

Stadtumbau im Konsens!?

- Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen
Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Grades

Doktor-Ingenieur

(Dr.-Ing.)

der

Hohen Landwirtschaftlichen Fakultät

der

Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Bonn

vorgelegt am

9. Juni 2008

von

Dipl.-Ing. Frank Friesecke

aus

Trier

Referent:	Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter
Korreferent:	Prof. Dr. jur. Wilhelm Söfker
Korreferent:	Prof. Dr.-Ing. Winrich Voß
Tag der mündlichen Prüfung:	31. Oktober 2008

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 Prüfungstufen 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