Verwaltungsakt, der mit den Rechtsmitteln des Widerspruchs (§§ 68ff. VwGO) und der Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann.

Sanierungsgebieten gegeben sein, in denen die durchgeführten Sanierungsmaßnahmen insgesamt zu keinen Bodenwertsteigerungen, sondern lediglich zu einer Abschwächung der stark gesunkenen Bodenwerte geführt haben. Dies wird im Rahmen des Stadtumbaus regelmäßig der Fall sein.

Darüber hinaus sind im Zusammenhang mit der Ausgleichsbetragshebung **weitere vertragliche Regelungen** möglich, die allerdings auf Freiwilligkeit beruhen und von der Gemeinde nicht durch einen Verwaltungsakt durchgesetzt werden können. Nachfolgende Vereinbarungen kommen in Betracht, sofern der Grundstückseigentümer mitwirkungsbereit ist:

- Vertrag über die Ablösung des Ausgleichsbetrags vor Abschluss der Sanierung (Ablösevereinbarung), § 153 Abs. 3 Satz 2 BauGB,
- Vertrag über die Ablösung mit einem Ablösebetrag, der über dem Ausgleichsbetrag liegt, § 154 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB,
- Vertrag über die Umwandlung des Ausgleichsbetrags in ein Tilgungsdarlehen, § 154 Abs. 5 BauGB,
- Vertrag im Zusammenhang mit Anrechnungsfällen auf den Ausgleichsbetrag, § 155 BauGB.

Nach Maßgabe des § 153 Abs. 3 Satz 2 BauGB steht es im freien Ermessen der Gemeinde, die Ablösung des Ausgleichsbetrags vor Abschluss der Sanierung zuzulassen. Die hierzu erforderliche **Ablösungsvereinbarung** erfolgt dann durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Eigentümer des Grundstücks.¹⁹³

Auch in diesem Fall bietet die vertragliche Regelung wieder Vorteile für beide Vertragsparteien. Die Gemeinde spart Verwaltungsaufwand und erhält bereits Zahlungen vor Entstehen der Beitragspflicht, dem Ausgleichsbetragspflichtigen bietet die Ablösung hingegen Planungssicherheit infolge der festen Kalkulationsgrundlage. Insgesamt führt der Vertrag damit zu mehr Rechtssicherheit.

Im Hinblick auf die allgemeine Bindungswirkung vertraglicher Vereinbarungen ist es für die Gemeinde empfehlenswert, sich ein vertragliches Rücktrittsrecht für den Fall einzuräumen, dass der Grundstückseigentümer seiner Zahlungspflicht nicht nachkommt. Darüber hinaus kann in eine Ablösungsvereinbarung eine Unterwerfungsklausel aufgenommen werden, die eine sofortige Vollstreckung ermöglicht.¹⁹⁴

Nach § 154 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB kann durch Vertrag auch die Ablösung eines höheren Betrags als des Ausgleichsbetrags vereinbart werden.¹⁹⁵

Die Umwandlung des Ausgleichsbetrags in ein Tilgungsdarlehen, das Ergreifen bestimmter Billigungsmaßnahmen sowie das Herabsetzen des Tilgungssatzes kann in einem öffentlich-rechtlichen **Darlehensvertrag** zwischen Gemeinde und Eigentümer geregelt werden.¹⁹⁶ Auf die Umwandlung hat der Ausgleichsbetragspflichtige einen Rechtsanspruch, wenn ihm nicht zugemutet werden kann, die Verpflichtung mit eigenen oder fremden Mitteln zu erfüllen.¹⁹⁷

Vertragliche Vereinbarungen kommen auch im Rahmen der Anrechnungsfälle des § 155 BauGB in Betracht. Nach § 155 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB handelt es sich hierbei um folgende Vorteile, Bodenwerterhöhungen und unter bestimmten Voraussetzungen auch von Kosten, die auf den Ausgleichsbetrag anzurechnen sind:

1. Vorteile oder Bodenwerterhöhungen, die durch die Sanierung entstanden sind und bereits in einem anderen Verfahren (z.B. Enteignungsverfahren) berücksichtigt worden sind,
2. Bodenwerterhöhungen, die der Eigentümer zulässigerweise durch eigene Aufwendungen bewirkt hat,
3. Bodenwerterhöhungen, die der Eigentümer beim Erwerb des Grundstücks als Teil des Kaufpreises zulässigerweise bereits errichtet hat.

Alle zuletzt genannten vertraglichen Regelungen haben gemeinsam, dass sie durch ihre Freiwilligkeit den Gestaltungsspielraum des hoheitlichen Instruments vergrößern, in dem Vereinbarungen getroffen werden

¹⁹³ Vgl. *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Rn 486; *Kleiber*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, C § 154 BauGB Rn 179 (44. Lfg. 2007). Ein Vertragsmuster für einen Vertrag zur vorzeitigen Ablösung des Ausgleichsbetrags findet sich bei *Haag/Menzel/Katz*, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Rn 490.

¹⁹⁴ Vgl. *Weber*, KStZ 1997, S. 125ff., 127.

¹⁹⁵ Vgl. *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 11 Rn 67 (79. Lfg. 2006).

¹⁹⁶ Ein Vertragsmuster zum Darlehensvertrag gemäß § 154 Abs. 5 BauGB findet sich bei *Haag/Menzel/Katz*, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Rn 497.

¹⁹⁷ Vgl. *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 154 Rn 23.

können, die ohne ein Einvernehmen nicht möglich gewesen wären. Gewichtiger dürfte aber noch sein, dass die Gemeinde durch frühzeitige und umfangreiche Erörterung einer bevorstehende Klagewelle gegen die oft erst nach Jahrzehnten erhobenen Ausgleichsbeträge entgehen kann, in dem sie versucht, mit den Eigentümern zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen. Vertragliche Regelungen können folglich zur Erhöhung der Akzeptanz des hoheitlichen Instrumentariums beitragen.

Hierzu zählt auch die Entlassung einzelner Grundstücke aus der Sanierung durch Abgabe einer sog. Abgeschlossenheits- oder Abschlusserklärung gemäß § 163 BauGB, die zwar einen begünstigenden Verwaltungsakt¹⁹⁸ darstellt, aber auch durch einen **Entlassungsvertrag** ersetzt werden kann. Die Entlassung im Zuge eines städtebaulichen Vertrages im Sinne von § 11 BauGB empfiehlt sich insbesondere deshalb, da durch den Vertrag direkt weitere Vereinbarungen, wie z.B. die Ablösung des Ausgleichsbetrags, geregelt werden können.¹⁹⁹

Vorteile durch einvernehmliche Lösungen können sich aber auch dadurch ergeben, dass die Aufgabenerfüllung innerhalb des Sanierungsverfahrens nicht durch die Gemeinde selbst, sondern durch einen geeigneten Beauftragten erfolgt. Hierfür bilden die §§ 157 bis 161 BauGB die Ermächtigungsgrundlage, die es der Gemeinde ermöglichen einen sog. **Sanierungsträgervertrag** (§ 157 BauGB in Verbindung mit § 159 Abs. 2 BauGB) mit einer privatrechtlich tätigen natürlichen oder juristischen Person zu schließen.²⁰⁰

§ 159 BauGB unterscheidet in Bezug auf die Rechtsstellung des Sanierungsträgers zwischen dem *Sanierungstreuhänder* und dem *Sanierungsunternehmer*. Der Treuhänder handelt in eigenem Namen, aber für die Rechnung der Gemeinde; die Gemeinde behält somit die volle wirtschaftliche Verantwortung (*Treuhändervertrag*). Der Unternehmer dagegen erhält einen Auftrag von der Gemeinde für eigene Rechnung; er trägt die wirtschaftliche Verantwortung und das Risiko (*Unternehmervertrag*).²⁰¹

Welche Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses im Einzelfall zweckmäßiger ist, soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden,²⁰² jedoch bleibt generell festzuhalten, dass ein Sanierungsvertrag zu einer Entlastung der Verwaltung und gleichzeitigen Mobilisierung externen Sachverstands führt. Zudem können durch eine in der Regel wirtschaftlicher durchgeführte Aufgabenwahrnehmung Zeitgewinne bei der Abwicklung der Sanierungsmaßnahme erzielt werden, die ggf. Kostenvorteile und damit Effizienzgewinne zur Folge haben.

Regelmäßig Anwendung finden dürfte der **Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrag** gemäß § 177 Abs. 4 Satz 4 BauGB in Verbindung mit § 148 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 BauGB, der infolge des Bezugs zu den städtebaulichen Geboten in Abschnitt 3.5.3.4 behandelt wird.²⁰³

f) Vorteils- und Lastenausgleich unter Anwendung des Sanierungsrechts im Normalverfahren

Auch die Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik im Stadtumbau kann durch Anwendung des hoheitlichen Instrumentariums mit einvernehmlichen Lösungen behoben werden.²⁰⁴ Wie bei anderen hoheitlichen Instrumenten auch sollte die Anwendung allerdings erst dann erfolgen, wenn ein konsensuales Vorgehen, z.B. in Form des Abschlusses eines Lastenausgleichsvertrags nach § 171 Satz 2 Nr. 3 BauGB, zu keinem Erfolg geführt hat.

Das auf einem Vorschlag von *Schmidt-Eichstaedt* beruhende Modell kann allerdings nur angewendet werden, wenn die Gemeinde Stadtumbauaumaßnahmen unter Anwendung des Sanierungsrechts **im Normalverfahren** („klassisches“ Verfahren unter Anwendung der §§ 152 bis 156a BauGB) durchführt.²⁰⁵ Ein Lastenausgleich kommt dann dadurch zustande, dass die Gemeinde Ausgleichsbeträge erhebt und diese ganz oder teilweise über einen Sozialplan mit gleichmäßig geregeltem Härteausgleich auch den benachteiligten Eigentümer zukommen lässt.²⁰⁶ Folglich erhalten die abreißenden Eigentümer für ihren Wertverlust einen Aus-

¹⁹⁸ Vgl. *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Rn 621.

¹⁹⁹ Vgl. in Bezug auf weitere Vertragsgegenstände *Krautzberger*, ZfBR 1983, S. 11ff., 12.

²⁰⁰ Vgl. *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Rn 571ff.

²⁰¹ Vgl. in Bezug auf Vertragsmuster zu den beiden Vertragstypen: *Haag/Menzel/Katz*, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Rn 179 und Rn 179a.

²⁰² Vgl. hierzu u.a. *Fieseler*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Rn 567; *Bauernfeind*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, Teil C, § 159 BauGB Rn 6 (41. Lfg. 2005).

²⁰³ Ein Vertragsmuster für eine Modernisierungsvereinbarung ist enthalten in: *Haag/Menzel/Katz*, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Rn 347.

²⁰⁴ Vgl. zur Lastenausgleichsproblematik ausf. Abschnitt 3.4.4.4.

²⁰⁵ Vgl. hierzu *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, BauGB-Kommentar, § 171c Rn 20f. (62. Lfg. 2007) bzw. *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 265f.

²⁰⁶ So *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, BauGB-Kommentar, § 171c Rn 20 (62. Lfg. 2007).

gleich von den begünstigten Eigentümern, die beim Rückbau selbst nicht aktiv werden und von den Rückbaumaßnahmen der anderen profitieren. Die Zahlung der Ausgleichsleistung erfolgt allerdings indirekt über die Gemeinde, die den Ausgleichsbetrag vor Abschluss der Sanierung durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ablöst (§ 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB in Verbindung mit § 11 BauGB) und durch Sozialplan unter Anwendung des § 179 Abs. 3 BauGB (Entschädigung für Vermögensnachteile, die durch hoheitlich veranlasste Beseitigung von Gebäuden entstehen) in Verbindung mit dem Lastenausgleichsvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB wieder auf die benachteiligten Eigentümer verteilt (vgl. nachstehende Abbildung).

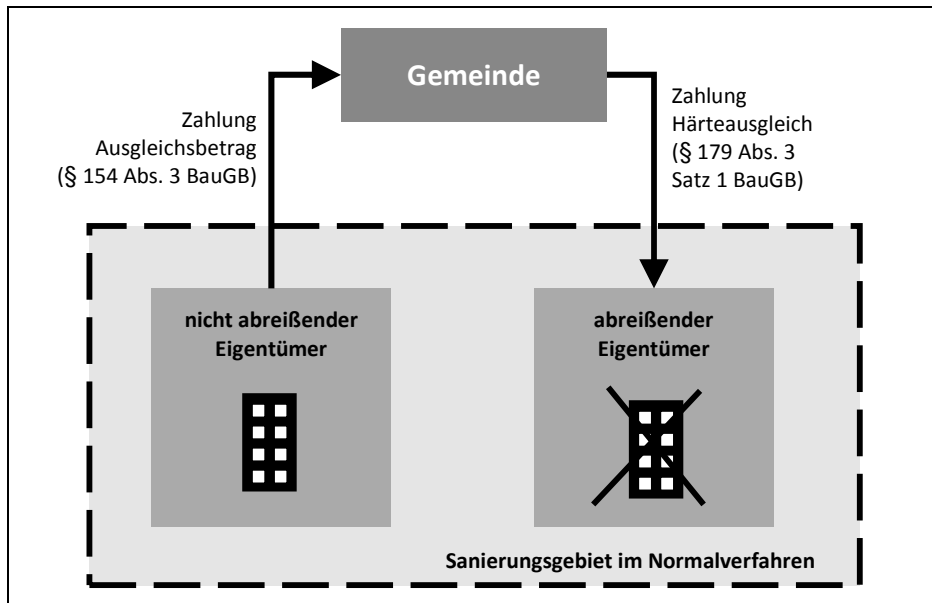


Abbildung 3.44: „Indirekter“ Lastenausgleich im Stadtumbau unter Anwendung des Sanierungsrechts.²⁰⁷

Als nachteilig erweist sich bei dem Modell, dass die Anwendbarkeit des Vorteils- und Lastenausgleichs auf einen bestimmten räumlichen Bereich (Sanierungsgebiet) begrenzt ist, dessen Festlegung an gewisse Voraussetzungen geknüpft ist.²⁰⁸ Vorteilhaft ist, dass durch das hoheitliche Instrumentarium ein Ausgleich auch dann zustande kommen kann, wenn konsensuale Bemühungen gescheitert sind.

3.5.4.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Auch bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme handelt es sich im aktuellen Begriffsverständnis um eine Gesamtmaßnahme, d.h. einem Bündel von zu koordinierenden Maßnahmen, die zur Entwicklung eines Gebietes erforderlich sind.²⁰⁹ Die zeitlich, organisatorisch und finanziell aufeinander abgestimmten Maßnahmen reichen von der Vorbereitung und Planung, über Ordnungsmaßnahmen (z.B. Bodenordnung einschließlich Grunderwerb, Freilegung von Grundstücken) bis hin zu Baumaßnahmen (z.B. Errichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen).²¹⁰ Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme beinhaltet damit mehr als die im Wege des allgemeinen Städtebaurechts mögliche Ausweisung, Umlegung und Erschließung von Bauflächen.²¹¹ Es umfasst, sofern eine reine Angebotsplanung der Gemeinde nicht ausreicht, die eigentliche Mobilisierung von Bauland.²¹²

a) Anwendbarkeit im Rahmen des Stadtumbaus

Aufgrund des scheinbar umfangreichen Aufgabenbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme stellt sich im Folgenden die Frage, ob der Einsatz der Maßnahme auch zur Bewältigung des Stadtumbaus geeignet

²⁰⁷ Abbildung geändert nach *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 266.

²⁰⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen zu Beginn des Abschnitts.

²⁰⁹ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 165 Rn 3.

²¹⁰ Vgl. *Bunzel/Lunebach*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, S. 67.

²¹¹ So *Dürsch*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau, S. 37.

²¹² Der kommunale Durchgangserwerb ermöglicht es, die Baugrundstücke vollständig dem Markt zur Verfügung zu stellen und bei der Privatisierung die Bauverwirklichung zu gewährleisten. Vgl. *Bunzel/Lunebach*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, S. 61.

ist. Können beispielsweise Konversionsgebiete²¹³ mit Hilfe einer Entwicklungsmaßnahme umgewandelt oder vom Leerstand betroffene Gebiete rückgebaut werden?

Hierzu bedarf es zunächst einer ausführlicheren Untersuchung, unter welcher Voraussetzung das Instrumentarium grundsätzlich einzusetzen ist. Gemäß § 165 BauGB kann die Gemeinde eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme unter folgenden vier materiell-rechtlichen **Festlegungsvoraussetzungen** durchführen, die kumulativ erfüllt sein müssen:

1. Die Maßnahme muss dazu dienen, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen (vgl. § 165 Abs. 2 BauGB).
2. Das Wohl der Allgemeinheit muss die Durchführung der Maßnahme erfordern, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen (vgl. § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB).
3. Die Maßnahme ist nur zulässig, wenn sich die beabsichtigten Ziele und Zwecke der Maßnahme nicht auf der Grundlage des allgemeinen Städtebaurechts, insb. nicht aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit den Eigentümern und einem freihändigen Grunderwerb erreichen lassen (vgl. § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB).²¹⁴
4. Die zügige Durchführung der Maßnahme muss innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet sein (vgl. § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB).

Bei diesem Katalog handelt es sich allerdings nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern um die wichtigsten Festlegungsvoraussetzungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen.²¹⁵ Aufgrund der strengen gesetzlichen Anforderungen in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht ist festzustellen, dass diese im Rahmen des Stadtumbaus nur in bestimmten Einzelfällen erfüllt sein dürften.

Bei der Anwendung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme für den Stadtumbau wird es sich nicht um eine erstmalige Entwicklung eines Gebietes, sondern um eine Neuordnung bereits bebauter Ortslagen handeln (vgl. die Unterscheidung der beiden Maßnahmentypen in § 165 Abs. 2 BauGB). Die **erste Festlegungsvoraussetzung** gemäß voranstehender Auflistung kann daher grundsätzlich bei allen vier Stadtumbaugebietskategorien als erfüllt angesehen werden. Trotzdem ergeben sich Einschränkungen in der Anwendbarkeit des Entwicklungsrechts, und dies insbesondere im Hinblick auf eine Abgrenzung zur Sanierungsmaßnahme nach §§ 136ff. BauGB.

Sind in einem Stadtumbaugebiet lediglich punktuelle Rückbau- und Abrissmaßnahmen aber eine weit reichende städtebauliche Aufwertung geplant, wie es in *Erhaltungsgebieten* regelmäßig vorkommt, so dürfte es an der Erforderlichkeit für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme mangeln. Da der durchgängige Erwerb aller Grundstücke durch die Gemeinde unverhältnismäßig zu den beabsichtigten Maßnahmen wäre, reicht hier zumeist eine Sanierungsmaßnahme (ggf. auch im vereinfachten Sanierungsverfahren nach § 142 Abs. 4 BauGB) aus.²¹⁶

Auch in *Umstrukturierungsgebieten*, welche vielfältige Substanz- und/oder Funktionsschwächen aufweisen, wird die städtebauliche Sanierungsmaßnahme aufgrund des weniger intensiven Eingriffs in das Eigentum die zu bevorzugende Maßnahme sein. Eine Ausnahme bilden hier große zusammenhängende Brachflächen, insbesondere ehemals militärische Areale, die im Zuge einer Brachflächenrevitalisierung umstrukturiert bzw. neu geordnet werden sollen.²¹⁷

Anders stellt sich hingegen der Sachverhalt in *Neuentwicklungsgebieten* dar. Soll einem Gemeindeteil im Rahmen des Stadtumbaus eine neue Funktion zugewiesen werden, der einen weitgehenden Abriss der vorhandenen Bausubstanz und einen vielfältigen Neubau erfordert, kann die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme das geeignete Instrument sein.²¹⁸

²¹³ Die Umnutzung von ehemals militärisch genutzten Ressourcen für zivile Zwecke wird üblicherweise als Konversion bezeichnet, vgl. *Tilkorn*, Militärische Liegenschaften, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 648.

²¹⁴ Vgl. hierzu ausf. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 165 Rn 23.

²¹⁵ Vgl. *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 165 Rn 36 (70. Lfg. 2003).

²¹⁶ Vgl. ähnlich auch *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 165 Rn 35 (70. Lfg. 2003).

²¹⁷ Vgl. hierzu auch *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 244: Möglicherweise bestehen in den Aufwertungs- und Umstrukturierungsgebieten des Stadtumbaus sinnvolle Anwendungsfelder für dieses auf Neuentwicklung angelegte Instrumentarium, etwa bei der Konversion ehemals militärisch genutzter Areale.

²¹⁸ So auch *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 165 Rn 35 (70. Lfg. 2003).

Fraglich bleibt schließlich, inwieweit die Entwicklungsmaßnahme in *Rückbaugebieten* zur Anwendung kommen kann, in denen nach erfolgtem Komplettrückbau der Gebäude und Infrastruktur auf den verbleibenden Flächen keine Neubebauung mehr vorgesehen wird. *Dieterich* und *Koch* halten die Entwicklungsmaßnahme für geeignet, Stadtumbaumaßnahmen durchzuführen, da die Gemeinde ihrer Meinung nach ohnehin sämtliche Flächen erwerben müsse, wenn vornehmlich Grün- und Freiflächen im Sinne einer Renaturierung geschaffen werden sollen.²¹⁹ *Möller* kritisiert diesbezüglich allerdings zu Recht, dass nicht deutlich wird, woraus eine dementsprechende Pflicht der Gemeinde resultieren soll. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Programm Stadtumbau Ost bestätigen seines Erachtens nicht die Annahme, dass ein flächenhafter Grunderwerb der Gemeinde grundsätzlich erforderlich wäre.²²⁰ Somit muss der Einsatz der Entwicklungsmaßnahme im Stadtumbau jedenfalls dann als ungeeignet angesehen werden, wenn ausschließlich oder in erster Linie Rückbaumaßnahmen durchgeführt werden sollen.²²¹

Die **zweite Anforderung**, die das Gesetz an die Entwicklungsmaßnahme stellt, betrifft den Umstand, dass das **Wohl der Allgemeinheit** die Durchführung der Maßnahme erfordern muss und damit unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 Abs. 3 GG gerechtfertigt sein muss. Das private Eigentum kann nur dann im Wege der Enteignung entzogen werden, wenn es im konkreten Fall benötigt wird, um besonders schwerwiegende und dringliche öffentliche Interessen zu verwirklichen.²²²

§ 165 Satz 1 Nr. 2 BauGB hebt vier Fallgruppen hervor, bei denen das Wohl der Allgemeinheit gegeben sein kann. Auch wenn es sich nur um eine beispielhafte und nicht abschließende Aufzählung von Gemeinwohlgründen handelt, so ist doch festzustellen, dass drei von vier Fallgruppen im Zusammenhang mit einer wachstumsorientierten Neuentwicklung von Siedlungsflächen zu sehen sind (vgl. Tabelle 3.29). Dies werden zu meist bisherige Außenbereichsflächen am Stadtrand sein.

	Fallgruppe	Rahmenbedingung
1	Erhöhter Bedarf an Wohnstätten	Stadtwachstum
2	Erhöhter Bedarf an Arbeitsstätten	
3	Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen	
4	Wiedernutzung brachliegender Flächen	Stadtschrumpfung

Tabelle 3.29: Gemeinwohlerfordernis der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.

Die ersten drei Fallgruppen des § 165 Satz 1 Nr. 2 BauGB werden den Einsatz der Entwicklungsmaßnahme zur Durchführung und Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen in der Regel nicht rechtfertigen können, da infolge von Schrumpfungsprozessen anstatt eines **erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten** vielmehr Wohnungs- und Büroleerstände zu verzeichnen sein dürften.

Zur Wirtschaftsförderung in Stadtumbaugebieten würde sich im Hinblick auf eine dringend notwendige Arbeitsplatzbeschaffung zwar eine „Bereitstellung“ von Flächen für die Ansiedlung von Betrieben anbieten, doch kann sich hierfür nicht des Instruments der Entwicklungsmaßnahme bedient werden. Diese lässt sich nicht dafür nutzbar machen, im Sinne einer bloßen Angebotsplanung eine nichtbestehende Nachfrage erst zu erzeugen und dafür Flächen planerisch anzubieten.²²³

In Bezug auf den erhöhten Bedarf an Wohnstätten kann es allerdings durchaus vorkommen, dass auch in Schrumpfungregionen Knappheitssituationen in bestimmten Wohnungsteilmärkten festzustellen sind. So können demografisch bedingte Veränderungen wie die weiterhin steigende durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner und die kontinuierlich sinkende Haushaltsgröße auch in schrumpfenden Regionen zur Folge haben, dass ein erhöhter Bedarf, z.B. an Einfamilienhausgrundstücken, besteht. In diesem Fall besteht von Seiten der Gemeinde die Möglichkeit der erstmaligen Entwicklung von entsprechendem Bauland und einer damit verbundenen Schaffung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen unter Zuhilfenahme einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Die enteignungsrechtliche Erforderlichkeit einer solchen Maßnahme

²¹⁹ Vgl. *Dieterich/Koch*, GuG 2002, S. 344ff., 345: Auch die Entwicklungsmaßnahmen, bei denen die Gemeinde den ganzen Bereich erwirbt, sind für den Stadtumbau geeignet. Sollen vornehmlich Grün- und Freiflächen geschaffen werden, so muss die Gemeinde ohnehin erwerben. In der Regel sind also nur (Enteignungs-)Entschädigungen zu ermitteln.

²²⁰ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 246.

²²¹ So auch schon *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 253.

²²² Vgl. *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 165 Rn 47 (70. Lfg. 2003).

²²³ So *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 165 Rn 63 (70. Lfg. 2003).

kann auch regelmäßig nicht mit dem Argument verneint werden, in den Umlandgemeinden sei ein ausreichendes Angebot an entsprechenden Grundstücken vorhanden.²²⁴ Im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung würde dies dem Vorrang der Entwicklung innerstädtischer Flächen widersprechen.

Mit der **Wiedernutzung brachliegender Flächen** benennt der Gesetzgeber seit 1990 jedoch eine Neuordnungsmaßnahme, die uneingeschränkt auch für den Stadtumbau von Bedeutung ist. Die erhebliche Zunahme der brachliegenden Flächen in den letzten Jahren²²⁵ führte dazu, dass der städtebaulichen Wiedernutzung dieser Flächen als Handlungsfeld im Stadtumbau eine hohe Beachtung geschenkt wurde. In der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder heißt es zur Förderung des Stadtumbaus in den neuen und den alten Ländern:²²⁶

„Stadtumbaumaßnahmen sollen insbesondere dazu beitragen, dass [...] 4. nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt werden, 5. einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden, 6. freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen Zwischennutzung [...] zugeführt werden.“

Entscheidend für die Anwendbarkeit der Entwicklungsmaßnahme im Zusammenhang mit einer Brachflächenrevitalisierung ist allerdings, dass vertragliche Vereinbarungen nicht zustande gekommen sind. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn sich eine Wiedernutzung als unrentierlich oder schwer durchführbar erweist, u.a. wegen einer ungeklärten planungsrechtlichen Situation, schwierigen Eigentümerverhältnissen oder hohen Kosten für die Altlastenbeseitigung.

Zudem ergibt sich im Stadtumbau die Schwierigkeit, die beste zukünftig nachgefragte Nutzung zu bestimmen. Der Gesetzgeber stellt hier allein auf die Wiedernutzung ab, nicht aber auf die Art dieser Nutzung.²²⁷ In Betracht kommen im Wesentlichen die Nutzungen, die schon in Abschnitt 2.5.1.4 ausführlich erläutert worden sind. Die Voraussetzung ist allerdings, dass zwischen dem Zustand als brachliegende Fläche und der angestrebten Nutzung eine wesentliche Veränderung der Fläche erforderlich sein muss.²²⁸ Nicht ausreichend sind demzufolge kleinere Aufwertungsmaßnahmen in Form von Gebäuderenovierungen oder baulichen Ergänzungen.

In Bezug auf die **dritte Anforderung** ist der **Vorrang kooperativer bzw. konsensueller Instrumente** vor der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als „schärfstes Schwert des Bodenrechts“²²⁹ zu beachten. Die Maßnahme kommt zur Bewältigung des Stadtumbaus nur dann in Betracht, wenn die städtebaulichen Ziele mit den herkömmlichen Instrumenten des allgemeinen (z.B. Bebauungsplanung, städtebauliche Verträge, Umlage) oder „weicheren“ besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Stadtumbauvertrag) nicht erreichbar sind (sog. Subsidiaritätsprinzip).²³⁰ Darüber hinaus ist die Entwicklungsmaßnahme dann nicht zwingend erforderlich, wenn alle Grundstückseigentümer bereit sind, zum maßgeblichen Verkehrswert nach § 169 Abs. 1 Nr. 6 Abs. 4 BauGB in Verbindung mit § 153 BauGB, zu veräußern.

Bezogen auf den Stadtumbau muss in Stadtumbaugebieten vor Festsetzung einer Entwicklungssatzung im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung auch geprüft werden, ob eine nicht vorhandene Einigungsbereitschaft mit den Grundeigentümern durch die Anwendung des Stadtumbaurechts der §§ 171a ff. BauGB erreicht werden kann.²³¹

Nach § 171c Satz 1 BauGB kann die Gemeinde, soweit erforderlich, Stadtumbaumaßnahmen durch den Abschluss von Stadtumbauverträgen mit den beteiligten Eigentümern durchführen. Sollten diese scheitern, verbleibt der Gemeinde die Möglichkeit der Durchsetzung der Maßnahmen durch den Genehmigungsvorbehalt der Stadtumbausatzung gemäß § 171d BauGB als schärfste Form des Stadtumbaurechts.²³² In beiden Fällen scheidet die Festsetzung einer Entwicklungssatzung aus.

Als **vierte Anforderung** an eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme muss die **zügige Durchführung der Maßnahme** innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet sein (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB). Ent-

²²⁴ So *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 165 Rn 63 (70. Lfg. 2003).

²²⁵ Vgl. zum Begriff der Brachfläche sowie zum baulich nutzbaren Brachflächenpotential Abschnitt 2.5.2.1.

²²⁶ Vgl. VV-Städtebauförderung 2007, S. 14.

²²⁷ Vgl. *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 165 Rn 77 (70. Lfg. 2003).

²²⁸ Vgl. *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 165 Rn 78 (70. Lfg. 2003).

²²⁹ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 460.

²³⁰ Vgl. *Hoppenberg/Kronsbein*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Bd. 1, Kapitel C II, Rn. 84 (14. Lfg. 2004).

²³¹ So *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 251.

²³² Vgl. hierzu ausf. auch Abschnitt 3.5.4.3.

scheidend für die Beurteilung dürfte in diesem Zusammenhang insbesondere eine gesicherte Finanzierung der Maßnahme sein.²³³

Gerade ein erheblicher Rückgang der Bevölkerung und somit auch der Wohnungsnachfrage bewirkt nämlich, dass sich eine Entwicklungsmaßnahme in schrumpfenden Regionen mit niedrigen bzw. rückläufigen Baulandpreisen zumeist als unrentierbar erweist, d.h. dass die entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen die Kosten für die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme nicht zu decken vermögen.²³⁴ Da es sich im Rahmen des Stadtumbaus um eine Neuordnungsentwicklung handeln wird, werden die Grunderwerbskosten zudem regelmäßig höher sein, als beim Erwerb von Außenflächen in Verbindung mit einer erstmaligen Entwicklung.²³⁵

Diese Ausgangslage ist nahezu flächendeckend in den am Stadtumbau beteiligten Gemeinden Ostdeutschlands zu finden, darüber hinaus in den strukturschwachen westdeutschen Regionen mit Schrumpfungstendenzen. Da sich der Bevölkerungsrückgang nach einhelligen Vorausberechnungen noch weiter verstärken wird, ist ein zukünftiger Anstieg der Bodenwerte auch nicht zu erwarten.

Im Zusammenhang mit der **Finanzierbarkeit** der Maßnahme ist weiterhin zu beachten, dass ein hoher Bedarf an Ordnungs-, Sanierungs-, Freilegungs- und Erschließungsmaßnahmen vorhanden ist, was dazu führt, dass für die Kommunen ein erheblicher Vorfinanzierungsbedarf besteht. Dies stellt gerade finanzschwache, vom demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel besonders stark betroffene, Kommunen vor große Probleme, da eine Refinanzierung der Aufwendungen erst im Zuge der Vermarktung des neu geordneten Baulandes erfolgen kann. Demnach würde eine angespannte Haushaltslage der Kommune die Gewährleistung einer zügigen Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gefährden, was dazu führt, dass diese Anforderung regelmäßig nicht erfüllt wird.

In diesem Zusammenhang erweist es sich als vorteilhaft, nach Möglichkeit mit den Eigentümern Vereinbarungen zur künftigen Nutzung ihrer Grundstücke zu schließen, um gleichzeitig den kommunalen Grunderwerb auf das unbedingt erforderliche Maß (Flächen für den Gemeinbedarf, Verkehrs-, Versorgungs- und Grünflächen) zu begrenzen (vgl. § 166 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 BauGB). Darüber hinaus kann die Finanzierungslücke durch die Städtebauförderung verhindert bzw. verringert werden.²³⁶

Die Expertengespräche sowie die schriftliche Befragung haben den eingeschränkten Anwendungsbereich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen im Wesentlichen bestätigt. Nur jede neunte antwortende Stadt oder Gemeinde hat förmlich festgelegte Entwicklungsbereiche ausgewiesen, davon fast ausschließlich größere (westdeutsche) Städte, in denen die Flächennachfrage (und damit verbundene Finanzierbarkeit der Maßnahme), aber auch die Erfahrung mit dem Instrumenteneinsatz, durchweg höher war. Da der erhöhte Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten in schrumpfenden Städten nicht vorhanden ist, kommt als einzige Anwendungsvoraussetzung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nunmehr das Erfordernis der Innenentwicklung und des Stadtumbaus als Allgemeinwohlgrund in Betracht.²³⁷

b) Kooperatives Handeln im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Die vertraglichen Regelungen innerhalb einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sollen hier nur kurz angerissen werden, da die Maßnahme wie vorangehend erläutert hauptsächlich auf die „Schaffung von etwas Neuem“ ausgerichtet ist und einziger stadumbaubedingter Anlass daher die in § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB genannte Wiedernutzung von (großflächigen) Brachflächen oder ehemals militärisch genutzten Flächen sein dürfte. Hinzu kommt, dass sich das Instrumentarium materiell- wie auch verfahrensrechtlich der Sanierungsmaßnahme gleicht, so dass sich auch die kooperativen Handlungsmöglichkeiten zumeist ähneln.

Wie bereits dargelegt, ist die Maßnahme nicht erforderlich, wenn die städtebaulichen Ziele auch mit Mitteln geringerer Eingriffintensität, wie z.B. städtebaulichen Verträgen nach den §§ 11, 12 oder 124 BauGB, erreicht

²³³ Der Handlungsspielraum einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist durch die Anfangs- und Endwerte definiert. Sie finanziert sich demnach durch die Differenz aus Vermarktungserlösen (gutachterlich ermittelter Endwert) und den Grunderwerbskosten (gutachterlich ermittelter Anfangswert).

²³⁴ Zur gleichen Feststellung kommt auch schon *Dürsch*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau – an Beispielen aus den neuen Bundesländern, Kapitel 6.9. Vgl. hierzu auch *Krautzberger/Dürsch*, BBauBl. 2003, S. 16ff., 19.

²³⁵ Vgl. *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 165 Rn 35 (70. Lfg. 2003).

²³⁶ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.3.3.3.

²³⁷ So auch *Bunzel*, GuG 2008, S. 139ff., 146.

werden können.²³⁸ § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB bietet somit zur Abwendung des Entwicklungsrechts ausdrücklich die Möglichkeit, einen **Vertrag über eine „freiwillige“ Entwicklungsmaßnahme** zu schließen.²³⁹ Weitere Vertragsmöglichkeiten bestehen im Vorfeld der Maßnahme (z.B. durch Abschluss eines Entwicklungsträgervertrages) bzw. im laufenden Durchführungsprozess (z.B. in Form eines Überlassungsvertrages über die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen); die wichtigsten Regelungen sind in der nachstehenden Tabelle aufgeführt.

Vertragliche Regelungsmöglichkeiten im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	BauGB
Vertrag zur Beauftragung eines Entwicklungsträgers (Entwicklungsträgervertrag)	§ 167 i.V.m. § 157 Abs. 1 Satz 2 und § 158
Vertrag als Grundlage für die Entwicklungsgenehmigung	§ 169 Abs. 1 Nr. 3
Vertrag über die Abwendung des Grunderwerbs durch die Gemeinde	§ 166 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2
Vertrag zur Übertragung der Durchführung der Ordnungsmaßnahmen durch den Eigentümer	§ 169 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 146 Abs. 3 Satz 1
Einigung zwischen Gemeinde und Aufgabenträger zur Kostenerstattung bei Änderungen von öffentlichen Versorgungseinrichtungen	§ 169 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 150
Vertragliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Ausgleichsbetrag des Eigentümers	§ 169 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. den §§ 154 bis 156, ohne § 154 Abs. 2a
Vertrag über die Zuwendung von Städtebauförderungsmittel in einem Entwicklungsbereich	§ 169 Abs. 1 Nr. 9
Veräußerungsvertrag	§ 169 Abs. 5

Tabelle 3.30: Kooperative Handlungsformen innerhalb der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach den §§ 165 bis 171 BauGB.

Beim sog. **Entwicklungsträgervertrag** besteht insoweit ein Unterschied zum Sanierungsrecht, als das der Entwicklungsträger die ihm übertragenen Aufgaben nur im eigenen Namen für Rechnung der Gemeinde, d.h. als deren Treuhänder, erfüllen kann, vgl. § 167 Abs. 2 BauGB.²⁴⁰ Damit besteht für den Entwicklungsträger keine Möglichkeit auf eigene Rechnung unternehmerisch tätig zu werden, was der Gesetzgeber mit den besonderen Eingriffsmöglichkeiten bei der Entwicklungsmaßnahme bis hin zur Enteignung begründet.²⁴¹

Im Hinblick auf die Vorteile einvernehmlicher Lösungen im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kann auf die Ausführungen in Bezug auf das Sanierungsrecht im vorangegangenen Abschnitt verwiesen werden.

3.5.4.3 Stadtumbau

Die Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB wurden durch das EAG Bau 2004 eingeführt und stehen den Gemeinden ergänzend zu oder anstelle von anderen Instrumenten des allgemeinen oder besonderen Städtebaurechts zur Verfügung. In der Begründung zur gesetzlichen Neuregelung heißt es hierzu wie folgt:²⁴²

„Die vorgeschlagenen Vorschriften [zum Stadtumbau] bezwecken deshalb, den Gemeinden die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung solcher Stadtumbaumaßnahmen auch in solchen Gebieten zu geben, in denen es des Einsatzes der bisherigen städtebaurechtlichen Instrumente nicht oder nicht flächendeckend bedarf und der Stadtumbau besonders auch auf Grund konsensualer Regelungen - vor allem mit den betroffenen Eigentümern - durchgeführt werden kann.“

²³⁸ Vgl. hierzu BT-Drucksache 12/4340 (11.02.1993), S. 14: „Die Koalitionsfraktionen weisen in diesem Zusammenhang insb. darauf hin, dass für die Anwendung der Entwicklungsmaßnahme dann kein Raum ist, wenn die städtebaulichen Ziele auch mit den herkömmlichen Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts [...] erreicht werden können.“

²³⁹ Die Begriffsverwendung wurde von *Mitschang* übernommen, vgl. *Mitschang*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, S. 467. Die Subsidiarität der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gegenüber konsensuellem Handeln ist seit dem 1. Januar 1998 als Festlegungsvoraussetzung in § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB normiert.

²⁴⁰ Ein Vertragsmuster für einen Treuhändervertrag über die Vorbereitung und Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme findet sich bei *Neuhausen*, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, Anhang I zu § 167 (19. Lfg. 1992). Ein ähnliches Vertragsmuster in Bezug auf einen Entwicklungsträgervertrag auch bei *Haag/Menzel/Katz*, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Rn 663.

²⁴¹ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 167 Rn 4 m.w.N.

²⁴² BT-Drucksache 15/2250 (17.12.2003), S. 32. Vgl. zur Entstehungsgeschichte auch *Goldschmidt*, BauR 2004, S. 1402ff., 1402f.

Gesetzgeberischer Anlass für die Kodifizierung des Stadtumbaus war der tief greifende demografische und wirtschaftliche Strukturwandel, dessen Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung bereits in der Einleitung dieser Arbeit skizziert wurden. Zur Bewältigung dieser Veränderungen werden die Städte und Gemeinden durch die neuen Vorschriften zum Stadtumbau zu folgenden Maßnahmen ermächtigt:

1. Initiierung und Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen (§ 171a BauGB),
2. Festlegung von Stadtumbaugebieten auf der Grundlage von städtebaulichen Entwicklungskonzepten (§ 171b BauGB),
3. Realisierung von Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen (§ 171c BauGB) sowie
4. Sicherung des Stadtumbaus über Genehmigungsvorbehalte (§ 171d BauGB).

Aus der Auflistung der instrumentellen Handlungsmöglichkeiten sowie aus § 171a Abs. 1 BauGB ergibt sich bereits, dass es sich auch beim Stadtumbau um eine **städtebauliche Gesamtmaßnahme** handelt,²⁴³ deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt.²⁴⁴

Während in Bezug auf den Begriff der Stadtumbaumaßnahme sowie der Stadtumbauziele auf Abschnitt 2.1 verwiesen werden soll, bedarf es im Folgenden zunächst einer genaueren Erläuterung der **förmlichen Festsetzung eines Stadtumbaugebietes** gemäß § 171b Abs. 1 BauGB.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die förmliche Festlegung des Stadtumbaugebietes gemäß § 171a Abs. 1 Satz 1 BauGB durch einfachen Beschluss der Gemeinde erfolgt. Eines Satzungsbeschlusses wie bei der Festlegung eines Sanierungsgebietes oder Entwicklungsbereiches bedarf es demnach nicht, was allerdings auch zur Folge hat, dass keine unmittelbaren bodenrechtlichen Wirkungen eintreten.²⁴⁵ Der Beschluss stellt keine gerichtlich angreifbare Rechtsnorm dar, löst aber Mitwirkungsrechte und -pflichten für die Eigentümer und sonstigen Beteiligten aus und dient darüber hinaus als Voraussetzung für die Beantragung von Städtebauförderungsmitteln.²⁴⁶ Die fehlende Ermächtigung zum hoheitlichen Eingriff seitens der Gemeinde bewirkt weiterhin, dass die Gebietsabgrenzung von Stadtumbaugebieten großzügiger als z.B. bei Sanierungsgebieten ausfallen kann.²⁴⁷ Während bei der Sanierung städtebauliche Missstände nachgewiesen werden müssen, reicht es für eine zweckmäßige Gebietsabgrenzung für Stadtumbaugebiete aus, wenn erhebliche städtebauliche Funktionsverluste bestehen oder auch nur zu befürchten sind.²⁴⁸

Der materiell-rechtliche als auch instrumentelle Aufbau der Stadtumbauregelungen der §§ 171b bis d BauGB erfolgt nach dem sog. **Kaskadenprinzip**.²⁴⁹ Die gesetzliche Konzeption der Stadtumbauregelungen sieht demnach vor, dass bei der Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen grundsätzlich konsensualen Lösungen der Vorrang vor der Anwendung des hoheitlichen Instrumentariums zu geben ist (Subsidiaritätsprinzip).²⁵⁰ Demgemäß soll zunächst die Gebietsfestlegung durch Gemeindebeschluss auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes erfolgen (§ 171b BauGB) und im Anschluss daran die Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes durch Stadtumbauverträge gemäß § 171c BauGB stattfinden. Erst wenn es nach dem Ermessen der Gemeinde der weiteren Sicherung und Gewährleistung einer sozialverträglichen Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen bedarf, eröffnet § 171d BauGB die Möglichkeit des Erlasses einer Stadtumbausatzung (vgl. Abbildung 3.45).

²⁴³ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 171a Rn 1.

²⁴⁴ Vgl. bzgl. der „einheitlichen und zügigen Durchführung“ sowie des „öffentlichen Interesses“ ausf. *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, BauGB-Kommentar, § 171a Rn 3ff. (62. Lfg. 2007).

²⁴⁵ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 171b Rn 7.

²⁴⁶ Vgl. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 der VV Städtebauförderung 2007.

²⁴⁷ Vgl. *Haag/Menzel/Katz*, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Rn 572.

²⁴⁸ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, BauGB-Kommentar, § 171b Rn 8 (62. Lfg. 2007).

²⁴⁹ Vgl. hierzu *Fieseler*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, C § 171a BauGB, Rn 2 (44. Lfg. 2007).

²⁵⁰ Das Subsidiaritätsprinzip leitet sich aus dem sich auf das Prinzip des Rechtsstaats gründenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ab. Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.7.2.

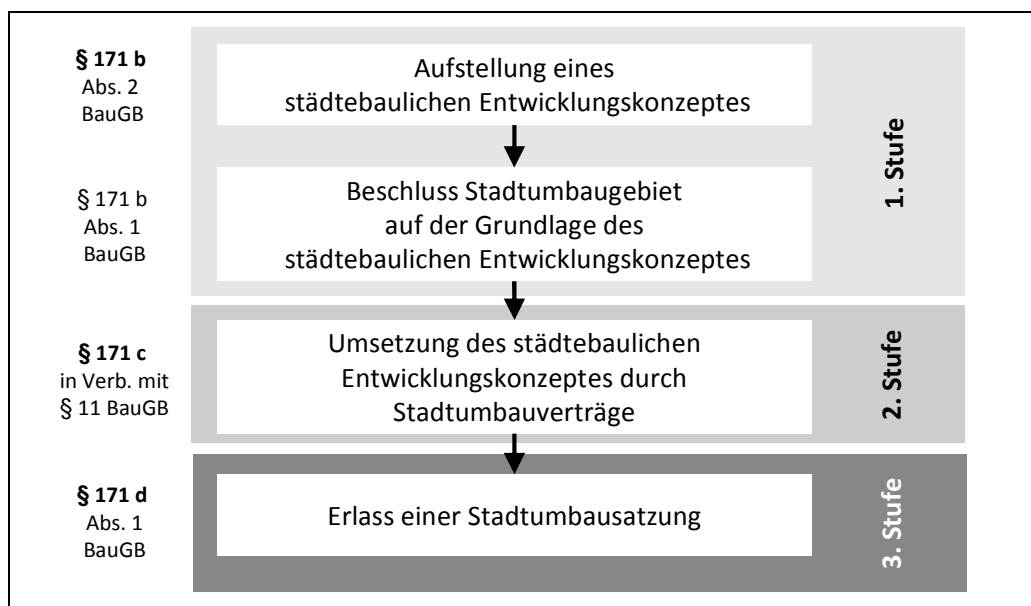


Abbildung 3.45: Stufenmodell der gesetzlichen Konzeption der Stadtumbauregelungen.

Aufgrund der Tatsache, dass Zweck, Aufgabe und Anwendungsbereich des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (§ 171b BauGB) und der Stadtumbauverträge (§ 171c BauGB) bereits in den Abschnitten 3.2.2 und 3.4.4 untersucht wurden, soll sich im Folgenden auf eine Darstellung und Beurteilung der Satzung nach § 171d BauGB beschränkt werden.

Diese Regelung ist der Umstrukturierungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB nachgebildet²⁵¹ und ermächtigt die Gemeinde zum Erlass einer **Satzung über die Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus** (sog. Stadtumbausatzung bzw. Stadtumbausicherungssatzung).²⁵² Die Gemeinde kann danach durch Satzung ein Gebiet bezeichnen, das ein festgelegtes Stadtumbaugebiet oder Teile davon umfasst und in dem zur Sicherung und sozialverträglichen Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen die in § 14 Abs. 1 BauGB bezeichneten Vorhaben und sonstige Maßnahmen der Genehmigung bedürfen. Genehmigungsbedürftige Vorhaben und sonstige Maßnahmen nach § 171d Abs. 1 BauGB sind Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB, wie die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen oder sonstige Maßnahmen, wie die Beseitigung baulicher Anlagen sowie sonstige erhebliche oder wertsteigernde Veränderungen.

Der **Sicherungszweck** der Stadtumbausatzung liegt insbesondere darin, dass einvernehmliche Regelungen mit den Beteiligten im Wege von Stadtumbauverträgen nach § 171c BauGB nicht in ausreichendem Umfang getroffen werden können und nach Einschätzung der Gemeinde die Gefahr besteht, dass Maßnahmen durchgeführt werden könnten, die die Verwirklichung des Stadtentwicklungskonzeptes oder auch eines Sozialplans (§ 180 BauGB) in Frage stellen.²⁵³ So könnten z.B. Rückbau- oder Aufwertungsmaßnahmen an falscher Stelle oder zur falschen Zeit nicht im öffentlichen Interesse liegen und sich negativ auf das Stadtumbaugeschehen auswirken.²⁵⁴ Hierzu zählen im Einzelfall die Schaffung zusätzlichen Wohnraums durch einen Dachgeschossausbau oder die Errichtung neuer Ver- und Entsorgungseinrichtungen.

Die Genehmigung darf nur versagt werden, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahme auf der Grundlage des von der Gemeinde aufgestellten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder eines Sozialplans zu sichern.

Insgesamt begründet § 171d BauGB ein **eigenständiges bodenrechtliches Instrumentarium** zur Sicherung der Durchführung des Stadtumbaus.²⁵⁵

²⁵¹ So die Anmerkung in BT-Drucksache 15/2250 (17.12.2003), S. 61. Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.5.3.3.

²⁵² In der vorhandenen Literatur zum Stadtumbaurecht erfolgt keine einheitliche Benennung dieses Satzungstyps. Im Rahmen dieser Arbeit wird nachfolgend der Begriff Stadtumbausatzung verwendet.

²⁵³ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 171d Rn 1 (78. Lfg. 2005).

²⁵⁴ Vgl. hierzu auch schon die Ausführungen im Rahmen der amtlichen Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung (EAG Bau), BR-Drucksache 756/03 (17.10.2003), S. 171.

²⁵⁵ Schrödter, Baugesetzbuch-Kommentar, § 171d Rn 1.

Da es sich bei der Stadtumbausatzung um ein „Zwangsmittel zur Durchsetzung des Stadtumbaus“²⁵⁶ handelt, sind in Bezug auf Regelungsinhalt und Einsatzbereich Einschränkungen bzw. Anwendungshemmnisse zu beachten.

Wie bereits dargestellt, beschränkt sich der Regelungsinhalt der Stadtumbausatzung auf ein **Satzungsgebiet**, dass das festgelegte Stadtumbaugebiet vollständig umfasst oder aber lediglich Teile davon (§ 171d Abs. 1 Halbsatz 1 BauGB). Voraussetzung für den Aufstellungsbeschluss für eine Stadtumbausatzung ist somit, dass bereits Stadtumbaugebiete nach § 171b Abs. 1 BauGB auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts festgelegt wurden. In Frage kommen hierbei alle in Abschnitt 2.5.2 erläuterten und nicht im rechtlichen Sinne verstandenen Stadtumbaugebietstypen, die vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zielsetzungen und Eingriffsintensitäten in Erhaltungs-, Umstrukturierungs-, Neuentwicklungs- sowie Rückbau- und Renaturierungsgebiete unterteilt wurden.

Insbesondere in *Erhaltungs-* sowie in *Umstrukturierungsgebieten* kann der Erlass einer Stadtumbausatzung zweckmäßig sein, da mit der parallelen Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung einer Vielzahl von baulichen Anlagen der Genehmigungsvorbehalt in zahlreichen Fällen zur Anwendung kommen dürfte.

In *Rückbaugebieten* ist zu beachten, dass die Stadtumbausatzung nicht als Rechtsgrundlage zur Durchsetzung von Rückbaumaßnahmen herangezogen werden kann. Es können lediglich Rückbaumaßnahmen zurückgestellt oder versagt werden, die im Widerspruch zum Stadtumbaukonzept stehen.²⁵⁷ Soweit der Rückbau bereits durchgeführt wurde, gilt dasselbe auch für Neubaumaßnahmen (z.B. in *Neuentwicklungsgebieten*), deren Genehmigung bei vorhandenem Widerspruch zu den Planungsvorstellungen der Gemeinde durch die Satzung untersagt werden kann. In den beiden letztgenannten Gebieten kommt erschwerend hinzu, dass der Genehmigungsanspruch auch dann besteht, wenn die Erhaltung der baulichen Anlage unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist (§ 171d Abs. 3 Satz 2 BauGB). *Möller* stellt diesbezüglich zu Recht fest, dass die Anwendbarkeit der Satzung daher erschwert, wenn auch nicht ausgeschlossen sein dürfte.²⁵⁸

Insgesamt darf die Genehmigung in den Fällen des § 171d Abs. 1 BauGB nur im Interesse städtebaulicher und sozialer Belange versagt werden (§ 171d Abs. 3 Satz 1 BauGB). Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Errichtung oder Beseitigung einer baulichen Anlage nicht den im städtebaulichen Entwicklungskonzept beschlossenen gemeindlichen Planungsvorstellungen zur baulichen Nutzung entspricht (städtebaulicher Belang) oder die Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht berücksichtigt werden (sozialer Belang).²⁵⁹

Im Hinblick auf die **Anwendung** der Stadtumbausatzung **in der Praxis** ist gegenwärtig allerdings festzustellen, dass hiervon überwiegend kein Gebrauch gemacht wird. Die schriftliche Befragung bei 54 Städten und Gemeinden hat sogar ergeben, dass der Satzungsbeschluss in nur einem Fall erfolgt ist.²⁶⁰ Demnach ist zu hinterfragen, welche Anwendungshemmnisse dem Sicherungsinstrumentarium entgegenstehen. Denkbar ist im optimalen Fall natürlich auch, dass sich der Erlass erübrigt, da der Stadtumbau bereits auf der Grundlage konsensualer Regelungen durchgeführt wurde.

Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass die Satzungsermächtigung nur wenige Rechtsfolgen nach sich zieht, die einen Beschluss sinnvoll erscheinen lassen.²⁶¹ Ein Beschluss erübrigt sich beispielsweise, wenn die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Stadtumbaugebiet beschließt und diesen im Zuge einer Veränderungssperre rechtlich absichert.²⁶² Auch die mit der Stadtumbausatzung verbundene Auskunftspflicht der Betroffenen gemäß § 138 BauGB kommt zu diesem Zeitpunkt zu spät, da die zu erhebenden objekt- und personenbezogenen Daten bereits im Zuge der konsensualen Vorgehensweise vorteilhaft wären. An dieser Stelle bietet das städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsrecht Vorzüge, da die Auskunftspflicht bereits ab Einleitung der Sanierung/Entwicklung durch den Beschluss der Gemeinde über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen besteht (vgl. § 141 Abs. 3 BauGB sowie § 165 Abs. 4 BauGB).

Des Weiteren ist in Stadtumbaugebieten eine amtliche Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen nach

²⁵⁶ Gemäß *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 481.

²⁵⁷ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 121.

²⁵⁸ Vgl. *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 129.

²⁵⁹ Vgl. ausf. zu den Versagungsgründen bei *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, § 171a Rn 14 (42. Lfg. 2006).

²⁶⁰ Vgl. diesbzgl. die Beantwortung von Frage 1 in Anhang B.2.

²⁶¹ So auch: *Fieseler*, in: *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, C § 171d BauGB, Rn 14a (44. Lfg. 2007).

²⁶² Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, in: *Brügelmann*, BauGB-Kommentar, § 171b Rn 7 (62. Lfg. 2007).

§§ 182ff. BauGB nicht möglich – eine Maßnahme, die in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen ebenfalls vorgesehen ist. Voraussetzung für die Beendigung ist in Stadtumbaugebieten die Anordnung eines städtebaulichen Gebotes gemäß §§ 175 ff. BauGB, was in den meisten Fällen einen Bebauungsplan voraussetzt.²⁶³ Diese Sachlage hat zur Folge, dass wünschenswerte kooperative Maßnahmen in Stadtumbau(satzungs)gebieten scheitern, da die Gemeinde den Eigentümern keine Unterstützung bei der Kündigung von Mietverhältnissen liefern kann.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Satzung nach § 171d BauGB die erste hoheitliche Stufe des dem Stadtumbauregelungen zu Grunde liegenden Kaskadenprinzips bildet.²⁶⁴ Als schärfstes Mittel der Stadtumbauregelungen ist nach § 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB im Bereich der Stadtumbausatzung schließlich eine **Enteignung** zulässig, um eine bauliche Anlage aus den in § 171d Abs. 3 BauGB bezeichneten Gründen zu erhalten oder zu beseitigen.²⁶⁵

In Bezug auf die Anwendung dieser beiden durchsetzungsorientierten Instrumente gilt folgendes: Die gebietsbezogene und auf eine *Vielzahl an Personen* gerichtete Satzungsermächtigung ist für den Fall gedacht, dass Maßnahmen durchgeführt werden könnten, die die Verwirklichung der städtebaulichen Planungsvorstellungen der Gemeinde in Frage stellen. Die Androhung und auch die Durchführung einer Enteignung ist von Nöten, wenn *im Einzelfall* ein Eigentümer nicht mitwirkungsbereit ist und darüber hinaus bauliche Maßnahmen entweder verweigert oder zu einem Zeitpunkt durchführt, der nicht mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept der Gemeinde zu vereinbaren ist.²⁶⁶ In beiden Fällen ist der praktische Einsatz aufgrund der aufgezeigten Gründe allerdings als unwahrscheinlich anzusehen.²⁶⁷

3.5.4.4 Soziale Stadt

Mit der durch das EAG Bau 2004 eingefügten neuen Vorschrift des § 171e BauGB im besonderen Städtebau-recht wurden die Maßnahmen der Sozialen Stadt dauerhaft rechtlich verankert und die gesellschaftspolitische Bedeutung dieses Stadterneuerungsansatzes unterstrichen.²⁶⁸ Die rechtliche Verankerung geht zurück auf die sich seit Jahren verschärfenden **sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Probleme** in vielen Städten und Gemeinden. Verödete Zentren wegen Leerstands, wachsende Armut auf Grund hoher Arbeitslosigkeit, wirtschaftlicher Probleme des mittelständischen Gewerbes, unzureichender Integration ausländischer Mitbürger, steigende Gewaltbereitschaft und Vandalismus sowie ähnliche Erscheinungen sind Anzeichen für einen besonderen Entwicklungsbedarf in zahlreichen Stadtteilen. Vielerorts bilden sich sozial differenzierte Stadtquartiere mit jeweils homogenen Bewohnerstrukturen heraus, hier überwiegend Bevölkerungsgruppen mit Einkommen aus Transferleistungen, dort Bevölkerungsgruppen mit höherem Einkommen (sozialräumliche Segregation und Polarisierung). Als Folge der geringen Einkommen und Berufsausbildung der Bevölkerung ergeben sich häufig soziale Konflikte, die sich negativ auf das Gebietsimage auswirken. Um diesen negativen Entwicklungen entgegenzusteuern wurde bereits im Jahre 1999 das **Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“** eingeleitet.²⁶⁹ Ziel des Programmansatzes der Städtebauförderung ist die Erprobung und Umsetzung aktiver und integrativ wirkender Stadtentwicklungspolitik, um der Abwärtsentwicklung benachteiligter Stadtquartiere und der zunehmenden sozialen Polarisierung in den Städten zu begegnen sowie die sozialen Problemlagen insgesamt stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken. Die Verfolgung der letztgenannten Zielsetzung ist gemäß *Häußermann* vor allem aus folgenden Gründen zwingend erforderlich:²⁷⁰

„Sieht man sich die offiziellen Dokumente der Städte zu Prioritäten der Stadtpolitik an (Leitbilder, Stadtentwicklungsprogramme, Bürgermeisterreden), so ergibt sich ein Bild, in dem die marginalisierten Stadtteile nicht vorkommen. Die Selbstdarstellungen und die Leitbilder der Städte transportieren eine auf Wachstum ausgerichtete Strategie kommunaler Politik, die insbesondere auf die Erschließung neuer Investitionen im modernen Dienstleistungsbereich zielt und so eine erfolgreiche Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels anstrebt.“

²⁶³ Vgl. hierzu bereits Abschnitt 3.5.3.4.

²⁶⁴ Vgl. zum Kaskadenprinzip wiederum *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, § 171a Rn 2 (42. Lfg. 2006).

²⁶⁵ Vgl. hierzu ausf. auch Abschnitt 3.5.3.2.

²⁶⁶ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 480.

²⁶⁷ So auch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung sowie der durchgeführten Expertengespräche (vgl. Anhänge A und C).

²⁶⁸ Vgl. zur Entstehungsgeschichte ausf. *Gödecke-Stellmann/Kocks*, IZR 2007, S. 391ff., 391f.

²⁶⁹ Vgl. hierzu auch schon Abschnitt 3.3.3.1.

²⁷⁰ Vgl. *Häußermann*, APuZ 40-41/2006, S. 14ff., 19.

Erste Untersuchungen von *Grabbert* haben sogar ergeben, dass sich die soziale und ethnische Segregation²⁷¹ unter Schrumpfungsbedingungen noch verschärfen²⁷² und deren Reduzierung damit zu einer prioritären Zielsetzung des Stadtumbaus wird.

Nach § 171e Abs. 1 und 2 BauGB können städtebauliche Maßnahmen der sozialen Stadt ausdrücklich zur Stabilisierung und Aufwertung von Ortsteilen durchgeführt werden, die durch soziale Missstände benachteiligt sind. Dabei liegen **soziale Missstände** vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Solche Missstände können angenommen werden, wenn in einem Gebiet beispielsweise hohe Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Probleme, Integrationsdefizite und eine Vernachlässigung der Bausubstanz sowie der öffentlichen Räume anzutreffen sind.²⁷³ In derartigen Gebieten wird der geforderte besondere Entwicklungsbedarf vorliegen, der im Sinne einer Regelvermutung „insbesondere“ dann gegeben ist, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnahe Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt (vgl. § 171e Abs. 2 Satz 3 BauGB), deren Problemlagen nur durch ein aufeinander abgestimmtes Maßnahmenbündel von investiven und sonstigen (nicht-investiven) Maßnahmen bewältigt werden können. Hierbei wird wie auch schon beim Sanierungs-, Entwicklungs- und Stadtumbaurecht vorausgesetzt, dass es sich um **städtebauliche Gesamtmaßnahmen** handelt, deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt (§ 171e Abs. 1 Satz 1 BauGB).²⁷⁴

Bislang sind soziale Maßnahmen überwiegend als klassische Sanierungsverfahren nach §§ 136ff. BauGB durchgeführt worden.²⁷⁵ Während das Ziel einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in der Beseitigung städtebaulicher Substanzschwächen (z.B. Wohnungs- und Wohnumfeldmängel) und Funktionsschwächen (z.B. mangelndes Infrastrukturanangebot) sowie ökologischer Probleme (z.B. fehlende Grün- und Freiflächen) besteht, so resultiert der besondere Entwicklungsbedarf nach § 171e Abs. 2 BauGB aus der Kumulierung von sozialen Missständen, die zu einem negativen Gebietsimage führen.²⁷⁶

Das Baugesetzbuch stellt klar, dass die städtebaulichen Maßnahmen der sozialen Stadt anstelle oder ergänzend zu sonstigen Maßnahmen nach dem BauGB durchgeführt werden können (§ 171e Abs. 1 BauGB). Zu Maßnahmen der Sanierung oder des Stadtumbaus etwa ergeben sich daher keine Gegensätze.²⁷⁷

In Bezug auf das **städtebauliche Sanierungsrecht** kann in der Regel sogar von einer Deckungsgleichheit mit dem Gebietstypus der „Sozialen Stadt“ ausgegangen werden.²⁷⁸ Unter Beachtung der jeweiligen Zulässigkeitsvoraussetzungen bietet sich in diesen Fällen eine kombinierte Anwendung beider Ansätze an, da der Einsatz des förmlichen Sanierungsrechts sicher stellt, dass die Bürger auf einer gesetzlich verlässlichen Weise beteiligt und die öffentlichen Aufgabenträger eingebunden werden. Auch stellt das Sanierungsrecht das gegebenenfalls erforderliche bodenrechtliche Sicherungsinstrument zur Verfügung, das bei eigenständiger Anwendung der städtebaulichen Maßnahmen der sozialen Stadt nach § 171e BauGB nicht greift.²⁷⁹

Nicht selten können sich aber auch die Maßnahmen des **Stadtumbaus** einerseits und die Maßnahmen der sozialen Stadt andererseits „überschneiden“.²⁸⁰ Nach § 171a Abs. 3 BauGB sollen auch Maßnahmen des Stadtumbaus u.a. sozialen Zielen dienen, insbesondere dadurch, dass sie dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur an die Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft angepasst wird, die Wohn-

²⁷¹ Vgl. zum Unterschied zwischen beiden Segregationstypen ausf. *Häußermann/Siebel*, Stadtsoziologie, S. 151: Soziale Segregation beschreibt die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft, die sich anhand sozioökonomischer Merkmale (Einkommen, Berufsqualifikation, Bildungsstand) bemisst. Ethnische Segregation beruht auf kulturellen Differenzierungen (Lebensstil, Religion, Ethnizität).

²⁷² Vgl. *Grabbert*, Die alte Stadt 2008, S. 37ff.

²⁷³ Vgl. Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau – Europarechtsanpassungsgesetz) (BauMustererlass) vom 12. Juli 2004, S. 96.

²⁷⁴ Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 136 Rn 3.

²⁷⁵ Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen nach § 136 Abs. 4 Satz 2 BauGB u.a. dazu beitragen, dass die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets auch nach den *sozialen Erfordernissen* entwickelt wird (Nr. 1) und die Siedlungsstruktur u.a. den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung und der Bevölkerungsentwicklung entspricht (Nr. 3).

²⁷⁶ Vgl. hierzu ausf. auch *Friesecke/Kötter/Stelling*, FuB 2005, S. 110ff., 110f.

²⁷⁷ So *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn 2074. Die Vorschrift über die „Soziale Stadt“ ist in § 171e BauGB zwar als ein städtebauliches Verfahren ausgestaltet, das - als Instrument - eine selbstständige Bedeutung hat; es kann aber unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen auch in Verbindung mit anderen städtebaulichen Planungen oder Verfahren, etwa bei Bebauungsplänen, städtebaulichen Sanierungs-, Entwicklungs- oder Stadtumbaumaßnahmen sowie bei Erhaltungssatzungen angewendet werden. Vgl. hierzu *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 171e Rn 12 (78. Lfg. 2005).

²⁷⁸ So *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 171e Rn 29 (78. Lfg. 2005).

²⁷⁹ Vgl. ebenda.

²⁸⁰ So *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 171e Rn 17 (78. Lfg. 2005).

und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert wird, innerstädtische Bereiche gestärkt sowie innerstädtische Altbaubestände erhalten werden.

Wie bei Stadtumbaumaßnahmen legt die Gemeinde das Gebiet, in dem die Maßnahmen der sozialen Stadt durchgeführt werden sollen, durch **Beschluss** fest (§ 171e Abs. 3 BauGB). Grundlage für den Beschluss ist das Entwicklungskonzept, das von der Gemeinde gemäß § 171e Abs. 4 BauGB unter Beteiligung der Betroffenen (§ 137 BauGB) und der öffentlichen Aufgabenträger (§ 139 BauGB) aufzustellen ist. Bei dem Entwicklungskonzept muss es sich um ein integriertes, zielgerichtetes Handlungskonzept handeln, das nicht nur städtebauliche Maßnahmen enthält, sondern auch die anderen auf die Situationen im Gebiet zugeschnittenen Maßnahmen anderer Ressorts und Behörden.²⁸¹ Folgende **Maßnahmegruppen** sollen dabei insbesondere Berücksichtigung finden: Verbesserung der Wohnverhältnisse, Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten, Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene, Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen, Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, Integration von Migrantinnen und Migranten, Maßnahmen für eine sichere Stadt, Umweltentlastung, Öffentlicher Personennahverkehr, Wohnumfeldverbesserung, Stadtteilkultur sowie Freizeit.²⁸²

Im Zusammenhang mit der Verwirklichung und Förderung der mit dem Entwicklungskonzept verfolgten Ziele sowie zur Übernahme von Kosten mit den Eigentümern und sonstigen Maßnahmeträgern soll die Gemeinde **städtebauliche Verträge** abschließen (§ 171e Abs. 5 Satz 4 BauGB). Diese Erwähnung unterstreicht abermals den konsensualen Charakter der Maßnahmen der sozialen Stadt im Sinne des § 171 e BauGB.²⁸³ Im Rahmen der durchgeführten schriftlichen Befragung haben fünf von 14 Städten und Gemeinden, die Gebiete der Sozialen Stadt förmlich festgelegt haben, angegeben, dass ein solcher Vertragsabschluss erfolgt ist.²⁸⁴ Darüber hinaus zählen die Aktivierung und Beteiligung der Bewohner und lokalen Akteure sowie deren Vernetzung vor Ort zu den Schlüsseln für den Erfolg von Maßnahmen im Rahmen der Sozialen Stadt,²⁸⁵ wobei diesbezüglich auf Abschnitt 3.4.1 verwiesen werden kann.

3.5.5 Leistungsfähigkeit einvernehmlicher Lösungen im Rahmen hoheitlicher Instrumente

In Anbetracht der in Abschnitt 3.5 vorgenommenen Untersuchungen und im Hinblick der darauf getroffenen Schlussfolgerungen ist festzustellen, dass insbesondere die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen einen großen Beitrag zur Bewältigung des Stadtumbaus liefern können. Die vorangehenden Ausführungen belegen, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor darin besteht, dass diese ein Bündel an verschiedenartigen, aber miteinander im Zusammenhang stehenden hoheitlichen und kooperativen Einzelmaßnahmen enthalten.

Im Hinblick auf die Steuerung des Stadtumbaus ist in der Praxis folglich ein **Instrumentenmix** vorzufinden, der sich regelmäßig aus einer Kombination von städtebaulicher Satzung, Verwaltungsakten und vertraglichen Regelungen zusammensetzt. Die Gewichtung ist hierbei je nach Problem- und Akteurskonstellation verschieden – wobei der kooperative Steuerungsmodus dem hoheitlichen grundsätzlich vorgezogen werden soll. Diese Feststellung ist keineswegs neu, verdeutlicht aber nochmals, dass die neuen Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB sowie die Maßnahmen zur Sozialen Stadt nach § 171e BauGB das bewährte allgemeine und besondere Städtebaurecht nicht ersetzen, sondern lediglich sinnvoll ergänzen. Die komplexen Zusammenhänge zwischen den zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten lassen sich am Besten anhand einer Übersicht nochmals verdeutlichen (vgl. Tabelle 3.31).

²⁸¹ Vgl. Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 171e Rn 22 sowie Art. 4 Abs. 1 der VV Städtebauförderung 2007.

²⁸² Vgl. Art. 4 Abs. 1 der VV Städtebauförderung 2007.

²⁸³ So Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 171e Rn 48 (78. Lfg. 2005).

²⁸⁴ Vgl. hierzu die Beantwortung der Fragen 2 und 6 in Anhang B.2.

²⁸⁵ Vgl. Gödecke-Stellmann/Kocks, IZR 2007, S. 391ff., 402.

	Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§§ 136 bis 164b BauGB)		Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 bis 171 BauGB)	Stadtumbau- maßnahmen (§§ 171a bis d BauGB)	Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB)
	vereinfacht	umfassend			
Anwendungsanlass im Stadtumbau	städtebauliche Substanz- und Funktionschwächen		großflächige Brachen	dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen, erhebliche städtebauliche Funktionsverluste	soziale Missstände
	geringe Bodenwert-erhöhungen	große Bodenwert-erhöhungen			
vorrangige Anwendungsbe- reiche im Stadtumbau	Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete		Neuentwicklungsgebiete	alle Stadtumbau- gebietskategorien	Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete
planerische Grundlage	Bebauungsplan, soweit erforderlich		flächendeckender Bebauungsplan	städtebauliches Entwicklungs- konzept	Entwicklungs- konzept
Beschluss zur Einleitung von vorb. Untersuchungen	ja	ja	ja	nein	nach Erfordernis
förmliche Fest- legung	Satzung	Satzung	Satzung	Beschluss; Satzung für die Sicherung von Durchführungsmaßnahmen (§ 171d BauGB)	Beschluss
Anwendung der §§ 144, 14 BauGB	eingeschränkt	ja	ja	Genehmigungspflicht nach § 14 BauGB nur in Satzungsgebieten	nein
Vorkaufsrecht, § 24 BauGB	ja	ja	ja	im Geltungsbereich einer Satzung nach § 171d BauGB	nein
Grunderwerbspflicht der Gemeinde	nein	nein	ja	nein	nein
Enteignung	Enteignungsvoraussetzungen (§ 88 BauGB)		Enteignung ohne Bebauungsplan (§ 169 Abs. 3 BauGB)	im Geltungsbereich einer Satzung nach § 171d BauGB	nein
Finanzierung durch Ausgleichsbeträge	nein	ja	ja	nein	nein
steuerliche Erleichterungen	steuerliche Absetzbarkeit (§ 7h, § 10f, § 11a EStG)		steuerliche Absetzbarkeit (§ 7h, § 10f, § 11a EStG)	nein	nein
Städtebau- förderung	ja	ja	ja	ja	ja

Tabelle 3.31: Städtebauliche Gesamtmaßnahmen im Vergleich.

Grundsätzlich steht es der Gemeinde frei, zwischen den vier städtebaulichen Gesamtmaßnahmen für die Steuerung des Stadtumbaus zu wählen. Als Grenze ist jedoch der verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich normierte **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** anzusehen, der besagt, dass die städtebauliche Maßnahme im Hinblick auf den verfolgten Zweck nicht über das erforderliche und geeignete Maß hinaus unangemessen in

die Rechtspositionen des Bürgers eingreifen darf.²⁸⁶ Damit hat die Gemeinde immer zu prüfen, ob das planerische Ziel auch auf andere Weise mit geringerer Eingriffsintensität erreichbar ist, wozu z.B. gehört, dass sie im Sinne eines konsensualen (und hoheitliche Maßnahmen vermeidenden) Vorgehens die Möglichkeiten einer vertraglichen Einigung ausloten soll.

Neben der Prüfung der Verhältnismäßigkeit wird die Auswahl regelmäßig abhängig sein von den zu lösenden Problemstellungen, den im Gebiet vorhandenen Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnissen sowie den Planungszielen der Gemeinde (Leitbilder und Strategien des Stadtumbaus). Hinzu kommen ökonomische Gesichtspunkte wie die Investitionsbereitschaft von privaten Eigentümern und institutionellen Vorhabenträgern sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Vielfach wird auch eine Maßnahmenkombination in Betracht kommen, die sich beispielsweise in einer Überschneidung von Sanierungs- und Stadtumbaugebieten widerspiegeln kann, wie es in der Praxis häufig der Fall ist.

Angesichts der gegenwärtigen Haushaltsdefizite vieler Gemeinden ist insgesamt zu erwarten, dass die Einflussnahme privater Akteure, und insbesondere der großen Wohnungsunternehmen, im Rahmen des Stadtumbaus weiter zunehmen wird.²⁸⁷ Diese Entwicklung geht einher mit einer **verstärkten Anwendung von kooperativen Instrumenten**, vor allem von städtebaulichen Verträgen, die es dem Vertragspartner der Gemeinde ermöglichen, gleichwertig an der Stadtumbauplanung und –umsetzung teilzuhaben.

Die vorangegangenen Abschnitte geben weiterhin Anlass zur Feststellung, dass im Rahmen der Anwendung hoheitlicher Eingriffsinstrumente eine intensive Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde sowie eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Betroffenen eine Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Verfahrensablauf, und damit letztendlich auch für einen erfolgreichen Stadtumbau, darstellt.²⁸⁸

Wie gezeigt wurde, stehen für diesen notwendigen Partizipations-, Verständigungs- bzw. Kooperationsprozess eine Vielzahl an kommunikativen Instrumenten und Vertragsmöglichkeiten innerhalb des regulativen Instrumentariums zur Verfügung, die vom Gesetzgeber an einigen Stellen auch ausdrücklich genannt werden. Hierzu zählen beispielsweise die Erörterungs- und Beratungspflicht im Sanierungsrecht und im Vorfeld der Anwendung städtebaulicher Gebote, aber auch vertragliche Regelungen zwischen der Gemeinde und privaten Aufgabenträgern, wie z.B. der Sanierungs- oder Entwicklungsträgervertrag. An den meisten Stellen ist jedoch festzustellen, dass die gegenüber einem einseitigen Verwaltungsakt vorzugswürdige Handlungsform des (städtebaulichen) Vertrags keine explizite Erwähnung findet, sondern vom Gesetzgeber nur „mitgedacht“ wird.²⁸⁹

Damit liegt auf der Hand, dass in der (Stadtumbau-)Praxis die Fülle an kooperativen Handlungsmöglichkeiten schnell übersehen wird, was letztendlich zur Folge hat, dass das Instrumentarium weit hoheitlicher ausgeprägt ist als dies eigentlich erforderlich wäre.²⁹⁰ Einvernehmliche Lösungen sind aber gerade im Rahmen des Stadtumbaus nicht nur ausdrücklich erwünscht, sondern auch notwendig, um eine möglichst hohe Akzeptanz der vorgesehenen Stadtumbaumaßnahmen, insbesondere der Rückbaumaßnahmen, zu erreichen.

Zusammenfassend sind mit einvernehmlichen Lösungen innerhalb hoheitlicher Verfahren insbesondere folgende **Vorteile** verbunden:

- **Mehr Flexibilität:** Vertragliche Regelungen innerhalb hoheitlicher Instrumente eröffnen einen größeren Vereinbarungsspielraum, als dies ohne Kooperationsansätze der Fall wäre. Die flexibleren Gestaltungsmöglichkeiten betreffen in der Regel inhaltliche oder finanzielle Aspekte und führen oftmals zu einer in Bezug auf den konkreten Einzelfall zielgerichteteren Anwendung des Instrumentariums. Gerade beim Stadtumbau können atypische Problemlagen auftreten, zu deren Lösung sich Verträge besonders gut eignen.
- **Mehr Kooperation:** Zwar führen die im Rahmen des hoheitlichen Instrumentariums zustande kommenden vertraglichen Regelungen zwischen Gemeinde und Bürger keineswegs zu einer Angleichung der Machtverhältnisse, jedoch kann die Zusammenarbeit zwischen beiden Vertragsparteien entscheidend gestärkt werden.

²⁸⁶ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.7.2.

²⁸⁷ So auch die Einschätzung der im Rahmen der Untersuchung befragten Experten.

²⁸⁸ Diese Forderung wurde insb. von den befragten Städten und Gemeinden (vor allem Albstadt, Bremen und Völklingen) laut.

²⁸⁹ So auch schon *Schmidt-Aßmann/Krebs*, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge, S. 111.

²⁹⁰ Die Befragung hat ergeben, dass sich viele Stadtumbauexperten einer Vielzahl an vertraglichen Regelungsmöglichkeiten nicht bewusst waren.

- *Mehr Transparenz:* Durch die im Zuge kommunikativer bzw. kooperativer Steuerungsmittel notwendigen Beteiligungs- und Aushandlungsprozesse ist der Bürger besser „informiert“ über die gemeindliche (Stadtumbau-)Planung.²⁹¹ Im besten Fall führt dies auch zu einem gesteigerten bürgerschaftlichen Engagement.
- *Mehr Akzeptanz:* Eine zwischen Gemeinde und Betroffenen abgestimmte konsensuale Planung führt im Vergleich zum einseitig-hoheitlichen Handeln zu mehr Akzeptanz und damit zu weniger juristischen Auseinandersetzungen.
- *Verfahrenserleichterung und –beschleunigung:* Ein umfangreicher Dialog zwischen Verwaltung und Bürger sowie die verstärkte Anwendung kooperativer Steuerungsinstrumente kann zu einer Verfahrenserleichterung und –beschleunigung führen. Insbesondere bei der Sanierung, Entwicklung und Umlegung in Stadtumbaugebieten sind im Zuge vertraglicher Regelungen diesbezügliche Effekte zu erwarten.
- *Fehlende Konsensgebundenheit:* Kommt innerhalb des hoheitlichen Instrumentariums eine zu bevorzugende Entscheidung im Konsens mit den Betroffenen nicht zustande, so kann die Gemeinde von ihrer einseitigen Entscheidungsmöglichkeit Gebrauch machen, also die angestrebte Aufgabe oder Maßnahme durch Verwaltungsakt und nicht durch Vertrag durchsetzen. Damit existiert für die Gemeinde ein unmittelbares Drohpotential, das für eine kooperative Entscheidungsfindung sicherlich zuträglich ist.

Vergleicht man schließlich das hoheitliche Instrumentarium mit und ohne einvernehmliche Lösungen miteinander, so ist festzustellen, dass die **Leistungsfähigkeit** bei kooperativ ausgerichteten Verfahren regelmäßig größer ist. Zwar kann der räumliche Anwendungsbereich der Maßnahmen nicht erweitert werden, jedoch ergeben sich bei den anderen Beurteilungskriterien Vorteile auf Seiten der planenden Gemeinde sowie der betroffenen Bürger. In Bezug auf die Rechtsicherheit ist zwischen der rechtlichen und faktischen Stabilität zu unterscheiden: Während die rechtliche Stabilität des Vertrags zwar grundsätzlich geringer ist als bei einem Verwaltungsakt, so wird der im Konsens abgeschlossene Vertrag allerdings weniger anfällig für Gerichtsverfahren sein.²⁹²

Etwaige **Nachteile** können sich durch die oftmals schwierigen Aushandlungsprozesse im Vorfeld von vertraglichen Regelungen ergeben. Eine Kompensation dieses erhöhten Zeit- und Personalaufwands wird in der Regel nicht gegeben sein, wenn der Vertragsabschluss nicht zustande kommt.

Die Gefahr des Ausverkaufs von Hoheitsrechten bzw. von Steuerungsverlusten aufgrund konsensualen Handelns ist als gering einzuschätzen, da der Gemeinde anstelle der Handlungsform des städtebaulichen Vertrags in den meisten Fällen weiterhin der Erlass eines Verwaltungsaktes zur Verfügung steht. Somit sind die Verträge rein subordinationsrechtlicher Natur und eine über das gesetzliche Maß hinausgehende Machtstellung der Privaten nicht zu befürchten. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in der Praxis auch Verwaltungsakte häufig nicht einseitig-hoheitlich erlassen werden, sondern zwischen Gemeinde und Bürger ausgehandelt werden.²⁹³

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Möglichkeiten kooperativen Handelns in der Praxis oftmals noch zu wenig genutzt werden. Folglich gilt es, auch im Rahmen traditionell hoheitlicher Verfahren gemeinsam mit den Betroffenen eine möglichst große Anzahl an einvernehmlichen Lösungen zu finden.

In der Praxis ist allerdings darauf zu achten, dass gerade wegen der relativ weiten Gestaltungsfreiheit keine vertraglichen Vereinbarungen geschlossen werden, die gegen zwingende gesetzlichen Vorschriften verstoßen (z.B. Verträge zu Lasten Dritter) und deshalb unwirksam sind. Wie bereits erwähnt ergibt sich das Problem insbesondere dann, wenn die Vertragsmöglichkeit im Gesetz nicht ausdrücklich benannt ist.

²⁹¹ Die bei reinen Vertragsgestaltungen (z.B. Verträge nach §§ 12, 124 BauGB) oftmals kritisierte Verfahrensintransparenz ist bei einvernehmlichen Lösungen innerhalb hoheitlicher Instrumente m.E. nicht zu befürchten.

²⁹² Vgl. Reimer, Steuerungsverluste durch konsensuales Handeln? Das Beispiel verwaltungsrechtlicher Verträge, S. 6 sowie Voigt, in: ders. (Hrsg.), Der kooperative Staat, Krisenbewältigung durch Verhandlung? S. 33ff., 63.

²⁹³ So auch die Einschätzung der befragten Experten. Zutreffend hierzu bereits: Waechter, JZ 2006, S. 166ff., 168.

3.6 Selbstorganisationsinstrumente

„Falls der Stadtumbau nicht auch auf andere Mittel als das der Kooperation zurückgreift, wird er als Kooperation „ohne Krallen“ scheitern.“
Benjamin Davy 2005²⁹⁴

3.6.1 Private Initiativen zur Stadtentwicklung

Bisher wurden in der vorliegenden Arbeit lediglich Instrumente für den Stadtumbau analysiert, die bezüglich ihrer Art der Durchsetzung entweder als hoheitlich einzustufen sind oder aber auf vertraglichen Lösungen beruhen. Bedeutsame Beispiele sind das Instrumentarium des Sanierungs- und Entwicklungsrechts, das auf hoheitliche Eingriffe zurückgreift, sowie die neueren Regelungen des Stadtumbaurechts, die auf Grundlage von Stadtumbauverträgen vorrangig konsensuale Einigungen zum Ziel haben. Wie in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt wurde, haben beide Ansätze ihre jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen zur Steuerung des Stadtumbaus, die sich zumeist aus ihrer Rechtsnatur bzw. Eingriffsintensität heraus ergeben.

Konsensuale und damit im Wesentlichen **vertragliche Lösungen** haben insbesondere den Nachteil, dass sie sich aufgrund einer geringen Anzahl an Vertragspartnern lediglich über einen begrenzten räumlichen Bereich erstrecken, was oftmals einen wenig ganzheitlichen Stadtumbau zur Folge hat. Ein allein auf Konsens zielendes Stadtumbaurecht wird in der Praxis kaum dazu führen, dass eine vorhandene kompakte Stadtstruktur erhalten werden kann bzw. ein abgestimmter Rückbau von außen nach innen erfolgt. Damit ergibt sich das größte Anwendungshemmnis aus dem Faktum, dass die notwendige Verständigung erst einmal erreicht werden muss: Was geschieht demnach in Stadtumbaugebieten, in denen sich bestimmte Eigentümer oder Mieter jeglicher Kooperationsbereitschaft verweigern?

Der Einsatz **hoheitlicher Steuerungsinstrumente** ist dagegen dann problematisch, wenn die Gemeinden sich aufgrund akuter Finanznöte zu deren Durchführung nicht in der Lage sehen (Beispiel: Anwendung der städtebaulichen Gebote), der administrative Aufwand deutlich über dem kooperativer Verfahren liegt (Beispiel: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme anstatt vertraglicher Regelungen zur Wiedernutzung von Brachflächen) oder aber eine Flut an Klagen infolge der „Zwangsgemeinschaft“ der betroffenen Bürger befürchtet wird (Beispiel: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme im Normalverfahren mit Erhebung von Ausgleichsbeträgen). Darüber hinaus widerspricht die Anwendung rein hoheitlicher Instrumente der grundsätzlichen Zielstellung des Stadtumbaus, diesen so konsensual wie möglich zu gestalten.

Im Hinblick auf die genannten Grenzen der Leistungsfähigkeit der jeweiligen „Reinformen“ soll im Folgenden aufgezeigt werden, dass in Gestalt *privater Initiativen mit hoheitlicher Flankierung*²⁹⁵ auch Mischformen existieren, die sich einiger der aufgezeigten Nachteile entziehen. Von den auch als **Selbstorganisationsinstrumente**²⁹⁶ bezeichneten Business bzw. Housing Improvement Districts (BID/HID) verspricht man sich im Gegensatz zu rein freiwilligen Initiativen²⁹⁷ eine höhere Effizienz, da sich kein Betroffener der Verantwortung entziehen kann, in der Erwartung, auch ohne eigenen Beitrag von den Erfolgen der Initiative profitieren zu können (sog. Trittbrettfahrerproblem). *Heinze* kommt in diesem Zusammenhang zu folgender Schlussfolgerung:²⁹⁸ „Freiwilligkeit [...] ist eine notwendige Voraussetzung für die Arbeit im Quartier, aber sie ist keine hinreichende Bedingung für einen dauerhaften Erfolg.“

Insgesamt stellen die Selbstorganisationsinstrumente eine von Public Private Partnerships zu unterscheidende spezifische Form von **Urban Governance** dar, die sich als hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation beschreiben lässt und dazu dient, in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchzuführen.²⁹⁹ *Schuppert* bezeichnet HIDs demgemäß auch als Erscheinungsform zwischen privater Initiative und

²⁹⁴ Vgl. *Davy*, vhw Forum Wohneigentum 2005, S. 67ff., 70.

²⁹⁵ *Schuppert* spricht in diesem Zusammenhang von einer „hoheitlichen Flankierung privater Selbstorganisation“, vgl. ders., Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften vom 21. Mai 2007, S. 77.

²⁹⁶ Begriffsprägend soweit ersichtlich *Heinze*, RaumPlanung 130 (2007), S. 17ff., 21.

²⁹⁷ Beispiele für Initiativen auf freiwilliger Basis stellen u.a. die 2003 in Nordrhein-Westfalen initiierten Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) dar. Weiterhin existieren vielerorts sonstige Standortgemeinschaften und Grundstückseigentümerinitiativen, deren Mitgliedschaft freiwillig ist.

²⁹⁸ Vgl. *Heinze*, RaumPlanung 130 (2007), S. 17ff., 21.

²⁹⁹ Vgl. *Kersten*, UPR 2007, S. 121ff., 124; *Schuppert*, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, S. 77.

staatlichem Zwang,³⁰⁰ da die Kooperation zwischen Staat und Privaten in ein „hoheitliches Korsett“ gepackt wird. Damit erfährt die Kooperation einschneidende Grenzen, die sich aus den bundes- und landesgesetzlichen Regelungen ergeben.

Die gesetzliche Legitimation der Selbstorganisationsinstrumente ergibt sich aus dem durch die BauGB-Novelle 2007³⁰¹ eingefügten § 171f BauGB, durch den der Landesgesetzgeber ermächtigt wird, private Initiativen zu städtebaulichen Verbesserungsmaßnahmen aufzugreifen und zu fördern.³⁰² Nach § 171f Satz 1 BauGB können – nach Maßgabe des Landesrechts und unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach dem BauGB – Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. § 171f Satz 2 BauGB bestimmt daneben, dass die Regelungen zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands (z.B. durch Abgabenerhebung) von den Ländern zu treffen sind.³⁰³

Die Verknüpfung zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang wird schließlich dadurch erreicht, dass das anfänglich freiwillige Engagement einer gewissen Anzahl an privaten Akteuren unter bestimmten und noch zu erläuternden Umständen in eine hoheitliche Gebietsfestsetzung und eine hoheitliche Zwangsabgabe überführt wird.³⁰⁴

Insgesamt greift die im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung neu eingeführte Vorschrift³⁰⁵ eine neue Form von öffentlich-privaten Partnerschaften in der Stadtentwicklung auf, wie sie bereits aus anderen Staaten (u.a. Kanada, USA, Großbritannien, Südafrika)³⁰⁶, aber auch mehreren deutschen Bundesländern bekannt ist.³⁰⁷

In Bezug auf die Aufwertung von innerstädtischen Geschäftsquartieren und Einzelhandelszentren sind seit Ende 2004 landesgesetzliche Regelungen in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein in Kraft getreten.³⁰⁸ Wie vom Gesetzgeber ausdrücklich offen gelassen, erfolgt auch die Benennung der Gebiete zur städtebaulichen Verbesserung und Entwicklung in unterschiedlicher Weise. In Anlehnung an den weit verbreiteten Begriff im Ausland wird bei der Gebietskulisse von innerstädtischen Geschäftslagen zumeist von „**Business Improvement Districts**“ (BID) gesprochen, wobei die Landesgesetze die Gebiete im Sinne von § 171f Satz 1 BauGB als Innovationsbereiche (Bremen, Hamburg und Hessen), City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereiche, CDT-Bereiche (Schleswig-Holstein) oder Bündnisse für Investition und Dienstleistung (Saarland) bezeichnen.³⁰⁹

Im Zusammenhang mit der Aufwertung von Wohnquartieren hat die Freie und Hansestadt Hamburg als erstes Bundesland von der Regelung des § 171f BauGB Gebrauch gemacht. Das „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“³¹⁰ trat am 1. Januar 2008 in Kraft und liefert die landesrechtliche Grundlage zur Festlegung von „**Housing Improvement Districts**“ (HID) in Hamburg, namentlich Innovationsquartiere.

³⁰⁰ Schuppert, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, S. 14.

³⁰¹ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316), in Kraft getreten am 1. Januar 2007.

³⁰² Vgl. Bieneke, SächsVBl. 2007, S. 49ff., 53.

³⁰³ Söfker spricht im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 171f BauGB von einer „kompetenzrechtlichen Öffnungsklausel“, die es dem Landesgesetzgeber ermöglicht, nicht nur Regelungen unter wirtschaftsrechtlichen Aspekten zu treffen. Vgl. Söfker, fub 2007, S. 49ff., 55.

³⁰⁴ Vgl. Kersten, UPR 2007, S. 121ff., 124.

³⁰⁵ Vgl. BT-Drucksache 16/3308 (08.11.2006), S. 19.

³⁰⁶ Vgl. hierzu instruktiv: *Houstoun*, Business Improvement Districts.

³⁰⁷ Vgl. zur Entstehungsgeschichte und BID-Umsetzung in Deutschland insb. *Friesecke*, fub 2006, S. 56ff. sowie *Wiezorek*, Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?

³⁰⁸ *Bremen*: Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (BremGSED) vom 18. Juli 2006, GBl. Bremen vom 27. Juli 2006, S. 350; *Hamburg*: Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (HbgGSED) vom 28. Dezember 2004, HmbGVBl. 2004, S. 525; *Hessen*: Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (HessINGE) vom 21. Dezember 2005, GVBl. Hessen I S. 867; *Saarland*: Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung (BIDG), vgl. LT-Drucksache 13/1354 (9.5.2007); *Schleswig-Holstein*: Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) vom 13. Juli 2006, GVBl. Schleswig-Holstein vom 27. Juli 2006, S. 158.

³⁰⁹ Die international gebräuchliche Abkürzung BID kann damit weiterhin verwendet werden, sofern das deutsche Analogon für „Bereich zur Innovation von Einzelhandel und Dienstleistung“ steht. Vgl. *Huber*, DVBl. 2007, S. 466ff., 467.

³¹⁰ Vgl. *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hrsg.)*, Wohnquartiere durch private Initiativen stärken. Pressemeldung vom 9. November 2007.

In weiteren Bundesländern ist die landesgesetzliche Umsetzung und Einführung solcher standortbezogenen Initiativen zur Stadtentwicklung, für die auch der Überbegriff „Urban bzw. City Improvement Districts“ geläufig ist, geplant.³¹¹ Hierzu zählen neben Eigentümerkooperationen in Geschäftslagen und Wohngebieten auch solche, die sich auf gemischt genutzte Gebiete sowie Gewerbe- und Industriegebiete erstrecken (vgl. Tabelle 3.32). Im Gegensatz zu den BIDs und HIDs befinden sich diese Initiativen derzeit in Deutschland aber noch im Aufbau.

Name	Gebietsbezug	Analogon nach BauNVO ³¹²
Business Improvement District (BID)	Innenstadt, Einkaufsgebiet	Kerngebiet (§ 7 BauNVO)
Housing Improvement District (HID)	Wohngebiet	Reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO) Allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO)
Neighbourhood Improvement District (NID)	gemischt genutztes Gebiet	Besonderes Wohngebiet (§ 4a BauNVO) Mischgebiet (§ 6 BauNVO)
Working Area Improvement District (WID)	Gewerbe- und Industriegebiet	Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) Industriegebiet (§ 9 BauNVO)

Tabelle 3.32: Mögliche Bezeichnungen und Gebietsabgrenzungen für private Initiativen der Stadtentwicklung.

3.6.2 Business Improvement Districts

Business Improvement Districts sind räumlich abgegrenzte und zumeist innerstädtische Gebiete, in denen sich Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende mit dem **Ziel** zusammenschließen, während eines befristeten Zeitraumes das unmittelbare geschäftliche und städtische Umfeld durch den Einsatz privat erbrachter Gelder zu verbessern.³¹³ § 1 des Hessischen Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (HessINGE) lautet hierzu folgendermaßen:³¹⁴

„Mit diesem Gesetz wird angestrebt, zur Stärkung der Funktion der Innenstädte und zur Förderung der örtlichen Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken und zu entwickeln. Zu diesem Zweck wird die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag Bereiche in Stadtzentren und Stadtteilzentren zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereiche) festzulegen, in denen in eigener Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ergriffen werden können.“

Folglich soll durch das Engagement privater Akteure eine nachhaltige Standortaufwertung und Attraktivitätssteigerung von Innenstädten und Stadtteilzentren erreicht werden, die über das übliche Maß der gemeindlichen Investitionen hinausgeht. Aufbauend auf diesen Zielsetzungen stellen BIDs demnach auch ein erfolgversprechendes Instrument im Rahmen des Stadtumbaus und zur Innenentwicklung dar.

Die Handlungsfelder eines BIDs können dabei vielfältig sein und reichen von Maßnahmen zur Verbesserung der Stadtgestaltung und Aufenthaltsqualität über zusätzliche Sicherheits- und Sauberkeitsmaßnahmen bis hin zu Werbekampagnen und der Organisation von Veranstaltungen.³¹⁵ § 2 Abs. 1 Satz 2 des Saarländischen Gesetzes zur Schaffung von Bündnissen für Investitionen und Dienstleistungen (BIDG) benennt beispielhaft nachfolgende **Aufgaben eines BIDs**, deren Auflistung allerdings nicht abschließend ist:

³¹¹ Vgl. z.B. den Gesetzesentwurf in Nordrhein-Westfalen zu einem „Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)“ unter http://www.mbv.nrw.de/Presse/Pressemitteilungen/Archiv_2007/ISG-Gesetz-20-06-07/index.php. Vgl. zu den aktuellen Entwicklungen das Internetportal <http://www.urban-improvement-districts.de/>.

³¹² Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNutzungsverordnung – BauNVO) i.d.F. der Bekanntmachung v. 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Art. 3 Investitionserleichterungs- und WohnbaulandG v. 22.4.1993 (BGBl. I S. 466).

³¹³ Vgl. *Friesecke*, fub 2006, S. 56ff., 56. Vgl. hierzu auch die Definition von *Heiß*: „Das Modell „Business Improvement District (BID)“ dient Grundeigentümern von Gewerbeimmobilien (*Business*) dazu, sich innerhalb eines festgelegten Gebietes selbst eine gesetzlich verankerte Sonderabgabe aufzuerlegen, um mit diesen Einnahmen Maßnahmen zur Förderung (*Improvement*) ihres (Geschäfts-)Standortes (*District*) durchzuführen.“ Vgl. *ders.*, *Wozu Business Improvement Districts?*, S. 54.

³¹⁴ Vgl. hierzu auch die ähnliche Zielsetzung in § 1 Satz 1 BIDG. Die Regelungen in § 1 BremGSED, § 1 Satz 1 HbgGSED und § 1 Abs. 1 Satz 1 PACT-Gesetz verzichten dagegen auf das Regelungsziel „Stärkung der Funktion der Innenstädte“ und verfolgen eine rein wirtschaftliche Zielsetzung.

³¹⁵ Vgl. hierzu ausf. *Friesecke*, fub 2006, S. 56ff., 58f. sowie *Kersten*, UPR 2007, S. 121ff., 122f.

1. Erarbeitung von Konzepten für die künftige Entwicklung des Bündnisses für Investition und Dienstleistungen,
2. Erbringung von Dienstleistungen,
3. Finanzierung und Durchführung von Baumaßnahmen sowie Sachinvestitionen in Abstimmung mit den jeweiligen Berechtigten,
4. Grundstücksbewirtschaftung,
5. Pflege und Ausbau des Geschäftsbestandes,
6. Durchführung von gemeinschaftlichen Veranstaltungen, Marketing, Werbung,
7. Abschluss von Vereinbarungen mit öffentlichen Stellen oder ansässigen Betrieben über die Durchführung von Maßnahmen,
8. Abgabe von Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren,
9. Leerstandsmanagement,
10. Erhalt und Erweiterung des Branchenmixes.

Die in den weiteren BID-Landesgesetzen geregelten Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten entsprechen im Wesentlichen dieser Aufzählung,³¹⁶ lediglich Schleswig-Holstein verzichtet im PACT-Gesetz auf eine explizite Benennung. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass die konkret wahrgenommenen Funktionen nicht die öffentlichen Aufgaben der Gemeinden im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge beeinträchtigen.³¹⁷ Die ordnungsgemäße Reinigung der Straßen (einschließlich der Bürgersteige) sowie die Beleuchtung der innerörtlichen Verkehrsflächen stellen beispielsweise originäre Aufgaben der Gemeinde dar und können nicht ohne weiteres auf einen privaten Aufgabenträger übertragen werden. Bei Aufgaben im schlichthoheitlichen Bereich kann sich die Gemeinde jedoch privater Dritter bedienen, die durch vertragliche Regelung gebunden werden. Aufgabenträgerin bleibt weiterhin die Gemeinde, die dann zur Überwachung der übertragenen Aufgaben verpflichtet ist.

Bereits in der Phase der Errichtung eines BIDs bietet es sich an, die Wahrnehmung der Aufgaben und das Verhältnis zwischen Gemeinde und BID zu klären und Zuständigkeiten ggf. durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu regeln. Über die normale Daseinsvorsorge hinausgehende „**on-top-Maßnahmen**“, z.B. zusätzliche Reinigungs- und Pflegemaßnahmen, können dagegen ohne Schwierigkeiten im Rahmen eines BIDs durchgeführt werden. Die *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Stadt Hamburg* gelangt diesbezüglich zu folgender Feststellung:³¹⁸

„Die Partnerschaft zwischen BID und Stadt ändert nichts an den Pflichten der Stadt oder der Stellen und Institutionen, die hoheitliche Aufgaben der Stadt wahrnehmen. Hoheitliche Aufgaben werden im Zusammenhang mit einem BID nicht an Private übertragen.“

Die Maßnahmen, die in einem BID ergriffen werden können, werden von einem finanziell ausreichend leistungsfähigen **Aufgabenträger** übernommen, da das Gebiet selbst über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und damit zunächst strukturell handlungsunfähig ist.³¹⁹ Aufgabenträger kann jede natürliche oder juristische Person werden, soweit sie sich hinsichtlich ihrer ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Aufsicht durch die IHK (Bremen, Hamburg) oder durch die Gemeinde (Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein) unterwirft.³²⁰

Auf Antrag des Aufgabenträgers wird der Senat/die Gemeinde durch Ortsgesetz (Bremen), Rechtsverordnung (Hamburg) oder Satzung (Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein) zur Einrichtung von BIDs ermächtigt, wenn der Aufgabenträger die Zustimmung der Eigentümer von 15 Prozent der Anzahl der im BID gelegenen Grundstücke nachweisen kann,³²¹ deren vom BID erfasste Fläche zugleich mindestens 15 Prozent der Gesamtgrundstücksfläche beträgt³²² und nicht mehr als ein Drittel der Eigentümer (Hessen: ein Viertel) der im BID gelegenen Grundstücke oder Grundstücksflächen der Einrichtung widersprechen.³²³

³¹⁶ Vgl. hierzu § 2 Abs. 2 BremGSED, § 2 Satz 2 HbgGSED und § 2 Abs. 2 HessINGE.

³¹⁷ Vgl. *Kersten*, UPR 2007, S. 121ff., 125.

³¹⁸ Vgl. *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hrsg.)*, Ratgeber Business Improvement District (BID), S. 47.

³¹⁹ Vgl. *Huber*, DVBl. 2007, S. 466ff., 468 auf Grundlage von § 4 Abs. 1 Satz 1 HbgGSED. Vgl. hierzu auch § 3 Satz 1 BIDG, § 3 Abs. 1 Satz 1 BremGSED, § 4 Abs. 1 Satz 1 HessINGE bzw. LT-Drucksache 16/711 (Schleswig-Holstein) vom 18.4.2006, S. 15.

³²⁰ Vgl. *Kersten*, UPR 2007, S. 121ff., 123 sowie die Regelungen in § 3 Satz 2 BIDG, § 3 Abs. 1 Satz 1 und 3 BremGSED, § 4 Abs. 2 HbgGSED, § 4 Abs. 1 HessINGE sowie § 2 Abs. 3 PACT-Gesetz.

³²¹ Vgl. § 5 Abs. 2 BIDG.

³²² Vgl. § 5 Abs. 1 BremGSED, § 5 Abs. 1 HbgGSED sowie § 5 Abs. 1 HessINGE.

³²³ Vgl. § 5 Abs. 9 BIDG, § 4 Abs. 1 BremGSED, § 3 Abs. 1 HbgGSED, § 3 Abs. 1 HessINGE sowie § 2 Abs. 3 PACT-Gesetz.

Eine in Bezug auf die Zustimmungquote abweichende Regelung besteht in Schleswig-Holstein, indem wahlweise alle Grundstückseigentümer oder alle Grundstückseigentümer und alle Gewerbetreibenden den Aufgabenträger benennen und ihm das Recht zur Antragstellung und Durchführung der geplanten Maßnahmen übertragen.³²⁴

Des Weiteren muss sich der Aufgabenträger in einem **öffentlich-rechtlichen Vertrag** verpflichten, die sich aus einem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen.³²⁵ Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so sehen die BID-Gesetze die lückenlose Zahlungspflicht *aller* Grundstückseigentümer zur Überwindung des Trittbrettfahrerproblems vor.

Zum Ausgleich des Vorteils, welcher durch die Durchführung der Maßnahmen im Gebiet entsteht, wird eine **Sonderabgabe**³²⁶ bei den Grundstückseigentümern bzw. Gewerbetreibenden der im BID gelegenen Grundstücke erhoben, durch die der entstehende Aufwand einschließlich eines angemessenen Gewinns für den Aufgabenträger gedeckt wird. Die *Sonderabgabe* wird für die Dauer der Einrichtung des BIDs festgesetzt und bestimmt sich nach Maßgabe der jeweiligen Landesgesetze.³²⁷ In Hamburg errechnet sich gemäß § 7 HbgGSED die Höhe der Abgabe beispielsweise als Produkt aus dem Hebesatz und dem nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes³²⁸ festgestellten Einheitswert³²⁹ des jeweiligen Grundstücks. Der Hebesatz entspricht dem Quotienten aus dem Gesamtbetrag für die Maßnahmen und der Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründenden Grundstücke. Für den Hebesatz besteht eine Kappungsgrenze von zehn Prozent, die dazu führt, dass die Finanzierung und Durchführung der Maßnahmen nur bis zu einem bestimmten Gesamtbetrag ermöglicht wird. Mit Einverständnis aller betroffenen Eigentümer ist allerdings auch die Festsetzung eines höheren Hebesatzes möglich.³³⁰

Das Ortsgesetz, die Rechtsverordnung bzw. die Satzung zur Einrichtung eines BIDs tritt am Ende der in ihr vorgesehenen Laufzeit, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Verkündung, außer Kraft.³³¹ Die Verlängerung der Laufzeit ist unter denselben Voraussetzungen wie die Neueinrichtung eines BIDs möglich.³³²

Als erstes Ergebnis bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass BIDs bei Unterstützung der öffentlichen Seite und dem notwendigen Engagement der Grundstückseigentümer und Gewerbetreibenden einen wichtigen Beitrag zur Revitalisierung der Innenstädte und damit auch für einen erfolgreichen Stadtumbau liefern können. Die neue Form eines Public Private Partnership-Modells bietet folglich neben den bereits bewährten freiwilligen (Stadtmarketing, Werbegemeinschaften etc.) und hoheitlichen Instrumenten (städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Förderprogramme Stadtumbau Ost/West etc.) Ansatzpunkte für eine konkurrenzfähige und nachhaltige Innenstadtentwicklung auch in Zeiten schrumpfender Städte. Eine eingehende Bewertung des Instrumentariums erfolgt allerdings erst im nachfolgenden Abschnitt zusammen mit den so genannten Housing Improvement Districts.

3.6.3 Housing Improvement Districts

Im Unterschied zu Business Improvement Districts handelt es sich bei Housing Improvement Districts nicht um innerstädtische Geschäftslagen, sondern um **Wohngebiete**. Genau genommen sind HIDs damit Gebiete, die in Quartieren mit überwiegender Wohnbebauung aufgrund privater Initiative und unter umfangreicher Beteiligung der Betroffenen vor Ort von der Gemeinde rechtlich festgelegt werden, damit die Grundeigentümer mit eigenen finanziellen Mitteln und in eigener Verantwortung Maßnahmen zur Stabilisierung oder Steigerung der Attraktivität im Quartier durchführen können.³³³

³²⁴ Vgl. § 2 Abs. 1 PACT-Gesetz.

³²⁵ Vgl. § 4 Abs. 1 BIDG, § 5 Abs. 8 BremGSED, § 5 Abs. 8 HbgGSED, § 5 Abs. 8 HessINGE sowie § 2 Abs. 4 Satz 3 PACT-Gesetz.

³²⁶ Zur Abgrenzung zum Beitrag und zur Zulässigkeit der Sonderabgabe vgl. *Kersten*, UPR 2007, S. 121ff., 127f. sowie *Schuppert*, a.a.O., S. 43ff.

³²⁷ Vgl. § 7 BIDG, § 7 BremGSED, § 7 HbgGSED, § 7 HessINGE sowie § 3 Abs. 5 PACT-Gesetz.

³²⁸ Bewertungsgesetz i.d.F. vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 231), zuletzt geändert durch Artikel 13a Nr. 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330).

³²⁹ Der Einheitswert ist nach der Art des jeweiligen Grundstücks zu differenzieren (§§ 72ff. BewG). Bei Wohngebäuden wird er im Wesentlichen aus dem (potentiellen) Ertrag des Gebäudes einschließlich des Grundstücks errechnet (§ 36 Abs. 1 i.V.m. § 78 BewG).

³³⁰ Vgl. nur § 7 Abs. 2 Satz 3 BIDG.

³³¹ Vgl. § 9 Abs. 1 BIDG, § 4 Abs. 3 Satz 3 BremGSED, § 9 Abs. 1 HbgGSED, § 9 Abs. 1 HessINGE sowie § 4 Satz 1 PACT-Gesetz.

³³² Vgl. § 9 Abs. 3 BIDG, § 4 Abs. 3 Satz 5 BremGSED, § 9 Abs. 3 HbgGSED, § 9 Abs. 3 HessINGE sowie § 4 Satz 2 PACT-Gesetz.

³³³ Vgl. hierzu ausf. *Friesecke*, fub 2007, S. 241ff., 241f.

Im Rahmen des Stadtumbaus kann die Festlegung von HIDs von besonderer Bedeutung sein, da sie die Grundlage für eine stärkere und verbindliche Teilhabe privater Akteure bildet, die einen Beitrag zur Entwicklung (Erhaltung, Aufwertung, Rückbau) von Wohnquartieren leisten wollen und können. Die Erforderlichkeit des neuen städtebaulichen Instruments ergibt sich insbesondere daraus, dass sich viele Gemeinden nicht mehr in der Lage sehen, die Mängelbeseitigung und Aufwertung auf eigene Kosten durchzuführen und auch rein konsensuale Lösungen (z.B. durch Abschluss von Stadtumbauverträgen nach § 171c BauGB) scheitern oder nur für einen begrenzten Teilnehmerkreis zustande kommen. Kann folglich ein HID in Stadtumbaugebieten, deren Kennzeichen gerade die hier geforderte überwiegende Wohnnutzung ist, dazu beitragen, die gegenwärtigen Problemlagen des Stadtumbaus (u.a. fehlende finanzielle Mittel der Gemeinde, ungelöste Lastenausgleichsproblematik, mangelnde Beteiligung der Eigentümer) effektiver zu lösen?

Zur Klärung dieser Fragestellung bedarf es zunächst einiger Anmerkungen zu den möglichen Zielsetzungen, Handlungsfeldern und Maßnahmen sowie zur Finanzierung eines HIDs, die sich gegenüber der in Umsetzung befindlichen BIDs zum Teil erheblich unterscheiden.

Bereits die Gegenüberstellung der betroffenen **Akteursgruppen** verdeutlicht die bestehenden Differenzen. Während bei einem BID die Einzelhändler und Dienstleister neben der Gemeinde die Hauptakteure darstellen, so sind dies bei einem HID die Grundstückseigentümer und Mieter des Gebietes. Einzelhändler, Gewerbetreibende und Dienstleister dürften in den meisten Wohnstandorten – wenn überhaupt – nur in geringer Anzahl zu finden sein.

Im Hinblick auf die Initiierung eines HID stellt sich die abweichende Akteurskonstellation jedoch vermutlich eher als Nachteil heraus. So dürften die zwischen Eigentümern und Mietern innerhalb eines Wohngebietes bestehenden Interessenkonflikte größer sein als bei Einzelhändlern eines BIDs, die eine Standortaufwertung aus zumeist rein wirtschaftlichen Interessen mit dem Ziel einer Stabilisierung oder Steigerung der Umsätze verfolgen. Zwar existieren in der Regel auch bei den Grundstückseigentümern, und insbesondere bei den Wohnungsunternehmen, wirtschaftliche Interessen in Form von Bodenwert- und Mieterhöhungen, doch unterscheiden sich diese, zumindest was die letztgenannte Zielsetzung angeht, zum Teil grundsätzlich von denen der Mieter.³³⁴

Hinzu kommt, dass die Wohnung neben dem Wirtschaftsgut auch ein Sozialgut darstellt, was weitergehende Anforderungen der Bewohner an den Wohnstandort als ihren zentralen Lebensraum hervorruft. Hierzu zählen z.B. ausreichend vorhandene Grün- und Freiflächen sowie Stellplätze, eine ruhige Wohnlage oder fußläufig erreichbare Einrichtungen der städtischen Infrastruktur. Damit in Zusammenhang stehen schließlich die möglichen **Handlungsfelder und Maßnahmen** eines HIDs, die demgemäß ein breiteres Aufgabenspektrum umfassen müssen als die auf reine Verbesserungsmaßnahmen des geschäftlichen Umfelds ausgerichteten BIDs.³³⁵ Zu nennen sind hier insbesondere die schon aus der städtebaulichen Sanierung oder Stadtumbaugebieten bekannten Baumaßnahmen, aber auch nicht-investive Maßnahmen wie z.B. die Initiierung einer Imagekampagne für das betroffene Gebiet. Die in Tabelle 3.33 getroffene Auswahl städtebaulicher Maßnahmen setzt den Schwerpunkt auf die Umsetzung von HIDs im Rahmen des Stadtumbaus; vor dem Hintergrund der lokal und regional unterschiedlichen Problemlagen in den Wohnquartieren ist jedoch auch hier eine vollständige Erfassung kaum möglich.

Zu beachten ist hierbei, dass die in privater Verantwortung durchgeführten standortbezogenen Maßnahmen gemäß § 171f BauGB „mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde“ abgestimmt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass sich die im Wohnquartier vorhandenen Problemlagen in umliegende Gebiete verlagern, folglich also keine „introvertierte und sozial selektive Entwicklung“³³⁶ stattfinden kann. In Städten, die an den Bund-Länder-Programmen Stadtumbau Ost/West teilnehmen, dürfte diese Abstimmungspflicht in der Regel kein Problem darstellen, da hier bereits hinreichend konkrete städtebauliche Entwicklungskonzepte bzw. Stadtumbaukonzepte vorliegen.

³³⁴ Vgl. Krüger/Wickel/Kreutz, Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“ vom 29. Juni 2007, S. 14.

³³⁵ So zu Recht: Krüger/Wickel/Kreutz, a.a.O., S. 8.

³³⁶ So Kersten, UPR 2007, S. 121ff., 125.

Gebäude und Wohnumfeld	Öffentlicher Raum
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bau von Gebäuden (z.B. Bürgerhaus) ▪ Rückbau/Teilrückbau von dauerhaft leer stehenden/verwaorlosten Gebäuden ▪ Nutzungsänderung von Gebäuden/Wohnungen ▪ Zwischennutzung von brachliegenden Flächen/Baulücken ▪ <i>Aufbau eines Leerstands- und/oder Umzugsmanagements</i> ▪ <i>Organisation gemeinschaftlicher Hausmeisterdienste</i> ▪ <i>Formulierung von Gestaltungsrichtlinien</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufstellung und Unterhaltung von Straßenmöblierung (z.B. Bänke) ▪ Schaffung bzw. Umgestaltung von Spiel- und Sportflächen ▪ (zusätzliche) Gestaltung und Pflege von öffentlichen Grünbereichen ▪ <i>Sicherheitsmaßnahmen (z.B. Erhöhung der Präsenz von Ordnungskräften durch einen Wachdienst)</i> ▪ <i>Sauberkeitsmaßnahmen (z.B. zusätzliche Reinigungsmaßnahmen durch einen Reinigungsdienst, Graffiti beseitigung)</i>
Verkehr	Lokale Ökonomie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung ▪ Schaffung zusätzlicher Parkstellflächen ▪ Straßen-/ Gehweg-/ Parkraumgestaltung ▪ Lärmschutzmaßnahmen gegen Straßenlärm 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Schaffung von Beschäftigungsmaßnahmen für Ortsansässige</i> ▪ <i>Förderung von Betrieben und Existenzgründern</i>
Soziale Dienste	Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Unterstützung, Einrichtung und Bewirtschaftung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur</i> ▪ <i>Beratungs- und Betreuungsangebote für Mieter</i> ▪ <i>Organisation von Nachbarschaftshilfe und wohnbegleitenden Dienstleistungen</i> ▪ <i>Schaffung von zusätzlichen Angeboten für unterschiedliche Zielgruppen (Jugendliche, Senioren etc.)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Durchführung einer Imagekampagne</i> ▪ <i>gemeinsame Marketingmaßnahmen</i> ▪ <i>Aufbau neuer Kommunikationsstrukturen</i> ▪ <i>Durchführung von Veranstaltungen (z.B. Stadtteilstefte)</i>

Tabelle 3.33: Mögliche Handlungsfelder eines HIDs.³³⁷

Des Weiteren dürfen die im Rahmen eines HIDs wahrgenommenen Funktionen nicht die öffentlichen Aufgaben der Gemeinden im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge beeinträchtigen.³³⁸ Sofern die beabsichtigten Maßnahmen zusätzlich zu den Leistungen der Gemeinde erbracht werden, ist die Erfüllung dieses Gebots unproblematisch. Damit geht allerdings auch einher, dass die Einrichtung eines HIDs nur in Ergänzung zu den herkömmlichen Programmgebieten der Städtebauförderung (u.a. Sanierungsgebiete, § 142 BauGB; Stadumbaugebiete, § 171b Abs. 1 Satz 1 BauGB; Gebiete der Sozialen Stadt, § 171e Abs. 3 BauGB) erfolgen kann. Im Einzelfall wird es sinnvoll sein, bestimmte Instrumente und Programmgebiete miteinander zu kombinieren oder in einer bestimmten Reihenfolge anzuwenden (z.B. die Einrichtung eines HIDs im Anschluss an eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136ff. BauGB zur Weiterführung bestimmter Aufgaben).

Problematischer ist die Situation jedoch, wenn private Initiativen üblicherweise von der Gemeinde erbrachte Leistungen selbst übernehmen möchten, womit sich die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen **Privatisierung öffentlicher Aufgaben** stellt. Grundsätzlich dürfte für keine der in Tabelle 3.32 genannten Maßnahmen eines HIDs ein Privatisierungsverbot bestehen, jedoch sollte die Zulässigkeit stets im konkreten Einzelfall geprüft werden.³³⁹

Zusätzlich gilt es zu bedenken, dass von den durchzuführenden Maßnahmen, zumindest sofern hierfür eine Abgabe erhoben wird, die Gesamtgruppe der betroffenen Eigentümer profitieren muss (Tatbestand der gruppennützigen Verwendung).³⁴⁰ Im Rahmen des Stadumbaus ist das vor allem bei Rückbaumaßnahmen von besonderer Bedeutung, da eine anteilige Finanzierung in einem HID nur dann erfolgen kann, wenn der Rückbau aus städtebaulichen und nicht aus rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommen werden soll.

Mit Blick auf den räumlichen Geltungsbereich eines HIDs, die betroffenen Akteursgruppen sowie die mögli-

³³⁷ Nicht-investive (bzw. investitionsfördernde) Maßnahmen sind in kursiver Schrift wiedergegeben.

³³⁸ Vgl. hierzu bereits Abschnitt 3.6.2.

³³⁹ Vgl. Krüger/Wickel/Kreutz, Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“ vom 29. Juni 2007, S. 26.

³⁴⁰ Vgl. Schuppert, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften vom 21. Mai 2007, S. 49 auf Grundlage von BVerfG, B. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 – NVwZ 2003, S. 1241.

chen Handlungsfelder und Maßnahmen ist bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass das Instrument einen entscheidenden Beitrag für den Stadtumbau liefern kann. Da die Bürgerschaft der Stadt Hamburg als erstes Bundesland ein „**Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen**“³⁴¹ beschlossen hat, welches am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, soll im Folgenden anhand dieses Modells geklärt werden, ob sich weitere Möglichkeiten oder Grenzen für den Einsatz im Stadtumbau ergeben.³⁴²

Gemäß § 1 Satz 1 des Gesetzes besteht das **Ziel** darin, in räumlich abgegrenzten Wohnquartieren (sog. Innovationsquartieren³⁴³) die Wohn- und Lebensqualität zu stärken und zu verbessern und damit eine Stabilisierung und Steigerung der Attraktivität der Quartiere zu erreichen. Mit Blick auf die Zielsetzungen des Stadtumbaus sind inhaltliche Überschneidungen bereits an dieser Stelle unverkennbar: Auch im Stadtumbau geht es darum, die Zukunftsfähigkeit der Stadt durch die Herstellung tragfähiger städtebaulicher Strukturen gezielt zu stärken.³⁴⁴

Die **Einrichtung eines Innovationsquartiers** gliedert sich im Wesentlichen in vier Verfahrensschritte, zu nennen sind hier die Vorbereitungs-, Konkretisierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphase.³⁴⁵

Ausgangspunkt für die **Initiierung** eines HIDs sind in der Regel die privaten Grundstückseigentümer, die auf eigene Initiative eine Verbesserung ihres Wohnquartiers anstreben. Die interessierten Eigentümer bilden daraufhin einen (gesetzlich nicht geregelten) *Lenkungsausschuss*, an dem weitere lokale Akteure (z.B. Mieter, Wohnungsverbände) beteiligt sein können, mit dem Ziel, die weitere Entwicklung des HIDs in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand voranzutreiben.³⁴⁶ Die Aufgaben des Ausschusses liegen u.a. in der Bestimmung der Kernziele der HID-Initiative, einer vorläufigen Gebietsabgrenzung sowie der Erarbeitung eines ersten Entwurfs für ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept. Daneben gilt es festzustellen, ob im Wohnquartier die notwendige Unterstützung für das Vorhaben existiert.

Im Rahmen der **Konkretisierungsphase** wird das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept dann weiter überarbeitet und konkretisiert. Hierzu zählt auch, dass die öffentliche Hand das erstellte Konzept prüft und bereits erste Informationen über die Finanzierung bereitstellt (Grundsteueraufkommen). Sie begleitet den Prozess demnach organisatorisch – wie auch in den anderen Phasen – und übernimmt eine Beratungs- und Kontrollfunktion. Außerdem wird von der Lenkungsgruppe ein geeigneter Aufgabenträger ausgewählt und beauftragt, der über eine ausreichende Qualifikation zur Durchführung der geplanten Maßnahmen verfügt. Das Gesetz bestimmt insoweit, dass die anstehenden Maßnahmen innerhalb eines Innovationsquartiers von einem finanziell ausreichend leistungsfähigem Aufgabenträger übernommen werden sollen, der sich freiwillig der Aufsicht durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt unterwirft (§ 4 HbgGSWI).³⁴⁷ Durch die Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung soll erreicht werden, dass auf die Konzepte eine inhaltliche Kontrolle ausgeübt wird und auch in der Umsetzungsphase eine Überwachung der laufenden Arbeiten stattfindet.³⁴⁸

Auf Grundlage des erarbeiteten Konzeptes und nach Festlegung des Aufgabenträgers muss nun entschieden werden, ob die Einführung eines HIDs tatsächlich erfolgen soll (**Entscheidungsphase**). Hierzu hat der Aufgabenträger bei der Stadt einen formellen Antrag auf Einrichtung eines HIDs zu stellen, der die Zustimmung der Eigentümer von einem Drittel der Anzahl der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke nachweisen kann, deren vom Innovationsquartier erfasste Fläche zugleich mindestens ein Drittel der Gesamtgrundstücksfläche beträgt (sog. *positives Mindestquorum*).

³⁴¹ Das Gesetz wird im Folgenden mit HbgGSWI abgekürzt.

³⁴² Vgl. in Bezug auf eine alternative Strategie einer privat initiierten Lösung beim Wohnungsrückbau *Beermann*, Kooperativer Wohnungsrückbau, S. 159ff.

³⁴³ In Anlehnung an die Definition von *Huber*, DVBl. 2007, S. 466ff., 467 für einen Innovationsbereich gemäß GSED ist ein Innovationsquartier ein auf Antrag für einen bestimmten Zeitraum staatlich festgesetzter räumlicher Bereich mit überwiegender Wohnnutzung, in dem auf Veranlassung der Betroffenen in Eigenorganisation durch einen Aufgabenträger Maßnahmen zur Stabilisierung oder Steigerung der Attraktivität durchgeführt werden, die durch eine öffentliche Abgabe der Grundstückseigentümer finanziert werden.

³⁴⁴ Vgl. hierzu auch die Definition des Begriffes Stadtumbau in Abschnitt 2.1.2.

³⁴⁵ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf in: LT-Drucksache 18/6977 (Hamburg) vom 11.09.2007, S. 11.

³⁴⁶ Vgl. *Gorgol*, Neighbourhood Improvement Districts. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere, S. 78.

³⁴⁷ Hier besteht insoweit ein Unterschied zum Hamburgischen BID-Gesetz, welches bestimmt, dass der Aufgabenträger Mitglied der Handelskammer Hamburg sein muss und sich deren Aufsicht unterwirft (vgl. § 4 HbgGSED). Die notwendige Beauftragung ergibt sich aus dem Umstand, dass das Innovationsquartier selbst keine Rechtspersönlichkeit hat.

³⁴⁸ Zu weiteren Aufgaben und Funktionen in diesem Zusammenhang vgl. *Krüger/Wickel/Kreutz*, Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“ vom 29. Juni 2007, S. 36.

Diese Regelung unterscheidet sich vom Hamburgischen BID-Gesetz insoweit, als dass in diesem lediglich eine förmliche Beteiligung von 15 Prozent der Eigentümer vorgesehen ist.³⁴⁹ Der Grund für das höhere Maß an aktiver Zustimmung der betroffenen Eigentümer eines HIDs wird darin gesehen, dass sich aus der „Betroffenheit der sozialen und kulturellen Lebenswelt eine größere Sensibilität und ggf. Befürchtungen der betroffenen Menschen gegenüber Veränderungen“³⁵⁰ ergeben, die die Komplexität der Maßnahmen erhöht und im Sinne eines Interessenausgleichs möglichst vieler Eigentümer insgesamt eine stärkere Beteiligung voraussetzt. Auch im Zusammenhang mit der Bewältigung des Stadtumbaus erscheint diese höhere positive Zustimmung sinnvoll, da die gemeinsame und abgestimmte Durchführung von Stadtumbauaßnahmen nur funktionieren kann, wenn möglichst viele Betroffene freiwillig mitwirken.

Sofern der Antrag die gestellten Anforderungen erfüllt,³⁵¹ wird er anschließend für den Zeitraum eines Monats öffentlich ausgelegt. Der Senat wird durch Rechtsverordnung zur Einrichtung eines Innovationsquartiers erst dann ermächtigt, wenn nicht mehr als ein Drittel der Eigentümer der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke oder Grundstücksflächen gegen den Antrag Widerspruch einlegen und diese Einsprüche nicht im Rahmen eines Anhörungsverfahrens zurückgenommen oder auf andere Weise erledigt werden (sog. *Ablehnungsquorum*, § 5 Abs. 8 HbgGSWI).

Weitere Bedingung ist, dass sich der Aufgabenträger in einem **öffentlich-rechtlichen Vertrag**³⁵² mit der Stadt verpflichtet hat, die sich aus dem Gesetz und dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen (§ 3 HbgGSWI). Der Vertrag sollte insbesondere Regelungen beinhalten über die Aufgaben und Pflichten des Aufgabenträgers und der Stadt, der Zusammenarbeit zwischen beiden, Haftungsfragen, Datenschutzvorgaben sowie Angaben zur Höhe des Gewinns des Aufgabenträgers³⁵³ und zu Verantwortlichkeiten für etwaig dauerhaft errichtete bauliche Anlagen nach Auflösung des Innovationsbereichs.³⁵⁴ Im Rahmen des Stadtumbaus werden die Vereinbarungen zur Nachnutzung von freigelegten Flächen sein, die sich aufgrund von Rückbaumaßnahmen ergeben haben.

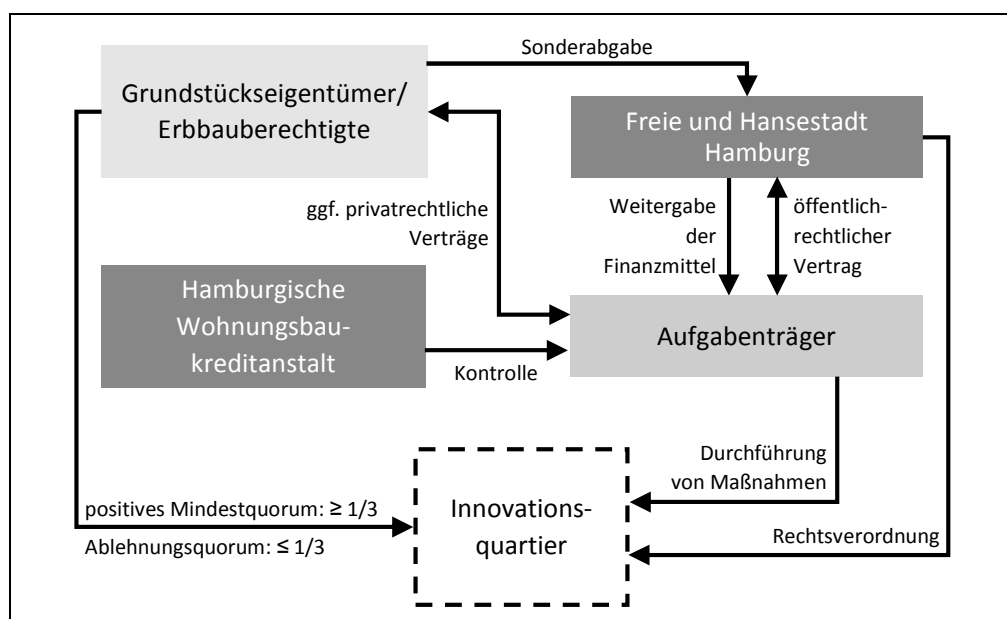


Abbildung 3.46: Organisationsstruktur für ein Innovationsquartier in Hamburg.

Die anschließende **Umsetzungsphase** setzt sich im Wesentlichen aus der Erhebung der Abgaben und Durchführung der einzelnen Maßnahmen zusammen. Die Abgabenerhebung in Form einer *Sonderabgabe* erfolgt

³⁴⁹ Vgl. § 5 Abs. 1 HbgGSED.

³⁵⁰ Vgl. Krüger/Wickel/Kreutz, a.a.O., S. 18.

³⁵¹ Die Aufsichtsbehörde prüft insb., ob der Aufgabenträger die an ihn gestellten Anforderungen erfüllen kann und das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept nicht mit den städtebaulichen Zielen der Stadt im Widerspruch steht, vgl. § 5 HbgGSWI.

³⁵² Zuzustimmen ist hier *Bartholomäi*, BauR 2006, S. 1838ff., 1842, der bereits die in § 3 Abs. 1 HessINGE vorgenommene Zuordnung des Vertrags zum öffentlichen Recht kritisiert, die sich eigentlich erst nach dem konkreten Vertragsgegenstand beurteilen ließe (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.4.3.2). Beispielsweise können durchaus auch Inhalte vereinbart werden, die ausschließlich dem Privatrecht zuzuordnen sind (u.a. Grundstücksbewirtschaftung, Leerstandsmanagement).

³⁵³ Das Gesetz spricht in diesem Zusammenhang lediglich von einem für den Aufgabenträger zu verbleibenden „angemessenen“ Gewinn (§ 7 Abs. 1 Satz 1 HbgGSWI), dessen näheren Konkretisierung es im Rahmen des Vertrags bedarf.

³⁵⁴ Vgl. zu den vertraglichen Regelungsmöglichkeiten weiterhin *Goldschmidt/Taubenek*, fub 2007, S. 164ff., 168.

entsprechend der Ausführungen in Abschnitt 3.6.2. Nach § 7 HbgGSWI errechnet sich die Höhe der Abgabe wiederum als Produkt aus dem Hebesatz und dem nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes festgestellten Einheitswert des jeweiligen Grundstücks. Für den Hebesatz besteht eine Kappungsgrenze von zehn Prozent, die dazu führt, dass die Finanzierung und Durchführung der Maßnahmen nur bis zu einem bestimmten Gesamtbetrag ermöglicht wird. Ob diese Obergrenze im Rahmen von umfangreichen und kostenintensiven Stadtumbaumaßnahmen sinnvoll erscheint, wird sich erst im Zuge der Umsetzung von HIDs in Stadtbaugebieten zeigen. Allerdings dürfte die Grenze allein schon aufgrund der fehlenden Finanzkraft der meisten betroffenen Eigentümer eher deutlich unterschritten werden.

In Fällen, in denen die Zahlung der Abgabe vor dem Hintergrund der tatsächlichen Grundstücksnutzung eine unverhältnismäßige Härte begründen würde, kann nach Einzelfallprüfung durch die Stadt auch eine entsprechende Befreiung bzw. Herabsetzung der Abgabe ermöglicht werden (§ 7 Abs. 4 HbgGSWI).

Vor dem Hintergrund der für alle Eigentümer fälligen Sonderabgabe und dem gesetzlich geregelten Härteausgleich ist festzustellen, dass in Form des Hamburgischen HIDs ein entscheidendes Instrument zur Lösung der Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik im Stadtbau besteht. Folglich können alle Eigentümer zur Finanzierung der anstehenden Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen – sofern sie der Allgemeinheit dienen – herangezogen werden, andererseits besteht die Möglichkeit, besonders benachteiligte Eigentümer (z.B. diejenigen, die sich am Rückbau aktiv beteiligen) von Zahlungen zu befreien.

Nach Festlegung des Innovationsquartiers wird die jährliche Abgabe dann von der Stadt eingezogen und an den Aufgabenträger weitergegeben, so dass dieser mit der **Durchführung der beschlossenen Maßnahmen** beginnen kann. Im Stadtbau dürften die Anforderungen an die durchzuführenden Maßnahmen besonders hoch sein, da nicht nur kleinere Umgestaltungsmaßnahmen, sondern insbesondere großflächige Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen zu erbringen sind. Unter Umständen kann es sogar sinnvoll sein, dass der Aufgabenträger als Immobilienmakler auftritt, in dem er besonders verwahrloste bzw. leer stehende, aber das Stadtbild prägende Wohngebäude erwirbt, saniert und anschließend weiterveräußert.³⁵⁵ Gleiches gilt für brachliegende Flächen, die durch den Aufgabenträger einer neuen endgültigen oder temporären Nutzung zugeführt werden können.

Des Weiteren ist darauf zu achten, dass auch während der Umsetzungsphase eine Modifikation der vereinbarten Maßnahmen möglich bleibt, z.B. bei Änderung der äußeren Rahmenbedingungen. Wesentliche Änderungen werden aber immerzu einer mehrheitlichen Zustimmung des Lenkungsausschusses sowie der Genehmigung der Stadt bedürfen.³⁵⁶

Abgesehen von dem bereits erläuterten öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Stadt und Aufgabenträger bestehen im Laufe der Umsetzungsphase weitere **vertragliche Regelungsmöglichkeiten**, von denen insbesondere die folgenden drei Arten von Bedeutung sind:

1. Der Aufgabenträger kann mit dem Lenkungsausschuss ein sog. *HID-Agreement* schließen, das privatrechtlich dafür sorgt, dass die im öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Stadt und Aufgabenträger ausgearbeiteten Regelungen zur Beteiligung des Lenkungsausschusses einzuhalten sind.³⁵⁷
2. Es können *privatrechtliche Vereinbarungen* zwischen dem Aufgabenträger und einzelnen Eigentümern geschlossen werden. Eine Anwendung im Rahmen des Stadtbaus ergibt sich z.B. daraus, dass die Eigentümer zwar zur Finanzierung von Rückbaumaßnahmen gezwungen werden können, nicht jedoch zur Durchführung von Maßnahmen auf den eigenen Grundstücken. Verträge können hier eine rechtliche Absicherung liefern, in dem sich die Eigentümer zum Rückbau innerhalb einer bestimmten Frist verpflichten.
3. Der Aufgabenträger kann die Wahrnehmung seiner Aufgaben auch auf einen Dritten übertragen (§ 4 Abs. 3 HbgGSWI). Hierbei handelt es sich dann um einen *Werkvertrag* (§§ 631ff. BGB), in dem sich ein Subunternehmer zur Durchführung bestimmter Tätigkeiten (z.B. Durchführung von Bauarbeiten, Erstellung von Gutachten und Plänen) verpflichtet.³⁵⁸

³⁵⁵ Vorbild könnten hier die erfolgreichen Ansätze bei BIDs in den USA sein: "The most ambitious BIDs have acted as property developers, buying and repairing empty or abandoned buildings and vacant sites within their area and selling and leasing them on favourable terms both to BID members and those interested in relocating to the city centre." Vgl. *Symes/Steel*, *Town Planning Review* 2003, S. 301ff., 305.

³⁵⁶ Vgl. *Gorgol*, *Neighbourhood Improvement Districts*. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere, S. 80.

³⁵⁷ Ebenda.

³⁵⁸ Vgl. zur Übertragung der Aufgabenwahrnehmung an Dritte weiterhin *Schuppert*, *Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten*, S. 75.

Die Rechtsverordnung zur Einrichtung eines Innovationsquartiers tritt nach § 10 HbgGSWI am Ende der in ihr vorgesehenen Laufzeit, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Verkündung, außer Kraft. Die Verlängerung der Laufzeit ist unter denselben Voraussetzungen wie die Neueinrichtung eines Innovationsquartiers möglich (§ 10 Abs. 3 HbgGSWI).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es sich bei einem Housing Improvement District aus rechtlicher Sicht um eine **Mischform aus kooperativen und hoheitlichen Elementen** handelt (vgl. Tabelle 3.34).³⁵⁹ Zwar geht beim Hamburgischen Gesetz die Gründungsinitiative von den Eigentümern im Gebiet aus, doch erfolgt die weitere Verfahrensabwicklung (Einrichtung, Beauftragung des Aufgabenträgers, Umsetzung und Überwachung, Abgabenerhebung) im Rahmen gesetzlicher Vorschriften, bei denen die Gemeinde in der Regel „das letzte Wort“ hat. Der hoheitliche Charakter manifestiert sich insbesondere dadurch, dass einzelne Grundstückseigentümer nach erfolgter Einrichtung eines HIDs zur anteiligen Maßnahmenfinanzierung gezwungen werden können, obwohl sie im Vorfeld gegen die Einrichtung gestimmt haben. Folglich handelt es sich bei dem neuen städtebaulichen Instrument weniger um eine gleichberechtigte öffentlich-rechtliche Partnerschaft als vielmehr um eine hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation,³⁶⁰ die sich u.a. aus der öffentlichen Kontrollfunktion ergibt.

Hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesetzesgrundlage („HID-Gesetz“) ▪ Sonderabgabe für alle Eigentümer ▪ gesetzlich vorgesehener Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen Stadt und Aufgabenträger ▪ Überwachung und Kontrolle des Aufgabenträgers ▪ zeitliche Befristung des Innovationsquartiers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gründungsinitiative von Seiten der Eigentümer ▪ keine gesetzlich geregelte Organisation der privaten Akteure untereinander bzw. zur Stadt ▪ einvernehmliche Lösungen in Bezug auf <ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen- und Finanzierungskonzept - Auswahl des Aufgabenträgers

Tabelle 3.34: HID als Erscheinungsform zwischen privater Initiative und hoheitlicher Flankierung.

3.6.4 Leistungsfähigkeit der Selbstorganisationsinstrumente

Nach erfolgter Darstellung des BID- und HID-Ansatzes soll nachstehend eine **erste Beurteilung der Leistungsfähigkeit** der neuartigen Kooperationsform zwischen Gemeinde, Geschäftsleuten und Grundstückseigentümern vorgenommen werden. Das zentrale Erkenntnisinteresse richtet sich hierbei auf die Frage, welche Möglichkeiten und Grenzen bzw. Chancen und Risiken mit der Implementierung verbunden sind, und zwar insbesondere vor dem Hintergrund des Einsatzes im Rahmen des Stadtumbaus.

Zunächst ist festzustellen, dass sich das Instrumentarium bisher zwar nicht als Selbstläufer herausgestellt hat, sich aber dennoch zahlreiche BIDs in den in Abschnitt 3.6.2 genannten Bundesländern in der Gründungs- und Umsetzungsphase befinden³⁶¹ und sich die Einrichtung nach erster Beurteilung auch bewährt.³⁶² HIDs stehen dagegen noch am Anfang ihrer Entwicklung, soweit ersichtlich ist bisher in noch keinem Wohnquartier Deutschlands eine Festsetzung erfolgt.³⁶³ Damit bleibt für beide Ansätze allerdings auch festzuhalten, dass sich die privaten Initiativen folglich (noch) nicht auf die von den Schrumpfungerscheinungen am meisten betroffenen Regionen, nämlich die der neuen Bundesländer, erstrecken. Passen demzufolge BID bzw.

³⁵⁹ Kersten spricht in Bezug auf die rechtlich gleichgestellten BIDs auch von einem „Regulierungsinstrument, das private Initiative mit staatlichem Zwang verbindet.“, vgl. ders., UPR 2007, S. 121ff., 128.

³⁶⁰ Vgl. Schuppert, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, S. 16-27.

³⁶¹ Zu nennen sind hier insb. die sich schon in der Umsetzung befindlichen BIDs „Neuer Wall“, „Sachsentor Bergedorf“ und „Wandsbek“ in Hamburg, die vier Giessener BIDs „Seltersweg“, „Katharinenviertel“, „Marktquartier“ und „Theaterpark“ in Hessen sowie die PACT-Maßnahme „Flensburger Innenstadt“ in Schleswig-Holstein.

³⁶² Vgl. hierzu u.a. LT-Drucksache 18/6978 (Hamburg) vom 11.09.2007, S. 2: „[...] sich das GSED als Konzept sehr gut bewährt hat, [...]“.

³⁶³ Die Stadt Hamburg hat mit der für Ende 2008 beabsichtigten Einrichtung eines HIDs in der von Abwärtstrends gekennzeichneten Großwohnsiedlung Steilshoop mittlerweile eine Vorreiterrolle übernommen. Vom Erfolg dieser privaten Initiative dürfte es abhängen, ob das Modell der HIDs ähnlich dem BIDs eine zügige bundesweite Verbreitung erfährt.

HID und Stadtumbau nicht zusammen?

Auf den ersten Blick sind mit der Einrichtung von Selbstorganisationsinstrumenten in der beschriebenen Form durchaus vielfältige **Vorteile und Chancen** verbunden, die mit einem erfolgreichen Stadtumbau einhergehen können. Zu nennen sind der im Rahmen des Stadtumbaus geforderte Planungsansatz „von unten“, der sich aus der notwendigen Eigeninitiative der privaten Akteure ergibt, der weite Einsatzbereich auf alle Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren, ohne dabei wie z.B. bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme auf das Vorliegen städtebaulicher Missstände abzustellen,³⁶⁴ sowie die schnelle Umsetzbarkeit der geplanten Maßnahmen, die sich aus dem auf maximal fünf Jahre begrenzten Zeitrahmen der Initiative ergibt (städtebauliche Sanierungsmaßnahme: ca. 15 Jahre). Im Vergleich zu freiwilligen Standortgemeinschaften ergeben sich insbesondere dann Vorteile, wenn es sich um investitionsintensive Stadtumbaumaßnahmen handelt, die infolge des zumeist geringen Organisationsgrads freiwilliger Initiativen mit diesen in der Regel nicht zu realisieren sind. Allerdings muss auch hier ein gewisses Maß an übereinstimmenden Interessen der lokalen Akteure zu verzeichnen sein, da ansonsten die erforderliche Zustimmungquote nicht erreicht werden kann.

Ein weiterer gewichtiger Vorteil ist, dass das Problem des Vorteils- und Lastenausgleichs im Stadtumbau dadurch gelöst wird, dass sich nach erfolgter Einrichtung alle Grundstückseigentümer und Gewerbetreibenden an der Finanzierung der mehrheitlich beschlossenen Maßnahmen beteiligen müssen. Wie in Abschnitt 3.4.4.4 dargelegt, ist dieser Aspekt insbesondere bei Rückbaumaßnahmen von großer Bedeutung. Jedoch dürfte es sich im Rahmen eines HIDs als äußerst schwierig erweisen, die umliegenden Wohnungseigentümer zu überzeugen, sich an der anteiligen Finanzierung eines Rückbaus auf fremden Grundstücken zu beteiligen. Auf der anderen Seite kann aber auch der Eigentümer des für den Abriss in Betracht kommenden Grundstücks nicht zur Duldung des Eingriffs in sein Eigentum gezwungen werden. Damit wird sich die Anreizwirkung vieler HID-Maßnahmen lediglich auf solche erstrecken, im Rahmen derer ein Wertsteigerungspotential z.B. in Form eindeutiger Vermietungsargumente gesehen wird (z.B. Conciergendienste) bzw. die sich aus einem gemeinsamen Leidensdruck heraus ergeben (z.B. mangelhaftes Parkraumangebot).³⁶⁵

Ansonsten ist vor dem Hintergrund des inhaltlichen Anwendungsbereichs festzustellen, dass es zahlreiche Überschneidungen zwischen den BID/HID-Maßnahmen und den in Abschnitt 2.5.1 aufgezeigten Stadtumbaumaßnahmen gibt. Der Aufbau neuer Kommunikationsstrukturen, die Bereitstellung sozialer Dienste sowie die Durchführung von (investiven) Bau- und (nicht-investiven) Managementaufgaben stellen Handlungsfelder dar, die auch im Rahmen des Stadtumbaus von erheblicher Bedeutung sind. Ganz konkret zählen hierzu z.B. Grundrissänderungen bei Geschäften und Bürogebäuden, ein Leerstandsmanagement zur Neuvermietung bzw. Zwischennutzung von leer stehenden Ladenlokalen oder der Aufbau eines Gestaltungskonzeptes für den gesamten Bereich (u.a. Platz- und Fassadengestaltung).

Als **nachteilig** gegenüber anderen städtebaulichen Instrumenten erweist sich, dass ein BID bzw. HID gar kein gemeindliches Steuerungsinstrument im engeren Sinne darstellt, da es zur Initiierung einer je nach BID/HID-Gesetzgebung unterschiedlich großen Anzahl an unterstützenden privaten Betroffenen bedarf. Die Gemeinde kann den Gründungsprozess in Form von Informations- und Beratungsleistungen lediglich wohlwollend unterstützen, eine Einrichtung aber nicht vorschreiben.³⁶⁶

Gegebenenfalls auftretende Bedenken, dass die geplanten standortbezogenen Maßnahmen überwiegend im gewinnorientierten Interesse der Grundstückseigentümer und Gewerbetreibenden liegen dürften und damit weniger im öffentlichen Interesse der Gemeinde, können allerdings dadurch entkräftet werden, dass die Maßnahmen gemäß § 171f Satz 1 BauGB auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts durchgeführt werden müssen. Die Gemeinwohlverantwortung der Gemeinde bleibt folglich für die Entwicklung des Gemeindegebietes als Ganzes ebenso unberührt wie die Verantwortung für jene, die gegen die Einrichtung gestimmt oder sich gar nicht erst beteiligt haben.³⁶⁷

Das notwendige freiwillige Engagement einer gewissen Anzahl an privaten Akteuren kann allerdings nicht als alleinige Begründung für den bisher fehlenden Einsatz von BIDs und HIDs im Rahmen des Stadtumbaus erhalten. Auch wenn an dieser Stelle lediglich Vermutungen angestellt werden können, so dürften insbesonde-

³⁶⁴ Vgl. § 136 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

³⁶⁵ So zu Recht *Vöcks*, Housing Improvement Districts. Ein innovativer Ansatz zur kommunal-alternativen Stadtentwicklung?, S. 60.

³⁶⁶ Vgl. ebenda, S. 97.

³⁶⁷ Zutreffend: *Krautzberger*, DVBl. 2008, S. 337ff., 343.

re zwei Gründe dafür verantwortlich sein, dass sich die privaten Initiativen mit hoheitlicher Flankierung in Stadtumbaugebieten (noch) nicht durchgesetzt haben. Zum einen sind - wie in dieser Arbeit in Abschnitt 3.3 bereits aufgezeigt wurde - in von städtebaulichen Funktionsverlusten gekennzeichneten Stadtumbaugebieten Maßnahmen ohne den z.T. erheblichen Einsatz von Städtebauförderungsmitteln oftmals nicht möglich. Da die Finanzierung der Maßnahmen aber rein privat erfolgt, also den Grundstückseigentümern obliegt, ist ein Zustandekommen von BIDs und HIDs in wirtschaftlich äußerst schwachen Gebieten, z.B. in Umstrukturierungsgebieten mit hoher Leerstandsquote, eher unwahrscheinlich.³⁶⁸ Die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden verfügen in diesen Gebieten schlichtweg über zu wenig Kapital, um einer Sonderabgabe zustimmen zu können, die sich zusätzlich zu der bereits vorhandenen Steuerlast (kommunale Abgaben, Straßenbeiträge etc.) ergibt.³⁶⁹ Vor diesem Hintergrund hat die BID-erfahrene Stadt New York (USA) beispielsweise eine Grenze von 20 Prozent Leerstand gezogen, bei deren Überschreitung kein BID mehr eingerichtet werden darf.³⁷⁰

Zudem erweist es sich auch als nachteilig, dass die Zahlung bereits vor Durchführung der Maßnahmen anfällt, also ohne die Gewissheit auf einen Erfolg des sich noch im Aufbau befindlichen Instrumentariums.

Des Weiteren kann in Bezug auf den BID- bzw. HID-Ansatz als hinderlich angesehen werden, dass sich der Gründungsprozess, aber auch die weitere Prozesssteuerung, als relativ aufwendig zeigen.³⁷¹ Bestehende Stadtmarketinginitiativen, Grundstückeigentümerinitiativen und Erfahrungen mit Public Private Partnership-Modellen sind hier von Vorteil, in vielen Gebieten, die sich für die Durchführung privater standortbezogener Maßnahmen eignen, allerdings nicht vorhanden. Zudem besteht im Rahmen der Initiierung eines BIDs/HIDs die Gefahr, dass im Vorfeld Investitionen für eine Bestandsaufnahme, die Organisations- und Konzeptentwicklung sowie sonstiger Anschubmaßnahmen getätigt werden müssen, die sich bei negativer Abstimmung nicht rechnen.

Insgesamt liefert Tabelle 3.35 in Gestalt einer SWOT-Analyse einen Überblick über die Stärken (*Strengths*) und Schwächen (*Weaknesses*) sowie die Chancen (*Opportunities*) und Gefahren (*Threats*) einer BID- bzw. HID-Implementierung.

Zusammenfassend kann vor dem Hintergrund der in diesem Abschnitt gewonnenen Überlegungen trotz der genannten Schwächen festgehalten werden, dass die Selbstorganisationsinstrumente auch im Rahmen des Stadtumbaus eine **wirkungsvolle Funktion zur Finanzierung stadumbaubedingter Maßnahmen** erlangen können, und dies aus mehreren Gründen:

1. Die verfassungsmäßigen Bedenken des Instrumenteneinsatzes sind mittlerweile ausgeräumt.³⁷²
2. Das mögliche Gebietsspektrum erstreckt sich auf alle Problemgebiete des Stadtumbaus.³⁷³
3. Das Problem des Vorteils- und Lastenausgleichs im Stadtumbau ist dadurch gelöst, dass sich nach erfolgreicher Einrichtung alle Eigentümer an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligen (keine Trittbrettfahrer).
4. Die durch eine fest geregelte Abgabenerhebung über mehrere Jahre gegebene Finanzierungssicherheit führt insgesamt zu einer besseren Planbarkeit der Stadtumbaumaßnahmen.
5. Die gemeinsame und abgestimmte Vorgehensweise unter den Eigentümern führt zu Kostenvorteilen im Vergleich zu Insellösungen.

Die **Leistungsfähigkeit** des Instruments zur Aktivierung, Einbindung und Stärkung privaten Engagements wird allerdings beschränkt bleiben auf mittlere bis größere³⁷⁴ Erhaltungs- oder Umstrukturierungsgebiete,

³⁶⁸ Die Folge wäre eine verschärfte sozialräumliche Polarisierung zwischen Gebieten, die sich ein BID „leisten“ können, zu Lasten schwacher Gebiete. Vgl. Ruther-Mehlis/Weber, RaumPlanung 120/121 (2005), S. 127ff., 128.

³⁶⁹ Vgl. hierzu bereits Friesecke, fub 2006, S. 56ff., 63.

³⁷⁰ Vgl. hierzu New York City Department of Small Business Services (Hrsg.), Starting a Business Improvement District. A step-by-step guide, S. 9: "The ability to generate adequate assessment revenue is dependent upon the current economic activity in the district. Therefore, BIDs are best situated in areas that are economically stable, and do not exhibit vacancy rates in excess of 20 %."

³⁷¹ Vgl. hierzu ausf. und speziell für Hamburg: Binger/Büttner/Klimach, RaumPlanung 126/127 (2006), S. 131ff.

³⁷² Kritisch hierzu in Bezug auf BIDs: Schutz/Köller, ZfBR 2007, 649ff.

³⁷³ Vgl. Abschnitt 2.5.2.1.

³⁷⁴ So Heinze, RaumPlanung 130 (2007), S. 17ff., 19.

- deren Abwärtsprozess sich noch in keinem allzu hohen Problemdruck niedergeschlagen hat (niedrige Leerstandsquote) und damit noch ausreichende finanzielle Reserven vorhanden sind,³⁷⁵
- in denen ein gewisses Maß an gleichartigen Interessen der Grundeigentümer vorhanden ist (Interes-senhomogenität),
- in denen die Investitionssummen und die Anzahl der Akteure so hoch sind, dass freiwillige Initiativen scheitern sowie
- in Gebieten, die eine Vielzahl an engagierten, mindestens aber aktivierbaren Eigentümern vorwei-sen.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beitrag zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler, gestalterischer und sozialer Hinsicht ▪ Förderung der Eigeninitiative und des Bürgerenga-gements (Planungsansatz „von unten“) ▪ koordinierte Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren ▪ Beseitigung des „Trittbrettfahrereffektes“ (Finanzie-rungsgerechtigkeit) ▪ Kosten- und Aufwandsreduzierung durch gemein-same und abgestimmte Vorgehensweise ▪ Finanzierungssicherheit der Maßnahmen durch planbare Sonderabgaben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geringe praktische Erfahrung in Deutschland ▪ kein Steuerungsinstrument der Gemeinde, da die Initiative von den privaten Akteuren ausgeht ▪ hoher Aktivierungsaufwand ▪ aufwändiger Gründungsprozess (ca. zwei Jahre) ▪ erhöhter Bürokratieaufwand gegenüber freiwilligen Initiativen (u.a. aufgrund der Abgabenerhebung) ▪ Abgabenerhebung bereits vor Durchführung der Maßnahmen
Chancen	Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung der Funktionsfähigkeit des Gebietes im Standortwettbewerb mit anderen Stadtteilen ▪ Erhalt bzw. Erhöhung der Immobilienwerte und der Mieten ▪ Erhöhung der Kundenfrequenz und damit verbun-dene Umsatzsteigerung (BID) ▪ Steigerung des Gemeinschaftsgefühls im Gebiet, erhöhte Gebietsidentifikation ▪ geringer Zeitrahmen bzgl. der Maßnahmenumset-zung (max. fünf Jahre), fortlaufende Verlängerungen möglich 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ schleichende Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Räume ▪ innerstädtische Verlagerung der Problemfelder (u.a. Leerstandssituation)³⁷⁶ ▪ Zeit- und Kostenaufwand in der Gründungsphase, der bei Ablehnung des BIDs/HIDs anfallen kann ▪ übertriebene Erwartungshaltung der Grundstückseigentümer ▪ Implementierung nur in Gebieten „die es sich leisten können“: Verschärfung der sozialräumlichen Polari-sierung

Tabelle 3.35: SWOT-Analyse von Selbstorganisationsinstrumenten (formelle private Initiativen).³⁷⁷

Aus dieser Betrachtung heraus ist dem Eingangsstatement von *Davy* zu Beginn des Abschnitts 3.6 uneingeschränkt zuzustimmen: In einer Vielzahl an von städtebaulichen Funktionsverlusten gekennzeichneten Gebieten bedarf es einer Kooperation „mit Krallen“,³⁷⁸ die im Wesentlichen durch zweierlei erreicht werden kann. Zum einen durch die in diesem Abschnitt untersuchten privat initiierten Instrumente mit hoheitlicher Flankierung, zum anderen aber auch durch das bereits im Abschnitt 3.5.4.3 beschriebene Kaskadenprinzip der Stadtumbauregelungen, im Zuge dessen die Gemeinde beim Scheitern von konsensualen Lösungen hoheitliche Instrumente „in der Hinterhand“ behält. Hierzu zählt u.a. die Stadtumbausatzung, die Durchsetzung von städtebaulichen Geboten sowie als „ultima ratio“ die Enteignung.

Insgesamt weisen private Initiativen zur Stadtentwicklung gemäß § 171f BauGB folglich eine wichtige **Ergänzungsfunktion** gegenüber rein kooperativen oder rein hoheitlichen Instrumenten auf, deren tatsächliche Bedeutung für den Stadtumbau sich in der Praxis allerdings noch zeigen muss.

³⁷⁵ Ähnlich auch *BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost, S. 149.

³⁷⁶ Vgl. *Martini*, DÖV 2008, S. 10ff., 16: „Sollen „housing improvement disitrics“ vor allem in sozial sensiblen *banlieues* ihre Wirkung entfalten, erin- nert ihr Lösungsansatz ein klein wenig an den Münchhausen’schen Versuch, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu hieven. Sie vermögen so- ziale Probleme in andere Stadtteile verschieben, diese aber nicht lösen.“

³⁷⁷ Vgl. speziell zur Bewertung von BIDs ausf. bereits *Friesecke*, fub 2006, 56ff., 63f., *Heiß*, Wozu Business Improvement Districts?, S. 91ff. sowie *Ru- ther-Mehlis/Weber*, RaumPlanung 120/121 (2005), S. 127ff., 127f.

³⁷⁸ Vgl. *Davy*, vhw Forum Wohneigentum 2005, S. 67ff., 70.

3.7 Instrumenteller Paradigmenwechsel im Zuge des Stadtumbaus

„Vertragsförmige oder gesellschaftsrechtliche Regelungen (Kooperationsverträge, gemeinsame privat-öffentliche Projektgesellschaften, Städtebauliche Verträge) und die vorausgehenden Aushandlungsprozesse haben neben öffentlich-rechtlichen Instrumenten (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Baugenehmigung, Umlegung, Sanierungs- und Entwicklungssatzungen) weiter an Bedeutung gewonnen, ohne jedoch letztere ersetzen zu können.“
Stephan Reiß-Schmidt 2006³⁷⁹

3.7.1 Von der imperativen zur konsensualen Steuerung

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass im Hinblick auf das städtebauliche Instrumentarium für den Stadtumbau ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat, der auf eine stärker privat mitgestaltete Stadterneuerung zielt. Als Beleg für diesen „instrumentellen Paradigmenwechsel“ können insbesondere die neueren Ansätze im BauGB seit dem Jahr 2004 gesehen werden; zu nennen sind hier:

- die Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB,
- die Maßnahmen der Sozialen Stadt gemäß § 171e BauGB sowie
- die privaten Initiativen zur Stadtentwicklung gemäß § 171f BauGB.

Allen drei Ansätzen ist gemeinsam, dass sie in hohem Maße auf kooperative und im Speziellen konsensuale Regelungen mit den Eigentümern und Bewohnern der Problemgebiete zielen, auch wenn die Verantwortung der städtebaulichen Planung weiterhin bei den Gemeinden liegt. Damit vollzieht sich folglich auch im Rahmen des städtebaulichen Instrumentariums eine Akzentverschiebung von Government zu Governance,³⁸⁰ ohne jedoch das traditionelle Verständnis imperativer Steuerung gänzlich in Frage zu stellen. Vielmehr ist durch die neuen Rechtsinstrumente eine Zunahme an Handlungsoptionen (bzw. Interaktionskonstellationen, vgl. Abbildung 3.47) zu konstatieren, die vor allem auf eine Mobilisierung privater Investitionen und Förderung eigentümergeleiteter Kooperationen bei knapper werdenden finanziellen Ressourcen der Gemeinden zielt.

	„kooperativer“ Stadtumbau		Konkurrenz- beziehung	„hoheitlicher“ Stadtumbau
Interaktions- struktur	Heterarchie, Netzwerk		autonome Stadtumbau- akteure	Über-/Unter- ordnungs- verhältnis
Interaktions- modi	Kommunikation, Verhandlung		Wettbewerb	Ge- und Verbote, Anweisungen, Anreize
Entscheidungs- modi	Kompromiss o. Konsens	Mehrheits- entscheidung	Sieg des Überlegenen	einseitige Entscheidung
prägende Akteursgruppen	Bürger	Wirtschaft		Gemeinde

Abbildung 3.47: Interaktionskonstellationen im Stadtumbau.³⁸¹

In Anbetracht der Tatsache, dass es sich beim Stadtumbau wie in Kapitel 2 beschrieben um einen Prozess handelt, bietet sich auch eine Unterscheidung nach den einzelnen Prozessabschnitten an. Im Hinblick auf die dazugehörigen Rechtsinstrumente ergibt sich für die „Reinformen“ eines kooperativen bzw. hoheitlichen Stadtumbaus folgendes Bild (vgl. Tabelle 3.36).

³⁷⁹ Reiß-Schmidt, PNDonline IV/2006, S. 1ff., 4.

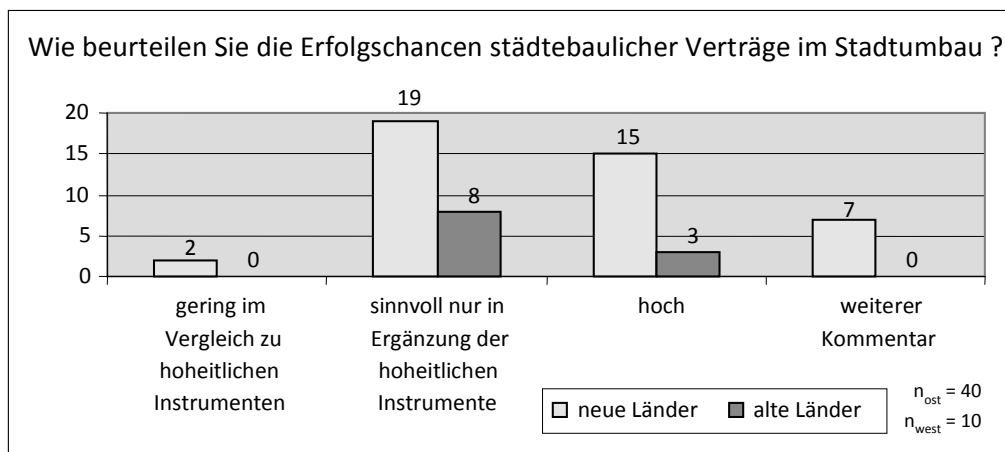
³⁸⁰ Vgl. hierzu bereits ausf. Abschnitt 2.3.3.

³⁸¹ In Anlehnung an eine Abb. von Benz für Interaktionskonstellationen im modernen Staat, in ders., Der moderne Staat, S. 168.

Prozessabschnitt	kooperativer Stadtumbau	hoheitlicher Stadtumbau
Planung	städtebauliches Entwicklungskonzept	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ städtebaulicher Rahmenvertrag ▪ Bebauungsplanung <ul style="list-style-type: none"> - vorhabenbezogener B-Plan mit Durchführungsvertrag 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächennutzungsplanung ▪ Bebauungsplanung <ul style="list-style-type: none"> - einfacher B-Plan - qualifizierter B-Plan - B-Plan der Innenentwicklung
Plansicherung		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veränderungssperre ▪ Zurückstellung von Baugesuchen ▪ Vorkaufsrechte
Planverwirklichung	eivernehmliche amtliche Umlegung	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ private Umlegung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umlegung gem. §§ 45 bis 84 BauGB
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadtumbauvertrag ▪ verwaltungsaktersetzender Vertrag (z.B. Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarung) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadtumbausatzung ▪ Erhaltungssatzung ▪ Städtebauliche Gebote ▪ Enteignung
Erschließung ³⁸²	Erschließungsvertrag gem. § 124 BauGB	gemeindliche Erschließung
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ öffentliche Mittel (insb. Bund-Länder-Städtebauförderung) und Finanzhilfen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mischfinanzierung ▪ private Finanzierung (z.B. im Rahmen von BIDs/HIDs) 	

Tabelle 3.36: Instrumente des kooperativen und hoheitlichen Stadtumbaus im Vergleich.

Die Tabelle verdeutlicht eindrucksvoll, dass trotz des in Abschnitt 3.4 nachgewiesenen Zuwachses in der Anwendung kooperativer Handlungsformen in der kommunalen Praxis nicht davon ausgegangen werden kann, dass die einseitig hoheitliche Steuerung obsolet würde. Einen Beleg hierfür liefert die durchgeführte schriftliche Befragung, bei der die Mehrzahl der antwortenden Städte und Gemeinden in Bezug auf die **Erfolgschancen vertraglicher Regelungen** im Stadtumbau angegeben hat, dass diese nur sinnvoll in Ergänzung der hoheitlichen Instrumente sind (vgl. nachstehende Abbildung).

Abbildung 3.48: Erfolgchancen städtebaulicher Verträge im Rahmen des Stadtumbaus, eigene Erhebung.³⁸³

Unter Einbeziehung der Expertengespräche kann sogar die Aussage abgeleitet werden, dass die Gemeinde im Rahmen des Stadtumbaus erst dann wirklich kooperationsfähig ist, wenn sie aus einer starken Position heraus handelt. Nur eine solche Gemeinde ist auch in der Lage, Wohnungsunternehmen bzw. gesellschaftliche Akteure zur Kooperation zu veranlassen. Um es mit *Fritz Scharpfs* Worten auszudrücken: Kooperationen sind viel versprechend, wenn der Staat – im vorliegenden Fall die Gemeinde – „im Schatten der Hierarchie“ verhandelt,³⁸⁴ folglich also regulative Zwangsmittel im Hintergrund stehen, mit denen die (Stadtumbau-) Maßnahmen notfalls hoheitlich durchsetzbar sind. Will man noch weiter zurückgehen, so lassen sich sogar

³⁸² Die Erschließung wurde in der vorliegenden Arbeit nicht behandelt, da sich keine Unterschiede im Zuge der Stadtumbauplanung ergeben.

³⁸³ Vgl. zur Beantwortung der Frage 13 ausf. Anhang B.2.

³⁸⁴ Vgl. hierzu u.a. *Scharpf*, PVZ 1991, S. 621ff., 629.

Bezüge zu *Thomas Hobbes* „Leviathan“ feststellen, dessen Ansichten *Robert Axelrod* in seinem Werk „The Evolution of Cooperation“ folgendermaßen zusammenfasste:³⁸⁵

“He [Anmerk.: Thomas Hobbes] argued, that before governments existed, the state of nature was dominated by the problem of selfish individuals who competed on such ruthless terms that life was “solitary, poor, nasty, brutish, and short” (Hobbes 1651/1962, p. 100). In his view, cooperation could not develop without a central authority, and consequently a strong government was necessary.”

In der Stadtumbaupraxis ist diesbezüglich allerdings zu konstatieren, dass die Gemeinden allein schon infolge ihrer finanziellen Situation zumeist nicht ausreichend stark sind, um sich gegenüber finanzstarken Investoren langfristig Steuerungsmöglichkeiten bewahren zu können. Bestes Beispiel sind an dieser Stelle die städtebaulichen Gebote, deren Anordnung aus den in Abschnitt 3.5.3.4 dargelegten Gründen regelmäßig scheitert.

3.7.2 Entscheidungsregeln und Prüfungsstufen für den Instrumenteneinsatz

Angesichts der Vielzahl an analysierten Instrumenten und städtebaulichen Gesamtmaßnahmen für den Stadtumbau stellt sich die Frage nach der Wahl des geeigneten Steuerungskonzeptes bzw. des passenden Steuerungsinstrumentes für die im Einzelfall vorliegenden Problem- und Beteiligtenkonstellationen. Die Gemeinde hat im Einzelfall zu entscheiden, wann eine intensive bodenrechtliche Steuerung durch die Gemeinde unerlässlich ist und wann bzw. unter welchen Voraussetzungen sie von einseitig hoheitlichen Anordnungen abzusehen hat. Durch die Gemeinde ist daher stets zu prüfen, mit welchem Instrument die Steuerungsaufgabe des Stadtumbaus zulässigerweise erfüllt werden kann.

Zur Beurteilung der Wahl des „richtigen“ Instruments bzw. der „richtigen“ städtebaulichen Maßnahme kommt dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** (Übermaßverbot³⁸⁶) eine entscheidende Bedeutung zu. Der verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich geregelte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 GG) abgeleitet und ist heute allgemein anerkannt.³⁸⁷ Bereits in den 1960er Jahren formulierte das BVerfG zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als „übergreifende Leitregel staatlichen Handelns“³⁸⁸ wie folgt:³⁸⁹

„In der Bundesrepublik Deutschland hat der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtlichen Rang. Es ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, im Grunde bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist.“

Seine Ausprägung erfährt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in einer Vielzahl von Spezialgesetzen, z.B. in den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder (vgl. Art. 4 BayPAG - Polizeiaufgabengesetz), im Strafgesetzbuch (vgl. § 62 StGB) oder im Bundesimmissionsschutzgesetz (vgl. § 17 Abs. 2 BImSchG). Im städtebaulichen Normenwerk fehlt hingegen eine ausdrückliche Regelung. Da es sich jedoch um eine formale Entscheidungsregel handelt, die das Verhältnis zwischen den rechtlich relevanten Auswirkungen staatlichen Handelns und seiner Zwecksetzung beschreibt (Zweck-Mittel-Relation)³⁹⁰, ist gleichwohl jedes hoheitliche Handeln und damit auch jede städtebauliche Maßnahme daran auszurichten.

Die hoheitliche (hier: städtebauliche) Maßnahme darf danach im Hinblick auf den verfolgten Zweck nicht über das erforderliche und geeignete Maß hinaus unangemessen in Rechtspositionen des Bürgers eingreifen; Mittel und Zweck dürfen also nicht außer Verhältnis zueinander stehen.³⁹¹ Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der damit auch auf das gemeindliche Handeln im Stadtumbau bzw. den damit verbundenen Instrumenteneinsatz zu übertragen ist, erfordert nach der Rechtsprechung des BVerfG eine **drei-stufige Prüfung**, der eine Phase der Zielbestimmung vorgelagert ist (0.). Es ist zu prüfen, ob das eingesetzte Mittel (1.) geeignet, (2.) erforderlich und (3.) angemessen ist, um den angestrebten Zweck zu erreichen.

³⁸⁵ Vgl. *Axelrod*, *The Evolution of Cooperation*, S. 4.

³⁸⁶ Mitunter wird als Synonym für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der ältere Begriff „Übermaßverbot“ verwandt.

³⁸⁷ Vgl. *Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 4 Rn 23.

³⁸⁸ Vgl. BVerfG, B.v. 5.3.1968 – 1 BvR 579/67 – NJW 1968, S. 979ff., 981.

³⁸⁹ Vgl. BVerfG, B.v. 15.12.1965 – 1 BvR 513/65 – NJW 1966, S. 243ff., 243. Erstmals hat sich das BVerfG bereits im Jahr 1958 ausf. mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auseinandergesetzt, vgl. BVerfG, B.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 – NJW 1958, S. 1035 (Apothekenurteil).

³⁹⁰ Vgl. *Voßkuhle*, *JuS* 2007, S. 429ff., 429.

³⁹¹ Vgl. ebenda sowie speziell hinsichtlich der Anwendung im Baurecht: *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, *BauGB Vorb §§ 85-122 Rn 10*.

(0.) Legitimer Zweck

Zunächst ist herauszuarbeiten, welchen Zweck (Ziel) die Gemeinde verfolgt und welche Mittel (städtebauliche Instrumente) sie dafür einsetzen will. Dabei darf die Gemeinde nur legitime und damit rechtlich zulässige Zwecke verfolgen. Hierzu zählt z.B. die Behebung städtebaulicher Missstände durch eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme, da Ziel und Zweck der Sanierung in § 136 BauGB explizit genannt sind. Denkbar ist aber auch die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen, durch die erhebliche städtebauliche Funktionsverluste beseitigt werden können (§ 171a Abs. 2 BauGB). Insgesamt haben die Abschnitte 3.2 bis 3.6 zahlreiche legitime Zwecke aufgezeigt, die im Rahmen des Stadtumbaus verfolgt werden können.

Nicht legitim wäre z.B. eine hoheitliche Maßnahme, bei der die Gemeinde ihre hoheitliche Entscheidung allein von einer wirtschaftlichen Gegenleistung abhängig macht (Kopplungsverbot).³⁹²

(1.) Geeignetheit

Bei der Prüfung der Geeignetheit ist zu fragen, ob mit dem Mittel der angestrebte Zweck erreicht bzw. gefördert werden kann (Tauglichkeit).³⁹³ Wie oben bereits erwähnt, ist zur Beseitigung städtebaulicher Missstände die städtebauliche Sanierungsmaßnahme geeignet, aber auch bestimmte Stadtumbaumaßnahmen gemäß § 171a BauGB, die die Behebung von städtebaulichen Funktionsverlusten zum Ziel haben. Nur begrenzt geeignet wäre dagegen der Erlass einer Erhaltungssatzung gemäß § 172 BauGB, da diese zwar die der Stadterhaltung dienenden Sanierungsziele langfristig sichern kann, damit allerdings keine städtebaulichen Problemlagen beseitigt.

(2.) Erforderlichkeit

Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn sie die von mehreren geeigneten Maßnahmen mildeste ist. Das Kriterium der Erforderlichkeit verlangt demnach, von den möglichen Maßnahmen diejenige zu wählen, die den Adressaten und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt. Erforderlich ist das Mittel folglich, wenn kein anderes gleich geeignetes, aber weniger belastendes Mittel zur Verfügung steht (Gebot des mildesten Mittels, des geringst möglichen Eingriffs).³⁹⁴

Bereits in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist das Kriterium der Erforderlichkeit genannt, wonach die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung *erforderlich* ist. Die Erforderlichkeit von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist grundsätzlich anhand der planerischen Konzeption der Gemeinde zu beurteilen.³⁹⁵ Private Interessen der betroffenen Bürger oder wirtschaftliche Gründe einzelner Eigentümer rechtfertigen allein demnach nicht die Aufstellung eines Bauleitplans, außer entsprechende Planungen werden von städtebaulichen Gründen getragen.

Im Rahmen des Stadtumbaus wird sich die Erforderlichkeit regelmäßig aus dem städtebaulichen Entwicklungskonzept (Stadtumbaukonzept) der Gemeinde ergeben, das in diesem Fall die planerische Grundlage bildet und anhand der vorhandenen Problemlagen und festgelegten Strategien Aufschluss über die durchzuführenden Stadtumbaumaßnahmen liefert. Bei den hierfür vorgesehenen Instrumenten hat die Gemeinde jedoch auch bereits im Vorfeld zu prüfen, welches Instrument die geringsten Beeinträchtigungen mit sich bringt. Sie hat also verschiedene Steuerungsalternativen gegenüberzustellen, die gleichsam zur Zielerreichung geeignet sind. Beispielsweise wird eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zur Wiedernutzung einer brachliegenden Fläche nicht erforderlich sein, sofern die angestrebten Ziele und Zwecke auch durch städtebauliche Verträge erreicht werden können. In § 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB ist dieser Vorrang ausdrücklich genannt.

(3.) Angemessenheit

Im Rahmen der dritten Prüfungsstufe, der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit), ist zu fragen, ob die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe steht.³⁹⁶ Erforderlich ist hierbei also eine Abwägung zwischen den Auswirkungen für den Betroffenen einerseits und den entgegenstehenden öffentlichen Interessen andererseits.³⁹⁷

³⁹² Vgl. zum Kopplungsverbot bei öffentlich-rechtlichen Verträgen ausf. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 56 Rn 16ff. sowie Abschnitt 3.4.3.4.

³⁹³ Vgl. *Voßkuhle*, JuS 2007, S. 429ff., 430. Vgl. hierzu auch BVerfG, B.v. 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 – NJW 2006, S. 1939ff., 1941 m.w.N.

³⁹⁴ Vgl. ebenda.

³⁹⁵ So *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB § 1 Rn 26.

³⁹⁶ Vgl. zuletzt BVerfG, B.v. 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 – NJW 2006, S. 1939ff., 1941 m.w.N.

³⁹⁷ Vgl. *Voßkuhle*, JuS 2007, S. 429ff., 430.

Von der Angemessenheit eines Stadtumbauvertrages kann beispielsweise grundsätzlich dann ausgegangen werden, wenn ein Vergleich zwischen Leistung und Gegenleistung ergibt, dass der Wert der ausgetauschten Leistungen in etwa ausgeglichen ist.³⁹⁸ Dies dürfte bei einem Rückbauvertrag z.B. der Fall sein, wenn die Durchführung des Rückbaus einer baulichen Anlage vom Eigentümer innerhalb einer bestimmten Frist durchgeführt wird, ihm aber ein finanzieller Zuschuss gewährt wird.³⁹⁹

Aufbauend auf den obigen Ausführungen liefert die nachstehende Abbildung ein zusammenfassendes Prüfungsschema hinsichtlich der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Stadtumbau.

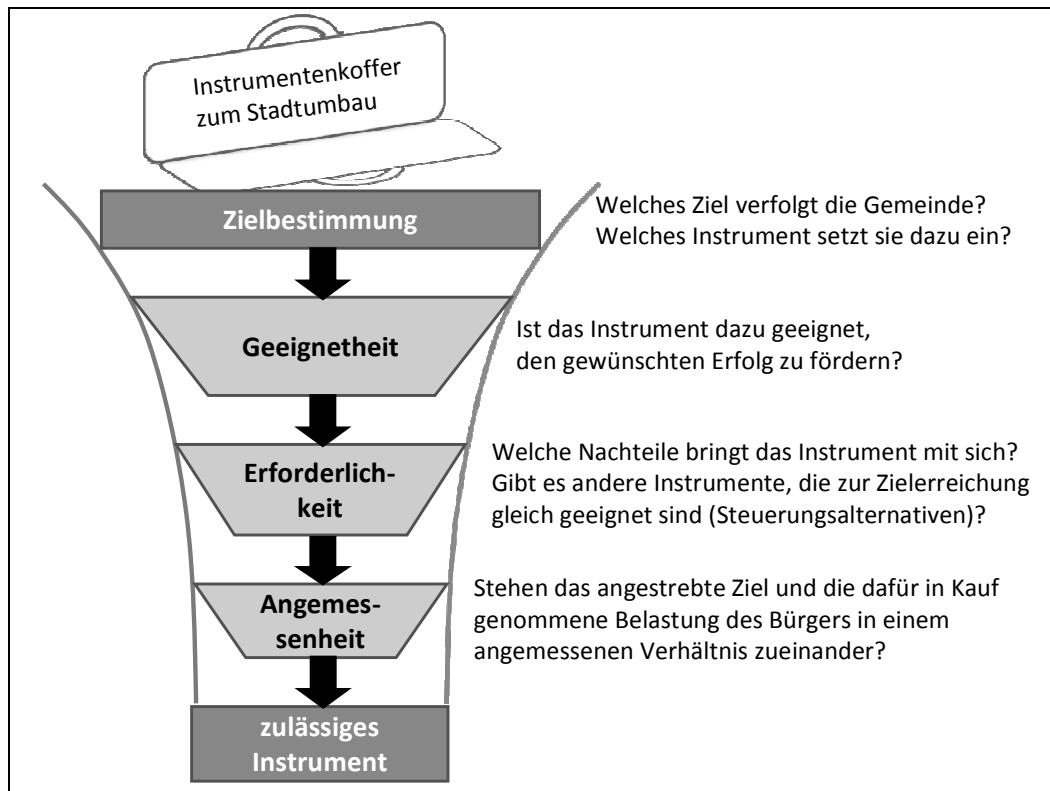


Abbildung 3.49: Zur Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Stadtumbau.

Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann die **Enteignung** demnach immer nur das letzte zum Einsatz kommende Instrument (*ultima ratio*) darstellen. Im Vorfeld der Anwendung sind daher alle Maßnahmen zu prüfen, die eine geringere Eingriffsintensität aufweisen (Versuch des freihändigen Erwerbs, § 87 Abs. 2 BauGB, Hinwirkung auf eine Einigung zwischen den Beteiligten, § 110 BauGB).

Im Sinne der nach dem Kaskadenprinzip⁴⁰⁰ aufgebauten Regelungen zum Stadtumbau ist eine Enteignung erst dann zulässig, wenn die Gemeinde vorher die Möglichkeiten einer vertraglichen Einigung ausgelotet hat (§ 171c BauGB) sowie ein aufgrund einer Stadtumbausatzung (§ 171d BauGB) nach § 171b BauGB festgelegtes Stadtumbaugebiet bezeichnet hat. Der Eingriff zum Erhalt oder zur Beseitigung einer baulichen Anlage darf jedoch nur erfolgen, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen auf Grundlage des von der Gemeinde aufgestellten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder eines Sozialplans zu sichern (§ 171d Abs. 3 BauGB).⁴⁰¹

Die Optimierungsentention stellt eine **Ermessensentscheidung der Gemeinde** dar, bei der sicherlich auch ökonomische Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Demnach wird die Gemeinde versuchen, ein vorgegebenes Ziel mit einem möglichst geringen Einsatz an Mitteln zu verwirklichen, ggf. werden bestimmte notwendige Ziele aufgrund fehlender (finanzieller oder personeller) Mittel auch gar nicht umsetzbar sein.⁴⁰²

³⁹⁸ So Labbé/Bühning, BayVBl. 2007, S. 289ff., 292.

³⁹⁹ Vgl. zur Angemessenheit von Verträgen ausf. Abschnitt 3.4.3.4.

⁴⁰⁰ Vgl. zum Kaskadenprinzip ausf. Abschnitt 2.1.3 m.w.N.

⁴⁰¹ Vgl. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 85 Rn 8 sowie Abschnitt 3.5.3.2.

⁴⁰² Allein der Verwaltungsaufwand bei der Überwachung einer weniger belastenden Alternativmaßnahme rechtfertigt indes nicht den Rückgriff auf ein härteres Mittel. Vgl. BayVGh, U.v. 15.3.2006 - 8 B 03.3360 - BayVBl. 2006, S. 635f.

In der Stadtumbaupraxis ergeben sich häufig dadurch Probleme, dass keine präzise Formulierung der Ziele und Zwecke erfolgt, vor allem aber dadurch, dass nicht nur ein Ziel, sondern ein Bündel an Zielen mit einem Instrument gemeinsam verwirklicht werden soll. Damit bestehen bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung methodische Schwierigkeiten, die umso größer werden, je komplexer der Regelungsgegenstand ist. Da die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als Schranke des gemeindlichen Handelns aber Gegenstand einer gerichtlichen Nachprüfung sein kann, ist den Gemeinden dringend zu raten, die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.⁴⁰³ Dennoch wird es keinen Königsweg auf der Suche nach dem optimalen Instrumentarium für den Stadtumbau geben, die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Mittel wird in einem hohen Maße vom jeweiligen Einzelfall abhängig bleiben.

3.7.3 Leitbild des responsiven Stadtumbaus

Hinter der in Abschnitt 3.7.2 beschriebenen Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips steckt ein Leitbild, das der Gesetzgeber bereits bei der Konzipierung der Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d BauGB vor Augen hatte. Demnach soll im Rahmen der Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen eine **kaskadenmäßige Konkretisierung gemeindlichen Handelns** derart erfolgen, dass die Gemeinde zunächst im Sinne eines konsensualen, hoheitliche Instrumente vermeidenden Vorgehens die Möglichkeiten einvernehmlicher Lösungen mit den Eigentümern und Bewohnern ausloten soll (Subsidiaritätsprinzip).⁴⁰⁴ Erst wenn konsensuale Regelungen, z.B. im Form des Abschlusses von Stadtumbauverträgen gemäß § 171c BauGB, nicht zustande kommen, eröffnet § 171d BauGB die Möglichkeit des Erlasses einer Stadtumbausatzung, im Rahmen deren Geltungsbereichs wiederum als härtestes Mittel die Enteignung zulässig sein kann (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB). Damit ist allerdings auch der Aussage von *Krautzberger* nicht uneingeschränkt zuzustimmen, der in einem aktuellen Beitrag zum Planungsrecht und Stadtumbau noch folgende Sätze formuliert:⁴⁰⁵

„Das Städtebaurecht ist auf kein bestimmtes städtebauliches Leitbild fixiert. Deshalb kann für die Umsetzung der mit dem Stadtumbau zusammenhängenden Fragen auf das gesamte Instrumentarium des BauGB zurückgegriffen werden.“

Weitet man das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf das gesamte Spektrum der im Stadtumbau zum Einsatz kommenden Lenkungs- und Steuerungsmechanismen aus, so lässt sich das umschriebene Leitbild auch als **„responsiver“⁴⁰⁶ Stadtumbau** bezeichnen, das gekennzeichnet ist durch ein abgestuftes Steuerungsverhalten der Gemeinde mit den Stufen Information, Überzeugung, Drohung und Zwang. Damit greift die Gemeinde nur dort und insoweit ein, wie es erforderlich und sinnvoll ist. Eine erhebliche Zwangsgewalt im Hintergrund führt dazu, dass ein kooperatives und eigenverantwortliches Verhalten der Bürger gefördert wird und im Idealfall eine Problemlösung durch Aushandlungsprozesse erfolgen kann. Beim responsiven Stadtumbau ist damit die „Aktion“ der Gemeinde immer auf die „Reaktion“ des vom Stadtumbau betroffenen Bürgers abgestimmt, erst als letzte Stufe steht die Anwendung imperativer Steuerungsformen als wirksames Druckmittel.

Soweit ersichtlich wurde das responsive Steuerungsleitbild unter der Bezeichnung „responsive law“ (responsives Recht“) von *Nonet* und *Selznick* im Jahr 1978 entwickelt,⁴⁰⁷ eine Weiterentwicklung erfolgte durch *Ayres* und *Braithwaite* 1992, die schließlich den Begriff „responsive regulation“ (responsive Regulierung) geprägt haben.⁴⁰⁸ Beide Autorengruppen sehen in Gestalt einer angedrohten Sanktionierung („enforced self-regulation“) eine Art Mischform zwischen den traditionellen Steuerungsformen der imperativen Steuerung („command regulation“) und gesellschaftlichen Steuerung („self-regulation“).⁴⁰⁹ Im deutschsprachigen Raum haben dagegen *Bizer et al.* erstmalig im Jahre 2002 die Vorzüge einer responsiven Regulierung umfassend

⁴⁰³ Vgl. BVerfG, B.v. 19.12.2002 - 1 BvR 1402/01 - NVwZ 2003, S. 727.

⁴⁰⁴ Vgl. diesbzgl. bereits Abschnitt 3.5.2.4 sowie *Krautzberger*, DVBl. 2008, S. 337ff., 340.

⁴⁰⁵ Vgl. *Krautzberger*, in: IBA-Büro (Hrsg.), Die anderen Städte, IBA Stadtumbau 2010, Bd. 5: Instrumente, S. 36ff., 37.

⁴⁰⁶ Response = (Sprachw.), durch einen Reiz ausgelöstes und bestimmtes Verhalten. Vgl. *Duden*, Das Fremdwörterbuch.

⁴⁰⁷ Vgl. *Nonet/Selznick*, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law, S. 73ff.

⁴⁰⁸ Vgl. *Ayres/Braithwaite*, Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate.

⁴⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 35ff. Die Begriffe „Steuerung“ und „Regulierung“ sollen im Folgenden synonym verwandt werden, da auch die Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis keine eindeutige Unterscheidung vornimmt.

aufgezeigt, und zwar als analytischen Ansatz zur Gesetzesfolgenabschätzung.⁴¹⁰

Drei Jahre später erfolgte schließlich durch *Davy* eine Übertragung des Steuerungsmodus der responsiven Regulierung auf den Stadtumbau, der die „enforcement pyramid“ von *Ayres* und *Braithwaite* zu einer **Umsetzungspyramide** mit nach der Eingriffsintensität abgestuften Instrumenten für den Stadtumbau umformte (vgl. Abbildung 3.51).⁴¹¹ Hierbei stehen die kommunikativen Instrumente (u.a. Bürgerversammlung, Stadtumbauvertrag) als Mittel des geringstmöglichen Eingriffs am unteren Ende der Pyramide. Falls die Bürger zu einer freiwilligen Mitwirkung am Stadtumbau nicht bereit sind und auch moralische Appelle nicht wirken, können ökonomische Anreize z.B. in Form von Fördermitteln oder Steuererleichterungen helfen, um diese dennoch für die Lösung der anstehenden städtebaulichen Probleme zu gewinnen. Ist eine Kooperationsbereitschaft auch hiernach nicht gegeben, kann schließlich auf Ge- und Verbote und als letztes Mittel die Enteignung zurückgegriffen werden, um die Steuerungsziele zu erfüllen. *Davy* spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Kooperation mit Krallen“, da regulative Interventionen bei einem responsiven Stadtumbau weiterhin notwendig bleiben.⁴¹²

Die privaten Initiativen zur Stadtentwicklung in Form von BIDs oder HIDs bilden eine Mischform zwischen den beschriebenen Stufen, da es sich hierbei um eine staatliche Flankierung privater Selbstorganisation handelt. Die Eigenmotivation eines gewissen Prozentsatzes an Eigentümern liefert den Ausgangspunkt für ein hoheitliches Verfahren, bei dem sich schließlich alle Eigentümer im entsprechenden Gebiet an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligen müssen (Lösung des Vorteils- und Lastenausgleichs).

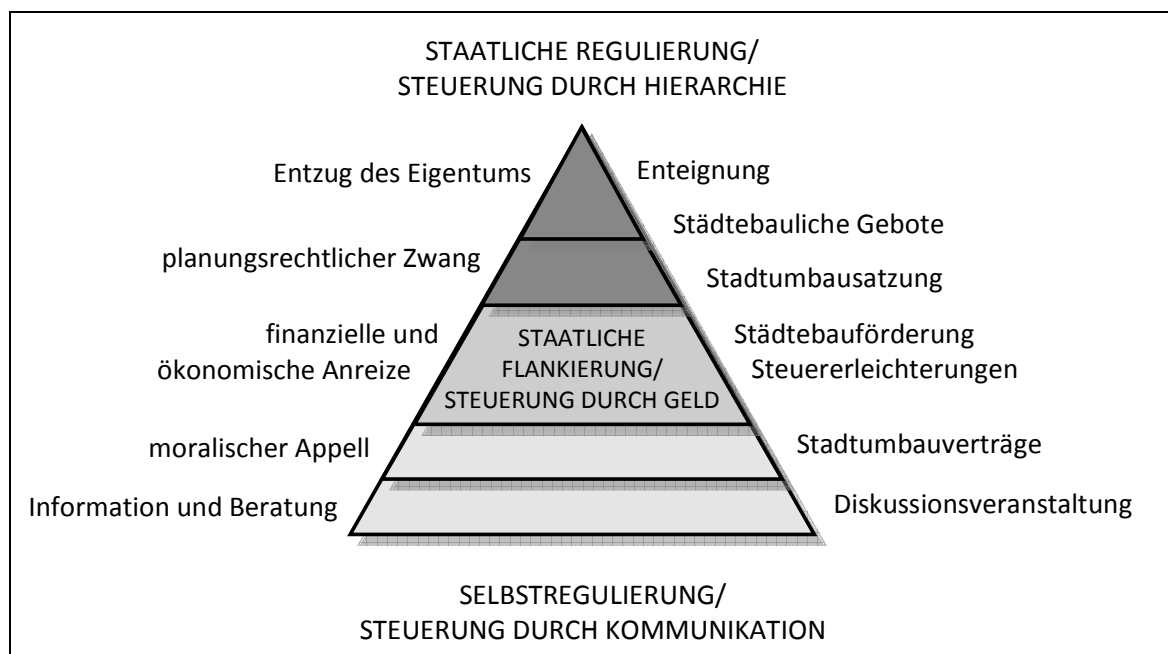


Abbildung 3.50: Die Umsetzungspyramide des responsiven Stadtumbaus in Anlehnung an *Davy* und *Ayres/Braithwaite*.⁴¹³

Mit Blick auf die Abbildung 3.50 können damit folglich wieder die drei Steuerungsebenen Kommunikation, Geld und Recht unterschieden werden, die die Grundlage für die ersten Abschnitte des dritten Kapitels bilden und im aufgezeigten Zusammenspiel ausreichende Handlungsoptionen für die Gemeinde zur optimalen Steuerung des Stadtumbaus geben.

Mit den Worten des Soziologen *Karl-Otto Hondrich* kann auch folgende Formulierung gewählt werden:⁴¹⁴

⁴¹⁰ Vgl. *Bizer/Führ/Hüttig (Hrsg.)*, Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung.

⁴¹¹ Vgl. zur enforcement pyramid *Ayres/Braithwaite*, Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate, S. 39 und zur Umsetzungspyramide *Davy*, vhw Forum Wohneigentum 2005, S. 67ff., 70.

⁴¹² Vgl. *Davy*, vhw Forum Wohneigentum 2005, S. 67ff., 70.

⁴¹³ Anmerkung zur Abb.: Die dargestellten städtebaulichen Instrumente stellen lediglich einen Ausschnitt aus dem für den Stadtumbau zur Verfügung stehenden Instrumentenkanon dar.

⁴¹⁴ Zitiert nach *Vowe*, in: *Bizer/Führ/Hüttig (Hrsg.)*, Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, S. 167ff., 171.

„Geld, Moral und Macht stehen zueinander wie Schere, Stein und Papier in dem bekannten Kinderspiel. Alle drei setzen einander wechselseitig voraus – keines kann auf Dauer dominieren. Wenn man nur auf eines setzt, wird man berechenbar und verliert.“

Betrachtet man das Prinzip des responsiven Stadtumbaus am Beispiel der Stadtumbauregelungen gemäß §§ 171 a bis d BauGB etwas näher, so ergibt sich nachfolgendes Bild (vgl. Abbildung 3.51).

Zur Flankierung der kommunikativen Instrumente können gemäß Artikel 9 Abs. 2 VV-Städtebauförderung 2008 Fördermittel des Programms „Stadtumbau“ u.a. eingesetzt werden für die Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie die Bürgerbeteiligung, aber auch im Rahmen der (anteiligen) Finanzierung von Aufwertungs- und/oder Rückbaumaßnahmen durch Stadtumbauverträge. Erst wenn einvernehmliche Lösungen, ggf. nach Schaffung von finanziellen Anreizen, nicht zustande kommen, darf die Gemeinde auf hoheitliche Handlungsformen zurückgreifen, in diesem Fall auf den Erlass einer Stadtumbausatzung und – als ultima ratio – die Enteignung.

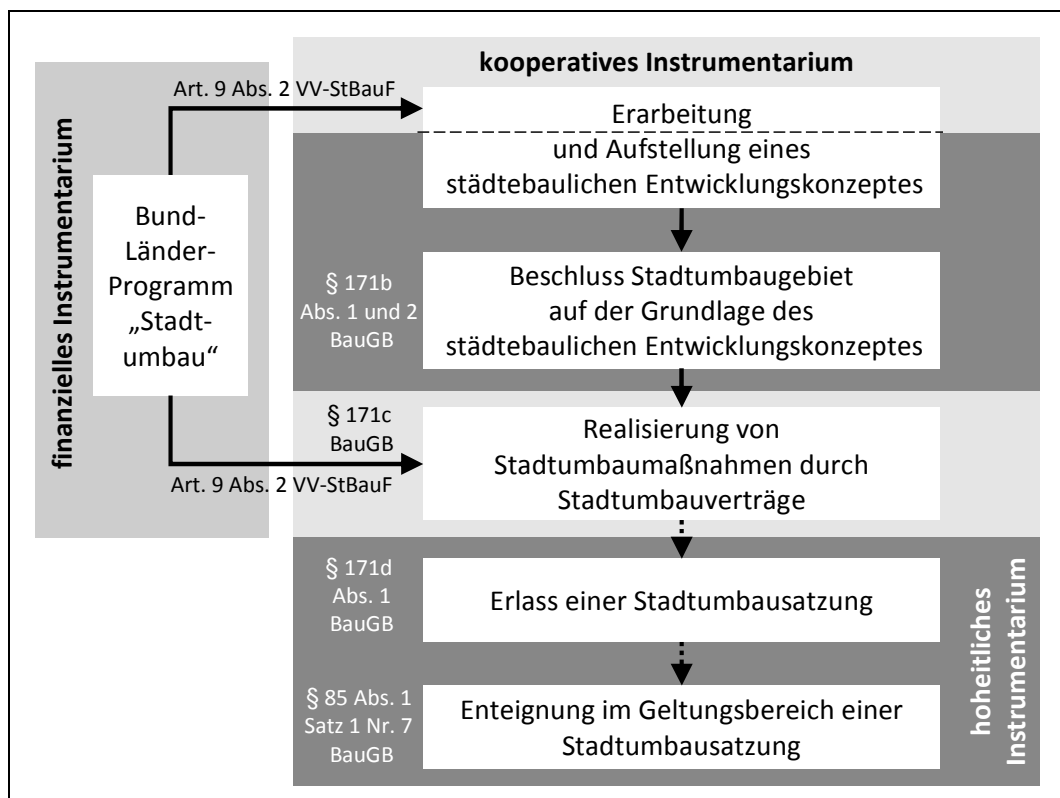


Abbildung 3.51: Der responsive Stadtumbau in seiner konkreten Ausprägung.

Abbildung 3.51 macht deutlich, dass es für eine erfolgreiche Bewältigung des Stadtumbaus eines ausgewogenen **Instrumentenmixes** bedarf, der an der Eigenmotivation der Stadtumbaubetroffenen ansetzt, aber in Gestalt einer responsiven Regulierung auch imperative Steuerungsmodelle in der Hinterhand behält.

Die stadtumbaubedingten Neuregelungen des Gesetzgebers (Stadtumbauregelungen gemäß §§ 171a bis d BauGB, Maßnahmen der Sozialen Stadt gemäß § 171e BauGB, private Initiativen zur Stadtentwicklung gemäß § 171f BauGB) stellen damit nur Ergänzungen zum vorhandenen und zumeist hoheitlichen Instrumentarium dar, die die Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren weiter verbessern können.

3.8 Fazit „Städtebauliches Instrumentarium für den Stadtumbau“

„Gerade im Stadtumbau ist das Zusammenspiel kooperativer und hoheitlicher Umsetzungsinstrumente besonders bedeutsam.“
Benjamin Davy 2006⁴¹⁵

Die vorangegangenen Abschnitte haben den Nachweis erbracht, dass zur Steuerung des Stadtumbaus verschiedenartige Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen. In der Praxis wird es sich regelmäßig um eine Kombination aus den Steuerungsformen Recht, Geld, Information, Beteiligung sowie Kooperation handeln, die im Folgenden in thesenhafter Form nochmals zusammengefasst werden:

I. Planungsinstrumente

- Das *städtebauliche Entwicklungskonzept* stellt die wichtigste planerische Grundlage für den Stadtumbau dar. Es enthält nicht nur fundierte Analysen zur städtebaulichen Wirklichkeit, sondern zeigt den konzeptionellen Rahmen einer auf Langfristigkeit angelegten Stadtentwicklung auf, in dem es Leitbilder formuliert, Entwicklungsziele festlegt sowie städtebauliche Strategien und Maßnahmen definiert, bei denen eine räumliche, zeitliche und inhaltliche Schwerpunktsetzung erfolgt.
- Da sich der *Flächennutzungsplan* an den zukünftigen Bedürfnissen der Gemeinde orientieren soll, spiegelt er die sich verändernden Rahmenbedingungen, soweit sie prognostizierbar sind, sehr gut wieder und kann durch sparsame Flächenausweisungen einen entscheidenden Beitrag für die Innenentwicklung und einen nachhaltigen Stadtumbau liefern.
- Im Fall einer oftmals anzutreffenden fehlenden Nachfrage nach Bauland wird der *Bebauungsplan* in Stadtumbaugebieten nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, auch wenn er in Form des neu eingeführten Bebauungsplans der Innenentwicklung eine Funktionsstärkung erfahren hat. Sollte eine Bebauungsplanung im Zuge umfangreicher Umstrukturierungen oder Neuentwicklungen dennoch von Nöten sein, so sind etwaige Entschädigungsansprüche der Grundeigentümer zu berücksichtigen. Die Kalkulation von möglichen Planungsschäden gilt insbesondere für die Rücknahme von rechtskräftigen Bebauungsplänen infolge der Aufhebung bzw. Reduzierung von baulichen Nutzungen.

II. Förder- und Anreizinstrumente

- Geld bzw. *finanzielle und ökonomische Anreize* bilden das zentrale Steuerungsinstrument für den Stadtumbau. Um die bisher als überwiegend erfolgreich zu beurteilende Stadtumbauförderung nicht zu gefährden, wird es auch zukünftig erheblicher Anstrengungen bedürfen, eine ausreichende Finanzierung des Stadtumbaus zu ermöglichen sowie eine zielgerichtete Umsetzung der Förderangebote sicherzustellen. Eine wesentliche Zielsetzung sollte darin bestehen, weiteres privates Kapital zu mobilisieren, was z.B. durch die Schaffung von zusätzlichen Investitionsanreizen erreicht werden kann.

III. Kommunikative und im Speziellen konsensuale Instrumente

- *Kommunikative Formen und Verfahren*, die der Verständigung und Vermittlung in Bezug auf die unterschiedlichen Akteurskonstellationen im Stadtumbauprozess dienen, sind für eine erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus unerlässlich. Neben der Steuerung durch Information und Beteiligung führt insbesondere die kooperative (Fein-)Steuerung des Stadtumbaus durch informelles, vertragliches bzw. gesellschaftsrechtliches Handeln zu einer gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteursgruppen, und damit zu einem Plus an Steuerungsfähigkeit und situationsgerechten Einzelfalllösungen.
- Durch Kodifizierung des *Stadtumbauvertrags* in § 171c BauGB steht dem Stadtumbau eine umfangreiche Palette möglicher Vertragsgegenstände zur Verfügung, die in der Praxis eine zunehmende Verbreitung erfahren. Stadtumbauverträge – wie andere Verträge auch – können nur dort als Steuerungsinstrument angewandt werden, wo eine Konsensbereitschaft auf Seiten der Vertragspartner erzielbar ist. Voraussetzungen für den erfolgreichen Einsatz vertraglicher Regelungen sind insbesondere die Bereitschaft der Eigentümer (bisher zu-

⁴¹⁵ Vgl. Davy, Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg, S. 135.

meist nur bei geringer Zahl der Eigentümer im Stadtumbaugebiet praktiziert), eine frühzeitig erfolgte und kontinuierliche Zusammenarbeit der Gemeinde mit diesen sowie ein gutes Vertragsmanagement, welches zu rechtssicheren Vereinbarungen führt.

Unter Beachtung dieser Aspekte verfügen Stadtumbauverträge über eine hohe Steuerungseffizienz im Stadtumbau und tragen außerdem zur Akzeptanzsteigerung stadumbaubedingter Maßnahmen bei.

IV. Hoheitliche Instrumente

- Sofern die Stadtumbauplanung hinreichend konkretisiert ist und die Voraussetzungen für die Beantragung bzw. den Erlass gegeben sind, kann sich auch im Rahmen des Stadtumbaus eine Anordnung der Plansicherungsinstrumente anbieten (*Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen, Vorkaufsrechte*). Bei den Vorkaufsrechten ist aufgrund der oftmals hohen Kosten für die Gemeinde im Vorfeld des Erlasses zu überprüfen, ob die entsprechenden Gelder bereitstehen oder bereitgestellt werden können.
- Im Zusammenhang mit der Planverwirklichung kann in seltenen Fällen die *klassische Umlegung* zum Einsatz gelangen, und zwar insbesondere bei umfangreichen Neugestaltungen der Grundstücksstruktur. Anwendungsbeispiele sind vor allem in Umstrukturierungs- sowie in Neuentwicklungsgebieten zu sehen. Die *vereinfachte Umlegung* ist ein effizientes Instrument für die erforderliche Neuordnung von Grundstücksverhältnissen, sofern nur kleinere Stadtumbaugebiete oder Teile davon mit einfachen bodenordnerischen Aufgaben umgestaltet werden sollen. Dem konsensualen Charakter des Stadtumbaus folgend, ist das Instrument der *Enteignung* als schärfstes Eingriffsmittel nur als ultima ratio einzusetzen, und zwar dann, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. Die *Erhaltungssatzung* bietet den Gemeinden im Rahmen der Steuerung des Stadtumbaus einen erheblichen Spielraum, Bestand und Struktur von Gebäuden bzw. von Bewohnern und Nutzern bestimmter Gebäude zu erhalten und zu gestalten. Die Funktion der *städtebaulichen Gebote* besteht dagegen vor allem in ihrer Signalwirkung für den Eigentümer. Durch die Androhung der Durchsetzung können die Eigentümer in Stadtumbaugebieten dazu aufgefordert werden, die alsbaldige Durchführung bestimmter Bau-, Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen aus städtebaulichen Gründen vorzunehmen. Aufgrund der eingeschränkten Anwendungsvoraussetzungen sowie finanzieller Risiken für die Gemeinden kam es bisher allerdings nur in wenigen Fällen zum konkreten Einsatz, so dass über eine Weiterentwicklung des Instrumentariums nachzudenken ist.

V. Städtebauliche Gesamtmaßnahmen

- Unter den hoheitlichen Instrumenten kann die *städtebauliche Sanierungsmaßnahme* unzweifelhaft als das für die Bewältigung des Stadtumbaus am Besten geeignete Instrumentarium angesehen werden. Sofern die erforderlichen Stadtumbaumaßnahmen nicht auch mit milderem Mitteln erreicht werden können, sprechen der umfangreiche räumliche Anwendungsbereich, weit reichende Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde sowie die praktischen Erfahrungen mit dem Instrumentarium für eine Anwendung des Sanierungsrechts in Stadtumbaugebieten. Vorteile gegenüber vertraglichen Lösungen ergeben sich insbesondere bei komplexen Akteurs- und Problemkonstellationen (u.a. heterogene Eigentümerstrukturen, umfangreiche Maßnahmen), Nachteile unter Umständen infolge der zumeist langen Verfahrensdauer (ca. 15 bis 20 Jahre).
- Die *städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* stellt insbesondere zur Wiedernutzung von Brachflächen ein funktionsfähiges Instrument dar, mit dem relevante Aufgaben der Innenentwicklung und des Stadtumbaus mit umfassender Steuerungsmöglichkeit der Gemeinde realisiert werden können. Anwendungshemmnisse können sich jedoch daraus ergeben, dass die Gemeinde aufgrund einer angespannten Haushaltslage nicht in der Lage ist, die Finanzierung der Maßnahme sicherzustellen, vor allem vor dem Hintergrund des flächendeckenden Grunderwerbs.
- Die *Stadtumbauregelungen* der §§ 171a bis d BauGB geben den idealtypischen Ablauf zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen vor, in dem sie in Gestalt eines Stufenmodells den generellen Vorrang konsensueller Lösungen vor Zwangsmitteln betonen. Festzustellen ist allerdings auch, dass es in der Praxis in bestimmten Fällen an der notwendigen Konsensbereitschaft für den Abschluss von Stadtumbauverträgen mangelt, eine daran anschließende striktere Vorgehensweise in Form der Stadtumbauesatzung aber auch nicht erfolgt. Somit scheinen mit den Neuregelungen zum Stadtumbaurecht noch Defizite verbunden zu sein, die einen vielfachen Rückgriff auf andere Instrumente notwendig machen.

- Städtebauliche *Maßnahmen zur sozialen Stadt* kommen für die Fälle in Betracht, in denen insbesondere nicht-bauliche Stadtumbaumaßnahmen durchgeführt werden sollen, die der Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Stadtteilen dienen.
- Des Weiteren kann der Abschluss einvernehmlicher (vertraglicher) Lösungen im Rahmen städtebaulicher Gesamtmaßnahmen dazu beitragen, dass der Dialog zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgern verbessert und die Leistungsfähigkeit des Instrumentariums insgesamt erhöht wird.

VI. Selbstorganisationsinstrumente

- Selbstorganisationsinstrumente, zu denen insbesondere *private Initiativen zur Stadtentwicklung* gemäß § 171f BauGB zählen, erfüllen eine wichtige Ergänzungsfunktion gegenüber rein kooperativen oder rein hoheitlichen Instrumenten. Durch eine Verknüpfung von privater Selbstorganisation und staatlichem Zwang oder – in den Worten von *Davy* - einer Kooperation „mit Krallen“ können die meisten Schwächen der anderen Instrumente überwunden werden, was sie für den Einsatz in Bezug auf die bisher noch ungelösten Akteurs- und Problemkonstellationen im Stadtumbau prädestiniert.

Diese Gesamtschau der in der vorliegenden Arbeit analysierten Instrumente lässt trotz der vorgenommenen Systematisierung nach den drei Steuerungsformen Hierarchie (Recht), Wettbewerb (Geld) und Verhandlungen (Kommunikation) bereits erkennen, dass eine strikte Dreiteilung in hoheitliche, finanzielle und kooperative Instrumente nicht möglich erscheint. Vielmehr handelt es sich im Rahmen des Stadtumbaus um einen fließenden Übergang zwischen den drei Interaktionsformen, was sich auch in der Vielzahl an vorhandenen Instrumenten und (Gesamt-)Maßnahmen, die parallel zur Anwendung kommen, niederschlägt. Besonders deutlich wird die **Kombination der verschiedenen Steuerungsformen** bei den vier städtebaulichen Gesamtmaßnahmen, aber auch bei den privaten Initiativen zur Stadtentwicklung, die mit den Gesamtmaßnahmen folgende Gemeinsamkeiten aufweisen:⁴¹⁶

- Städtebaulicher Handlungsbedarf,
- qualifiziertes öffentliches Interesse an der Durchführung der Maßnahmen,
- Notwendigkeit eines abgestimmten, koordinierenden Vorgehens,
- Vorliegen einer vorbereitenden und begleitenden städtebaulichen Planung,
- Durchführungs- und Finanzierungskonzept,
- Initiativrecht von Seiten der öffentlichen oder privaten Hand,
- umfangreiche Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden,
- Verantwortung der Gemeinde für die städtebauliche Planung und die Einfügung in die stadtentwicklungspolitische Konzeption,
- Gemeinwohlverantwortung der Gemeinde.

Ausgehend von diesen Überlegungen und den Untersuchungen in Kapitel 3 zur instrumentellen Steuerbarkeit des Stadtumbaus erhebt sich die Frage, welche Ansätze zu einer Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums führen können. Hierüber soll Kapitel 4 Aufschluss geben.

⁴¹⁶ Gem. *Krautzberger*, DVBl. 2008, S. 337ff., 343.

4 Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums

4.1 Vorbemerkungen

„Beim Zerstören gelten alle falschen Argumente, beim Aufbauen keineswegs.“
*Johann Wolfgang von Goethe*¹

Im Mittelpunkt der vorangegangenen Kapitel standen theoretische und empirische Untersuchungen zur Steuerung des Stadtumbaus, wobei der Schwerpunkt auf der Analyse der Leistungsfähigkeit des konsensuellen Instrumentariums gelegt wurde („Stadtumbau im Konsens“). Die Anwendung der vertraglichen Regelungen steht jedoch im Spannungsfeld zu anderen Lenkungs- und Steuerungsmechanismen; zu nennen sind hier im Wesentlichen die hoheitlichen Instrumente („Steuerung durch Recht“) sowie flankierend dazu, die finanziellen Förderinstrumente („Steuerung durch Finanzmittel“).

Ausgehend von dieser Einteilung besteht das Ziel des vierten Kapitels darin,

1. Ansätze zur **Weiterentwicklung des Instrumentariums** für den Stadtumbau aufzuzeigen, und zwar für alle der drei genannten Steuerungsebenen sowie
2. **Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis** zu geben, die den konsequenten und effektiven Instrumenteneinsatz noch entscheidend erhöhen können.

Die Handlungsempfehlungen beruhen auf den Erkenntnissen der Kapitel 2 und 3, dass die Gemeinden infolge der Schrumpfungprozesse erhebliche finanzielle Belastungen zu tragen haben. Neue oder verbesserte Steuerungsinstrumente für den Stadtumbau müssen dem Rechnung tragen.

4.2 Weiterentwicklung der Instrumente des Stadtumbaus

„Da „Stadt“ immer gleichbedeutend mit „Wachstum“ war, fehlen Instrumente, kognitive Orientierungen und Problemlösungsmuster, wie mit „Schrumpfung“ umzugehen ist.“
*Birgit Glock 2002*²

4.2.1 Einleitung

Die bisherigen Untersuchungen haben den Nachweis erbracht, dass es einer umfangreichen Stadtumbauplanung für eine „geordnete Schrumpfung“ bedarf, für deren Umsetzung in der kommunalen Praxis zahlreiche Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die Untersuchung hat allerdings auch gezeigt, dass für eine erfolgreiche Steuerung des Stadtumbaus noch Unzulänglichkeiten vor allem in der Praxis in Bezug auf die Leistungsfähigkeit bzw. Wirksamkeit des städtebaulichen Instrumentariums existieren. Vor dem Hintergrund der festgestellten Steuerungsdefizite sollen in den folgenden Abschnitten Reformvorschläge unterbreitet und Überlegungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums angestellt werden.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich dabei auf die bereits behandelte Steuerung durch Kommunikation, durch Finanzmittel und durch (Bau-)Recht, da es in Ermangelung eigener Untersuchungen vermessen wäre, weitergehende Reformvorschläge, z.B. in Bezug auf das Steuerrecht, zu unterbreiten.³ Sodann werden sich die Ausführungen im Wesentlichen auf das städtebauliche Instrumentarium des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts beziehen, da auch hier einige Regelungen existieren, die vor dem Hintergrund einer optimalen schrumpfungsorientierten Stadtentwicklung zu verbessern wären.

¹ Zitiert nach *Niemann*, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.), Stadtumbau als Impuls für die Berliner Großsiedlungen, S. 19ff., 20.

² Vgl. *Glock*, Schrumpfende Städte, BDI 2002, S. 3ff., 3.

³ Diese werden allerdings im Ausblick (Abschnitt 5.2) nochmals aufgegriffen.

4.2.2 Kommunikative Steuerungsinstrumente

Ausgehend von den Untersuchungsergebnissen im dritten Kapitel soll bei der Frage, welche Weiterentwicklungsansätze in Bezug auf das kommunikative Instrumentarium bestehen, auf die vertraglichen Regelungen im Stadtumbau sowie die Selbstorganisationsinstrumente abgestellt werden.

Im Hinblick auf die erste Forschungsthematik der **konsensualen Steuerungsformen** ist in der Stadtumbau-*praxis* festzustellen, dass die Nutzung städtebaulicher Verträge von den meisten Gemeinden überwiegend positiv beurteilt wird – wenn auch z.T. nur in Ergänzung der hoheitlichen Instrumente:⁴

„Städtebauliche Verträge bieten die Möglichkeiten für die Gemeinden, ihre stadtumbaubedingten Zielsetzungen zu erreichen, ohne den Haushalt mit Kosten zu belasten. [...] Sie stellen zwar keine „Wunderwaffe“ des Städtebaurechts dar, sind aber – insbesondere in Zeiten leerer Haushaltskassen – sinnvolle Instrumente.“

Diese Erkenntnis kann sogar noch dadurch bestärkt werden, dass in der Stadtumbau*praxis* neben den im BauGB geregelten Verträgen eine Vielzahl an weiteren vertraglichen Regelungen möglich sind (u.a. informelle Vereinbarungen und Absichtserklärungen, Gesellschaftsverträge, Kooperationsverträge).⁵ Der eingeschlagene kooperative Weg im Stadtumbau muss damit weitergeführt werden, und zwar vor allem aufgrund der oben zitierten unzureichenden Finanzlage der Gemeinden, die viele notwendige Maßnahmen zur Behebung städtebaulicher Funktionsverluste in Eigenregie der Gemeinden nicht zulässt.

Insgesamt hat die vorliegende Untersuchung den Nachweis erbracht, dass vertragliche Regelungen im Stadtumbau in allen Prozessphasen des Stadtumbaus (Analyse, Planung, Realisierung und Kontrolle) zum Einsatz kommen können. Zudem bestehen auch inhaltlich und räumlich keine Einschränkungen hinsichtlich der möglichen Vertragsgegenstände und Stadtumbaukulissen. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass sich eine teilweise zu beobachtende zögerliche Vertragsanwendung (z.B. beim Lastenausgleichsvertrag, Zwischennutzungsvertrag) nicht aus fehlenden oder unzureichenden Gesetzesregelungen ergibt, sondern aus bestimmten Akteurs- und Problemkonstellationen resultiert, die Vertragsabschlüsse in der Stadtumbau*praxis* verhindern. Beispielsweise sind Verträge gegenüber gebietsbezogenen Maßnahmen (z.B. städtebauliche Sanierungsmaßnahme) bei einer großen Anzahl an Eigentümern sehr aufwendig, das gleiche gilt für heterogene Eigentümerstrukturen.⁶ Damit haben sich folglich die in Abschnitt 1.1 aufgestellten Hypothesen bewährt, die die Annahme beinhalteten, dass die konsensualen Instrumente zur wirksamen Steuerung des Stadtumbaus oftmals nicht ausreichend greifen.

In Bezug auf den Weiterentwicklungsbedarf bei vertraglichen Regelungen ist damit abzuleiten, dass mit Ausnahmen weniger rechtlicher Hervorhebungen vor allem Handlungsempfehlungen an die kommunale Praxis helfen können, um den praktischen Einsatz noch zu verstärken.⁷

Zu den *rechtlichen Hervorhebungen* gehört die Tatsache, dass viele Formen einvernehmlichen Handelns nur indirekt im Gesetz enthalten sind, auch wenn sie gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die vorzugswürdige Handlungsform der Gemeinde darstellen sollten. Zwar hat der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren mit Einfügung des § 11 BauGB (städtebauliche Verträge) und des § 171c BauGB (Stadtumbauvertrag) einen wichtigen Beitrag zur Stärkung kooperativer Verfahren geschaffen, doch hat die Untersuchung auch ergeben, dass viele Gemeinden noch immer ganz selbstverständlich auf die bewährten und im Ablauf stark schematisierten hoheitlichen Instrumente zurückgreifen, ohne sich den Vorteilen und Chancen des kooperativen Instrumentariums bewusst zu sein. Dies gilt insbesondere für die Vielzahl an einvernehmlichen Lösungen, die auch im Rahmen hoheitlicher Verfahren möglich sind. Tabelle 4.1 zeigt eine Auswahl an in der vorliegenden Arbeit behandelten Vertragsgestaltungen, die vom Gesetzgeber eher mitgedacht als gesetzlich fixiert wurden. Damit bleibt dem Praktiker in der Stadtentwicklung nur der mühsame Weg über die umfangreiche Kommentarliteratur, um kooperative Lösungen für die Umsetzung zu entwickeln.

⁴ Aussage gem. *Labbe/Bühning*, BayVBl. 2007, S. 289ff., 293. Im Rahmen der durchgeführten schriftlichen Befragung haben über die Hälfte der befragten Städte und Gemeinden angegeben, dass die Erfolgchancen städtebaulicher Verträge im Stadtumbau nur in Ergänzung des hoheitlichen Instrumentariums zu sehen sind, über ein Drittel beurteilt die Chancen generell als hoch. Vgl. hierzu Abschnitt 3.7.1 sowie die Beantwortung von Frage 13 in Anhang B.2.

⁵ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 3.4.5.

⁶ Vgl. hierzu die Auswertung der Umfrageergebnisse in Abschnitt 3.4.6.

⁷ Vgl. hierzu bereits Abschnitt 4.4.1.

Paragraph	Formulierung	eröffnete vertragliche Möglichkeit
§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB	„[...] Gegenstand eines Vertrages können insbesondere sein: [...] Neuordnung der Grundstücksverhältnisse [...]	<ul style="list-style-type: none"> freiwillige Vereinbarungen im Rahmen einer privaten Umlegung (anstelle einer hoheitlichen Umlegung)
§ 154 Abs. 3 Satz 3 BauGB	Die Gemeinde soll auf Antrag des Ausgleichsbetragspflichtigen den Ausgleichsbetrag vorzeitig festsetzen, wenn der Ausgleichsbetragspflichtige an der Festsetzung vor Abschluss der Sanierung ein berechtigtes Interesse hat und der Ausgleichsbetrag mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden kann.	<ul style="list-style-type: none"> Vertrag über die vorzeitige Festsetzung des Ausgleichsbetrags (anstelle eines Verwaltungsaktes)
§ 163 Abs. 2 BauGB	Die Gemeinde kann bereits vor dem in Absatz 1 bezeichneten Zeitpunkt die Durchführung der Sanierung für einzelne Grundstücke durch Bescheid für abgeschlossen erklären, wenn [...]	<ul style="list-style-type: none"> Vertrag über die vorzeitige Entlassung eines Grundstücks aus der Sanierung (anstelle eines Bescheids)
§ 164 Abs. 3 BauGB	Städtebauförderungsmittel können für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 177 eingesetzt werden. Soweit nichts anderes vereinbart ist, gilt dies auch für entsprechende Maßnahmen, zu deren Durchführung sich der Eigentümer gegenüber der Gemeinde vertraglich verpflichtet hat, [...]	<ul style="list-style-type: none"> Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrag (anstelle eines Gebots nach § 177 Abs. 1 BauGB)

Tabelle 4.1: Beispiele für mehr oder weniger „versteckte“ vertragliche Handlungsformen im BauGB.

In Bezug auf die Regelung des Stadtumbauvertrages in § 171c BauGB bietet sich wegen der herausragenden Bedeutung eine Klarstellung an, dass der Zwischennutzungsvertrag⁸ auch ausdrücklich erwähnt wird:

§ 171c BauGB Stadtumbauvertrag ist wie folgt zu ergänzen:

Die Gemeinde soll soweit erforderlich zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Möglichkeit nutzen, Stadtumbauaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne des § 11 insbesondere mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen. Gegenstände der Verträge können insbesondere auch sein

1. die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen innerhalb einer bestimmten Frist und die Kostentragung für den Rückbau;
2. der Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44;
3. der Ausgleich von Lasten zwischen den beteiligten Eigentümern;
4. *freigelegte Flächen oder leer stehende Gebäude einer vertraglichen Zwischennutzung zuzuführen.*

Tabelle 4.2: Einfügung des Vertragsgegenstandes „Zwischennutzung“ in die Regelung des § 171c BauGB.

Zur Verbesserung der Transparenz kooperativer Handlungsmöglichkeiten im Stadtumbau wäre eine vom *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* in Auftrag zu gebende Arbeitshilfe unter Beteiligung der zuständigen Ministerien der Länder und der kommunalen Spitzenverbände sehr hilfreich, die mit den informatorischen Instrumenten beginnend das gesamte Spektrum an kommunikativen Instrumenten aufzeigt. Wichtige Kenngrößen wären dabei die Zulässigkeitsvoraussetzungen, der sachliche und räumliche Anwendungsbereich sowie ggf. vorhandene Grenzen des jeweiligen Instruments, wobei Good-Practice-Beispiele und rechtssichere Formulierungen von sich in der Praxis wiederholenden Vertragsbestimmungen die praktische Anwendbarkeit weiter verdeutlichen könnten.

Die weiteren Fortentwicklungsansätze der kommunikativen Instrumente beziehen sich auf die sog. **Selbstorganisationsinstrumente** (freiwillige Standortgemeinschaften, formelle Initiativen mit hoheitlicher Flankierung in Form von Business oder Housing Improvement Districts), die im Rahmen der privaten Standortaufwertung im Stadtumbau eine große Rolle spielen können.

⁸ Vgl. hierzu den ersten Absatz in Abschnitt 3.4.4.5.

Bei den *privaten Initiativen*, die auf dem Prinzip der *Freiwilligkeit* beruhen, liegt das Hauptproblem bei den Trittbrettfahrern, die ein kollektives Handeln oftmals verhindern. Somit funktionieren freiwillige Ansätze in der Regel nur, wenn Anreize in Form einer öffentlichen Förderung geschaffen werden.⁹ Zur Vermeidung einer allzu hohen Fördermittelbereitstellung können aber auch andere Lösungsansätze greifen, die bisher in der Praxis allerdings noch nicht erprobt worden sind. Hierzu zählt beispielsweise, dass die Gemeinde einen Teil ihrer vorgesehenen Investitionen vom Organisationsgrad im jeweiligen Quartier abhängig macht.¹⁰ Eine weitere Anreizschaffung wäre darin zu sehen, dass die der Initiative beitretenden Eigentümer bzw. Gewerbetreibende erhebliche Vorteile durch den Beitritt erfahren. Das kann z.B. dadurch geschehen, dass die durch die Initiative erzielten Wirkungen und Erfolge erst gar nicht potentiellen Trittbrettfahrern, sondern nur den kooperierenden Akteuren zugute kommen. Zu nennen sind beispielsweise

- in Geschäftsquartieren vergünstigte Leistungen für bestimmte Einkäufe¹¹ oder
- in Wohnquartieren Serviceleistungen (z.B. Beratungsdienste vor Ort, Conciergendienste, soziale Aktivitäten), die nur von den organisierten Eigentümern genutzt werden können.

Gerade bei freiwilligen Standortgemeinschaften kann hierdurch eine Anreizwirkung bei Selbstnutzern und Wohnungsunternehmen geschaffen werden, die sich neben den weiterhin durchzuführenden „gesamtgesellschaftlichen“ Maßnahmen (z.B. Verbesserung der Sauberkeit) als Kooperationsgründe erweisen.

Bei den *privaten Initiativen*, die letztlich auch *mit hoheitlichem Zwang* durchgesetzt werden können,¹² erweisen sich vor allem die hohen Gründungskosten¹³ in der Initialphase als Hemmnisse. Hierzu zählen Kosten für Konzeptentwürfe, Abstimmungsgespräche, Öffentlichkeitsarbeit (Versammlungen, Informationsbroschüren, Befragung der Eigentümer) etc., die zum einen von den privaten Kleineigentümern z.T. nicht aufgebracht werden können und zum anderen auch nicht mehr rückgängig gemacht werden können, falls die geplante Initiative scheitert.

Es wäre angebracht, wenn die Anfangskosten durch öffentliche Förderung überwunden werden könnten, was in den bisher erlassenen BID/HID-Gesetzen nicht vorgesehen ist.¹⁴ Hierbei gilt es jedoch zu bedenken, dass Initiativen auch in stabilen und funktionsfähigen Quartieren gegründet werden können, in denen eine „pauschale“ Subventionierung aufgrund des fehlenden (gemeindlichen) Handlungsbedarfs nicht notwendig ist.¹⁵ Damit sollte die Anschubfinanzierung auf städtische Problemgebiete beschränkt bleiben, in denen die städtebaulichen Missstände allerdings noch nicht so weit fortgeschritten sind, als dass der Tatbestand einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme als erfüllt angesehen werden kann.

Vöcks schlägt für Wohnquartiere vor, noch vor der eigentlichen Gründung eines HIDs zur Quartiersaufwertung ein „vorgelagertes HID“ einzurichten, dessen Leistungen sich im Wesentlichen auf die Organisation und Planung beschränken und damit anteilig von allen Abgabepflichtigen aufzubringen sind.¹⁶ Als nachteilig erweist sich hierbei jedoch, dass die angedachten Maßnahmen damit ggf. erheblich zeitlich verzögert umgesetzt werden können. Sofern ein (wirtschaftlich finanzkräftiger) Eigentümer, z.B. ein großes Wohnungsunternehmen, an einem Standort über umfangreiche Flächen verfügt bzw. an diesem ein besonders Interesse hat, kann es sich auch anbieten, dass dieser in Vorleistung geht oder die Kosten auf eigenes Risiko übernimmt.

Ein weiterer Fortentwicklungsbedarf besteht im Hinblick auf den Umgang mit dem Verwaltungsaufwand, der der Gemeinde im Zusammenhang mit der Einrichtung einer formellen privaten Initiative entsteht.¹⁷ In allen beschlossenen Gesetzen hierzu wird die Gemeinde bisher dazu ermächtigt, eine Kostenpauschale zur Abgel-

⁹ So geschehen z.B. bei dem im Jahr 2003 gestarteten Fördermodell der Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) in Nordrhein-Westfalen.

¹⁰ Heinze schlägt vor, z.B. öffentliche Investitionen, die Absenkung von Stellplatzgebühren oder andere Wirtschaftsförderungsmaßnahmen als „Belohnung“ an ein festgelegtes Maß privater Leistungen für die Quartiersentwicklung zu binden, vgl. ders., RaumPlanung 130 (2007), S. 17ff., 22.

¹¹ Ebenda.

¹² Vgl. hierzu die Abschnitte 3.6.2 und 3.6.3.

¹³ In der Neuen Institutionenökonomie werden diese auch Kosten auch als Transaktionskosten bezeichnet, die durch Reibungsverluste bei der Errichtung und der Erhaltung von Institutionen (im vorliegenden Fall BIDs/HIDs) entstehen.

¹⁴ Ein diesbezgl. Hinweis findet sich lediglich in der Gesetzesbegründung zum Hamburgischen HID-Gesetz: „In der Vorbereitungsphase können Planungskosten entstehen, die mangels Kreditbereitschaft von Geschäftsbanken unter Umständen von der WK [Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt] über Kredite an den Aufgabenträger beziehungsweise an die private Initiative zwischenfinanziert werden.“ Vgl. hierzu LT-Drucksache 18/6977 (Hamburg) vom 11.09.2007, S. 5.

¹⁵ So zu Recht Gorgol, Neighbourhood Improvement Districts. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere, S. 126.

¹⁶ Vöcks, Housing Improvement Districts. Ein innovativer Ansatz zur kommunal-alternativen Stadtentwicklung?, S. 48.

¹⁷ Zu nennen ist die aufwendige Feststellung der Einheitswerte der Grundstücke sowie die damit verbundene Abgabenerhebung. Eine Auflistung des Verwaltungsaufwands im Rahmen eines Hessischen BIDs findet sich bei Bartholomäi, BauR 2006, S. 1838ff., 1841.

tung des gemeindlichen Aufwands festzulegen.¹⁸ Da der Gemeinde durch die Gründung einer Standortgemeinschaft auch selbst erhebliche Vorteile entstehen (private Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raums, Netzwerkbildung etc.), sollte von der Erhebung abgesehen werden. Der für die Gemeinde entstandene Personal- und Sachaufwand wäre damit als öffentlicher Beitrag zur Unterstützung der privaten Selbstorganisation anzusehen und würde belegen, dass die Gemeinde als fördernder Partner der Initiative auftritt.¹⁹ Sollte ein vollständiger Verzicht nicht möglich sein, ist die Verwaltungspauschale zumindest nach oben zu begrenzen (z.B. ein Prozent der Maßnahmensumme), was aber zu Ungerechtigkeiten führen würde, wenn sich mehrere Initiativen im Budget erheblich unterscheiden, für die Gemeinde aber in der Regel gleich aufwendig darstellen.

Im Zusammenhang mit formellen privaten Initiativen in Stadtumbaugebieten ergibt sich weiterer Klärungsbedarf insbesondere hinsichtlich leer stehender Gebäude oder unbebauter Grundstücke. Zwar können Eigentümer grundsätzlich von der Abgabe befreit werden, wenn die Heranziehung zu der Abgabe eine unverhältnismäßige Härte begründen würde,²⁰ doch stellt sich die Frage, ab wann ein solcher Befreiungstatbestand vorliegt. Greift die Härtefallregelung demnach bei einem Leerstand von 15 Prozent oder erst bei 20 oder 25 Prozent? Muss es sich hierbei um einen strukturellen Leerstand handeln? An dieser Stelle bedarf es einer näheren Bestimmung der Regelung.

Schließlich bezieht sich der Weiterentwicklungsbedarf auf ein ungelöstes steuerrechtliches Problem, nämlich der Frage, ob die Abgabepflichtigen eines BIDs oder HIDs hinsichtlich eines Teils ihrer Abgabe vorsteuerabzugsberechtigt sind. Dies wird von der Hamburgischen Steuerverwaltung zwar bejaht, eine bundesweite Klärung steht aber noch aus.²¹

Ansätze zur Weiterentwicklung der kommunikativen Instrumente

- Vertragliche Instrumente
 - rechtliche Hervorhebung von Vertragsmöglichkeiten im Rahmen des Stadtumbaus, z.B. in Bezug auf den Zwischennutzungsvertrag
 - Erstellung einer Arbeitshilfe für einen „Stadtumbau im Konsens“
- Selbstorganisationsinstrumente
 - Entwicklung von neuen Formen der Anreizsteuerung
 - Finanzierung der Gründungskosten in Problemgebieten im Rahmen einer öffentlichen Förderung
 - Streichung (Begrenzung) der von der Gemeinde erhobenen Verwaltungspauschale
 - nähere Bestimmung der Härtefallregelung
 - Klärung von Steuerfragen

Tabelle 4.3: Weiterentwicklung der Steuerung durch Kommunikation.

4.2.3 Finanzielle Steuerungsinstrumente

„Stadtumbau bedarf einer klaren Förderlandschaft“ - so lautet eine der Forderungen der *Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt e.V.* in ihrer 2005 erhobenen Freiburger Resolution zum Stadtumbau.²²

Dieser Abschnitt thematisiert die festgestellten Steuerungsdefizite in Bezug auf die in Abschnitt 3.3 analysierten Förder- und Anreizinstrumente im Rahmen des Stadtumbaus und zeigt den damit verbundenen Weiterentwicklungsbedarf auf. Da in den vergangenen Jahren bereits eine erhebliche Auffächerung des Instrumentariums der Städtebauförderung mit den Programmbereichen „Soziale Stadt“, „Stadtumbau“, „Städte-

¹⁸ Vgl. z.B. die Regelung in § 8 Abs. 1 HessINGE: „Mit Ausnahme eines angemessenen Pauschalbetrages für den Verwaltungsaufwand, einschließlich der Koordinationsaufwendungen, der bei der Gemeinde verbleibt, steht das Abgabenaufkommen dem jeweiligen Aufgabenträger zu. Die Gemeinde wird ermächtigt, die Höhe dieses Pauschalbetrages durch Satzung festzulegen.“

¹⁹ Eine Untersuchung in zwei hamburgischen BIDs hat allerdings ergeben, dass bei einem Gesamtaufwand von rd. 70.000 Euro die erhobenen Verwaltungspauschalen mit 20.000 Euro beim BID Neuer Wall und 1.500 Euro beim BID Sachsenor nicht auskömmlich waren. Vgl. hierzu *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hrsg.)*, BID-Pilotprojekte und Kostenauswirkung in der Verwaltung, Erfahrungsbericht, o.J.

²⁰ Vgl. z.B. die Härtefallregelung in § 7 Abs. 4 HbgGSED.

²¹ Vgl. *Huber*, DVBl. 2007, S. 466ff., 475.

²² Vgl. *Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt e.V. (Hrsg.)*, Freiburger Resolution zum Stadtumbau: Stadtumbau ist weit mehr als nur „Rückbau“, Die alte Stadt 2005, S. 283f., 283.

cher Denkmalschutz“ sowie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ erfolgt ist, sind allerdings nur begrenzte Änderungen der Förderlandschaft notwendig. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um **neue Akzentsetzungen** für eine bessere Ausrichtung der Förder- und Anreizinstrumente an die Gestaltung von Schrumpfungsprozessen. Überblickartig werden nachfolgende Schwerpunktverlagerungen zur Diskussion gestellt:

- a) Zusätzliche Stärkung der Innenentwicklung,
- b) verbesserter Umgang mit innerstädtischen Altbauquartieren,
- c) verstärkte Mobilisierung privater Finanzierungsmittel für den Stadtumbau.

Insbesondere dem letztgenannten Aspekt ist in Anbetracht der begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Fördermittel eine größere Aufmerksamkeit zu schenken.

a) Dem Ziel einer zusätzlichen **Stärkung der Innenentwicklung** wurde mittlerweile durch das Ende Mai 2008 eingeführte Bund-Länder-Förderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ Rechnung getragen, welches zusätzliche Chancen eröffnet, den Siedlungswachstum an den Stadträndern bei einer ansonsten rückläufigen Entwicklungsdynamik zu begrenzen. Die für das Jahr 2008 bereitgestellten Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind u.a. für folgende Investitionen zur Profilierung und Standortaufwertung vorgesehen:²³

- Aufwertung des öffentlichen Raumes (Erhaltung und Umgestaltung von Straßen, Wegen und Plätzen),
- Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (einschließlich der energetischen Erneuerung),
- Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leer stehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden und von Brachflächen einschließlich städtebaulich vertretbarer Zwischennutzung.

Inwieweit durch das neue Förderprogramm der Stadtumbau und die Innenentwicklung tatsächlich gestärkt werden, bleibt abzuwarten.

Flankierend hierzu sollten verstärkt Anreize geschaffen werden, die zu einer Abschwächung der Flächeninanspruchnahme am Siedlungsrand beitragen können. Hierzu zählen insbesondere nachfolgende **ökonomische Anreizinstrumente**, die Gegenstände von Reformüberlegungen sein können:

- Verstärkte Förderung der Wohneigentumsbildung in den Innenstädten, insbesondere mit dem Ziel, dass damit brachliegende innerstädtische Flächen schneller einer baulichen Nachnutzung zugeführt werden können,²⁴
- Beeinflussung der Grundstückspreise, um für private und öffentliche Bauwillige zusätzliche Anreize für den Erwerb im Bestand oder von Brachflächen zu schaffen (z.B. durch eine umfassende Grundsteuerreform oder eine reformierte Grunderwerbsteuer),²⁵
- Einführung von Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen, um den Gemeinden zusätzliche Motivation für die Innenentwicklung zu bieten (z.B. durch handelbare Flächenausweisungskontingente²⁶).

Im Hinblick auf die ökonomischen Anreizinstrumente ist weiterhin zu überlegen, ob die Abschreibungsmöglichkeiten des § 7 EStG, die bereits bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungs-

²³ Vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Art. 11 Abs. 3.

²⁴ Vgl. hierzu beispielsweise die Richtlinie zur Förderung des Stadtumbaus durch Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren (WohneigentumStadtumbauR), Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg vom 12. September 2003: Zuwendungsempfänger sind natürliche Personen, die Wohnungen in innerstädtischen Altbauquartieren zur Selbstnutzung als Eigentümer oder Erbbauberechtigte erwerben oder bauen. Der Zuschuss beträgt über einen Zeitraum von acht Jahren jährlich 1.500 €. Für jedes zum Haushalt rechnende Kind, für das Anspruch auf Kindergeld besteht, wird ein weiterer Zuschuss von jährlich 300 € gewährt.

²⁵ Aufgrund fehlender eigener Untersuchungen hierzu sollen konkrete Reformvorschläge hinsichtlich des bestehenden Steuersystems allerdings nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Vgl. in Bezug auf einzelne Vorschläge auch die Tabelle 5.5 im Ausblick sowie BT-Drucksache 16/4500 (2.3.2007), S. 84ff.

²⁶ Der Grundgedanke bei Flächenausweisungskontingenten ist, dass der Staat den Umfang der erlaubten Flächeninanspruchnahme für ein bestimmtes Gebiet (Bund, Länder, Regionen, Gemeinden etc.) quantitativ festlegt. Für die Nutzung der festgesetzten Fläche stellt der Staat dann Ausweisungskontingente aus, welche nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel an die Gemeinden verteilt werden. Sofern die Gemeinden die Kontingente nicht für die Ausweisung von Bauland nutzen, können sie diese an andere Gemeinden verkaufen bzw. es können Gemeinden umgekehrt Kontingente zukaufen, sofern ihr Flächenbedarf über die zugeteilte Menge hinausgeht. Vgl. hierzu ausf. *Walz/Küpfer*, IZR 2005, S. 251ff.

bereichen gelten, nicht auch auf Stadtumbau- und Soziale Stadt-Gebiete erweitert werden sollten. Auch eine Einbeziehung der einkommenssteuerlichen Regelungen auf Gebiete, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, könnte ggf. zu verstärkten Modernisierungsinvestitionen der anliegenden Eigentümer führen.

b) Da das gegenwärtige Leerstandsproblem nicht allein über Rückbaumaßnahmen lösbar ist, sollten darüber hinaus neue Akzente der Städtebauförderung auf einen **besseren Umgang mit den innerstädtischen Altbauquartieren** gelegt werden. In vielen Fällen ist für die Wohnungsunternehmen ein staatlich geförderter Abriss historischer Altbauten attraktiver als von Großwohnsiedlungen,²⁷ so dass insbesondere in den ostdeutschen Städten und Gemeinden eine nicht unerhebliche Zahl stadtbildprägender und städtebaulich wichtiger Gebäude bereits abgerissen wurde. Ein Umdenken hat diesbezüglich zwar im Zuge der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2007 stattgefunden, doch gehen die Ansätze für eine effektivere Erhaltung der Altbausubstanz noch nicht weit genug. Die damals getroffenen Änderungen betrafen vor allem die Stärkung der Aufwertung gegenüber dem Rückbau (50 Prozent der Finanzhilfen müssen für die Aufwertung eingesetzt werden)²⁸ sowie die Ausweitung von Sicherungsmaßnahmen als Alternative zum Rückbau (5 statt 3 Prozent des Gesamtvolumens der Bundesfinanzhilfen dürfen auch ohne kommunalen Eigenanteil für die Sicherung von das Stadtbild prägenden Gebäuden eingesetzt werden).²⁹ Diese Möglichkeit der Sicherung erhaltenswerter Gebäude als Gegenstand der Städtebauförderung impliziert auch die *äußere Gestaltung unansehnlicher und völlig verwahrloster Immobilien*, was in der Stadtumbaupraxis bisher eher wenig bekannt ist.³⁰ Festzustellen ist allerdings auch, dass für den gem. Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VV-Städtebauförderung 2008 nicht mehr förderfähigen Rückbau von vor 1919 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung oder anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden eine Ausnahmeregelung in Gestalt der Protokollnotizen Nr. 14 besteht, die folgendes besagt:

„Artikel 10 Abs. 3 Satz 2 findet auf Antrag eines Landes keine Anwendung, wenn auf der Grundlage eines quartiersbezogenen städtebaulichen Konzepts aus Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen insgesamt ein Beitrag zur Stadterhaltung geleistet wird und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung dem zustimmt.“

Es bleibt abzuwarten, inwieweit von dieser Sonderregelung Gebrauch gemacht werden wird; ein entschiedener Beitrag zur Stärkung der Altbauquartiere ist hierin allerdings nicht zu sehen.

Fraglich ist im Hinblick auf die Erhaltung und Revitalisierung der innerstädtischen Altbaubestände, ob die Beibehaltung der *pauschalisierten Rückbauförderung* weiterhin sinnvoll erscheint. In Abschnitt 3.3.4 wurde bereits auf eine stichprobenartige Überprüfung der Fördermittel durch den Sächsischen Rechnungshof hingewiesen, die zu dem Ergebnis kam, dass der Fördersatz für den Rückbau z.T. deutlich über den tatsächlichen Kosten liegt. Zwar führt die Pauschale zu einer deutlichen Verwaltungsvereinfachung, doch ist zu überlegen, ob eine Förderung in Höhe der nachgewiesenen Kosten, wie es von einigen Ländern auch praktiziert wird, nicht effektiver wäre. In jedem Fall sollte der *staatlich geförderte Rückbau historischer Altbauten* in den in Abschnitt 2.5.2.3 definierten Erhaltungsgebieten künftig nicht mehr möglich sein.

Zu begrüßen ist in Verbindung mit der Schaffung von Anreizen zur Erhaltung und Sanierung von Altbauten die von der Bundesregierung vorgesehene *Sanierungsoption im Rahmen der Härtefallregelung* nach § 6a AHG. Zur Entlastung von Wohnungsunternehmen ist im Bundeshaushalt 2008 ein Haushaltsvermerk vorgesehen, der die Verwendung der Mittel im Einzelfall auch zur Sanierung Stadtbild prägender Altbaubestände erlaubt. Mit dieser Option wird den Wohnungsunternehmen damit die Möglichkeit eröffnet, städtebaulich bedeutsame Gebäude zu sanieren, statt sie abzureißen, ohne auf die bereits bewilligten Mittel verzichten zu müssen.³¹

²⁷ Bei den zu DDR-Zeiten vernachlässigten innerstädtischen Altbauquartieren ist der Sanierungsaufwand im Vergleich zu den neueren Plattenbausiedlungen als ungleich höher anzusehen.

²⁸ Vgl. VV-Städtebauförderung 2007, Art. 6 Abs. 3. Vgl. hierzu auch die Einschränkung in den Protokollnotizen Nr. 11: „Die Länder setzen nur dann weniger als die Hälfte der Bundesmittel für die Aufwertung ein, wenn es erforderlich ist, um ein Drittel der leer stehenden Wohnungen rückzubauen.“

²⁹ Vgl. VV-Städtebauförderung 2007, Protokollnotizen Nr. 15 zu Art. 8 Abs. 5.

³⁰ Vgl. u.a. die Berichte zur 9. Projektwerkstatt am 15./16.03.07 in Wildflecken unter <http://www.stadtumbauwest.info/>.

³¹ Vgl. BT-Drucksache 16/6721 (16.10.2007), S. 11

c) Als dritter Schwerpunkt ist zukünftig angesichts der schwierigen Finanzsituation von Bund, Ländern und vor allem der Gemeinden (langjährige Haushaltssicherungskonzepte, Probleme bei der kommunalen Gegenfinanzierung) eine **verstärkte Mobilisierung privater Finanzierungsmittel** für den Stadtumbau anzustreben. Überwunden werden kann diese Investitionsschwäche im Wesentlichen durch drei Maßnahmen, und zwar:

- die gezielte Förderung von nicht-investiven Maßnahmen,
- die Einrichtung von Verfügungs- bzw. Quartiersfonds,
- die flexible Ausgestaltung des kommunalen Eigenanteils.

Alle Maßnahmen haben eine stärkere (ideelle und finanzielle) Einbindung der privaten Akteure im Stadtumbau (u.a. Wohnungswirtschaft, Kleineigentümer) zur Folge, was die qualitative und quantitative Ausgestaltung der bestehenden Förderprogramme noch zusätzlich erhöhen kann.

Da die Umsetzung des Stadtumbaus vorrangig auf der Basis kooperativer Verfahren und informeller und formeller Vereinbarungen und Verträge zwischen den privaten und öffentlichen Akteuren erfolgen soll, bietet sich zunächst eine zielgerichtete und *verstärkte Förderung von nicht-investiven bzw. investitionsfördernden Maßnahmen* an. Gemeint sind damit Maßnahmen, die die Prozesssteuerung der Stadtentwicklung bzw. im Speziellen des Stadtumbaus, die Quartiersentwicklung oder Netzwerkbildungen betreffen, und damit das Eigenengagement der privaten Eigentümer und Bewohner sowie kooperative Tätigkeiten fördern. Förderfähig sollten in allen Programmen der Städtebauförderung Maßnahmen sein, bei denen nachhaltige Partnerschaften und Kooperationen gebildet werden, die weitere Mittel oder Arbeitskraft einbringen. Dabei wären die Beiträge der privaten Akteure als kommunaler Eigenanteil anzuerkennen. Eine derartige Regelung existiert bislang nur im Rahmen des Programms der Sozialen Stadt³² und wäre vor dem Hintergrund einer integrierten Stadtentwicklung auch bei anderen Förderangeboten des Bundes, aber auch auf Landes- und kommunaler Ebene, wünschenswert.

Der zweite Weiterentwicklungsansatz bezieht sich auf die *Einrichtung von Verfügungs- bzw. Quartiersfonds*, die im Zuge der VV-Städtebauförderung 2008 mittlerweile eingeführt worden sind und eine große Bedeutung zur kurzfristigen Finanzierung von kleineren Stadtumbauaßnahmen erlangen können. Bislang existieren solche Verfügungsfonds, die sich anteilig aus Mitteln der Städtebauförderung und Mitteln privater Akteure zusammensetzen, mit großem Erfolg lediglich in einigen Gebieten der Sozialen Stadt sowie im Rahmen bestimmter Länderprogramme (u.a. in Gebieten des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms „Aktive Stadtteilentwicklung 2005 - 2008“).

Als dritter Aspekt in Bezug auf die erhöhte Mobilisierung privater Finanzierungsmittel für den Stadtumbau ist die *flexiblere Gestaltung des kommunalen Eigenanteils* zu nennen. Eine durch die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2007 eingeführte „Experimentierklausel“ eröffnet besonders finanzschwachen Gemeinden mittlerweile die Möglichkeit, dass der kommunale Eigenanteil unter bestimmten Bedingungen von privaten Investoren übernommen werden kann.³³ Da in zahlreichen Gemeinden Mittel zur Kofinanzierung des Bund-Länder-Anteils fehlen, ist auf eine Verstärkung der Experimentierklausel hinzuwirken, auch unter dem Gesichtspunkt, dass damit die Zusammenarbeit mit den privaten Akteuren gestärkt werden kann.³⁴

Weitere Weiterentwicklungsansätze zielen im Wesentlichen auf eine **Deregulierung** bzw. **Beschleunigung und Vereinfachung** der Verwaltungsverfahren im Zuge der Städtebauförderung.

Zur Verwaltungsvereinfachung und vor dem Hintergrund einer zusätzlichen Planungssicherheit für die Gemeinden wird beispielsweise gegenwärtig erwogen, die Verwaltungsvereinbarungen über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder (VV-Städtebauförderung) zukünftig *mehrfähig* abzuschließen.³⁵ Grundsätzlich ist dieser Vorstoß zu begrüßen, doch gilt es zu bedenken, dass über die Höhe der Bundesmittel keine absolute Planungssicherheit geboten werden kann, da die Vereinbarung nur mit einem Vorbehalt zugunsten des Haushaltsgesetzgebers geschlossen werden kann.³⁶ Eine endgültige Entscheidung der Bundesregierung zu diesem Reformvorschlag steht bislang noch aus.

³² Vgl. VV-Städtebauförderung 2008, Art. 8 Abs. 1 Satz 4.

³³ So der Wortlaut in VV-Städtebauförderung 2007, Protokollnotizen Nr. 14 zu Art. 8 Abs. 5.

³⁴ Die Experimentierklausel wurde auch in der aktuell gültigen VV-Städtebauförderung 2008 beibehalten. Vgl. Protokollnotiz Nr. 13 zu Art. 13 Abs. 2.

³⁵ Vgl. BT-Drucksache 16/6721 (16.10.2007), S. 10.

³⁶ Vgl. ebenda.

Im Zuge einer Entbürokratisierung der Förderinstrumente liegen weitere Ansätze darin, die *Formalitäten der Antragstellung* zu den einzelnen Programmen der Städtebauförderung zu vereinfachen, die an dieser Stelle allerdings nicht weiter betrachtet werden sollen.

Tabelle 4.4 fasst die beschriebenen Weiterentwicklungsansätze in Bezug auf die finanziellen Steuerungsinstrumente nochmals zusammen. Aufgrund der begrenzten Fördermittel von Bund, Ländern und Gemeinden sollten zukünftig insbesondere zusätzliche Anreize geschaffen werden, die zu einer stärkeren (finanziellen) Beteiligung und Mitwirkung der privaten Akteure (Wirtschaft, Bürger) führen.

Ansätze zur Weiterentwicklung der finanziellen und ökonomischen Instrumente	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung der Innentwicklung durch zusätzliche ökonomische Anreize, u.a. <ul style="list-style-type: none"> – Förderung der Wohneigentumsbildung in Innenstädten und Stadtteilzentren – Reform der Grundsteuer bzw. Grunderwerbssteuer – Einführung weiterer Instrumente zur Steuerung einer nachhaltigen Flächennutzung (u.a. handelbare Flächenausweisungskontingente) – Ausweitung der einkommenssteuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten ▪ Einstellung der Rückbauförderung für städtebaulich besonders wertvolle innerstädtische Altbaubestände ▪ gezielte Förderung nicht-investiver Verfahren zur Stärkung des Bürgerengagements ▪ Einrichtung von Verfügungs- bzw. Quartiersfonds mit anteiliger privater Finanzierung ▪ Verstärkung der Experimentierklausel zum kommunalen Eigenanteil ▪ Beschleunigung und Vereinfachung der Förderverfahren 	

Tabelle 4.4: Weiterentwicklung der Steuerung durch Finanzmittel.

4.2.4 Rechtliche Steuerungsinstrumente

Auch die planungs- und bodenrechtlichen Instrumente sowie die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen liefern einen wichtigen Beitrag zur erfolgreichen Steuerung des Stadtumbaus.³⁷ Der Rückgriff auf das hoheitliche Instrumentarium ist insbesondere dann notwendig, wenn Probleme des Strukturwandels mittels kommunikativer Verfahren nicht bewältigt werden können.

Nachfolgende Problemfelder können in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des hoheitlichen Instrumentarium genannt werden und zugleich Ansätze für deren Weiterentwicklung liefern, die sich aus der Fachliteratur, der schriftlichen Befragung bzw. den durchgeführten Expertengesprächen ergeben haben (vgl. Tabelle 4.5).

Instrument	Problem	Weiterentwicklungsansatz
<i>Bebauungsplanung</i> (§§ 8 bis 10 BauGB)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In der Stadtumbaupraxis wird von der Festsetzung verbindlicher Bebauungspläne zur Vermeidung etwaiger Planungsschäden häufig abgesehen.³⁸ ▪ Planakzessorität des „Baurechts auf Zeit“ (§ 9 Abs. 2 BauGB) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neukonzeption des Planungsschadensrechts³⁹ ▪ Ausweitung des „Baurechts auf Zeit“ auf den unbeplanten Innenbereich⁴⁰
<i>Zwangsversteigerungsverfahren, Vorkaufsrecht der Gemeinde</i> (§ 25 BauGB)	In Zwangsversteigerungsverfahren erhält den Zuschlag der Meistbietende (§ 81 Abs. 1 ZVG), so dass der Gemeinde häufig keine Handhabe gegen völlig verwahrloste Immobilien (z.B. in Stadtumbaugebieten) gegeben ist.	Der Gemeinde wird eine Vorrangstellung beim Zwangsversteigerungsverfahren eingeräumt. Ein Vorkaufsrecht der Gemeinde zum Grundstücksankauf zum Verkehrswert würde dazu führen, dass ihr wieder eine größere Steuerungsmöglichkeit gegeben wird. ⁴¹

³⁷ Vgl. hierzu bereits die Abschnitte 3.2 und 3.5.

³⁸ Vgl. Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 268.

³⁹ Vgl. Lege, NVwZ 2005, S. 880ff., 882; Rosog, Steigerung der Kooperationsbereitschaft der Eigentümer beim Stadtumbau durch hoheitliche Maßnahmen – Eine spieltheoretische Betrachtung des einschlägigen Bauplanungsrechts, S. 66.

⁴⁰ Reformvorschlag von Lege, LKV 2007, S. 97ff.

⁴¹ Telefonat mit Frau Heckemeier, Stadtplanungsamt Bremerhaven, am 30. August 2007.

<i>Bodenordnung</i> (§§ 45 bis 84 BauGB)	Eingeschränkte Anwendbarkeit der Umlegung im Stadtumbau aufgrund ⁴² <ul style="list-style-type: none"> des Fehlens einer rechtverbindlichen Bebauungsplanung in vielen Fällen und der Bindung der Privatnützigkeit der Umlegung an das Gebot der mindestens wertgleichen Zuteilung 	<ul style="list-style-type: none"> Einschränkung der Planakzessorität Lockerung des Gebots der mindestens wertgleichen Zuteilung für Aufgaben des Stadtumbaus
<i>Enteignung</i> (§§ 85 bis 122 BauGB)	<ul style="list-style-type: none"> Planakzessorität der Enteignung vor dem Hintergrund fehlender Bebauungspläne in vielen Stadtumbaugebieten Hohe Entschädigungsleistungen der Gemeinde 	<ul style="list-style-type: none"> Anpassung der Entschädigungshöhe, z.B. durch Unterscheidung zwischen kooperationswilligen und kooperationsfeindlichen Eigentümern⁴³ Neuregelung des § 95 BauGB (Verkehrswertentschädigung)
<i>Stadtumbauesatzung</i> (§ 171d BauGB)	Begrenzter Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehalts ⁴⁴ und daher äußerst seltene Satzungsfestlegung in der Praxis ⁴⁵	Ausweitung der Genehmigungsvorbehalte
<i>Städtebauliche Gebote</i> (§§ 175 bis 179 BauGB)	<ul style="list-style-type: none"> Vollzugsdefizite infolge des möglicher Entschädigungsansprüche oder Übernahmeansprüche (Rückbaugebot) Planakzessorität des Rückbaugebotes, welches damit in vielen Stadtumbaugebieten nicht anwendbar ist 	Vereinfachte Durchsetzung von Gebotsverfahren durch <ul style="list-style-type: none"> Aufhebung der Planakzessorität⁴⁶ Ausbau des Rückbauduldungsgebots zu einem aktiven Rückbaugebot⁴⁷
<i>Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen</i> (§ 182 BauGB)	In Stadtumbaugebieten ist es nicht möglich, die Miet- und Pachtverhältnisse von Amts wegen aufzuheben. Dies führt teilweise zu einer deutlichen Erschwerung der Umsetzung von Rückbauvorhaben.	Amtliche Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen auch in Stadtumbaugebieten zulassen ⁴⁸

Tabelle 4.5: Zum Weiterentwicklungsbedarf des rechtlichen Instrumentariums für den Stadtumbau.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass nahezu alle Reformvorschläge auf eine Stärkung der hoheitlichen Instrumente zielen – und dies vor dem Hintergrund, dass der Stadtumbau vorrangig konsensual umzusetzen ist. Sodann ist zu überlegen, inwieweit die aufgelisteten Lösungsansätze tatsächlich sinnvoll sind und ob nicht andere Möglichkeiten existieren, die rechtliche Steuerung zu optimieren. Zu den in der Tabelle genannten Reformvorschlägen soll im Einzelnen kurz Stellung in Bezug auf die Realisierbarkeit bezogen werden.

Bebauungsplanung im Rahmen des Stadtumbaus

Ein grundsätzliches Problem im Rahmen des Stadtumbaus liegt darin, dass es sich bei vielen Stadtumbaugebieten, gerade in den neuen Bundesländern, um § 34er-Gebiete handelt, also unbeplante Innenbereiche, denen kein Bebauungsplan zugrunde liegt. Dies hat zur Folge, dass bestimmte hoheitliche Regelungen, wie z.B. der Erlass eines Rückbaugebotes oder das noch schärfere Instrument der Enteignung angesichts der Planakzessorität nicht greifen. Die *Aufstellung eines Bebauungsplans* könnte hier schnell zur Problemlösung beitragen, scheitert aber oftmals daran, dass die Gemeinden von der Festsetzung zur Vermeidung etwaiger Planungsschäden häufig abgesehen.

In den meisten Fällen kann diese Sorge jedoch als unbegründet angesehen werden, da ein Entschädigungsanspruch nur dann besteht, wenn und soweit der Eigentümer durch die Festsetzung einen Vermögensnach-

⁴² Vgl. Langer, Bodenordnung zur Bewältigung von Stadtumbauprozessen, S. 60.

⁴³ Vgl. Davy, vhw Forum Wohneigentum 2005, S. 67ff., 71.

⁴⁴ Vgl. Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 271.

⁴⁵ So die Ergebnisse der eigenen Erhebungen (vgl. Abschnitt 3.5.2.4 sowie die Beantwortung von Frage 1 im Anhang B.2).

⁴⁶ Vgl. Goldschmidt, BauR 2006, S. 318ff., 323 sowie Lege, NVwZ 2005, S. 880ff., 885.

⁴⁷ Vgl. Lege, NVwZ 2005, S. 880ff., 885, Schmidt-Eichstaedt, DVBl. 2004, S. 265ff., Vhw-Arbeitsgruppe „Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“ (Hrsg.), Stadtumbau. Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 24ff. Gleichlautende Forderungen wurden im Zuge der durchgeführten Expertengespräche (insb. in Völklingen) laut.

⁴⁸ Vgl. Rosog, a.a.O., S. 72, Schmidt-Eichstaedt, Expertise zur Überprüfung des Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmenrechts einschließlich des Förderrechts, S. 103.

teil erlitten hat, der nicht unerheblich ist.⁴⁹ Diese Sachlage dürfte aufgrund der sowieso schon niedrigen Bodenwerte in Stadtumbaugebieten nur in seltenen Fällen gegeben sein. Sofern sich die Gemeinden die Möglichkeit eines hoheitlichen Eingriffs erhalten wollen, kann ihnen demnach nur empfohlen werden, die Chancen einer verbindlichen Bauleitplanung wieder verstärkt zu nutzen.

Ein anderer Lösungsansatz besteht in der *Modifizierung des Planungsschadensrechts*, z.B. im Hinblick einer Verringerung der Entschädigungszahlungen zur Sicherung der Durchführung des Stadtumbaus (vgl. hierzu ausführlicher unter dem Aspekt „Enteignung und Entschädigung“ in diesem Abschnitt).

Ein weiterer Reformbedarf in Bezug auf die verbindliche Bauleitplanung wird von *Lege* darin gesehen, das planakzessorische „*Baurecht auf Zeit*“ gemäß § 9 Abs. 2 BauGB im Hinblick auf einen vergrößerten Anwendungsbereich auch auf den unbeplanten Innen- und Außenbereich auszuweiten.⁵⁰ In Betracht kommen im Rahmen des Stadtumbaus z.B. Zwischennutzungen auf innerstädtischen Brachen (§ 34er Gebiete), die erst später einer höherwertigen Nutzung zugeführt werden sollen.⁵¹

Dagegen sprechen allerdings die nachfolgenden Aspekte: Zum einen würde eine „ausgedehntere“ Befristung neuer Baurechte einen zusätzlichen Eingriff in die Eigentumsrechte des Art. 14 GG bedeuten (Einschränkung der Baufreiheit), der auch aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Rechtsicherheit abzulehnen wäre.⁵²

Die zeitlich eingeschränkte Bebaubarkeit sollte - wie vom Gesetzgeber gefordert - auf wenige Ausnahmetatbestände begrenzt bleiben, und zwar nur auf die Fälle, in denen städtebauliche Gründe den Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum rechtfertigen. Zum anderen ergäbe sich bei einer flächendeckenderen Anwendung des „Baurechts auf Zeit“ im Stadtumbau auch ein „Bemessungsproblem“, das *Schieferdecker* wie folgt ausdrückt:⁵³

„Regelmäßig wird weder abzusehen sein, dass die zunächst vorgesehene Nutzung nach einer bestimmten Zeitdauer aufgegeben wird, noch wird man aus einer solchen möglichen künftigen Nutzungsaufgabe auf die Gefahr städtebaulich nachteiliger Leerstände schließen können.“

Insgesamt ist eine Rechtsfortentwicklung des § 9 Abs. 2 BauGB aber auch nicht erforderlich, da der Gemeinde grundsätzlich zwei Alternativen zur Verfügung stehen. Erstens kann sie im unbeplanten Innenbereich jederzeit einen Bebauungsplan aufstellen, der unter den genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen ein „Baurecht auf Zeit“ rechtfertigen würde, zweitens kann sie auch auf vertragliche Lösungen zurückgreifen; im vorliegenden Fall auf eine Vereinbarung von Zwischennutzungen gemäß § 171c Satz 2 in Verbindung mit § 171a Abs. 3 Nr. 6 BauGB. Letztere Lösung hätte den zusätzlichen Vorteil, dass die zeitliche Befristung der Bebaubarkeit konsensual und nicht hoheitlich erfolgen würde.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass insbesondere in größeren Städten von Zwischennutzungsverträgen Gebrauch gemacht wird.

Vorrangstellung der Gemeinde beim Zwangsversteigerungsverfahren?

In einigen Stadtumbaugemeinden ist in der Vergangenheit das Problem zutage getreten, dass ihnen keine Handhabe im Umgang mit völlig verwahrlosten Immobilien gegeben ist, bei denen die Eigentümer – sofern überhaupt auffindbar – nicht kooperationsbereit sind.⁵⁴ Sofern eine Zwangsversteigerung des Objektes notwendig wird, erhält gemäß § 81 Abs. 1 ZVG der Meistbietende den Zuschlag, was dazu führt, dass die Gemeinde beim Verfahren häufig „leer ausgeht“ und eine verbesserte Steuerungsfähigkeit (Rückbau oder Modernisierung des Gebäudes) nicht erreichen kann.

Im Rahmen einer von den Städten Bremen und Bremerhaven angeregten *Gesetzesinitiative*⁵⁵ zur Verbesserung der gemeindlichen Position beim Erwerb von verwahrlosten Immobilien wird derzeit geprüft, inwieweit die Einrichtung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB im gerichtlichen Zwangsversteigerungsverfahren möglich erscheint. Zwar muss die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB in Verbindung mit § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB durch das Wohl der Allgemeinheit ge-

⁴⁹ Vgl. hierzu auch bereits Abschnitt 3.4.4.3.

⁵⁰ Vgl. hierzu *Lege*, LKV 2007, S. 97ff., 99.

⁵¹ Vgl. *Kukk/von Heyl*, VBIBW 2006, S. 302ff., 305.

⁵² *BMVBW (Hrsg.)*, Novellierung des Baugesetzbuchs, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission, 2002, Rn 202.

⁵³ *Schieferdecker*, BauR 2004, S. 320ff., 328.

⁵⁴ So z.B. die Aussage von Frau *Heckemeier*, Stadtplanungsamt Bremerhaven, Telefonat am 30. August 2007.

⁵⁵ *Magistrat der Stadt Bremerhaven*, Geplante Gesetzesinitiative Bremerhaven/Bremen zur Verbesserung der gemeindlichen Position beim Erwerb von verwahrlosten Immobilien, Entwurf Mai 2007.

rechtfertigt sein, doch dürfte diese Sachlage im vorliegenden Fall als erfüllt angesehen werden. Dennoch sind insbesondere folgende weitere Fragen zu klären:⁵⁶

1. Sind eigentumsrechtliche Fragen (Art. 14 GG) von der gewünschten Änderung des Zwangsversteigerungsgesetzes betroffen?
2. Welche parallelen Änderungs-/Anpassungsnotwendigkeiten ergeben sich bei anderen Gesetzen (z.B. Insolvenzrecht)?
3. Reicht es für eine Wahrnehmung eines Vorkaufsrechts im Rahmen der Zwangsversteigerung aus, wenn die Gemeinde eine Satzung gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB für verwahrloste Grundstücke beschließt?
4. Welchen Nachweis muss die Gemeinde zur Beachtung der gesetzlichen Forderung in § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB führen („städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht“ und „Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“)?

Zu bedenken gilt an dieser Stelle, dass sich ein Vorkaufsrecht im Zwangsversteigerungsverfahren vermutlich nicht verkaufsfördernd auswirken würde. Für den Gläubiger würde dies bedeuten, dass der Verkaufserlös beim Grundstückankauf der Gemeinde zum Verkehrswert ggf. geringer ausfiele als bei einer Versteigerung an den Höchstbietenden.

Bodenordnung in Stadtumbaugebieten

Weitere Überlegungen im Hinblick auf die Fortentwicklung der Planverwirklichungsinstrumente zielen auf Anpassungen im Rahmen der Anwendbarkeit der hoheitlichen Umlegung im Stadtumbau (§§ 45 bis 84 BauGB). Zwar ist durch das EAG Bau 2004 eine entscheidende Erweiterung des Anwendungsbereichs bereits in der Weise erfolgt, dass eine Umlegung auch in Gebieten nach § 34 BauGB zulässig ist, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben (§ 45 Satz 2 Nr. 2 BauGB), doch existieren weiterhin zahlreiche Regelungsmöglichkeiten, die einen verbindlichen Bebauungsplan zwingend voraussetzen. In Stadtumbaugebieten sind das vor allem:⁵⁷

- die Bereitstellung von Flächen für eine überörtliche öffentliche Nutzung, z.B. Flächen für den Gemeinbedarf (§ 55 Abs. 5 BauGB),
- die Abfindung in Geld oder Land außerhalb des Umlegungsgebietes (§ 59 Abs. 5 BauGB) sowie
- die Festlegung der abzureißenden Gebäude (§ 59 Abs. 8 BauGB).

Auch wenn es aus kommunaler Sicht sicherlich wünschenswert wäre, die zwingende Voraussetzung eines Bebauungsplans zu lockern, so ist dies aus folgenden Gründen nicht möglich: Im ersten Fall handelt es sich um Flächen, die nicht überwiegend den Bedürfnissen der Bewohner des Umlegungsgebietes dienen, sondern im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen. Gerade aber die Bestimmung, dass die Flächen für einen *öffentlichen Zweck* vorgesehen sein müssen, wird einen Planverzicht regelmäßig nicht zulassen.⁵⁸ Und auch in den beiden weiteren Fällen, die eine ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums darstellen, wird sich die Notwendigkeit der Abfindung außerhalb des Umlegungsgebietes bzw. des Abrisses wohl nicht aus der Eigenart der näheren Umgebung ableiten lassen.⁵⁹ Damit ist schlusszufolgern, dass eine *Aufhebung der Planakzessorität*, die den Anwendungsbereich der Umlegung in nicht beplanten Stadtumbaugebieten ggf. erhöhen könnte, *nicht in Frage kommt*.

Im Hinblick auf die Schaffung eines handlungsfähigeren Vollzugsinstruments für den Stadtumbau stellt sich des Weiteren die Frage, ob der *Grundsatz der wertgleichen Zuteilung* gelockert werden könnte.⁶⁰ Gerade in Stadtumbaugebieten, in denen es mehrheitlich um eine Verteilung von Verlusten geht, stellt der Grundsatz eine erhebliche Hürde dar, die im Einzelfall nicht genommen werden kann und damit zu einer Rechtswidrigkeit der Umlegung führen würde. Bei einer Lockerung aber, die zur Folge hätte, dass alle Beteiligten eine Wertminderung erfahren, würde die Umlegung als Ganzes ihre grundsätzliche Privatnützigkeit einbüßen und damit gleichfalls verfassungswidrig sein.

⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 13.

⁵⁷ Vgl. Langer, Bodenordnung zur Bewältigung von Stadtumbauprozessen, S. 60.

⁵⁸ Dies gilt insbesondere dann, wenn die Vorschrift des § 55 Abs. 5 BauGB als eine Enteignung angesehen wird, und zwar trotz der Tatsache, dass die Umlegung im Ganzen als Inhaltsbestimmung des Eigentums einzustufen ist. Vgl. hierzu Christ, DVBl. 2002, S. 1517ff.

⁵⁹ Vgl. hierzu ausf. ebenda, S. 62ff.

⁶⁰ Vgl. hierzu die Regelung in § 57 Satz 2 BauGB: „Jedem Eigentümer soll ein Grundstück mindestens mit dem Verkehrswert zugeteilt werden, den sein früheres Grundstück auch unter Berücksichtigung der Pflicht zur Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 im Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses hatte“.

Zusammenfassend bleibt damit für das Bodenordnungsrecht festzuhalten, dass zweckmäßige Reformen mit den eigentumsrechtlichen Grenzen sowie dem Gebot der Privatnützigkeit der Umlegung kollidieren würden. Für eine verbesserte Anwendbarkeit der Umlegung im Rahmen des Stadtumbaus ist zu prüfen, ob nicht eine Abkehr vom Gedanken der Privatnützigkeit sinnvoll wäre, zumindest soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordern würde. Durch ein neuartiges Instrument, das in Analogie zur Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG als fremdnützige Maßnahme einzuordnen wäre, könnten dann z.B. Flächen für stadumbaubedingte Freiflächen aufgebracht werden, und zwar auch dann, wenn das Gebot der mindestens wertgleichen und verhältnismäßigen Zuteilung als nicht erfüllt angesehen werden kann. Das von *Langer* als *Unternehmensumlegung* bezeichnete Instrument würde ein milderes Mittel als die fremdnützige Enteignung darstellen, da es nicht allein oder vorrangig öffentlichen Interessen dient.⁶¹ Zudem würde es eine Neuordnung der Grundstücke ermöglichen, die durch eine Enteignung allein nicht durchführbar ist.

Enteignung und Entschädigung im Rahmen des Stadtumbaus

Auch im Zusammenhang mit der Enteignung im Rahmen des Stadtumbaus besteht das Hauptproblem darin, dass diese grundsätzlich planakzessorisch ist und damit in § 34er-Gebieten nicht zur Anwendung kommen kann. Ohne Bebauungsplan ist eine Enteignung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 2 BauGB nur bei unbebauten oder geringfügig bebauten Grundstücken zulässig, es sei denn, es wurde eine Stadtumbausatzung gemäß § 171d BauGB erlassen, die eine Enteignung auch zulässt, um eine bauliche Anlage zu erhalten oder zu beseitigen (§ 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB).

Sofern ein nicht kooperationswilliger Eigentümer im nicht beplanten Innenbereich über eine unansehnliche „Schrottimmoblie“ verfügt, hat die Gemeinde aber dennoch zwei Möglichkeiten, um den Schandfleck zu beseitigen. Einerseits kommt der bereits aufgezeigte Erlass einer Stadtumbausatzung in Betracht, andererseits kann die Gemeinde nach Aufstellung eines Bebauungsplans auch ein Rückbaugesuch nach § 179 BauGB erlassen, im Zuge dessen der Eigentümer den Rückbau seiner verwahrlosten baulichen Anlage dulden muss (vgl. Abbildung 4.1). Anstelle der hierfür entstandenen Vermögensnachteile – sofern sie im vorliegenden Fall überhaupt entstehen – kann der Eigentümer auch die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde verlangen, wenn es ihm wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten. In beiden Fallgestaltungen bildet das Vorliegen städtebaulicher Gründe allerdings eine zwingende Anwendungsvoraussetzung.

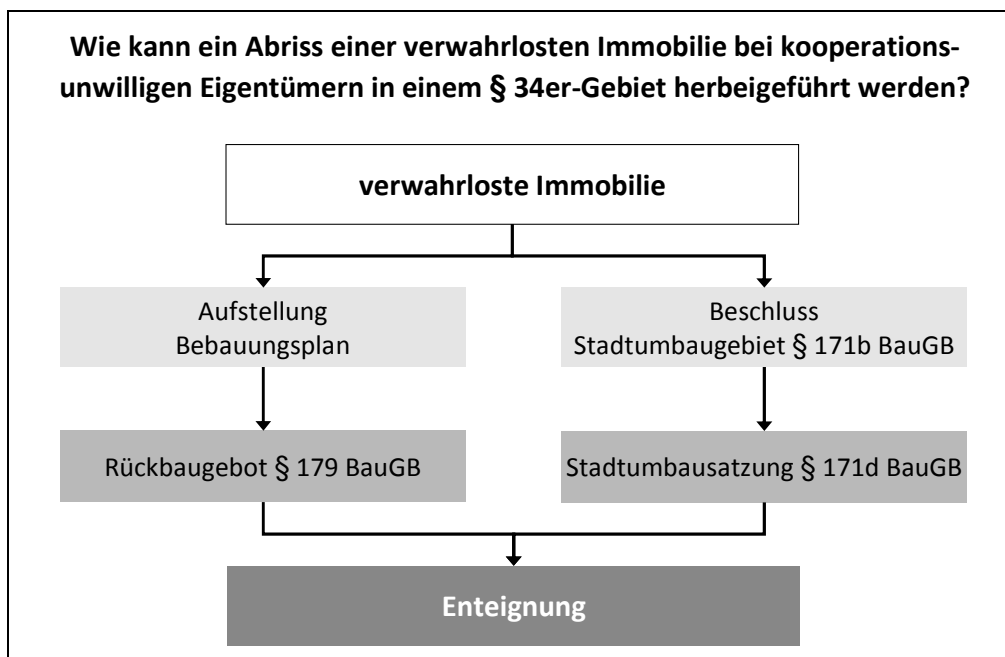


Abbildung 4.1: Vorschlag zur Handhabung gegen verwahrloste Immobilien bei nicht kooperationsbereiten Eigentümern.⁶²

⁶¹ Vgl. hierzu ausf. *Langer*, Bodenordnung zur Bewältigung von Stadtumbauprozessen, S. 72ff.

⁶² Vorgeschlagene Wege von *Gerd Schmidt-Eichstaedt* im Rahmen der 9. Projektwerkstatt am 15./16.03.2007 in Wildflecken. Vgl. hierzu wiederum *Magistrat der Stadt Bremerhaven*, a.a.O., S. 11f.

Die vorgeschlagenen Lösungen zeigen aber auch, dass die Gemeinde im Falle eines Eigentumsentzugs eine *Entschädigung* zu leisten hat, die in Zeiten knapper Kassen ein erhebliches Anwendungshemmnis für den Instrumenteneinsatz darstellen kann. Damit geht die Frage einher, ob nicht eine Reduzierung der Entschädigungshöhe angemessen (und rechtskonform) wäre, die sich grundsätzlich nach dem Verkehrswert gemäß § 194 BauGB bemisst. Davy gelangt diesbezüglich zu folgender Erkenntnis:⁶³

„Artikel 14 GG bietet einen rechtspolitischen Spielraum, um die Höhe der Entschädigungen enteigneter Eigentümer zu reduzieren. Verfassungsrechtlich ist eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts nämlich nicht zwingend (BVerfGE 24, 367 [421] – Deichordnung), der Gesetzgeber hat die Höhe der Entschädigung „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen“ (Art. 14 Abs. 3 GG). Eine Gleichbehandlung kooperationswilliger und kooperationsfeindlicher Grundstückseigentümer ist verfassungsrechtlich nicht geboten, sie ist fragwürdig. Daher sollte das BauGB festlegen, dass Grundstückseigentümer, die sich nicht an der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen beteiligen, gegen eine Entschädigung unterhalb des Verkehrswertes enteignet werden dürfen.“

Deshalb könnte ein Ansatz darin bestehen, § 95 BauGB entsprechend zu ändern, so dass eine Differenzierung kooperationswilliger und kooperationsfeindlicher Grundstückseigentümer möglich ist. Die bestehende Vorschrift besagt, dass die Entschädigung für den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust nach dem Verkehrswert zu bemessen ist.

Im Zwangsversteigerungsrecht existiert aber beispielsweise mit § 74a Abs. 1 Satz 1 ZVG eine 7/10-Grenze, die ausgedrückt, dass ein Berechtigter den Zuschlag bei einer Zwangsversteigerung versagen darf, wenn das Höchstgebot nicht mindestens sieben Zehntel des Verkehrswertes erreicht:

„Bleibt das abgegebene Meistgebot einschließlich des Kapitalwertes der nach den Versteigerungsbedingungen bestehen bleibenden Rechte unter sieben Zehnteilen des Grundstückswertes, so kann ein Berechtigter, dessen Anspruch ganz oder teilweise durch das Meistgebot nicht gedeckt ist, aber bei einem Gebot in der genannten Höhe voraussichtlich gedeckt sein würde, die Versagung des Zuschlags beantragen.“

Damit reichen offensichtlich also 70 Prozent des Verkehrswertes aus, um unter besonderen Bedingungen die Bedürfnisse aus dem Grundstück zu befriedigen.⁶⁴ Eine ähnliche Lösung wäre für den Stadtumbau denkbar, z.B. in Stadtumbaugebieten, die durch hohe Funktionsverluste sowie eine besonders geringe Nachfrage gekennzeichnet sind, so dass abweichende Entschädigungsregelungen aus Gründen des Allgemeinwohls dringend geboten wären.⁶⁵

Einen noch schärferen Weg verfolgte angesichts der fehlenden Verkaufsbereitschaft einzelner Eigentümer die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, die die Einführung von so genannten *Recyclinggebieten* mit dem Recht zur Enteignung vorschlug.⁶⁶ Aufgrund des Eingriffs in Art. 14 GG ist mit einer Herabsetzung der Entschädigungshöhe und damit eine Abkehr vom Verkehrswertprinzip in nächster Zukunft allerdings nicht zu rechnen.

Indes existiert aber auch eine Vielzahl an weniger „harten“ Instrumenten, die zur Sicherung der vom Verfall bedrohten Wohnungsbestände beitragen kann. Hier ist z.B. die verstärkte Anwendung des *Erbbaurechts* zu nennen, die die Wiedernutzbarmachung von innerstädtischen Brachflächen beschleunigen kann.⁶⁷ Als Alternative zum Verkauf von Grund und Boden könnte eine städtebauliche Steuerung des Stadtumbaus dadurch garantiert werden, dass die Gemeinde lediglich das Eigentum am Boden erwirbt (oder dieses direkt behält), die aufstehenden Gebäude aber an einen privaten Investor veräußert. Einerseits könnten durch das Erbbaurechtsmodell Käufergruppen angezogen werden, die zum vollständigen Erwerb von Grund und Boden nicht in der Lage wären, andererseits müsste die Gemeinde bei etwaigen Bodenwertverringerungen keine Entschädigung zahlen bzw. könnte ggf. Bodenwertsteigerungen einbehalten.⁶⁸

⁶³ Vgl. Davy, vhw Forum Wohneigentum 2005, S. 67ff., 71.

⁶⁴ Vgl. hierzu ausf. auch Langer, Bodenordnung zur Bewältigung von Stadtumbauprozessen, S. 69f.

⁶⁵ Vgl. hierzu auch der Vorschlag von Rat für nachhaltige Entwicklung (Hrsg.), Mehr Wert für die Fläche, S. 25: „Bei der Ermittlung der Verkehrswerte von Brach- und Recyclingflächen sollten diesen einen Bonus eingeräumt werden, der ihre Mobilisierung erleichtert.“

⁶⁶ Vgl. Pfeiffer/Simons/Porsch, Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission, S. 76f.

⁶⁷ Diesen Vorschlag unterbreiteten bereits Dransfeld/Voß, Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, S. 301.

⁶⁸ Vgl. zum Erbbaurechtsmodell ausf. auch Wohnbund-Beratung NRW GmbH (Hrsg.), Trägerstrukturen, Trägerformen der Wohneigentumsbildung durch Selbstnutzer im gründerzeitlichen Bestand in Leipzig, S. 46ff.

Weitere Lösungsansätze zur Entschärfung der Brachflächenproblematik bzw. zur Sicherung von verwahrlosten Immobilien können in der Einrichtung gemeinnütziger Stiftungen oder Quartiersgenossenschaften gesehen werden, wie sie im Ausland (u.a. *National Trust* in England⁶⁹) oder in verschiedenen deutschen Städten (u.a. Quartiersgenossenschaft Leipziger Osten⁷⁰) bereits existieren.

Im Kontext schrumpfender Städte könnte der Zweck einer *Stiftung* beispielsweise darin bestehen, von Eigentümern nicht mehr gewollte Immobilien zu übernehmen und dadurch die denkmalwerte Bausubstanz zu erhalten, ggf. in Verbindung mit sozialen Zwecken der Wohnraumschaffung und –erhaltung für besondere Bedarfsgruppen.⁷¹ Da eine Stiftung allerdings weder Mitglieder noch Gesellschafter hat, ist sie von Mitspracherechten Dritter unabhängig, so dass sich die Einhaltung des beabsichtigten Zwecks besonders gut sicherstellen lässt.⁷²

In der Organisationsform der *Quartiersgenossenschaft* könnten gleichfalls ausgewählte und besonders erhaltenswerte Objekte gerettet und Bewohner mit der Quartiersentwicklung besser verknüpft werden. Ein entscheidender Vorteil dieser Rechtsform liegt darin, dass ein einfacher Wechsel von Wohnung und Mitgliedschaft möglich ist; als nachteilig erweist sich allerdings die nicht unerheblich geringere Förderung des Genossenschaftsanteils im Vergleich zur steuerlichen Förderung des Erwerbs einer Bestandswohnung.⁷³

Erweiterung der Genehmigungsvorbehalte bei der Stadtumbausatzung?

Ein Defizit der Stadtumbausatzung gemäß § 171d BauGB wird in der Fachliteratur und Praxis vor allem darin gesehen, dass der Genehmigungsvorbehalt nur Vorhaben und Maßnahmen im Sinne des § 14 BauGB (Veränderungssperre) erfasst und damit über einen „sehr begrenzten“ Anwendungsbereich verfügt. *Möller* führt hierzu aus:⁷⁴

„Hier bleibt ein Rückgriff auf das Sanierungsrecht weiterhin notwendig, wenn die Veräußerung von Sondereigentum oder einzelner Teile von Wohnanlagen, die die Umsetzung des geplanten Rückbaus in einigen Städten schon heute erheblich erschweren, unterbunden werden soll. Da in der mangelnden Kooperationsbereitschaft von Zwischenerwerbern und einzelnen Wohnungseigentümern ein Haupthindernis des Rückbaus gesehen wird, werden die Neuregelungen [zum Stadtumbaurecht] wichtigen Erfordernissen der Praxis, ohne ergänzende Anwendung anderer Instrumente, nicht gerecht.“

Festzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass eine Gleichstellung mit den genehmigungspflichtigen Vorgängen im Sanierungsrecht zwar die Einbeziehung der Bildung von Wohneigentum nach dem WEG zur Folge gehabt hätte. Dies würde jedoch auch eine vergleichbare Sicherung wie im Sanierungsrecht voraussetzen (Eintragung ins Grundbuch, Grundbuchsperre in den Fällen des § 22 BauGB). Solche ordnungsrechtlichen (und damit auch bürokratischen) Maßnahmen waren vom Gesetzgeber aber nicht beabsichtigt und wurden von der Sache her auch nicht für erforderlich gehalten.⁷⁵ Demnach gelten die Bindungen des § 171d BauGB unabhängig davon, wer Eigentümer des Grundstücks bzw. der Wohnungen ist. Schließlich kann es nicht Aufgabe der Gemeinde sein, Mieter vor dem Kauf von Wohnungen durch ein Genehmigungsverfahren zu schützen. Der Gesetzgeber ging bei der Stadtumbausatzung davon aus, dass Grundlage für eine solche Satzung ein unter intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung zustande gekommenes städtebauliches Entwicklungskonzept ist, so dass bereits hinreichend bekannt sein dürfte, welche Wohnungen rückgebaut werden sollen. Es dürfte daher in der Praxis äußerst unwahrscheinlich sein, dass hierfür noch Wohneigentum gemäß WEG gebildet und verkauft wird – auch wenn dies sehr seltene Fälle belegen.

Aus den aufgezeigten Gründen ist eine Ausweitung der Genehmigungsvorbehalte im Rahmen der Stadtumbausatzung abzulehnen.

⁶⁹ Vgl. ausf. *Kantzow/Oswalt*, in: *Oswalt* (Hrsg.), *Schrumpfende Städte*, Bd. 1, Internationale Untersuchung, S. 693ff., 695f.

⁷⁰ Vgl. ausf. ebenda, S. 696.

⁷¹ Vgl. hierzu ausf. *Wohnbund-Beratung NRW GmbH* (Hrsg.), *Trägerstrukturen, Trägerformen der Wohneigentumsbildung durch Selbstnutzer im gründerzeitlichen Bestand in Leipzig*, S. 39ff.

⁷² Vgl. ebenda, S. 45.

⁷³ So ebenda S. 23. Ein ergänzendes Förderprogramm könnte hier allerdings Abhilfe schaffen.

⁷⁴ Vgl. u.a. *Möller*, *Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht*, S. 271.

⁷⁵ Aussage vom Prof. Wilhelm Söfker in einem Gespräch am 28. Februar 2008.

Städtebauliche Gebote

In Bezug auf die städtebaulichen Gebote (§§ 175 bis 179 BauGB) sind insbesondere im Zusammenhang mit dem Rückbaugeschäft des § 179 BauGB zwei bedeutsame Anwendungshemmnisse zu konstatieren. Auch wenn das Gebot geradezu prädestiniert für die zu bewältigenden Aufgaben des Rückbaus zu sein scheint, so ergeben sich erhebliche Einschränkungen dadurch, dass

1. das Gebot einen Bebauungsplan voraussetzt, der in zahlreichen Stadtumbaugebieten nicht vorhanden ist sowie
2. der Eigentümer den Rückbau lediglich erdulden muss (Rückbauduldungsgebot), die (finanzschwachen) Gemeinden also die Kosten tragen.

Zu prüfen ist, ob die *Aufhebung der Planakzessorität* sowie die Aufnahme eines *aktiven Rückbaugeschäfts*, das vom Eigentümer ausgeführt werden muss, in das BauGB zu empfehlen ist. Im letzten Fall sollte der Eigentümer zumindest dann die Kosten des Rückbaus tragen, sofern und soweit diese entweder aus den Erträgen des Grundstücks oder aus ersparten Aufwendungen aufgebracht werden können. Aufgrund der umfangreichen Literatur bezüglich dieser möglichen Fortentwicklung des Städtebaurechts kann im Hinblick auf die damit verbundenen Vorzüge (u.a. vergrößerter Anwendungsbereich) sowie rechtlichen Schwierigkeiten (u.a. Widerspruch zu den Grundsätzen der Sozialpflichtigkeit nach Art. 14 Abs. 2 GG) auf diese verwiesen werden.⁷⁶

Vor dem Hintergrund eines konsensualen Vorgehens sollten die Gemeinden allerdings anstelle der Durchsetzung von Geboten zunächst immer vertragliche Vereinbarungen mit den betroffenen Eigentümern anstreben, und zwar insbesondere bei der stadtumbaubedingten Durchführung von Rückbauvorhaben und Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten.⁷⁷

Amtliche Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen in Stadtumbaugebieten

In Stadtumbaugebieten ist es bislang nicht möglich, die Miet- und Pachtverhältnisse von Amts wegen aufzuheben. § 182 Abs. 1 BauGB sieht eine solche Maßnahme nur für förmlich festgelegte Sanierungsgebiete, Umlegungsgebiete, städtebauliche Entwicklungsbereiche sowie bei Anordnung eines städtebaulichen Gebots vor. Dies führt teilweise zu einer deutlich erschwerten bzw. verzögerten Umsetzung von Rückbauvorhaben, da der Abriss naturgemäß erst nach Auszug des letzten Mieters erfolgen kann.

Eine Änderung des § 573 Abs. 2 BGB im Hinblick auf ein Sonderkündigungsrecht bei überwiegendem Wohnungsleerstand („Abrisskündigung“) könnte dieses Problem zwar beseitigen, wurde nach einer Bundesratsinitiative des Freistaates Sachsen vom 13. Februar 2004 aber vor dem Hintergrund abgelehnt, dass durch den § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB bereits ausreichende Kündigungstatbestände existieren.⁷⁸ Festzustellen ist in diesem Zusammenhang aber, dass es sich hierbei lediglich um eine *Verwertungskündigung* handelt, die den bloßen Abriss oder Rückbau nur erfasst, wenn damit eine bessere wirtschaftliche Verwertbarkeit des Grundstücks verbunden ist. Demzufolge schlägt eine Gesetzesinitiative vom 22. März 2006 abermals vor, einen wie folgt lautenden neuen Kündigungstatbestand als § 573 Abs. 2 Nr. 4 BGB aufzunehmen:⁷⁹

Abs. 2: Ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses liegt insbesondere vor, wenn [...]

„4. das Wohngebäude überwiegend leer steht und entsprechend einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 des Baugesetzbuchs teilweise oder vollständig beseitigt werden soll und der Vermieter dem Mieter Wohnraum vergleichbarer Art, Größe und Ausstattung nachweist.“

Eine diesbezügliche Entscheidung des Bundestages steht bislang noch aus.

In der Stadtumbaupraxis wird die Aufgabe von bestehenden Mietverhältnissen gegenwärtig u.a. derart gelöst, dass den letzten verbleibenden „umzugsfeindlichen“ Mietern Entschädigungszahlungen gewährt werden, die über die Zahlung der Umzugskosten bzw. der Unterstützung bei der Wohnungssuche hinausgehen. Auch in diesem Fall bleiben Finanzmittel also ein wichtigstes Steuerungsinstrument.

⁷⁶ Vgl. diesbzgl. bereits Abschnitt 3.5.3.4 (Unterpunkt g) sowie die in die gleiche Richtung gehenden Vorschläge in *Lege*, NVwZ 2005, S. 880ff., 884f., *Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 2004, S. 265ff., 267ff., *Vhw-Arbeitsgruppe „Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“* (Hrsg.), Stadtumbau. Ergebnisse der Arbeitsgruppe, S. 24ff. Vgl. hierzu kritisch *Möller*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 261f.

⁷⁷ So auch *Schröder*, NzBau 2007, S. 234ff., 236.

⁷⁸ Vgl. zum Verfahren ausf. *Taubenek/Goldschmidt*, LKV 2006, S. 149ff., 152f.

⁷⁹ Vgl. BT-Drucksache 16/1029 (23.3.2006).

Ansätze zur Weiterentwicklung der rechtlichen (hoheitlichen) Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorrangstellung der Gemeinde beim Zwangsversteigerungsverfahren im Rahmen eines Vorkaufsrechts ▪ Entwicklung einer „Unternehmensumlegung“ als fremdnützige Maßnahme im Rahmen des Stadtumbaus ▪ Herabsetzung der Enteignungsentschädigung ▪ Aufhebung der Planakzessorität des Rückbaugeschäfts sowie Ausbau zum aktiven Rückbaugeschäft ▪ Einfügung einer Abrisskündigung in das BGB ▪ verstärkte Anwendung des Erbbaurechts ▪ Einrichtung von gemeinnützigen Stiftungen und Quartiersgenossenschaften

Tabelle 4.6: Weiterentwicklung der Steuerung durch Recht.

4.2.5 Fazit

Die vorangegangenen Abschnitte haben zahlreiche Ansätze für die Weiterentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums für den Stadtumbau geliefert. Die Ansätze bezogen sich dabei nicht nur auf die gesamtgemeindliche Planungsebene, sondern auch auf die Bundes- und Landesebene, auf diesen durch rechtliche Hervorhebungen und Neuregelungen, Änderungen bestehender und Initiierung neuer Förderprogramme sowie einer verstärkten Mobilisierung privater Finanzierungsmittel eine optimierte Steuerung des Stadtumbaus bewirkt werden kann. Die Ausführungen haben allerdings auch gezeigt, dass der geforderte Weiterentwicklungsbedarf in Anbetracht der Gesamtschau des zur Verfügung stehenden städtebaulichen Instrumentariums relativ gering ausfällt. Diese Feststellung ist zunächst durchaus positiv, verwundert allerdings vor dem Hintergrund der in der Arbeit aufgezeigten und bisher noch ungelösten Problemlagen (u.a. mangelhafte Beteiligung der privaten Kleineigentümer, Umgang mit kooperationsunwilligen Eigentümern, fehlende praktische Regelungen zum Vorteils- und Lastenausgleich etc.). In gewisser Weise ist damit *Schmidt-Eichstaedt* zuzustimmen, der auf der 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 16.3.2007 in Wildflecken darauf hinwies, dass das gegenwärtige gesetzgeberische Instrumentarium für die Problemstellungen des Stadtumbaus weitgehend geeignet erscheint, die schlechte Finanzlage vieler Gemeinden und Eigentümer von Immobilien und Grundstücken einer adäquaten Problemlösung aber im Wege steht.⁸⁰

„Der Gesetzgeber hat (im Wesentlichen) alles getan, was er zur Instrumentierung des Stadtumbaus tun konnte. Dennoch stehen einige Instrumente nur auf dem Papier. Denn: Geldmangel ist durch kein Instrument überwindbar.“

Folglich kann mittlerweile auch das Eingangszitat in Abschnitt 4.2 von *Glock* nicht mehr bestätigt werden, die noch im Jahr 2002 behauptete, dass „Instrumente“ und „Problemlösungsmuster“ im Umgang mit der Schrumpfung fehlen.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen ist sodann aber zu überlegen, an welchen weiteren Stellschrauben zu drehen ist, damit die Anwendung vertraglicher, finanzieller sowie rechtlicher Instrumente auch vor dem Hintergrund der für die nächste Zukunft befürchteten schlechten Haushaltslage der Städte und Gemeinden sowie fehlender Mittel privater Stadtumbaubetroffener gelingt.⁸¹ In diesem Zusammenhang ist auf den nachfolgenden Abschnitt zu verweisen, in dem zahlreiche Handlungsempfehlungen gegeben werden, die die Leistungsfähigkeit des analysierten Instrumentariums in der Praxis noch erhöhen können.

⁸⁰ Quelle: http://www.stadtumbauwest.info/konzept/PW_Wildflecken_Schmidt-Eichstaedt.pdf.

⁸¹ Auch wenn die wirtschaftliche Entwicklung mittel- bis langfristig nicht prognostizierbar sein dürfte, so gibt allein der demografische Wandel Anlass zur Feststellung, dass sich die Finanzlage der meisten Städte und Gemeinde zukünftig erheblich verschlechtern wird. Vgl. hierzu bereits die Quellen in Abschnitt 1.1.

4.3 Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund einer schrumpfungsorientierten Stadtentwicklung

„Stadtentwicklungsplanung versteht sich heute nicht mehr als hoheitlich agierendes Ordnungsinstrument oder als ideologische Bastion gegen die Anarchie der globalisierten Marktkräfte, sondern als ein zukunftsoffenes, kooperatives und dabei dem Gemeinwohl verpflichtetes »Management von Interdependenzen« in den unübersichtlicher werdenden »Akteurs- und Problemlandschaften« der Stadtregionen.“
*Stephan Reiß-Schmidt 2006*⁸²

4.3.1 Allgemeine Handlungsempfehlungen

Die Analyse der Leistungsfähigkeit des städtebaulichen Instrumentariums für den Stadtumbau sowie der anschließend aufgezeigte Weiterentwicklungsbedarf haben die Erkenntnis reifen lassen, dass die kooperativen Instrumente zur wirksamen Steuerung der Planung unter Schrumpfungsbedingungen oftmals nicht ausreichend sind, und zwar insbesondere unter den aktuellen Problem- und Akteurskonstellationen (u.a. mangelnde Beteiligung der privaten Kleineigentümer, verwahrloste Immobilien mit kooperationsunwilligen Eigentümern). Wie sich bei der Untersuchung in Kapitel 3 zeigte, bedarf es daher flankierender Instrumente in Form finanzieller und ökonomischer Anreize sowie hoheitlicher Maßnahmen, um den städtebaulichen Funktionsverlusten umfassend und erfolgreich begegnen zu können (Bewährung der zweiten Hypothese in Abschnitt 1.1). Im Folgenden sollen daher für die drei Steuerungsebenen Kommunikation, Finanzmittel und Recht/Hierarchie Handlungsempfehlungen gegeben werden, die darauf zielen, dass

- die vorrangig zum Einsatz kommende Steuerung durch Kommunikation und Kooperation weiter optimiert werden kann,
- die Stadtumbauplanung möglichst kosteneffizient gestaltet werden kann sowie
- die zur Verfügung stehenden hoheitlichen Instrumente (als letzte Stufe) möglichst effektiv zum Einsatz kommen können.

Die instrumentengruppenbezogenen Empfehlungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Gemeinde als zentraler Stadtumbauakteur, da der (gesetzliche) Fortentwicklungsbedarf auf Bundes- und Länderebene bereits im vorangegangenen Abschnitt ausgearbeitet wurde.

Zunächst sollen jedoch **grundsätzliche Empfehlungen an den Instrumenteneinsatz** gegeben werden, die sich aus der Gesamtschau des für den Stadtumbau analysierten Instrumentariums ergeben:

- *Unzureichende oder fehlende Informationsgrundlagen* verhindern oftmals den optimalen Einsatz des Stadtumbauinstrumentariums. Hierzu zählen z.B. das Fehlen eines Baulücken-, Brachflächen- und Leerstandskatasters sowie mangelhaftes Wissen über die Kosten des Stadtumbaus, die für eine problemadäquate Steuerung der Stadtentwicklung benötigt werden. Zur Behebung der Informationsdefizite empfiehlt es sich, ein *kontinuierliches Stadtumbaumonitoring* auf gesamtstädtischer Ebene einzurichten, ggf. unter Zuhilfenahme von Indikatoren zum Stadtumbau in qualitativer und quantitativer Hinsicht.
- Eine erfolgreiche instrumentelle Umsetzung des Stadtumbaus gelingt nur dann, wenn Bund, Länder und Gemeinden „an einem Strang ziehen“ und die *aktive Mitwirkung und Beteiligung der Privatwirtschaft sowie der Bürger* gewährleistet sind. Hierzu zählt auch, dass die Gemeinden offen (und ehrlich) mit den Auswirkungen der Schrumpfung umgehen und ihre Entscheidungen dem Bürger möglichst *transparent* vermitteln. Dies kann beispielsweise in Form einer speziellen Internetseite geschehen, wie es heutzutage bereits in manchen Großstädten üblich ist.⁸³
- Keines der in Kapitel 3 beschriebenen Einzelinstrumente stellt einen Königsweg im Rahmen des Stadtumbaus dar. Die Kunst eines erfolgreichen Stadtumbaus wird daher in einem ausgewogenen *Instrumentenmix* liegen, der ein Nebeneinander von hierarchischer Steuerung und horizontaler Ko-

⁸² Reiß-Schmidt, PNDonline IV/2006, S. 1ff., 17.

⁸³ Als vorbildlich können diesbzgl. die Internetauftritte zum Stadtumbau der Städte Albstadt, Berlin, Gelsenkirchen und Leipzig angesehen werden (vgl. hierzu die Links im Literaturverzeichnis).

operation garantiert sowie Anreize zur beschleunigten Realisierung der notwendigen Maßnahmen schafft. Über die grundsätzlichen Ziele und instrumentellen Verfahrensweisen im Stadtumbau sollte dabei ein *breiter Konsens auf politischer Ebene* bestehen, des weiteren ist bei der Auswahl des optimalen Instrumentariums der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* zwingend zu beachten.

- Die Arbeit hat an verschiedenen Stellen aufgezeigt, dass eine *Lösung des Vorteils- und Lastenausgleichs* möglich ist. Zu nennen sind hier grundstücksbezogene Modelle wie der Lastenausgleich unter Anwendung des Sanierungsrechts oder im Rahmen von HIDs sowie akteursbezogene Modelle, bei denen der Ausgleich durch die Gründung einer Stadtumbaugesellschaft bzw. durch einen Zertifikatshandel erfolgen kann. Zur gerechteren Verteilung der durch Leerstand hervorgerufenen unterschiedlichen Belastungen für die Wohnungsunternehmen und Privateigentümer sollte die Gemeinde aufgrund der Abwartehaltung vieler Eigentümer die Initiative ergreifen und möglichst frühzeitig mögliche Lastenausgleichslösungen benennen. Sofern ein Lastenausgleich durch vertragliche Vereinbarungen, also auf freiwilliger Basis, nicht zustande kommt, ist auch der Einsatz hoheitlicher Mittel (z.B. in Form privater Initiativen mit staatlichem Zwang oder im Rahmen des Sanierungsrechts) zu empfehlen.
- Eine *regelmäßige Evaluierung* des angewandten Instrumentariums kann dazu beitragen, bestehende Mängel und Konfliktsituationen bereits frühzeitig zu erkennen und insgesamt eine größtmögliche Zielerreichung zu erlangen.

Generell bleibt damit festzuhalten, dass es keine Einheitslösungen zur Bewältigung des Wandels vom gesteuerten Wachstum zum geordneten Rückzug geben wird.

4.3.2 Empfehlungen zur verbesserten Steuerung durch Kommunikation

Entsprechend der Schwerpunktsetzung in der vorliegenden Arbeit konzentrieren sich die Handlungsempfehlungen in Bezug auf das kommunikative Instrumentarium auf die vertraglichen Regelungen im Stadtumbau sowie die privaten Initiativen zur Stadtentwicklung, die in Abschnitt 3.6 unter den Selbstorganisationsinstrumenten zusammengefasst wurden.

Aufbauend auf der in Abschnitt 3.4 vorgenommenen Analyse des konsensualen Handelns der Gemeinde im Rahmen des Stadtumbaus sollen zunächst Empfehlungen für den Einsatz **vertraglicher Regelungen im Stadtumbau** gegeben werden, die die positiven Effekte eines Instrumenteneinsatzes noch erhöhen können. Zu nennen sind hier insbesondere nachfolgende Aspekte, die gleichzeitig aber auch die Grenzen vertraglicher Vereinbarungen aufzeigen:⁸⁴

- In der Praxis stellt es sich als außerordentlich schwierig heraus, die jeweils zur Bewältigung des Stadtumbaus am Besten geeignete Kooperations- und Vertragsform herauszuarbeiten und situationgerecht dafür die entsprechenden Vertragsinhalte zu formulieren. Soll es aber zu einem breiten Einsatz von Stadtumbauverträgen kommen, so müssen die Gemeinden, und hiervon insbesondere diejenigen unter 20.000 Einwohner, mit auf Verhandlungslösungen entsprechend *geschultem Personal* ausgestattet sein.⁸⁵ Hierfür bedarf es finanzieller Ressourcen, die vielerorts bisher nicht zur Verfügung gestellt worden sind.
- Damit im Zusammenhang steht die *fehlende Transparenz* von vertraglichen Regelungen im Rahmen des Stadtumbaus. Während bei hoheitlichen Verfahren die öffentliche Bekanntmachung der Beschlussfassungen unumgänglich ist, so erhält der Bürger keine Kenntnis darüber, wann und mit wem was für ein Vertrag mit welchem Zweck abgeschlossen wurde. Auch im Rahmen der empirischen Untersuchung vertraglicher Instrumente stellte es sich als äußerst schwierig heraus, Stadtumbauverträge von den Gemeinden zu erhalten.

⁸⁴ Eine erste Handlungsempfehlung wurde bereits in Abschnitt 4.3.2 gegeben (Erstellung einer Arbeitshilfe zur Anwendbarkeit des kommunikativen Instrumentariums im Stadtumbau).

⁸⁵ In diesem Zusammenhang ist auch ein wirkungsvolles Vertragsmanagement unerlässlich, das auf Gemeindeseite die Betreuung von Vertragsverhandlungen, die Implementierung von Verträgen sowie die Vornahme ggf. erforderlicher Vertragsveränderungen umfasst.

- Ein Verwaltungshandeln, das auf eine *kontinuierliche Zusammenarbeit* mit der vom Stadtumbau betroffenen Wirtschaft und den Bürgern setzt und diese frühzeitig in die Stadtumbauplanungen mit einbezieht, trägt dazu bei, dass vertragliche Regelungen überhaupt und zudem wirksamer realisiert werden können. Vorzüge ergeben sich insbesondere in zeitlicher Hinsicht, da auf umfangreiche Vorverhandlungen verzichtet werden kann, in finanzieller Hinsicht, da rasche Lösungen zu einer Kostenminimierung führen sowie hinsichtlich der Akzeptanz, die sich bei einer aktiven Einbindung der Betroffenen erhöht.⁸⁶
- Den *informellen vertraglichen Regelungen* ist daher ein großer Stellenwert beizumessen. Der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen, Letter of Intents etc. kann bereits in der Anbahnungsphase konkreter Stadtumbauverträge der Vertrauensbildung bzw. der Herstellung eines günstigen Kooperationsklimas dienen, ohne dass damit schon verbindliche Vereinbarungen verbunden sind.⁸⁷
- Auch wenn die Gründung von sog. Stadtentwicklungs- oder Stadtumbaugesellschaften (mittels eines Gesellschaftsvertrages) keine „Wunderwaffe“ des Stadtumbaus darstellt, so bietet ein *gesellschaftsrechtliches Handeln der Gemeinde* dennoch eine wichtige kooperative Handlungsalternative zum informellen oder vertraglichen Handeln. Kooperationen in den Formen des Gesellschaftsrechts eignen sich insbesondere zur Planung, Erschließung und Bebauung einzelner stadtbildprägenden, aber verwahrlosten Grundstücke bzw. Gebäude oder größerer brachliegender Flächen, bei denen es sowohl um die bauliche Entwicklung als auch um die Revitalisierung geht. Da von den in der schriftlichen Umfrage befragten Städten und Gemeinden lediglich zehn Prozent von diesen in der Praxis erfolgreichen Kooperationen Gebrauch machen, wäre eine weitere Verbreitung wünschenswert.
- *Stadtumbauverträge* haben gegenüber hoheitlichen Maßnahmen den Vorteil, dass sie aufgrund ihrer umfangreichen inhaltlichen Regelungsmöglichkeiten *in allen Gebietskulissen* des Stadtumbaus erfolgreich abgeschlossen werden können. Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass Rückbau- und Planungsschadensverträge vor allem in Umstrukturierungs- bzw. Rückbau- und Renaturierungsgebieten sowie Zwischennutzungsverträge in Erhaltungsgebieten zustande kommen. Lediglich die Lastenausgleichsverträge haben bisher noch nicht die mit der Normierung beabsichtigte Verbreitung erfahren. Aufgrund der hohen Effizienz und Akzeptanz vertraglicher Regelungen ist die Anwendung damit auch denjenigen Gemeinden zu empfehlen, die bisher auf das zwar bewährte, aber zumeist hoheitliche Instrumentarium für den Stadtumbau zurückgreifen.
- Die Gemeinden sollten daher im Sinne eines hoheitliche Instrumente vermeidenden Vorgehens darauf hinwirken, *konsensuale Einigungen mit bestimmten bisher noch vernachlässigten Akteursgruppen auszuloten*. Hierzu zählen vor allem private Kleineigentümer sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen, die in der Stadtumbaupraxis bisher nur in selteneren Fällen als Vertragspartner der Gemeinde in Frage kommen. Durch eine frühzeitige Ansprache und eine kontinuierliche Zusammenarbeit kann deren Mitwirkungsbereitschaft bei Stadtumbauvorhaben noch deutlich erhöht werden.
- Vertragliche Regelungen erscheinen zur Lösung multipolarer Interessenkonstellationen im Stadtumbau allerdings nur bedingt geeignet, da sie regelmäßig nur zwischen zwei Vertragspartnern geschlossen werden und damit *bilateral ausgehandelte „Insellösungen“* darstellen.⁸⁸ Einen Beleg hierfür liefert das Ziel des gebietsbezogenen Vorteils- und Lastenausgleichs zwischen einer Vielzahl an Akteuren, das im Rahmen freiwilliger vertraglicher Regelungen weiterhin als illusorisch angesehen werden kann.
- Zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten mit Grundstückseigentümern kann der Gemeinde empfohlen werden, den *Rückbau von baulichen Anlagen sowie Zwischennutzungen freigelegter privater Flächen* durch Stadtumbauverträge und nicht durch planerische Festsetzungen (Zwischennutzungen: „Baurecht auf Zeit“ gemäß § 9 Abs. 2 BauGB) oder städtebauliche Gebote (Rückbaugesamt) zu regeln.

⁸⁶ So bereits Kahl, DÖV 2000, S. 793ff., 801 in Bezug auf die Funktion städtebaulicher Verträge.

⁸⁷ Vgl. hierzu ausf. auch Dransfeld/Pfeiffer, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 35ff.

⁸⁸ Was allerdings nicht bedeutet, dass städtebauliche Verträge als sog. mehrseitige (multilaterale) Verträge nicht auch mit drei oder mehr Vertragspartnern abgeschlossen werden können. Vgl. zur Zulässigkeit ausf. Reimer, VerwArch. 94 (2003), S. 543ff., 552.

- Beim Vertragsabschluss von Stadtumbauverträgen sollte die Gemeinde darauf achten, dass *Verzichtserklärungen auf Ansprüche nach dem Planungsschadensrechts* der betroffenen Eigentümer eingefordert werden.⁸⁹ Auch wenn die Entschädigungspflicht nur in seltenen Fällen auftreten dürfte, bestehen damit keine finanziellen Risiken für die Gemeinde mehr.
- Zu beachten ist bei einem Vertragsabschluss mit einzelnen Beteiligten, dass es zu keiner *Vernachlässigung von Drittinteressen* kommt. Diese Gefahr besteht von Seiten der Gemeinde insbesondere dann, wenn großen und „mächtigen“ Wohnungsunternehmen umfangreiche Zugeständnisse gemacht werden, und zwar ohne privaten Kleineigentümern gleichwertige Einflusschancen zu geben.⁹⁰
- Die Gemeinde unterliegt auch beim Abschluss eines Stadtumbauvertrages *materieller und formeller Schranken* (u.a. Angemessenheitsgebot, Kopplungsverbot), die sich trotz der einvernehmlich getroffenen Lösung mit den Wohnungsunternehmen bzw. Grundstückseigentümern ergeben.⁹¹ Ob und inwieweit Bindungen an Gesetz und Recht bei einem Vertrag bestehen, hängt im Wesentlichen vom Vertragsgegenstand ab und bedarf einer Überprüfung im jeweiligen Einzelfall.

Selbstorganisationsinstrumente in Gestalt von BIDs und HIDs können als Sonderform neben die rein kommunikativen Instrumente treten, sofern rein freiwillige Lösungen (städtebauliche Verträge, freiwillige Standortgemeinschaften etc.) z.B. aufgrund hoher Investitionssummen oder einer großen Anzahl an Akteuren nicht zustande kommen. Die Anwendbarkeit des Instruments zur Mobilisierung privater Investitionen wird gemäß Analyse in Abschnitt 3.6 beschränkt bleiben auf mittelgroße Gebiete, deren Abwärtsprozess sich noch in keinem allzu hohen Problemdruck niedergeschlagen hat und damit noch ausreichende finanzielle Reserven vorhanden sind, in denen ein gewisses Maß an Interessenhomogenität der Grundeigentümer vorhanden ist sowie in Gebieten, die eine Vielzahl an engagierten, mindestens aber aktivierbaren Eigentümern vorweisen. Nachfolgende zusätzliche Handlungsempfehlungen können zu BIDs und HIDs gegeben werden, auch wenn bislang noch wenige Erfahrungen bezüglich des Praxiseinsatzes des Instrumentariums vorliegen:

- Es bietet sich an, ein *bundesweites Kompetenznetzwerk* zur Optimierung des neuartigen Urban Governance-Ansatzes einzurichten, bei dem das Hauptziel in einem Erfahrungsaustausch und einer Evaluierung liegen sollte. Als Dialogpartner kommen insbesondere das BMVBS, die zuständigen Länderministerien sowie weitere Institutionen (kommunale Behörden, Hochschulen etc.) in Betracht.
- Auf Länder- bzw. Gemeindeebene ist die Einrichtung einer *Anlauf- und Umsetzungsstelle* für private Initiativen zur Stadtentwicklung zu empfehlen, deren Aufgaben in der Projektbetreuung, der Öffentlichkeitsarbeit und im Wissenstransfer liegen. Der Kontaktstelle sollte eine Schlüsselrolle in der öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen den BID/HID-Akteuren sowie der Gemeinde zukommen.⁹²
- Vor Einrichtung einer formellen privaten Initiative ist von der Gemeinde genau zu prüfen, ob sich die geplanten Maßnahmen nicht einfacher und schneller in Form einer *freiwilligen privaten Initiative ohne zwangsweise Abgabenerhebung* umsetzen lassen. Sofern eine formelle private Initiative zustande kommt, ist gemäß gesetzlichem Auftrag die Kohärenz zwischen den geplanten Maßnahmen und den städtebaulichen Zielen der Gemeinde zu examinieren.
- Zwischen Gemeinde und den privaten Akteuren kann ein Interessenausgleich nur dann erzielt werden, wenn sich beide Seiten als *gleichberechtigte Partner* anerkennen. Ein „*kooperatives Planungs- und Managementverständnis*“ ist von Nöten, damit Konflikte im Planungsprozess frühzeitig erkannt werden können und Synergien bei der Umsetzung erreicht werden können.⁹³
- Während der Vorbereitungsphase, aber auch nach erfolgter Einrichtung der formellen privaten Initiative sollte die *Gemeinde als verlässlicher Ansprechpartner* der Interessengemeinschaft in dem Sinne agieren, dass sie ihre Entscheidungen unmittelbar und „mit einer Stimme“⁹⁴ trifft.

⁸⁹ So zu Recht auch: Möller, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, S. 270.

⁹⁰ Vgl. dazu auch Stahr: „Es darf nicht sein, dass Kooperation in einem konsensualen Verfahren zu einem Belohnungssystem zu Lasten Dritter verkommt.“ Vgl. ders., FuB 2005, S. 155ff., 160.

⁹¹ Vgl. hierzu den Abschnitt 3.4.3.3.

⁹² Vgl. diesbzgl. auch: Binger/Büttner/Klimach, RaumPlanung 126/127 (2006), S. 131ff., 133.

⁹³ Gem. Heinze, RaumPlanung 130 (2007), S. 17ff., 20f.

⁹⁴ Vgl. Kreutz, RaumPlanung 136 (2008), S. 11ff., 15.

- Trotz der privat initiierten und finanzierten BIDs und HIDs sollte es im eigenen Interesse der Gemeinde sein, das neuartige Instrumentarium *offensiv zu vermarkten* und damit eine *aktivierende und fördernde Funktion* zu übernehmen. Hierzu zählen u.a. Informationsveranstaltungen, Beratungsangebote sowie die gezielte Ansprache von Schlüsselpersonen vor Ort.⁹⁵
- Gegebenenfalls kann es aus Anreizzwecken sinnvoll sein, dass die *Gemeinde durch eigene Investitionen im Gebiet in Vorleistung geht* oder aber diese abhängig macht von der Einrichtung der Initiative. Zu beachten ist dabei allerdings, dass keine Dritttinteressen vernachlässigt werden.
- Um Befürchtungen der abgabenleistenden Eigentümer entgegenzuwirken, dass sich die eigentümergefinanzierten Maßnahmen auch auf Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge erstrecken (Stichwort: „Rückzug des Staates“), bietet sich vor Etablierung des Instrumentariums eine *Klarstellung* in der Gestalt an, dass die Gemeinde die von ihr weiterhin zu finanzierenden Maßnahmen eindeutig definiert.⁹⁶

4.3.3 Empfehlungen zur verbesserten Steuerung durch Finanzmittel

Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten im Stadtumbau durch private und/oder öffentliche finanzielle Mittel können die Empfehlungen auf zwei verschiedenen Betrachtungsebenen ausgesprochen werden. Einerseits – konkret - in Bezug auf die Anwendung des bestehenden Förderinstrumentariums und andererseits – genereller – im Hinblick auf eine verstärkt kosteneffektive Planung und Umsetzung des Stadtumbaus. Letztere Vorschläge stellen damit nicht nur Aspekte aus instrumenteller Sicht in den Vordergrund, sondern bilden zugleich allgemeine Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Durchführung des in Kapitel 2 beschriebenen Stadtumbauprozesses.

1. Empfehlungen im Hinblick auf eine optimale Ausrichtung des Förderinstrumentariums an die Gestaltung von Schrumpfungprozessen

- Dem Bund bzw. den Ländern bleibt im Hinblick auf die Städtebauförderung dringend anzuraten, die *bestehenden Förderprogramme* (städtische Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, städtebaulicher Denkmalschutz in den neuen Ländern, Soziale Stadt, Stadtumbau) *zu verstetigen* und ggf. den *Mittleinsatz noch zu erhöhen*. Gegenstand der Förderung sollten weiterhin (Gesamt-)Maßnahmen der Städte und Gemeinden in einem klar abgegrenzten Gebiet über einen bestimmten Zeitraum sein, die nicht über Erlöse oder sonstige Einnahmen finanziert werden können.
- Des Weiteren erscheint es sinnvoll, eine *verstärkte finanzielle Förderung der Innenentwicklung* vorzusehen, damit die Potentiale bzw. Chancen für private Investitionen in die Stadt weiterhin und besser unterstützt werden können. Die Förderung sollte so ausgestaltet werden, dass sie von der *Flächenausweisungspolitik* der Gemeinden abhängig gemacht wird.⁹⁷
- Dies impliziert auch eine *Förderung der nicht-investiven Kosten der Vorbereitungsphase* im Rahmen geplanter privater Initiativen zur Stadtentwicklung (u.a. BID, HID), welches z.B. durch Landesprogramme erreicht werden kann. Daneben könnte die *Erweiterung der abgabenrechtlichen Begünstigung des § 151 BauGB* auf Gebiete, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, ebenso in Betracht bezogen werden wie eine *Einbeziehung in die einkommenssteuerlichen Regelungen*, wie sie gemäß § 7h EStG bereits bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen gelten.⁹⁸
- Die *Durchführung von Wettbewerben* im Rahmen des Stadtumbaus und zur Stärkung der Innenstädte auf Bundes- und/oder Länderebene kann zu einer innovativen Ideenfindung und Qualitätssteigerung beitragen und zusätzlich dazu führen, dass das Handlungsfeld des Stadtumbaus mehr denn je

⁹⁵ Vgl. hierzu auch Gorgol, Neighbourhood Improvement Districts. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere, S. 125f.

⁹⁶ Vgl. Kreuz, RaumPlanung 136 (2008), S. 11ff., 13.

⁹⁷ Vgl. hierzu auch die Forderung von Kötter, fub 2006, S. 175ff., 180.

⁹⁸ So zu Recht auch: Krautzberger, DVBl. 2008, S. 337ff., 344. Vgl. hierzu auch bereits Abschnitt 4.2.3.

ins Blickfeld der Öffentlichkeit gelangt. Der 2002 durchgeführte Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost hat mit über 260 teilnehmenden Gemeinden bereits gezeigt, dass Wettbewerbe einen breiten Planungsprozess anstoßen können.⁹⁹ Warum sollen nicht weitere Wettbewerbe initiiert werden, die sich mit noch offenen Fragen des Stadtumbaus auseinandersetzen?¹⁰⁰

- Eine *zeitlich flexiblere Gestaltung der Förderinstrumente* hätte den Vorteil, dass die Fördermittel im Laufe des Stadtumbauprozesses nicht nach bei Projektbeginn festgelegten Teilbeträgen eingesetzt werden müssen, sondern flexibel auf sich verzögernde Kooperationsbemühungen, Stadtumbaumaßnahmen oder unvorhersehbare Ereignisse reagieren können. Hierbei wäre allerdings eine kontinuierliche Abstimmung mit dem Fördermittelgeber (Bund/Land) vonnöten.
- Zusätzlich kann eine *bessere Verzahnung der nationalen Städtebauförderung mit europäischen Programmen* dazu führen, dass weitere finanzielle Mittel ausgeschöpft werden können. Dies gilt insbesondere für neuere Initiativen wie JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas), im Zuge derer die Europäische Kommission nachhaltige Investitionen in städtischen Gebieten fördert.
- Auf Gemeindeebene hat Abschnitt 3.3.3.4 gezeigt, dass eigenständige *kommunale Förderprogramme* zur Unterstützung des Stadtumbaus beitragen können. Sofern es die finanzielle Lage der Gemeinden zulässt, ist ihnen die Auflage eines auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmten Programms zu empfehlen.

2. Empfehlungen im Hinblick auf eine kosteneffiziente Stadtumbauplanung

- Vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage vieler Kommunen ist die *zusätzliche Einbindung privater Finanzierungsquellen* bei der Planung und Umsetzung von investiven und nicht-investiven Stadtumbauaufgaben unerlässlich.¹⁰¹ Eine „gerechtere“ Aufteilung der Finanzierung des Stadtumbaus zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren ist nur durch den frühzeitigen Aufbau bzw. die kontinuierliche Pflege von Kooperations- und Organisationsstrukturen unter Beteiligung aller relevanten Stadtumbauakteure (unternehmerische und private Wohnungswirtschaft, Bürger) zu erreichen.
- Damit in Einklang steht die *Einrichtung von Verfügungsfonds*, die auf eine stärkere Beteiligung und Mitwirkung der privaten Akteure an der Stadtumbauplanung zielt und durch Art. 12 der VV-Städtebauförderung 2008 mittlerweile bundesweite Geltung erfahren hat. Zur kurzfristigen und unbürokratischen Finanzierung von kleineren Stadtumbaumaßnahmen sollten von der Gemeinde schnellstmöglich Fonds eingerichtet werden, die sich anteilig aus Mitteln der Städtebauförderung und Mitteln privater Akteure zusammensetzen und als nichtzurückzahlbarer Zuschuss gemäß spezieller Vergaberichtlinien an Investitionswillige ausgezahlt werden. Über den Mitteleinsatz würde ein lokales Gremium entscheiden, das sich aus ausgewählten Quartiersbewohnern und ortsansässigen Wohnungsunternehmen, Vereinen und Verbänden zusammensetzt; als mögliche Maßnahmen kommen die Durchführung kleinerer Aufwertungsmaßnahmen (z.B. Schaffung oder Erhaltung von Spiel- und Sportflächen), soziale Maßnahmen (z.B. Sprachkurse) sowie die Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Stadtteilstefte, Veranstaltungsreihen, Bürgerbeteiligungen) in Betracht.
- Im Zuge der Leitbilderstellung ist ein *infrastruktureffizienter Stadtumbau* mit Rückbaumaßnahmen von den Rändern her von besonderer Bedeutung. Hierzu bedarf es der Beachtung folgender Grundsätze:¹⁰²
 - Flächenhafter Rückbau vor kleinteiligem, dispersem Rückbau,
 - Komplettabriss von Siedlungseinheiten vor Teilrückbaumaßnahmen,

⁹⁹ Vgl. hierzu ausf. *BMVBW (Hrsg.)*, Dokumentation/Auswertung zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen.

¹⁰⁰ Der Expertenkreis „Stadtentwicklung“ schlägt sogar vor, ein begrenztes Kontingent an Fördermitteln der Städtebauförderung im Rahmen von Wettbewerben zu geben. Vgl. *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)*, Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Implikationen der Städtebauförderung, Endbericht, S. 42f.

¹⁰¹ Ein Beispiel stellt die finanzielle Beteiligung der Wohnungswirtschaft bei der Erstellung des Stadtentwicklungskonzeptes dar.

¹⁰² Vgl. zu dieser Thematik instruktiv: *Schiller/Siedentop*, DISP 160 (2005), S. 86ff. m.w.N.

- Vermeidung von Rückbaumaßnahmen entlang der Hauptachsen der Ver- und Entsorgung.
- Die Wahl einer kosteneffizienten räumlichen Zielvorstellung impliziert die Entwicklung und Verfolgung von *langfristigen Stadtumbaustراتيجien* im gesamtstädtischen (optimalerweise: stadtreptionalen) Zusammenhang. Hierzu zählt auch die Umsetzung des Stadtumbaus auf Basis langfristiger verbindlicher Vereinbarungen und Verträge.
- Die *Wirkungs-, Erfolgs- und Kostenkontrolle* bildet eine wichtige Stütze zur Ermittlung und Messung des Zielerreichungsgrades der Stadtumbaumaßnahmen. Im Rahmen einer Evaluierung wird es notwendig sein, die erzielten Erfolge sowie die aufgetretenen Probleme und Kosten zu bilanzieren und hierauf ggf. mit einer Veränderung der eingesetzten Strategien und Maßnahmen zu reagieren.

Für die *Gemeinde* wird es vor dem Hintergrund einer nachhaltigen und damit auch ökonomischen Stadtumbauplanung von entscheidender Bedeutung sein, unterschiedliche Szenarien für die gemeindliche Entwicklung durchzurechnen, die im Rahmen von Kostenschätzungen erste Hinweise auf die zu erwartenden Kosten des Stadtumbaus geben können.¹⁰³ Sofern dies auf gesamtstädtischer Ebene nicht möglich oder erforderlich ist, sollte die Kostenschätzung und Finanzierungsplanung stadumbauebiets- oder projektbezogen erfolgen. An der Finanzierungsplanung und Kostenschätzung sind alle relevanten Akteure des Stadtumbaus zu beteiligen, insbesondere auch die Bedarfsträger der technischen und sozialen Infrastruktur.

Die *Wohnungsunternehmen und -genossenschaften* sind zwar aufgrund von z.T. erheblichen Leerständen grundsätzlich am Stadtumbau interessiert, ihre Handlungsspielräume sind jedoch durch fehlende Liquidität und Schuldendienste erheblich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die wohnungs- bzw. betriebswirtschaftliche Zielorientierung der Wohnungswirtschaft zwar einerseits eine ökonomische Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen erwarten lässt, diese andererseits aber aufgrund der vergleichsweise kurzfristigen wirtschaftlichen Zwänge häufig im Gegensatz zur Stadtumbauplanung der Stadt stehen.

Nur durch eine frühzeitige Einbindung dieser Akteursgruppe kann erreicht werden, dass Kompromisse zwischen der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Sichtweise gefunden werden, was letztlich zu einem beschleunigten und damit auch kostengünstigeren Stadtumbau führen wird. In vielen Städten stehen allerdings noch erfolgreiche Wege aus, die Wohnungswirtschaft für ein langfristiges Engagement und eine nachhaltige Stadtumbaupolitik zu gewinnen.¹⁰⁴

Die *privaten Grundeigentümer und Bewohner* sollten wiederum seitens der Gemeinde bzw. der Wohnungsunternehmen über die Stadtumbauplanungen und über mögliche Förderprogramme frühzeitig und umfassend informiert werden. Häufig existieren neben der direkten Förderung (z.B. durch Zuschüsse) auch indirekte Fördermöglichkeiten in Form von steuerlichen Abschreibungen, die eine Investition auch in schrumpfenden Märkten rentabel machen können. Nach den §§ 7h und 7i EStG bestehen z.B. erhöhte Absetzungen bei Gebäuden in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten und in städtebaulichen Entwicklungsbereichen, darüber hinaus bei Baudenkmalen. Die Bewohnerschaft und andere lokale Akteure können dadurch zur Beteiligung und Mitwirkung am Stadtumbau motiviert werden, was insbesondere die Akzeptanz der durchzuführenden Rückbaumaßnahmen erheblich erhöhen kann. Weiterhin können kommunale Vorleistungen dazu führen, dass die privaten Eigentümer zu eigenen Investitionen angeregt werden.

4.3.4 Empfehlungen zur verbesserten Steuerung durch Recht

Auch wenn im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit die Untersuchung rein kommunikativer Instrumente des Städtebaurechts stand, so ergeben sich auch für die hoheitliche Steuerung Ansatzpunkte für ein verbessertes Handeln der Gemeinde. Die nachfolgenden Empfehlungen beziehen sich demnach auf die Planungsinstrumente sowie die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen, zumindest soweit mit ihnen hoheitliche Eingriffe verbunden sind.

¹⁰³ Als mustergültig ist in diesem Zusammenhang die Finanzierungsplanung der Stadt Salzgitter anzusehen. Vgl. diesbzgl. Abschnitt 3.3.3.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.2.3.

Nachfolgend sollen zunächst Empfehlungen herausgearbeitet werden, die das Planungsinstrumentarium und die Konzeptentwicklung stärken sollen. Folgende grundlegenden Anforderungen sind an den Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess eines **städtebaulichen Entwicklungskonzepts** insbesondere zu stellen:

- *Integrativer Ansatz:* Nur eine konsequente Zusammenführung sämtlicher Fachbereiche innerhalb der Verwaltung hat zur Folge, dass das städtebauliche Konzept tatsächlich den Charakter einer umfassenden und ressortübergreifenden Stadtentwicklungsplanung erfährt. Dies kann z.B. durch Einrichtung eines ämterübergreifenden Arbeitskreises Stadtumbau geschehen. Sodann ist bei der Erarbeitung des Konzeptes darauf zu achten, dass der inhaltliche Schwerpunkt nicht nur auf die baulich-räumlichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekte gelegt wird.¹⁰⁵
- *Flexibilität und Fortschreibbarkeit:* Die beiden Anforderungen sind sehr eng miteinander verknüpft, da es in beiden Fällen darum geht, einer hohen Veränderungsdynamik Rechnung zu tragen. Städtebauliche Entwicklungskonzepte müssen einerseits flexibel sein, um sich kurzfristig wandelnden Realitäten anpassen zu können (z.B. in Bezug auf Wohnungsleerstand, Brachflächen). Sie sollten daher als „lernende Konzepte“ angelegt sein.¹⁰⁶ Andererseits müssen sie auch fortschreibbar sein, sich demnach in regelmäßigen Zeitabständen einer Überprüfung unterziehen. Die Festlegung geeigneter Indikatoren für das Monitoring der geänderten Rahmenbedingungen – aber auch für das Erreichen der angestrebten Ziele – kann dabei helfen, diesen Prozess möglichst effizient zu gestalten.
- *Regionale Ausrichtung:* Im Zuge der Erstellung eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes sollte grundsätzlich eine Betrachtung im regionalen Kontext vorgenommen werden. Mit einer regionalen Abstimmung der Konzepte könnten nicht nur gegenläufige Maßnahmen benachbarter Gemeinden verhindert, sondern auch Synergieeffekte durch die Bündelung von Potentialen geschaffen werden. Vor dem Hintergrund der vielerorts wenig belastbaren Beziehungen zu den Umlandgemeinden gilt es für die Zukunft, die regionale Abstimmung bei der Erarbeitung der Konzepte zu einer Förderbedingung zu machen.¹⁰⁷
- *Umsetzungsorientierung:* Städtebauliche Entwicklungskonzepte müssen umsetzbar sein. Sie sollten neben der Formulierung von mitunter visionären Leitbildern vor allem kurz- bis mittelfristig umsetzbare Ziele und Maßnahmen definieren, die in Bezug auf die jeweils vorhandenen Akteurs- und Problemkonstellationen sowie der verfügbaren finanziellen Mittel realisierbar sind.¹⁰⁸
- *Prioritätensetzung:* Zur erfolgreichen Umsetzbarkeit der Stadtumbaumaßnahmen gehört auch, dass eine Priorisierung in räumlicher, zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht erfolgt. Gerade vor dem Hintergrund der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte bedarf es einer koordinierten Reihenfolge aller Maßnahmen in Verbindung mit gebietsbezogenen Schwerpunktsetzungen.
- *Konzeptionelles und konsensuales Vorgehen:*¹⁰⁹ Städtebauliche Entwicklungskonzepte sollten zur Stärkung des konsensualen Handelns beitragen. Das kann u.a. dadurch erreicht werden, dass der Erarbeitungsprozess unter intensiver Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt und die Konzepte darauf ausgelegt sind, in möglichst vielen Fällen anstatt hoheitlicher Maßnahmen (z.B. durch geplante Sanierungsgebiete) den Abschluss von vertraglichen Regelungen vorzusehen. Auch die bereits erwähnte Konzeptentwicklung im regionalen Konsens gehört hierzu.

¹⁰⁵ Diese Feststellung beruht auf einer Umfrage des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS), vgl. *BMVBS/BBR (Hrsg.), 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle*, S. 65.

¹⁰⁶ Vgl. ebenda, S. 26. Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.1.2, in dem der Stadtumbau als lernendes System beschrieben wird.

¹⁰⁷ So zu Recht *Spangenberg*, UPR 2007, S. 211ff., 214.

¹⁰⁸ *Berding*, in: Selle (Hrsg.), *Planung neu denken*, Bd. 2, S. 176 konstatiert zur Umsetzorientierung mit Recht kritisch: „Wesentliche Bedingung ist [...], dass sich alle Beteiligten darüber im Klaren sind, dass die Definierung von Zielvorstellungen nicht zwangsläufig auch zu ihrer Umsetzung führt, gleichzeitig aber genau die Umsetzung und Umsetzbarkeit der Maßstab sein müssen.“

¹⁰⁹ Zur Bedeutung dieser Anforderung vgl. bereits *Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128ff., 129.

Neben den städtebaulichen Entwicklungskonzepten spielt auch die **Bauleitplanung** als planerische Grundlage für den Stadtumbau eine bedeutsame Rolle, für die folgende Handlungsempfehlungen gegeben werden können:

- *Überprüfung* der Flächennutzungs- und Bebauungspläne vor dem Hintergrund einer abnehmenden Entwicklungsdynamik. Hierbei sollten die Gemeinden davon Gebrauch machen, im Sinne eines Rückbaus von außen nach innen potentielle Bauflächen am Siedlungsrand zurückzunehmen und auf weitere Flächenausweisungen weitgehend zu verzichten.
- Folglich ist die *Bauleitplanung* nicht mehr nur als Angebotsplanung zu verstehen, sondern im Sinne einer nachfrage- und umsetzungsorientierten Planung *als* notwendige *präventive Reaktion* auf sich verändernde Rahmenbedingungen, die keine langfristigen Planungs- und Realisierungszeiträume mehr erlauben (u.a. durch die Anwendung eines „Baurechts auf Zeit“).¹¹⁰
- Den Gemeinden ist darüber hinaus zu empfehlen, von den 2007 eingeführten *Bebauungsplänen der Innenentwicklung* umfangreich Gebrauch zu machen, da diese gemäß § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB für die schnelle Wiedernutzbarmachung von innerstädtischen Flächen, die Nachverdichtung sowie weitere Maßnahmen der Innenentwicklung eine erhebliche Steuerungsfunktion aufweisen.

Auf den Themenkomplex der **städtebaulichen Gesamtmaßnahmen** bezogen, lassen sich folgende Handlungsempfehlungen für die Gemeinde identifizieren:

- Während sich vertragliche Regelungen in Gestalt von Stadtumbauverträgen regelmäßig nur auf einzelne Grundstücke beziehen und aus dem gesamtstädtischen Blickwinkel Insellösungen darstellen, so ist für das gesetzgeberische Konzept der städtebaulichen Gesamtmaßnahme ein Gebietsbezug kennzeichnend, der die Durchführung von umfangreichen Maßnahmen auch bei zahlreichen Eigentümern sowie heterogenen Eigentümerstrukturen ermöglicht. Folgende vorrangigen *räumlichen Anwendungsfelder* haben sich für die vier Gesamtmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus aus der vorliegenden Untersuchung heraus ergeben:

	Problemgebiete	Stadtumbaugebiete
Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§§ 136 bis 164b BauGB)	Innenstädte, Gründerzeitquartiere, Siedlungen der Zwischenkriegszeit, Siedlungen der 1950er Jahre, Großwohnsiedlungen	Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 bis 171 BauGB)	brachliegende Flächen	Neuentwicklungsgebiete
Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a bis d BauGB)	alle städtischen Problemgebiete	alle Stadtumbaugebiete
Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB)	Gebiete, in denen soziale Missstände vorherrschen (v.a. Innenstädte, Großwohnsiedlungen)	Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete

Tabelle 4.7: Vergleichende Gegenüberstellung des räumlichen Anwendungsbereichs städtebaulicher Gesamtmaßnahmen.

- Im Hinblick auf die mit den städtebaulichen Gesamtmaßnahmen verfolgten *Stadtumbauziele* sind im Wesentlichen gebiets-, grundstücks- und akteursbezogene Strategien zu unterscheiden, unter denen die in der Tabelle 4.8 angegebenen die Bedeutsamsten sind.

¹¹⁰ Vgl. hierzu auch bereits Kötter, fub 2006, S. 175ff., 179 sowie Reiß-Schmidt, DfK I/2006, S. 80ff., 81.

	gebietsbezogene Strategien	grundstücksbezogene Strategien	akteursbezogene Strategien
Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	wesentliche Verbesserung oder Umgestaltung der von städtebaulichen Missständen betroffenen Gebiete durch Bau- und Ordnungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden ▪ vereinzelte Beseitigung baulicher Anlagen ▪ Neubebauung 	umfangreiche Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen und öffentlichen Aufgabenträger; Anwendung des Konsensualprinzips
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	städtebauliche Neuordnung eines Ortsteils oder anderer Teile des Gemeindegebiets	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wiedernutzung brachliegender Flächen und leerstehender Gebäude ▪ Änderung der Nutzung 	
Stadtumbaumaßnahmen	Kombination aus Aufwertung und Rückbau bei von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Änderung der Nutzung (u.a. Umnutzung) ▪ Aufgabe der Nutzung (u.a. Renaturierung) ▪ Vorhalten der Nutzung ▪ Modernisierung u. Instandsetzung von Gebäuden 	
Maßnahmen der Sozialen Stadt	Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligte Gebiete, i.d.R. durch nicht-investive Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ u.a. Errichtung oder Nutzungsänderung von Räumen oder Gebäuden der sozialen Infrastruktur 	

Tabelle 4.8: Vergleichende Gegenüberstellung des sachlichen Anwendungsbereichs städtebaulicher Gesamtmaßnahmen.

- Trotz des konsensualen Ansatzes des Stadtumbaus wird es bei *bestimmten Akteurs- und Problemkonstellationen* (z.B. kooperationsunwilligen Eigentümern, die über verwahrloste, aber stadtbildprägende Gebäude verfügen) weiterhin erforderlich bleiben, von den hoheitlichen Instrumenten des Sanierungs- und Entwicklungsrechts, aber auch des Stadtumbaurechts (u.a. Stadtumbausatzung), Gebrauch zu machen.¹¹¹ Gemäß dem *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* müssen vor der Anwendung hoheitlicher Maßnahmen allerdings die Möglichkeiten einer vertraglichen Einigung ausgelotet werden.
- Sofern Stadtumbaumaßnahmen durch städtebauliche Verträge nicht umgesetzt werden können, stellt insbesondere die *städtebauliche Sanierungsmaßnahme* ein in der Vergangenheit bewährtes Instrument zur Behebung städtebaulicher Missstände dar. Die Gemeinde sollte bei erfolgter Anwendung allerdings dafür Sorge tragen, dass der kooperative Charakter der Maßnahme durch eine Vielzahl an vertraglichen Regelungen im Einvernehmen mit den Sanierungsbetroffenen hervorgehoben wird. Zu den Vorteilen einer Sanierungsmaßnahme gegenüber rein vertraglichen Lösungen zählt neben dem bereits genannten größeren Gebietsbezug die mögliche Lösung der Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik im Rahmen des Normalverfahrens unter Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften.
- Die *städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* kann im Rahmen des Stadtumbaus zur Wiedernutzbarmachung brachliegender Flächen in Betracht kommen. Sofern die Anwendungsvoraussetzungen nach § 165 BauGB gegeben sind (z.B. Erfordernis der Innenentwicklung als Allgemeinwohlgrund), stellt sie ein funktionsfähiges Instrument dar, mit dem Stadtumbaumaßnahmen mit umfassender Steuerungsmöglichkeit der Gemeinde realisiert werden können.
- Die *kombinierte Anwendung* verschiedener städtebaulicher Instrumente und Gesamtmaßnahmen hat sich in der Stadtumbaupraxis bewährt. Dies gilt insbesondere für eine räumliche Überlagerung des Sanierungsrechts mit Maßnahmen der Sozialen Stadt. Im Zusammenhang mit den privaten Initia-

¹¹¹ Vgl. hierzu bereits Abschnitt 3.4.3.

- tiven zur Stadtentwicklung ist insbesondere auch eine präventive Anwendung im Vorfeld städtebaulicher Maßnahmen und Programmen denkbar, ggf. besteht auch die Möglichkeit von „nachsorgenden“ BIDs oder HIDs, z.B. nach erfolgter Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme.¹¹² Bei einer zeitlich kombinierten Anwendung bestehen diesbezüglich allerdings Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Ausgleichsbeträge im Rahmen der Sanierung: Welche Bodenwertsteigerungen sind folglich auf Maßnahmen der privaten Stadtentwicklung zurückzuführen, welche auf die hoheitliche Sanierung im Normalverfahren, im Rahmen derer die Beträge erhoben werden?¹¹³

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass jede einzelne dieser aus der vorliegenden Arbeit abgeleiteten Empfehlungen und Anforderungen dazu beitragen kann, den Stadtumbauprozess zu beschleunigen und wirksamer zu gestalten. Insofern liegt in der überlegten Anwendung des Instrumentariums des Städtebaurechts insbesondere aufgrund seiner gestiegenen Bandbreite an neuen und etablierten Verfahrensweisen eine große Chance für die Gestaltung von Schrumpfungsprozessen, die von den Städten und Gemeinden genutzt werden sollte.

Zu bedenken gilt in diesem Zusammenhang aber immer, dass eine erfolgreiche und effiziente Verwirklichung der Zielsetzungen des Stadtumbaues gegenüber der Stadterneuerung noch in weit größerem Maße auf eine aktive Mitwirkung und Beteiligung der betroffenen Wohnungsunternehmen, Kleineigentümer und Bewohner angewiesen ist.

¹¹² Vgl. hierzu ausf. *Gorgol*, Neighbourhood Improvement Districts. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere, S. 118ff.

¹¹³ *Heiß* benennt als weitere Schwierigkeiten Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Aufgabenträgern der verschiedenen Instrumentarien, ggf. überhöhte Forderungen der Grundstückseigentümer an die Sanierung sowie eine Überlastung der Grundstückseigentümer durch die dadurch doppelt anfallenden Zahlungen. Vgl. ders., Wozu Business Improvement Districts (BID)?, S. 123f.

5 Schlussbetrachtung

5.1 Zusammenfassung

“But as with all such intellectual and experiential waves,
the interest in ‘collaborative approaches’ to policy-making and governance does not represent a single, clearly-
articulated set of ideas which lead to a straightforward, linear prescriptions for action,
although many can be found in literature.”
*Patsy Healey 2006*¹

Die Schlussbetrachtung stellt eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse dar und zeigt perspektivisch weitere Forschungsbedarfe auf (Abschnitt 5.2), die vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse vertieft werden sollten.

Die Arbeit hat insgesamt gezeigt, dass sich die **Kommunikationsaufgabe des Stadtumbaus** in einem veränderten Instrumentarium widerspiegelt, bei dem insbesondere die konsensual-vertraglichen Instrumente eine hohe Problemlösungs- und Akzeptanzfunktion im Stadtumbau erfüllen können. Stadtumbau erscheint ohne eine aktive Mitwirkung und Beteiligung der betroffenen Eigentümer und Bewohner kaum durchsetzbar, was mit einer Akzentverschiebung weg vom hoheitlichen und hin zum kommunikativen Instrumentarium einhergeht. Dennoch bedarf es zur Lösung bestimmter Problemstellungen, z.B. im Falle der Kooperationsverweigerung von Stadtumbaubetroffenen, weiterhin gezielter Anreize sowie hoheitlicher Sanktionen, die sich unter Schrumpfungsbedingungen bisweilen als stumpf herausgestellt haben.

In der Untersuchung ist somit ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung der Komplexität des Handlungsfeldes Stadtumbau zu sehen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich eines verbesserten Verständnisses der Entscheidungs- und Interaktionsprozesse im Stadtumbau sowie einer Optimierung der vorhandenen Steuerungsinstrumente, deren Leistungsfähigkeit eingehend untersucht wurde. Die Untersuchung gelangt dabei insgesamt zu folgenden Ergebnissen:

Ausgehend von den Ausführungen zum Stand der Forschung und zur methodischen Vorgehensweise *im ersten Kapitel* besteht das Ziel des *zweiten Kapitels* darin, den Begriff des Stadtumbaus in den Gesamtkontext der Stadtentwicklung einzuordnen und zu definieren sowie den idealtypischen Stadtumbauprozess in Bezug auf die beteiligten Akteure, den damit notwendigen Kooperationsbedarf, die Strategien, Maßnahmen und Gebietskulissen deskriptiv nachzuzeichnen. Die Notwendigkeit der Ausführungen, die mit Anforderungen und Empfehlungen für einen effizienteren Stadtumbauprozess einhergehen, ergibt sich aus dem Faktum, dass eine ganzheitliche Analyse des durch seine Komplexität und Vielschichtigkeit geprägten Handlungsfelds bislang nicht vorliegt, insbesondere aber daraus, dass die Erläuterungen für das Verständnis der nachfolgenden Untersuchung zum städtebaulichen Instrumentarium von grundlegender Bedeutung sind.

In Abschnitt 2.1 münden daher zunächst verschiedene in der Vergangenheit aufgestellte **Begriffsdefinitionen** zum **Stadtumbau** in eine eigene Explikation des Begriffes, die die Grundlage für die weitere Untersuchung bildet. Dabei handelt es sich um ein relativ weit gefasstes Begriffsverständnis, das von einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz ausgeht, der alle durch Strukturveränderungen und Schrumpfungsprozesse verursachten städtebaulichen Funktionsverluste zu steuern versucht.

Abschnitt 2.2 klassifiziert und analysiert die **am Stadtumbau beteiligten Akteure**, die sich im Wesentlichen in die drei Akteursgruppen Gemeinde, Wohnungswirtschaft und Bürger differenzieren lassen und hinsichtlich ihrer Kooperationsbereitschaft im Rahmen von Stadtumbauprojekten unterscheiden. Vor diesem Hintergrund besteht die konsensorientierte, aber bisweilen ungelöste Aufgabe des Stadtumbaus darin, nachhaltige städtebauliche Strukturen (Zielsetzung der Gemeinde) durch ökonomisch tragfähige (Zielsetzung der Wohnungswirtschaft) und gesellschaftlich akzeptierte Konzepte (Zielsetzung der Bürger) zu erreichen.

Diese Feststellung liefert den Anlass für einen Exkurs im Abschnitt 2.3, in dem eine Auseinandersetzung mit der **Entwicklung des Kooperationsverständnisses** sowie den Vor- und Nachteilen kooperativen Handelns erfolgt. Neben Abgrenzungen der Begriffe Kommunikation, Kooperation und Konsens wird eine historische Ein-

¹ Healey, Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies, S. 319f.

ordnung der gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten vorgenommen, und zwar aus einem steuerungstheoretischen, planungstheoretischen sowie städtebaurechtlichen Blickwinkel. Die Ausführungen belegen den Wandel von einer imperativen zu einer nunmehr kooperativen bzw. konsensual-vertraglichen Städtebaupolitik, bei der angesichts des höheren unrentierlichen Investitionsbedarfs unter Schrumpfungsbedingungen Fördermittel und ökonomische Anreize erheblich an Bedeutung gewinnen. Die analysierten Entwicklungstendenzen eines neuen Planungsverständnisses führen schließlich zu der neuen Bezeichnung „**Anreizplanung**“ für die gegenwärtige Planungsepoche.

Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts 2.4 sind die **städtebaulichen Leitbilder** und räumlichen Zielvorstellungen für den Umbau der gebauten Stadt, deren Funktionen im aktuellen Umgang mit Schrumpfungsprozessen beschrieben und analysiert werden. Die Untersuchung erfolgt anhand der beiden Entwicklungsrichtungen Kontraktion („die kontrahierte/kompakte Stadt“) und Perforation („die perforierte Stadt“), die sich hinsichtlich ihrer Charakteristika und Umsetzbarkeit erheblich unterscheiden. Theoretische Überlegungen gelangen zu dem Schluss, dass es zur Umsetzung beider Modellansätze erheblicher Steuerungsbemühungen der Gemeinde bedarf, was schließlich zur Aufstellung von Anforderungen an ein zeitgemäßes städtebauliches Leitbild sowie dem Vorschlag für ein „verbessertes“ Leitbild führt.

Die Entwicklung von Leit- und Zielvorstellungen setzt sich fort mit einer im Abschnitt 2.5 vorgenommenen Systematisierung von typischen **Stadtumbaustrategien und -maßnahmen**, und zwar vor dem Hintergrund einer gebietsbezogenen Differenzierung. Es werden stadregionale, gesamtstädtische, stadtteil-, quartiers-, grundstücks- und gebäudebezogene Strategien unterschieden, die sich inhaltlich im Wesentlichen aus Aufwertungs-, Rückbau- und Sicherungsmaßnahmen von Gebäuden, Wohnungen und Anlagen der städtischen Infrastruktur zusammensetzen. Weiterhin wird eine Klassifizierung von städtischen Problemgebieten sowie Stadtumbaugebieten vorgenommen, die den Ausgangspunkt für einen Instrumenteneinsatz und damit der Behebung komplexer gebietsbezogener städtebaulicher Missstände bilden.

Abschließend werden in Abschnitt 2.6 zusammenfassende **Empfehlungen** für einen effizienteren Stadtumbauprozess gegeben.

Im Mittelpunkt des *dritten Kapitels* steht die **Beurteilung der Leistungsfähigkeit** des städtebaulichen Instrumentariums für den Stadtumbau. Ausgehend von einer Explikation der Begriffe Steuerung und Instrument erfolgt eine Einteilung des Instrumentenspektrums nach den für den Stadtumbau typischen Interaktionskonstellationen „Verhandlungen“, „Wettbewerb“ und „Hierarchie“, die sich schließlich in kommunikativen, finanziellen bzw. ökonomischen sowie hoheitlichen Instrumenten widerspiegeln. Die **Klassifizierung der instrumentellen Handlungsmöglichkeiten** der Gemeinde bildet die Grundlage für die anschließende Beurteilung der jeweiligen Instrumente, wobei als vorwiegende Kriterien der räumliche und sachliche Anwendungsbereich des Instruments, die Akzeptanz bei den Stadtumbaubetroffenen sowie die mögliche Lösung der Vorteils- und Lastenausgleichsproblematik im Rahmen des Stadtumbaus herangezogen werden.

In Form von Tendenzaussagen, die sich im Wesentlichen aus einer Literaturlauswertung, Experteninterviews sowie einer schriftlichen Befragung heraus ergeben haben, kommt die vorliegende Untersuchung zu nachfolgenden Erkenntnissen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der drei Instrumentengruppen.

Für die **kommunikativen Instrumente**, bei denen sich die Untersuchung in den Abschnitten 3.4 und 3.6 auf die vertraglichen Regelungen im Stadtumbau sowie die Selbstorganisationsinstrumente beschränkt, bleibt festzustellen, dass hiermit eine situationsgerechte und präzise Feinsteuerung des Stadtumbaus ermöglicht wird. Insbesondere für den *Stadtumbauvertrag* ist es nachgerade charakteristisch, dass durch ihn auf den Einzelfall zugeschnittene konsensuale Lösungen in allen städtischen Problemgebieten vereinbart werden können, die eine höhere Akzeptanz bei den Stadtumbaubetroffenen hervorrufen als durch den Erlass von Verwaltungsakten oder Satzungen seitens der Gemeinde. Die schriftliche Befragung hat allerdings auch ergeben, dass sich Verträge in großen Stadtumbaugebieten mit heterogenen Eigentümerstrukturen weniger eignen sowie bestehende Netzwerke und Kooperationen vor Ort eine wesentliche Grundlage für einen Vertragsabschluss darstellen.

Die Arbeit hat weiterhin gezeigt, dass in Form des *Gesellschaftsvertrages* eine für den Stadtumbau bedeutsame vertragliche Regelungsmöglichkeit besteht, die in den Fällen zur Anwendung kommen kann, in denen die Gemeinde mit anderen Akteuren, z.B. Sparkassen, Stadtwerken oder Wohnungsunternehmen, Projekt- oder Entwicklungsgesellschaften gründen will, und zwar mit dem Ziel bestimmte Stadtumbauvorhaben umzuset-

zen. Trotz geringer Praxisanwendung ist in dieser Form gesellschaftsrechtlichen Handelns der Gemeinde eine wichtige Ergänzung zum restlichen Instrumentarium zu sehen, dessen Chancen vielfach übersehen werden. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und zur Schaffung einer größeren Transparenz hinsichtlich möglicher Vertragsgestaltungen weist die Arbeit insgesamt zahlreiche Regelungsbeispiele für vertragliche Regelungen im Stadtumbau aus, die allerdings auf die Erfordernisse des jeweiligen Einzelfalls anzupassen sind.

Die Anwendbarkeit der *Selbstorganisationsinstrumente* in Gestalt von BIDs und HIDs wird dagegen beschränkt bleiben auf mittlere bis größere Stadtumbaugebiete, deren Abwärtsprozess sich noch in keinem allzu hohen Problemdruck niedergeschlagen hat und in denen eine Vielzahl an engagierten, mindestens aber aktivierbaren Eigentümern vorhanden ist, die ein gewisses Maß an gleichgerichteten Interessen vorweisen und zudem bereit sind, bestimmte städtebauliche Maßnahmen auf eigene Kosten zu finanzieren (vgl. zur Leistungsfähigkeit beider Instrumentengruppen ausführlicher Tabelle 5.1).

Steuerungsebene	Instrumentengruppe	Leistungsfähigkeit	
		Potentiale	Restriktionen
Kommunikation	vertragliche Instrumente , u.a.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Letter of Intent/ Vorvertrag ▪ Kooperationsvereinbarung ▪ Stadtumbauvertrag ▪ Gesellschaftsvertrag 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hohe Akzeptanz ▪ große Flexibilität hinsichtlich der möglichen Vertragsinhalte, Eignung für atypische Probleme und auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen ▪ Abschluss in allen Gebietskulissen des Stadtumbaus möglich ▪ Möglichkeit von informellen/unverbindlichen Vereinbarungen (z.B. durch Vorverträge) ▪ zeitnahe Umsetzung (Effizienzvorteile) ▪ Rechtssicherheit durch konsensualen Charakter (Konfliktvermeidung) ▪ Mobilisierung von externem Sachverstand ▪ personelle Entlastung der Städte und Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geringe Durchsetzbarkeit (Kooperationsbereitschaft als Voraussetzung) ▪ hoher Aufwand bei zahlreichen Akteuren (Gefahr der „Inselplanung“) und fehlenden Kooperationen vor Ort ▪ materielle Schranken: Angemessenheitsgebot, Kopplungsverbot, Vernachlässigung von Drittinteressen ▪ hohe Abhängigkeit von Fördermitteln ▪ keine gesetzliche Fixierung einer Vielzahl an Vertragsmöglichkeiten ▪ fehlende Standardisierungen (Vertragsmuster) ▪ ungeschultes Personal für Verhandlungslösungen bei vielen (insb. kleineren) Gemeinden
	Selbstorganisationsinstrumente : <ul style="list-style-type: none"> ▪ freiwillige private Initiative ▪ formelle private Initiativen (BIDs, HIDs) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderung der Eigeninitiative und des Bürgerengagements (Planungsansatz „von unten“) ▪ Mobilisierung von privatem Kapital ▪ Kosten- und Aufwandsreduzierung durch gemeinsame und abgestimmte Vorgehensweise ▪ Finanzierungssicherheit durch planbare Sonderabgaben (BID/HID) ▪ koordinierte Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren ▪ Beseitigung des Trittbrettfahrerproblems (BID/HID) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geringe praktische Erfahrung ▪ fehlende Durchsetzbarkeit durch die Gemeinde ▪ sektorale Ausrichtung auf Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (BID) bzw. Wohnquartiere (HID) ▪ hoher Aktivierungsaufwand und aufwändiger Gründungsprozess ▪ Abgabenerhebung bereits vor Durchführung der Maßnahmen ▪ Verstärkung der Polarisierung zwischen verschiedenen Standorten ▪ schleichende Privatisierung öffentlicher Aufgaben (?)

Tabelle 5.1: Zur Leistungsfähigkeit der kommunikativen Instrumente zur Steuerung des Stadtumbaus.

In Bezug auf die **finanziellen und ökonomischen Instrumente** gelang die vorliegende Arbeit zu einer Bestätigung der hinlänglich bekannten Erkenntnis, dass die Umsetzung von Stadtumbauaßnahmen ganz wesentlich von einer umfangreichen Anreizsteuerung durch Finanzhilfen, Fördermittel bzw. Steuererleichterungen abhängig ist. Weder konsensuale Handlungsformen wie Stadtumbauverträge noch die Durchführung bestimmter Projekte im Rahmen der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen kommen ohne den Einsatz der Städtebauförderung aus. Vor diesem Hintergrund ist das in Abschnitt 3.3 dargestellte und analysierte Förderangebot für den

Stadtumbau weiter zu optimieren, was durch eine Kombination aus quantitativen (Erhöhung des öffentlichen Mitteleinsatzes, besser noch: zusätzliche Mobilisierung von privatem Kapital) und qualitativen Maßnahmen (u.a. Durchführung von Wettbewerben zum Stadtumbau, bessere Ausrichtung auf Schrumpfungsprozesse) erreicht werden kann (vgl. ausführlicher Tabelle 5.2).

Steuerungsebene	Instrumentengruppe	Leistungsfähigkeit	
		Potentiale	Restriktionen
Finanzmittel	finanzielle Förderinstrumente , u.a.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Städtebauförderung ▪ Altschuldenhilfe ▪ kommunale Programme ▪ wohnungswirtschaftliche Kreditprogramme der KfW 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geld als zentrales Steuerungsinstrument für den Stadtumbau ▪ Existenz umfangreicher und problemgerechter Förderprogramme im europäischen Vergleich ▪ ständige Weiterentwicklung der Förderprogramme ▪ zumeist effizienter öffentlicher Mitteleinsatz mit hoher Anstoßwirkung für private Investitionen ▪ Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit ostdeutscher Wohnungsunternehmen (Altschuldenhilfe) ▪ umfangreiche Förderung des Rückbaus bzw. der Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden (Stadtumbau Ost/West) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ unzureichende Finanzausstattung vieler Städte und Gemeinden (fehlende Mittel zur Kofinanzierung des Bund-Länder-Anteils) ▪ fehlende Bündelung der Fördermittel unterschiedlicher Fachressorts ▪ noch zu geringe Mobilisierung privater Finanzierungsmittel für den Stadtumbau ▪ fehlende Förderung von privaten Initiativen zur Stadtentwicklung (Gründungskosten) ▪ bürokratische Förderverfahren ▪ noch unzureichende Förderung der Innenentwicklung ▪ fehlende Planungssicherheit durch jährlichen Abschluss der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung
	ökonomische Anreizinstrumente , u.a.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Steuervergünstigungen ▪ Abschreibungen 	hohe Akzeptanz von erhöhten Absetzungen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ erhöhte Abschreibungen in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen ▪ einkommenssteuerliche Förderung des Denkmalschutzes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ insgesamt zu starke Abhängigkeit der Förderpolitik von direkten Subventionen und Finanzhilfen -> Ausweitung der abgabenrechtlichen Begünstigungen (z.B. auf Gebiete der privaten Stadtentwicklung) und Anreizsteuerung (in Abhängigkeit der Flächenausweisungspolitik der Gemeinden)

Tabelle 5.2: Zur Leistungsfähigkeit der finanziellen/ökonomischen Instrumente zur Steuerung des Stadtumbaus.

Mit Blick auf das **hoheitliche Instrumentarium** bestand das Ziel der Arbeit zunächst darin, die Anwendbarkeit der jeweiligen Instrumentengruppe (Planungsinstrumente,² Plansicherungsinstrumente, Planverwirklichungsinstrumente, städtebauliche Gesamtmaßnahmen) bzw. des jeweiligen Einzelinstrumentes (u.a. Umlegung, Stadtumbausatzung) im Rahmen des Stadtumbaus zu überprüfen. Erst hiernach konnte eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit vorgenommen werden. Die wichtigsten Ergebnisse können Tabelle 5.3 entnommen werden, so dass an dieser Stelle lediglich übergreifende Schlussfolgerungen für eine optimierte Steuerung durch Recht bzw. Hierarchie herausgegriffen werden sollen.

Zunächst ist festzustellen, dass eine Vielzahl der dem Baurecht zur Verfügung stehenden Instrumente durchaus eine Daseinsberechtigung für eine Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen besitzt, trotz der vielfachen Behauptung von Praxisvertretern, dass sich das hoheitliche Instrumentarium nur zur Steuerung von Wachstumsprozessen eigne – für die es schließlich im letzten Jahrhundert entwickelt wurde.

Des Weiteren liefert die Arbeit den Nachweis, dass trotz hoheitlicher Ausprägung der aufgezeigten Instrumentengruppen in deren Rahmen zahlreiche Möglichkeiten für ein kooperatives Handeln existieren, die von den Gemeinden bisher noch unzureichend genutzt werden. Die Arbeit hat soweit ersichtlich den erstmaligen Versuch unternommen, die vertraglichen Regelungsmöglichkeiten zusammenzutragen und diese im Hinblick auf

² Für das unter den Planungsinstrumenten subsumierte städtebauliche Entwicklungskonzept ist allerdings keine eindeutige Zuordnung hinsichtlich seiner kooperativen oder hoheitlichen Ausgestaltung möglich. Vgl. Abschnitt 3.2.2.

die damit verbundenen Potentiale und Restriktionen für den Einsatz im Rahmen des Stadtumbaus zu diskutieren (vgl. Abschnitt 3.5).

Steuerungsebene	Instrumentengruppe	Leistungsfähigkeit	
		Potentiale	Restriktionen
Recht/ Hierarchie	Planungsinstrumente: <ul style="list-style-type: none"> Bauleitplanung (FNP, B-Plan) städtebauliches Entwicklungskonzept (SEK) 	<ul style="list-style-type: none"> großer räumlicher Geltungsbereich (FNP und SEK gelten für das ganze Gemeindegebiet) erhebliche Steuerungsfunktion B-Plan der Innenentwicklung zur beschleunigten Wiedernutzbarmachung von Flächen (Stärkung der Innenentwicklung, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme) 	<ul style="list-style-type: none"> zumeist fehlende regionale Abstimmung (FNP, SEK) keine unmittelbare Rechtswirkung (SEK) Verzicht auf B-Plan-Aufstellung/Änderung infolge etwaiger Entschädigungsansprüche eingeschränkter Anwendungsbereich des Baurechts auf Zeit Beschneidung der Öffentlichkeitsbeteiligung (B-Plan gem. § 13a BauGB)
	Instrumente der Plansicherung: <ul style="list-style-type: none"> Veränderungssperre Zurückstellung von Baugesuchen Vorkaufsrecht 	<ul style="list-style-type: none"> Sicherung der Stadtumbauplanung (z.B. in Gebieten, in denen eine umfassende Neugestaltung der Grundstücksstruktur erforderlich ist) kombinierte Anwendung der Instrumente möglich (§§ 14 bis 16 BauGB) Möglichkeiten kooperativen Handelns (Vorkaufsrechte) Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB) gilt in den Satzungsgebieten nach § 171d BauGB 	<ul style="list-style-type: none"> Voraussetzung der Veränderungssperre: Beschluss zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines B-Plans; damit nicht in allen Stadtumbaugebieten anwendbar Vorkaufsrecht gilt nicht im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens gemäß ZVG (Zuschlag an den Meistbietenden, § 81 Abs. 1 ZVG)
	Instrumente der Planverwirklichung: <ul style="list-style-type: none"> Umlegung Stadtumbausatzung Erhaltungssatzung Städtebauliche Gebote Enteignung 	<ul style="list-style-type: none"> hohe Durchsetzbarkeit Anwendbarkeit der Umlegung insb. in Umstrukturierungsgebieten große Bedeutung der Erhaltungssatzung als Steuerungsinstrument im Stadtumbau Enteignung als letztes Mittel bei kooperationsunwilligen Eigentümern (vor allem Gebieten, bei denen ein flächenhafter Rückbau vorgesehen ist) 	<ul style="list-style-type: none"> Privatnützigkeitsgebot der Umlegung, das einen Einsatz im Rahmen des Stadtumbaus vielfach verhindert eingeschränkter Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehalts der Stadtumbausatzung Planakzessorität des Rückbaugesbots und der Enteignung Übernahmeanspruch und Entschädigungszahlungen bei Geboten und Enteignung
	städtebauliche Gesamtmaßnahmen: <ul style="list-style-type: none"> Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (SSM) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) Stadtumbau Soziale Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> erhebliche Steuerungsfunktion für die Gemeinde (hohe Durchsetzbarkeit), trotzdem großer Spielraum für kooperatives Handeln in der Praxis bewährtes Instrumentarium (insb. SSM/SEM) abgestimmtes, koordiniertes Vorgehen (ganzheitlicher Ansatz) Städtebauförderung, steuerliche Absetzbarkeit (SSM, SEM) Anwendbarkeit auch in großen Stadtumbaugebieten mit heterogenen Eigentümerstrukturen kombinierte Anwendung möglich (z.B. SSM und Stadtumbau) Lösung des Lastenausgleichs (SSM, Stadtumbauvertrag) 	<ul style="list-style-type: none"> hoheitlicher Charakter (SSM, SEM) und damit geringe Akzeptanz hohe formale Anforderungen städtebaulicher Handlungsbedarf und qualifiziertes öffentliches Interesse muss gegeben sein lange Verfahrensdauer (insb. SSM und SEM) problematische Ausgleichsbetragserhebung in Gebieten mit sinkenden Bodenwerten (SSM)

Tabelle 5.3: Zur Leistungsfähigkeit der rechtlichen (hoheitlichen) Instrumente zur Steuerung des Stadtumbaus.

Zu den bedeutsamsten Regelungen zählen Verträge innerhalb des Sanierungsrechts (z.B. Verträge über Bau- und Ordnungsmaßnahmen) und Entwicklungsrechts (z.B. Entwicklungsträgervertrag), aber auch verwaltungsaktersetzende Verträge im Rahmen der Umliegung oder anstelle städtebaulicher Gebote (z.B. Rückbauvertrag anstelle eines Rückbaugeschäfts). Die wesentlichen Vorteile einvernehmlicher Lösungen innerhalb hoheitlicher Verfahren sind in der dadurch erhöhten Flexibilität (vergrößerter Vereinbarungsspielraum) sowie in der verbesserten Akzeptanz (kooperative statt einseitig-administrativer Steuerung) zu sehen, wobei letztere im besten Fall zu weniger juristischen Auseinandersetzungen und damit zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit führt.

Insgesamt wird sich die Effektivität des kooperativen Handelns der Gemeinde damit entscheidend nach dem richtigen Zusammenspiel kooperativer und hoheitlicher Steuerungsinstrumente bestimmen.

Neben der Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums werden in der Arbeit insgesamt vier Varianten zur **Lösung des Vorteils- und Lastenausgleichs** aufgezeigt, die sich in grundstücksbezogene (Lastenausgleich unter Anwendung des Sanierungsrechts, HIDs) und akteursbezogene Modelle (Stadtumbaugesellschaft, Zertifikatshandel) aufgliedern. Der vom Gesetzgeber in § 171c BauGB angeregte Ausgleich von Lasten, der durch Vertrag nach Auswertung der Untersuchungsergebnisse nur sehr vereinzelt stattfindet, kann demnach auch durch Instrumente umgesetzt werden, die eine hoheitlichere Ausprägung aufweisen.

Des Weiteren wird in Abschnitt 3.7 zusammenfassend aufgezeigt, dass die zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente für den Stadtumbau unterschiedliche Eingriffsintensitäten besitzen und daher entsprechend den vorliegenden Problem- und Akteurskonstellationen gemäß dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu wählen sind. Die Forderung, dass bei der Lösung der anstehenden Stadtumbauaufgaben konsensuale Steuerungsformen der hoheitlichen Durchsetzung vorgezogen werden sollen, führt schließlich zu der Einschätzung, ein verändertes Steuerungsleitbild in Form eines „**responsiven Stadtumbaus**“ zu etablieren, das von einer Stufenbildung des Instrumentariums ausgeht. Dabei sind die Gemeinden aufgefordert, eine Zielerreichung unter möglichst geringem Eingriff in die gesetzlich geschützten Eigentumspositionen der Stadtumbaubetroffenen herbeizuführen, im besten Fall durch die freiwillige Mitwirkung der Bürger und Wohnungsunternehmen. Für den Fall, dass eine Problemlösung durch Aushandlungsprozesse misslingt, stehen beim responsiven Ansatz allerdings Anreize und Druckmittel im Hintergrund, mit denen die Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen einvernehmlicher Lösungen zusätzlich erhöht werden soll (z.B. durch Bereitstellung von Fördermitteln, Androhung von Ge- und Verboten). Zeigen auch diese an die bestehende Eigenmotivation ankämpfenden Elemente keine Wirkung, ist schließlich auf das hoheitliche Instrumentarium zurückzugreifen, z.B. in Gestalt der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme oder – als ultima ratio – der Enteignung. Insgesamt verschwindet damit das hoheitliche Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürger also keineswegs, durch das veränderte Steuerungsleitbild wird es jedoch ein Stückweit eingeebnet.

Der skizzierte instrumentelle Paradigmenwechsel bildet den Ausgangspunkt für *Kapitel 4*, in dem aufbauend auf den festgestellten Unzulänglichkeiten des vorhandenen Instrumentariums **Vorschläge zur Weiterentwicklung** erarbeitet werden (Abschnitt 4.2). Die Weiterentwicklungsansätze beziehen sich auf die drei Steuerungsebenen Kommunikation, Finanzmittel und Recht, innerhalb derer einige Regelungen und Verhaltensanweisungen existieren, die vor dem Hintergrund einer optimalen schrumpfungsorientierten Stadtentwicklung zu verbessern sind. Bei den kommunikativen Steuerungsinstrumenten handelt es im Rahmen der vertraglichen Regelungen im Wesentlichen um rechtliche Hervorhebungen (ausdrückliche gesetzliche Fixierung von stadtumbaubedingten Vertragsmöglichkeiten) und der damit verbundenen Forderung nach mehr Transparenz möglicher Vertragsvereinbarungen für Bürger, Politik und Marktteilnehmer (z.B. in Form von Arbeitshilfen), die insgesamt zu einer breiteren Anwendung einvernehmlicher Lösungen im Sinne von Stadtumbauverträgen führen sollen. Auch bei den Selbstorganisationsinstrumenten zielen die Fortentwicklungsansätze auf eine Verstärkung der Privatinitiative und erhöhten Mobilisierung privater Investitionen, was u.a. durch öffentliche finanzielle Anreize erreicht werden kann (z.B. Förderung der Gründungskosten eines HIDs). Weitere Veränderungen der Förder- und Anreizinstrumente beziehen sich auf die zusätzliche Stärkung der Innenentwicklung (z.B. durch Schaffung weiterer ökonomischer Anreize), der Einstellung der Rückbauförderung für städtebaulich besonders wertvolle innerstädtische Altbaubestände sowie der verstärkten Förderung nicht-investiver Verfahren (z.B. durch die Einrichtung von Verfügungsfonds mit anteiliger privater Finanzierung).

Darüber hinaus ergeben sich Fortentwicklungsansätze bei den hoheitlichen Steuerungsinstrumenten, die in Zeiten des Wachstums entwickelt wurden und sich für die bislang noch ungelösten Problemlagen des Stadt-

umbaus vielfach als stumpf herausstellen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang Reglementierungen des Baurechts (u.a. Planakzessorität des Rückbaugesbots, Gebot der Privatnützigkeit bei der Umlegung) und anderer Rechtsbereiche (u.a. fehlende Vorrangstellung der Gemeinde beim Zwangsversteigerungsverfahren im Rahmen eines Vorkaufsrechts), die allesamt den Anwendungsbereich „schärferer“ Instrumente einschränken und damit die erfolgreiche Bewältigung der Schrumpfungprozesse gefährden.

Im Anschluss an die Vorschläge zur Weiterentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums werden **Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis** gegeben, die den Stadtumbauprozess aus instrumenteller Sicht noch weiter optimieren und konsensuale Einigungsbemühungen zusätzlich verstärken sollen (Abschnitt 4.3). Neben grundsätzlichen Empfehlungen an den Instrumenteneinsatz (u.a. ausgewogenes Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Steuerungsebenen) erfolgt hier wiederum die bereits erläuterte Dreiteilung des Instrumentariums.

Zu einer verbesserten Steuerung durch Kommunikation zählt demnach vor allem die frühzeitige und kontinuierliche Zusammenarbeit der Gemeinde mit den privaten Akteuren (im Wesentlichen Wohnungswirtschaft, Bürger), die situationsgerechte Feinsteuerung durch informelles, vertragliches und gesellschaftsrechtliches Handeln sowie ein gutes Vertragsmanagement, welches zu rechtssicheren Vereinbarungen führt.

Im Hinblick auf die Städtebauförderung ist Bund, Ländern und Gemeinden dringend anzuraten, die bestehenden Förderprogramme zum Stadtumbau zu verstetigen und den Mitteleinsatz ggf. im Rahmen neuer Förderprogramme noch zu erhöhen. Flankierend dazu wird die zusätzliche Mobilisierung privater Finanzierungsmittel unerlässlich sein, was durch die frühzeitige Einbindung relevanter Akteursgruppen in die Stadtumbauplanung, die Förderung von privaten Initiativen zur Stadtentwicklung sowie die Durchführung von Wettbewerben zum Stadtumbau gelingen kann.

Eine verbesserte Steuerung durch Recht kann insbesondere dadurch erreicht werden, dass die städtebaulichen Entwicklungskonzepte regional auszurichten sind und der Erarbeitungsprozess unter intensiver Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt, die Flächennutzungs- und Bebauungspläne vor dem Hintergrund einer abnehmenden Entwicklungsdynamik einer kontinuierlichen Überprüfung zu unterziehen sind sowie im Sinne eines kooperativen Handelns der Gemeinde auch bei den hoheitlichen Instrumenten darauf geachtet wird, den Stadtumbau durch vertragliche Regelungen so konsensual wie möglich zu gestalten.

Insgesamt hat die Arbeit damit den Nachweis für einen „communicative turn“ der Planung erbracht, wie er für den angelsächsischen Planungsraum bereits im Jahre 1997 von *Healey* konstatiert worden ist.³ Der **Paradigmenwechsel in Richtung einer verstärkten Stadtentwicklung mit und durch Private**, dessen Kennzeichen ein verstärkt kommunikatives Zusammenwirken zwischen Gemeinde, Bürgern und Privatwirtschaft ist, vollzieht sich in Deutschland allerdings gegenwärtig weniger unter Wachstumsvorzeichen sondern vielerorts unter Schrumpfungsbedingungen und hat somit eine Überprüfung und Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums notwendig gemacht.

Die vorliegende Arbeit kommt trotz noch vorhandener Probleme hinsichtlich des etablierten Rechtsinstrumentariums zu dem Ergebnis, dass insbesondere in den neuen Verfahrensweisen zum Stadtumbau eine große Chance für die erfolgreiche Gestaltung von Schrumpfungsprozessen gesehen werden kann. Hierzu zählen die vom Gesetzgeber in den Jahren 2004 und 2007 eingefügten Neuregelungen über den Stadtumbau (§§ 171a bis d BauGB), die Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB), die privaten Initiativen zur Stadtentwicklung (§ 171f BauGB) sowie die Erleichterungen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung (§ 13a BauGB), die zusammengenommen einen entscheidenden Beitrag zu leisten im Stande sind, ein geordnetes Schrumpfen auch bei knappen finanziellen Ressourcen zu ermöglichen.

³ Vgl. *Healey*, Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies, in der Einleitung zur 2. Auflage des 1997 erschienenen Buches.

5.2 Ausblick

„Vieles spricht dafür, dass die Städte und Gemeinden das weit reichende Instrumentarium des Planungsrechts für den Stadtumbau erkennen und kraftvoll nutzen.“
Michael Krautzberger 2007⁴

Die vorliegende Untersuchung hat aufgezeigt, welche städtebaulichen Instrumente für den Stadtumbau zur Verfügung stehen, welche Leistungsfähigkeit damit jeweils verbunden ist und worin der Fortentwicklungsbedarf hinsichtlich einer optimierten Steuerung der gegenwärtigen Schrumpfungsprozesse besteht.

Mit Blick auf die Fachliteratur ist allerdings festzustellen, dass sich die aktuelle Debatte über Konzepte, Strategien und Instrumente zur Gestaltung schrumpfender Städte nicht nur auf der in dieser Arbeit behandelten Ebene des Bau-, Planungs- und Bodenrechts abspielt, sondern weitergehende, zum Teil sehr weit reichende Ideen und Vorschläge in Bezug auf die zukünftige Ausgestaltung des Eigentums- und Steuerrechts hervorbringt. Statt eigener Worte sollen hierfür in Bezug auf das **Eigentumsrecht** folgende Zitate herhalten:

I. Eigentumsrecht
Eigentum bleibt nicht was es war. [...] Im kommenden Zeitalter treten Netzwerke an die Stelle der Märkte, und aus dem Streben nach Eigentum wird Streben nach Zugang, nach Zugriff auf das, was diese Netzwerke zu bieten haben. <i>Rifkin, Access – Das Verschwinden des Eigentums, 2007, S. 9 und 10.</i>
Generell müsste es Aufgabe der Stadtentwicklung sein, die frei gewordenen Gebäude für Aneignungsprozesse der Bewohner zugänglich zu machen, so dass diese nicht in einer chaotisch erscheinenden Geisterstadt leben müssen, wo der Wandel täglich als Verfall und Verlust sichtbar dokumentiert wird. <i>Häußermann, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 229ff., 231.</i>
Gerade angesichts schrumpfender Städte ist es notwendig, eine neue Debatte über Konzepte zum Bodeneigentum und der Ausgestaltung der Eigentumsrechte und –pflichten zu führen. <i>Kantzow/Oswalt, in: Oswalt (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Bd. 1, Internationale Untersuchung, 2004, S. 693ff., 699.</i>
Nicht zuletzt ist auch zu überprüfen, ob die bestehenden Eigentumsrechte an die Umstände schrumpfender Städte anzupassen sind. Denn viele sanierungsbedürftige Objekte in schrumpfenden Städten bleiben über Jahre unangetastet stehen, weil die Eigentumsverhältnisse ungeklärt sind, oder weil die Eigentümer in Erwartung steigender Mietpreise ihre ruinösen Immobilien erhalten, anstatt sie zu tiefen Preisen zu veräußern. Durch eine Flexibilisierung gewährter Eigentumsrechte könnte ein Minimum an ästhetischen Qualitäten und städtischen Nutzungen ermöglicht werden. Es könnten ungenutzte Grundstücke und leer stehende Gebäude gemäß niederländischem Vorbild unter Marktwert, z.B. in Form von Selbstnutzerhäusern, an temporäre Mieter vergeben werden. Als Gegenleistung bewahren die Mieter das Gebäude vor Zerfall und vor illegaler Besetzung. <i>Christiaanse/Michaeli/Rieniets, in: Giseke/Spiegel (Hrsg.), Stadtlichtungen, 2007, S. 162ff., 178.</i>

Tabelle 5.4: Vorschläge hinsichtlich einer Reformierung des Eigentumsrechts.

Scheinbar birgt also eine Fortentwicklung des Eigentumsrechts großes Potential, um den Paradigmenwechsel vom „gesteuerten Wachstum“ auf eine „geordnete Gestaltung unter Schrumpfungsbedingungen“ noch besser steuern zu können.⁵

Diesbezüglich hat die vorliegende Untersuchung allerdings eindrucksvoll bewiesen, dass dem nicht so ist. Zur Lösung der anstehenden Stadtumbauaufgaben stehen der Gemeinde äußerst vielfältige Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die von der einvernehmlichen Lösung bis zur einseitig hoheitlichen Gesetzesanwendung reichen und deren Spektrum in den vergangenen Jahren erheblich erweitert wurde. Trotz des in Kapitel 4 aufgezeigten Fortentwicklungsbedarf liegt der Schluss nahe, dass die mittlerweile vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten auf den Ebenen Kommunikation (u.a. Stadtumbauvertrag), Finanzmittel (u.a. Städtebauförderung, private Mittel) und Recht (u.a. städtebauliche Sanierungsmaßnahme) ausreichend sind und es insbeson-

⁴ *Krautzberger*, in: IBA-Büro (Hrsg.), Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010, S. 36ff., 40.

⁵ Vgl. hierzu auch *Davy*, fub 2007, S. 56ff., 62, der einen Aneignungswettbewerb für untergenutzte Grundstücke vorschlägt sowie *Willinger*, IZR 2005, S. 397ff., 405, der sich auf erfolgreiche Ansätze im Ausland bezieht.

dere keiner grundlegenden Änderung des bewährten Eigentumsrechts bedarf.⁶ Ansätze aus anderen europäischen Ländern, genannt sei hier z.B. die Möglichkeit der temporären Aneignung im Rahmen so genannter Brutplatzfonds in den Niederlanden,⁷ mögen dort zwar gut funktionieren, in Deutschland allerdings an eigentums- und grundrechtliche Grenzen stoßen, was eine Umsetzung wenig wahrscheinlich werden lässt. Dennoch kann ein erster Forschungsbedarf darin gesehen werden, die Strategieansätze, Konzepte, Instrumente und konkreten Stadtumbauprojekte anderer Länder (z.B. durch Analyse von „Best-Practice-Beispielen“ in Großbritannien, Frankreich oder Spanien, die mit einer ähnlichen Schrumpfungproblematik konfrontiert sind) vergleichend zu analysieren und im Hinblick auf eine Übertragbarkeit auf das deutsche Rechtssystem bzw. die deutsche Planungspraxis auszuwerten. Diesbezügliche Vorhaben sind bisher nicht erkennbar, auch wenn vereinzelte Studien zum Stadtumbau im europäischen Ausland existieren.⁸

Auch hinsichtlich einer etwaigen Änderung des **Steuerrechts** existieren in der Arbeit nicht behandelte Vorschläge, die ggf. zur schnelleren Revitalisierung von brachliegenden Flächen oder zur Wiedernutzung von leer stehenden Gebäuden führen können (vgl. nachfolgende Übersicht).

II. Steuerrecht
<p>Eine am aktuellen Bodenwert orientierte Grundsteuer, wie in den Niederlanden und Großbritannien angewendet, würde eine bessere Ausnutzung untergenutzter Grundstücke gewährleisten. Hortungstendenzen könnte effektiver entgegen gewirkt werden. Eine Orientierung an den von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerten wäre ein möglicher Weg zur Ermittlung von Ausgangsdaten. <i>Dransfeld/Voß</i>, Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, 1993, S. 303.</p>
<p>Eine reine Bodenwertsteuer fördert generell Investitionen zur Bestandssicherung, -pflege und Erneuerung: Denn Investitionen in den Bestand bewirken einen höheren Ertrag, der sich bei der Bemessung der Bodenwertsteuer nicht steigernd auswirkt – anders als bei den Steuermodellen, die den Ertragswert der Gebäude einbeziehen. Eine reine Bodenwertsteuer unterstützt somit eine Politik nachhaltiger Bauentwicklung. <i>SRL (Hrsg.)</i>, Stellungnahme des SRL-Ausschusses Planungsrecht zur Grundsteuerreform, 2002, S. 7.</p>
<p>Anstatt über Aussetzung von Grundsteuern den gegenwärtigen Stillstand einzufrieren, könnte über die Erhöhung von Grundsteuern für ungenutzte Bauten bewirkt werden, dass Immobilieneigentum mobilisiert und dynamisiert wird, bis eine Eigentumskonstruktion gefunden ist, die einen adäquaten gesellschaftlichen Umgang mit der Immobilie ermöglicht. In einem solchen Modell würde die Entwertung nicht genutzter Immobilien verschärft, womit der Druck auf den Eigentümer erhöht würde, eine Nutzung für die Immobilie zu finden oder diese einem anderen Träger [...] zu übertragen. <i>Kantzow/Oswalt</i>, in: <i>Oswalt (Hrsg.)</i>, Schrumpfende Städte, Bd. 1, Internationale Untersuchung, 2004, S. 693ff., 697f.</p>

Tabelle 5.5: Vorschläge hinsichtlich einer Reformierung des Steuerrechts.

Allein die Reformvorschläge zur Grunderwerbsteuer reichen allerdings bereits von einer vollständigen Abschaffung, einer Reduzierung des Steuersatzes bis hin zu einer Freistellung für spezifische Fälle (z.B. für den Erwerb im Bestand oder von Brachflächen).⁹ Zwar können aufgrund der fehlenden eigenen Untersuchungen an dieser Stelle keine konkreten Vorschläge zur Umgestaltung des Steuerrechts vorgenommen werden,¹⁰ doch ergibt sich ein zukünftiger Handlungsbedarf aus der im Rahmen der Arbeit gewonnenen Feststellung, dass eine verbesserte Anreizsteuerung im Rahmen des Stadtumbaus notwendig erscheint.

Ansonsten sollten sich weiterführende Untersuchungen insbesondere auf diejenigen Aspekte beziehen, die sich unmittelbar aus der vorliegenden Arbeit ergeben. Aufbauend auf der der Arbeit zugrunde liegenden Zweiteilung sind folgende ausgewählte Ansatzpunkte für die weitere Forschung zu nennen.

⁶ Vgl. zur Bedeutung des Grundeigentums grundlegend u.a. *Weiß*, ZfV 1996, S. 17ff. m.w.N.

⁷ Vgl. wiederum *Willinger*, IZR 2005, S. 397ff., 405 m.w.N.

⁸ Vgl. u.a. *BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau in europäischen Ländern mit Strukturkrise; *Bodenschatz/Laible (Hrsg.)*, Großstädte von morgen. Internationale Strategien des Stadtumbaus; *Lang*, Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration.

⁹ Vgl. eingehend BT-Drucksache 16/4500 (2.3.2007), S. 84ff.

¹⁰ In Abschnitt 4.3.3 wurde lediglich die Empfehlung gegeben, eine Erweiterung der einkommenssteuerlichen Regelungen auf Gebiete vorzunehmen, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden (BIDs/HIDs).

1. Themenkomplex Stadtumbauprozess

Ausgehend von den Ausführungen in Kapitel 2 bedarf es zunächst einer eingehenderen Analyse des Planungs- und Steuerungsverständnisses unter Schrumpfungsbedingungen. Die Arbeit hat in Abschnitt 2.3 zwar die Herausbildung einer sog. Anreizplanung als neuen Planungsansatz skizziert, weitergehende theoretische und empirische Erkenntnisse hinsichtlich dieser verstärkten Steuerung der Stadtentwicklung durch Fördermittel und ökonomische Anreize stehen aber noch aus. Gleiches gilt für die spieltheoretische Betrachtung des Stadtumbaus, die einhergeht mit der Untersuchung von Verhaltensweisen der Stadtumbauakteure in Entscheidungssituationen bzw. der Entwicklung von Wegen aus dem Gefangenendilemma („Wer zuerst abreißt, verliert“). Trotz der aufgezeigten Ansätze liegt eine umfassende Lösung des Vorteils- und Lastenausgleichs im Stadtumbau noch in weiter Ferne, so dass für die Zukunft wohl gemeinsame Anstrengungen von Entscheidungstheoretikern, Soziologen und Stadtplanern erforderlich sein werden.

Des Weiteren besteht hinsichtlich der Erprobung und Fortentwicklung der in Abschnitt 2.4 untersuchten städtebaulichen Leitbilder in Zeiten zunehmender Schrumpfungsprozesse weiterer Forschungsbedarf. Bisher mangelt es an einer praxisnahen Beurteilung der einzelnen methodischen Ansätze, z.B. vor dem Hintergrund der drei Nachhaltigkeitsausprägungen (ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit) bzw. aus raumstruktureller Sicht.

Gemeinsam ist allen anstehenden Erforschungen, dass sie dazu beitragen können, den beschriebenen Stadtumbauprozess weiter zu präzisieren und zu optimieren. Hierzu zählt auch die Entwicklung von Indikatoren im Rahmen der Evaluationsforschung, damit eine umfassende Überprüfung der Zielerreichung einzelner Maßnahmen des Stadtumbaus möglich wird.

2. Themenkomplex städtebauliches Instrumentarium für den Stadtumbau

Im Kapitel 3 wurde eine Instrumentenanalyse vorgenommen, die im Wesentlichen auf einer Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur, besuchten Fachveranstaltungen, interviewten Experten sowie einer durchgeführten schriftlichen Befragung beruht. Die gewonnenen Erkenntnisse legen den Schluss nahe, die Leistungsfähigkeit des Instrumentariums für den Stadtumbau anhand repräsentativer Fallstudien vertiefend zu untersuchen, damit die Wirkungszusammenhänge und Abhängigkeiten der instrumentellen Einflussfaktoren detaillierter beleuchtet werden können.

Inhaltlich richtet sich der weitere Forschungsbedarf vor dem Hintergrund schrumpfender Städte und zunehmend knapper finanziellen Ressourcen vor allem auf folgende Fragestellungen:

- Wie kann die Mobilisierung privater Finanzierungsmittel noch weiter verstärkt bzw. verbessert werden?
- Welchen Beitrag liefern hierzu Business und Housing Improvement Districts als neue Urban Governance-Formen?
- Welche konkreten Maßnahmen sind geeignet, um die Instrumentalisierung von Kommunikation und Kooperation als Steuerungsform im Stadtumbau weiter zu verbessern?
- Welche Effektivierungsmöglichkeiten bestehen beim regulativen Instrumentarium?
- Wie ist das Steuerungsleitbild des responsiven Stadtumbaus insgesamt weiterzuentwickeln, damit die noch offenen Problemkonstellationen (u.a. bessere Einbeziehung der privaten Eigentümer) gelöst werden können? Bedarf es hierzu ggf. neuartiger Instrumente?

Die vorliegende Arbeit liefert zur Beantwortung dieser Fragen in Form einer allgemein gültigen Handlungsanleitung einen wichtigen Beitrag. Sie erläutert die Notwendigkeit eines Stadtumbaus im Konsens, wengleich sich gezeigt hat, dass nicht jede Stadtumbauaufgabe den Einsatz konsensualer Verfahren und Instrumente rechtfertigt und es zur Wahrung der Gemeinwohlinteressen der Stadtentwicklung und zur Lösung komplexer Probleme flankierender finanzieller Anreize sowie hoheitlicher Handhaben der Gemeinde bedarf. Damit haben die eingangs aufgestellten Hypothesen den durchgeführten Untersuchungen standgehalten; sie haben sich bewährt.

Verzeichnisse	Seite
Abbildungsverzeichnis	XIV
Tabellenverzeichnis	XVI
Rechtsgrundlagen	XVIII
Gesetzesentwürfe und Begründungen, Drucksachen des Bundes und der Länder	XXI
Rechtsprechung	XXII
Literaturverzeichnis	XXIII
Städtebauliche Entwicklungskonzepte	XXLII
Internetseiten	XLIV
Anhang	
Anhang A: Leitfadengestützte Expertengespräche	XLV
Anhang A.1: Albstadt	XLV
Anhang A.2: Bremen	XLVII
Anhang A.3: Gelsenkirchen	L
Anhang A.4: Salzgitter	LII
Anhang A.5: Völklingen	LIV
Anhang A.6: Verzeichnis weiterer Gesprächspartner	LVII
Anhang B: Schriftliche Expertenbefragung	LVIII
Anhang B.1: Fragebogen zu den vertraglichen Regelungen im Stadtumbau	LVIII
Anhang B.2: Auswertung der schriftlichen Befragung	LXIV
Anhang B.3: Übersichtskarte zum Rücklauf der schriftlichen Befragung	LXXI
Anhang C: Vertragsbeispiele	LXXII
Anhang C.1: Rückbauvertrag	LXXII
Anhang C.2: Lastenausgleichsvertrag	LXXIII
Anhang C.3: Zwischennutzungsvertrag	LXXIV
Anhang C.4: Gestattungsvereinbarung	LXXIV
Anhang C.5: Aufwertungsvertrag	LXXV
Anhang C.6: Absichtserklärung („Letter of Intent“)	LXXVI
Anhang C.7: Kooperationsvereinbarung zur Entwicklung eines Baufeldes	LXXVII
Anhang C.8: Gesellschaftsvertrag	LXXVIII
Anhang C.9: Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarung	LXXIX
Anhang C.10: Überlassungsvertrag	LXXX
Anhang D: Eigene themenbezogene Vorträge und besuchte Fachveranstaltungen	LXXXI

Abbildungsverzeichnis

1.1: Methodik der Arbeit	7
1.2: Aufbau der Arbeit	8
2.1: Handlungsbereiche der gegenwärtigen Stadtentwicklung	10
2.2: Systematisierung der hauptsächlichen Akteursgruppen im Stadtumbauprozess	20
2.3: Handlungsstrategien von Wohnungsunternehmen unter dem Einfluss von schrumpfenden Märkten	25
2.4: Elemente des kooperativen Prozesses im Stadtumbau	34
2.5: Wandel des Staatsverständnisses und der gesellschaftlichen Steuerungs- und Regulierungsmodi	41
2.6: Wandel des Planungsverständnisses	44
2.7: Wandel des Kooperationsverständnisses im Städtebaurecht	47
2.8: Grundprinzipien räumlicher Wachstums- und Schrumpfungsprozesse	52
2.9: Räumliches Leitbild der Stadt Cottbus: Konzentration statt Ausdünnung	54
2.10: Morphologisches Strukturmodell einer idealtypischen Regionalstadt unter Schrumpfungsbedingungen	60
2.11: Einordnung der Stadtumbaustrategien	64
2.12: Strategien zur Reduzierung von Wohnungsbeständen	67
2.13: Nutzungsorientierte Strategien im Stadtumbau	71
2.14: Einordnung der Gebietskategorien in den Gesamtkontext der Stadtentwicklung	88
2.15: Gebietskategorien für die Stadtentwicklung	92
2.16: Ablauf eines idealtypischen Stadtumbauprozesses	94
3.1: Interaktionskonstellationen im modernen Staat	97
3.2: Rücklauf der schriftlichen Befragung, sortiert nach Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden	102
3.3: Rücklauf der schriftlichen Befragung, sortiert nach Bundesländern	103
3.4: Städtebauliche Gesamtmaßnahmen und Instrumente für den Stadtumbau	106
3.5: Inhaltliche Breite der drei Grundbausteine im Zuge der Erstellung eines (gesamstädtischen) Entwicklungskonzeptes	113
3.6: Integrierter Ansatz des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes nach § 171b Abs. 2 Satz 1 BauGB	115
3.7: Bebauungsplanänderung „Stiegel-Nord“ in Albstadt-Tailfingen	120
3.8: Abgrenzung von schrumpfungs- und stadumbaubedingten Kosten	124
3.9: Szenarien zum Wertschöpfungspotential von Stadtumbaumaßnahmen	128
3.10: Bund-Länder-Städtebauförderung, Stand 31. Mai 2008	131
3.11: Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung in den vergangenen zehn Jahren	131
3.12: Städtebauförderrahmen des Bundes (Stand: 31. Mai 2008)	134
3.13: Finanzierungsmöglichkeiten im Stadtumbau	142
3.14: Klassifizierung kommunikativer Instrumente im Stadtumbau einschließlich der damit zusammenhängenden Kooperationsstrukturen	147
3.15: Leistungsstörungen vor und innerhalb des Vertragsverhältnisses bei vertraglichen Regelungen im Rahmen des Stadtumbaus, eigene Erhebung	159
3.16: Vertragspartner der Gemeinde bei Stadtumbauverträgen nach § 171c BauGB, eigene Erhebung	163
3.17: Der Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB	163
3.18: Vertragsgegenstände beim Stadtumbauvertrag, eigene Erhebung	164
3.19: Der Rückbauvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB	166
3.20: Der Planungsschadensvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 2 BauGB	168
3.21: Beispielhafte Ausgangssituation bei einem Lastenausgleich durch Zertifikatshandel	173
3.22: Der Lastenausgleichsvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB (1. Möglichkeit)	174
3.23: Der Lastenausgleichsvertrag nach § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB (2. Möglichkeit)	175
3.24: Der Zwischennutzungsvertrag nach § 171c Satz 2 in Verbindung mit § 171a Abs. 3 Nr. 6 BauGB	177
3.25: Vertragliche Regelungen im Rahmen des Modells der Wächterhäuser in der Stadt Leipzig	179
3.26: Bedeutung der einzelnen Vertragsinhalte eines Stadtumbauvertrages für die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus, eigene Erhebung	182
3.27: Gebietstypen, in denen Stadtumbauverträge zum Einsatz kommen; Differenzierung nach Baualter. Eigene Erhebung	183
3.28: Gebietstypen, in denen Stadtumbauverträge zum Einsatz kommen; Differenzierung nach Stadtumbaugebiet. Eigene Erhebung	183
3.29: Erbbaurechtsmodell als Alternative zum Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen	187

3.30: Privatisierung von Wohnraum im Erbbaurecht (Beispiel Salzgitter-Fredenberg)	188
3.31: Gründe für die fehlende/geringe Anwendung vertraglicher Regelungen, eigene Erhebung	190
3.32: Hemmnisse für das Zustandekommen vertraglicher Regelungen, eigene Erhebung	191
3.33: Erfolgsfaktoren eines Stadtumbaus im Konsens, eigene Erhebung	192
3.34: Typische Handlungsformen der Verwaltung im Rahmen des Stadtumbaus	195
3.35: Zu den unterschiedlichen Erscheinungsformen der Bodenordnungsverfahren	203
3.36: Zur Erforderlichkeit einer Umlegung im Neuentwicklungsgebiet	205
3.37: Vorrang konsensualer Lösungen bei Bodenordnungsverfahren im Rahmen des Stadtumbaus	207
3.38: Zur Erforderlichkeit einer vereinfachten Umlegung im Rahmen der Schließung von Baulücken	208
3.39: Verwaltungsaktersetzende Verträge im Zusammenhang mit den städtebaulichen Geboten	220
3.40: Zur Anordnung und Durchsetzung des Rückbaugebots nach § 179 Abs. 1 BauGB	221
3.41: Städtebauliche Gesamtmaßnahmen gemäß BauGB	223
3.42: Kooperatives Handeln nach den §§ 137, 139 BauGB im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme	228
3.43: Verwaltungsaktersetzende Verträge im Zusammenhang mit der Ausgleichsbetragserhebung	229
3.44: „Indirekter“ Lastenausgleich im Stadtumbau unter Anwendung des Sanierungsrechts	232
3.45: Stufenmodell der gesetzlichen Konzeption der Stadtumbauregelungen	239
3.46: Organisationsstruktur für ein Innovationsquartier in Hamburg	255
3.47: Interaktionskonstellationen im Stadtumbau	261
3.48: Erfolgchancen städtebaulicher Verträge im Rahmen des Stadtumbaus, eigene Erhebung	262
3.49: Zur Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Stadtumbau	265
3.50: Die Umsetzungspyramide des responsiven Stadtumbaus in Anlehnung an <i>Davy und Ayres/Braithwaite</i> .	267
3.51: Der responsive Stadtumbau in seiner konkreten Ausprägung	268
4.1: Vorschlag zur Handhabe gegen verwahrloste Immobilien bei nicht kooperationsbereiten Eigentümern	284

Tabellenverzeichnis

1.1: Zielsetzungen der Untersuchung	4
2.1: Unterschiedliche Anlässe für Stadtumbaumaßnahmen im Laufe der Geschichte (einschließlich ausgewählter Beispiele)	13
2.2: Zum unterschiedlichen Begriffsverständnis des Stadtumbaus	14
2.3: Chancen und Risiken des Markteinstiegs von Private Equity-Gesellschaften für die Durchführung des Stadtumbaus	27
2.4: Modellhaftes Entscheidungsschema abrißbetreffender Mieter	31
2.5: Ausgewählte Entwicklungsstrategien auf gesamtstädtischer Ebene	66
2.6: Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Rückbaustrategien im Stadtumbau	69
2.7: Strategien und Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtteilen und Stadtquartieren	70
2.8: Möglichkeiten und Grenzen nutzungsorientierter Strategien im Stadtumbau	77
2.9: Systematisierung der Stadtumbaustrategien nach den wesentlichen Handlungsfeldern	77
2.10: Innerstädtische Problemlagen	80
2.11: Problemlagen in Gründerzeitquartieren	81
2.12: Problemlagen in Siedlungen der Zwischenkriegszeit	82
2.13: Problemlagen in Siedlungen der 1950er Jahre	82
2.14: Problemlagen in Großwohnsiedlungen	84
2.15: Problemintensität, Entwicklungsperspektiven und Maßnahmen in städtebaulichen Teilräumen	86
2.16: Charakteristika von Erhaltungsgebieten	88
2.17: Charakteristika von Umstrukturierungsgebieten	89
2.18: Charakteristika von Neuentwicklungsgebieten	90
2.29: Charakteristika von Rückbau- und Renaturierungsgebieten	91
2.20: Wesentliche Eigenschaften des Handlungsfeldes Stadtumbau	93
3.1: Übersicht über die geführten Expertengespräche	100
3.2: Rücklauf der schriftlichen Befragung	102
3.3: Steuerungsebenen und Instrumentengruppen im Rahmen des Stadtumbaus	104
3.4: Zur rechtlichen Einordnung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes	112
3.5: Bedarf an Bebauungsplänen in Stadtumbaugebieten	121
3.6: Kohäsionspolitik 2007 bis 2013, indikative Finanzaufteilung für Deutschland (in Millionen Euro und zu Preisen des Jahres 2004)	136
3.7: Stadtumbaurelevante Förderprogramme der KfW-Bankengruppe (Stand: 1. Juni 2008)	137
3.8: Auswahl stadtumbaurelevanter Handlungs- und Förderprogramme auf Länderebene (Stand: 1. November 2007)	138
3.9: Stadtumbaurelevante Förderprogramme der Stadt Gelsenkirchen	139
3.10: Regelungsvorschlag für eine salvatorische Klausel	158
3.11: Rechtsprechung zur Ausschreibungspflicht bei städtebaulichen Verträgen (Auswahl)	161
3.12: Motivationsgründe für den Abschluss von Stadtumbauverträgen	165
3.13: Regelungsvorschlag für einen Verzicht auf Planungsschadensansprüche innerhalb eines Rückbauvertrags	169
3.14: Problematik des Vorteils- und Lastenausgleichs im Stadtumbau („Gefangenendilemma“)	171
3.15: Modelle zum Vorteils- und Lastenausgleich im Stadtumbau	172
3.16: Vor- und Nachteile einer Zwischennutzungsvereinbarung für den betroffenen Eigentümer	178
3.17: Regelungsvorschlag für einen Verzicht auf die Ausübung von Baurechten	181
3.18: Übersicht über die im Stadtumbau zur Anwendung kommenden hoheitlichen Instrumente und Rechtsformen	196
3.19: Räumliche Anwendungsbereiche und Zielsetzungen der klassischen Umlegung im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen	206
3.20: Anwendungsvoraussetzungen der Umlegung und Relevanz für den Stadtumbau	208
3.21: Kooperative Handlungsformen innerhalb der gesetzlichen Umlegung nach den §§ 45 bis 84 BauGB	209
3.22: Vergleichende Gegenüberstellung der Satzungen nach § 172 BauGB	213
3.23: Charakteristika des Baugebots nach § 176 BauGB	216
3.24: Charakteristika des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 BauGB	217
3.25: Charakteristika des Pflanzgebots nach § 178 BauGB	218
3.26: Charakteristika des Rückbau- und Entsiegelungsgebots nach § 179 BauGB	219

3.27: Räumliche Anwendungsbereiche der städtebaulichen Gebote nach §§ 176 bis 179 BauGB	221
3.28: Relevanz der Gestaltungsvarianten des vereinfachten Sanierungsverfahrens im Stadtumbau	227
3.29: Gemeinwohlerfordernis der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	234
3.30: Kooperative Handlungsformen innerhalb der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach den §§ 165 bis 171 BauGB	237
3.31: Städtebauliche Gesamtmaßnahmen im Vergleich	244
3.32: Mögliche Bezeichnungen und Gebietsabgrenzungen für private Initiativen der Stadtentwicklung	249
3.33: Mögliche Handlungsfelder eines HIDs	253
3.34: HID als Erscheinungsform zwischen privater Initiative und hoheitlicher Flankierung	257
3.35: SWOT-Analyse von Selbstorganisationsinstrumenten (formelle private Initiativen)	260
3.36: Instrumente des kooperativen und hoheitlichen Stadtumbaus im Vergleich	262
4.1: Beispiele für mehr oder weniger „versteckte“ vertragliche Handlungsformen im BauGB	274
4.2: Einfügung des Vertragsgegenstandes „Zwischennutzung“ in die Regelung des § 171c BauGB	274
4.3: Weiterentwicklung der Steuerung durch Kommunikation	276
4.4: Weiterentwicklung der Steuerung durch Finanzmittel	280
4.5: Zum Weiterentwicklungsbedarf des rechtlichen Instrumentariums für den Stadtumbau	281
4.6: Weiterentwicklung der Steuerung durch Recht	288
4.7: Vergleichende Gegenüberstellung des räumlichen Anwendungsbereichs städtebaulicher Gesamtmaßnahmen	297
4.8: Vergleichende Gegenüberstellung des sachlichen Anwendungsbereichs städtebaulicher Gesamtmaßnahmen	298
5.1: Zur Leistungsfähigkeit der kommunikativen Instrumente zur Steuerung des Stadtumbaus	302
5.2: Zur Leistungsfähigkeit der finanziellen/ökonomischen Instrumente zur Steuerung des Stadtumbaus	303
5.3: Zur Leistungsfähigkeit der rechtlichen (hoheitlichen) Instrumente zur Steuerung des Stadtumbaus	304
5.4: Vorschläge hinsichtlich einer Reformierung des Eigentumsrechts	307
5.5: Vorschläge hinsichtlich einer Reformierung des Steuerrechts	308

Rechtsgrundlagen

Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bek. vom 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

Bauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW) i.d.F. der Bek. vom 1. März 2000 (GV NRW S. 256). Letzte Änderung vom 13.3.2007 (GV. NRW S. 133).

Bewertungsgesetz i.d.F. vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 231), zuletzt geändert durch Art. 13a Nummer 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330).

Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 18. Juli 2006 (GBl. Bremen vom 27. Juli 2006, S. 350).

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 18. August 1896 (RGBl 1896, 195), neu gefasst durch Bek. vom 2.1.2002 (BGBl I 42, 2909; 2003, 738); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13. März 2008 (BGBl. I S. 313).

Einkommensteuergesetz (EStG) i.d.F. der Bek. vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210; 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150).

Flurbereinigungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 14. Juli 1953 (BGBl. I, S. 591) i.d.F. der Bek. vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3987).

Förderrichtlinie zur Reaktivierung städtebaulich relevanter Brachflächen, Runderlass des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg vom 03.03.2007.

Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz – GenG) i.d.F. der Bek. vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2230), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 3. September 2007 (BGBl. I S. 2178).

Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz - AltSchG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I 1993, 944, 986), zuletzt geändert durch Art. 2 V. v. 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz – WEG) vom 15.03.1951, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 370).

Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen vom 13. Juli 2006 (GVBl. Schleswig-Holstein vom 27. Juli 2006, S. 158).

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe (GAK - Gesetz - GAKG) i.d.F. der Bek. vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. August 1997 (BGBl. I S. 2027).

Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 13 des Gesetzes vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748).

Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik (LwAnpG) vom 29. Juni 1990 (GBl DDR I 1990, 642 GBl DDR I 1990, Nr. 42, 642), neu gefasst durch Bek. v. 3. 7.1991 I 1418, Änderung durch Art. 7 Abs. 45 G v. 19. 6.2001 I 1149.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I 1990, S. 250).

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) i.d.F. der Bek. vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 101), zuletzt geändert durch Art. 282 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 25. März 2002 (zuletzt geändert durch EAG Bau v. 24.6.2004, BGBl. I S. 1359).

Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (StBauFG) i.d.F. der Bek. vom 18.8.1976, BGBl. I S. 1125; Berichtigung vom 20.12.1976, BGBl. I S. 3617, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.11.1984 (BGBl. I S. 1321).

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz – DSchG) vom 11. März 1980 (GV. NRW. S. 226, 716), zuletzt geändert durch Art. 259 des Gesetzes vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 274).

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (BBodSchG – Bundesbodenschutzgesetz) vom 17. März 1998 (BGBl. I 1998 S. 502, 2001 S. 2331; 09.12.2004 S. 3214).

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470).

Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage vom 22.12.2005 (BGBl. I S. 3680)

Gesetz zur Änderung des BauGB und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz - BauROG) vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081).

Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359).

Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung (WoVermRG) vom 04.11.1971 (BGBl. I S. 1747), zuletzt geändert durch Art. 8 Gesetz v. 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3214).

Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED) vom 28. Dezember 2004 (HmbGVBl. 2004, S. 525), zuletzt geändert durch Gesetz v. 27. November 2007 (HmbGVBl. 2007, S. 405).

Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren vom 21. Dezember 2005 (GVBl. Hessen I S. 867).

Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen vom 20. November 2007 (HmbGVBl. 2007, S. 393).

Grundbuchordnung (GBO) vom 24. März 1897 (RGBl. 1897, 139), neu gefasst durch Bek. v. 26. 5.1994 (BGBl. I 1114), zuletzt geändert durch Art. 5 G v. 9.12.2004 (BGBl. I 3220).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1) (BGBl. III 100-1) zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863).

Grundsteuergesetz (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert am 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676).

Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU) (Hrsg.), Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) (EAG Bau – Mustererlass) Stand: 12.7.2004.

Landesprogramm Wohnraumförderung 2006, Förderung der Modernisierung von Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung sowie Förderung des Rückbaus von leerstehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen in Fortsetzung des Programms Stadtumbau Ost, Bek. des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2006.

Raumordnungsgesetz (ROG) i.d.F. der Bek. vom 18. August 1997 (zuletzt geändert durch EAG Bau v. 24.6.2004, BGBl. I S. 1359).

Richtlinie zur Förderung des Stadtumbaus durch Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren (WohneigentumStadtumbauR), Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg vom 12. September 2003.

Richtlinien der Stadt Gelsenkirchen zur finanziellen Förderung der Modernisierung von Einzelhandels- und Gewerbeimmobilien im Stadtumbaugebiet Gelsenkirchen-City auf der Grundlage der Förderrichtlinien zur Stadterneuerung des Landes NRW vom 30.1.1998, in Kraft getreten am 1.7.2005.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums in Sachsen-Anhalt, Stand: 07.08.2006.

Richtlinien zur Förderung von investiven Maßnahmen im Bestand in Nordrhein-Westfalen (RL BestandsInvest 2006), RdErl. des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 26.1.2006 (IV B 4 – 31 – 3/2006), zuletzt geändert durch RdErl. v. 01.02.2007 (IV B 4 – 31 – 3/2007).

Städtebauförderungsrichtlinien (R-StBauF) des Landes Niedersachsen vom 15. Juni 1979 (Nds. MBl. S. 1369), zuletzt geändert durch RdErl. vom 15. Oktober 2007 (Nds. MBl. S. 1139).

Steueränderungsgesetz 2007 vom 19.07.2006 (BGBl. I S. 1652).

Vergaberichtlinien der Stadt Gelsenkirchen zur finanziellen Förderung der Herrichtung privater Hof- und Hausflächen in Stadterneuerungsgebieten auf der Grundlage der Förderrichtlinien zur Stadterneuerung des Landes NRW vom 30.1.1998, in Kraft getreten am 1.4.2004.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) vom 26. Juni 1962, neu gefasst durch Bek. v. 23.1.1990 (BGBl. I 133), Änderung durch Art. 3 G v. 22. 4.1993 (BGBl. I 466).

Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 – ABl. der Europäischen Union, L 210/1-210/11 vom 31.7.2006.

Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 – ABl. der Europäischen Union, L 210/12-210/18 vom 31.7.2006.

Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über die Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 – ABl. der Europäischen Union, L 210/25-210/78 vom 31.7.2006.

Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz (Altschuldenhilfeverordnung – AHGV) vom 15. Dezember 2000, BGBl. I, 1734.

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 (BGBl. I 1960, 17), neu gefasst durch Bek. v. 19. 3.1991 (BGBl. I 686); zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 22. 8.2005 (BGBl. I 2482).

Verwaltungsvereinbarungen über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen:

- VV-Städtebauförderung 1999 vom 30. Januar 1999/17. September 1999
- VV-Städtebauförderung 2000 vom 11. April 2000/25. Juli 2000
- VV-Städtebauförderung 2001 vom 27. April 2001/1. August 2001
- VV-Städtebauförderung 2002 vom 19. Dezember 2001/9. April 2002
- VV-Städtebauförderung 2003 vom 22. Mai 2003/31. Juli 2003
- VV-Städtebauförderung 2004 vom 21. Juni 2004/26. August 2004
- VV-Städtebauförderung 2005 vom 13. Januar 2005/5. April 2005
- VV-Städtebauförderung 2006 vom 3. Juli 2006/19. September 2006
- VV-Städtebauförderung 2007 vom 13. Februar 2007/25. Mai 2007
- VV-Städtebauförderung 2008 vom 19. Dezember 2007/23. April 2008/31. Mai 2008.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I 1976, 1253), neu gefasst durch Bek. v. 23. 1.2003 (BGBl. I 102); geändert durch Art. 4 Abs. 8 G v. 5. 5.2004 (BGBl. I 718).

Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) vom 27. April 1953 (BGBl. I S. 157), zuletzt geändert durch Art. 2. Abs. 1 Zweite Zwangsvollstreckungsnovelle vom 17. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3039).

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV-StBauE) vom 29. November 2002 (SächsABl.SDr., Jg. 2003, Bl.-Nr. 1, S. 2.).

Zweites Gesetz zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (Zweites Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz - 2. AHGÄndG) vom 28. August 2000, BGBl. I, 1304.

Gesetzesentwürfe und Begründungen, Drucksachen des Bundes und der Länder

Bundesrat

BR-Drucksache 756/03 (17.10.2003): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau).

Bundestag

BT-Drucksache 12/4340 (11.02.1993): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz).

BT-Drucksache 13/1103 (10.04.1995): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (Erster Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz – 1. AHÄndG).

BT-Drucksache 13/11200 (26.06.1998): Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung. Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung.

BT-Drucksache 15/2250 (17.12.2003): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau).

BT-Drucksache 15/2996 (28.04.2004): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau).

BT-Drucksache 15/4610 (30.12.2004): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk.

BT-Drucksache 16/1029 (23.3.2006): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 573 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches.

BT-Drucksache 16/3308 (08.11.2006): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/2496, 16/2932 – Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte.

BT-Drucksache 16/4500 (2.3.2007): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung gemäß § 56a der Geschäftsordnung. Technikfolgenabschätzung (TA), TA-Projekt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Ziele, Maßnahmen, Wirkungen.

BT-Drucksache 16/5215 (27.04.2007): Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010.

BT-Drucksache 16/6721 (16.10.2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Patrick Döring, Horst Friedrich (Bayreuth), Jan Mücke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Stadt- und Raumentwicklung in Deutschland.

Landtag

Landtags-Drucksache 4/2385 (Brandenburg), Bericht der Landesregierung: Starke Städte – Masterplan Stadtumbau, Stand: 09.01.2006.

Landtags-Drucksache 18/6977 (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg), Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen, Stand: 11.09.2007.

Landtags-Drucksache 18/6978 (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren, Stand: 11.09.2007.

Landtags-Drucksache 13/1354 (Saarland), Gesetzesentwurf der Regierung des Saarlandes: Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung (BIDG), Stand: 09.05.2007.

Landtags-Drucksache 16/711 (Schleswig-Holstein), Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz), Stand: 18.4.2006.

Rechtsprechung

Europäischer Gerichtshof

EuGH, U. v. 18.1.2007 – C-220/05 – NZBau 2007, S. 185.

Bundesverfassungsgericht

BVerfG, B.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 – NJW 1958, S. 1035.
BVerfG, B.v. 15.12.1965 – 1 BvR 513/65 – NJW 1966, S. 243.
BVerfG, B.v. 5.3.1968 – 1 BvR 579/67 – NJW 1968, S. 979.
BVerfG, B. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – NVwZ 1982, S. 242.
BVerfG, B. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 – NJW 1987, S. 1251.
BVerfG, B. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97 und 1677/97 – NVwZ 2001, S. 1023.
BVerfG, B.v. 19.12.2002 – 1 BvR 1402/01 – NVwZ 2003, S. 727.
BVerfG, B. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 – NVwZ 2003, S. 1241.
BVerfG, B.v. 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 – NJW 2006, S. 1939.

Bundesverwaltungsgericht

BVerwG, U.v. 4.2.1966 – 4 C 64.65 – NJW 1966, S. 1936.
BVerwG, U.v. 6.7.1973 – IV C 22.72 – NJW 1973, S. 1895.
BVerwG, U. v. 28.2.1975 – 4 C 74.72 – NJW 1975, S. 1985.
BVerwG, U. v. 10.9.1976 – IV C 39.74 – NJW 1977, S. 400.
BVerwG, B.v. 25.11.1980 – 4 B 140/80 – NJW 1981, S. 1747.
BVerwG, U.v. 6.7.1984 – 4 C 24.80 – NJW 1985, S. 989.
BVerwG, U.v. 23.5.1986 – 8C 42/84 – NVwZ 1987, S. 682.
BVerwG, U. v. 16.10.1987 – 4 C 35.85 – NVwZ 1988, S. 1120.
BVerwG, U. v. 15.2.1990 – 4 C 45.87 – NVwZ 1990, S. 663.
BVerwG, U.v. 11.2.1993 – 4 C 18.91 – NJW 1993, S. 2695.
BVerwG, U.v. 16.12.1993 – 4 C 27.92 – NVwZ 1994, S. 485.
BVerwG, B. v. 25.11.2003 – 4 BN 60.03 – NVwZ 2004, S. 477.
BVerwG, U.v. 25.11.2005 – 4 C 15/04 – NVwZ 2006, S. 336.
BVerwG, U.v. 26.4.2007 – 4 CN 3.06 – NVwZ 2007, S. 1081.

Oberverwaltungsgerichte

OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 28.10.2003 – 8 C 10303/03 – BauR 2004, S. 1119.
BayVGH, U.v. 15.3.2006 – 8 B 03.3360 – BayVBl. 2006, S. 635.
VGH Baden-Württemberg, U. v. 05.04.2007 – 8 S 2090/06 – VBIBW 2007, S. 347.

Bundesgerichtshof

BGH, U.v. 2.4.1981 – III ZR 131/79 – NJW 1981, S. 2124.

Oberlandesgerichte

BayObLG, B.v. vom 19.10.2000 – Verg 9/00 – NZBau 2002, S. 108.
OLG Düsseldorf, B. v. 13.6.2007 – VII-Verg 2/07 – NZBau 2007, S. 530.
OLG Düsseldorf, B. v. 12.12.2007 – VII-Verg 30/07 – NZBau 2008, S. 138.

Sonstige Rechtsprechung

Vergabekammer bei der Bezirksregierung Münster, B. v. 26.9.2007 – VK 17/07 – NZBau 2007, S. 736.

Literaturverzeichnis

- Adorno, Theodor W.*, Gesammelte Schriften, Bd. 10: Kulturkritik und Gesellschaft I/II: Ohne Leitbild, Parva Aesthetica, 1967.
- Albers, Gerd*, Vom Fluchtlinienplan zum Stadtentwicklungsplan. Zum Wandel städtebaulicher Leitvorstellungen und Methoden in den letzten hundert Jahren. AfK 1967, S. 192ff.
- Albers, Gerd*, Über den Wandel im Planungsverständnis, RaumPlanung 61 (1993), S. 97ff.
- Albers, Gerd*, Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung, 2. Aufl. 1996.
- Albers, Gerd*, Schrumpfung – Gefahr und Chance für die Alte Stadt, in: Die alte Stadt 2005, S. 294ff.
- Albers, Gerd*, Strukturmodelle für die Stadtentwicklung gerichtet auf Wachstumslenkung – geeignet für Schrumpfungslenkung? In: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.), Stadtlichtungen, Bauwelt Fundamente 138, 2007, S. 31ff.
- ANALYSE & KONZEPTE Beratungsgesellschaft für Wohnen, Immobilien und Tourismus mbH (Hrsg.)*, Kostengünstige Beseitigung von Leerständen im obersten Geschoss von Plattenbauten, Forschungsbericht 2004.
- ANALYSE & KONZEPTE (Hrsg.)*, Entwicklung technischer und wirtschaftlicher Konzepte zur Konservierung von leer stehenden Altbauten, Endbericht 2005.
- ARGEBAU Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.)*, Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, 2005.
- Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt e.V. (Hrsg.)*, Freiburger Resolution zum Stadtumbau: Stadtumbau ist weit mehr als nur „Rückbau“, Die alte Stadt 4/2005, S. 283f.
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)*, Grundriß der Stadtplanung, 1983.
- ARL (Hrsg.)*, Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtreionen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 204, 1998.
- ARL (Hrsg.)*, Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl. 2005.
- Autzen, Rainer; Becker, Heidede*, Moderne Zeiten: Aufwertung, Rückbau oder was sonst?, Bauwelt 1985/Stadtbauwelt 86, S. 134ff.
- Autzen, Rainer; Becker, Heidede; Schäfer, Rudolf*, Aufgaben künftiger Stadterneuerung, IzR 1986, S. 553ff.
- Axelrod, Robert*, The Evolution of Cooperation, Revised Edition 2006.
- Ayres, Ian; Braithwaite, John*, Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate, 1992.
- Bachmann, Günther*, Grenzen der Siedlungserweiterung? Was sich der Rat für Nachhaltigkeit vom „Ziel-30-ha“ verspricht, IzR 2005, S. 199ff.
- Bartholomäi, Eberhard*, Business Improvement Districts, HessischINGE. Wird so unser Dorf schöner? BauR 2006, S. 1838ff.
- Battis, Ulrich; Kersten, Jens*, Public Private Partnership in der Städtebauförderung, LKV 2006, S. 442ff.
- Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter*, Baugesetzbuch, 10. Aufl. 2007.
- Bauer, Uta*, Nachhaltige Stadtentwicklung in schrumpfenden Städten. Selbstläufer oder neue Gestaltungsaufgabe?, IzR 2003, S. 635ff.
- Baumeister, Reinhard*, Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung, 1876.
- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland – ein Überblick, 2000.
- BBR (Hrsg.)*, Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004.
- BBR (Hrsg.)*, Zwischennutzungen und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, 2004.
- BBR (Hrsg.)*, Kommunale Planungspraxis quo vadis? Gutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtquartiere im Umbruch“ (Arbeitspaket B), 2005.
- BBR (Hrsg.)*, Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“. Werkstatt: Praxis Heft 36, 2005.
- BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau in europäischen Städten mit Strukturkrise. Anregungen aus 10 Städten, 2005.

- BBR (Hrsg.)*, ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ – Arbeitsbaustein D, Zwischenbericht März 2006.
- Becker, Florian*, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, *Jus Publicum*, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Bd. 129, 2005.
- Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hrsg.)*, Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, 1998.
- Becker, Joachim*, Rechtsrahmen für Public Private Partnership – Regelungsbedarf für neue Kooperationsformen zwischen Verwaltung und Privaten?, *ZPR* 2002, S. 303ff.
- Beermann, Frank*, Kooperativer Wohnungsrückbau. Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen 225, 2006.
- Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hrsg.)*, Ratgeber Business Improvement District (BID), 2006.
- Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hrsg.)*, BID-Pilotprojekte und Kostenauswirkung in der Verwaltung, Erfahrungsbericht, o.J.
- Benz, Arthur*, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, 1994.
- Benz, Arthur*, Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, 2001.
- Benz, Arthur*, Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen, *DfK* II/2001, S. 55ff.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.)*, Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 2007.
- Berding, Ulrich*, Große Pläne für große Aufgaben? Ein Blick auf aktuelle Stadtentwicklungskonzepte, in: Selle, Klaus (Hrsg.), *Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung (Planung neu denken, Bd. 2)*, 2006, S. 164ff.
- Bernt, Matthias*, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, *UFZ-Diskussionspapiere* 5/2002. http://www.ufz.de/data/oekus_diskpap2002_05381.pdf.
- Bernt, Matthias*, Stadtumbau im Gefangenendilemma, in: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hrsg.), *Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus*, 2005, S. 109ff.
- Bernt, Matthias*, Stadterneuerung, Stadtumbau und Schrumpfung, *PNDonline* II/2007, http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline2_2007_bernt.pdf.
- Bernt; Matthias; Kabisch, Sigrun*, Ostdeutsche Grosswohnsiedlungen zwischen Stabilisierung und Niedergang, *DISP* 164 (2006), S. 5ff
- Beyerle, Thomas*, Exit-Szenarien: Auswirkungen auf den deutschen Immobilienmarkt, in: Rottke, Nico B.; Rebitzer, Dieter, W. (Hrsg.), *Handbuch Real Estate Private Equity*, 2006, S. 609ff.
- Bick, Ulrike*, Städtebauliche Verträge, *DVBl.* 2001, S. 154ff.
- Bienek, Heinz G.*, Die Novelle des Baugesetzbuches 2007, *SächsVBl.* 2007, S. 49ff.
- Binger, Sebastian; Büttner, Frithjof; Klimach, Dirk*, Prozesssteuerung im BID-Verfahren. Eine Zwischenbilanz zur Praxistauglichkeit des Hamburger BID-Ansatzes, *RaumPlanung* 126/127 (2006), S. 131ff.
- Birg, Herwig*, Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, 4. Aufl. 2005.
- Birk, Hans-Jörg*, Städtebauliche Verträge. Inhalte und Leistungsstörungen, 4. Aufl. 2002.
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi*, Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, 2. Aufl. 1996.
- Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hrsg.)*, Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, 2002.
- BMF Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)*, Monatsberichte 07.2002; Monatbericht August 2006.
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)*, Genossenschaftspotentiale. Modelle genossenschaftlichen Wohnens, 2006.
- BMVBS (Hrsg.)*, Programme der Städtebauförderung, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, 2007.
- BMVBS/BBR Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur, Werkstatt: Praxis Heft 41, 2006.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, 2006.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, 2006.

- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, Forschungen Heft 124, 2007.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Grundstückswertermittlung im Stadtumbau. Verkehrswertermittlung bei Schrumpfung und Leerstand. Forschungen Heft 127, 2007.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost, Forschungen Heft 131, 2007.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, 2. Statusbericht der Bundestransferstelle, 2007.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen – Praxiserfahrungsstudie, Endbericht 2007.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis im Stadtumbau West?, 2007.
- BMVBS/BBR (Hrsg.)*, Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, 2008.
- BMVBW Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.)*, Wettbewerb Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Auslobung, Oktober 2001.
- BMVBW (Hrsg.)*, Lläuft die Platte leer? Möglichkeiten und Strategien zur LeerstandsbeKämpfung in Großsiedlungen. Erarbeitet durch das Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., 2001.
- BMVBW (Hrsg.)*, Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder, 2001.
- BMVBW (Hrsg.)*, Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost". Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern, 2002.
- BMVBW (Hrsg.)*, Novellierung des Baugesetzbuchs, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission, 2002.
- BMVBW (Hrsg.)*, Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, 2003.
- BMVBW (Hrsg.)*, Auswertung zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, 2003.
- BMVBW (Hrsg.)*, Wohnungsgenossenschaften. Potentiale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, 2004.
- BMVBW/BBR (Hrsg.)*, Herausforderungen des demographischen Wandels in Deutschland, 9. September 2004. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_21259/Herausforderungen-des-demografischen-Wandels-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland.pdf.
- BMWI Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.)*, Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Stand: 19. März 2007.
- Bodenschatz; Harald, Laible, Ulrike (Hrsg.)*, Großstädte von morgen. Internationale Strategien des Stadtumbaus, 2008.
- Bollé, Michael (Hrsg.)*, Hardt-Waltherr Hämer. Architekt HBK. Behutsame Stadterneuerung, Schriften aus dem Archiv der Universität der Künste Berlin, Bd. 12, 2007.
- Bonk, Heinz Joachim*, Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Vertrags unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnerships, DVBl. 2004, S. 141ff.
- Borchard, Klaus*, Städtebauliche Leitbilder, DBZ 1989, S. 1317ff.
- Borchard, Klaus*, Braucht der Städtebau Leitbilder?, in: ders., Annäherungen an Städtebau und Raumentwicklung, Ausgewähltes aus 40 Jahren Forschung und Lehre, Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Nr. 6, 2008.
- Brandstetter, Benno; Lang, Thilo; Pfeifer, Anne*, Umgang mit der schrumpfenden Stadt – ein Debattenüberblick, BDI 2005, S. 55ff.
- Braybrooke, David, Lindblom, Charles E.*, A Strategy of Decision – Policy Evaluation as a Process, 1963.
- Broch, Stefan*, Die Textilstadt Albstadt im Strukturwandel – Pilotstadt im „Stadtumbau West“, FuB 2005, S. 135ff.
- Brockhaus*, Die Enzyklopädie in 30 Bänden. 21., neu bearbeitete Aufl. 2006.
- Brohm, Winfried*, Städtebauliche Verträge zwischen Privat- und Öffentlichem Recht, JZ 2000, S. 321ff.
- Brühl, Hasso; Echter, Claus-Peter; Frölich, Franciska*, Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 41, 2005.

- Brügelmann, Hermann*, Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblatt.
- Budäus, Dietrich (Hrsg.)*, Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, 2006.
- Bulling, Manfred*, Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis, DÖV 1989, S. 277ff.
- Bunzel, Arno*, Novelle des BauGB 2004 im Planspiel-Test, ZfBR 2004, S. 328ff.
- Bunzel, Arno*, Umsetzung und Beendigung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, GuG 2008, S. 139ff.
- Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. 3. Aufl. 2007.
- Bunzel, Arno, Lunebach, Jochem*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, 1994.
- Burmeister, Thomas*, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge. 2. Aufl. 2005.
- Burkhardt, Hans G.*, Stadtumbau in Wohnbaugebieten der 1950er/60er Jahre – Chance für mehr selbstgenutztes Wohneigentum in der inneren Stadt? vhw Forum Wohneigentum 2003, S. 153ff.
- Bürkner, Hans-Joachim; Kuder, Thomas; Kühn, Manfred*, Regenerierung schrumpfender Städte. Theoretische Zugänge und Forschungsperspektiven. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2005. http://www.irs-net.de/download/wp_regenerierung.pdf.
- BVK Bundesverband Deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften (Hrsg.)*, Zur Rolle von Private Equity und Venture Capital in der Wirtschaft, 2005.
- Christ, Josef*, Die Umlegung als Instrument des privatnützigen Ausgleichs der Eigentümerinteressen – Kritik der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs im Lichte des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 2001, DVBl. 2002, S. 1517ff.
- Christiaanse, Kees; Michaeli, Mark; Rieniets, Tim*, Aufgabe als Aufgabe. Entwurf und Strategie im perforierten Raum, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.), Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien. Bauwelt Fundamente 138, 2007, S. 162ff.
- Crome, Barbara*, Entwicklung und Situation der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland, in: BBR (Hrsg.), Wohnungsgenossenschaften und Stadtentwicklung, IzR 2007, S. 211ff.
- Daab, Karlfried*, Abriss und Aufwertung – Doppelstrategie beim Stadtumbau Ost, RaumPlanung 108/109 (2003), S. 125ff.
- Daub, Martin*, Bebauungsplanung. Theorie – Methode – Kritik, 1973.
- Davy, Benjamin*, Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik, vhw Forum Wohneigentum 2005, S. 67ff.
- Davy, Benjamin*, Innovationspotentiale für Flächenentwicklungen in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburgs, Studie im Auftrag der IBA Stadtumbau 2010, 2006.
- Davy, Benjamin*, Bodenpolitik in der leeren Stadt, fub 2007, S. 56ff.
- Deilmann, Clemens; Gruhler, Karin; Böhm, Ruth*, Stadtumbau und Leerstandsentwicklung aus ökologischer Sicht, 2005.
- Deutsche Bau- und Grundstücks AG; in.nova - Gesellschaft für Unternehmensentwicklung (Hrsg.)*, Möglichkeiten der Gestaltung des Lastenausgleichs beim Stadtumbau. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Abschlussbericht, 2002.
- Deutscher Städtetag et al. (Hrsg.)*, Stadtumbau – starke Partnerschaft für die Zukunft der Städte. Gemeinsames Positionspapier von DST, GdW, VDEW, BGW und VKU, 2006. <http://www.gdw.de/download/Positionspapier.pdf>.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V.*, Stadtumbau. Aufgaben – Instrumente – Verfahren. Referate der Jahrestagung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 20. Juni 1975 in Düsseldorf.
- DFG-Sonderforschungsbereich 700 (Hrsg.)*, Grundbegriffe, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 8, 2007, http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp8/SFB_700_Working_Paper_Nr__8.pdf.
- Di Fabio, Udo*, Das Kooperationsprinzip – ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts, NVwZ 1999, S. 1153ff.
- Diekmann, Andreas*, Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 18. Aufl. 2007.
- Dieterich, Hartmut*, Baulandumlegung, 5. Aufl. 2006.
- Dieterich, Hartmut; Koch, Jürgen*, Stadtumbau – Wertermittlungsfragen, Entschädigungsfragen, Ausgleichsbeträge, GuG 2002, S. 344ff.

- Dierkes, Meinolf; Hoffmann, Ute; Marz, Lutz*, Leitbild und Technik. Zur Entstehung technischer Innovation, 1992.
- Difu Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Strategien für die Soziale Stadt, 2003.
- Difu (Hrsg.)*, Zukunft von Stadt und Region - Beiträge zum Forschungsverbund, 2005.
- Doehler, Marta*, Die steuernden Kräfte: Planer und Ästheteten? *Vhw Forum Wohneigentum* 2002, S. 308ff.
- Doehler, Marta*, Der Atem der Stadt. Ein Gespräch mit dem Leipziger Planungsnetzwerk L21, *Polis* 2/3 (2002), S.32ff.
- Doehler-Behzadi, Marta*, Die schrumpfende und perforierte Stadt, in: *Oswalt, Philipp (Hrsg.)*, *Schrumpfende Städte*, Bd. 2, Handlungsempfehlungen, 2005, S. 214ff.
- Doehler-Behzadi, Marta; Keller, Donald A.; Klemme, Marion, Koch, Michael; Lütke-Daldrup, Engelbert; Reuther, Iris; Selle, Klaus*, Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. Verständigungsversuche zum Wandel der Planung, *DISP* 161 (2005), S. 71ff.
- Dransfeld, Egbert*, Stadtregionale Handlungsmöglichkeiten des Stadtumbaus, *vhw Forum Wohneigentum* 2002, S. 303ff.
- Dransfeld, Egbert; Lehmann, Daniel*, Grundstückswertfragen im Stadtumbau. Expertise, 1. Aufl. 2007. <http://www.ils-shop.nrw.de/down/grundstueckswertfragen.pdf>.
- Dransfeld, Egbert; Lehmann, Daniel*, Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements, 2008.
- Dransfeld, Egbert; Pfeiffer, Petra*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, 2006. http://www.ils-shop.nrw.de/down/ppp_im_stadtumbau.pdf.
- Dransfeld, Egbert; Voß, Winrich*, Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, 1993.
- Drescher, Burkhard Ulrich*, Private Equity und deutsche Wohnungsportfolios – kurzfristiger Exit oder nachhaltiges Engagement? *vhw-Forum Wohneigentum* 2006, S. 370ff.
- Drost, Hathumar*, Wohnort Innenstadt – Auf dem Weg in die Mitte. Sachstand und Perspektiven der Wohnfunktion in den Stadtkernen ostdeutscher Städte, *RaumPlanung* 122 (2005), S. 203ff.
- Duden*, Das Fremdwörterbuch, 8. Aufl. 2005.
- Duden*, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache in 10 Bänden, 3. Aufl. 1999.
- Dürsch, Hans-Peter*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau – an Beispielen aus den neuen Bundesländern, Dissertation 2002. http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=965346986&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=965346986.pdf.
- Dürsch, Hans-Peter*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau, 2004.
- Düwel, Jörg; Gutschow, Niels*, Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert. Ideen – Projekte – Akteure, 2001.
- Ehrbeck, Hanno*, Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodenutzung. Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen, Dissertation 2006. http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus3/volltexte/2006/1559/pdf/Ehrbeck_Hanno.pdf.
- Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael*, Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblatt.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (Hrsg.)*, Die Verordnungen zur Kohäsions- und Regionalpolitik für 2007-2013 im Überblick, Informationsblatt Juli 2006. <http://www.ecg.de/pdf/dokumente/Informationsblatt2006.pdf>.
- Farwick, Andreas; Petrowsky, Werner*, Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ und „Soziale Stadt“ in Bremen, *IzR* 2005, S. 147ff.
- Fehl; Gerhard; Fester, Mark; Kuhnert, Nikolaus*, Planung und Information, Materialien zur Planungsforschung, 1972.
- Fieseler, Hans-Georg*, Städtebauliche Sanierungsmaßnahme. Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach den §§ 136 bis 164b BauGB mit Erläuterungen und Mustern zum Satzungs-, Genehmigungs- und Widerspruchsverfahren, 1. Aufl. 2000.
- Finkelnburg, Klaus; Ortloff, Karsten-Michael*, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 6. Aufl. 2006.
- Fischer, Ralf-Joachim*, Chemnitz. Gründerzeit und Plattenbaugelände. Idee einer Abrissgesellschaft. *StadtBauwelt* 2001, S. 52ff.
- Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West, September 2005.

- Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West, September 2006.
- Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Zusammenfassende Dokumentation der 8. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 09./10. November 2006 in Oer-Erkenschwick, inkl. Vorbereitungspapier, vgl. unter: http://www.stadtumbauwest.de/druckversion/druck_pw_oer_bericht.htm.
- Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West, Juni 2007.
- Forschungsagentur Stadtumbau West Forum GmbH (Hrsg.)*, Vorbereitungspapier zur 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 15./16.03.07 in Wildflecken, http://www.stadtumbauwest.de/konzept/PW_Wildflecken_Instrumente.pdf.
- Franke, Thomas*, Aktivierung und Beteiligung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Strategien für die Soziale Stadt, Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, S. 192ff.
- Franz, Peter*, Schrumpfende Städte – Schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland, DfK I/2004, S. 33ff.
- Frey, Otto; Keller, Donald A.; Klotz, Arnold; Koch, Michael; Selle, Klaus*, Rückkehr der großen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien, DISP 153 (2003), S. 13ff.
- Frey, René L.*, Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe, IzR 2005, S. 559ff.
- Frick, Dieter*, Theorie des Städtebaus, 2006.
- Friesecke, Frank*, Business Improvement Districts – ein neuer Ansatz zur Revitalisierung von innerstädtischen Geschäftszentren, fub 2006, S. 56ff.
- Friesecke, Frank*, Housing Improvement Districts – ein Instrument auch für die Innenentwicklung?, fub 2007, S. 241ff. Langfassung unter: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Friesecke_fub_6_07.pdf.
- Friesecke, Frank; Kötter, Theo; Stelling, Sonja*, Zum Einfluss der Sozialen Stadt auf den Bodenwert – dargestellt am Beispiel des Modellvorhabens Vahrenheide-Ost, Hannover, FuB 2005, S. 110ff.
- Fuhrich, Manfred*, Stadt retour – Dimension und Visionen der „schlanken Stadt“, IzR 2003, S. 589ff.
- Fuhrich, Manfred; Kaltenbrunner, Robert*, Der Osten – jetzt auch im Westen? Stadtumbau-West und Stadtumbau-Ost – zwei ungleiche Geschwister, BDI 6/2005, S. 41ff.
- Fuhrich, Manfred; Mannert, Harald*, Großwohnsiedlungen – Gestern, Heute, Morgen. IzR 1994, S. 567ff.
- Fürst, Dietrich*, Regional Governance, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, S. 353ff.
- Fürst, Franz; Himmelbach, Ursus; Potz, Petra*, Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit? Berichte aus dem Institut für Raumplanung 41, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, 1999.
- Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.)*, Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Band 226, 2006.
- Ganser, Karl*, Zur Lage. Rückbau: Konjunkturprogramm oder soziale Perspektive? In: Bauwelt 1985/Stadtbauwelt 86, S. 120ff.
- Ganser, Karl*, Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser, Karl; Hesse, Joachim J.; Zöpel, Christoph (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, 1991, S. 54ff.
- Ganser, Karl*, Alles geplant? – was nun?, in: Selle, Klaus (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken, Bd. 1, 2006, S. 529ff.
- Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas*, Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung, RaumPlanung 61 (1993), S. 112ff.
- Gatzweiler, Peter*, Stadtumbau – ein neuer Schwerpunkt der Städtebaupolitik des Bundes, Die alte Stadt 2005, S. 285ff.
- Gatzweiler, Hans-Peter; Bucher, Hansjörg; Waltersbacher, Matthias*, Schlussfolgerungen, in: BBR (Hrsg.), Raumordnungsprognose 2020/2050, 2006, S. 105ff.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.)*, Stadtumbau Ost – Herausforderung für die Städte und die Wohnungswirtschaft. Bilanz – Ziele – Perspektiven, Oktober 2005, [http://www.gdw.de/db/presse.nsf/65B01FEF1734312DC125711E00395E2C/\\$file/Themenpapier%20Stadtumbau.pdf?OpenElement](http://www.gdw.de/db/presse.nsf/65B01FEF1734312DC125711E00395E2C/$file/Themenpapier%20Stadtumbau.pdf?OpenElement).

- GdW (Hrsg.)*, Vollkostenrechnung „Abriss von Wohngebäuden im Rahmen des Stadtumbau Ost - Durchschnittswerte“, 22.11.2005.
- GdW (Hrsg.)*, Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau, Lösung rechtlicher Probleme, Praktische Beispiele, GdW Arbeitshilfe 53, 2006.
- GdW (Hrsg.)*, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2006/2007, 2006.
- Gern, Alfons*, Handlungsspielräume der Gemeinden bei Entschuldung durch Veräußerung des Wohnungsbestands, NVwZ 2007, S. 12ff.
- Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.)*, Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien. Bauwelt Fundamente 138, 2007.
- Glock, Birgit*, Schrumpfende Städte, BDI 2/2002, S. 3ff.
- Göb, Rüdiger*, Die schrumpfende Stadt, AfK 2/1977, S. 149ff.
- Gödecke-Stellmann, Jürgen; Kocks, Martina*, Die Soziale Stadt – acht Jahre Städtebauförderung für eine sozial orientierte Stadtpolitik, IzR 2007, S. 391ff.
- Goderbauer, Evi; Karsten, Martin*, Stadtumbau West – Pilotstädte am Start, IzR 2003, S. 669ff.
- Göderitz, Johannes; Rainer, Roland; Hoffmann, Hubert*, Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, 1957.
- Goldschmidt, Jürgen*, Das Förderinstrumentarium im Stadtumbauprozess, BauR 2002, S. 1189ff.
- Goldschmidt, Jürgen*, Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a-d BauGB, BauR 2004, S. 1402ff.
- Goldschmidt, Jürgen*, Management des Stadtumbaus, FuB 2005, S. 122ff.
- Goldschmidt, Jürgen*, Rückbau, Planungsschaden sowie Verzicht und Aufrechterhaltung von Baurechten bei Stadtumbaumaßnahmen, BauR 2006, S. 318ff.
- Goldschmidt, Jürgen*, Bodenordnung im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen, DVBl. 2006, S. 740ff.
- Goldschmidt, Jürgen*, Die vereinfachte Umlage nach dem EAG Bau, fub 2006, S. 24ff.
- Goldschmidt, Jürgen; Taubenek, Olaf*, Zwischennutzungen im Stadtumbau, BauR 2005, S.1568ff.
- Goldschmidt, Jürgen; Taubenek, Olaf*, Private Initiativen zur Stadtentwicklung nach § 171f BauGB – Die Regelungen zu privaten Initiativen zur Stadtentwicklung, fub 2007, S. 164ff.
- Goldschmidt, Jürgen; Terhoven, Markus*, Lastenausgleich im Stadtumbau, ZfIR 2005, S. 597ff.
- Gorgol, Andreas*, Neighbourhood Improvement Districts. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere. Diplomarbeit am Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung HafenCity Universität Hamburg (HCU), 2007. http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Andreas-Gorgol_Diplomarbeit-NID.pdf.
- Göschel, Albrecht*, Stadtumbau – Zur Zukunft schrumpfender Städte vor allem in den neuen Bundesländern, IzR 2003, S. 605ff.
- Grabbert, Tammo*, Soziale und ethnische Segregation in schrumpfenden Städten. Eine empirische Untersuchung in Leipzig und Essen, Die alte Stadt 2008, S. 37ff.
- Groth, Andy; Siebel-Huffmann, Heiko*, Die Leistungen für die Unterkunft nach § 22 SGB II, NZS 2007, S. 69ff.
- Grziwotz, Herbert*, Einführung in die Vertragsgestaltung im Öffentlichen Recht, JuS 1998, S. 807ff.
- Gstach, Doris*, Freiräume auf Zeit, Zwischennutzung von urbanen Brachen als Gegenstand der kommunalen Freiraumentwicklung, Dissertation Universität Kassel, 2006. http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=982379781&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=982379781.pdf.
- Guckelsberger, Annette*, Die veränderte Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung, DÖV 2006, S. 973ff.
- Gudat, René; Weitkamp, Alexandra; Voß, Winrich*, Sanierungsausgleichsbeträge kostenorientiert – Ein Praxistest, fub 2008, S. 18ff.
- Güldenbergh, Eckhart*, Kooperationsverträge zur Stabilisierung überforderter Nachbarschaften, http://www.ibsh.de/fileadmin/ibank/Immobilien/Kooperationsvertraege/Kooperationsvertraege_Nachbarschaften.pdf. o.J.
- Haag, Theodor; Menzel, Petra; Katz, Jürgen*, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Ein Handbuch für die Praxis mit zahlreichen Mustern, Beispielen, Schemata und Übersichten, 2007.
- Haas, Evelyn*, Die Baulandumlegung – Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, NVwZ 2002, S. 272ff.
- Haas, Winfried; Koch, Elke; Senftleben, Ines*, Stadtteilgenossenschaft Sonnenberg eG – ein Netzwerk zur nachhaltigen

Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil, IzR 2007, S. 251ff.

Habermas, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, 4. Aufl. 1987.

Hackenbroch, Kirsten, Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien. Blaue Reihe, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 127, 2007.

Hahn, Ekhart, Ökologischer Stadtumbau. Konzeptionelle Grundlegung, 2. Aufl. 1993.

Haller, Christoph; Rietdorf, Werner (Hrsg.), Baukultur im Stadtumbauprozess. Erarbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durch das Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner, 2003.

Haller, Christoph; Liebmann, Heike, Vom Wohnungsleerstand zum Stadtumbau, in: BDI 2/2002, S. 34ff.

Hannemann, Christine, „Schrumpfende Städte“: Überlegungen zur Konjunktur einer vernachlässigten Entwicklungsutopie für Städte, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 292ff.

Hannemann, Christine, Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum, APuZ 28/2003, S. 16ff.

Hannemann, Christine, Die Transformation der sozialistischen zur schrumpfenden Stadt, in: Siebel, Walter (Hrsg.), Die europäische Stadt, 2004, S. 197ff.

Harlander, Tilman, Stadtplanung und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungsphasen seit 1945, DISP 132 (1998), S. 4ff.

Häußermann, Hartmut, Was bedeutet der Stadtumbau für die ostdeutsche Gesellschaft, BDI 2/2002, S. 26ff.

Häußermann, Hartmut, Prenzlauer Berg – eine Erfolgsgeschichte?, DISP 156 (2004), S. 49ff.

Häußermann, Hartmut, Der Stadtumbauprozess – Möglichkeiten und Grenzen für eine Stadtentwicklung „von unten“, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 229ff.

Häußermann, Hartmut, Desintegration durch Stadtpolitik? APuZ 40-41/2006, S. 14ff.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter, Neue Urbanität, 1987.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter, Stadtsoziologie. Eine Einführung, 2004.

Healey, Patsy, Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. 2nd Edition 2006.

Heck, Astrid; Will, Heike, Zwischennutzungen als Chance für neue innerstädtische Freiraumqualitäten – das Beispiel Leipzig, DfK I/2007, S. 24ff.

Heider, Klaus, Öffentliche und private Akteure im Städtebau. Zur Organisation, Aufgabenverteilung und Optimierung städtebaulicher Planung. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, Nr. 23, 2003.

Heinze, Frank, BIDs in der Quartiersentwicklung, Einsatzmöglichkeiten und –bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, RaumPlanung 130 (2007), S. 17ff.

Heiß, Eric, Wozu Business Improvement Districts? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnahme als Instrumente zur Stärkung von Geschäftszentren. Diplomarbeit an der TU Berlin, 2005. http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2007/1510/pdf/Heiss_Eric.pdf.

Hendricks, Andreas, Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung, 2006. http://elib.tu-darmstadt.de/diss/000771/Dissertation_Hendricks_online_13.pdf.

Hesse, Markus; Schmitz, Stefan, Stadtentwicklung im Zeichen von „Auflösung“ und Nachhaltigkeit, IzR 1998, S. 435ff.

Hesse, Markus, Kompakte Stadt – Leitbild für ostdeutsche Städte, in: Oswalt, Philipp (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Bd. 2, Handlungskonzepte, 2005, S. 180ff.

Hesse, Markus; Kaltenbrunner, Robert, Zerrbild „Zersiedelung“ – Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffs, DISP 160 (2005), S. 16ff.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen. Interkommunale Kooperation, 2006.

Hien, Eckhart, Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Berkemann et al. (Hrsg.), Planung und Plankontrolle (Festschrift für Otto Schlichter), 1995, S. 129ff.

Hillebrecht, Rudolf, Städtebau und Stadtentwicklung, AfK I/1962, S. 41ff.

- Hilpert, Heike*, Zwei Wohnungsunternehmen wagen die Fusion und gründen gemeinsam eine Aktiengesellschaft, DW 6/2006, S. 80f.
- Hilpert, Thilo (Hrsg.)*, Le Corbusiers Charta von Athen. Texte und Dokumente. Bauwelt Fundamente 56, 1984.
- Hirschman, Albert O.*, Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, 1970.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe, AÖR 1990, S. 400ff.
- Hoppenberg, Michael; De Witt, Siegfried (Hrsg.)*, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Loseblatt.
- Houstoun, Laurence O., Jr.*, Business Improvement Districts. Second Edition, 2003.
- Huber, Martin*, Business Improvement Districts – Neue Instrumente auf der Schnittstelle zwischen Städtebau und Wirtschaftsförderung, DVBl. 2007, S. 466ff.
- Hunger, Bernd*, Wo steht der Stadtumbau Ost – und was kann der Westen davon lernen, IzR 2003, S. 647ff.
- Hunger, Bernd*, Stadtumbau – Schrumpfung qualitativ gestalten, in: Sinning, Heidi (Hrsg.), Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), 2007, S. 243ff.
- Hutter, Gerard*, Strategische Planung. Ein wieder entdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten, RaumPlanung 128 (2006), S. 210ff.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hrsg.)*, Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des Stadtumbaus Ost – Unternehmensumfrage. Endbericht, im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, 2004. http://www.stadtumbau-ost.info/forschung/Endbericht_Unternehmensumfrage.pdf.
- IRS Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.)*, Positionspapier Baukultur Stadtumbau-Ost, Februar 2003. http://www.bmvbs.de/architektur-baukultur/download/positionspapier_1.pdf.
- ISW Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.)*, Stadtumbau und Stadttechnik. Erfahrungsaustausch und Expertenanhörung am 11. April 2002 in Frankfurt (Oder). Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg, 2002.
- Jacobs, Jane*, The death and life of great American Cities, 1961.
- Jakubowski, Peter*, Den Stadtumbau flankieren – Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, APuZ 3/2005, S. 17ff.
- Jakubowski, Peter*, Urban Governance: Stimmt die Balance zwischen Legitimation und Effizienz?, Städte im Umbruch 4/2007, S. 22. http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/downloads/2007_4.pdf.
- Jenks, Mike; Burton, Elizabeth; Williams, Katie (Hrsg.)*, Compact City: A Sustainable Urban Form?, 1996.
- Jessen, Johann*, Der Weg zur Stadt der kurzen Wege, AfK 1/1996, S. 1ff.
- Jessen, Johann*, Stadtmodelle im europäischen Städtebau – Kompakte Stadt und Netz-Stadt, in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hrsg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, 1998, S. 489ff.
- Jessen, Johann*, Stadtumbau – Blick zurück nach vorn. Die Bedeutung von Leitbildern bei Neuerungen in der Stadtplanung, DfK I/2006, S. 23ff.
- Jessen, Johann*, Stadtverdünnung? Wie verändern sich die funktionalräumliche und morphologische Struktur von Städten unter den Bedingungen des Schrumpfens? In: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.), Stadtlichtungen, Bauwelt Fundamente 138, 2007, S. 47ff.
- Jordan, David*, Die Neuerschaffung von Paris. Baron G. E. Haussmann und seine Stadt. 1996.
- Jurczek, Peter; Köppen, Bernhard*, Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern; in: Zukunftsforum Politik, Broschürenreihe herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2005. http://www.kas.de/db_files/dokumente/zukunftsforum_politik/7_dokument_dok_pdf_5862_1.pdf.
- Just, Tobias*, Deutsche Wohnungen: Warum sie bei internationalen Investoren so begehrt sind, vhw Forum Wohneigentum 2006, S. 126ff. http://www.vhw-online.de/forum/content/200602_893.pdf.
- Just, Tobias; Reuther, Samuel*, Wohnungsportfolios in Deutschland: Weitere Verkäufe programmiert. Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen Nr. 321, 3. Mai 2005.
- Kabisch, Sigrun*, Stadtumbau aus Akteursperspektive. Stadtsoziologische und stadtplanerische Perspektiven zur Auseinandersetzung mit dem Problem des Wohnungsleerstands, in: Keim (Hrsg.), Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland, 2001, S. 69ff.
- Kabisch, Sigrun; Bernt, Matthias; Peter, Andreas*, Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Eine sozialwissen-

schaftliche Fallstudie, 2004.

Kabisch, Sigrun; Peter, Andreas; Bernt, Matthias, Stadtumbau Ost aus Sicht der Bewohner. Wahrnehmungen, Erwartungen, Partizipationschancen, dargestellt anhand von Fallbeispielen, IzR 2007, S. 37ff.

Kahl, Wolfgang, Das Kooperationsprinzip im Städtebaurecht, DÖV 2000, S. 793ff.

Kaltenbrunner, Robert, Gescheiterte Hoffnung? Die Großsiedlung als Gesellschaftsbau, IzR 2006, S. 155ff.

Kaluza, Claudia, Die integrierte städtebauliche Planung nach der Novellierung des Baugesetzbuches, BauR 2006, S. 937ff.

Kantzow, Wolfgang; Oswald, Philipp, Eigentum. Wem gehört die Stadt?, in: Oswald (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Bd. 1, Internationale Untersuchung, 2004, S. 693ff.

Karhoff, Brigitte; Kiehle, Wolfgang, Genossenschaftliches Wohnen als „dritte Säule“ der Wohnraumversorgung, Raumplanung 122 (2005), S. 192ff.

Kaufmann, Franz-Xaver, Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, 2005.

Keim, Karl-Dieter (Hrsg.), Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. Regio transfer 1, Beiträge zur anwendungsbezogenen Stadt- und Regionalforschung, 2001.

Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus, Planung und Projekte. Ausschnitte eines Werkstattgesprächs über den Wandel im Planungsverständnis, DISP 126 (1996), S. 37ff.

Kersten, Jens, Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang, UPR 2007, S. 121ff.

Kestermann, Rainer, Kooperative Verfahren in der Raumplanung. Phänomenologische Betrachtungen, in: Adam, Brigitte (Hrsg.), Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, 1997, S. 50ff.

KfW-Bankengruppe (Hrsg.), Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze. Abschlussbericht des Expertenkreises „Stadtentwicklung“, November 2006.

Kiehle, Wolfgang, Kommunale Wohnungsunternehmen. Vorprogrammierter Ausverkauf?, AKP 4/2006, S. 60ff. <http://www.wohnbund-beratung-nrw.de/download/57Wohnungsgesellschaften.pdf>.

Kil, Wolfgang; Doehler, Marta; Bräuer, Michael, Zukunft der Städte und Stadtquartiere Ostdeutschlands, APuZ 28/2003, S. 25ff.

Kil, Wolfgang, Luxus der Leere, 2004.

Kilper, Heiderose; Müller, Bernhard, Demographischer Wandel in Deutschland, GR 3/2005, S. 36ff.

Klotz, Arnold; Frey, Otto (Hrsg.), Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung, 2005.

Knirsch, Hanspeter, Erbbaurechtsmodell als Alternative zum Verkauf kommunaler Unternehmen, DW 8/2007, S. 24ff.

Knorr-Siedow, Thomas, Aktivierender Staat, in: Oswald, Philipp (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Band 2, Handlungskonzepte, 2005, S. 479ff.

Kolenda, Roxana, Die vereinfachte Umlegung im Baugesetzbuch – eingeführt durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau), ZfBR 2005, S. 538ff.

Kolivas, Georges, JESSICA: DEveloping New European Instruments for Sustainable Urban Development, IzR 2007, S. 563ff.

König, Barbara, Herausforderungen der Stadtentwicklung: Wohnungsgenossenschaften und die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände, IzR 2007, S. 233ff.

König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung, 1997.

Kopp, Ferdinand O.; Ramsauer, Ulrich, VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2005.

Köster, Bernd, Die Privatisierung des Bauleitplanverfahrens und der Einsatz der Mediation in den Beteiligungsverfahren, 2002.

Kötter, Theo, Der Umbau der Städte als Prozess – Handlungsfelder, Strategien und Instrumente, fub 2006, S. 175ff.

Kötter, Theo, Brachflächenrecycling als Chance für die Stadtentwicklung – Leitbilder und Strategien für die Revitalisierung von freigesetzten Standorten, in: Westdeutsche Immobilienholding GmbH (Hrsg.), Industrie- und Brachflächenreaktivierung – Herausforderung und Chance für die Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft. Marktbericht IV, 1998, S. 31ff.

Kötter, Theo; Müller-Jökel, Rainer; Reinhardt, Wilfried, Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfas-

sungsgerichts auf die Umlegungspraxis, ZfV 2003, S. 295ff.

Koziol, Matthias, Triebkräfte des Stadtumbau in Ost- und Westdeutschland – Szenarien für die Zukunft, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 194ff.

Koziol, Matthias, Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, DfK I/2004, S. 69ff.

Krämer-Badoni, Thomas, Die europäische Stadt und die alteuropäische Soziologie – Kommunalen Sozialstaat oder civic society?, in: Siebel, Walter (Hrsg.), Die Europäische Stadt, S. 433ff.

Krautzberger, Michael, Städtebauförderungsrecht, Kommentar und Handbuch.

Krautzberger, Michael, Rechtsfragen beim Abschluss der Sanierung, ZfBR 1983, S. 11ff.

Krautzberger, Michael, Städtebaulicher Rahmenplan, BBauBl. 1986, S. 210ff.

Krautzberger, Michael, Zum Stellenwert von städtebaulichen Verträgen im heutigen Städtebau, UPR 2006, S. 1ff.

Krautzberger, Michael, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte ("BauGB 2007") - Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, UPR 2006, S. 405ff.

Krautzberger, Michael, Die BauGB-Novelle 2007 ist in Kraft getreten – Zum Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, UPR 2007, S. 53ff.

Krautzberger, Michael, Bauleitplanung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren nach dem BauGB, UPR 2007, S. 170ff.

Krautzberger, Michael, Planungsrecht und Stadtumbau, in: IBA-Büro (Hrsg.), Die anderen Städte, IBA Stadtumbau 2010, Bd. 5: Instrumente, 2007, S. 36ff.

Krautzberger, Michael, Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private?, DVBl. 2008, S. 337ff.

Krautzberger, Michael; Dürsch, Hans-Peter, Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme - ein Instrument des Stadtumbaus?, BBauBl. 2003, S. 16ff.

Krautzberger, Michael; Stüer, Bernhard, Städtebaurecht 2004 – zur Novellierung des BauGB, BauR 2003, S. 1301ff.

Kreutz, Stefan, Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen. Eine kritische Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts. RaumPlanung 136 (2008), S. 11ff.

Krohn, Wolfram, „Flugplatz Ahlhorn“: Ausschreibungspflicht für Grundstücksgeschäfte der öffentlichen Hand? – Zugleich Anmerkung zu OLG Düsseldorf, Beschl. v. 13. Juni 2007 – VII-Verg 2/07, ZfBR 2008, S. 27ff.

Krüger, Thomas, Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie, RaumPlanung 132/133 (2007), S. 125ff.

Krüger, Thomas; Wickel, Martin; Kreutz, Stefan, Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“ vom 29. Juni 2007, http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/HCU-Gutachten_Begleitforschung-Steilshoop_04-09-2007.pdf.

Krüger, Thomas; Wickel, Martin; Kreutz, Stefan, Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“ vom 29. Juni 2007. http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/HCU-Gutachten_Begleitforschung-Steilshoop_04-09-2007.pdf.

Kuder, Thomas, Städtebauliche Leitbilder – Begriff, Inhalt, Funktion und Entwicklung, gezeigt am Beispiel der Funktionstrennung und –mischung, Dissertation TU Berlin 2002. http://edocs.tu-berlin.de/diss/2002/kuder_thomas.pdf.

Kukk, Alexander; von Heyl, Arnulf, „Baurecht auf Zeit“ nach § 9 Abs. 2 BauGB – Alter Wein in neuen Schläuchen?, VBIBW 2006, S. 302ff.

Kuschnerus, Ulrich, Befristete und bedingte Festsetzungen in Bebauungsplänen – Zur praktischen Anwendung des neuen § 9 Abs. 2 BauGB, ZfBR 2005, S. 125ff.

Kuschnerus, Ulrich, Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Planung, 2004.

Labbé, Walter; Bühring, Patrick, Baulandausweisung und Abschöpfung von Planungsgewinnen – Grenzen kommunaler Vertragsgestaltungen, BayVBl. 2007, S. 289ff.

Lammerkitten, Peter, Private-Equity-Fonds (PEF) in der Wohnungswirtschaft und ihr unternehmerisches Handeln, in: Steinert, Jürgen (Hrsg.), Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Positionen des Arbeitskreises Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, S. 77ff.

Lang, Thilo, Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration, Working Paper, Erkner, Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning, 2005. http://irs-net.de/download/wp_insights.pdf.

- Lang, Thilo; Tenz, Eric*, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Dortmund 2003.
- Lang, Thilo; Vogler, Sascha*, Neue Leitbilder vor dem Hintergrund stadtreionaler Schrumpfungsprozesse in Ostdeutschland? In: Fuchs, Oliver; Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität, ARL 2004, S. 71ff.
- Langer, Arne*, Bodenordnung zur Bewältigung von Stadtumbauprozessen, Diplomarbeit an der Professur für Bodenordnung und Bodenwirtschaft, Geodätisches Institut, Technische Universität Dresden, 2006 (unveröffentlicht).
- Lege, Joachim*, Stadtumbau und städtebauliche Gebote – Neue Herausforderungen durch Stadterhaltung und Rückbau, NVwZ 2005, S. 880ff.
- Lege, Joachim*, Baurecht auf Zeit und Planungsschadensrecht – Hat der Eigentümer Anspruch auf Teilhabe an der Konjunktur?, LKV 2007, S. 97ff.
- Lenz, Christofer; Mittermayr, Erich (Hrsg.)*, Die Kommune als Vertragspartner. Vertragsbeispiele und Erläuterungen, 2005.
- Ley, Astrid; Weitz, Ludwig (Hrsg.)*, Praxis Bürgerbeteiligung - Ein Methodenhandbuch, Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30, 2003.
- Liebmann, Heike*, Vom sozialistischen Wohnkomplex zum Problemgebiet? Strategien und Steuerungsinstrumente für Großwohnsiedlungen im Stadtumbauprozess in Ostdeutschland, Dortmunder Beiträge zur Raumordnung 118, 2004.
- Liebmann, Heike*, Bürgermitwirkung an Stadtumbauprozessen – Beispiele aus dem Stadtumbau Ost, IzR 2007, S. 27ff.
- Liebmann, Heike*, Fünf Jahre „Stadtumbau Ost“. Eine Zwischenbilanz des Bund-Länder-Programms. RaumPlanung 132/133 (2007), S. 131ff.
- Liebmann, Heike; Glöckner, Beate*, Monitoring im Stadtumbauprozess: Dokumentation des Workshops am 29. Juni 2004 in Berlin/Bundestransferstelle Stadtumbau Ost im Auftrag von BMVBW und BBR, http://www.stadtumbau-ost.info/literatur/pdf/Dokumentation_Workshop%20Monitoring_29_06_2004.pdf.
- Lindner, Margit; Buhtz, Martina; Gerth, Heike*, Kostengünstige Erschließung, Infrastruktur und Flächenrecycling beim Rückbau von Großsiedlungen, 2007.
- Linke, Hans-Joachim*, Novellierung des Baugesetzbuchs durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) 2004, AVN 2004, S. 334ff.
- Linke, Hans-Joachim*, PPP bei Bauleitplanung und Bodenordnung, fub 2006, S. 1ff.
- Lütke Daldrup, Engelbert*, Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. Stadtbauwelt 24, 2001, S. 40ff.
- Lütke Daldrup, Engelbert*, Die „perforierte Stadt“ – neue Räume im Leipziger Osten, IzR 2003, S. 55ff.
- Mädling, Heinrich*, Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen, DfK I/2004, S. 84ff.
- Magistrat der Stadt Bremerhaven*, Geplante Gesetzesinitiative Bremerhaven/Bremen zur Verbesserung der gemeindlichen Position beim Erwerb von verwahrlosten Immobilien, Entwurf Mai 2007 (unveröffentlicht).
- Markstein, Melanie*, Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. Technische Universität München, Materialiensammlung Heft 31/2004.
- Martini, Mario*, Der öffentliche Raum zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und privater Initiative: Housing und business improvement districts als Instrumente privater Selbstorganisation unter staatlicher Verantwortung, DÖV 2008, S. 10ff.
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2002.
- May, Rüdiger*, Erhaltung der Zusammensetzung der Bevölkerung in Sanierungsgebieten. Verhältnis zwischen Sanierungssatzung und Milieusatzung, DÖV 1994, S. 862ff.
- Mayer, Otto*, Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge, AöR 3/1888, S. 3ff.
- Mayntz, Renate*, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Working Paper 04/1, März 2004. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.)*, Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, 1995.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W.*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Regulierung und politische Steuerung, 1995, S. 9ff.

- Meadows, Donella H.; Meadows, Dennis*, The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, 2. Aufl. 1972.
- Menzel, Frank; Wohltmann, Heike*, Förderung des Stadtumbaus durch Kooperationen, *PlanerIn* 3/2006, S. 30ff.
- Merk, Elisabeth*, Die Rolle der Kommunen im Stadtumbau. Verantwortung – Konzepte – Erwartungen, *vhw Forum Wohneigentum* 2003, S. 290ff.
- Mettke, Angelika*, Die Metamorphose der Platte, *archithese* 2003, S. 70ff.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike*, ExpertInnen-Interviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Garz, Detlef; Krämer, Klaus (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, 1991, S. 441ff.
- Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg; Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (MI/MIR Brandenburg) (Hrsg.)*, Arbeitshilfe zur Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten. Ergebnisse eines Planspiels, 2005.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (MIR Brandenburg) (Hrsg.)*, Stadtumbau gestalten, Erfolgsfaktoren für integrierte teilräumliche Konzepte im Land Brandenburg, Oktober 2005, http://www.literatur.mir.brandenburg.de/download/152-108-stadtumbau_gestalten.pdf.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (MIR Brandenburg) (Hrsg.)*, Arbeitshilfe im Rahmen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten auf Grundlage des „Masterplan Starke Städte“ des Landes Brandenburg, Dezember 2006. http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.2239.de/INSEK_Arbeitshilfe.pdf.
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS NRW) (Hrsg.)*, Immobilien- und Standortgemeinschaften, 2004.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MSWV Brandenburg) (Hrsg.)*, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau. Ergebnisse eines Planspiels, 2002.
- Mitschang, Stephan*, Der Flächennutzungsplan, 1. Aufl. 2003.
- Mitschang, Stephan*, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung. Zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene, 2003.
- Mitschang, Stephan*, Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren, *ZfBR* 2007, S. 433ff.
- Mitschang, Stephan*, Strukturveränderungen in der Bauleitplanung und ihre Auswirkungen auf die Planungspraxis, *ZfBR* 2008, S. 227ff.
- Mitscherlich, Alexander*, Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden, 1965.
- Möller, Andreas*, Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1034, 2006.
- Morgenstern, Manfred; Bölting, Horst*, Mieterprivatisierung zur Quartiersstabilisierung in Kernstädten, *vhw Forum Wohneigentum* 2002, S. 69ff.
- Namysloh, Jürgen*, Integrierte Stadtentwicklung – Grundlage für die weitere Städtebauförderung, *IzR* 2001, S. 657ff.
- Neuman, Michael*, Communicate this! Does Consensus Lead to Advocacy and Pluralism?, *Journal of Planning Education and Research* 19 (2000), S. 343ff.
- Neumann, Bernd*, Das Magdeburger Stadtumbaukonzept – eine Antwort auf den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland, *FuB* 2002, S. 207ff.
- New York City Department of Small Business Services (Hrsg.)*, Starting a Business Improvement District. A step-by-step guide, 2003. http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_guide_complete.pdf.
- Niemann, Heinrich*, Ein Plädoyer für die Platte im Stadtumbauprojekt. 10 Thesen zur Entwicklung der Großsiedlungen Marzahn und Hellersdorf, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.), *Stadtumbau als Impuls für die Berliner Großsiedlungen*, 2002, S. 19ff.
- Nonet; Philippe; Selznick, Philip*, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, 3. Auflage 2007.
- Nord/LB Immobilien Research (Hrsg.)*, Zukunft der Wohnimmobilien und der Wohnungsunternehmen in Deutschland, 2008, <https://www.nordlb.de/fileadmin/Firmenkunden/pdf/Wohnimmobilien.pdf>.
- Oerder, Michael*, Praktische Probleme der Städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB, *BauR* 1998, S. 22ff.
- Ohms, Martin J.*, Städtebaulicher Vertrag statt planerischer Festsetzung - Vorrang konsensualer Instrumente in der Bauleitplanung, *BauR* 2000, S. 983ff.

- Oswalt, Philipp (Hrsg.), *Schrumpfende Städte*, Bd. 2: Handlungskonzepte, 2005.
- Oswalt, Philipp; Overmeyer, Klaus; Prigge, Walter, *Experiment und Utopie im Stadtumbau Ostdeutschlands*, BDI 13 (2002), S. 57ff.
- Overmeyer, Klaus, *Urbane Sukzession*, *anthos* 2/2003, S. 41ff.
- Palandt-Heinrichs, BGB, 66. Aufl. 2007.
- Peine, Franz-Joseph, *Öffentliches Baurecht. Grundzüge des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts unter Berücksichtigung des Raumordnungs- und Fachplanungsrechts*, 4. Aufl. 2003.
- Pfeiffer, Ulrich; Simons, Harald; Porsch, Lucas, *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission*. November 2000. http://www.stadtumbau-ost.info/forschung/Bericht_der_Kommission_Wohnungswirtschaftlicher_Strukturwandel.pdf.
- Pietzcker, Jost, *Baurecht auf Zeit*, NVwZ 2001, S. 968ff.
- Pietzcker, Jost, *Gutachten zum Umsetzungsbedarf der Plan-UP-Richtlinie der EG im Baugesetzbuch vom 30.4.2002*.
- Popper, Karl R., *Logik der Forschung*, 11. Auflage 2005.
- PwC PriceWaterhouseCoopers (Hrsg.), *Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell? Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden*, Oktober 2006.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (Hrsg.), *Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung*, 2004.
- Reidt, Olaf, *Städtebauliche Verträge - Rechtsfolgen nichtiger Vereinbarungen*, BauR 2001, S.46ff.
- Reidt, Olaf, *Grundstücksveräußerungen der öffentlichen Hand und städtebauliche Verträge als ausschreibungspflichtige Baukonzessionen? Zugleich Anmerkung zu OLG Düsseldorf, Beschluss v. 13.6.2007 – Verg 2/07 – (Fliegerhorst Ahlhorn)*, BauR 2007, S. 1664ff.
- Reimer, Franz, *Steuerungsverluste durch konsensuales Handeln? Das Beispiel verwaltungsrechtlicher Verträge*, <http://www.walter-eucken-institut.de/veranstaltungen/workshop2002/Reimer-steuerungsverluste.pdf>.
- Reimer, Franz, *Mehrseitige Verwaltungsverträge*, VerwArch. 94 (2003), S. 543ff.
- Reinhardt, Wilfried, *Durchführung einer Vereinfachten Umlegung nach § 80 BauGB*, FuB 2005, S. 236ff.
- Reiß-Schmidt, Stephan, *Stadtentwicklungsmanagement als Instrument der Qualitätssicherung*, DfK I/2006, S. 80ff.
- Reiß-Schmidt, Stephan, *Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement*, PNDonline IV/2006, S. 1ff., http://www.planung-neu-denken.de/dokumente/reiss-schmidt_lang.pdf.
- Reiß-Schmidt, Stephan; Zwoch, Felix, *Fortschritt durch Rückbau? Bauwelt 1985/Stadtbauwelt 86*, S. 122ff.
- Renner, Mechthild, *Revitalisierung von Bahnbrachen – zum Sachstand*, IzR 2004, S. 539ff.
- Reuter, Franz, *Bodenordnung beim Stadtumbau*, FuB 2005, S. 97ff.
- Reuter, Franz, *Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau*, BDVI-Forum 2004, S. 259ff.
- Reuter, Wolf, *Rittel revised: oder von der Notwendigkeit des Diskurses*, in: Selle (Hrsg.), *Zur räumlichen Entwicklung beitragen*, 2006, S. 210ff.
- Reuther, Iris, *Leitbilder für den Stadtumbau*, in: BMVBW/BBR (Hrsg.), *Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“*, 2002, S. 12ff. http://www.baustadtum.de/stadtumbau/StadtumbauOst_Leitbilder.pdf.
- Reuther, Iris, *Learning from the East? Über die Suche nach Leitbildern zum Stadtumbau*, IzR 2003, S. 575ff.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Implikationen der Städtebauförderung, Forschungsvorhaben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger (ADS), Endbericht*, 2004.
- Rietdorf, Werner, *Genesis, Status und Perspektive ostdeutscher Großsiedlungen*, in: ders. (Hrsg.), *Weiter wohnen in der Platte: Probleme der Weiterentwicklung großer Neubauwohnquartiere in den neuen Bundesländern*, 1997, S. 11ff.
- Rietdorf, Werner; Liebmann, Heike, *Raumrelevante Probleme der Entwicklung von Großwohnsiedlungen in den neuen Bundesländern*, RuR 1998, S. 177ff.
- Rietdorf, Werner; Liebmann, Heike; Haller, Christoph, *Schrumpfende Städte – Verlassene Grosssiedlungen? Stadtstrukturelle Bedeutung und Probleme von Grosswohnsiedlungen*, DISP 146 (2001), S. 4ff.
- Rifkin, Jeremy, *Access - Das Verwinden des Eigentums*, 3. Aufl. 2007.

- Rill, Heinz Peter; Schäfer, Heinz*, Die Rechtsnormen für die Plankoordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) Nr. 6, 1975.
- Rips, Franz-Georg*, Die Eigentumsstrukturen auf den Mietwohnungsmärkten aus Sicht der Mieter, vhw Forum Wohneigentum 2006, S. 357ff.
- Ritter, Ernst-Hasso*, Der kooperative Staat, AöR 1979, S. 389ff.
- Röber, Jörg*, Die Altschuldenpolitik in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Unzureichende Altschuldenentlastung behindert weiterhin Stadtumbau Ost, DW 11/2007, S. 16ff.
- Röding, Anja; Veith, Karin*, Stadtumbau in den neuen Ländern. Fazit aus den Wettbewerbsbeiträgen des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“, IZR 2003, S. 657ff.
- Rosog, Thomas*, Steigerung der Kooperationsbereitschaft der Eigentümer beim Stadtumbau durch hoheitliche Maßnahmen – Eine spieltheoretische Betrachtung des einschlägigen Bauplanungsrechts, Diplomarbeit an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, 2006. <http://www.stadtumbau.com/pdf/Diplomarbeit%20Rosog%20-%20Stadtumbau.pdf>.
- Rottke, Nico B.*, Bedeutung von Real Estate Private Equity für Deutschland, in: Rottke, Nico B.; Rebitzer, Dieter, W. (Hrsg.), Handbuch Real Estate Private Equity, 2006, S. 33ff.
- Runkel, Peter*, Städtebauliche Verträge, GuG 1994, S. 137ff.
- Ruther-Mehlis, Alfred; Weber, Michael*, Business Improvement Districts und städtebauliche Sanierung. BIDs als Ergänzung oder Konkurrenz öffentlicher Planungen nach dem BauGB? RaumPlanung 120/121 (2005), S. 127ff.
- Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.)*, Jahresbericht 2005.
- Schäfer, Rudolf; Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, Forschungsbericht 34 der Konrad-Adenauer-Stiftung, 1984.
- Scharpf, Fritz W.*, Die Handlungsfähigkeit des Staates, PVS 1991, S. 621ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Rechtsschutz gegen Flächennutzungspläne, NVwZ 2007, S. 134ff.
- Schieferdecker, Bernd*, Baurecht auf Zeit im EAG Bau 2004, BauR 2004, S. 320ff.
- Schiller, Georg; Siedentop, Stefan*, Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, DISP 160 (2005), S. 83ff.
- Schilling, Otto*, Innere Stadterweiterung, 1921.
- Schindhelm, Malte; Wilde, Heiko*, Der Ausgleichsbetrag für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen nach § 154 BauGB, NVwZ 1992, S. 747.
- Schirrmacher, Frank*, Das Methusalem-Komplott, 19. Aufl. 2004.
- Schlichter, Otto; Stich, Rudolf; Driehaus, Hans-Joachim; Paetow, Stefan*, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch.
- Schmidt, Rolf*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard; Krebs, Walter*, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge. Vertragstypen und Vertragsrechtslehren, 2. Aufl. 1992.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Expertise zur Überprüfung des Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmenrechts einschließlich des Förderrechts, im Auftrag des BMVBW, 27. August 2002 (unveröffentlicht).
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Stadtumbau - Stadtrückbau. Ist das Städtebaurecht den neuen Aufgaben gewachsen?, vhw Forum Wohneigentum 2002, S. 300ff.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Stadtumbau: Neue Aufgabe – alte Instrumente?, IZR 2003, S. 695ff.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Sind die Vorschriften des BauGB zu den städtebaulichen Geboten zum Zwecke der Bewältigung des Stadtumbaus novellierungsbedürftig?, DVBl. 2004, S. 265ff.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Erfolge, Chancen und Defizite des bisherigen Stadtumbauprozesses, vhw Forum Wohneigentum 2004, S. 190ff.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Städtebaurecht, 4. Aufl. 2005.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Was gibt es Neues im Besonderen Städtebaurecht? – Die Änderungen im zweiten Kapitel des Baugesetzbuches durch die BauGB-Novelle 2006/2007, LKV 2007, S. 439ff.

Schmoll genannt Eisenwerth, Fritz, Ökonomie des Stadtumbaus. Wohnungsabriss: Prioritäten der unternehmerischen Entscheidung, Modelle des lokalen Interessenausgleichs, 2006.

Schröder, Meinhard, Konsensuale Instrumente des Umweltschutzrechts, NVwZ 1998, S. 1011ff.

Schrödter, Hans, Baugesetzbuch-Kommentar, 7. Aufl. 2006.

Schröer, Achim; Vogler, Sascha; Lang, Thilo, Geordneter Rückzug oder less is more? Ostdeutschland als Laboratorium für eine alternative Urbanität, vorgänge Nr. 161, Heft 1/2003, S. 41ff.

Schröer, Thomas, Warum städtebauliche Gebote in der Praxis nichts bewirken, NZBau 2007, S. 234ff.

Schubert, Dirk, Mythos „europäische Stadt“. Zur erforderlichen Kontextualisierung eines umstrittenen Begriffs. Die alte Stadt 2001, S. 270ff.

Schulze-Fielitz, Helmuth, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, DVBl. 1994, S. 657ff.

Schuppert, Gunnar Folke, Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat, in: König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung, 1997, S. 539ff.

Schuppert, Gunnar Folke, Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, WZB-Mitteilungen Heft 104 (2004), S. 7ff. <http://www.staatsgerichtshof.niedersachsen.de/web/files/Festvortrag.Prof.Schuppert.pdf>.

Schuppert, Gunnar Folke, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz) vom 21. Mai 2007.

Schutz, Wolf-Dietrich; Köller, Michael, Business Improvement Districts (BIDs) – (K)ein Modell für Bayern?, ZfBR 2007, 649ff.

Seele, Walter, Bodenordnerische Probleme in den neuen Bundesländern, VR 1992, S. 73ff.

Seele, Walter, Wofür „Flächenmanagement und Bodenordnung“ steht, FuB 2000, S. 1ff.

Seelig, Sebastian, Stadtumbau und Aufwertung. Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programmteils Aufwertung im „Stadtumbau Ost“ – Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald, Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin, Graue Reihe, Band 4, 2007.

Selle, Klaus, Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses, RaumPlanung 71 (1995), S. 237ff.

Selle, Klaus, Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69, 2. Aufl. 1996.

Selle, Klaus, An der Entwicklung der Städte mitwirken oder: Vom Hang und Zwang zur Kooperation, in: Wentz, Martin (Hrsg.), Stadtentwicklung, Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge – Band 9, 1996.

Selle, Klaus, Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück...Vermittlungsarbeit in Quartier und Stadt, in: Adam, Brigitte (Hrsg.), Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, RaumPlanung spezial 1997, S. 61ff.

Selle, Klaus, Kommunikation in der Kritik?, in: Müller, Bernhard; Löb, Stephan; Zimmermann, Karsten (Hrsg.), Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. 1. Auflage 2004, S. 229ff.

Selle, Klaus, Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, 2005.

Selle, Klaus (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken, Bd. 1, 2006.

Selle, Klaus (Hrsg.), Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken, Bd. 2, 2006.

Selle, Klaus, Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen, IzR 2007, S. 63ff.

Selle, Klaus, Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, DISP 169 (2007), S. 17ff.

Selle, Klaus, Wer? Was? Für wen? Wie?, PNDonline II/2007, S. 1ff. http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline2_2007_selle.pdf.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (Hrsg.), Fakten und Legenden zum Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen, 10. Oktober 2006.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.)*, Urban Pioneers. Stadtentwicklung durch Zwischennutzung: Berlin Experience with Temporary Urbanism. 2007.
- Siebel, Walter*, Zukünftige Perspektiven der Stadtentwicklung, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)/Landesgruppe Niedersachsen-Bremen (Hrsg.), Planung oder Anpassung?, Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung, Bericht Nr. 11 der Landesgruppe Niedersachsen-Bremen (1989), S. 83ff.
- Siebel, Walter*, Wesen und Zukunft der europäischen Stadt, DISP 141 (2000), S. 28ff.
- Siedentop, Stefan, Wiechmann, Thorsten*, Monitoring im Stadtumbau – Eine neue Herausforderung? FuB 2005, S. 206ff.
- Siems, Thomas*, Städtebauliches Schriftformerfordernis für Werkverträge, BauR 2003, S. 1320ff.
- Sieverts, Thomas*, Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Bauweltfundamente 118, 1997.
- Sieverts, Thomas*, Was leisten städtebauliche Leitbilder?, in: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, 1998, S. 21ff.
- Sieverts, Thomas*, Fünfzig Jahre Städtebau, 2001.
- Sinning, Heidi*, Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen, 2003.
- Sinning, Heidi*, Partizipation - neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform, IzR 2005, S. 579ff.
- Söfker, Wilhelm*, Einführung zum BauGB, S. IX (40. Aufl. 2007), Beck-Texte.
- Söfker, Wilhelm*, Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, fub 2007, S. 49ff.
- Spangenberg, Volker*, Weiterentwicklung der Städtebauförderung in programmatischer und praxisbezogener Hinsicht, UPR 2006, S. 222ff.
- Spangenberg, Volker*, Städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 171b BauGB im Rahmen des Stadtumbaus West, UPR 2007, S. 211ff.
- Spieker, Raphael*, Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft. Ursachen, Folgen und Handlungsmöglichkeiten, 2005.
- Sprenger, Rolf-Ulrich; Körner, Josef; Paskuy, Elisabeth; Wackerbauer, Johann*, Das deutsche Steuer- und Abgabensystem aus umweltpolitischer Sicht – eine Analyse seiner ökologischen Wirkungen sowie der Möglichkeiten und Grenzen seiner stärkeren ökologischen Ausrichtung. Ifo Studien zur Umweltökonomie 18, 1994.
- SRL Vereinigung für Stadt-, Landes- und Regionalplanung (Hrsg.)*, Stellungnahme des SRL-Ausschusses Planungsrecht zur Grundsteuerreform, 8. Dezember 2002, http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/stellungnahme_srl-ausschusses_planungsrecht_grundsteuer-reform.pdf
- Staatsministerium des Innern des Freistaats Sachsen (Hrsg.)*, Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (SEKo) vom 12. August 2005. http://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Arbeitshilfe_SEKo_12082005.pdf.
- Stahr, Gerold*, Vereinfachte Umlegung und Stadtumbau, FuB 2005, S. 155ff.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2006.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, 2007.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Leer stehende Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum in den Wohnungserhebungen, Tabelle, Stand: 09.02.2008.
- Stelling, Sonja*, Wirtschaftlichkeit kommunaler Baulandstrategien. Städtebauliche Kalkulation und Finanzierung im Prozess der Baulandbereitstellung, Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung 29, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, 2006.
- Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2001.
- Stemmler, Johannes*, Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, DVBl. 2003, S. 165ff.
- Stemmler, Johannes*, Stadtumbau und Soziale Stadt – Zu den Neuregelungen im Regierungsentwurf für ein Europa-rechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau, ZfBR 2004, S. 128ff.

- Stich, Rudolf*, Die heutige Bedeutung vertraglicher Regelungen zwischen Gemeinden und Investoren für die städtebauliche Entwicklung, DVBl. 1997, S. 317ff.
- Stich, Rudolf*, Die Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik – Betrachtungen zu einem grundlegenden Wandel im Städtebaurecht des Bundes, ZfBR 1999, S. 304ff.
- Streich, Bernd*, Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, Heft 8, 1988.
- Stüer, Bernhard*, Baugebot nach § 176 BauGB – ein stumpfes Schwert?, DÖV 1988, S. 337ff.
- Stüer, Bernhard*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2005.
- Stüer, Bernhard*, Normenkontrolle von Bauleitplänen. Der Flächennutzungsplan auf Wanderschaft zur Rechtsnorm, BauR 2007, S. 1495ff.
- Stüer, Bernhard; König, Claas-Dietrich*, Städtebauliche Verträge – Strikter Gesetzesvollzug oder grenzenlose Vertragsfreiheit? ZfBR 2000, S. 528ff.
- Sturm, Ulrike*, Leitbilder für den Umgang mit zunehmender Leere am Beispiel von drei brandenburgischen Städten, Magazin Städte im Umbruch 4/2007, S. 49ff. http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/downloads/2007_4.pdf.
- Symes, Martin; Steel, Mark*, Lessons from America. The role of Business Improvement Districts as an agent of urban regeneration, Town Planning Review 2003, S. 301ff.
- Taubenek, Olaf; Goldschmidt, Jürgen*, Stadtumbau Ost – Übersicht der aktuellen Rechtsentwicklungen ab 2003, LKV 2006, S. 149ff.
- Tenz, Eric; Lang, Thilo*, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City - Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Diplomarbeit 2002.
- Thalgott, Christiane*, Kooperation mit privaten Investoren, PlanerIn 3/2006, S. 13ff.
- Thalgott, Christiane*, Wohnen in der Stadt – heute und morgen, DW 7/2006, S. 34ff.
- Thiel, Fabian*, Städtebaurechtliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung des Stadtumbaus. UFZ-Bericht Nr. 14/2004.
- Thiel, Fabian*, Flächenkreislaufwirtschaft am Beispiel des Stadtumbaus – Gestaltungsmöglichkeiten und eigentumsrechtliche Hemmnisse, FuB 2005, S. 104ff.
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hrsg.)*, Monitoringbericht 2007 der Begleitforschung. http://www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de/docs/Monitoringbericht%202007/Monitoringbericht%202007_Teil1.pdf.
- Tietze, Michael*, Kooperation im Städtebau. Eine empirische Untersuchung städtebaulicher Verträge im Spannungsfeld funktionaler Differenzierung. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 902, Berlin 2003.
- Treutner, Erhard*, Kooperativer Rechtsstaat. Das Beispiel Sozialverwaltung, 1998.
- Tröger, Tim; Heck, Astrid*, Wächterhäuser in Leipzig. Neues Handlungsinstrument zur Sicherung des baukulturellen Erbes in schrumpfenden Städten, Magazin Städte im Umbruch 4/2007, S. 62ff.
- Uechtritz, Michael*, Die Änderungen des BauGB durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte – „BauGB 2007“, BauR 2007, S. 476ff.
- Unterreiner, Frank-Peter*, Verkauf einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft am Beispiel des Verkaufs der Woba Dresden an Fortress, in: Rottke, Nico B.; Rebitzer, Dieter (Hrsg.), Handbuch Real Estate Private Equity, 2006, S. 779ff.
- Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e.V.(VdW) (Hrsg.)*, Zukunft des Wohnens. Perspektiven für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Rheinland und Westfalen, 2002.
- Vhw-Arbeitsgruppe „Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung“ des vhw - Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V (Hrsg.)*, Stadtumbau. Ergebnisse der Arbeitsgruppe, 2003.
- Vöcks, Christian*, Housing Improvement Districts. Ein innovativer Ansatz zur kommunal-alternativen Stadtentwicklung?, Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, 2007. http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Diplomarbeit-HID_Christian-Voecks.pdf.
- Voigt, Rüdiger*, Der kooperative Staat. Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus, in: ders. (Hrsg.), Der kooperative Staat, Krisenbewältigung durch Verhandlung?, 1995, S. 33ff.
- Voß, Winrich*, Einsatz des Besonderen Städtebaurechts für den Stadtumbau. FuB 2002, S. 215ff.

- Voß, Winrich*, Von der Stadterneuerung zum Stadtumbau – Künftige Schwerpunkte für eine Stadtinnenentwicklung, *FuB* 2004, S. 287ff.
- Voßkuhle, Andreas*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, *JuS* 2007, S. 429ff.
- Vowe, Gerhard*, „Responsive Regulierung“ – Fragen und Antworten. Eine pointierte Zusammenfassung, in: *Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hrsg.)*, Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, 2002, S. 167ff.
- Waechter, Kay*, Der öffentlich-rechtliche Vertrag. Zur aktuellen Entwicklung der Handlungsformenlehre, *JZ* 2006, S. 166ff.
- Wagner, Olav; Görs, Benjamin*, Ausschreibungspflichtigkeit von Investorenwettbewerben, *NVwZ* 2007, S. 900ff.
- Walker, Gotthilf*, Handbuch Städtebauliche Verträge, Band 1, Materielle Darstellung, 1999.
- Walz, Rainer; Küpfer, Christian*, Handelbare Flächenausweisungskontingente. Erste Überlegungen zur Ausgestaltung aus anwendungsorientierter Sicht, *IzR* 2005, S. 251.
- Warda, Gerd*, Kooperationsvertrag ist modellhaft für das ganze Bundesgebiet. Lübecker gemeinnütziger Bauverein eG, *DW* 9/2006, S. 46ff.
- Waschkuhn, Arno*, Systemtheorie, in: *Nohlen, Dieter (Hrsg.)*, Wörterbuch Staat und Politik, Neuausgabe 1995, S. 760ff.
- Weber, Claus*, Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach Abschluss von Ablösungsvereinbarungen im Sinne von § 133 III S. 5 BauGB, *KStZ* 1997, S. 125ff.
- Weeber + Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Hrsg.)*, Leerstandsmanagement in Plattenbauten – finanzielle, technische und soziale Aspekte, 2004.
- Weidner, Silke*, Stadtentwicklung unter Schrumpfbedingungen. Ein Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung, 2005.
- Weiske, Christine*, Schön reden. „Schrumpfung“ im Medium der Kommunikation, in: *Weiske/Kabisch/Hannemann (Hrsg.)*, Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, 2005, S. 59ff.
- Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hrsg.)*, Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, 2005.
- Weiß, Erich*, Zur Bedeutung des Grundeigentums für die Gewährleistung des Freiheit des Menschen, *ZfV* 1996, S. 17ff.
- Weiß, Wolfgang*, Beteiligung privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, *DVBl.* 2002, S. 1167ff.
- Wentz, Martin (Hrsg.)*, Die kompakte Stadt, Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge – Band 11, 2000.
- Westphal, Christiane; Otto, Andreas*, Was ist ein großes städtisches Problemgebiet? – Die europäische Perspektive benachteiligter Stadtgebiete, in: *Beier, Markus; von Löwis, Sabine; Matern, Antje; Koch, Robert (Hrsg.)*, Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 320, 2006, S. 24ff.
- Wiezorek, Elena*, Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nord-amerikanischen Modells in Deutschland? Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin, Heft 65, Berlin 2004.
- Willinger, Stephan*, Leerstand als Möglichkeitsraum. Urbanistische Strategien zur Revitalisierung in den Innenstädten, *IzR* 2005, S. 397ff.
- Wohnbund-Beratung NRW GmbH (Hrsg.)*, Trägerstrukturen, Trägerformen der Wohneigentumsbildung durch Selbstnutzer im gründerzeitlichen Bestand in Leipzig, Gutachten im Auftrag des Amtes für Stadtsanierung und Wohnungsbauförderung der Stadt Leipzig, 1999.
- Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH & Co. KG (Hrsg.)*, Die Zeit, Das Lexikon in 20 Bänden, 1. Auflage 2004.
- Ziekow, Jan; Windoffer, Alexander*, Public Private Partnership als Verfahren – Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen, *NZBau* 2005, S. 665ff.
- Zimmermann, Horst*, Anmerkungen zur Frage: Was ist ein Problemgebiet?“ in: *Beier, Markus; von Löwis, Sabine; Matern, Antje; Koch, Robert (Hrsg.)*, Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 320, 2006, S. 7ff.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte

Bitterfeld/Wolfen/Greppin/Thalheim/Holzweissig (Hrsg.), 1. Entwurf des Gemeinsamen Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (GINSEK) Bitterfeld-Wolfen-Greppin, 2006.

Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbh (FEH) (Hrsg.), Vision 2030 Schwalm-Eder-West, Bd. 1: Entwicklungskonzept Schwalm-Eder-West, Handlungsleitfaden, 2003.

Freie Hansestadt Bremen (Hrsg.), Integrierte Handlungskonzepte für die Programmgebiete der sozialen Stadtteilentwicklung in Bremen, Endbericht, Oktober 2006, http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/Endbericht_11_06_klein.13628.pdf.

Freie Hansestadt Bremen (Hrsg.), Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, Forschungsfeld „Stadtumbau West“, Modellvorhaben Bremen/Osterholz-Tenever, Entwurf Abschlussbericht 2007, Stand: Juli 2007, unveröffentlicht.

Hansestadt Wismar (Hrsg.), Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) für die Hansestadt Wismar 2005, September 2005.

Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.), Teil II – Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) – Kurzfassung, Februar 2002. Vgl. unter http://www.dresden.de/de/08/01/03/c_020.php.

Landeshauptstadt Erfurt (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept Teil A, Entwurf, April 2006.

Landeshauptstadt Magdeburg (Hrsg.), Stadtumbaukonzept, Arbeitsstand: Oktober 2001.

Landeshauptstadt Potsdam (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept, Stand: 23. November 2007. http://www.potsdam.de/cms/dokumente/10027540_526576/24be6604/23-11-07_INSEK_Potsdam_.pdf.

Landeshauptstadt Schwerin (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept „Wohnen in Schwerin“ (ISEK 2002), 2002.

Landeshauptstadt Schwerin (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept „Wohnen in Schwerin“, Erste Fortschreibung 2005 (ISEK 2005).

Lutherstadt Wittenberg (Hrsg.), Stadtentwicklungskonzept, 2. Fortschreibung, März 2007.

Markt Wildflecken (Hrsg.), Stadtumbau West – Pilotprojekt Wildflecken, Bericht zum Pilotprojekt, Stand: Juli 2004.

Stadt Albstadt (Hrsg.), Stadtentwicklungskonzept Albstadt-Talggang, Zielkonzept Januar 2006.

Stadt Bischofswerda (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Großen Kreisstadt Bischofswerda „Das Tor zur Oberlausitz“, Bearbeitungsstand: Mai 2003.

Stadt Bremerhaven (Hrsg.), Forschungsfeld Stadtumbau West 2003 – 2007, Abschlussbericht, 2007 (unveröffentlicht).

Stadt Cottbus (Hrsg.), Stadtumbaukonzept Fortschreibung 2005.

Stadt Cottbus (Hrsg.), 1. Fortschreibung Stadtumbaukonzept der Stadt Cottbus, Endbericht Februar 2006.

Stadt Dessau, Stadt Roßlau (Hrsg.), Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte für Dessau und Roßlau, Mai 2006. http://www.dessau.de/Downloads/stek_fortschr2_bericht_mai2006.pdf.

Stadt Eisenach (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes, Stand: Dezember 2002.

Stadt Eisenach (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept, 1. Fortschreibung 2006, Dezember 2006. http://www.eisenach.de/fileadmin/files_db/Buergerservice/Konzepte/Integriertes_Stadtentwicklungskonzept_Eisenach_-_1._Fortschreibung.pdf.

Stadt Essen (Hrsg.), Stadtentwicklungsprozess Essen Perspektive 2015+. Analysen, Prognosen, Ziele und Impulsprojekte. Abschlussbericht Phase I, April 2006.

Stadt Frankfurt (Oder) (Hrsg.), Stadtumbaukonzeptes (STUK I), Stand: August 2002.

Stadt Frankfurt (Oder) (Hrsg.), Gesamtfortschreibung des Stadtumbaukonzeptes (STUK II), Stand: Juni 2004.

Stadt Frankfurt (Oder) (Hrsg.), 2. Fortschreibung des Stadtumbaukonzeptes (STUK III), Entwurf zur Träger- und Bürgerbeteiligung, Stand: 20. Juli 2006.

Stadt Gelsenkirchen (Hrsg.), Gelsenkirchen als Wohnstandort. Endbericht, Februar 2007.

Stadt Gelsenkirchen (Hrsg.), Bericht zur Stadterneuerung in Gelsenkirchen 2007, Juni 2007. http://stadtplanung.gelsenkirchen.de/05_Stadterneuerung/Bericht_Stadterneuerung_2007.pdf.

Stadt Halle (Saale) (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Entwicklungsziele (Entwurf), Stand: 12.09.2006.

Stadt Hoyerswerda (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) der Stadt Hoyerswerda. Entwicklungskonzept Wohnen, Stand: 01/2003.

Stadt Leipzig Dezernat für Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.), Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung, Teilplan Großsiedlungen, Beiträge zur Stadtentwicklung 34, 2002.

Stadt Leipzig Dezernat für Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.), Konzeptioneller Stadtteilplan für den Leipziger Westen, Beiträge zur Stadtentwicklung 44, 2005.

Stadt Leipzig Dezernat für Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.), Fallbeispiel Leipzig-Grünau, September 2005.

Stadt Leipzig, Dezernat für Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.), Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung in Leipzig (Monitoringbericht 2007), http://www.leipzig.de/imperia/md/content/61stadtplanungsamt/monitoringbericht_2007.pdf.

Stadt Neubrandenburg (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Stadt Neubrandenburg, Bearbeitungsstand: 31. Juli 2002.

Stadt Oer-Erkenschwick (Hrsg.), Stadtentwicklungskonzept Oer-Erkenschwick 2015. Analyse, Ziele, Konzepte und Handlungsprogramm, Endbericht, Dezember 2005.

Stadt Saarbrücken (Hrsg.), Städtebauliches Entwicklungskonzept für die Landeshauptstadt Saarbrücken, Entwurf, Stand 28.04.2006.

Stadt Salzgitter (Hrsg.), Integriertes Stadtentwicklungs- und Handlungskonzept (ISEK) der Stadt Salzgitter, Fassung vom 20.08.2004.

Stadt Schwedt/Oder (Hrsg.), Kommunales Entwicklungskonzept zum Stadtumbau, Stand: Februar 2004.

Stadt Stendal (Hrsg.), Stadtentwicklungskonzept, Bd. 1, Endbericht, Dezember 2001.

Stadt Völklingen (Hrsg.), Leitlinien der Stadtentwicklung Völklingen. Achse Innenstadt – Weltkulturerbe – Wehrden, März 2000.

Stadt Völklingen (Hrsg.), Integriertes Handlungskonzept Innenstadt, Fortschreibung, Oktober 2006.

Stadt Völklingen (Hrsg.), ExWoSt Modellvorhaben Stadtumbau West Völklingen, Abschlussbericht, September 2007, unveröffentlicht.

Stadt Wilhelmshaven (Hrsg.), Endbericht Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadtumbau Wilhelmshaven, Juni 2005.

Stadt Wilhelmshaven (Hrsg.), Abschlussbericht: Stadtumbau Wilhelmshaven, 2007. http://www.wilhelmshaven.de/stadtumbau/media/info/STUW_Abschlussbericht_Wilhelmshaven_letzteFassung_.pdf.

Stadtverwaltung Weißenfels (Hrsg.), Städtebauliches Entwicklungskonzept Weißenfels 2020 (SEKo), Februar 2008.

Universitäts- und Hansestadt Greifswald (Hrsg.), Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für die Universitäts- und Hansestadt Greifswald 2005, 2005.

Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Hrsg.), Stadt Selb, Integriertes Stadtumbaukonzept, 2003.

Internetseiten

Bund

http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/Stadtentwicklung-,1550/Stadtumbau.htm (Informationen zum Stadtumbau des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).

<http://www.stadtumbau-ost.info/> (Bundestransferstelle Stadtumbau Ost).

<http://www.stadtumbauwest.info/> (Internetseite des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West).

<http://www.sozialestadt.de/> (Internetseite zum Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt").

<http://www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de/> (Internetseite zum Bund-Länder-Programm Städtebaulicher Denkmalschutz).

<http://www.schrumpfende-staedte.de/> (Initiativprojekt (2002-2005) der Kulturstiftung des Bundes).

Länder

Vgl. hierzu die Links auf der Seite: <http://www.stadtumbau-portal.de/> (Stadtumbauportal des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung).

<http://www.mbv.nrw.de/> (Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen).

<http://www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de/> (Begleitforschung Stadtumbau Ost in Thüringen).

Institute

<http://www.bbr.bund.de/> (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn/Berlin).

<http://www.difu.de/> (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin).

<http://www.stadthalten.de/> (Projekthomepage des Leipziger Amtes für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW)).

<http://www.haushalten.org/> (Homepage des Projektvorhabens HausHalten, Initiator: Hauhalten e.V. in Kooperation mit der Stadt Leipzig).

<http://www.urban-improvement-districts.de/> (Internetportal des Instituts für Städtebau und Quartiersentwicklung der HafenCity Universität Hamburg (HCU)).

<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/> (Rat für nachhaltige Entwicklung).

Städte und Projekte

Albstadt: <http://www.albstadt.de/Stadtumbau/>.

Berlin: <http://www.stadtumbau-berlin.de/>.

Bremen: http://www.bremen-tenever.de/Sanierung_Stadtumbau%20West.html sowie <http://www.otgrund.de/>.

Gelsenkirchen:

http://stadtplanung.gelsenkirchen.de/05_Stadterneuerung/Stadtumbau_GelsenkirchenCity/stadtumbau_west.asp

sowie Homepage des Standort- und Immobilienmanagements Gelsenkirchen-City GmbH & Co. KG unter <http://www.sig-ge.de/>.

Leinefelde: <http://www.leinefelde.de/stadtumbau/>.

Leipzig: <http://www.leipzig.de/de/buerger/stadtentw/>, <http://selbstnutzer.de/>, <http://www.haushalten-leipzig.de/>.

Oer-Erkenschwick: <http://www.schillerpark.info/>.

Völklingen: Homepage der Stadtentwicklungsgesellschaft Völklingen (SEV) unter <http://www.sev-vk.de/>.

Wilhelmshaven: <http://www.gutebesserungen.de/>.

Wittenberge: <http://www.eye-d.de/wittenberge/>.

Homepage zur vorliegenden Arbeit

<http://www.stadtumbau-im-konsens.de/>.

Anhang A: Leitfadengestützte Expertengespräche



Anhang A.1: ALBSTADT

I Datum und Ort

9. August 2007, 14:30 bis 16:30 Uhr in Albstadt (ca. 46.500 Einwohner,¹ Baden-Württemberg)

II Gesprächsteilnehmer

- *Theo Kötter, Frank Friesecke* (Universität Bonn)
- *Rainer Mänder* (Bürgermeister der Stadt Albstadt, Aufsichtsratsvorsitzender der as-wohnbau GmbH)
- *Bettina Aicher* (Stadtplanungsamt Albstadt, Stadumbaubeauftragte und Leiterin der Stabstelle Sanierung)

III Themenkomplexe, Leitfragen und Gesprächsnotizen

1. Ausgangslage und aktueller Stand des Stadtumbaus in Albstadt

Welche besonderen städtebaulichen Herausforderungen stellen sich in Albstadt?

- Polyzentrische Stadt mit neun relativ weit auseinander liegenden Stadtteilen;
- Stilllegung von Betrieben und Verlagerung von Arbeitsplätzen der Textilindustrie in süd- und osteuropäische Billiglohnländer.

Welche Strategien und Maßnahmen werden im Rahmen des Stadtumbaus verfolgt?

- Festlegung von vier Impulsprojekten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West:²
 - 1) Gewerbebrache Riedstraße (Albstadt-Ebingen, Beschluss 2004): Abriss und Wiedernutzung als Gewerbestandort, völlige Neuordnung des Areals, Ansiedlung der schon ortsansässigen Steinmeyer GmbH & Co. KG;
 - 2) Wohnungsbrache Stiegel-Nord (Albstadt-Tailfingen, Beschluss 2004): Rückbau von Wohnblöcken und Schaffung einer Einfamilienhausbebauung, Wohnumfeldverbesserungen, Straßenraumgestaltung, Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand, Zusammenlegung von

¹ Angaben gemäß *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 38 (Stand der Einwohnerzahl: 31.12.2005).

² Zum aktuellen Umsetzungsstand des Stadtumbaus in Albstadt vgl. auch <http://www.albstadt.de/stadtumbau>.

Wohnungen;

- 3) Gewerbebrache Schlachthof (Albstadt-Ebingen, Beschluss 2007): Reaktivierung der im östlichen Teil Ebingens gelegenen, seit 2004 leer stehenden Gewerbebrache „Schlachthof“ durch Rückbau und Neuordnung des Areals, Nachnutzung: Betreute Werkstätten, Wohnen;
 - 4) Rehfuß & Stocker (Innenstadt von Albstadt-Ebingen, Beschluss 2007): Umwandlung Textilbrache zu Studentenwohnanlage: Abriss und Umnutzung.
- Weiteres Gebiet aus dem Programm Soziale Stadt (Stadterneuerung Ebingen-West, Beschluss 2001).

2. Städtebauliches Instrumentarium im Rahmen des Stadtumbaus

Welche städtebaulichen Instrumente und Verfahren für den Stadtumbau kommen in Albstadt zum Einsatz?

- Städtebauliches Leitbild: Albstadt-konzeption 2010 (erstellt 2001), Stadtentwicklungskonzept Albstadt (beschlossen Januar 2006);
- Gewerbebrache Riedstraße: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme im vereinfachten Verfahren nach §§ 136ff. BauGB (unter Ausschluss der besonderen bodenrechtlichen Vorschriften), kein Bodenordnungsbedarf, keine über die formelle Beteiligung hinausgehende Öffentlichkeitsbeteiligung wg. geringer Bewohnerzahl im Sanierungsgebiet, Bebauungsplanänderung notwendig, aber keine Flächennutzungsplanänderung, Sanierungsträger: as wohnbau GmbH;
- Wohnungsbrache Stiegel-Nord: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme im vereinfachten Verfahren, kein Bodenordnungsbedarf, informelle (nicht gesetzlich vorgeschriebene) Beteiligungsmöglichkeiten, Bebauungsplanänderung abgeschlossen (Satzungsbeschluss Juni 2006), keine Flächennutzungsplanänderung notwendig, städtebaulicher Vertrag in Bezug auf die Erstattung der Abbruchkosten sowie Restwertentschädigung, Sanierungsträger: as wohnbau GmbH;
- Gewerbebrache Schlachthof: laufende Bebauungsplanänderung (Sondergebiet in Misch- oder Gewerbegebiet);
- Textilbrache Rehfuß & Stocker, Innenstadt: Durchführung als Erweiterung des Sanierungsgebiets „Gewerbebrache Riedstraße“.

Spezifisches Stadtumbauinstrumentarium: Wurden Stadtumbaugebiete gem. § 171b BauGB festgelegt? Falls nein, warum nicht?

- Bisher keine Festlegung von Stadtumbaugebieten erfolgt;
- auch zukünftig keine Festlegung geplant, da sonstiges städtebauliches Instrumentarium (vor allem Sanierung, Soziale Stadt) als ausreichend und langjährig bewährt angesehen wird.

Kommen in Albstadt städtebauliche Verträge bzw. Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB zur Anwendung?

Ja: Rückbauvertrag, Förderverträge im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, insb. zur Durchführung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden;

- Vertragspartner: Wohnungsunternehmen, private Grundstückseigentümer.

3. Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums

Welche Strategien, Maßnahmen und Instrumente für die beiden Handlungsräume Wohnquartiere und Gewerbebrachen können als besonders erfolgreich angesehen werden, wo liegen noch Schwierigkeiten und Hemmnisse?

Erfolgsfaktoren:

- Umfangreiche Bestandsaufnahme: Wohnungsleerstand, Baulücken- und Gewerbebrachenerfassung (mittels stromzählergestützter Leerstandsanalyse);
- Erarbeitung eines detaillierten Stadtentwicklungskonzepts, inkl. räumlicher Schwerpunktsetzung (Albstadt-Ebingen als Zentrum entgegen der früheren Philosophie einer mehrpoligen Stadt);
- frühzeitige und begleitende Koordinationsgespräche zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft;
- Anwendung von hoheitlichen Maßnahmen in Form von städtebaulichen Sanierungsgebieten, begleitender Bauleitplanung und dem Programm Soziale Stadt (keine Ausweisung von Stadtumbaugebieten erfolgt bzw. geplant!);
- stringente gemeindliche Prozesssteuerung: Baulandausweisung durch die Gemeinde (100% Zwischenerwerb), Verzicht auf externen Sanierungsträger;
- Umzugsmanagement in Stiegel-Nord: Durchführung durch die as wohnbau/WBG durch intensive Begleitung inkl. finanzieller Anreize für die Mieter. Die Mieter wurden erst in eigene Bestände (z.T. in

Ebingen) umgesiedelt und dann in die modernisierten Wohnungen zurückversetzt. Nahezu alle Mieter konnten in den eigenen Beständen gehalten werden;

- umfangreiche Bestandspflege mit den (verbliebenen) ortsansässigen Unternehmen.

Hemmnisse (ausschließlich in Stiegel-Nord):

- Ein Haus mit einer Eigentümergeinschaft (acht Eigentümer) konnte aufgrund des notwendigen einstimmigen Beschlusses nicht saniert werden.
- Ein Eigentümer eines recht verfallenen Gewerbegebäudes am Gebietseingang ist nicht vom Verkauf oder einer Modernisierung zu überzeugen.
- Problem des Sanierungsrechts in Bezug auf Zwickelgrundstücke (Grundstücke, die mit ihrer Fläche im Innenbereich gem. § 34 BauGB liegen, aber baulich oder gewerblich nicht nutzbar sind): Ist hier eine Vereinfachte Umlegung möglich?
- Grunderwerbsteuerproblematik bei der Vermarktung: Um eine zügige Vermarktung der Bauplätze zu gewährleisten wäre eine Zusammenarbeit mit Bauträgern, Baubetreuern und Fertighausunternehmen wünschenswert. In diesen Fällen fällt jedoch die Grunderwerbsteuer zweifach an, die letztendlich der Hausbauer zu zahlen hat.

4. Finanzierung und Förderung des Stadtumbaus

Welche kommunalen Förderprogramme kommen zusätzlich zu der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz? Ist die Finanzierung und Förderung des Stadtumbaus in Albstadt als ausreichend anzusehen? Was wäre zu verbessern?

- Bund-Länder-Städtebauförderung und Landessanierungsprogramm werden als ausreichend angesehen.
- Es werden keine kommunalen Förderprogramme in Bezug auf den Stadtumbau initiiert (z.B. Fassadenprogramm etc.), die kommunale Förderung beschränkt sich auf die Aufbringung des kommunalen Eigenanteils im Rahmen der Städtebauförderung (dadurch qualitativvoller und nachhaltiger Stadtumbau erzielbar inkl. baulicher Maßnahmen im Vergleich zu reinen Fassadenmodernisierung).
- Seit 2003 fördert die Stadt den Bau von Eigenheimen für Ehepaare, auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften und Alleinerziehende ab einem Kind. Die Stadt gewährt für den Erwerb eines städtischen Bauplatzes einen Zuschuss von 5.000 € pro Kind entsprechend des kommunalen Wohnungsbauförderprogramms.

Anhang A.2: BREMEN

I Datum und Ort

7. August 2007, 11:00 bis 12:45 Uhr in Bremen (ca. 546.900 Einwohner,³ Bremen)

II Gesprächsteilnehmer

- *Theo Kötter, Frank Friesecke* (Universität Bonn)
- *Fritz Schmoll genannt Eisenwerth* (FHW Berlin)
- *Rainer Klapper* (Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bauen, Umwelt, Verkehr und Europa)
- *Imke Vollmer* (Freie Hansestadt Bremen, beim Senator für Bauen, Umwelt, Verkehr und Europa)
- *Ralf Schumann* (Geschäftsführer der Osterholz-Tenever-Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG)
- *Guido Veltel* (Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH)

III Themenkomplexe, Leitfragen und Gesprächsnotizen

Das Gespräch bezog sich ausschließlich auf das Modellvorhaben Osterholz-Tenever (OTe).⁴

³ Angaben gemäß *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 38 (Stand der Einwohnerzahl: 31.12.2005).

⁴ Großwohnsiedlung Tenever, elf Kilometer Luftlinie entfernt von der Bremer Innenstadt, als Demonstrativbauvorhaben des Bundes zwischen 1967 und 1975 am östlichen Rand des Bremer Stadtteils Osterholz errichtet, 6.500 Einwohner (1999).

1. Ausgangslage und aktueller Stand des Stadtumbaus in Bremen-OTe

Welche besonderen städtebaulichen Herausforderungen stellen sich in Bremen-OTe?

- Hoher Anteil von Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund,
- hohe Arbeitslosigkeit, schwach ausgeprägte lokale Ökonomie im Stadtteil,
- Wohnungen des Demonstrativbauvorhabens entstanden zu 100% im Rahmen des öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus -> Auswirkungen bis heute,
- hoher Wohnungsleerstand, z.T. größer 50%.

Welche Strategien und Maßnahmen werden im Rahmen des Stadtumbaus in OTe verfolgt?

- Festlegung von vier Impulsprojekten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West:⁵
 - 1) Investitionen im Wohnungsbestand: Rückbau von Altenwohnungen aufgrund städtebaulicher Mängel, ökologische Fassadenerneuerung (Grund: Asbestgehalt), ebenerdige Erschließung der Gebäude (Grund: Sicherheitsproblem, Angsträume), Rückbau und Aufwertung der Garagen (Grund: Überdimensionierung);
 - 2) Bewohnerbezogene Einrichtungen: u.a. Neubau eines Spiel- und Gemeinschaftshauses;
 - 3) Wohnumfeldmaßnahmen: Schaffung neuer Wegeverbindungen (Grund: z.T. eingeschränkte Zugänglichkeit der angrenzenden Freiräume), Gestaltung der Wohninnenhöfe, Mietergärten im Erdgeschoss;
 - 4) Promotion: Durchführung einer umfangreichen Imagekampagne für den Standort, Start März 2007.

2. Prozesssteuerung und Organisationsstruktur

Wie erfolgt die Steuerung des Stadtumbauprozesses? Wer sind die beteiligten Akteure an der Projektgesellschaft? Wie sind die Zuständigkeiten geregelt?

Aufbau einer PPP-Organisationsstruktur mit einem städtebaulichen Vertrag zwischen der Stadt Bremen und der Projektgesellschaft OTG als formelle Grundlage.

Drei Prozessphasen:

1. Vorbereitungsphase 2000 bis 2003:
 - a. Externe Experten: Prof. Rietdorf (IRS), Dr. Hunger, Dr. Eichener (InWIS)
 - b. Lokale Experten: Stadtteilgruppe, Ortsamt, Politik
 - c. Erarbeitung eines Stadtumbaukonzeptes
2. Durchführungsphase I 2003 bis Juli 2006:
 - a. Ausgangspunkt: Gründung der OTG im Februar 2003
 - b. Kooperationspartner: BIG und GEWOBA zu je 50%
 - c. 4 Arbeitsgruppen (Technik, Entwicklungskonzeption, Umzugsmanagement, Öffentlichkeitsarbeit)
3. Durchführungsphase II August 2006 bis 2008:
 - a. Die GEWOBA übernahm mit Wirksamkeit zum 1. August 2006 die Anteile der BIG an der Projektgesellschaft OTG
 - b. Ergänzungsvereinbarung zum städtebaulichen Vertrag vom 1.8.2006

3. Städtebauliches Instrumentarium im Rahmen des Stadtumbaus

Welche städtebaulichen Instrumente und Verfahren für den Stadtumbau kommen in OTe zum Einsatz?

- Ausweisung des Gebietes als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach §§ 165ff. BauGB -> Abrechnung mit Land noch nicht erfolgt, aber in den nächsten zwei Jahren – nach Abschluss der Stadtumbaumaßnahmen – vorgesehen.
- Infolge der noch bestehenden Ausweisung als Entwicklungsbereich war eine Festlegung als Stadtumbaugebiet nicht erforderlich.
- Änderung oder Anpassung der Bauleitplanung bisher nicht erforderlich -> ggf. erforderlich im Zuge der Neubebauung im nördlichen Siedlungsbereich.
- Sicherungsinstrumente der Bauleitplanung kamen bisher nicht zum Einsatz, auch kein Baurecht auf Zeit.

⁵ Zum aktuellen Umsetzungsstand des Stadtumbaus in Osterholz-Tenever vgl. auch <http://www.otgrund.de/>.

- Im Rahmen des Verkaufs von Wohnungsbeständen an Hedgefonds wurde ein Vorkaufsrecht erwogen, welches aber in der SEM nicht eingesetzt werden konnte (Prüfung bei einem Rechtsanwalt war erfolglos).
- Vorteils- und Lastenausgleich: Ein Lastenausgleich zwischen öffentlichen und privaten bzw. zwischen privaten Akteuren war nicht notwendig, da die Eigentumsstrukturen den Ankauf der betroffenen Wohnungsbestände durch die GEWOBA AG Wohnen und Bauen bzw. der Projektgesellschaft OTG ermöglichten.
- Städtebaulicher Vertrag zwischen der Stadt Bremen und OTG als Grundlage für die PPP-Organisationsstruktur (Abschluss 2003)

4. Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums

Welche Strategien, Maßnahmen und Instrumente für den Stadtumbau können als besonders erfolgreich angesehen werden, wo liegen noch Schwierigkeiten und Hemmnisse?

Erfolgsfaktoren:

- Offene Prozessgestaltung des Stadtumbaus, damit kurzfristig und angemessen auf neue Entwicklungen und Problemlagen reagiert werden kann.
- Die PPP-Prozessorganisation inkl. des städtebaulichen Vertrags zur Steuerung des Stadtumbaus hat sich bewährt.
- Erfolgreiche Vernetzung der Programme Soziale Stadt und Wohnen in Nachbarschaften (WiN).
- Als bedeutsam für den Stadtumbau haben sich insbesondere auch flankierende Maßnahmen anderer privater Investoren herausgestellt. Hierzu gehören die Sanierung des Hallenbads durch die Bremer Bäder AG, die Sanierung einer Schule sowie die (geplante) Verlängerung der Straßenbahnlinie 1 durch die Bremer Straßenbahn AG.
- Imagekampagne: Auch wenn der Erfolg noch nicht abschließend beurteilt werden kann, so ist doch bereits ein Rückgang des Wohnungsleerstands festzustellen.

Hemmnisse:

- Geringe Investitionsbereitschaft einer Private-Equity-Gesellschaft, die im Besitz eines Wohnblocks ist.
- Die hohen unrentierlichen Kosten wirken sich investitionshemmend auf private Investoren aus.
- Die Handlungsfähigkeit der Kommune im Rahmen von Zwangsversteigerungsverfahren ist eingeschränkt, da der Zuschlag nicht zum Verkehrswert, sondern auf Grundlage von Geboten erfolgt.
- Als besonders problematisch stellen sich die großzügigen Wohnungszuschnitte in Tenever dar, die vielfach zu Flächenüberschreitungen (Wohnfläche pro Mieter) oder Unterbelegungen (Zimmerzahl pro Haushalt) für Leistungsempfänger von Hartz IV führen. Als Grund hierfür sind die geänderten Regelungen der Sozialgesetzgebung (SGB II) seit dem 1.1.2005 anzusehen.

Bewertung aus ökonomischer Sicht: Eigentlich hätte ein Komplettückbau der Siedlung erfolgen müssen, der Stadtumbau in der jetzigen Form ist aus politischen und sozialen Gründen erfolgt. Damit hätte allerdings lediglich eine Verlagerung der Probleme stattgefunden.

Was wäre in Bezug auf das städtebauliche Instrumentarium zu verbessern?

Eine Vereinfachung der städtebaulichen Gebote nach den §§ 175ff. BauGB könnte dazu führen, unterlassene Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zu befördern sowie den Rückbau bei jahrelangem strukturellen Leerstand herbeizuführen.

5. Finanzierung und Förderung des Stadtumbaus

Inwieweit beteiligen sich private Akteure an der Finanzierung von Stadtumbaumaßnahmen? Wie hoch sind die Kosten für die einzelnen Maßnahmen (insbesondere Rückbaukosten)?

- Gesamtkosten ca. 72 Mio. Euro, davon kommunale Mittel: ca. 30 Mio. Euro, private Mittel ca. 40 Mio. Euro.
- Finanzierung: Kommunale Haushaltsmittel der Freien Hansestadt Bremen: Aufwendung der unrentierlichen Kosten (z.B. Erwerb der zum Rückbau vorgesehenen Grundstücke, Rückbau); private Mittel der GEWOBA (Kosten für den Erwerb der zu modernisierenden Wohnungen und Modernisierung).

- Es sind in OTe keine *Teilrückbaumaßnahmen* erfolgt, da dieser Rückbau wesentlich kostenintensiver wäre (Grund: der im Vergleich zur „ostdeutschen Platte“ anderen Bauweise).

Weitere Kosten des Stadtumbaus (nicht-investive Maßnahmen):

- Projektforschung: 50.000 Euro
- Gutachten, inkl. Städtebauliches Entwicklungskonzept: 240.000 Euro
- Öffentlichkeitsarbeit, Imagekampagne: 770.000 Euro
- Prozess-/Projektsteuerung, Architektenhonorare: ca. 7 Mio. Euro
- Umzugsmanagement: 860.000 Euro

Welche Förderprogramme kommen bzw. kamen in OTe zum Einsatz?

- Förderprogramm „Nachbesserung von Großsiedlungen des Sozialen Wohnungsbaus“ (seit 1989).
- Pilotprojekt der EU „Regionale Entwicklungsagentur Tenever (REAG) von 1992 bis 1996.
- Wohnen in Nachbarschaften (WiN) – Stadtteile für die Zukunft entwickeln (seit 1999): Wohnen in Nachbarschaften ist ein Bremer Senatsprogramm durch das seit 1998 in zehn Bremer Quartieren innovative, integrative und nachhaltige Projekte gefördert werden können.
- Programmgebiet der Sozialen Stadt (seit 1999).

Anhang A.3: GELSENKIRCHEN

I Datum und Ort

27. März 2007, 10:00 bis 12:00 Uhr und 6. November 2007, 13:00 bis 15:00 Uhr in Gelsenkirchen (ca. 268.100 Einwohner,⁶ Nordrhein-Westfalen)

II Gesprächsteilnehmer

- *Frank Friesecke* (Universität Bonn)
- *Stephan Kemper* (Leiter Stadtumbaubüro Gelsenkirchen, Referat Stadtplanung der Stadt Gelsenkirchen)

III Themenkomplexe, Leitfragen und Gesprächsnotizen

1. Ausgangslage und aktueller Stand des Stadtumbaus in Gelsenkirchen

Welche besonderen städtebaulichen Herausforderungen stellen sich in Gelsenkirchen?

- Kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang (in den 1960er Jahren lag die Einwohnerzahl bei knapp 400.000),
- dauerhaftes Überangebot baulicher Anlagen,
- hoher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund,
- hohe Arbeitslosigkeit.

Welche Strategien und Maßnahmen werden im Rahmen des Stadtumbaus verfolgt?

- Nachfrageorientierte Qualitätsverbesserung im Bestand in Kombination mit der Konsolidierung des Wohnungsmarktes durch Rückbau nicht zukunftsfähiger Bestände;
- Aufwertung der langfristig zu erhaltenden Stadtquartiere und Wohnungsbestände und Stabilisierung innerstädtischer Altbaubestände;
- Anpassung der sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktur an die veränderten Bedarfe;
- räumliche Steuerung der Neubauentwicklung auf innerstädtische Brachflächen;
- Zwischennutzung von Flächen, die perspektivisch einer neuen Nutzung zugänglich sind.

Die Impulsprojekte im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West konzentrieren sich auf zwei räumliche Teilbereiche:

⁶ Angaben gemäß *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 38 (Stand der Einwohnerzahl: 31.12.2005).

- 1) Gelsenkirchen-City: Neu- und Umgestaltung von Innenhöfen, Anpassung bestehender Bausubstanz, Freiflächenentwicklung, Leerstandsmanagement Einzelhandel, Modernisierung und Umnutzung von Einzelhandels- und Büroflächen, Neugestaltung und Aufwertung von öffentlichen Plätzen und Straßen;
- 2) Erweiterter City-Bereich:
 - a. Entwicklungsbereich Güterbahnhof Schalke-Süd: Erarbeitung und bauliche Umsetzung eines Zwischennutzungskonzeptes
 - b. Wohnsiedlung Tossehof: Durchführung von Aufwertungsmaßnahmen, sozialraumorientierten Hilfen, baulich-energetischen Verbesserungen, Rückbau von Wohnungsbeständen.

2. Städtebauliches Instrumentarium im Rahmen des Stadtumbaus

Welche städtebaulichen Instrumente und Verfahren für den Stadtumbau kommen in Gelsenkirchen zum Einsatz?

- Städtebauliches Entwicklungskonzept mit Stand vom 24. Juli 2003 (Leitplan) und 1. Juli 2004 (Maßnahmenprogramm Stadtumbau West)
- Städtebauliche Sanierungsgebiete
- Städtebauliche Entwicklungsbereiche
- Gebiete der Sozialen Stadt
- Erhaltungsgebiete
- Städtebauliche Verträge

Wurden Stadtumbaugebiete gem. § 171b BauGB festgelegt?

Ja, durch einfachen Beschluss der Gemeinde (City, Güterbahnhof, Tossehof).

Kommen in Gelsenkirchen städtebauliche Verträge bzw. Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB zur Anwendung?

- Zwischennutzungsvertrag,
- Rahmenvertrag (zur Erstellung von Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzepten),
- Kooperationsvereinbarung zum Rückbauprojekt Tossehof,
- Vertrag zum Baumschnitt in der Bahnhofsstraße,
- Kooperationsvertrag mit der SIG (Standort- und Immobilienmanagement Gelsenkirchen-City GmbH & Co. KG).⁷

3. Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums

Welche Strategien, Maßnahmen und Instrumente für den Stadtumbau können als besonders erfolgreich angesehen werden, wo liegen noch Schwierigkeiten und Hemmnisse?

Allgemein: Die seit 2005 angelaufenen Stadtumbauaßnahmen haben zu einer spürbaren Stabilisierung und Aufwertung der Innenstadt geführt.

Erfolgsfaktoren:

- Gründung der Standort- und Immobilienmanagement GE-City GmbH (SIG); Gesellschafter: Freundlieb Immobilien Management GmbH, Sparkasse, Volksbank, Stadtmarketinggesellschaft; Aufgaben: Standortmarketing für die Innenstadt, Unterstützung von Investoren, inkl. Investorensuche, Entwicklung von Strategien und Impulsprojekten, Managementaufgaben -> insgesamt ist die Laufzeit allerdings als zu kurz anzusehen, um eine abschließende Beurteilung vornehmen zu können;
- Aufbau einer funktionierenden Organisationsstruktur für den Stadtumbau;⁸
- Einsatz informeller Planungen (u.a. Leitplan City, Einzelhandelsgutachten, Gutachten zur Wertentwicklung);
- Initiierung von Standortgemeinschaften (Hauptstraße, Arminstraße) mit der Perspektive, formelle ISG's nach ISG-Gesetz NRW zu gründen.

⁷ Vgl. hierzu auch <http://www.sig-ge.de/>.

⁸ Vgl. http://stadtplanung.gelsenkirchen.de/05_Stadterneuerung/Stadtumbau_GelsenkirchenCity/stadtumbau_organisation.asp.

Hemmnisse:

- Fehlende bzw. zögerliche Beteiligung der Eigentümer von Wohnungsbeständen und der Finanzwirtschaft am Stadtumbau,
- städtebauliche Gebote nicht zielführend, da die bei den knappen finanziellen Ressourcen der Stadt kaum zum Einsatz kommen werden,
- in Bezug auf die Förderung und Finanzierung: vgl. Punkt 4.

4. Finanzierung und Förderung des Stadtumbaus

Welche kommunalen Förderprogramme kommen zusätzlich zu der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz?

Einrichtung von kommunalen Förderprogrammen zur Verbesserung des Gebäudebestandes:⁹

- Haus- und Hofflächenprogramm,
- Modernisierungsprogramm für Einzelhandels- und Gewerbeimmobilien.

Welche Probleme traten in Zusammenhang mit der Förderung und Finanzierung des Stadtumbaus auf, was wäre zu verbessern?

- In seltenen Fällen haben sich Eigentümer Fördermittel bedient, auf die sie nicht angewiesen waren, so dass die Maßnahme also auch ohne den Einsatz öffentlicher Mittel hätte durchgeführt werden können -> fehlende Regelungsmöglichkeit in den Stadterneuerungsrichtlinien NW.
- Die jährliche Bewilligungspraxis bzw. sich daraus ergebende Notwendigkeit, die Förderanträge jährlich zu stellen, stellt einen hohen bürokratischen Aufwand dar und erschwert die Projektbearbeitung.
- Generelles Problem bei der Finanzierung von Stadtumbaumaßnahmen: Geld für eigene Modernisierungen ist vorhanden, für den öffentlichen Raum wird es aber von den privaten Eigentümern nur sehr zögerlich bereitgestellt (z.B. im Rahmen von Beleuchtung, Baumbeschneidungen etc.). Fehlende Verantwortung des Einzelnen für den Gesamtstandort/das Quartier, wenig Eigeninitiative.

Anhang A.4: SALZGITTER**I Datum und Ort**

6. August 2007, 10:00 bis 18:00 Uhr in Salzgitter, inkl. Gebietsbesichtigung (ca. 107.700 Einwohner,¹⁰ Niedersachsen)

II Gesprächsteilnehmer

- *Theo Kötter, Frank Friesecke* (Universität Bonn)
- *Fritz Schmoll genannt Eisenwerth* (FHW Berlin)
- *Günter Klatt* (Referat Stadtumbau und Soziale Stadt, Stadt Salzgitter)
- anwesend im Seeviertel: *Martin Streppel* (Geschäftsführer von Munte Immobilien GmbH & Co KG), *Sabine Naats* (Sozialarbeiterin, Leiterin des Seevierteltreffs), *Susanne Goronzi* (Referat Soziale Stadt und Sanierung, Stadt Salzgitter)

III Themenkomplexe, Leitfragen und Gesprächsnotizen**1. Ausgangslage und aktueller Stand des Stadtumbaus in Salzgitter**

Welche besonderen städtebaulichen Herausforderungen stellen sich in Salzgitter?

- Polyzentrische Stadt mit 31 Stadtteilen
- Bevölkerungsverluste, allein 6,5% zwischen 1995 und 2003

⁹ Vgl. hierzu ausf. Abschnitt 4.3.3.4.

¹⁰ Angaben gemäß *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 39 (Stand der Einwohnerzahl: 31.12.2005).

Welche Strategien und Maßnahmen werden im Rahmen des Stadtumbaus verfolgt?

Grundlage: Integriertes Stadtentwicklungs- und Handlungskonzept (ISEK) der Stadt Salzgitter (2004)¹¹

Impulsprojekt im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West:

- Seeviertel (SZ-Lebenstedt) – Investitionsvorranggebiet 1: Entgegenwirken des Wohnungsleerstands durch Rückbau und Qualifizierung des Wohnungsbestands, Rückbau von zwei Hochhäusern mit je 48 WE (erfolgt), Umbau und Umnutzung eines Einkaufszentrum (teilweise erfolgt), Bau Seevierteltreff (erfolgt), Neubau Quartierspark „Seeviertel“ (erfolgt).

Weitere Stadtumbauschwerpunkte:

- Fredenberg (SZ-Lebenstedt) – Investitionsvorranggebiet 2: Bewohnerbeteiligung mit dem Fokus auf kurzfristig umzusetzende Projekte durch direkte Ansprache, Sanierung und Attraktivierung des Einkaufszentrum Fredenberg, trotz vielfältiger Eigentumsverhältnisse.
- Ost- und Westsiedlung (SZ-Bad) - Investitionsvorranggebiet 3: Strategie: Attraktivierung des Wohnstandortes für junge Familien; Konkrete Maßnahmen: Errichtung Stadtteilbüro Martin-Luther-Platz, bauliche Maßnahmen sind bisher noch nicht erfolgt: Scheitern des Projektes „Wohnen am Klangwäldchen“, Problem Denkmalschutz (Ensembleschutz der Siedlung).
- Steterburg (SZ-Thiede) - Investitionsvorranggebiet 4: Nutzung der Lagegunst als Wohnstandort, Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an Bauland, Neubaugebiete, Rückbaumaßnahmen in Steterburg, Umbau der Mehrfamilienhäuser zu Einfamilienhäuser, Wohnungszusammenlegungen.

2. Steuerung des Stadtumbauprozesses, inkl. Strategien und Maßnahmen

Welche Rolle spielen die Wohnungsunternehmen bzw. Private-Equity-Fonds beim Stadtumbau in Salzgitter?

Im Rahmen der Sanierungsmaßnahmen konnte bisher nur eine Zusammenarbeit mit den bereitwilligen Wohnungsunternehmen und Eigentümern erfolgen. Das größte Portfolio, ca. 13.500 WE der Wohnungs AG/ Preussag Immobilien (PSI) ist inzwischen an z.T. internationale Eigentümer verteilt und verkauft.

Inwieweit wurden die Öffentlichkeit und Wohnungswirtschaft beim Erarbeitungsverfahren des ISEK miteinbezogen? Ist eine interkommunale Abstimmung erfolgt?

Es gab einen Arbeitskreis Wohnungswirtschaft, eine interkommunale Abstimmung erfolgte nicht.

Wie ist der derzeitige Umsetzungsstand in den Schwerpunkt- und Investitionsvorranggebieten? Welche Maßnahmen sind bisher durchgeführt worden?

Es wurde als „Stadtumbau“ bisher das Pilotprojekt Seeviertel durchgeführt. Das Wohnbaulandprogramm wurde wieder aufgehoben.

Welche grundsätzlichen Probleme ergeben sich im Rahmen der Prozesssteuerung des Stadtumbaus in Salzgitter?

Größtes Problem der Stadt ist der politische Partikularismus aufgrund seiner städtebaulichen Struktur eines Landkreises.

Welche Strategien und Maßnahmen können als besonders erfolgreich angesehen werden, wo liegen noch Schwierigkeiten und Hemmnisse?

Grundsätzlich hatten und haben die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen in Salzgitter einen hohen Stellenwert. Zwei über fast drei Jahrzehnte laufende Maßnahmen (Altstadtkern SZ-Bad und City/Dorf Lebenstedt) konnten in 2005 und 2006 abgeschlossen werden. „Soziale Stadt Fredenberg“ läuft erfolgreich. Die hauptsächlichsten Schwierigkeiten und Hemmnisse bestehen in der Problematik der Eigentümer, deren Bereitschaft zu sanieren noch nicht eingestuft werden kann.

3. Städtebauliche Instrumente für den Stadtumbau

Welche städtebaulichen Instrumente und Verfahren für den Stadtumbau kommen in Salzgitter zum Einsatz?

- Städtebauliches Instrumentarium: Derzeit laufen zwei städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gem. §§ 136ff. BauGB (Friedenberg und Ost- und Westsiedlung). Fredenberg im vereinfachten Verfahren.
- Umzugsmanagement: Durchführung durch Munte Immobilien inkl. Mieterversammlungen, Einzelge-

¹¹ Vgl. hierzu http://www.salzgitter.de/rathaus/fachdienstuebersicht/stadtplanung/sp_auto_4904.php, auf der das ISEK heruntergeladen werden kann.

- sprächen mit den Mietern. Ein Großteil der Mieter konnte ohne jegliche Kosten zum Umzug bewegt werden. Für andere wurde der Umzug organisiert oder auch die neue Wohnung hergerichtet. Zu einem geringen Umfang mussten Auszugsprämien gezahlt werden.
- Lastenausgleich: Insgesamt ist ein Lastenausgleich zwischen den professionellen Wohnungsanbietern im Seeviertel gescheitert. Der Rückbau erfolgte trotzdem, und zwar aufgrund der bereitgestellten ExWoSt-Mittel.

Wurden Stadtumbaugebiete gemäß § 171b BauGB festgelegt? Falls nein, warum nicht?

Nein bisher nicht, da das Land Niedersachsen sich am Programm Stadtumbau West nicht beteiligt hat.

Welche städtebauliche Verträge/Stadtumbauverträge kommen in Salzgitter zum Einsatz? Wer sind die Vertragspartner und wie sehen die konkreten Vertragsinhalte aus?

Im Seeviertel wurde ein städtebaulicher Vertrag zwischen der Stadt und Munte Immobilien abgeschlossen (Inhalte: Regelungen zur Verwendung von Fördermitteln, des Weiteren: Rückbau, Umzugsmanagement, Planung, Öffentlichkeitsarbeit).

Darüber hinaus: Eigentümersanierungsverträge, Modernisierungs- und Instandsetzungsverträge, Architektenverträge, Verträge zur Ablösung der Ausgleichbetragspflicht, Stadtteilmanagerverträge u.a.m.

Welche städtebaulichen Instrumente für den Stadtumbau haben sich bewährt, welche erweisen sich als unzureichend, welche „neuen“ Steuerungsinstrumente werden benötigt?

Das bestehende Instrumentarium, insbesondere die beiden Sanierungsmaßnahmen, hat sich bisher bewährt, jedoch die Städtebauförderungsrichtlinien sind viel zu bürokratisch (noch schlimmer bei EFRE-Förderung). Benötigt werden funktionsfähige und umsetzbare städtebauliche Gebote (Bau-, Rückbau-, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot), die nicht zu Lasten der öffentlichen Hand gehen.

Darüber hinaus kam das Vorkaufsrecht gem. § 24 BauGB nicht zur Anwendung, da die finanziellen Mittel der Kommune zum Ankauf nicht vorhanden waren.

4. Gesamtstädtische Finanzierungsplanung und Förderung des Stadtumbaus

Inwieweit beteiligen sich private Akteure an der Finanzierung von Stadtumbauaßnahmen?

Ohne private Akteure gibt es in den Sanierungsgesamtmaßnahmen keine Modernisierungs- und Instandsetzungsverträge.

Welche Kostenfaktoren haben sich bisher ergeben (insbesondere Rückbaukosten)?

Unrentierliche Kosten.

Welche kommunalen Förderprogramme kommen zusätzlich zu der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz?

Die Stadt hat (im Städtebau) derzeit keine kommunalen Förderprogramme.

Ist die Finanzierung und Förderung des Stadtumbaus in Salzgitter als ausreichend anzusehen?

Die Finanzierung ist gemäß Sanierungsbedarf nicht ausreichend.

Anhang A.5: VÖLKLINGEN

I Datum und Ort

18. Juli 2007, 14:00 bis 16:00 Uhr in Völklingen (ca. 40.900 Einwohner,¹² Saarland)

II Gesprächsteilnehmer

- *Theo Kötter, Frank Friesecke* (Universität Bonn)
- *Andrea Chlench* (Stadtumbaubeauftragte, Stadtplanungsamt)
- *Ludwin Scherer* (stellv. Amtsleiter, Stadtplanungsamt)

¹² Angaben gemäß *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 39 (Stand der Einwohnerzahl: 31.12.2005).

III Themenkomplexe, Leitfragen und Gesprächsnotizen

1. Ausgangslage und aktueller Stand des Stadtumbaus in Völklingen

Welche besonderen städtebaulichen Herausforderungen stellen sich in Völklingen?

- Schließung des Montanstandortes
- Funktionsverluste der City als Einzelhandels- und Wohnstandort
- Konkurrenzsituation zu Saarlouis und Saarbrücken

Welche Strategien und Maßnahmen werden im Rahmen des Stadtumbaus verfolgt?

Vier Impulsthemen im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West:

- 1) Geschäftsstandort Innenstadt: Abriss, Um- und Wiedernutzung von Gebäuden
 - 2) Gastronomie und Kultur in der Innenstadt: Aufwertungen im öffentlichen Raum
 - 3) Wohnstandort Innenstadt: Umbau- und Rückbaumaßnahmen an/von Wohngebäuden, Aufwertungen im Wohnumfeld
 - 4) Stadtbildprägende Einzelobjekte: Konzepte zur Umnutzung oder zum Rückbau von stadtbildprägenden Großimmobilien
- Planung Adolph-Kolping-Platz: leer stehendes Möbelhaus Storch -> Gutachten, welches dem Gebäude aufgrund seiner Lage keine zukünftigen Marktchancen einräumt; Vorgehensweise: Erwerb des Gebäudes durch die Stadt im Zwangsversteigerungsverfahren (Oktober 2004), Rückbau im Frühjahr 2006, anschließende Zwischennutzung (Beachanlage, Sand, Liegestühle), seit Mai 2007: Gestaltung des neu entstandenen Freiraums, Fertigstellung: voraussichtlich im Spätsommer 2007
 - Nachnutzung Kaufhof-Gebäude: Seit Dezember 2006 ist die Stadt Völklingen Eigentümerin des Kaufhof-Gebäudes. Nachdem eine Machbarkeitstudie die eingeschränkte Rentabilität von Umnutzungsinvestitionen offen gelegt hatte, war der ehemalige Eigentümer bereit, die Immobilie zu einem Preis an die Stadt zu verkaufen, der ca. ein Drittel unter dem Bodenwert liegt. Derzeit prüft die Stadt Rückbau- bzw. Teilrückbauvarianten sowie verschiedene Nutzungsalternativen.
 - Jugendstilhäuser: Neugestaltung, in Umsetzung
 - Imagekampagne: Zur Begleitung der Impulsprojekte hat die Stadt Völklingen eine umfassende Imagekampagne mit neuen Beteiligungsformen für Bürger, Bewohner und Gebäudeeigentümer erarbeitet, um das Thema Stadtumbau und die Vorhaben "in die Köpfe" der Völklinger zu transportieren.

Strategien zur Mobilisierung von privaten Eigentümern:

Zwei Vorgehensweisen im Umgang mit der heterogenen Eigentümerstruktur:

1. Homogenisierung der Eigentümerstruktur durch den Ankauf von Gebäuden und die Umsetzung eines Gesamtkonzeptes
2. Auseinandersetzung mit Einzeleigentümern zur Umsetzung von Programmen

Wie sollen die Eigentümer zu Kooperationen bewegt werden?

- Imagekampagne „Stadtumbau in den Köpfen“
- Gründung von Projekt-AGs als Kommunikationsplattform
- Unterstützung der Stadt bei der Vorbereitung von privaten Stadtumbaumaßnahmen

2. Prozesssteuerung und Organisationsstruktur

Wie erfolgt die Steuerung des Stadtumbauprozesses? Wer sind die beteiligten Akteure an der Projektgesellschaft? Wie sind die Zuständigkeiten geregelt?

Projektsteuerung durch die Stadtentwicklungsgesellschaft Völklingen:¹³

- Gründungsmotivation: eklatante Interessensgegensätze zwischen den öffentlichen Hand und den Bürgern in Bezug auf den Strukturwandel und die Problemwahrnehmung
- Gründung: Juni 2006 nach 1,5-jähriger Vorlaufzeit
- Zielsetzung: Kauf, Entwicklung und Verwaltung von Immobilien in der Innenstadt Völklingens -> aber: Stadtentwicklungsgesellschaft als temporäres Instrument geplant

¹³ Vgl. hierzu auch die Internetseite der Gesellschaft unter <http://www.sev-vk.de/>.

- Rechtsform: GmbH (Anteilseigner: Stadt Völklingen, Stadtwerke Völklingen, Stadtparkasse Völklingen)
- Finanzierung: Beschluss eines Wirtschaftsplans (Sanierung und Verwaltung von 10 Immobilien in 5 Jahren, beginnend mit den Jugendstilhäusern), Kapitalausstattung von 2,5 Mio. Euro
- Funktionsweise und Aufgabenverteilung: Stadt und Stadtwerke sind Hauptakteur, die Stadtparkasse stiller Teilhaber → Gesellschaftsvertrag

3. Städtebauliches Instrumentarium im Rahmen des Stadtumbaus

Welche städtebaulichen Instrumente und Verfahren für den Stadtumbau kommen in Völklingen zum Einsatz?

- Städtebauliches Entwicklungskonzept mit Stand vom 9.8.2007
- Ausweisung eines Sanierungsgebiets im umfassenden Verfahren (Innenstadt) bereits im April 1972.
 - Abrechnung/Abschluss ist noch nicht datiert, Ausgleichsbeträge sollen in naher Zukunft aber ermittelt werden.
 - Die vorzeitige Ausgleichsbetragshebung hat nur einmal stattgefunden, und zwar beim Globus-Warenhaus.
 - Das Casino-Gebäude wurde vorzeitig aus der Sanierung entlassen, was heute als Fehler angesehen wird.
- Es ist geplant, dass Innenstadtdreieck als „Soziale-Stadt-Gebiet“ auszuweisen.

Spezifisches Stadtumbauinstrumentarium: Wurden Stadtumbaugebiete gem. § 171b BauGB festgelegt? Falls nein, warum nicht?

Ja, durch einfachen Beschluss der Gemeinde.

Kommen in Völklingen Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB zur Anwendung?

Gesellschaftsvertrag im Rahmen der Gründung der Stadtentwicklungsgesellschaft, Modernisierungsvereinbarungen. Es wurden bisher keine Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB abgeschlossen (fehlende Notwendigkeit).

4. Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Instrumentariums

Welche Strategien, Maßnahmen und Instrumente für den Stadtumbau können als besonders erfolgreich angesehen werden, wo liegen noch Schwierigkeiten und Hemmnisse?

- Beteiligung:
 - Die derzeitigen Rahmenbedingungen machen private Investitionen in Völklingen zumeist unrentierlich, die Stadt selbst verfügt aber kaum über eigene Flächen in der Innenstadt.
 - Zudem verhindert die heterogene Eigentümerstruktur häufig einen Interessenausgleich.
 - Die Einbindung von Eigentümerverbänden wie Haus & Grund ist bislang im Rahmen des Stadtumbaus nicht erfolgt.
 - Informellen Beteiligungsinstrumenten kommt aufgrund ihrer hohen Flexibilität eine große Bedeutung zu.
- Öffentlichkeitsarbeit: Die breit angelegte Imagekampagne „Stadtumbau in den Köpfen“ mit dem Slogan „Völklingen macht sich auf die Socken“ hat (zu) früh große Hoffnungen geschnürt, die bislang nicht erfüllt werden konnten. Weniger wäre hier mehr gewesen!
- Städtebauliches Instrumentarium:
 - Städtebauliche Gebote wären wünschenswert, kommen aufgrund rechtlicher Hürden allerdings nicht zum Einsatz. -> Ein Eigentümer eines stadtbildprägenden Jugendstilhauses möchte weder kooperieren, noch verkaufen.
 - Der Einsatz von Investorenwettbewerben ist bisher nicht erfolgt, wird aber für sinnvoll erachtet.
 - Die Gründung der Stadtentwicklungsgesellschaft wird als positiv angesehen, auch wenn sie kein Allheilmittel für den Stadtumbau darstellt.
 - Städtebauliche Verträge werden zwar als flexibles Instrument für den Stadtumbau erachtet, scheitern aber oftmals an der fehlenden Konsensbereitschaft der Akteure.
 - In Sanierungsgebieten haben sich die Kaufpreisprüfung sowie das Vorkaufsrecht der Stadt bewährt.

- Zwischennutzungen werden als erfolgreiche Katalysatoren der Stadtentwicklung angesehen und kamen bspw. beim Möbelhaus Storch zum Einsatz.
- Beurteilung der Instrumente insgesamt: Das BauGB-Instrumentarium wird für gut befunden, es fehlen lediglich Zwangsinstrumente in Bezug auf die nicht kooperationswilligen Eigentümer.

5. Finanzierung und Förderung des Stadtumbaus

Welche kommunalen Förderprogramme kommen zusätzlich zu der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz? Ist die Förderung des Stadtumbaus als ausreichend anzusehen? Was wäre zu verbessern?

Kommunales Förderprogramm zur Fassadensanierung von Gebäuden im Stadtumbaugebiet:

- Gefördert werden die Sanierung der Außenfassaden und der Dächer mit einem Zuschuss in Höhe von 50% der förderfähigen Kosten.
- Darüber hinaus wird die Modernisierung der Wohn- und Geschäftsräume mit einer Zuschusshöhe von 20% gefördert.
- Umbau- und Sanierungsmaßnahmen im Außenbereich, wie Abriss von Anbauten, Flächenentsiegelungen und Gestaltung von Terrassen werden mit einem Zuschuss von 50% gefördert.

Bewertung: Trotz der aufgelegten kommunalen Förderprogramme konnten bisher kaum private Investitionen angeregt werden.

Anhang A.6: Verzeichnis weiterer Gesprächspartner

Name, Vorname	Funktion	Datum und Ort	Thema
Arnhold, Stephanie Zapp-Kromholz, Thomas	Abteilung Einkauf, Vivacon AG, Köln Leiter Erbbaurechtskonzepte, Vivacon AG, Köln	17. August 2007 in Köln	Konzepte und Strategien der Wohnungswirtschaft im Stadtumbau
Bernt, Matthias	Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig	10. Mai 2007 in Leipzig	Leistungsfähigkeit des städtebaulichen Instrumentariums für den Stadtumbau
Bode, Volker	Projektleiter bei der DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH	1. Februar 2008 in Bonn	Hoheitliches Instrumentarium im Rahmen des Stadtumbaus
Hartlich, Arved	Technischer Vorstand der Gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaft "Stadt Cottbus" eG	15. Januar 2008 (telefonisch)	Vorteils- und Lastenausgleich
Heckemeier, Gudrun	Stadtverwaltung Bremerhaven	28. und 31. Oktober 2007 (telefonisch/Mail)	Chancen und Hemmnisse der Stadtumbauregelungen
Karsten, Martin	Projektleiter Forschungsagentur Stadtumbau West, Oldenburg	25. Oktober 2007 (telefonisch)	Leistungsfähigkeit des städtebaulichen Instrumentariums für den Stadtumbau
Liebmann, Heike	Leiterin der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Erkner	23. Oktober 2007 in Erkner bei Berlin	Vertragliche Regelungen im Stadtumbau

Anhang B: Schriftliche Expertenbefragung**Anhang B.1: Fragebogen zu den vertraglichen Regelungen im Stadtumbau**

**FRAGEBOGEN ZU DEN VERTRAGLICHEN REGELUNGEN
IM RAHMEN DES STADTUMBAUS****A. Was wir von Ihnen wissen wollen - Erläuterung des Fragebogens**

Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) bzw. Stadtumbauverträge (§ 171c BauGB) dienen der Erfüllung städtebaulicher (stadtumbaubedingter) Aufgaben. Beide Vertragstypen wurden vom Gesetzgeber mit der Zielsetzung eingeführt, das kooperative Handeln zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu stärken. Insbesondere im Rahmen des Stadtumbaus wird durch einvernehmliche Lösungen ein großer Prozessfortschritt erwartet.

Dieser Fragebogen beschäftigt sich mit einer ersten Beurteilung des vertraglichen Instrumentariums für den Stadtumbau, die im Rahmen einer Dissertation an der Universität Bonn durchgeführt wird. Bisher mangelt es hierüber an ganzheitlichen Erkenntnissen und einer umfassenden Überprüfung in der Praxis, wozu der Fragebogen einen Beitrag leisten soll.

Für das Ausfüllen der insgesamt dreizehn Fragen ist mit einem Zeiteinsatz von ca. 15 Minuten zu rechnen.

Sollten Sie Fragen zu einzelnen Punkten oder zur Umfrage an sich haben, wenden Sie sich entweder per E-Mail oder Telefon an:

Dipl.-Ing. Frank Friesecke

Institut für Geodäsie und Geoinformation der Universität Bonn

Professur für Städtebau und Bodenordnung

Nußallee 1

53115 Bonn

Tel.: 0228/73-3707

Fax: 0228/73-3708

E-Mail: friesecke@uni-bonn.de

Web: www.isbk.uni-bonn.de

B. Fragebogen-Datenblatt

Name der den Fragebogen bearbeitenden Person: _____

Funktion und Titel: _____

Name von Unternehmen/Firma/Behörde: _____

Straße und Hausnummer: _____

Postleitzahl und Ort: _____

Telefon: _____

Telefax: _____

E-Mail: _____

Datum des Ausfüllens: _____

C. Die Fragestellungen im Einzelnen

1. Erfolgte in Ihrer Stadt/Gemeinde die **Festlegung eines Stadtumbaugebietes** nach § 171b Abs. 1 BauGB?

- ja, durch einfachen Beschluss der Gemeinde
 ja, inkl. des Erlasses einer Satzung zur Sicherung von Stadtumbau-
 maßnahmen (Stadtumbausatzung) gemäß § 171d BauGB
 nein
 geplant

2. Welche **weiteren Gebiete** sind in ihrer Gemeinde förmlich festgelegt worden?

- städtebauliche Sanierungsgebiete (§ 142 BauGB)
 städtebauliche Entwicklungsbereiche (§ 165 Abs. 3 BauGB)
 Gebiete der Sozialen Stadt (§ 171e Abs. 3 BauGB)
 Erhaltungsgebiete (§ 172 BauGB)

3. Stadtumbauverträge sollen „zur Umsetzung des **städtebaulichen Entwicklungskonzeptes**“ nach § 171b Abs. 2 BauGB dienen. Existiert in ihrer Gemeinde ein solches Konzept als Grundlage für den Stadtumbau?

- ja, und zwar mit Stand vom __ . __ . 200__
 nein
 geplant

4. In welchem Umfang ist in Ihrer Gemeinde der Einsatz des **Stadtumbauvertrags** nach § 171c BauGB¹⁴ im Sinne des konsensualen Zusammenwirkens bei Stadtumbaumaßnahmen erfolgt oder geplant?

Einsatz in 1-5 Fällen erfolgt	<input type="checkbox"/>
Einsatz in > 5 Fällen erfolgt	<input type="checkbox"/>
Einsatz bisher nicht erfolgt, aber geplant	<input type="checkbox"/>
Einsatz weder erfolgt, noch geplant	<input type="checkbox"/>

¹⁴ Vgl. zu den möglichen Vertragsinhalten Frage 5.

5. Wer sind die **Vertragspartner** der Gemeinde? Mehrfachnennungen sind möglich.

- Wohnungsunternehmen/-genossenschaften
- Versorgungsunternehmen
- sonstige private Investoren
- private Grundstückseigentümer
- Wohnungseigentümer nach dem WEG¹⁵
- sonstige Beteiligte, und zwar: _____

6. Sofern der Einsatz erfolgt ist, worin bestanden die wesentlichen **Vertragsgegenstände** beim Stadtbauvertrag? Mehrfachnennungen sind möglich. Bitte geben Sie auch an, welche Bedeutung Sie dem jeweiligen Vertragsgegenstand in Bezug auf eine erfolgreiche Umsetzung des Stadtbbaus beimessen.

Vertragsgegenstand	Vertragsabschluss		Bedeutung für den Stadtumbau		
	erfolgt	geplant	gering	mittel	hoch
<i>Rückbauvertrag nach § 171 c Satz 2 Nr. 1 BauGB:</i> Rückbau von baulichen Anlagen einschließlich Kostentragung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Planungsschadensvertrag nach § 171 c Satz 2 Nr. 2 BauGB:</i> Verzicht auf die Ausübung von Planungsschadensansprüchen nach den §§ 39 bis 44 BauGB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Lastenausgleichsvertrag nach § 171 c Satz 2 Nr. 3 BauGB:</i> Ausgleich von Lasten zwischen den beteiligten Eigentümern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Zwischennutzungsvertrag (Gestattungsvereinbarung):</i> Schaffung von temporären Freiflächennutzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Rahmenvertrag:</i> Erstellung von Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzepten unter Mitwirkung der Wohnungsunternehmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertrag im Rahmen der <i>Sozialen Stadt</i> nach § 171e Abs. 5 Satz 4 BauGB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weitere Vertragsgegenstände:					
▪ Regelung von Ausschlussnutzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
▪ Verzicht auf Ausübung von Baurecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
▪ Bereitstellung von Ersatzbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
▪ Übertragung der Aufstellung eines Sozialplans an „einen anderen“	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
▪ _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
▪ _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
▪ _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹⁵ Wohnungseigentumsgesetz (WEG): Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht vom 15. März 1951.

7. In welchen **Gebietstypen** kommen die Verträge überwiegend zum Einsatz? Mehrfachnennungen sind möglich.

Differenzierung nach Baualter		Differenzierung nach Stadtumbaugebiet	
Gründerzeitquartier (bis 1918)	<input type="checkbox"/>	Erhaltungsgebiet (einschl. Innenstadt)	<input type="checkbox"/>
Siedlung der 1920/1930er Jahre	<input type="checkbox"/>	Umstrukturierungsgebiet	<input type="checkbox"/>
Siedlung der 1940/1950er Jahre	<input type="checkbox"/>	Neuentwicklungsgebiet (einschl. großflächige Brachen)	<input type="checkbox"/>
Großwohnsiedlung (ab 1960er Jahre)	<input type="checkbox"/>	Rückbau- und Renaturierungsgebiet	<input type="checkbox"/>

8. Welche **weiteren Vertragsmöglichkeiten** werden von Ihrer Gemeinde genutzt?

- Kooperationsvereinbarung¹⁶
 förderrechtlicher Vertrag¹⁷
 Gesellschaftsvertrag¹⁸
 sonstige, und zwar: _____

9. a) Haben sich bisher Probleme bei Vertragsverhandlungen und im Vertragsverhältnis (sog. **Leistungsstörungen**) ergeben?

- ja, auf Seiten der Stadt/Gemeinde, und zwar:

 ja, auf Seiten deren Vertragspartner, und zwar:

 nein

Falls Sie die letzte Frage mit „ja“ beantwortet haben:

b) Wann sind die Probleme/Leistungsstörungen aufgetreten?

- vor Vertragsabschluss
 nach Vertragsabschluss (z.B. durch finanziellen Engpass des Investors)

¹⁶ Z.B. im Rahmen der Wirtschaftsförderung zwischen der Stadt und dem örtlichen Stadtmarketingverein oder zur Entwicklung und Umsetzung beispielhafter Lösungen im Stadtumbau.

¹⁷ Z.B. zwischen einem Grundstückseigentümer und der Stadt mit dem Vertragsinhalt, dass sich der Eigentümer im Gegenzug für die Gewährung von Fördermitteln zu bestimmten Handlungen/Unterlassungen verpflichten muss.

¹⁸ Z.B. im Zusammenhang mit der Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft, deren Aufgabe in der Sanierung und Verwaltung von erhaltenswerten, denkmalgeschützten Gebäuden besteht.

10. Worin liegen Ihrer Meinung nach die **Hauptgründe für die fehlende (geringe) Anwendung** von Stadtumbauverträgen bzw. dem Scheitern von Vertragsverhandlungen? Mehrfachnennungen sind möglich.

Grund	Bitte ankreuzen
keine Erforderlichkeit	<input type="checkbox"/>
fehlende Erfahrung	<input type="checkbox"/>
rechtliche Schwierigkeiten	<input type="checkbox"/>
mangelnde Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer, Wohnungsunternehmen etc.	<input type="checkbox"/>
divergierende Interessenlagen unter den beteiligten Grundstückseigentümern	<input type="checkbox"/>
andere Gründe, und zwar: _____ _____ _____	<input type="checkbox"/>

11. Was stellen Ihrer Meinung nach **Erfolgsfaktoren** dar, welche die Umsetzung des Stadtumbaus im Konsens begünstigen? Mehrfachnennungen sind möglich.

- geringe Anzahl an Eigentümern (z.B. in Großwohnsiedlungen)
- bereits bestehende Kooperationen/Netzwerke vor Ort
- Eignung des Vertrags für atypische/besondere Probleme
- andere Gründe, und zwar:

12. Welche Rahmenbedingungen wirken sich Ihres Erachtens auf einen Vertragsabschluss besonders **hinderlich** aus? Mehrfachnennungen sind möglich.

- große Anzahl an Eigentümern (z.B. in Altstadtquartieren)
- heterogene Eigentümerstrukturen
- ein zu detailliertes Stadtentwicklungskonzept, welches für Lastenausgleichslösungen keinen Raum mehr lässt
- Gefahr von Steuerungsverlusten durch konsensuales Handeln auf Seiten der Gemeinde
- andere Gründe, und zwar:

13. Wie beurteilen Sie insgesamt die **Erfolgschancen städtebaulicher Verträge** im Stadtumbau?

- gering im Vergleich zu hoheitlichen Instrumenten¹⁹
 sinnvoll nur in Ergänzung der hoheitlichen Instrumente
 hoch
 weiterer Kommentar:

Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe!

D. Zurücksendung des Fragebogens und Datenschutz

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum **28. November 2007** per Fax, Post oder E-Mail an unten genannte Anschrift. Ich danke Ihnen für die erteilten Auskünfte und werde Sie über die Auswertung baldmöglichst informieren. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse wird nur bei voriger Zustimmung Ihrerseits erfolgen. Die erhobenen Daten werden nicht an Dritte weitergegeben.

Dipl.-Ing. Frank Friesecke
Institut für Geodäsie und Geoinformation der Universität Bonn
Professur für Städtebau und Bodenordnung
Nußallee 1
53115 Bonn
E-Mail: friesecke@uni-bonn.de

¹⁹ Zu den hoheitlichen Instrumenten, die auch im Rahmen des Stadtumbaus zum Einsatz kommen können, zählt insbesondere die Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136ff. BauGB.

Anhang B.2: Auswertung der schriftlichen Befragung

A) Rücklauf der Befragung in Form eines Fragebogens:

Versand des Fragebogens: 5./6. November 2007.

Bearbeitungsfrist: 28. November 2007.

Rücklauf berücksichtigt bis: 21. Dezember 2007.

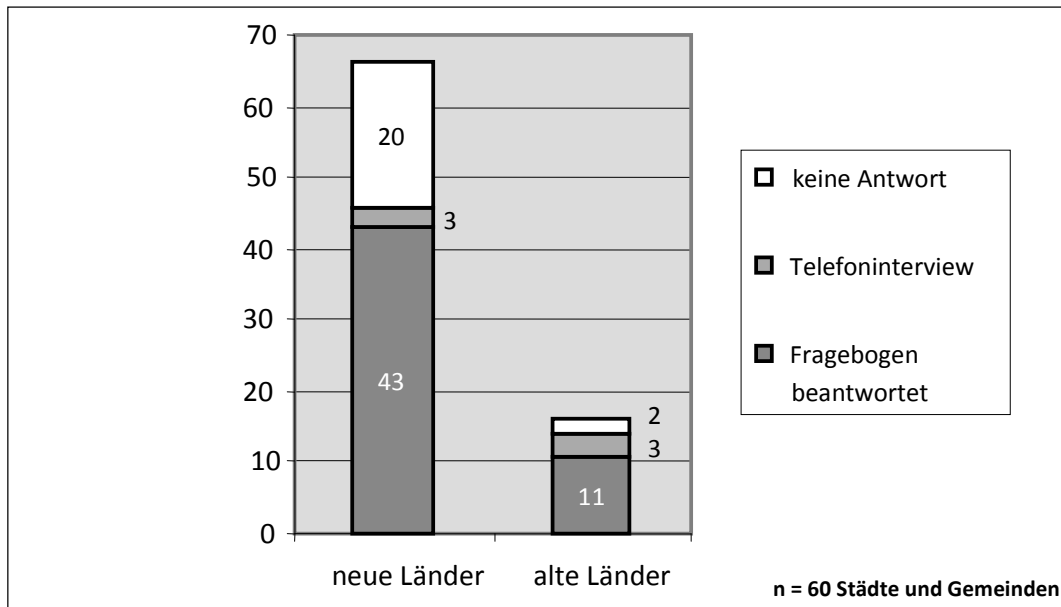


Abbildung B.2: Rücklauf der schriftlichen Befragung.

Teilnehmende Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern:

Altenburg (TH), Apolda (TH), Artern (TH), Aschersleben (SA), Brandenburg (Havel) (BB), Burgstädt (SN), Calau (BB), Chemnitz (SN), Cottbus (BB), Döbeln (SN), Eisenhüttenstadt (BB), Erfurt (TH), Flöha (SN), Frankenberg (SN), Freital (SN), Gößnitz (TH), Greifswald (MV), Großenhain (SN), Güstrow (MV), Haldensleben (SA), Heidenau (SN), Hermsdorf (TH), Königstein (SN), Köthen (SA), Kyritz (BB), Luckenwalde (BB), Meerane (SN), Neukieritzsch (SN), Nordhausen (TH), Pegau (SN), Premnitz (BB), Rathenow (BB), Rochlitz (SN), Rodewisch (SN), Rosswein (SN), Rostock (MV), Schkeuditz (SN), Schwedt/Oder (BB), Spremberg (BB), Stavenhagen (MV), Werdau (SN), Zittau (SN), Zschopau (SN).

Teilnehmende Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern:

Albstadt (BW), Borken (HE), Bremen (HB), Bremerhaven (HB), Gelsenkirchen (NW), Pirmasens (RP), Salzgitter (NS), Selb (BY), Völklingen (SL), Wildflecken (BY), Wilhelmshaven (SH).

Mit sechs Städten wurden Telefoninterviews durchgeführt, die allesamt ergaben, dass vor Ort keine städtebaulichen Verträge zur Anwendung kommen:

Neue Bundesländer: Halberstadt (SA), Riesa (SN), Schwerin (MV);

Alte Bundesländer: Essen (NW), Lübeck (SH), Oer-Erkenschwick (NW).

Die im Folgenden kursiv dargestellten Texte stellen zusätzliche Bemerkungen dar oder entsprechen den Angaben einzelner Städte und Gemeinden, die den Originalfragebögen entnommen wurden.

B) Die Beantwortung der Fragen im Einzelnen:

1. Erfolgte in Ihrer Stadt/Gemeinde die Festlegung eines Stadtumbaugebietes nach § 171b Abs. 1 BauGB?

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 42$	$n_{west} = 11$	$n_{ges} = 53$
ja, durch einfachen Beschluss der Gemeinde	40	5	45
ja, inkl. des Erlasses einer Satzung zur Sicherung von Stadtumbaumaßnahmen (Stadtumbausatzung) gemäß § 171d BauGB	1	0	1
nein	1	4	5
geplant	0	3	3

2. Welche weiteren Gebiete sind in ihrer Gemeinde förmlich festgelegt worden?

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 43$	$n_{west} = 11$	$n_{ges} = 54$
städtebauliche Sanierungsgebiete (§ 142 BauGB)	43	9	52
städtebauliche Entwicklungsbereiche (§ 165 Abs. 3 BauGB)	3	3	6
Gebiete der Sozialen Stadt (§ 171e Abs. 3 BauGB)	9	5	14
Erhaltungsgebiete (§ 172 BauGB)	26	2	28

3. Stadtumbauverträge sollen „zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes“ nach § 171b Abs. 2 BauGB dienen. Existiert in ihrer Gemeinde ein solches Konzept als Grundlage für den Stadtumbau?

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 42$	$n_{west} = 10$	$n_{ges} = 52$
ja	41	9	50
nein	1	0	1
geplant	0	1	1

Bemerk.: In einer Stadt in den alten Bundesländern wurde kein Kreuz gemacht, da in diesem Fall kein gesamtstädtisches Konzept, sondern nur ein Konzept für das konkrete Stadtumbaugebiet vorlag.

4. In welchem Umfang ist in Ihrer Gemeinde der Einsatz des Stadtumbauvertrags nach § 171c BauGB im Sinne des konsensualen Zusammenwirkens bei Stadtumbaumaßnahmen erfolgt oder geplant?

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 40$	$n_{west} = 11$	$n_{ges} = 51$
Einsatz in 1-5 Fällen erfolgt	9	5	14
Einsatz in > 5 Fällen erfolgt	23	2	25
Einsatz bisher nicht erfolgt, aber geplant	1	3	4
Einsatz weder erfolgt, noch geplant	7	1	8

5. Wer sind die Vertragspartner der Gemeinde? Mehrfachnennungen sind möglich.

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 39$	$n_{west} = 8$	$n_{ges} = 47$
Wohnungsunternehmen/-genossenschaften	38	6	44
Versorgungsunternehmen	8	0	8
sonstige private Investoren	7	1	8
private Grundstückseigentümer	18	2	20
Wohnungseigentümer nach dem WEG	1	0	1
sonstige Beteiligte, und zwar u.a.:			
▪ <i>Bund</i>	0	1	1
▪ <i>Stadt als Eigentümerin</i>	2	0	2
▪ <i>Stadtentwicklungsgesellschaft</i>	0	2	2
▪ <i>Nutzer bei Zwischennutzungen</i>	1	0	1
▪ <i>Landratsamt</i>	1	0	1

6. Sofern der Einsatz erfolgt ist, worin bestanden die wesentlichen Vertragsgegenstände beim Stadtumbauvertrag? Mehrfachnennungen sind möglich.

	Neue Länder		Alte Länder		Gesamt	
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 34$		$n_{west} = 8$		$n_{ges} = 42$	
	erfolgt	geplant	erfolgt	geplant	erfolgt	geplant
Rückbauvertrag	33	1	4	1	37	2
Planungsschadensvertrag	9	2	0	0	9	2
Lastenausgleichsvertrag	1	1	0	1	1	2
Zwischennutzungsvertrag	6	4	1	1	7	5
Rahmenvertrag	12	2	1	0	13	2
Vertrag im Rahmen der Sozialen Stadt	3	1	2	0	5	1
Regelung von Ausschlussnutzungen	4	3	0	0	4	3
Verzicht auf Ausübung von Baurecht	8	2	0	0	8	2
Bereitstellung von Ersatzbauland	0	0	0	0	0	0
Übertragung der Aufstellung eines Sozialplans an „einen anderen“	1	0	0	0	1	0
Sonstige, davon u.a.						
▪ <i>Modernisierungsvereinbarungen</i>	2	0	2	0	4	0
▪ <i>Vertrag bzgl. Entsorgungsleitungen</i>	1	0	0	0	1	0
▪ <i>Sicherungsvertrag Bausubstanz</i>	1	0	0	0	1	0

Bitte geben Sie auch an, welche Bedeutung Sie dem jeweiligen Vertragsgegenstand in Bezug auf eine erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus beimessen (g = gering, m = mittel, h = hoch)

	Neue Länder			Alte Länder			Gesamt		
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 34$			$n_{west} = 8$			$n_{ges} = 42$		
	g	m	h	g	m	h	g	m	h
Rückbauvertrag	0	4	27	0	1	4	0	5	31
Planungsschadensvertrag	1	1	9	1	0	0	2	1	9
Lastenausgleichsvertrag	1	1	2	1	0	1	2	1	3
Zwischennutzungsvertrag	1	5	6	0	2	1	1	7	7
Rahmenvertrag	0	2	12	0	1	1	0	3	13
Vertrag im Rahmen der Sozialen Stadt	1	0	5	0	1	1	1	1	6
Regelung von Ausschlussnutzungen	0	3	4	0	1	0	0	4	4

Beantwortung erfolgt	Neue Länder			Alte Länder			Gesamt		
	$n_{ost} = 34$			$n_{west} = 8$			$n_{ges} = 42$		
	g	m	h	g	m	h	g	m	h
Verzicht auf Ausübung von Baurecht	0	5	5	0	1	0	0	6	5
Bereitstellung von Ersatzbauland	2	1	0	0	0	1	2	1	1
Übertragung der Aufstellung eines Sozialplans an „einen anderen“	1	2	0	1	0	0	2	2	0
Sonstige, davon u.a. ▪ <i>Modernisierungsvereinbarungen</i>	0	0	1	0	0	2	0	0	3

7. In welchen Gebietstypen kommen die Verträge überwiegend zum Einsatz? Mehrfachnennungen sind möglich.

Beantwortung erfolgt	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
	$n_{ost} = 36$	$n_{west} = 8$	$n_{ges} = 44$
Differenzierung nach Baualter:			
Gründerzeitquartier (bis 1918)	15	1	16
Siedlung der 1920/1930er Jahre	0	4	4
Siedlung der 1940/1950er Jahre	6	0	6
Großwohnsiedlung (ab 1960er Jahre)	30	5	35
Differenzierung nach Stadtumbaugebiet:			
Erhaltungsgebiet (einschl. Innenstadt)	15	2	17
Umstrukturierungsgebiet	12	2	14
Neuentwicklungsgebiet (einschl. großflächige Brachen)	0	3	3
Rückbau- und Renaturierungsgebiet	19	4	23

8. Welche weiteren Vertragsmöglichkeiten werden von Ihrer Gemeinde genutzt?

Beantwortung erfolgt	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
	$n_{ost} = 41$	$n_{west} = 9$	$n_{ges} = 50$
Kooperationsvereinbarung	3	4	7
förderrechtlicher Vertrag	30	4	34
Gesellschaftsvertrag	1	4	5
sonstige, und zwar u.a.:			
▪ <i>Verträge im Rahmen von PPP-Projekten</i>	0	1	1
▪ <i>Verträge über die Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen</i>	1	1	2
▪ <i>Verträge zur Umsetzung von Maßnahmen im Entwicklungsbereich</i>	0	1	1

9. a) Haben sich bisher Probleme bei Vertragsverhandlungen und im Vertragsverhältnis (sog. Leistungsstörungen) ergeben?

Beantwortung erfolgt	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
	$n_{ost} = 40$	$n_{west} = 9$	$n_{ges} = 49$
ja, auf Seiten der Stadt/Gemeinde, und zwar u.a.:	2	0	2
▪ <i>Stadt beabsichtigt mehr Wohnblöcke zurückzubauen</i>			

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 40$	$n_{west} = 9$	$n_{ges} = 49$
ja, auf Seiten der Vertragspartner, und zwar u.a.:	8	0	8
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verzögerung von Maßnahmen ▪ Weiterverkauf der Immobilie ▪ Wohnungsunternehmen erfüllt nicht alle städtebaulichen Vorgaben der Kommune ▪ Wohnungsunternehmen möchten Bestand erhalten ▪ eingeschränkte Bereitschaft zur Akzeptanz von Eigenleistungen (z.B. im Rahmen von Rückbauverträgen) ▪ Umsetzung Nachnutzung, Bauverpflichtungen, unzureichende Restriktionen 			
nein	32	9	41

Bemerk.: In zwei Städten haben sich Leistungsstörungen auf beiden Seiten ergeben.

Falls Sie die letzte Frage mit „ja“ beantwortet haben:

b) Wann sind die Probleme/Leistungsstörungen aufgetreten?

<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = n_{ges} = 7$
vor Vertragsabschluss	5
nach Vertragsabschluss	3

Bemerk.: In einer Stadt haben sich Leistungsstörungen vor und nach Vertragsabschluss ergeben.

10. Worin liegen Ihrer Meinung nach die Hauptgründe für die fehlende (geringe) Anwendung von Stadtumbauverträgen bzw. dem Scheitern von Vertragsverhandlungen? Mehrfachnennungen sind möglich.

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 32$	$n_{west} = 9$	$n_{ges} = 41$
keine Erforderlichkeit	12	2	14
fehlende Erfahrung	5	3	8
rechtliche Schwierigkeiten	9	2	11
mangelnde Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer, Wohnungsunternehmen etc.	18	5	23
divergierende Interessenlagen unter den beteiligten Grundstückseigentümern	16	6	22
sonstige, und zwar u.a.:			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ fehlender Handlungsspielraum bei Wohnungsunternehmen, 100%-ige verbindliche Aussagen nur kurzfristig möglich (seitens der Wohnungsunternehmen) ▪ fehlender kommunaler Kofinanzierungsanteil (1/3) im Programmteil Aufwertung ▪ massive Behinderung/Einschränkung durch die Fördergeber ▪ fehlender Entwicklungsdruck ▪ aufwändiges Verfahren, Regelungen auch einfacher möglich (Ordnungsmaßnahmenvertrag) ▪ wirtschaftliche Interessen der Unternehmen und privaten Eigentümer ▪ Grundstückseigentümer waren größtenteils Bund und/oder Gemeinde 	1	0	1
	2	0	2
	1	0	1
	0	1	1
	1	0	1
	2	0	2
	0	1	1

11. Was stellen Ihrer Meinung nach Erfolgsfaktoren dar, welche die Umsetzung des Stadtumbaus im Konsens begünstigen? Mehrfachnennungen sind möglich.

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 40$	$n_{west} = 10$	$n_{ges} = 50$
geringe Anzahl an Eigentümern (z.B. in Großwohnsiedlungen)	38	10	48
bereits bestehende Kooperationen/Netzwerke vor Ort	20	9	29
Eignung des Vertrags für atypische/besondere Probleme	6	0	6
andere Gründe, und zwar u.a.:			
▪ <i>ausreichende Fördermittelbereitstellung</i>	2	0	1
▪ <i>großzügige Förderung z.B. von wohnungsnahen (privaten) Umfeld</i>	1	0	1
▪ <i>kombinierte Förderung von Aufwertung und Rückbau; klare und transparente Zielsetzung; gesamtstädtische Betrachtungsebene</i>	1	0	1
▪ <i>hohe Leerstandsquoten bei den Wohnungsunternehmen</i>	1	0	1
▪ <i>Die Gemeinde wird Grundstückseigentümerin (z.B. Erwerb von Treuhandvermögen).</i>	1	0	1
▪ <i>Durchführung vorrangig kommunaler Maßnahmen</i>	1	0	1
▪ <i>Kontinuität in der Zusammenarbeit; AG Stadtumbau; gemeinsamer Arbeitskreis</i>	4	1	5
▪ <i>Öffentlichkeitsarbeit</i>	1	0	1
▪ <i>Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer</i>	0	1	1

12. Welche Rahmenbedingungen wirken sich Ihres Erachtens auf einen Vertragsabschluss besonders hinderlich aus? Mehrfachnennungen sind möglich.

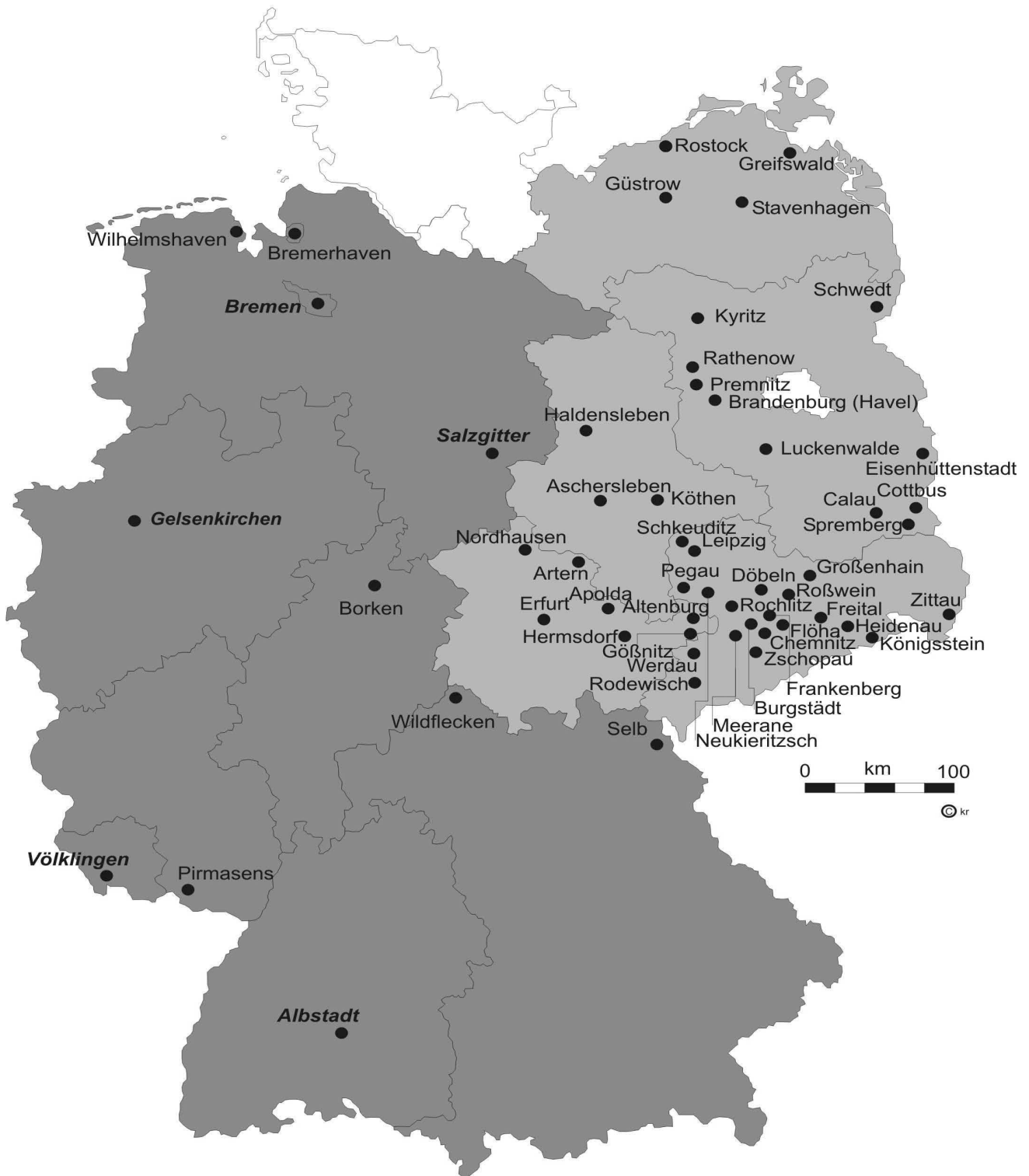
	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 36$	$n_{west} = 10$	$n_{ges} = 46$
große Anzahl an Eigentümern (z.B. in Altstadtquartieren)	29	10	39
heterogene Eigentümerstrukturen	12	8	20
ein zu detailliertes Stadtentwicklungskonzept, welches für Lastenausgleichslösungen keinen Raum mehr lässt	7	1	8
Gefahr von Steuerungsverlusten durch konsensuales Handeln auf Seiten der Gemeinde	2	0	2
andere Gründe, und zwar u.a.:			
▪ <i>fehlende Fördermittel</i>	1	0	1
▪ <i>Rückbaumaßnahmen werden nicht über Stadtumbauverträge geregelt, sondern gem. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen über Bewilligungsbescheide</i>	1	0	1
▪ <i>Unfähigkeit der Bewilligungsstelle</i>	1	0	1
▪ <i>keine Erfahrung</i>	1	0	1
▪ <i>Rückbau der BIMA-eigenen Wohnblöcke (früher BVA) ist als Bundesbehörde nicht förderfähig, daher Gefahr der Stagnation des Rückbauprozesses</i>	1	0	1
▪ <i>Konkurrenz der Wohnungsunternehmen (Verlust eigener Mieter an fremden Vermieter), fehlende Mietobjekte in Innenstadt</i>	1	0	1
▪ <i>Eigentümergeinschaften (WEG)</i>	1	0	1
▪ <i>Die Förderquote in Sachsen (90% Abbruch, 10% Aufwertung) sowie keine Aufwertungsmittel für Gebäude</i>	1	0	1

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 36$	$n_{west} = 10$	$n_{ges} = 46$
▪ <i>Die Grundvereinbarungen und Förderverträge werden mit jedem Eigentümer gesondert für jede einzelne Maßnahme abgeschlossen</i>	1	0	1
▪ <i>geringe finanzielle Möglichkeiten, Eigeninteressen der Eigentümer</i>	0	1	1
▪ <i>Nachfragemangel</i>	0	1	1

13. Wie beurteilen Sie insgesamt die Erfolgchancen städtebaulicher Verträge im Stadtumbau?

	Neue Länder	Alte Länder	Gesamt
<i>Beantwortung erfolgt</i>	$n_{ost} = 40$	$n_{west} = 10$	$n_{ges} = 50$
gering im Vergleich zu hoheitlichen Instrumenten	2	0	2
sinnvoll nur in Ergänzung der hoheitlichen Instrumente	19	8	27
hoch	15	3	18
weiterer Kommentar, und zwar u.a.:			
▪ <i>Eine Verbindung mit den §§ 136ff. BauGB ist nicht erforderlich, § 13a BauGB – ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.</i>	1	0	1
▪ <i>Da landesrechtliche Regelungen den Abschluss eines Fördervertrages verlangen, ist hier fast alles regelbar und bedarf keines zusätzlichen städtebaulichen Vertrages.</i>	2	0	2
▪ <i>hoch, wenn mehr Erfahrungen vorliegen – auch von den Juristen</i>	1	0	1
▪ <i>breiterer Einsatz nur wenn Gleichheit der Mittel (Rückbau derzeit ohne Kostenbeteiligung der Städte, Aufwertung 1/3 des Förderbetrages)</i>	1	0	1
▪ <i>leichtere Durchsetzung von Enteignung nicht mitwirkungsbereiter Eigentümer erforderlich</i>	1	0	1
▪ <i>Gebietsfestlegung nach § 171b BauGB und Abschluss städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB (Fördermittelbereitstellung für Abbruch oder für Gestaltung Wohnumfeld)</i>	1	0	1

Anhang B.3: Übersichtskarte zum Rücklauf der schriftlichen Befragung



Legende

- Stadtumbau Ost/ West
- Albstadt** Städte in denen zusätzlich ein Expertengespräch erfolgte

Anhang C: Vertragsbeispiele

Hinweis: Bei den folgenden Vertragsauszügen handelt es sich um Musterformulierungen, die nach Beispielen aus der Stadtumbaupraxis zusammengestellt worden sind und den Erfordernissen des Einzelfalls entsprechend anzupassen sind.

Anhang C.1: Rückbauvertrag

Rückbauvertrag zwischen ... (Eigentümer) und der Gemeinde ... (Auszug)

Präambel

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau soll die Gemeinden, die Wohnungswirtschaft und die privaten und sonstigen Wohnungseigentümer gleichermaßen bei der Beseitigung der Wohnungsleerstände und deren Folgen unterstützen. Die kommunalen Wohnungsmärkte sollen durch Rückbau leer stehende, dauerhaft nicht mehr benötigte Wohnungen stabilisiert werden. Rückbaumaßnahmen sind als Investition in die Zukunftsfähigkeit der Gemeinden und der Wohnquartiere anzusehen.

§ 1 Leistungen des Eigentümers

Der Eigentümer verpflichtet sich, das/die Gebäude ... im Zeitraum ... auf eigene Kosten rückzubauen. Diese Maßnahme umfasst im Einzelnen:

- einen vollständigen Rückbau: ... mit ... m² Wohnfläche,
- einen teilweisen Rückbau: ... mit ... m² Wohnfläche.

Dabei hat der Eigentümer folgende weitere Leistungen durchzuführen:

- der Freizug des Gebäudes, soweit noch erforderlich,
- der Rückbau der Ver- und Entsorgungsleitungen inkl. Sicherungsmaßnahmen an den abgetrennten Leitungen,
- die ordnungsgemäße und rechtskonforme Entsorgung des Abbruchmaterials sowie
- die Herrichtung der beräumten Flächen.

§ 2 Leistungen der Gemeinde

Die Gemeinde beteiligt sich an den Kosten der in § 1 bezeichneten Maßnahme nach Maßgabe des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ mit einem Betrag in Höhe von maximal 60 Euro/m² rückgebauter Wohnfläche. Der Höchstzuschuss beträgt maximal ... Euro.

Alternative:

Die Gemeinde gewährt dem Eigentümer eine Zuwendung von bis zu ... Euro nach Maßgabe des Zuwendungsbescheides vom ... zur Gesamtmaßnahme

§ 4 Zahlungsweise

§ 5 Mangelhafte Durchführung und Vertragskündigung

§ 6 Rechtsfolgen bei vorzeitiger Beendigung des Vertrages

§ 7 Eigentümerwechsel

§ 8 Salvatorische Klausel

[...]

Vgl. in Bezug auf ausf. Regelungsbeispiele zum Rückbauvertrag *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 276ff. sowie *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 80ff.

Anhang C.2: Lastenausgleichsvertrag

Die Formulierungen beruhen auf einer Kooperationsvereinbarung, die in einer Stadt in den neuen Bundesländern tatsächlich zustande gekommen ist. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass eine derartige Vertragsformulierung zwischen zwei (oder mehreren) Wohnungsunternehmen nur dann zielführend sein wird, wenn die Wohnungsbestände der Vertragsparteien ein Großteil des Gesamtbestandes der Stadt bzw. eines größeren Gebietes ausmachen.

Lastenausgleichsvertrag zwischen zwei Wohnungsunternehmen

§ 1 Gegenseitige Ausgleichspflicht

Die Vertragspartner verpflichten sich gegenseitig, den durch den Abriss von Mietobjekten in der Stadt ... bedingten Wechsel von Mietern der den des Gebäudes durchführenden Gesellschaft zur jeweils anderen Gesellschaft durch die Zahlung eines Abstandsbeitrages auszugleichen.

§ 2 Betroffene Objekte

- (1) Auszug: Die Objekte, bei denen der Wechsel zu einer Ausgleichspflicht führt, werden in Anlage ... zu diesem Vertrag aufgeführt. Die Liste wird im Einvernehmen der Parteien ergänzt, wenn neue Abrissobjekte hinzukommen. Ein Anspruch auf Aufnahme eines Objektes in die Liste besteht im Zweifel nur dann, wenn eine Abrissgenehmigung vorliegt. Sollte den Mietern des betroffenen Hauses schon vor dem Vorliegen der Abrissgenehmigung gekündigt werden, besteht der Anspruch schon zum Zeitpunkt, zu dem den Mietern wegen Abriss gekündigt wird.
- (2) Einzug: Die Ausgleichspflicht wird durch den Einzug in jedes beliebige Objekt, das sich im Bestand der jeweils anderen Partei befindet, ausgelöst.

§ 3 Informationsaustausch

- (1) Sammlung der Daten: Die Parteien sind verpflichtet, das für die Durchführung dieses Vertrages notwendige Datenmaterial zu sammeln und der jeweils anderen Partei in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen.
- (2) Nachweis der Daten: Beide Parteien haben der jeweils anderen Partei ... Wochen vor den in § 6 dieses Vertrages benannten Terminen zum Abgleich ihre Erhebungen zur Verfügung zu stellen.

§ 4 Ansprechpartner

Beide Parteien sind für den Fall, dass sie einem vom Abriss betroffenen Mieter im eigenen Bestand keine geeignete/gewünschte Wohnung anbieten können, verpflichtet, den Mieter zunächst auf die andere Partei zu verweisen. Die Parteien benennen rechtzeitig vor Beginn dieses Vertrages der jeweils anderen Partei einen Ansprechpartner, an den solche Mieter verwiesen werden können.

§ 5 Höhe des Ausgleichsbetrages

Der Ausgleichsbetrag bemisst sich nach der Größe der mit dem Neuvertrag vermieteten Wohnung und orientiert sich an der gemäß § 3 Wohnungsvermittlungsgesetz erlaubten Maklercourtage für die Vermittlung von Mietwohnungen. Um die Berechnungsgrundlage zu vereinfachen wird von durchschnittlichen Nettokaltmieten und nur zwei durchschnittlichen Wohnungsgrößen ausgegangen. Nach dieser Berechnungsgrundlage beträgt der Ausgleichsbetrag für Wohnungen bis ... qm ... Euro und über ... qm ... Euro. Der Betrag wird pro neu abgeschlossenen Vertrag gezahlt, unabhängig von der Personenzahl, die die neue Wohnung bezieht.

§ 6 Zeitpunkt des Abgleichs der Listen, Ausgleich des Saldos

Der Abgleich der Listen erfolgt jeweils zum 1. Juni und zum 1. Dezember eines jeden Jahres. Die sich aus den Listen ergebenden Zahlbeträge werden gegeneinander aufgerechnet. Der sich ergebende Saldo wird errechnet und von den Parteien schriftlich wechselseitig bestätigt. Der Betrag ist spätestens zwei Wochen nach Vorliegen der Bestätigung an die begünstigte Partei auf noch zu benennende Konten zu überweisen.

§ 7 Laufzeit, sonstige Regelungen

[...]

Anhang C.3: Zwischennutzungsvertrag

Vertragsleistungen im Zwischennutzungsvertrag

§ 1 Leistungen des Eigentümers

(1) Der Eigentümer verpflichtet sich zur Durchführung der nachfolgend genannten Maßnahmen auf dem im Lageplan (Anlage 1) bezeichneten Grundstück:

<i>Maßnahmen</i>	<i>geschätzte Kosten</i>
▪ Herrichtung der Geländeoberfläche	... Euro
▪ Vegetationstechnische Bodenbearbeitung	... Euro
▪ Begrünung der Fläche	... Euro
▪ Möblierung/Ausstattung	... Euro
Gesamtkosten	... Euro

(2) Der Eigentümer stellt den neu gestalteten Bereich (Gestaltungskonzept, Anlage 2) des Grundstücks für mindestens ... Jahre der öffentlichen Nutzung zur Verfügung und gewährleistet die öffentliche Zugänglichkeit ... [Zeitangaben]. Die Bindungsfrist von ... Jahren (Bindungszeitraum) beginnt nach Übergabe des Abnahmeprotokolls der Gemeinde zum Abschluss der durchzuführenden Maßnahmen.

(3) Der Eigentümer verpflichtet sich, die umgestalteten Flächen über die Dauer des Bindungszeitraums nicht zu bebauen.

§ 2 Leistungen der Gemeinde

Die Gemeinde bezuschusst die gemäß § 1 entstandenen Gesamtkosten in Höhe von ... Euro brutto. Das entspricht einem Verhältnis von ... % der Gesamtkosten. Der Betrag ist ein Höchstbetrag.

Zu den detaillierten vertraglichen Regelungen vgl. u.a. *Dransfeld/Lehmann*, Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements, S. 86ff.

Anhang C.4: Gestattungsvereinbarung

Vertragsleistungen im Rahmen einer Gestattungsvereinbarung

§ 1 Vorbemerkungen

Das Grundstück ... des Eigentümers ... liegt im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ... sowie im Stadtumbaugebiet

§ 2 Vertragsgegenstand

(1) Gegenstand dieser Gestattungsvereinbarung sind Regelungen für den befristet öffentlich zugänglichen Grünbereich zur Verbesserung des öffentlichen Wohnumfeldes auf dem in § 1 bezeichneten Grundstück zur Behebung städtebaulicher Missstände, Neugestaltung des Sanierungs- und Stadtumbaugebietes und Verbesserung der Umweltbedingungen nach stadtoökologischen Gesichtspunkten.

(2) Zu diesem Zweck überlässt der Eigentümer der Gemeinde für die Dauer der Zwischennutzung von ... Jahren das o.g. Grundstück kostenfrei.

§ 3 Rechte und Pflichten der Gemeinde

Beispielhafte Regelungen:

(1) Die Gemeinde trägt die Verkehrssicherungspflicht an dem zur Zwischennutzung hergerichteten Grundstück und übernimmt für die Dauer des Bindungszeitraums die Verpflichtung zur Gehwegreinigung und Winterdienstleistung auf dem an den Grünbereich angrenzenden Gehweg.

(2) Die Gemeinde ist verpflichtet, den Grünbereich pfleglich und schonend zu behandeln, in ordnungsgemäßem Zustand zu erhalten, sowie den Bewuchs entsprechend den Sanierungszielen nach stadtoökologischen Gesichtspunkten mindestens für die Dauer des Bindungszeitraums auf ihre Kosten zu pflegen und Instand zu halten.

§ 4 Rechte und Pflichten des Eigentümers*Beispielhafte Regelungen:*

- (1) Der Eigentümer stellt der Gemeinde das Grundstück für mindestens ... Jahre zu öffentlichen Nutzung als Grünbereich unentgeltlich zur Verfügung und gewährleistet die ganzjährige öffentliche Zugänglichkeit.
- (2) Der Eigentümer verpflichtet sich, das Grundstück über die Dauer des Bindungszeitraumes nicht zu bebauen und die zum Grünbereich führenden Zugänge frei zu halten.
- (3) Der Eigentümer verpflichtet sich, bei Vertragsende gegenüber der Gemeinde keinerlei Forderung hinsichtlich der Baureifmachung o.ä. geltend zu machen.

§ 5 Zahlungsweise**§ 6 Vertragskündigung und Rechtsfolgen bei vorzeitiger Beendigung des Vertrages****§ 7 Eigentümerwechsel****§ 8 Salvatorische Klausel**

[...]

Zu den detaillierten vertraglichen Regelungen vgl. u.a. auch *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 268ff. sowie *Dransfeld/Lehmann*, Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements, S. 108ff.

Anhang C.5: Aufwertungsvertrag**Zwischen der Gemeinde ... und dem Wohnungsunternehmen – nachfolgend Eigentümer genannt – wird folgender städtebaulicher Vertrag geschlossen****Präambel**

Die Grundstücke ... Flurstücksnr. ... des Eigentümers befinden sich im Stadtumbaugebiet ..., das von der Gemeindevertretung am ... beschlossen wurde. Nach dem vom der Gemeindevertretung gebilligten städtebaulichen Entwicklungskonzept sollen u.a. auf den vorgenannten Grundstücken im Rahmen einer von der Gemeinde veranlassten Gesamtmaßnahme Aufwertungsmaßnahmen vorgenommen werden. Diese Maßnahmen sollen im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau gefördert werden. Durch den nachfolgenden Vertrag soll die Beteiligung des Eigentümers an der Aufwertungsmaßnahme geregelt werden. Die Regelungen werden gegenseitig als angemessen anerkannt.

§ 1 Durchzuführende Maßnahmen

- (1) Die Gemeinde verpflichtet sich folgende Maßnahmen zu veranlassen:
 - Neugestaltung von Wegeflächen und Plätzen,
 - Geländemodellierung,
 - Anlage von Rasenflächen,
 - Bepflanzungen mit Bäumen und Sträuchern,
 - Möblierung des öffentlichen Raumes,
 - Herstellung von Spielplätzen.
- (2) Die Auftragsvergabe erfolgt in Abstimmung mit dem Eigentümer durch die Gemeinde. Die Bauüberwachung erfolgt seitens der Gemeinde im Benehmen mit dem Eigentümer.
- (3) Die Gesamtkosten der Maßnahmen betragen ... Euro. Die Förderfähigkeit dieser Gesamtkosten wurde mit Bescheid des Zuwendergebers vom ... bestätigt.

§ 2 Kostenbeteiligung des Eigentümers

- (1) Der Eigentümer beteiligt sich mit ... [Anteil in %] an den tatsächlich entstandenen förderfähigen Kosten der in § 1 beschriebenen Gesamtmaßnahme, höchstens jedoch mit ... Euro. Die überschüssenden Kosten werden von der Gemeinde unter Anrechnung der öffentlichen Fördermittel getragen.
- (2) Die endgültige Höhe der Kostenbeteiligung wird dem Eigentümer durch Rechnung der Gemeinde nach Abrechnung und Bestätigung des Verwendungsnachweises durch die Bewilligungsstelle festgelegt.

- (3) Die Kostenbeteiligung ist seitens des Eigentümers binnen eines Monats nach Rechnungslegung auf das in der Rechnung angegebene Konto einzuzahlen. Die Einforderung von Vorauszahlungen seitens der Gemeinde ist je nach Baufortschritt bis zu einer Höhe von jeweils 25 Prozent der voraussichtlich förderfähigen und bereits verbauten Kosten möglich.

§ 3 Betretungsrechte, Verkehrssicherungspflicht

§ 4 Wirksamkeit, salvatorische Klausel, Schriftform

[...]

Vertragsformulierung in Anlehnung an: *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, S. 281f.

Anhang C.6: Absichtserklärung („Letter of Intent“)

Gemeinsame Absichtserklärung („Letter of Intent“) zwischen der Stadt X und den Wohnungsunternehmen YZ

§ 1 Feststellungen

- (1) Die unterzeichnenden Wohnungsunternehmen und die Stadt sind zu einem gemeinsamen Handeln im Sinne einer positiven Entwicklung in den Wohnquartieren bereit.
- (2) Die unterzeichnenden Wohnungsunternehmen sind sich bewusst, dass sie über ihre normale Geschäftstätigkeit hinaus in der Mitverantwortung für die Entwicklung der Wohnquartiere in der Stadt stehen. Sie sind bereit, Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten und vorbehaltlich der Zustimmung ihrer Gremien über das bisher geleistete hinaus fortzuführen.
- (3) Die Stadt sieht ihrerseits die Notwendigkeit, die Quartiersentwicklung im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten aus Wohnraumförder- und Städtebauförderungsprogrammen schwerpunktmäßig zu unterstützen. Die Stadt ist bereit, die Wohnungsunternehmen bei der Entwicklung und Umsetzung im Rahmen von Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren zu unterstützen.

§ 2 Ziele

Für die Handlungskonzepte des Stadtumbaus verständigen sich die Beteiligten auf folgende Zielsetzungen:

- (1) Angesichts der strategischen Handlungserfordernisse, die sich aus dem Stadtumbaukonzept für X insgesamt ergeben und angesichts der nur begrenzten finanziellen Ressourcen der Wohnungswirtschaft und der öffentlichen Hand ist eine *inhaltliche, zeitliche und finanzielle Schwerpunktsetzung* im weiteren Stadtumbauprozess erforderlich.
- (2) Der immer noch erhebliche Rückbaubedarf soll grundsätzlich „von den Rändern her“ in den *Rückbauschwerpunkten* weiter fortgesetzt und intensiviert werden.
- (3) Es wird davon ausgegangen, dass sich die künftige Wohnungsnachfrage durch diese Maßnahmen stärker auf die „innere Stadt“ verlagert und dass dadurch entsprechende Aufwertungsprozesse im Wohnungsbestand angestoßen werden, wenn die Eigentümer Vermietungschancen für nachfragegerechten Wohnungsbestand erkennen. Dieser Prozess soll durch geeignete Maßnahmen der Stadt (z.B. Modernisierungsförderung, Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, imagefördernde Pilotmaßnahmen u.a.) in den *Aufwertungsgebieten* flankiert werden.
- (4) Die Wohnungsunternehmen, die durch Neuvermietungen in der Folge von Abrissaktivitäten beteiligter Unternehmen Nutzen haben, sind im Sinne eines *Vorteilsausgleichs* bereit, sich gemeinsam für den Erwerb von Problemimmobilien in den Aufwertungsgebieten zu engagieren.
- (5) Die Stadtumbaumittel sollen vorrangig zunächst zur Erreichung der Rückbauziele in den Rückbauschwerpunkten eingesetzt werden. Die Aufwertungsgebiete können mit den Mitteln der Städtebauförderung, des Programms Soziale Stadt und/oder EU-Mitteln unterstützt werden.

Anhang C.7: Kooperationsvereinbarung zur Entwicklung eines Baufeldes

Kooperationsvereinbarung zur Entwicklung eines Baufeldes zwischen der Stadt A, den Wohnungsunternehmen B und C sowie den Stadtwerken D

Präambel

Diese Vereinbarung dient der städtebaulichen Umsetzung des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes. Sie regelt den Rahmen der projektbezogenen Zusammenarbeit der Beteiligten mit dem Ziel eines ausgewogenen Interessenausgleichs.

§ 1 Vereinbarungsgegenstand

(1) Räumlicher Gegenstand dieser Vereinbarung ist der Rückbau, die städtebauliche Entwicklung und die Neubebauung der Baufelder ... in der (Straße) der Stadt ... unter Einbeziehung der nachfolgend bezeichneten Flurstücke der Flur ... der Gemarkung ... (Anlage 1):

Flurstücksnr., Größe in qm, Eigentümer, Nutzung

(2) Sachlicher Gegenstand dieser Vereinbarung sind alle Leistungen, die für die konzeptionelle Umsetzung zur Umgestaltung des bezeichneten Quartiers und der unmittelbar angrenzenden öffentlichen Flächen notwendig sind. Hierzu zählen insbesondere:

- Leistungen zur Bildung eines Grundstückspools,
- Leistungen der städtebaulichen Planung,
- Leistungen der ingenieurtechnischen Planung,
- Leistungen zum Rückbau der Infrastruktur,
- Leistungen zur Erschließung der neu gebildeten Grundstücke, des Ausbaus der Anliegerstraßen und der Sicherstellung der Ver- und Entsorgung mit Wasser, Strom und Gas bzw. Fernwärme,
- Regelungen zur Nutzung des neu geordneten Stadtquartiers insbesondere durch Dritte.

§ 2 Verpflichtungen

- (1) Die Stadt stellt die Rahmenplanung mit Aussagen zu den potentiellen Bauflächen bis zum ... fertig. Dabei wird der Grundsatz verfolgt, Wohnflächenangebote auf erschlossene Standorte zu konzentrieren und in der Planung enthaltene Wohnbauflächen zu reduzieren. Die Nachnutzung der durch den Rückbau entstandenen Flächen wird mit einer deutlichen Aufwertung verknüpft.
- (2) Für den Fall der Bewilligung von Fördermitteln im Rahmen des Stadtumbaus übernimmt die Stadt die Quartiers- und Erschließungsplanung für den räumlichen Geltungsbereich dieser Vereinbarung. Im Falle der Nichtbewilligung sind die Kosten nach dem Verhältnis der Nachnutzungsfläche zwischen B und C aufzuteilen.
- (3) B, C und D verpflichten sich zum Abschluss einer Vereinbarung, die die Übernahme der Leistungen und Kosten für den Rückbau der Ver- und Versorgungsleitungen sowie –anlagen regelt.
- (4) Stadt, B und C werden eine Einigung zur Bildung eines Grundstückspools und dessen Neuordnung treffen. Die Einigung wird spätestens bis zur Vorlage der Genehmigungsplanung eines Neubaus abgeschlossen.
- (5) Die Entscheidung zur Leistungsvergabe von den unter § 1 Abs. 2 bezeichneten Leistungen erfolgt grundsätzlich gemeinschaftlich durch die von der Leistung betroffenen Beteiligten. Dies gilt nicht für hoheitliche Rechte der Stadt.
- (6) Für den Freizug und den Rückbau der im Geltungsbereich dieser Vereinbarung liegenden Objekte werden B und C bis zum ... einen Zeitplan erstellen und diesen mit D abstimmen. Dieser wird Bestandteil der Vereinbarung.
- (7) Die Leistungen für den Freizug werden entsprechend der Zuständigkeit selbst erbracht. Für verbleibende angrenzende Gebäude ist der seinen Bestand abbrechende Partner zur Sicherung und Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit angrenzender (Erhalt der Gebäude), verbleibender Gebäude verantwortlich. Bei Abbruch von Verbinderbauten, die im gemeinschaftlichen Eigentum stehen, ist durch die Eigentümer eine zweckentsprechende Individualvereinbarung zu treffen.
- (8) Sämtliche im Zusammenhang mit der Durchführung stehenden relevanten Dokumente sind den Partnern im Sinne einer zeitnahen und umfassenden Information zugänglich zu machen. Alle Beteiligten

gehen untereinander eine Informationsverpflichtung ein. Zur Umsetzung dieser Pflicht wird eine Koordinationsrunde gebildet, die im monatlichen Abstand stattfinden soll. Hierzu werden als Ansprechpartner genannt: Stadt: ...; A: ...; B: ...; C: ...

- (9) Wird im Zeitraum der Geltungsdauer dieser Vereinbarung durch einen beteiligten Grundstückseigentümer sein Grundstück an einen Dritten veräußert, verpflichtet sich der Veräußerer seine Verpflichtungen aus dieser Vereinbarung vollständig auf den Dritten durch notarielle Beurkundung zu übertragen.

§ 3 Kosten

- (1) Soweit nicht anders bestimmt, werden die Kosten durch den Auftraggeber/Verursacher getragen.
- (2) Sollten Kosten nicht direkt zugeordnet werden können, werden sie nach einem gesondert festzulegenden Verteilerschlüssel zwischen den Vertragspartnern beglichen. Dazu wird, falls nicht anderweitig festgelegt,
- a. die Verhältnismäßigkeit nach der Wohnfläche der Abrissgebäude zwischen den beteiligten Wohnungsunternehmen für die Abrissleistungen,
 - b. die Verhältnismäßigkeit nach der neu zuzuordnenden Grundstücksfläche zwischen den Grundstückseigentümern für die Grundstücksneuordnung vereinbart.

Anhang C.8: Gesellschaftsvertrag

Vertragsbeispiel 1: Gesellschaftsvertrag zwischen mehreren kommunalen Gebietskörperschaften (Auszug). Vgl. in Bezug auf einen Gesellschaftsvertrag für eine regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaft auch *Lenz/Mittermayr (Hrsg.)*, Die Kommune als Vertragspartner. Vertragsbeispiele und Erläuterungen, S. 239ff.

Gesellschaftsvertrag der Wirtschaftsförderung Region X GmbH

§ 1 Gegenstand und Zweck des Unternehmens

Gegenstand des Unternehmens ist die Verbesserung der gesamten sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Region X. Im Einzelnen sind das insbesondere folgende Aufgaben:

- (1) Unterstützung von Gewerbeansiedlungen aller Art im gesamten Gebiet der Region.
- (2) Erwerb, Veräußerung, Vermietung, Verpachtung und Erschließung von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie Bebauung von Grundstücken und Verpachtung für gewerbliche Zwecke.
- (3) Unterstützung und Beratung von ansässigen oder anzusiedelnden Unternehmen bei der Beschaffung von Grundstücken, Gebäuden, Arbeitskräften und Wohnungen.

§ 2 Stammkapital und Stammeinlagen

Das Stammkapital beträgt ... Euro. Von diesem Stammkapital übernimmt:

- die Stadt A ... Prozent
- die Stadt B ... Prozent
- die Gemeinde C ... Prozent
- der Kreis D ... Prozent

Vertragsbeispiel 2: Gesellschaftsvertrag zwischen Gemeinde und Privaten (Auszug). In Anlehnung an den Gesellschaftsvertrag der Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven-Südstadt mbH (ews). Vgl. hierzu auch *BBR (Hrsg.)*, Private Eigentümer im Stadtumbau, S. 56f.

Gesellschaftsvertrag der ... Stadtentwicklungsgesellschaft mbH

§ 1 Gesellschaftszweck

Zweck der Gesellschaft ist der Erwerb, die Entwicklung, die Neubebauung, die Modernisierung, der Abbruch, die Freilegung, die Veräußerung und die Verwaltung von bebauten und unbebauten Grundstücken vorrangig in Sanierungs- und Stadtumbaugebieten der Stadt X sowie der Vorratskauf von Gebäuden, die der Versorgung der Bevölkerung der Stadt X mit Wohn- und Gewerberaum dienen.

§ 2 Stammkapital und Stammeinlagen

- (1) Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt ... Euro.
- (2) Auf dieses Stammkapital haben die nachfolgenden Gesellschafter folgende Stammeinlagen übernommen:
 - Stadt A: ... Euro
 - privatwirtschaftliches Unternehmen 1: ... Euro
 - privatwirtschaftliches Unternehmen 2: ... Euro

Vertragsbeispiel 3: Gesellschaftsvertrag zwischen Gemeinde und Privaten (Auszug)**Gesellschaftsvertrag der ... GmbH & Co. KG zur Revitalisierung der brachgefallenen Fabrik Z****§ 1 Gegenstand und Zweck des Unternehmens**

Zweck der Gesellschaft ist es, den unter Denkmalschutz stehenden Gebäudekomplex der ehemaligen Fabrik X einer neuen Entwicklung zuzuführen. Gegenstand der Gesellschaft sind Planung, Sanierung, Ausbau, Finanzierung, Management und Unterhaltung der Bausubstanz.

§ 2 Stammkapital und Stammeinlagen

- (1) Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt ... Euro.
- (2) Auf dieses Stammkapital haben die nachfolgenden Gesellschafter folgende Stammeinlagen übernommen:
 - Stadt: ... Euro
 - privater Investor: ... Euro

Anhang C.9: Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarung

Zwischen ... (Eigentümer) und der Stadt ... wird folgende Modernisierungsvereinbarung geschlossen:

Präambel

Das Grundstück des Eigentümers ... in ... liegt im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet Nach dem Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen soll das Gebäude aus städtebaulichen und stadtgestalterischen Gründen erhalten werden. Es weist Missstände und Mängel im Sinne des § 177 BauGB auf, die durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

§ 1 Vertragsgegenstand

- (1) Der Eigentümer verpflichtet sich, an dem Gebäude die im Leistungsverzeichnis (Anlage 1) aufgeführten Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen durchzuführen. Die Anlage ist Bestandteil dieses Vertrages.
- (2) Die Stadt verpflichtet sich, die Maßnahmen gemäß § 3 Abs. 2 dieses Vertrages zu fördern. Für die Förderfähigkeit gelten die jeweiligen Städtebauförderungsrichtlinien als vereinbart, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt wird.

§ 2 Durchführung [...]**§ 3 Kostentragung und Förderung**

- (1) Der Eigentümer trägt die Kosten der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nach § 1.
- (2) An den Kosten der Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 in Höhe von ... Euro beteiligt sich die Stadt durch die Gewährung eines verlorenen Zuschusses (Kostenerstattungsbetrag) in Höhe von 25 % der förderfähigen Modernisierungskosten von ... Euro. Der Zuschuss beträgt somit maximal ... Euro.

§ 4 Zahlungsweise

[...]

Vgl. hierzu ausf. auch das Vertragsmuster bei *Dransfeld/Pfeiffer*, Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten im Rahmen des Stadtumbaus, S. 87ff.

Anhang C.10: Überlassungsvertrag

Überlassungsvertrag über die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen nach § 147 BauGB
zwischen ... (Eigentümer) und der Stadt ... wird folgende Überlassungsvertrag geschlossen:

§ 1 Vertragsgegenstand

- (1) Das im beigefügten Lageplan begrenzte Fördergebiet ... soll zur Behebung städtebaulicher Missstände neu geordnet werden. Der Lageplan ist Bestandteil dieses Vertrages (Anlage 1).
- (2) Der Eigentümer der im Lageplan rot umrandeten, im Fördergebiet gelegenen Grundstücke ... beabsichtigt, die in § 2 des Vertrages aufgeführten Ordnungsmaßnahmen selbst durchzuführen.
- (3) Die Stadt überlässt gemäß § 146 Abs. 3 BauGB dem Eigentümer die Durchführung der Ordnungsmaßnahmen.
- (4) Hoheitliche Befugnisse der Stadt werden durch diesen Vertrag nicht berührt.

§ 2 Vertragspflichten des Eigentümers

- (1) Dem Eigentümer obliegt die Durchführung folgender Maßnahmen:
 1. die Aufstellung eines Zeit- und Maßnahmenprogramms, das der Abstimmung der Stadt bedarf,
 2. die rechtsgeschäftliche Beendigung von Miet- und Pachtverhältnissen für die in § 1 Abs. 3 benannten Grundstücke,
 3. die Umsetzung der Bewohner von den unter Nr. 2 genannten Grundstücken,
 4. die Beseitigung der baulichen Anlagen und sonstigen Maßnahmen der Freimachung der Grundstücke für die Neubebauung, wozu sich der Eigentümer zur Vermeidung eines Rückbauebots gemäß § 179 BauGB verpflichtet,
 5. die Beschaffung von Ersatzwohnungen zur Umsetzung gemäß Nr. 3,
 6. die Herstellung/Erweiterung der erforderlichen Erschließungsanlagen nach Maßgabe einer besonderen Vereinbarung mit der Stadt.
- (2) Der Eigentümer wird im Benehmen mit der Stadt Grundsätze für den Sozialplan gemäß § 180 BauGB entwickeln und fortschreiben.
- (3) Der Eigentümer verpflichtet sich, die Ordnungs- und Baumaßnahmen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen für den Sozialplan und in enger Zusammenarbeit mit der Stadt abzuwickeln.
- (4) Der Eigentümer kann sich mit Zustimmung der Stadt bei der Erledigung der überlassenen Maßnahmen auf seine Kosten Dritter als Erfüllungshilfen bedienen.

§ 3a Kosten der Ordnungsmaßnahmen

- (1) Der Eigentümer trägt die ihm entstehenden notwendigen Kosten der gemäß § 2 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 überlassenen Ordnungsmaßnahmen.
- (2) Die voraussichtlichen Kosten der gemäß § 2 Abs. 1 Nrn. 2 bis 5 dem Eigentümer überlassenen Ordnungsmaßnahmen betragen insgesamt ... Euro. Die Berechnung dieser Summe ist als Anlage 2 Bestandteil dieses Vertrages.

§ 3b Kosten der Substanzschädigung

- (1) Die Stadt leistet dem Eigentümer gemäß § 179 Abs. 3 BauGB eine Entschädigung für die Vermögensnachteile, die ihm durch die Beseitigung der auf den Grundstücken gemäß § 1 Abs. 3 aufstehenden baulichen Anlagen entstehen.
- (2) Die Entschädigung der Vermögensnachteile (Wertverlust) wird durch ein Gutachten des Gutachterausschusses der Stadt ... ermittelt, maximal in Höhe des Buchwertes.
- (3) Die Auszahlung der Entschädigung erfolgt in Raten nach einem noch aufzustellenden und mit der Stadt abzustimmenden Zahlungsplan.

§ 6 Zusammenarbeit zwischen Stadt und Eigentümer

Die Stadt wird den Eigentümer bei der Durchführung der ihm obliegenden Maßnahmen unterstützen. Sie wird insbesondere das eingeleitete Bauleitplanverfahren entsprechend dem Fortgang der Sanierung betreiben sowie die Miet- und Pachtverhältnisse ggf. gemäß §§ 182 BauGB aufheben.

Weitere Paragraphen: Verfahrensgrundsätze, Auskunft und Rechnungslegung, Erfüllung des Vertrages, Kündigung, Rechtsfolgen bei Beendigung des Vertrages, Genehmigungspflicht, Salvatorische Klausel

Anhang D: Eigene themenbezogene Vorträge und besuchte Fachveranstaltungen

2007

- 73. DVW-Fortbildungsseminar: Immobilienwertermittlung und Flächenmanagement beim Stadtumbau. Grundlagen und Praxisbeispiele, 12. November 2007 in Mainz.
- 5. Fachöffentliches Forum des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West. Bilanz der Pilotvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld, 21./22. Juni 2007 in Essen.
- Vortrag mit dem Titel "The Role of Partnerships in Urban Regeneration – Similarities and Differences between Germany and United Kingdom" auf der FIG Working Week 2007, gehalten 16. Mai 2007 in Hong Kong SAR, China, http://www.fig.net/pub/fig2007/papers/ts_8b/ts08b_02_friesecke_1336.pdf.
- Gemeinsame Fachtagung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Volkshochschulverbands e.V. (vhv) „Aktuelle Fragen zum Städtebaulichen Vertrag“ am 24. April 2007 in Köln.

2006

- BID-Forum Hamburg: Business Improvement Districts (BID) in Deutschland Stand 2006: Vom „Ob?“ zum „Wie?“ / IX. Hamburger Wirtschaftsrechtstag: Rechtsrahmen der BIDs am 4./5. November 2006 in Hamburg.
- Vortrag mit dem Titel "The Increased Significance of Public Private Partnerships (PPP) for Urban Development in Germany" auf dem XXIII FIG Congress in München, gehalten am 11. Oktober 2006 in München, http://www.fig.net/pub/fig2006/papers/ts36/ts36_02_friesecke_0281.pdf.
- 4. Fachöffentliches Forum des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West. Die Zusammenarbeit mit Eigentümern im Stadtumbau, 21./22. September 2006 in Kassel.
- Vortrag mit dem Titel "Revitalization of Urban Areas through Business Improvement Districts (BIDs) – Trends and Expectations for Shrinking Cities" auf der 5th FIG Regional Conference for Africa in Accra, Ghana, gehalten am 9. März 2006, http://www.fig.net/pub/accra/papers/ts10/ts10_02_friesecke.pdf.

2005

- Gastvorlesungen zum Thema "Sustainable Urban Development and Urban Regeneration in Europe" an der China University of Mining and Technology in Xuzhou vom 19. bis 24. September 2005 in Xuzhou/China.
- Wissenschaftliche Fachtagung „Ökonomische und finanzielle Aspekte des Städtebaurechts – Neue Ansätze“ an der Technischen Universität Kaiserslautern, 14. März 2005 in Kaiserslautern.

2004

- 19. Fachtagung "Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Soziale Stadt – aktuelle Aufgaben und zukünftige Perspektiven" am 9./10. November 2004 in Kassel.

2003

- 3. Forum Deutsches Stadterneuerungsrecht am Bundesverwaltungsgericht Leipzig vom 12. bis 14. November 2003 in Leipzig.
- 449. Kurs „Stadtumbau: Rückbau, Umbau, Aufwertung durch Strukturanpassung“ des Instituts für Städtebau Berlin vom 11. bis 13. Juni 2003 in Berlin.

In der Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn sind erschienen:

- Heft 13
2008 Frank Friesecke
Stadtumbau im Konsens!?
Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen
- Heft 12
2008 Heinz Rütz
Zur Kostenanalyse der privaten Umlegung
als Teil der konsensualen integrierten Baulandentwicklung
- Heft 11
2008 Gaby Alexandra Boele-Keimer
Kommunales Kennzahlenmanagement
am Beispiel von Vermessungs- und Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen
- Heft 10
2008 Annette Eicker
Gravity Field Refinement by Radial Basis Functions
- Heft 9
2008 Torsten Mayer-Gürr
Gravitationsfeldbestimmung aus der Analyse kurzer Bahnbögen
- Heft 8
2008 Boris Kargoll
On the Theory and Application of Model Misspecification Tests
- Heft 7
2008 Hamza Alkhatib
On Monte Carlo Methods
- Heft 6
2008 Klaus Borchard
Annäherungen an Städtebau und Raumentwicklung
- Heft 5
2008 Jens Jähne
Zur Teilmarktbildung beim Landerwerb der öffentlichen Hand
- Heft 4
2008 Atef Abd-Elhakee Makhloof
The Use of Topographic Isostatic Mass Information
- Heft 3
2008 Markus Vennebusch
Singular Value Decomposition and Cluster Analysis
- Heft 2
2007 Christian Beder
Grouping Uncertain Oriented Projective Geometric Entities
- Heft 1
2007 Klaus Börger
Geodäsie und Quantenphysik

Vertrieb: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für Geodäsie und Geoinformation
- Bibliothek -
Nußallee 17
53115 Bonn

Tel.: +49 (0)228 73-3566

Fax: +49 (0)228 73-2988

Internet: <http://www.igg.uni-bonn.de>

