

Technische Universität Dresden

Institut für Geografie

Lehrstuhl für Allgemeine Wirtschafts- und Sozialgeografie

Prof. Dr. Winfried Killisch

Geodätisches Institut

Lehrstuhl für Bodenordnung und Bodenwirtschaft

Prof. Dr.-Ing. Franz Reuter

Diplomarbeit

**Möglichkeiten und Grenzen des vorhandenen Bodenrechts zur Lösung
städtebaulicher Probleme in schrumpfenden Städten, am Beispiel
gründerzeitlicher Quartiere der Stadt Leipzig**

eingereicht von

Kröher, Mandy

Wirtschaftsgeografie

Betreuer:

M.A. Glatter, Jan

Vermessungsassessorin Heder, Andrea

Dresden, 1. Oktober 2001

VORWORT	6
----------------	----------

<u>1 EINFÜHRUNG STADTENTWICKLUNG IN OSTDEUTSCHLAND - ZWISCHEN SCHRUMPfung UND WACHSTUM</u>	7
---	----------

<u>2 RAHMENBEDINGUNGEN DER STADTENTWICKLUNG IN OSTDEUTSCHLAND UND DEREN AUSWIRKUNGEN</u>	10
---	-----------

2.1 GEBIETSBEZOGENE SCHRUMPfungSPROZESSE UND DIE URSACHEN DES STÄDTISCHEN WOHNUNGSLEERSTANDES	10
2.1.1 DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG OSTDEUTSCHER STÄDTE	10
2.1.2 ENTWICKLUNG DES WOHNUNGSANGEBOTES	12
2.1.3 ENTWICKLUNG UND STRUKTUR DES WOHNUNGSLEERSTANDES	13
2.2 AUSWIRKUNGEN DES SCHRUMPfungSPROZESSES AUF DIE STADTENTWICKLUNG	15
2.3 AUSWIRKUNGEN DER STADTENTWICKLUNGSPROZESSE AUF DEN STÄDTISCHEN BODENMARKT	17
2.4 STRATEGIEN IM UMGANG MIT DEM WOHNUNGSLEERSTAND	18

<u>3 GRUNDZÜGE DES BODEN- UND EIGENTUMSRECHTS UND DER STÄDTEBAULICHEN PLANUNG ZUR STADTERNEUERUNG IN SCHRUMPfENDEN STADTQUARTIEREN</u>	20
---	-----------

3.1 STÄDTISCHE BODENPOLITIK DURCH (HOHEITLICHES) BODENRECHT	20
3.2 BAUPLANUNGSRECHT UND DIE AUSGESTALTUNG DES EIGENTUMS	21
3.2.1 GRUNDZÜGE DES PLANUNGSRECHTS ZUR STEUERUNG DER STADTERNEUERUNG SCHRUMPfENDER STADTQUARTIERE	21
3.2.2 BAUPLANUNGSRECHT UND EIGENTUM	23
3.3 DIE STÄDTEBAULICHE PLANUNG UNTER DEM PROBLEM DES WOHNUNGSLEERSTANDES	27
3.3.1 KOMMUNALE HANDLUNGSSTRATEGIE DURCH INFORMELLE PLANUNG	28
3.3.2 ANWENDBARKEIT STÄDTEBAULICHER VERTRÄGE	29

<u>4 KOOPERATIVE ANSÄTZE IM ZUSAMMENHANG MIT AUSGEWÄHLTEN STÄDTEBAULICHEN INSTRUMENTARIEN</u>	32
--	-----------

4.1	STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE UND DIE GRENZEN DES ZULÄSSIGEN	32
4.1.1	RECHTMÄßIGKEIT UND GRENZEN DES ZULÄSSIGEN	35
4.2	BEBAUUNGSPLÄNE ZUR STEUERUNG DES SCHRUMPFUNGSPROZESSES IN ALTBAU- UND GRÜNDERZEITQUARTIEREN	38
4.2.1	ERFORDERLICHKEIT DER VERBINDLICHEN BAULEITPLANUNG	38
4.2.2	ZIELSETZUNG DER BEBAUUNGSPLÄNE ZUR UMGESTALTUNG BEBAUTER STADTQUARTIERE	39
4.2.3	VORAUSSETZUNGEN DER PLANERISCHEN KONFLIKTBEWÄLTIGUNG	41
4.2.4	ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE AUFGRUND PLANERISCHER EINGRIFFE UND DER ANORDNUNG STÄDTEBAULICHER GEBOTE, INSBESONDERE DEM RÜCKBAUGEBOT	45
4.2.5	DIE ZULÄSSIGKEIT PLANUNGSBEZOGENER STÄDTEBAULICHER VERTRÄGE NACH § 11 ABS. 1 S. 2 NR. 2 BAUGB UND DEREN ALTERNATIVEN	52
4.3	ENTSCHÄDIGUNGSVEREINBARUNGEN BEI PLANERISCHEN FESTSETZUNGEN UND DESSEN REALISIERUNG	56
4.3.1	BODENRECHTLICH GEREGLTE ENTSCHÄDIGUNGSVEREINBARUNGEN UND VERTRÄGE ZUR DURCHFÜHRUNG VON ÜBERNAHMEANSPRÜCHEN	58
4.3.2	VEREINBARUNGEN ZUR VERWIRKLICHUNG DER PLANUNG UND REDUZIERUNG DER PLANERISCHEN EINGRIFFE IN DAS EIGENTUM	59
4.3.3	FREIWILLIGE BODENORDNUNG DURCH STÄDTEBAULICHEN VERTRAG	61
4.4	VERTRAGLICHE VEREINBARUNGEN IM GELTUNGSBEREICH DES § 34 BAUGB	69
4.4.1	ZULÄSSIGKEIT VERTRAGLICHER ABSPRACHEN IM INNENBEREICH	69
4.4.2	VERTRAGLICHE REGELUNGEN ÜBER TEMPORÄRE ZWISCHENNUTZUNGEN UND UMSTRUKTURIERUNGEN IN ALTBAU- UND GRÜNDERZEITQUARTIEREN	69
4.5	VORTEILE UND RISIKEN VON (STÄDTEBAULICHEN) VERTRÄGEN IN DER KONFLIKTBEWÄLTIGUNG	74
4.6	DIE HANDHABUNG EINES BODENFONDS ZUR BEWÄLTIGUNG DER ENTWICKLUNGSPROBLEME DER STADTERNEUERUNG	75
<u>5 WEITERE BODENRECHTLICHE INSTRUMENTE IM ÜBERBLICK UNTER BERÜCKSICHTIGUNG KOOPERATIVER ANSÄTZE</u>		79
5.1	DIE STÄDTEBAULICHE UMLEGUNG, INSBESONDERE NEUORDNUNGSUMLEGUNG	79
5.2	STÄDTEBAULICHE ENTEIGNUNG UND ENTEIGNUNGSVERTRÄGE	84
5.2.1	ZULÄSSIGKEIT DER STÄDTEBAULICHEN ENTEIGNUNG	84
5.2.2	DER FREIHÄNDIGE ERWERB NACH § 87 ABS. 2 BAUGB UND WEITERE VERTRAGLICHE VEREINBARUNGEN	85
5.3	SANIERUNGSMABNAHMEN NACH § 136 BAUGB UND VEREINBARUNGEN	87

5.3.1	VERHÄLTNIS VON SANIERUNGSZIELEN UND BEBAUUNGSPLÄNEN SOWIE STÄDTEBAULICHEN VERTRÄGEN	89
5.3.2	VERTRAGSGEGENSTÄNDE INNERHALB STÄDTEBAULICHER SANIERUNGSMÄßNAHMEN	90
5.3.3	SANIERUNGSUMLEGUNG	91

6 DAS BEISPIEL DER STADT LEIPZIG UND DIE ANWENDUNG DES BODENRECHTES ZUR LÖSUNG STÄDTEBAULICHER PROBLEME IN SCHRUMPFENDEN STADTQUARTIEREN **93**

6.1 DEMOGRAPHISCHE UND WOHNUNGSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN DER STADT LEIPZIG UND DIE URSACHEN DES STÄDTISCHEN WOHNUNGSLEERSTANDES **93**

6.1.1	DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG DER STADT	93
6.1.2	ENTWICKLUNG DES WOHNUNGSBESTANDES	95
6.1.3	ENTWICKLUNG UND STRUKTUR DES WOHNUNGSLEERSTANDES	96

6.2 AUSWIRKUNGEN DES SCHRUMPFUNGSPROZESSES AUF DIE STADTENTWICKLUNG UND DEN STÄDTISCHEN BODENMARKT **99**

6.2.1	AUSWIRKUNGEN AUF DIE STADTENTWICKLUNG	99
6.2.2	AUSWIRKUNGEN DER ENTWICKLUNGSHEMMNISSE SCHRUMPFENDER STADTQUARTIERE AUF DEN STÄDTISCHEN BODENMARKT	100

6.3 KOMMUNALE HANDLUNGSSTRATEGIEN IM UMGANG MIT DEN DURCH WOHNUNGSLEERSTAND HERVORGERUFENEN STÄDTEBAULICHEN AUSWIRKUNGEN AUF DIE QUARTIERSENTWICKLUNG **101**

6.3.1	DER TEILPLAN STADTERNEUERUNG	101
6.3.2	UMSETZUNG DES INFORMELLEN PLANUNGSINSTRUMENTES INNERHALB DER STADTGEBIETE DER STADTERNEUERUNG	102

6.4 DIE UMSETZUNG DES STADTENTWICKLUNGSPLANS IM LEIPZIGER OSTEN: SCHWERPUNKT DER STADTERNEUERUNG **103**

6.4.1	BESTAND UND PLANUNGSBINDUNG DER UNTERSUCHTEN (GRÜNDERZEIT)QUARTIERE	104
6.4.2	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG DES KONZEPTIONELLEN STADTTEILPLANS IN DEN AUSGEWÄHLTEN GRÜNDERZEITBLÖCKEN	106

7 SCHLUSSBETRACHTUNG **112**

LITERATURVERZEICHNIS **114**

a b s t r a c t

Praktische Bedeutung erlangt die Diplomarbeit für alle diejenigen (ostdeutschen) Kommunen, die bei der Realisierung von Stadtumbaumaßnahmen an der Umsetzung ihrer Stadtentwicklungskonzepte, vor allem in schrumpfenden Stadtquartieren arbeiten.

Die Lage der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts deutlich von einem Negativimage des Schrumpfungsprozesses gekennzeichnet. Der Transformationsprozess führte zu nicht absehbaren Folgen und der damit verbundene politische, wirtschaftliche Strukturbruch prägt gegenwärtig noch immer die Stadt- und Siedlungsentwicklung. Die veränderten Rahmenbedingungen des Schrumpfungsprozesses in strukturell benachteiligten Stadtgebieten erfordern den Umgang mit einer perforierten Stadtstruktur durch eine integrative Stadtpolitik.

Die Arbeit setzt sich mit der Anwendung des bestehenden Bodenrechts zur Lösung der städtebaulichen Probleme, hervorgerufen durch Wohnungsleerstand in schrumpfenden Stadtteilen, vor allem bezogen auf ostdeutsche Städte, auseinander.

Planung als Prozess für den Stadtumbau zu verstehen, erfordert demnach Untersuchungen möglicher bodenrechtlicher Instrumente auf ihre Eignung zur Umsetzung von Stadtteilplänen, die auf der Grundlage integrativ erarbeiteter Stadtentwicklungskonzepte erstellt werden.

Durch die Arbeit wurde die Frage beantwortet, inwieweit das vorhandene Bodenrecht zur Umstrukturierungsplanung schrumpfender Stadtquartiere dienen kann.

Die Mietwohnungsbestände der Innenstädte und die damit verbundene Entwicklung der Kernbereiche sind von besonderer Bedeutung für die Stadtstruktur. Aus diesem Grund wurde das Marktsegment der Altbau- und Gründerzeitbebauung ausführlich betrachtet. Dabei wurden vorrangig kooperative Ansätze des vorhandenen Bodenrechts im Umgang mit der kleinteiligen Eigentümerstruktur untersucht. Die praktische Anwendung der theoretisch erlangten Kenntnisse erfolgte auf der Grundlage des Konzeptionellen Stadtteilplans "Leipziger Osten" für ausgewählte Gründerzeitblöcke, der auf der Grundlage der informellen Planung des Stadtentwicklungsplans "Wohnungsbau und Stadterneuerung" erarbeitet wurde.

Die in der Diplomarbeit untersuchten bodenrechtlichen Instrumente können unter Berücksichtigung kooperativer Handlungsansätze der Umsetzung von Maßnahmen des gezielten Stadtumbaus dienen. Der Konsens zwischen der planenden Kommune und den betroffenen Eigentümern sowie deren intensive Beteiligung an der Planung ist für diesen Umsetzungsprozess besonders notwendig. Demnach sind die frühzeitige Bürgerbeteiligung

an der Planung und eine über das gesetzliche Mindestmaß hinausgehende Beratung mit den Betroffenen über städtebauliche Maßnahmen für einen Interessenausgleich unerlässlich. (Städtebauliche) Verträge bieten durch differenzierte Vertragsgestaltungen entsprechende Möglichkeiten der Planverwirklichung trotz der (einzelnen) Eigentumsbeeinträchtigungen.

Vertragliche Bindungen der Kommune vor Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Umstrukturierungsbebauungsplans bebauter Gebiete unterliegen dabei bestimmten Grundsätzen, um die Planungshoheit zu wahren. Durch Planverwirklichungsverträge können unter Beachtung ihrer Grenzen, Entschädigungsansprüche aufgrund planerischer Eingriffe in das private Eigentum einvernehmlich geregelt werden. Eine entsprechende Bodenpolitik (durch gezieltes Flächenmanagement) in Bezug auf die städtebaulichen Probleme schrumpfender Altbau- und Gründerzeitquartiere erleichtert dabei mögliche kommunale Handlungsalternativen.

Die verbindliche Umstrukturierungsplanung (Bebauungsplan) kann bei der Umsetzung der Maßnahmen einen Lastenausgleich zwischen den betroffenen Eigentümern durch freiwillige Bodenordnung erfordern. Die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans sollte demnach parallel zu dessen Durchführung und den vertraglichen Bindungen der Eigentümer erfolgen. Der planerische Interessenausgleich dient den Regelungen des Bodenordnungsvertrages.

Demgegenüber wurden auch vertragliche Vereinbarungen zur Umstrukturierung bebauter Gebiete innerhalb der Zulässigkeit von städtebaulichen Vorhaben nach § 34 BauGB untersucht. Vereinbarungen über temporäre Zwischennutzungen können durch einen minimalen Interventionsgrad städtebauliche Missstände, beispielsweise durch Brachflächengestaltungen, abfedern.

Umstrukturierungsmaßnahmen schrumpfender Stadtquartiere erfordern unabhängig von dem Zulässigkeitsbereich nach § 30 oder 34 BauGB vertragliche Vereinbarungen zwischen den Eigentümern und der Kommune. Ohne die Mitwirkungsbereitschaft (und deren Verständnis über den Umbauprozess) ist die Kommune nur eingeschränkt handlungsfähig, den gebietsbezogenen Schrumpfungsprozess neben wachsenden Stadtregionen zu steuern.

Die ostdeutschen Städte sind auf die kooperative Umsetzung der Entwicklungsplanungen angewiesen, um die städtebaulichen Probleme, ausgelöst durch den Schrumpfungsprozess der Bevölkerung und den damit verbundenen strukturellen Wohnungsleerstand vor allem des unsanierten Gebäudebestandes, zu lösen.