

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1034**

**Siedlungsrückbau  
in den neuen Ländern nach  
Stadtumbau- und Sanierungsrecht**

**Von**

**Andreas Möller**



**Duncker & Humblot · Berlin**

ANDREAS MÖLLER

Siedlungsrückbau in den neuen Ländern  
nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1034

# Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht

Von

Andreas Möller



Duncker & Humblot · Berlin



Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Humboldt-Universität zu Berlin  
hat diese Arbeit im Wintersemester 2005/2006  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 3-428-12055-8  
9783-428-12055-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Karl und Sophie Bolte  
in Dankbarkeit gewidmet*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2005/2006 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten zum Teil bis Januar 2006 berücksichtigt werden.

Danken möchte ich an dieser Stelle meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, dem ich schon seit meiner Studienzeit viele wertvolle Einblicke hinter die Kulissen von Gesetzgebung und Rechtsprechung verdanke. Herrn Ministerialdirigent a. D. Prof. Dr. Michael Krautzberger möchte ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, besonders aber auch für die eingehende Auseinandersetzung mit meiner Arbeit in seinen Kommentarbeiträgen und die anregenden fachlichen Diskussionen danken.

Ein besonders herzliches Dankeschön gilt Herrn Dr. Ralf Sauer, der die Mühen des Korrekturlesens auf sich genommen hat und der mir als exzellenter Kenner des öffentlichen Rechts wertvolle Anregungen geben konnte. Vor allem möchte ich aber meiner Freundin Melanie Hampich sehr herzlich danken, ohne deren tatkräftige Unterstützung und persönlichen Rückhalt die Fertigstellung dieser Arbeit neben meiner anwaltlichen Tätigkeit undenkbar gewesen wäre.

Schließlich danke ich meinen Eltern sowie meiner Tante Sophie und meinem Onkel Karl, die mich in vielerlei Hinsicht gefördert haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Januar 2006

*Andreas Möller*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	25
-------------------------	----

## *1. Kapitel*

<b>Rahmenbedingungen des Stadtumbaus</b>	29
--	----

A. Ursachen der Leerstandsentwicklung.....	29
I. Demographische Faktoren.....	29
1. Bevölkerungszahl.....	29
2. Altersdurchschnitt.....	30
3. Soziale Rahmenbedingungen.....	30
a) Wohnbedürfnisse.....	30
b) Zahl der Haushalte.....	31
c) Einkommensentwicklung.....	31
II. Suburbanisierung.....	32
III. Wanderung.....	33
1. Internationale Wanderung.....	33
2. Ost-West-Wanderung.....	34
B. Leerstand und Auswirkungen.....	34
I. Leerstandsentwicklung.....	34
1. Leerstandsverteilung in Objekten verschiedener Bauepochen.....	35
a) Die Bauten der Stalin-Ära.....	35
b) Besser, billiger und schneller bauen.....	37
c) Wohnbauserie 70.....	38

d) Altbaubestand .....	39
e) Nachwendezeit .....	40
2. Leerstandsverteilung nach Lage .....	41
II. Auswirkungen strukturellen Leerstands .....	42
1. Wirtschaftliche Auswirkungen .....	42
a) Wohnungswirtschaft.....	42
b) Kreditwirtschaft .....	42
c) Kommunale Haushalte .....	43
2. Technische Infrastruktur .....	43
a) Leitungsgebundene Systeme .....	44
aa) Wasserversorgung.....	44
bb) Abwasserentsorgung .....	45
cc) Fernwärme .....	46
dd) Gas, Strom, Telekommunikation .....	46
ee) Kellertrassen .....	47
b) Verkehr .....	47
c) Kosten- und Gebührenentwicklung.....	48
aa) Um- und Abbaukosten .....	48
bb) Betriebskosten .....	48
d) Nachhaltiger Rückbau von Versorgungsnetzen .....	49
3. Bodenwerte.....	50
4. Städtebauliche Auswirkungen .....	51
C. Förderrechtliche Aspekte .....	52
I. Altschuldenhilfe .....	53
II. Städtebauförderung .....	54
D. Hoheitliche Steuerung im Stadtumbauprozess .....	55
I. Zentripetale Stadtplanung.....	55
II. Einbindung einzelner Akteure.....	59

Inhaltsverzeichnis	11
--------------------	----

## 2. Kapitel

<b>Rückbau und Eigentumsgarantie</b>	<b>60</b>
--------------------------------------	-----------

A. Eigentumsgarantie.....	60
I. Schutzbereich .....	60
1. Baufreiheit.....	61
2. Bestandsschutz .....	62
3. Sozialwidrigkeit und Sozialbindung.....	62
II. Sozialbindung des Eigentums .....	63
B. Eingriffe durch Rückbauplanungen und -maßnahmen .....	64
I. Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	64
II. Enteignungen .....	66
1. Aufhebung des Bestandsschutzes .....	66
2. Gemeinwohl gem. Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG .....	67
III. Verzicht auf Eigentumspositionen.....	68

## 3. Kapitel

<b>Konzeptplanung</b>	<b>70</b>
-----------------------	-----------

A. Entwicklung des Stadumbaus bis zum EAG Bau 2004.....	70
B. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte.....	71
I. Bundeswettbewerb „Stadumbau Ost“.....	72
II. Allgemeine Anforderungen.....	73
III. Förderrechtliche Anforderungen.....	74
C. Städtebauliche Entwicklungskonzepte .....	75
D. Konzeptplanung und informelle Planung.....	75
I. Maßnahmekonzepte.....	76
II. Keine vorbereitende Planung.....	76
III. Bodenwertverluste .....	77
IV. Gesetzliche Ausgestaltung von Verfahren und materiellen Anforderungen .....	77
V. Konzeptplanung als eigenständige Planungskategorie.....	78

E. Haftung der Gemeinde für Konzeptplanungen .....	79
I. Entscheidung des LG Halle vom 18.10.2002 .....	79
1. Keine eigenständige Planungsebene .....	79
2. Verfahrensrechtliche Anforderungen .....	80
3. Abwägungsgebot .....	80
4. Auskünfte und Hinweispflichten der Gemeinde .....	80
II. Entscheidung des OLG Naumburg vom 26.03.2003 .....	81
1. Vorrang des Primärrechtsschutzes .....	81
2. Amtspflicht zur rechtmäßigen Konzeptplanung .....	82
3. Abwägung .....	83
4. Auskünfte .....	84
III. Planungsschäden bei deklaratorischen Festsetzungen .....	84
IV. Planungsschäden durch faktische Änderungen .....	85
F. Sozialplanung .....	86

#### *4. Kapitel*

### **Die Stadtumbauregelungen des EAG Bau** 89

A. Die Entstehung der Stadtumbauregelungen .....	89
B. Die Stadtumbauplanung .....	90
I. Stadtumbaumaßnahmen .....	90
1. Städtebauliche Gesamtmaßnahme .....	90
2. Auswahlermessungen der Gemeinde .....	92
3. Städtebauliche Funktionsverluste .....	94
4. Zügige Durchführung .....	95
5. Wohl der Allgemeinheit .....	95
6. Rückbaurelevante Zielbestimmungen .....	96
a) Anpassung der Siedlungsstruktur .....	97
b) Rückbau baulicher Anlagen .....	97
c) Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse .....	98
d) Entwicklung freigelegter Flächen .....	98

II. Stadtbaugebiet.....	99
1. Gebietsabgrenzung .....	99
2. Beschlussfassung und Fortschreibung.....	100
3. Förderrechtliche Grundlage.....	100
III. Städtebauliches Entwicklungskonzept.....	101
1. Sachlich-räumlicher Anwendungsbereich .....	101
2. Ausgestaltung .....	102
3. Abwägung .....	103
4. Bindungswirkungen.....	104
IV. Beteiligung von Betroffenen und Trägern öffentlicher Belange.....	104
1. Betroffene.....	105
a) Eigentümer .....	106
b) Bewohner.....	107
c) Auskunftspflicht.....	109
2. Träger öffentlicher Aufgaben .....	110
V. Anpassungsbedarf der Altkonzepte.....	111
VI. Stadtbauvertrag.....	113
1. Allgemeines.....	113
a) Rückbauverpflichtung und Kostentragung.....	114
b) Entschädigungsverzicht .....	115
c) Lastenausgleich zwischen Eigentümern.....	115
2. Zuständigkeit.....	116
3. Grenzen vertraglicher Regelungen .....	117
a) Angemessenheit .....	118
b) Sachlicher Zusammenhang und Kopplungsverbot.....	120
C. Die Stadtbauausatzung.....	120
I. Allgemeines.....	120
II. Gebietsfestlegung.....	122
III. Zurückstellung von Vorhaben und Maßnahmen.....	123
1. Aufstellungsbeschluss .....	124
2. Keine Zumutbarkeitsprüfung.....	124



3. Fortgeltung nach Festsetzung der Satzung .....	124
4. Untersagung genehmigungsfreier Vorhaben .....	125
IV. Genehmigungsvorbehalt .....	125
1. Allgemeines .....	125
2. Ausgenommene Grundstücke .....	126
3. Bau- und Abrissgenehmigungen .....	127
4. Genehmigung gemäß Stadtumbaukonzept .....	128
5. Genehmigung gemäß Sozialplan .....	129
6. Wirtschaftliche Zumutbarkeit .....	129
7. Übernahmeanspruch .....	130
8. Ordnungswidrige Änderungen und Rückbaumaßnahmen .....	132
V. Ergänzende Stadtumbauregelungen .....	132
1. Vorkaufsrecht .....	132
a) Allgemeines Vorkaufsrecht .....	132
b) Besonderes Vorkaufsrecht .....	134
c) Verfahren .....	135
2. Enteignung im Geltungsbereich der Stadtumbausatzung .....	137
a) Allgemeines .....	137
b) Rechtmäßigkeitskriterien .....	138
aa) Gemeinwohl .....	138
bb) Bemühen um freihändigen Erwerb .....	139
cc) Frist der Zweckrealisierung .....	139
dd) Interventionsminimum und städtebauliche Gebote .....	139
ee) Umfang der Enteignung .....	141
D. Rechtsschutzfragen .....	142

5. Kapitel

**Instrumente des Sanierungsrechts** 143

A. Anwendbarkeit des Sanierungsrechts.....	143
I. Abrissplanung in der Entwicklung des Städtebaurechts.....	144
1. Wiederaufbau und Bundesbaugesetz.....	144
2. Flächensanierung und Städtebauförderungsgesetz.....	145
3. Erhaltungssanierung und Baugesetzbuch.....	147
4. Sanierungsrecht in den neuen Ländern.....	149
II. Sanierung als Gesamtmaßnahme.....	150
III. Wohnungsleerstand als städtebaulicher Missstand.....	150
1. Städtebaulicher Missstand.....	150
a) Substanzmangel.....	151
b) Funktionsmangel.....	152
2. Prognostizierter Missstand.....	156
3. Funktionsänderung durch Planung.....	157
4. Infrastrukturelle Funktionsschwächen.....	159
IV. Dynamische Fortentwicklung.....	160
V. Anwendungspflicht.....	161
VI. Bodenpolitisches Konzept.....	162
1. Lastenausgleich und Wertausgleich.....	162
2. Wertausgleich als Instrument indirekter Steuerung.....	166
3. Besondere Nachnutzungen.....	166
4. Die Wahl der Sanierungsinstrumente in Rückbaugebieten.....	167
a) Kombination der Instrumente.....	168
aa) Das besondere (Standard-) Sanierungsverfahren.....	168
bb) Das vereinfachte Sanierungsverfahren.....	169
cc) Modifizierungen des vereinfachten Verfahrens.....	169
b) Wechsel des Verfahrens.....	171
VII. Zeitlicher Anwendungsbereich.....	171
1. Zügige Durchführung.....	172

2. Durchführung innerhalb eines absehbaren Zeitraums .....	172
B. Vorbereitung und Sanierungskonzept .....	175
I. Vorbereitende Untersuchungen .....	175
1. Allgemeines .....	175
2. Einleitungsbeschluss .....	177
3. Untersuchungsergebnis .....	179
4. Beteiligung der Sanierungsbetroffenen .....	180
a) Frühzeitige Erörterung .....	180
b) Auskunftspflicht .....	181
5. Beteiligung und Mitwirkung der Träger öffentlicher Belange .....	183
II. Sanierungskonzepte .....	184
1. Aufgabe .....	184
2. Formelle Anforderungen .....	184
3. Materielle Anforderungen .....	185
a) Inhalt .....	186
b) Konkretisierung .....	186
c) Abwägung .....	187
C. Gebietsfestsetzung und Bauleitplanung .....	190
I. Gebietsfestsetzung .....	190
1. Allgemeines .....	190
2. Abwägung .....	191
3. Größe und räumliche Ausgestaltung des Sanierungsgebiets .....	192
a) Gebietsumgriff als Rechtmäßigkeitskriterium .....	192
b) Grundlage des Nutzen-/Lastenausgleichs .....	193
c) Gesamtstädtisches Sanierungsgebiet .....	194
d) Umwidmung vorhandener Sanierungsgebiete .....	195
II. Bauleitplanung .....	196
1. Rechtliche Trennung von Sanierungs- und Bauleitplanung .....	196
2. Bauleitplanung als Abrissplanung .....	197
3. Sicherung von Baurechten .....	199
a) Abgabe von Siedlungsflächen in den Außenbereich .....	199

b) Außenbereichsinseln .....	199
c) Nachwirkende Prägung .....	200
d) Perforierender Rückbau .....	201
e) Innenbereichssatzungen .....	201
4. Bebauungsplan als Grundlage für städtebauliche Gebote und Enteignungen.....	202
5. Planungsschäden .....	203
a) Einschränkungen von zulässigen Nutzungen .....	203
b) Einschränkungen von ausgeübten Nutzungen.....	204
c) Verzichtserklärungen .....	205
d) Entschädigungsausschluss bei missstands begründenden Nutzungen....	206
D. Durchführungsmaßnahmen des Sanierungsrechts.....	207
I. Baumaßnahmen .....	208
II. Ordnungsmaßnahmen .....	210
1. Abgrenzung gegenüber Baumaßnahmen .....	210
a) Bisherige Praxis .....	210
b) Vorbereitungsfunktion .....	211
2. Durchführung vor Festsetzung des Sanierungsgebiets .....	212
3. Überlassungsvertrag .....	212
III. Rückbaurelevante Ordnungsmaßnahmen.....	214
1. Freilegung, insbesondere Rückbau.....	214
2. Umzug von Bewohnern und Betrieben.....	216
a) Allgemeines.....	216
b) Einvernehmliche Auflösung von Miet- und Pachtverträgen .....	217
c) Abrisskündigung .....	218
d) Hoheitliche Auflösung .....	219
aa) Angemessene und geeignete Ersatzräume.....	220
bb) Auflösung auf Antrag eines Gewerbetreibenden .....	221
cc) Rechtsschutz .....	221
e) Dingliche Nutzungsrechte .....	221
3. Kostenerstattung für den Rückbau leitungsgebundener Infrastruktur.....	222

a) Regelungszweck des § 150 BauGB.....	222
b) Erstattungsfähige Aufwendungen .....	223
c) Sanierungsbedingtheit.....	225
d) Vertragliche Einigungen .....	226
E. Genehmigungsvorbehalte .....	226
I. Allgemeines.....	226
1. Art. 14 GG.....	229
2. Verhältnis zu anderen Genehmigungsverfahren .....	230
a) Genehmigung nach Stadtumbaurecht.....	230
b) Bau-/Abrissgenehmigung.....	230
3. Bildung von Wohnungseigentum .....	231
4. Sanktionen bei formeller Illegalität .....	232
5. Rechtsschutz.....	232
II. Genehmigungsbedürftige Maßnahmen und Vorhaben.....	232
1. Vorhabengenehmigung und Zurückstellung von Bau- und Abriss- gesuchen.....	232
2. Sanierungsrechtliche Veränderungssperre.....	233
a) Genehmigung von Vorhaben und wertsteigernden Maßnahmen.....	233
b) Schuldrechtliche Nutzungsverträge .....	233
3. Sanierungsrechtliche Verfügungssperre .....	235
a) Veräußerungen .....	235
b) Bestellung dinglich belastender Rechte .....	236
c) Schuldrechtliche Verpflichtung zu dinglichem Geschäft .....	237
d) Baulastbegründung, -aufhebung, -änderung .....	237
e) Grundstücksteilung .....	238
III. Ausnahmen von der Genehmigungspflichtigkeit .....	239
IV. Vorabgenehmigung .....	239
V. Genehmigung in Abhängigkeit von städtebaulichem Vertrag.....	241
F. Vorkaufsrecht und Enteignung.....	241
I. Vorkaufsrecht .....	241
II. Enteignung.....	242



*Exkurs*

**Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen 244**

A. Rechtsentwicklung .....	244
B. Durchgangserwerb.....	245
I. Grunderwerbspflicht der Gemeinde.....	246
II. Gesetzliche Ausnahmen .....	247
C. Sicherung der Nutzung.....	248
D. Anwendungsvoraussetzungen .....	248
I. Qualifiziertes Gemeinwohlinteresse .....	249
II. Erforderlichkeitsprognose .....	250
1. Einigungsbereitschaft .....	250
2. Stadumbaurecht .....	251
3. Sanierungsrecht .....	251
E. Praktische Probleme .....	252

*6. Kapitel*

**Städtebauliche Gebote 254**

A. Anwendbarkeit städtebaulicher Gebote.....	254
I. Allgemeines.....	254
II. Die allgemeinen Voraussetzungen .....	255
1. Städtebauliche Gründe.....	255
2. Erforderlichkeit der alsbaldigen Durchführung .....	256
B. Durchsetzung des Rückbaus.....	257
I. Bau- und Anpassungsgebot .....	257
1. Anwendungsbereich .....	257
2. Abbruch.....	259
3. Teilrück- und Neubau.....	260
4. Zumutbarkeitsklausel.....	260
5. Anschlussentsignung.....	261

6. Reformvorschläge.....	261
II. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot .....	262
III. Pflanzgebot.....	263
IV. Rückbau- und Entsigelungsduldungsgebot.....	264
1. Allgemeines.....	264
a) Ursprung im Sanierungsrecht.....	264
b) Selbstvornahme.....	265
c) Entschädigung.....	265
d) Übernahmeverlangen .....	266
2. Rückbauduldungspflicht.....	267
3. Entsigelungsduldungspflicht.....	267
<b>Ergebnisse</b> .....	<b>269</b>
A. Thesen zur Rechtsanwendung.....	269
I. Konzeptplanung .....	269
II. Stadtumbaurecht .....	270
III. Sanierungsrecht .....	271
B. Überlegungen zur Rechtsfortbildung .....	272
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>275</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>287</b>

## Abkürzungen

Abl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
a. F.	alte Fassung
AHG	Altschuldenhilfegesetz
AHGv	Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz
Anm.	Anmerkung
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister (Senatoren) der Länder
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch, soweit nicht detaillierter bezeichnet, in der Fassung des EAG Bau 2004
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauR	Baurecht
BauROG	Gesetz zur Änderung des BauGB und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz) v. 18.08.1997, BGBl. I S. 2081
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz in der Fassung vom 18.08.1976, BGBl. I S. 2256, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.02.1986, BGBl. I S. 265
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.08.1896, RGBl. S. 195, zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 07.07.2005, BGBl. I S. 1970
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache

BRS	Baurechtssammlung, Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und anderer Gerichte zum Bau- und Bodenrecht
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
DAB	Deutsches Architektenblatt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/-n
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft (Zeitschrift)
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004, BGBl. I S. 1359
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 18.08.1896, RGBl. S. 604, zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 1 Gesetz vom 23.04.2004, BGBl. I S. 598
ErbbauRVO	Erbaurechtsverordnung
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. 1949 S. 1, zuletzt geändert am 26.07.2002, BGBl. I S. 2863
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber/-in
i.d.Bek.	in der Bekanntmachung
i.d.F.	in der Fassung
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
ISW	Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg
Juris	Juristisches Informationssystem
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz

KommJur	Kommunaljurist
LB(au)O	Landesbauordnung
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
m. Anm.	mit Anmerkung
MBO	Musterbauordnung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (Brandenburg)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungsreport
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
n. v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
ROG	Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997, BGBl. I S. 2081, 2102, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 24.06.2004, BGBl. I S. 1359
Rspr.	Rechtsprechung
RVI	Rechtshandbuch Vermögen und Investitionen in der ehemaligen DDR
StBauFG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27.07.1971, BGBl. I S. 1125
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof



Vorb	Vorbemerkung
vhw	Volksheimstättenwerk
vhw FW	Forum Wohneigentum – Verbandsorgan des vhw
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
VV StBauF	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen – VV Städtebauförderung (mit Jahresangabe)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz vom 24.06.2004, BGBl. I S. 1359
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 8 Gesetz vom 05.05.2004, BGBl. I S. 718
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht
zit.	zitiert

## Einleitung

Die vorliegende Arbeit widmet sich einem Teilbereich der Frage, ob und unter welchen Prämissen die Instrumente des Stadtumbau- und Sanierungsrechts geeignet sind, der Probleme, die der demographische Wandel für den Städtebau bedeutet, Herr zu werden. Die Thematik des Stadtumbaus wird in mehrfacher Hinsicht eingegrenzt auf einen besonderen Teilbereich behandelt: die Planung, Sicherung und Durchsetzung des Siedlungsrückbaus in den neuen Ländern. Aufwertungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen sowie der beginnende Stadtumbau in den Ländern der alten Bundesrepublik bleiben dabei außer Betracht, soweit ein Eingehen auf die Aufwertungskomponente des Stadtumbaus nicht zum Verständnis der Rückbauplanung unerlässlich ist.

Der Stadtumbau soll nach den Erklärungen der Akteure und der politischen Entscheidungsträger in Bund und Ländern nicht auf den Abriss von Plattenbauquartieren beschränkt verstanden werden. Nach den politischen Zielsetzungen in Bund und Ländern soll der Umbau gleichermaßen durch Umstrukturierungen und die Aufwertung von Stadtteilen, die erhalten werden sollen, geprägt sein. Während die städtebaulichen Aufwertungen, aber qualitativ an die Aufgaben herkömmlicher Sanierungsverfahren anknüpfen, hat diese Arbeit ihren Schwerpunkt in der neuartigen Aufgabenstellung der planmäßigen Stadtverkleinerung. Damit steht heute der Rückbau im Vordergrund nicht nur des öffentlichen, sondern auch des Fachinteresses der Wohnungswirtschaft und der Stadtplaner. Hier sind auch nach über zweijähriger Laufzeit des Bundesprogramms „Stadtumbau Ost“ noch viele, insbesondere auch rechtliche Fragen offen. Für die Aufwertungsprojekte steht, soweit sie überhaupt realisiert werden können, ein erprobtes und bewährtes Instrumentarium des Sanierungsrechts zur Verfügung. Das bereits in den Achtzigerjahren dem Leitbild der behutsamen Stadterneuerung angepasste Sanierungsrecht hat sich nach der Wende auch in den neuen Ländern überaus erfolgreich bewähren können. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich deshalb auf die planungsrechtlichen Instrumente, die die neuartige Herausforderung des Siedlungsrückbaus, der mehr als ein unkontrolliertes Schrumpfen sein sollte, künftig lenken werden.

Das Problem des Siedlungsrückbaus wird, zeitlich verzögert, auch die westdeutschen Länder erreichen, wenn die Auswirkungen des demographischen Wandels ein bislang ungekanntes Überangebot an Wohnungen hervorrufen werden. Pilotprojekte des „Stadtumbau West“ sind bereits angelaufen. Dort spielt der flächenhafte Abriss jedoch noch keine nennenswerte Rolle. Anders

als in Westdeutschland bestehen die absehbaren Probleme aufgrund der anhaltenden Abwanderung in den neuen Ländern schon heute. Im November 2003 waren bereits 31.000 Wohnungen abgerissen worden; bis zum Jahr 2009 sollen insgesamt 350.000 Wohnungen abgerissen sein.

Eine besondere Komponente des Stadtumbaus in den neuen Ländern stellt die Altschuldenhilfe dar, die – gemeinsam mit der Rückbauförderung – zu einer enormen Dynamisierung des Stadtumbauprozesses beigetragen hat. Der Abriss auf der Grundlage der Altschuldenhilfe ist für die Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften attraktiver, als die von Leerständen betroffenen Wohnungen sich selbst zu überlassen und konjunkturelle Verbesserungen abzuwarten. Diese Hauptantriebsfeder des „Stadtumbau Ost“ schränkt dessen Modellcharakter für den „Stadtumbau West“ stark ein. Ähnlich überzeugende betriebswirtschaftliche Vorteile, wie sie die Altschuldenhilfeverordnung den förderberechtigten Unternehmen für den Rückbau von Wohnungen gewährt, sind in den westdeutschen Problemstädten zurzeit noch nicht erkennbar. In den alten Ländern dürfte eine Förderung des Rückbaus, die nicht auch Elemente einer Substanzwertentschädigung beinhaltet, in absehbarer Zukunft nicht Erfolg versprechend sein. Der Bundesgesetzgeber hat, indem er die neuen Regelungen des Stadtumbaurechts nicht als aktive Durchführungsinstrumente, sondern vorwiegend als reine Lenkungsinstrumente zur Steuerung des vorhandenen dynamischen Prozesses ausgestaltet hat, erkennbar zunächst die besondere Problematik in Ostdeutschland in den Blick genommen.

In der vorliegenden Arbeit wurde davon abgesehen, eine bestimmte Gemeinde als Referenzmodell des Stadtumbaus in den neuen Ländern heranzuziehen. Der Wohnungsbau der DDR verfügt durch seine zentralstaatliche Planung und Umsetzung über eine Homogenität, die mit den Verhältnissen in Westdeutschland kaum vergleichbar ist. Auf der Grundlage der Aufbaugesetze der DDR von 1950 und 1958, der Grundstücksverkehrsordnung von 1963 und des Baulandgesetzes von 1984 wurden in Ostdeutschland große Areale besonders an den Stadträndern einer Bebauung durch die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften (AWG) und die kommunale Wohnungsverwaltung (KWV) zugeführt. Dies bestimmt bis heute die besondere Eigentümerstruktur in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Regelmäßig besteht pro Kommune eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft und mindestens eine Wohnungsbaugenossenschaft, die in der Regel über größere zusammenhängende Mieteinheiten in den Randlagen der Kommunen verfügen.

Ab Mitte der Sechzigerjahre kamen in der gesamten DDR weitgehend einheitliche Gebäudetypen der Großplattenbauweise zum Einsatz. Die Akzeptanz der verschiedenen Wohnungstypen bei den Mietern ist zwischen Rostock und Zwickau vergleichbar. Die gängigen Stadtumbaustrategien bringen es mit sich, dass vielfach nur Ersatzwohnungen angeboten werden können, deren Zu-

schnitt und Lage gegenüber den Wohnungen, die geräumt werden müssen, als weniger attraktiv angesehen werden.

Alle genannten Aspekte bieten idealtypische Bedingungen für eine generalisierte Debatte von Lösungsansätzen. Es eröffnet die Möglichkeit, eine Betrachtung der typisier- und zum Teil antizipierbaren Problemlagen ausgehend von den zur Verfügung stehenden Instrumenten vorzunehmen. Aus diesem Grunde lag es zugleich nahe, die Eignung der städtebaulichen Instrumente auf die besondere Situation in den neuen Ländern zu beschränken. Durch die rasante Entwicklung des Stadtumbaus seit der Durchführung des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“ traten die Probleme der Wohnungswirtschaft und der Gemeinden, besonders in der wohnungswirtschaftlichen Fachliteratur sehr schnell zutage. Durch eine Vielzahl von Fachtagungen und Seminaren besteht ein reger Austausch der Fachöffentlichkeit aus Wohnungswirtschaft, Kommunen und Anbietern von Infrastrukturleistungen. Dabei stand und steht die Abrissproblematik im Vordergrund, während die Aufwertungsaufgaben, von Finanzierungsproblemen auf Seiten der Kommunen abgesehen, wenig Schwierigkeiten zu bereiten scheinen.

Die Untersuchung hat ihren Schwerpunkt in den konkreten hoheitlichen Eingriffen, die zur Durchsetzung von einzelnen Rückbaumaßnahmen erforderlich werden können. Sowohl in der stadtplanerischen und wohnungswirtschaftlichen als auch in der juristischen Fachöffentlichkeit herrscht weitgehend Einigkeit, dass der Stadtumbau nur gelingen kann, wenn konsensuale Lösungen erzielt werden können. Der Stadtumbau soll – diesen Standpunkt nimmt auch der Gesetzgeber in den neuen Regelungen der §§ 171a ff. BauGB ein – in erster Linie auf der Grundlage städtebaulicher Verträge bewältigt werden. Die ersten Erfolge des Siedlungsrückbaus bestätigen diese Grundentscheidung. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bislang steuernde Eingriffe kaum in nennenswertem Umfang erforderlich waren. Zu groß war der Handlungsdruck auf Seiten der Wohnungswirtschaft und zu wenig ausgeprägt die Kenntnisse um Folgekosten, die durch einen planlosen oder auf unzureichender Basis geplanten Rückbau entstehen können. Doch auch in den neuen Ländern wird in jüngster Zeit verstärkt der Einsatz sanierungsrechtlicher Vorschriften erwogen, um den Handlungsspielraum der Gemeinden zu erweitern, da erkennbar wird, dass ein unsachgemäßer Siedlungsrückbau die Probleme des demographischen Wandels zusätzlich verschärfen wird. Auch die Chance, die notwendige Schrumpfung zur planvollen Stadtgestaltung und -verschönerung oder zur nachhaltigen Entwicklung von Freiräumen zu nutzen, wird zunehmend erkannt. Dass dies nicht immer mit den Vorstellungen der Wohnungswirtschaft, einzelner Grundeigentümer oder –nutzer einhergeht, liegt auf der Hand. Hier gilt es sowohl die Handlungsoptionen der öffentlichen Hand als auch die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen aufzuzeigen.