

BAU - BODEN

Bauleitplanung und Bodenpolitik

**Systematische Darstellung
des Bundesbaugesetzes**

von

**Prof. Dr.-Ing. W. Bonczek
Beigeordneter der Stadt Essen**

und

**Dr. jur. Fr. Halstenberg
Ministerialdirigent
im Bundesministerium für Wohnungswesen
Städtebau und Raumplanung**

**Hammonia-Verlag GmbH Hamburg
Fachverlag der Wohnungswirtschaft**

1963



63-3366

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck sowie fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nicht gestattet
Hermanns-Verlag GmbH Homburg - Fachverlag der Wolltextilwirtschaft

Diesem Buch geben die
Herren Staatssekretär Prof. Dr. Ernst und Oberstadtdirektor Dr. Wolff
folgende Worte zum Geleit

Das Bundesbaugesetz ist das Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen um eine sachgerechte Fortbildung und Vereinheitlichung des Bau- und Bodenrechts. Die Verabschiedung des Gesetzes wurde möglich, weil die verantwortlichen politischen Gremien — bei allen Unterschieden, die in der Beurteilung des Wertes einzelner Vorschriften das Gesetz bestanden und bestehen — von der durch geschichtliche Erfahrung belegten Bedeutung überzeugt waren, die der baulichen Entwicklung unserer Städte und Dörfer für das Leben der Menschen und die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft zukommt. Diese Bedeutung wird durch den gegenwärtigen Wandel unserer gesamten wirtschaftlichen und sozialen Gesellschaftsstruktur, die zu einer umfassenden Erneuerung unserer Städte und Dörfer führen muß, noch vergrößert.

Die Aufgaben, die den für den Städtebau und die Dorfplanung Verantwortlichen damit in der Bundesrepublik gestellt sind, sind groß. Sie greifen über das fachliche Gebiet in den Raum der Gesellschaftspolitik hinein. Darin liegt die Größe, aber auch die Verschiedenheit dieser Aufgabe. Es ist weit leichter, gesellschaftspolitisch verbriefte Gesichtspunkte auszudenken und wirksam vorzutragen, als fachlich gelungene städtebauliche Lösungen zu finden und durchzusetzen. Doch nur wer das fachliche Handwerkzeug beherrscht, kann erstlich hoffen, der ihm auferlegten Verantwortung gerecht zu werden. Der Wille, dieses Handwerkzeug zu erwerben, ist in erfreulichen Maße vorhanden, auf den Hochschulen, auf den Fachschulen und bei den in der Praxis Tätigen. Allein es fehlt an wissenschaftlich fundierten, für Ausbildung und Praxis geeigneten Lehrmitteln. Wir besitzen in der Bundesrepublik keinen anerkannten, umfassenden, systematischen Grundriß des Städtebaus und der Dorfplanung. Dieser Mangel ist kein Schönheitsfehler, sondern eine gewichtige Gefahr für das Gelingen der in Städtebau und Dorfplanung gestellten Aufgaben.

Die Verfasser haben es unternommen, für die Bauleitplanung und die Bodenpolitik durch eine systematische Darstellung des Bundesbaugesetzes hier einen Anfang zu machen, um diese Gefahr zu bannen. Sie sind in besonderem Maße zu dieser Aufgabe berufen. Sie haben an dem Gelingen des Bundesbaugesetzes, an dem sie von den ersten Referentenentwürfen an bis zu den Beratungen in den federführenden Bundestagsausschüssen mitgewirkt haben, einen verdienstvollen Anteil und besitzen aus langer praktischer Erfahrung die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zur verantwortungsbewußten Durcharbeitung und Fortentwicklung der gefundenen Lösungen und Ansätze.

Ich bin sicher, daß dieses Werk sich für alle, die sich der Bedeutung ihrer beruflichen Aufgabe und Arbeit im Städtebau und Dorfplanung bewußt sind, als unentbehrliches Rüstzeug bewähren wird.

Bad Godesberg, im Juni 1963

Prof. Dr. Werner Ernst
Staatssekretär des Bundesministeriums
für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung

Insbesondere für die Großstädte ist es in den letzten Jahren evident geworden, daß alle großen städtebaulichen Planungen, eine große Zahl von Maßnahmen des Verkehrsbaus und die Aufgaben der Stadterneuerung ohne einen ausreichenden städtischen Bodenvorrat nicht bewältigt werden können.

Viele Großgemeinden, insbesondere in Bereichen mit überwiegender Industriestruktur, haben in der Vergangenheit einer ausreichenden Bodenvorratspolitik eine zu geringe Aufmerksamkeit geschenkt. Die Untersuchung aller Möglichkeiten, die sich für die Stadtplanung, die Verkehrsplanung und die Strukturpolitik der Städte ergeben, soweit für diese Planungen Boden benötigt wird, sind daher von vitaler Bedeutung. Das nunmehr vorgolegte Werk von Herrn Professor Dr. Bonczek und Herrn Dr. Halstenberg stellt eine großangelegte Untersuchung des Themas dar. Für jeden Praktiker, für fast alle Teile der Gemeindepolitik und nicht nur für den Kreis der beruflich mit den Fragen des Bauens und des Bodens Beschäftigten ist daher die Untersuchung besonders wertvoll. Besondere Bedeutung kommt dem Teil des Buches zu, die die Bodenpolitik im Rahmen des Bundesbaugesetzes untersuchen und Grundätze für die kommunale Bodenvirtschaft, für vorbereitende Maßnahmen der Bodenordnung, für eine Bodenordnung auf freiwilliger Basis und auf gesetzlicher Basis festlegen. Diese Untersuchungen sind zu einem Teil von dem Verfasser in Essen zu praktischer Bedeutung gebracht worden.

In noch stärkerer Weise dürfte jedoch die Darstellung der Bedeutung des Bundesbaugesetzes für die Stadterneuerung zugute kommen. Es ist bekannt, daß im Rahmen des Raumordnungsgesetzes, das zum Programm des derzeitigen Bundestages gehört, alle Fragen der Stadterneuerung auf eine umfassende gesetzliche Grundlage gestellt werden. Eine neue große Aufgabe kommt auf die Stadtpolitik zu, zu deren Bewältigung umfangreiche Vorbereitungen erforderlich sein werden. Für diese Vorbereitungen bietet die vorliegende Untersuchung gute Ausgangspunkte. Es ist selbstverständlich, daß außerhalb der von den Herren Autoren angestellten Erörterungen auch allen Fragen der Prioritätspolitik, der Angliederung der Aufgaben der Stadterneuerung an die gesamte Programmierung einer Stadtpolitik eine besondere Beachtung zukommt. Sicherlich wird die Rangordnung, die die Stadterneuerung in den einzelnen Gemeinden einnimmt, unterschiedlich sein. In diesen industriellen Großgemeinden wird sie jedoch für die nächsten Jahrzehnte in der Spitzengruppe der gemeindlichen Aufgaben stehen.

Dabei ist jedoch zu bedenken, daß den finanziellen Fragen im Rahmen dieser Stadterneuerung eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Die eigene Wirtschaftskraft der Gemeinden und auch das gegenwärtige System der Finanzverfassung gestalten es nicht, Aufgaben größeren Umfangs innerhalb der Stadterneuerung in Angriff zu nehmen. Eine Aufstellung der entstehenden Kosten zwischen Bund, Land und Gemeinden, wobei die wesentliche Kostentlast bei den Gemeinden verbleibt, wird den vorliegenden Tatbeständen der gemeindlichen Finanzkraft nicht mehr gerecht. Auch der bei städtebaulichen Neuordnungsmaßnahmen häufig gewählte Weg, den Gemeinden durch unverzinsliche oder gering verzinsliche Darlehen Hilfe zu gewähren, ist nicht mehr gangbar, da in vielen kriegszerstörten und gleichzeitigerweise steuerlich schwachen Gemeinden das Höchstmaß des vertretbaren Schuldenvolumens entweder bereits erreicht ist oder in Kürze erreicht sein wird. Wenn der gemeindlichen Finanzstruktur nicht schlechthin durch Zuweisung neuer Steuerquellen oder durch ein verbessertes Detailmisprizip Rechnung getragen wird, wird die Aufgabe der Stadterneuerung nicht bewältigt werden können.

Essen, im Mai 1963

Dr. Friedrich Wolff
Oberstadtdirektor

Inhaltsübersicht

I. TEIL: Gesetze und Verordnungen

1. Das Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960	21
2. Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung des Verkehrswertes von Grundstücken vom 7. August 1961 — BGBl. I S. 1183 — mit Begründung des Bundesministers für Wohnungsbau	83
3. Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Bau-nutzungsverordnung) vom 26. 6. 1962	91

II. TEIL: Systematische Darstellung des Bundesbaugesetzes mit Beispielen aus der Praxis

A. Entwicklung und Rechtsprobleme des Städtebaues	99
1. Geschichtliche Epochen des Städtebaues	101
2. Vorbereitung und Beratung des Bundesbaugesetzes	106
3. Zielsetzung des Bundesbaugesetzes	112
4. Inhalt des Bundesbaugesetzes	114
5. Bau- und Planungsrecht außerhalb des Bundesbaugesetzes ..	116
B. Bauleitplanung im Bundesbaugesetz	121
1. Stadt- und Ortsplanung als Gemeinschaftsaufgabe	123
2. Die Hilfsmittel und Grundlagen der Planung	128
3. Stufen der Stadt- und Ortsplanung	142
4. Der Flächennutzungsplan	144
5. Der Bebauungsplan	151
6. Die Baunutzungsverordnung	159
7. Das Planaufstellungsverfahren	169
8. Bauleitplanung und Landesplanung	173
9. Sicherung der Bauleitplanung	179
10. Entscheidungen über die städtebauliche Zulässigkeit von Bauvorhaben	181
11. Planungsschadensausgleich	183

C. Bodenpolitik im Bundesbaugesetz	187
1. Die Bedeutung der Bodenpolitik für den Städtebau	189
2. Die kommunale Bodenwirtschaft	203
3. Vorbereitende Bodenordnungsmaßnahmen	236
4. Bodenordnung auf freiwilliger Basis	246
5. Die Baulandumlegung	248
6. Die Grenzregelung	337
7. Zusammenlegungsverfahren	342
8. Städtebauliche Enteignung	344
9. Erschließung von Bauland	373
D. Die Bedeutung des BBauG für die Stadterneuerung	417
1. Begriffe	419
2. Entwicklung der Aufgabe	422
3. Behandlung der Stadterneuerung im Bundesbaugesetz	426
4. Noch zu regelnde Fragen	434
5. Das Sanierungsprogramm der nächsten Jahre	440

III. TEIL: Anhang

Tabelle für die Berechnung des Erschließungsbeitrags nach der Formel $\sqrt{F \cdot G}$	445
--	-----

D. Die Bedeutung des Bundesbaugesetzes für die Stadterneuerung

Die Stadterneuerung hat sich zu einer städtebaulichen Aufgabe entwickelt, die in den Vordergrund des internationalen Interesses gerückt ist. Die Probleme sind hierbei vielfältig und kommen aus wirtschaftlichen, finanziellen, rechtlichen und politischen Bereichen.

1. BEGRIFFE

Die unterschiedlichen Bezeichnungen für gleiche oder ähnliche Aufgaben im deutschen Schrifttum, aber insbesondere die Schaffung der Voraussetzung für eine internationale Verständigung, zwingen zu einer klaren Abgrenzung der Begriffe. Nach den bisherigen Veröffentlichungen über die Fragenkomplexe „Stadterneuerung und Stadtsanierung“ scheint folgende Gliederung sinnvoll zu sein:

11 Stadterneuerung

„Stadterneuerung“ (englisch: Urban Renewal) ist der übergeordnete Sammelbegriff für die am weitesten gefaßte Aufgabe. Stadterneuerung bezieht sich auf eine ganze Stadt oder auch auf Stadtteile. Die Stadterneuerung ist keine architektonische Aufgabe, sondern ein weit gefaßtes städtebauliches Problem, bei dem einige Teilbereiche aus Stadtplanung, Bodenpolitik, Wohnungswesen, Finanzpolitik bestehen.

Die Stadterneuerung gilt nicht nur für Großstädte, sondern auch für mittlere und Kleinstädte und geht hinab bis zur ländlichen Gemeinde als Dorferneuerung. Ein wichtiges Teilgebiet aus der Stadterneuerung ist das Umlandproblem der Großstädte.

Die Stadterneuerung ist nicht schlagartig von heute auf morgen zu lösen. Es sind vielmehr langfristige Vorarbeiten in technischer, wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht erforderlich. Dies gilt in erster Linie für die kommunale Bodenpolitik.

Der Oberbegriff „Stadterneuerung“ kann in folgende vier Unterabschnitte aufgliedert werden:

1. Wiederaufbau zerstörter Stadtgebiete,
2. Sanierung von Stadtgebieten,
3. Verbesserung von Altbaugebieten,
4. Erhaltung von Altbauten.

12 Wiederaufbau

In den ersten Jahren nach dem letzten Weltkrieg verstand man in der Bundesrepublik unter „Wiederaufbau“ zunächst eine Erneuerung der alten Bebauung innerhalb der alten Grundstücksgrenzen und auf alten Grundmauern. Mit

Beim Internationalen Geometerkongreß 1962 in Wien wurde von der Kommission IV — Stadtplanung und Bodenordnung — das Thema behandelt: „Die ökonomischen Faktoren bei der Stadtsanierung.“ Zu diesem Thema wurden von 12 Ländern schriftliche Berichte abgegeben.

Weyl, Stadtsanierung und neue Städte in England, Verlag Richard Bacht, Essen

wachsendem Erkennen der neuzeitlichen städtebaulichen Forderungen entwickelte sich aus dem „Wiedererbau“ der Begriff „Stadtlaufbau“ dadurch, daß die Aufgabe stärker durch die Grundsätze der Stadtsanierung beeinflusst wurde.

„Der Wiedererbau“ erfolgte zwar auf historischem, oft eng parzelliertem, mit Hypotheken und Rechten belastetem Baugrund, es wurden aber die aus der heutigen städtebaulichen Zielsetzung sich ergebenden Forderungen für Arbeit, Verkehr, Wohnung und Erholung weitgehend berücksichtigt.

Der Wiederaufbau der zerstörten Stadtgebiete im Sinne der eben gegebenen Begriffsbestimmung ist heute mit unterschiedlichem Erfolg weitgehend abgeschlossen.

13 Stadtsanierung

Als neue Aufgabe liegt vor uns die „Stadtsanierung“ (englisch: Redevelopment, französisch: l'aménagement des villes). Der Begriff ist verhältnismäßig neu. Er hat sich aus dem älteren Begriff „Altstadtsanierung“, der um die Jahrhundertwende entstanden ist, entwickelt. Sanieren kommt vom lateinischen sanare = heilen, gesundmachen. In der Wirtschaft bezeichnet man mit „Sanierung“ Maßnahmen, welche die Gesundung einer kranken Unternehmung anstreben. Im Städtebau sind sinngemäß in Übereinstimmung mit § 3 Abs. 4 BBauG unter Sanierung die Maßnahmen zu verstehen, die der Beseitigung städtebaulicher Mißstände dienen. Das sind insbesondere solche Maßnahmen, die eine durchgreifende Verbesserung der wohn- und arbeits- hygienischen, arbeitsmäßigen und verkehrlichen Verhältnisse bebauter Stadtgebiete zum Ziele haben.

Eine anders formulierte Definition ergibt sich für die Sanierung aus sinngemäßer Anwendung der Bestimmung im 3. Satz des § 44 Abs. 1 BBauG: Änderung der Nutzung von Grundstücken eines Baugebietes, weil sie den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der auf dem betroffenen Grundstück oder im umliegenden Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht.

Bei der Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit eines Gebietes sind insbesondere folgende Merkmale zu berücksichtigen:

1. Das Maß der baulichen Nutzung,
2. die natürliche Belichtung,
3. die Luftverunreinigung,
4. die Lärmbelästigung,
5. bauliche Beschaffenheit der Wohn- und Arbeitsstätten,
6. Beeinträchtigung durch Vermischung von Wohnungen und Arbeitsstätten für Bewohner und Gewerbe,

7. Wasserversorgung und Entwässerung.

8. Ausstattung des Gebietes mit Gemeinschaftsanlagen, Anlagen des Gemeinbedarfs und Grünflächen.

Das Ziel der Stadtsanierung ist nur zu erreichen nach Umquartierung der Bewohner, Verlagerung von Handel, Gewerbe und Industrie, nach Beseitigung der alten Bausubstanz, durch Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und durch Neubebauung des Sanierungsgebietes auf Grund eines Bebauungsplanes. Dieses gilt nicht nur für Wohngebiete, sondern auch für Geschäfts- und Industriegebiete.

14 Verbesserung von Altbaugebieten

Beim nächsten Unterabschnitt der Stadterneuerung, der „Verbesserung von Altbaugebieten“ (englisch: Rehabilitation), handelt es sich nicht um so heftigere Maßnahmen wie bei der Stadtsanierung. Bei der Verbesserung von Altbaugebieten soll die bisherige Bebauung nicht beseitigt, und die Eigentumsverhältnisse brauchen nicht neu geordnet zu werden.

Verbesserung der sanitären Verhältnisse durch bauliche Veränderungen, Verbesserung der Belichtung und Beson- nung durch Abbruch einzelner Gebäudeteile, Schaffung von Freiflächen durch Auskernung einzelner Anlagen, Beseitigung von Lärm- und Geruchbelästigung durch Trennung von Wohn- und Gewerbegebieten sind die Themen dieses Unterabschnitts der Stadterneuerung.

15 Erhaltung von Altbauten

Bei dem letzten Unterabschnitt der Stadterneuerung, der „Erhaltung von Altbauten“ (englisch: Conservation), handelt es sich um Einzelmaßnahmen. Hierher gehören Pflege bzw. Instandsetzung von wertvollen architektonischen, historischen oder kulturellen Bauwerken, Pflege und Erhaltung von Naturdenkmälern und zu schützenden Landschaftsgebieten.

16 Methoden und Verfahren

Aus dieser Aufgliederung des Begriffes „Stadterneuerung“ in die drei Abschnitte „Sanierung“, „Verbesserung“ und „Erhaltung“ ergeben sich die anzuwendenden Methoden und Verfahren, ihre finanziellen Folgen und die Forderungen an das Bau- und Bodenrecht.

2. ENTWICKLUNG DER AUFGABE

Die Begriffe Stadterneuerung, Stadtaufbau und Stadtsanierung sind verhältnismäßig neu. Sie haben sich aus dem älteren Begriff „Altstadtsanierung“, der um die Jahrhundertwende entstanden ist, entwickelt.

21 Die Altstadtsanierung als Maßnahme der Wohnungsfürsorge

Die Altstadtsanierung wurde ursprünglich als eine Aufgabe des Wohnungswesens angesehen. Die Beseitigung schlechter, ungesunder Wohnungen, ganzer Elendsviertel gehörte ebenso zur öffentlichen Wohnungsfürsorge wie die Förderung der Schaffung neuer Wohnungen. Die Erfahrung hatte aber gelehrt, daß es nicht genügt, neue Wohnungen in ausreichender Zahl zu erstellen. Die schlechten, ungesunden Wohnungen wurden nicht verlassen, auch wenn schon, neue Wohnungen angeboten wurden. Finanzielle Überlegungen, Gewöhnung und Tradition und noch andere Gründe banden die Mieter an ihre alten Wohnungen. Die Elendsviertel mußten niedergelegt und durch eine neue Bebauung ersetzt werden. Die gleiche Erfahrung hat man übrigens auch in jüngster Zeit beim Wiederaufbau der zerstörten Städte gemacht. Die Bewohner der Ruinen und Kellerwohnungen konnten meist nur mit Zwang aus ihren Quartieren umgesiedelt werden, weil sie nirgends so billig wohnen konnten.

Zwischen den beiden Weltkriegen wurde das Problem der Altstadtsanierung bei Tagungen von Fachverbänden, nationalen und internationalen Kongressen eingehend diskutiert. Auch an der Aufstellung von neuen Bebauungsplänen über Altstadtgebiete fehlte es nicht. Die Zahl der wirklich durchgeführten Altstadtsanierungen war aber sehr gering. Beispiele aus Deutschland sind die Gängerviertel in Hamburg, die Scheunenviertel in Berlin. Aus England ist die Beseitigung der Slums bekannt. Weiterhin sind die Bemühungen der Stadt Paris um die Beseitigung von Elendsvierteln zu erwähnen.

22 Altstadtsanierung und Bodenordnung

Die praktische Durchführung der Altstadtsanierung scheiterte im allgemeinen an der Bodenordnung und an der Finanzierung des Vorhabens und des Ersatzwohnungsbaus. Es fehlten im allgemeinen die vorbereitenden bodenwirtschaftlichen Maßnahmen, und es mangelte an der richtig angewendeten und zielbewußt durchgeführten Bodenordnung, die für die erfolgreiche Durchführung einer Stadtsanierung unumgänglich sind. Schließlich konnten schon damals weder die Eigentümer noch die Gemeinden

die hohen Kosten für die Durchführung der Altstadtsanierung aus eigenen Kräften aufbringen. Die staatlichen Zuschüsse waren aber meist unzureichend.

Durch eine falsche Handhabung der Bewertung der alten Baugrundstücke in Verbindung mit Bodenspekulationen entstanden scheinbar unlösbare finanzielle Probleme. Trotz völliger Überalterung der Bauwerke zeigte sich in Sanierungsgebieten eine steigende Tendenz der Grundstückspreise. Der an sich vorhandene „negative Wert“ der Grundstücke, veranlaßt durch das Vorhandensein der Elendsquartiere, der häufigen Substanz usw. wurden nicht in Rechnung gestellt. Es wurde mit dem Elend dieser Wohnverhältnisse über den Ertragswert ein lohnendes Geschäft gemacht im Hinblick darauf, daß die öffentliche Hand hohe Entschädigung und Finanzierungshilfe bei der Sanierung leisten sollte.

Internationaler Verband für Wohnungswesen „Beseitigung von Elendsvierteln und Verfallwohnungen“, Stuttgart 1925

In dem Werk des Internationalen Verbandes für Wohnungswesen „Beseitigung von Elendsvierteln und Verfallwohnungen“ aus dem Jahre 1925 werden die damaligen Verhältnisse und die Ergebnisse der Altstadtsanierung für die heutige Anwendung sehr lehrreich dargestellt. Besonders aktuell scheint mir noch heute das nächstehende Zitat über die Verhältnisse der Altstadtsanierung in Paris aus dem Jahre 1930 zu sein: „So wie die Entlohnungsjury zusammengesetzt ist, betrachtet sie sich als Verteidigerin des Privatigentums, der Exproprierte als der Nutznießer eines Vorhabens, von dem er Vorteile haben will, der ausgewiesene Mieter als geschädigter Bürger, der als Ausgleich des ihm zugefügten Unrechts Anspruch auf eine Wohnung möglichst an gleicher Stelle und zu gleicher Miete und dazu noch auf eine Entschädigung für das Ungemach rechnet. Und all dem gegenüber erleidet die gesamte Gemeinschaft aus Umständen, die sie sich zu bessern müht, einen Schaden von weitgehenden Auswirkungen.“

23 Der Wiederaufbau der zerstörten Städte

Durch die Kriegsergebnisse bedingt, wurden die Vorarbeiten auf dem Gebiet der Stadtsanierung zwangsläufig nicht weiterbetrieben. Erst nach 1945 rückte unter dem Thema „Wiederaufbau der zerstörten Städte“ eine ähnliche Aufgabe in das Blickfeld der Öffentlichkeit.

Zunächst bestand noch keine klare und einheitliche Auffassung über die zu lösenden Probleme. Auf der einen Seite standen die Vertreter der Auffassung, die Stadttelle innerhalb der alten Grundstücks Grenzen auf alten Grundmauern wieder zu errichten. Alte Baudenkmäler, historische Straßenzüge sollten hierbei nach altem Vorbild wiederhergestellt werden.

Auf der anderen Seite stand die Auffassung, neue Städte auf „grüner Wiese“ zu errichten. Die Trümmerfelder sollten liegenbleiben, um das Abräumen zunächst zu ersparen und um dem Hindernis der Eigentumsgrenzen und Eigentumsrechte aus dem Wege zu gehen. Denn wie Bernoulli sagt: „Ob auch die Häuser eingestürzt und die Fundamente geborsten sind, die Eigentumsprezedenzen sind immer noch da. Sie wollen und sie müssen berücksichtigt werden. Bevor noch der erste Ziegelstein vermauert, ja bevor die erste Straßendecke abgesteckt wird, muß sich die Stadt mit diesen unsichtbaren Hindernissen auseinandersetzen.“

Es setzte sich dann die Erkenntnis durch, daß aus volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Gründen der Aufbau auf altem, historischem Stadtgrund erfolgen mußte. Bedeutendes Volksvermögen lag als Versorgungsnetz und Entwässerungsanlage, zum größten Teile unzerstört, unterirdisch in den Straßenräumen geborgen. Die Trümmergrundstücke waren in vielen Fällen der Rest eines früheren bürgerlichen Wohlstandes, der das Ergebnis an Arbeit, Fleiß und Sparsamkeit von Generationen darstellte. Es konnte auch nicht übersehen werden, daß die städtischen Baugrundstücke eine wesentliche Grundlage für den Real- und Kredit und damit für unsere Finanzwirtschaft bilden.

Der Wiederaufbau der zerstörten Stadtgebiete wurde in den verschiedenen Städten der Bundesrepublik unterschiedlich angefaßt und durchgeführt. Aus einer Überbewertung der historischen Gegebenheiten und einer Nichtbeachtung der Forderungen, die sich aus der heutigen Wohnform und dem ständig wachsenden Verkehr ergeben, entstanden leider vielfach reine Wiederaufbauten innerhalb der alten Grenzen und auf alten Grundmauern. Bei der Bewältigung dieser großen Aufgabe spielte auch die politische Entscheidung über den Grad des Eingriffs in das Eigentum am Grund und Boden eine entscheidende Rolle. Neben unzureichenden Lösungen stehen Ergebnisse über Stadtaufbauten, bei denen die Forderungen der Stadtplanung gleichzeitig berücksichtigt sind. Es wurden enge licht- und luftlose Wohnblöcke besetzt, das Grün von draußen in die Wohnquartiere hereingebracht, um den Menschen ein zeitgemäßes Wohnen bieten zu können. Dem Verlangen des anwachsenden Verkehrs wurden verbreiterte Verkehrsstraßen und ausgewiesene Flächen und Bauwerke für den ruhenden Kraftfahrzeugverkehr angeboten.

Bei der Durchführung dieser Maßnahmen im letzten Jahrzehnt ist die Bodenordnung in den Vordergrund des städtebaulichen Interesses gerückt. Die Erkenntnis ist eine allgemeine, daß ohne systematische Bodenwirtschaft und zielbewußte Bodenordnung in unserer westlichen Welt heute ein planvoller Aufbau der Städte undurchführbar ist.

Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. 8. 1954 (BVerfGE Bd. 3 S. 407), Bd. 3 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wohnungsbau:

„Die Bodenordnung ist erst in neuerer Zeit, beim Wiederaufbau der zerstörten Stadtgebiete, in den Vordergrund des städtebaulichen Interesses gerückt.“

„Deutscher Städtebau nach 1945“, herausgegeben von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, bearbeitet von Prof. E. Wedepohl, Berlin 1961, Verlag Richard Bacht, Essen.

Einem ausgezeichneten Überblick über das Geleistete in den Jahren 1945—1957 vermittelt das von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung herausgegebene Werk „Deutscher Städtebau nach 1945“.

24 Überleitung zur Stadterneuerung

Diese Phase des Wiederaufbaues ist zum größten Teil abgeschlossen und der vordringlichste Wohnungsbedarf befriedigt. Sowohl in der Bundesrepublik als auch auf internationaler Ebene wird nunmehr das Thema der Stadterneuerung und Stadtplanung als dringendes städtebauliches Problem erneut aufgegriffen. Die Stadtplanung hat sich zu einem internationalen Problem entwickelt. Das ständige Anwachsen der städtischen Bevölkerung, die Ausdehnung der Städte weit über ihre Grenzen, die ungestüme Entwicklung des Verkehrs fordern gezielte Maßnahmen nach einer Erneuerung der vorhandenen Städte.

Schlechte Wohnverhältnisse sind häufig eine wesentliche Ursache für den Geburtenrückgang. Dem Volk kann eine zahlreiche und gesunde Nachkommenschaft nur gesichert werden, wenn die großen Städte aufgelockert und die schlechten licht- und luftlosen und vielfach überbelegten Wohnungen beseitigt werden. Dabei soll man nicht nur an die Mietkasernen und an die Elendsviertel in den Großstädten denken, sondern ebenso an die vielfach sehr ungünstigen Wohnviertel in kleineren Städten und in Industriegemeinden.

Einen besonders schwerwiegenden Anlaß zu städtebaulichen Gesundheitsmaßnahmen bilden die sich immer mehr steigenden Anforderungen des Verkehrs, vor allem des Kraftfahrzeugverkehrs. Die Straßen und Plätze der älteren Ortsteile reichen schon heute für den gegenwärtigen Kraftfahrzeugverkehr nicht mehr aus. Wenn aber, wie vorauszu sehen ist, der Bestand an Kraftfahrzeugen noch wesentlich gestiegen sein wird, werden sich in den Städten völlig unhaltbare Verkehrsverhältnisse ergeben. Es ist eine der wichtigsten Aufgaben der städtebaulichen Planung und ihrer Durchführung, die Verkehrswege nach den modernen Anforderungen neu auszugestalten. Hierfür werden in bedeutendem Ausmaß Straßendurchbrüche und Straßenverbreiterungen in den älteren Ortsteilen notwendig, sowohl für den fließenden als auch für den ruhenden Verkehr. Der motorisierte Verkehr würde ohne die Durchführung solcher Maßnahmen die historischen Städte sprengen, und die inneren Stadtteile würden wirtschaftlich bald veröden. Es reicht aber nicht aus, lediglich die Straßen durchzubrechen und links und rechts der Straße die Fragmente der früheren Bebauung zu belassen. Aus Anlaß der Straßendurchbrüche muß durch eine sinnvolle Stadtanordnung der verbleibende Baugrund neu geordnet werden.

3. BEHANDLUNG DER STADTERNEUERUNG IM BUNDESBAUGESETZ

Planung und Durchführung der Stadtsanierung können nur mit geeigneten gesetzlichen Mitteln betrieben werden; eine Durchführung auf freiwilliger Basis ist nur in wenigen, besonders gelagerten Fällen, z. B. in Geschäftsgebieten, möglich.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Anfang für eine gesetzliche Regelung der Stadtsanierung im Bundesbaugesetz gemacht. Bei der Beratung dieses Gesetzes bestand Klarheit darüber, daß die städtebauliche Sonderaufgabe „Stadtsanierung“ im Bundesbaugesetz nicht abschöpfend behandelt werden sollte. Es sollten bei diesem Gesetzeswerk lediglich die erforderlichen Rahmenbestimmungen für diese Spezialaufgabe geschaffen werden. Offene Fragen, insbesondere die Finanzierung der Stadtsanierung, sollten zu gegebener Zeit durch ein weiteres Gesetz geregelt werden.

Im Bundesbaugesetz ist die Stadterneuerung bzw. Stadtsanierung durch folgende Bestimmungen direkt bzw. indirekt angesprochen:

31 Bauleitplanung

§ 5 Abs. 4:

„Gebiete, in denen zur Beseitigung städtebaulicher Mißstände besondere der Stadterneuerung dienende Maßnahmen erforderlich sind (Sanierungsgebiete), sollen kenntlich gemacht werden.“

Diese Begriffsbestimmung über „Sanierungsgebiete“ ist für den Flächennutzungsplan ausreichend. Da der Flächennutzungsplan nur ein vorbereitender Bauleitplan ist, brauchen im Endküratungsbericht nach § 5 Abs. 7 keine eingehenden Begründungen für die Sanierungsbedürftigkeit, Maßnahmen zu ihrer Beseitigung noch für den Finanzierungsbedarf gegeben zu werden.

§ 8 Abs. 3:

„Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.“

Diese Vollmacht für die Aufstellung von Bebauungsplänen gilt für den Städtebau allgemein. Es ist also nicht erforderlich, für die Stadtsanierung ein neues Planverfahren einzuführen.

Nachdem im Flächennutzungsplan Sanierungsgebiete kenntlich gemacht worden sind, entspricht es der Thematik des Bundesbaugesetzes, daß die Gemeinde in eigener Verantwortung — sobald und soweit es erforderlich ist — Bebauungspläne aufstellt, um einen der drei oben genannten Abschnitte der Stadterneuerung durchzuführen.

Der vom Rat durch Satzung aufzustellende Bebauungsplan hat entsprechend den städtebaulichen Grundsätzen des § 1 Abs. 4 der Neugestaltung des Sanierungsgebietes Rechnung zu tragen.

Im textlichen Teil zum Bebauungsplan ist die Sanierungsbedürftigkeit im einzelnen nachzuweisen und sind die Sanierungsmaßnahmen sowie die Finanzierungsmittel anzugeben.

Gleichzeitig ist mit dem Ratsbeschuß zur Aufstellung des Bebauungsplanes die Umlegung anzuordnen, wenn dies nicht gem. § 45 Abs. 2 schon zu einem früheren Zeitpunkt geschehen ist.

Sanierungsgebiete sollten stets gleichzeitig mit einem Bebauungsplan durch Satzung beschlossen werden, um von vornherein unerwünschte Eingriffe der Gemeinde gegenüber dem privaten Eigentum zu beschränken und die außerordentlich aufwendigen Maßnahmen in einem Zeitraum durchzuführen, der sowohl im Hinblick auf die Finanzierung als auch auf die Bodenpolitik realisierbar ist.

Es besteht keine Möglichkeit, Gebiete rechtsverbindlich durch Satzung unabhängig vom Bebauungsplan zu Sanierungsgebieten zu erklären.

32 Sicherung der Bauleitplanung

§§ 14 Abs. 1 und 18 Abs. 1:

Hat die Gemeinde beschlossen, einen Bebauungsplan aufzustellen, so kann sie zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre an Grundstücken und Bauwerken beschließen. Nach Ablauf von 4 Jahren tritt eine Entschädigungspflicht für die Gemeinde ein.

Es wird vielfach die Ansicht vertreten, daß bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für Sanierungsgebiete eine längere Zeit gebraucht wird. Aus diesem Grunde wird gefordert, die Veränderungssperre für Sanierungsgebiete über ihre jetzt zulässige Höchstdauer von 4 Jahren auf 6 Jahre auszudehnen und erst hiernach die Entschädigungspflicht für die Gemeinde eintreten zu lassen.

Bereits heute besteht schon mit dem gegebenen Mitteln des Bundesbaugesetzes die Möglichkeit, diese Frist dadurch zu verlängern, daß gem. § 45 Abs. 2 das Umlegungsverfahren eingeleitet wird.

§§ 25 Abs. 1 und 28 Abs. 1:

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes sowie in Gebieten, für die die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen hat, kann die Gemeinde durch Satzung Flächen bezalchen, in denen ihr bei dem Kauf von unbebauten Grundstücken ein Vorkaufsrecht zusteht.

Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Gemeinde durch Satzung Sanierungsgebiete bezeichnen, in denen ihr bei dem Kauf von bebauten Grundstücken ein Vorkaufsrecht zusteht.

Bei den Bestimmungen des § 25 stört für die Zwecke der Sanierung, daß die Ausübung des Vorkaufsrechts für unbebaute Grundstücke nur dann zulässig ist, wenn anzunehmen ist, daß der Käufer das Grundstück nicht binnen einer Frist von 3 Jahren entsprechend den bestehenden oder beabsichtigten baurechtlichen Vorschriften nutzen wird. Die Übereignung des Grundstücks kann erst nach 3 Jahren verlangt werden, wenn der Eigentümer seine Geltendmachung nicht verwirklicht hat.

Das besondere Vorkaufsrecht in Sanierungsgebieten nach § 25 müßte ferner auch auf unbebaute Grundstücke erweitert werden.

An sich kann mit den Bestimmungen des BBauG der gleiche Effekt erzielt werden, wenn für das Sanierungsgebiet die Umlegung eingeleitet worden ist. Dann steht nämlich der Gemeinde ein Vorkaufsrecht an bebauten und unbebauten Grundstücken zu, ohne die einschränkenden Bestimmungen des § 25.

Weiterhin wird gefordert, daß das Vorkaufsrecht auch zugunsten eines Sanierungsträgers ausgeübt werden darf. Der § 27 BBauG sollte entsprechend erweitert werden. Man kann aber andererseits der Meinung sein, daß es ausreichend ist, wenn die Gemeinde das Vorkaufsrecht ausübt und das betreffende Grundstück dem Sanierungsträger mit bestimmten Auflagen überträgt.

33 Entschädigung (für Planungsnachteile)

§ 44 Abs. 1:

„Liegen die Voraussetzungen der §§ 40 bis 42 nicht vor, so kann der Eigentümer eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.“

... Dies gilt nicht, wenn die bisher zulässige Nutzung geändert wird, weil sie den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der auf dem betreffenden Grundstück oder im umliegenden Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht.“

Der allgemeine Grundsatz, daß bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung dem Eigentümer durch die Gemeinde eine angemessene Entschädigung in Geld zu zahlen ist im Falle des Eintretens eines „Planungsnachteils“, gilt nicht, wenn die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der auf dem betreffenden Grundstück oder im umliegenden Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen

nicht erfüllt sind. Mit diesem Satz 2 des § 44 Abs. 1 werden die städtebaulichen Missstände gem. § 5 Abs. 4 als Merkmale der Sanierungsbedürftigkeit konkretisiert.

Für die Bodenordnung ist von Bedeutung, daß bei der Ermittlung von Bodenwerten in sanierungsbedürftigen Gebieten keine Entschädigung für eine Verminderung der Bebauungsdichte zu berücksichtigen ist. Hierdurch wird einem alten Anliegen der Fachleute Rechnung getragen, denn eine überproportionale Bebauungsdichte bewirkt bei einem Wohngebiet keine Wertsteigerung, sondern stellt eine Wertminderung dar.

34 Neuordnungsumlegung

§ 45 Abs. 1:

„Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 können zur Erschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete bebauten und unbebauten Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu geordnet werden, daß nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen.“

Diese Fassung erhielt diese wichtige Bestimmung auf ausdrücklichen Wunsch der kommunalen Spitzenverbände, um die Baulandumlegung möglichst vielseitig anwenden zu können. Sie sollte neben der Aufschließungsumlegung ebenfalls auch als Neuordnungsumlegung angewendet werden können, um bisherigen Baugrund durch Wiederaufbau, Umbau oder Sanierung umzugestalten.

Im schriftlichen Bericht des zuständigen Bundestagsausschusses heißt es zu diesem Paragraphen:

„Die vom Ausschuss mit großer Mehrheit beschlossene Fassung des Abs. 1 soll klarer als die Regelungsvorgänger zum Ausdruck bringen, daß die Umlegung die dem Vollzug eines Bebauungsplanes dienlich, sowohl im zu erschließenden als auch in bereits bebauten Gebieten (z. B. Sanierungsgebieten) zulässig ist.“

Durch die Einleitung der Umlegung besteht die Möglichkeit, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, die für die Durchführung einer Sanierung unbedingt notwendig sind:

1. Verfügungs- und Veränderungssperre gem. § 51,
2. uneingeschränktes Vorkaufsrecht an bebauten und unbebauten Grundstücken gem. § 24,
3. Ausschluß von Wertsteigerungen im Umlegungsgebiet durch die Bestimmung des § 57, nach der der Verkehrswert im Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses (Einleitung des Verfahrens) maßgebend ist,
4. Inanspruchnahme des tatsächlichen Mehrwerts, der durch die Sanierungsmaßnahme entsteht, über den Wertausgleich im Umlegungsverfahren gem. § 57.

§ 45 Abs. 2:

„Das Umlegungsverfahren kann eingeleitet werden, auch wenn der Bebauungsplan noch nicht aufgestellt ist.“

Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodennutzung (24. Ausschuss) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Bundesbaugesetzes. — Drucksachen 336, 1794 — Bericht des Abgeordneten Dr. Hesberg.

Siehe hierzu II C 54.741 S. 234.

Bei einer innerstädtischen Neuordnung, die mit dem Ziele betrieben wird, das Privateigentum weitgehend zu erhalten, ist es erforderlich, sich vor Aufstellung des Bebauungsplanes mit den Eigentümern über ihren Bauwillen, ihre finanzielle Kraft, ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse usw. auseinanderzusetzen. Zu diesem Zwecke hat der Gesetzgeber vorgesehen, daß bereits vor Aufstellung eines Bebauungsplanes die Beaulandumlegung eingeleitet werden kann. Im Rahmen dieses Verfahrens sollen die Fragen die für die Planbestrafung von großer Bedeutung sind, geklärt werden. Es ergibt sich also hieraus, daß für ein Sanierungsgebiet die Umlagerung bereits wesentlich früher, vor Aufstellung des Bebauungsplanes eingeleitet werden sollte.

Im übrigen ist im Abs. 1 des § 45 nur die Aufstellung eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 gefordert. D. h. also, er braucht nur Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubaren Grundstücksflächen und über die örtlichen Verkehrsflächen zu enthalten.

Weitere Stufen des Bebauungsplanes können, soweit es erforderlich ist, im Laufe des Umlagerungsverfahrens, aber auch nach seinem Abschluß vor Beginn der örtlichen Aufbautarbeiten nachgeschoben werden.

§ 58 Absätze 2 und 3:

Eine Neuordnungsumlagerung wird im allgemeinen als Wertumlagerung durchzuführen sein. Insbesondere wird bei einem solchen Verfahren von den Ermächtigungen des § 59 Gebrauch gemacht werden müssen. Die Abweichungen der Zuteilungen vom Sollanspruch können u. U. erheblich sein. Sie sind in Geld auszugleichen. In Sanierungsgebieten werden wegen der meist vorliegenden Kleinpapzellierung und hohen Bebauungsdichte bei einer gründlichen Auflockerung für eine Anzahl von Eigentümern keine Landzuteilungen in diesem Gebiet möglich sein. Es muß dann von der Ermächtigung des BBauG Gebrauch gemacht werden, Entschädigungen in Geld oder Landabfindungen außerhalb des Umlagerungsgebietes vorzunehmen.

§ 59 Abs. 4:

Für die Erhaltung von Privateigentum kann für Eigentümer von Kleingrundstücken als Abfindung die Begründung von Miteigentum, Wohnungseigentum usw. erfolgen.

35 Das Baugabot in Sanierungsgebieten

§ 59 Abs. 5:

„In Sanierungsgebieten kann die Umlagerungsstelle — der Umlagerungsausschuß — auf Verlangen der Gemeinde die Grundstücke mit der Maßgabe zuteilen, daß sie innerhalb

Siehe hierzu 17 B 5 und
Abb. 10 S. 151 ff.

§§ 77 ff. beziehen sich auf
die Bundestagsdrucksache
336.

Siehe hierzu 11 C 51 734
S. 284.

einer näher zu bestimmenden angemessenen Frist zu bebauen sind, wenn die alsbaldige Bebauung zur geordneten baulichen Entwicklung des Gemeindegebietes erforderlich und eine tragbare Finanzierung des Bauvorhabens gewährleistet ist. Erfüllt der Eigentümer diese Verpflichtung nicht, so kann die Gemeinde die Übertragung des Grundstücks zum Verkehrswert verlangen. § 89 Abs. 2 gilt sinngemäß.“

Im schriftlichen Bericht des zuständigen Bundestagsausschusses heißt es zu dieser Bestimmung:

„Absatz 5 der für Sanierungsgebiete die Möglichkeit vorzuziehen, Grundstücke mit der Auflage einer Baupflicht zu verkaufen, ist vom Ausschuß als zulässiger Ersatz für die von ihm geäußerten Vorarbeiten über die Zusammenlagerung beschlossenen worden (vgl. zu § 77 ff.). Die Baupflicht ist dabei vom Ausdruck ab zu lassen, von der Umlagerungsstelle zu lösenden Nachweise schuldig zu werden, daß eine tragbare Finanzierung des Bauvorhabens gewährleistet sein muß. Damit heißt sich das Baugabot im Rahmen der Sanierungslösung des Eigentümers. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat dies für gleiche landesrechtliche Regelungen bestätigt.“

Das Baugabot ist bei der Neuordnung eines bebauten Gebietes unerlässlich. Es wäre nicht zu verantworten, Grundstücke mit erheblichem Aufwand an öffentlichen Mitteln baureif zu machen und sie dann den Eigentümern bedingungslos zu überlassen. Die Gefahr, daß in Sanierungsgebieten aus spekulativen Gründen nur eine sporadische Bebauung erwächst, wäre zu groß. Aus dieser Überlegung heraus hat der Gesetzgeber auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände das Baugabot bei einer Sanierungsumlagerung eingeführt.

Der Nachweis, daß es sich bei der betreffenden Maßnahme um eine Sanierungsumlagerung handelt, ergibt sich aus der Begründung im textlichen Teil zum Bebauungsplan solange das „stehende Städtebauförderungsgesetz“ noch nicht verabschiedet ist.

Innerhalb einer geschlossenen Ortslage, um solche Gebiete wird es sich im allgemeinen bei einem Baugabot handeln, ist stets die alsbaldige Bebauung für eine geordnete bauliche Entwicklung erforderlich.

Die tragbare Finanzierung des Bauvorhabens wird dadurch gewährleistet sein, daß der Bund oder das Land für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme, wozu auch die Finanzierung der Neubauten zu tragbaren Bedingungen gehört, in ausreichendem Umfang öffentliche Mittel bereitstellen wird.

36 Vollzug des Umlagerungsplanes

§ 72 Abs. 2:

Die Gemeinde hat den Umlagerungsplan zu vollziehen, sobald er unanfechtbar geworden ist. Im Umlagerungsplan ist zweckmäßig zugunsten der Gemeinde das Recht aufzunehmen, daß sie die auf den Zuteilungsgrundstücken noch stehenden Bauwerke beseitigen darf. Hierdurch kann die

für die Stadtsanierung notwendige Abräumung des Gebietes ohne Inanspruchnahme anderer gesetzlicher Mittel durchgeführt werden.

37 Enteignung

§ 85:

Nach dem Bundesbaugesetz kann enteignet werden, um entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes Grundstücke zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten.

Falls die Uralagung nicht zum Ziele führen sollte, besteht die Möglichkeit, als ultima ratio die Enteignung in Anspruch zu nehmen.

§ 86 Abs. 1:

Weiterhin ist die Bestimmung des § 86 Abs. 1 bemerkenswert, durch die der einfache Fall der Stadtsanierung, nämlich die Verbesserung von Altbaugebieten, realisiert werden kann. Es heißt hier nämlich, daß durch Enteignung die Änderung oder Beseitigung vorhandener baulicher Anlagen entsprechend den Festlegungen des Bebauungsplanes angeordnet werden kann.

§ 88:

Wird die Enteignung eines Grundstücks aus zwingenden städtebaulichen Gründen beantragt, so sind für die Anwendung der Enteignung erleichterte Voraussetzungen geschaffen.

Da die Stadtsanierung ohne Zweifel aus zwingenden städtebaulichen Gründen betrieben wird, können für die Anwendung der Enteignung erleichterte Voraussetzungen in Anspruch genommen werden.

38 Ermittlung von Grundstückswerten

§§ 135—144

Ein wichtiges Problem bei der Bodenordnung, und dieses gilt besonders bei der Stadtsanierung, ist die Ermittlung der Grundstückswerte. Dies zeigen uns die Ergebnisse der Altstadtsanierung in Deutschland und der Beseitigung der Elendsviertel in den 30er Jahren in Frankreich. Es muß durch geeignete Bewertungsverfahren sichergestellt werden, daß jede Grundstücksspekulation an diesen Objekten ausgeschlossen bleibt. Sowohl in organisatorischer als auch in methodischer Hinsicht ist durch die Einrichtung der Gutachterausschüsse nach den Bestimmungen des BBauG diesen Forderungen Rechnung getragen. Dieses gilt aber nur, wenn die Ausschüsse durch wirkliche Fachleute besetzt und die Geschäftsstellen bei entsprechenden Fachbehörden eingerichtet sind.

*Siehe hierzu II C 22.23
S. 216 und S. 232 S. 238*

*Deutscher Städtetag: Leit-
sätze für die Gestaltung
des künftigen Sanierungs-
rechts vom 28. 5. 1962.*

*Als Beispiel siehe II C
64.43—56.47 und die
Abb. 50—70 S. 310 ff.*

Zu erwähnen sind die §§ 11 und 12 der Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung des Verkehrswertes von Grundstücken vom 7. August 1961. Hiernach sind bei der Ermittlung des Ertragswertes bei unwirtschaftlich gewordenen Gebäuden angemessene Abschläge zu berücksichtigen, um das Mißverhältnis zwischen dem „reinen“ Bodenwert und dem Reinertrag zu beseitigen. Weiterhin sind bei der Ermittlung des Ertragswertes wertbestimmende Faktoren, z. B. bauliche Abweichungen vom üblichen Zustand, aufgestaute Instandhaltungsmaßnahmen von Bedeutung. Ebenso gehören Abbruchkosten von Gebäuden zu den Posten, die den Ertragswert eines Grundstücks mindern.

39 Zusammenfassung

Die weiteren Bestimmungen des Bundesbaugesetzes gelten selbstverständlich ebenfalls für die Stadterneuerung. Es trifft also keineswegs zu, daß für die Stadterneuerung ein völlig neues städtebauliches Gesetz erlassen werden müßte, wie es vielfach im neueren Schrifttum behauptet wird.

In einem neuen Städtebauförderungsgesetz könnten — wie es vielfach gewünscht wird — keine vom Bundesbaugesetz abweichenden städtebaulichen Grundsätze entwickelt werden. Das Planungs- und Bodenrecht ist im Bundesbaugesetz in seinen Grundzügen auch für diese Aufgabe mit voller Absicht des Gesetzgebers festgelegt. Für die Erleichterung der schwierigen Sanierungsaufgabe gibt es in erster Linie eine Möglichkeit, nämlich die der großzügigen staatlichen Subventionierung.

Es ist auch in der Praxis der Beweis erbracht, daß mit diesen gesetzlichen Bestimmungen — bis auf einige Erweiterungen — die Sanierung durchaus zu verwirklichen ist. Voraussetzung hierfür ist der Einsatz gut ausgebildeter Fachkräfte und die Einsicht der Betroffenen, daß bei dieser Maßnahme große Gewinne nicht zu erzielen sind.

Bei dieser Betrachtung über die Anwendung der Bestimmungen des Bundesbaugesetzes für die Stadterneuerung wird unterstellt, daß die Bestimmungen des Gesetzes auch in dem angeführten Sinne verwendet werden können. Die hier vorgenommene Auslegung entspricht den Motiven des Gesetzes; es sind die Gedanken wiedergegeben, die in den Beratungen des federführenden Bundestagsausschusses allgemein anerkannt worden sind. Wenn jedoch die Interessenverbände mit ihrem Bemühen um eine enger bzw. entgegen gesetzte Auslegung der Bestimmungen des Bundesbaugesetzes in der Verwaltung und in der Rechtsprechung Erfolg haben sollten, dann sind die Bestimmungen des Bundesbaugesetzes für die Stadterneuerung ungeeignet.

4. NOCH ZU BEGLENDE FRAGEN

41 Allgemeine Grundsätze

Die Maßnahmen für eine Stadterneuerung sollten so geplant und durchgeführt werden, daß sie mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen.

Die Maßnahmen der Stadterneuerung sollten dazu dienen, die Städte und Dörfer nach den neuzeitlichen, städtebaulichen Erkenntnissen so zu gestalten, daß sie den Bedürfnissen der Bevölkerung in möglichst guter Weise entsprechen. Es sollten die Voraussetzungen für eine geordnete künftige Entwicklung der Städte und Dörfer geschaffen werden. Die Anlage und die Gliederung der Städte und Dörfer sollten gesunde Lebensbedingungen für die Dauer gewährleisten. Durch Überalterung entstandene Mängel, städtebauliche Fehlentwicklungen und ungeordnete Zustände sollten beseitigt werden.

Die einzelnen Maßnahmen sollten so geplant und durchgeführt werden, daß nach Möglichkeit das Eigentum an Grund und Boden erhalten oder neues Eigentum für breite Schichten der Bevölkerung begründet wird. Soweit Betroffene bei der Durchführung der Maßnahmen Eigentum an Grund und Boden verlieren, sollte darauf Bedacht genommen werden, daß für sie Eigentum an anderer Stelle oder in anderer Form ersetzt werden kann.

Da bei den Maßnahmen für eine Stadterneuerung Eingriffe in das Eigentum an Grund und Boden oder in bestehende Rechte unarlässlich sind, sollte bei dem künftigen Sanierungsgesetz der Tatsache Rechnung getragen werden, daß das Grundgesetz nicht allein eine Eigentumsgarantie, sondern im Artikel 14 auch eine soziale Verpflichtung enthält. Nur wenn die Grundsätze eines sozial gebundenen Eigentums an Grund und Boden in der Praxis auch wirklich angewendet werden, kann eine Stadtsanierung mit Erfolg durchgeführt werden. Die Eigentümer und sonstigen Betroffenen sollten zu einer aufgeschlossenen Mitarbeit in diesem Sinne angeregt werden.

Sind diese Voraussetzungen nicht zu erreichen, handelt es sich um Eigentümer, die an dieser öffentlichen Maßnahme ungebührlich verdienen wollen, keinen Aufbauwillen zeigen und nur spekulative Absichten verfolgen, dann sollte man auf jeden Fall von dem härteren Mittel der Enteignung zugunsten aufbauwilliger Privateigentümer oder zugunsten von Wohnungsbauvereinigungen Gebrauch machen. Denn letztlich handelt es sich bei der Stadtsanierung um eine öffentliche Aufgabe zum Wohle der Allgemeinheit.

*Betrifft: Stadtaufbau
Rotterdam*

Durch die freundliche Vermittlung von Herrn Prof. H. G. F. Witt — Technische Hogeschool Delft — Laboratorium voor Geodesie — wurde zum Problem Enteignung beim Aufbau von Rotterdam durch De Dijkste van Stadsontwikkeling en Wadaroopbouw Rotterdam folgende Auskunft erteilt:

1. Die Grundstücke in der zerstörten Innenstadt sind von Staat wegen auf den Namen der Gemeinde Rotterdam enteignet worden.

Unter „von Staat wegen“ muß in diesem Zusammenhang verstanden werden, „von dem Generalbevollmächtigten für den Wiederaufbau und Bauindustrie, eingesetzt kraft eines Beschlusses vom Mai 1940 des Oberbefehlshabers von Land- und Seemacht“.

2. Für die zerstörte Innenstadt innerhalb der Brandgrenze gelten die folgenden Ziffern (Stand am 16. Februar 1952):
Zu vergebender Baugrund: 60,5 ha
Schon vergeben an obligatorische Dienststellen: 9,9 ha
Schon vergeben an Privatpersonen: 46,4 ha

50,4 ha
Noch zu vergeben: 4,2 ha

Voraussichtlich wird dieser Rest größtenteils an Privatpersonen ausgegeben werden, aber nicht an diejenigen, die früher Eigentümer enteigneter Grundstücke waren.

An Privatpersonen wird also schließlich ausgegeben sein 48,4 + 4,2 = 50,6 ha. Hiervon entfallen 20,3 ha (also 40% nach Fläche) auf Grundstücke, die an ehemalige Eigentümer enteigneter Grundstücke ausgegeben sind.

Es sei darauf hingewiesen, daß die Fläche von 20,3 ha nicht übereinstimmt mit der Gesamfläche, die von den betreffenden ehemaligen Eigentümern enteignet worden ist. Meistens wurden nämlich den Interessenten gröbere oder kleinere Grundstücke zugewiesen als von ihnen enteignet worden waren.

42 Klassifikation „Sanierungsbedürftig“

Da es sich bei der Stadtsanierung um einen Eingriff in die bestehenden Eigentumsrechte handelt und die Maßnahme mit öffentlichen Mitteln subventioniert werden soll, ist es notwendig, für die Klassifikation „Sanierungsbedürftig“ konkrete Merkmale festzusetzen. Allgemeine Kennzeichnung mit unbewohnbar, ungesund, gesundheitsgefährdend, städtebauliche Mißstände usw. reichen nicht aus. Für die Begriffsbestimmung „Sanierungsbedürftig“ muß man von normalen Verhältnissen ausgehen (z. B. von der Normalwohnung nach dem 2. WohnG).

Die Abweichung von den normalen Verhältnissen ist durch eine eingehende Bestandsaufnahme und Berechnung nach noch zu entwickelnden Formeln zu ermitteln. Durch diese Strukturanalyse sollten die vorhandenen Tatbestände nach Maß und Zahl ermittelt werden. Das gilt insbesondere für:

1. die bauliche Nutzung
2. die Belichtung
3. die Luftverunreinigung
4. die Lärmbelastigung.

Für diese 4 Tatbestände ist eine Angabe nach Maß und Zahl bereits heute schon möglich.

Weitere städtebauliche Mängel, wie Störungen durch die Umgebung, Grundriß und Ausstattung von Wohnungen, baulicher Zustand usw. können in geeigneter Form mit berücksichtigt werden.

Es kommt also darauf an, die Meßergebnisse sinnvoll auszuwerten dadurch, daß man sie durch aufeinander abgestimmte Gewichte als vergleichbare Tatbestände betrachten kann.

Dies gilt sowohl für Wohn- und Geschäftsgebiete als auch für Gewerbe- und Industriegebiete. Die Festlegung einheitlicher Merkmale für diese verschiedenen Gebiete ist recht schwierig, weil die Lebensgewohnheiten und Wohnverhältnisse, die geschäftlichen, wirtschaftlichen und technischen Möglichkeiten innerhalb der Bundesrepublik, selbst innerhalb einzelner Landschaften und hier sogar innerhalb der Städte verschiedener Größenklassen sehr unterschiedlich sind. Man sollte sich daher bei Bestimmung des Begriffs „Sanierungsbedürftig“ zunächst auf Wohngebiete beschränken.

Die Feststellung der Sanierungsbedürftigkeit gehört zu den Aufgaben der Bauplanung. Bei der Beschaffung der ohnehin notwendigen statistischen Daten für die Planbearbeitung müßte nach einem noch festzusetzenden einheitlichen Verfahren eine Methode zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit entwickelt werden.

Eine Unterscheidung, ob es sich um eine Sanierung im öffentlichen Interesse oder im privaten Interesse handelt, ist hierbei nicht vorzunehmen, sondern es ist lediglich vom städtebaulichen Gesichtspunkt aus festzustellen, daß das in Frage stehende Gebiet sanierungsbedürftig ist. Die weitere Entscheidung über die Unterstützung mit öffentlichen Mitteln für die Beseitigung dieses Zustandes soll erst beim Vollzug des Bebauungsplanes beim Förderungsantrag behandelt werden.

Für die Strukturanalyse zur Ermittlung der Sanierungsbedürftigkeit und die Berechnungsmethode müßten auf empirischem Wege einheitliche Formeln und Formulare entwickelt werden. Diese Verfahren könnten aber nicht von heute auf morgen eingeführt werden. Es sollten zunächst ausreichende Erfahrungen gesammelt werden.

Es ist zu empfehlen, daß das Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung hierfür an Hochschulinstituten verschiedener Fachrichtungen entsprechende Forschungsaufträge vergibt. Aus den Ergebnissen der Praxis und der Forschung könnten dann Vorschriften entwickelt und in einer Rechtsverordnung festgelegt werden.

43 Finanzielle Fragen

Im letzten halben Jahrzehnt sind beim Aufbau der deutschen Städte die Grundsätze der heute aktuell gewordenen Stadtsanierung bereits vielfach angewendet worden. Beispiele hierfür sind der Aufbau und Umbau der Stadtkerne von Düsseldorf, Dortmund, Essen, Frankfurt, Hannover u. a. Letztes Unbes war dies Sanierungen von Geschäftsgebieten und nicht Wiederaufbau von kriegszerstörten Stadtteilen. Der Bund und die Länder haben hierbei kaum oder geringe finanzielle Hilfe geleistet. Die Städte waren bei dieser großen Aufgabe ganz auf sich gestellt. Es wurden zwar im Land Nordrhein-Westfalen Landesbeiträge in Form von Darlehen für den innerstädtischen Aufbau gegeben. Diese Förderungsmittel reichten aber bei weitem nicht aus und wurden auch nicht nach zweckentsprechenden Grundsätzen bewilligt.

Es dürfte eine unbestrittene Tatsache sein, daß die Gemeinden nach ihrem heutigen Steuerabkommen, bei der Fülle der kommunalen Aufgaben nicht in der Lage sind, die Stadtsanierung finanziell alleine zu tragen. Sie sind auf eine ausreichende finanzielle Unterstützung durch den Staat angewiesen, andernfalls kann die für das ganze Volk lebenswichtige Stadterneuerung nicht durchgeführt werden. Für den bewährten Praktiker auf diesem schwierigsten Gebiet des Städtebaus geht es weniger um neue gesetzliche Bestimmungen für die Durchführung des Verfahrens, als um die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel. Mit einer großzügigen finanziellen Regelung kann man die schwierigsten Aufgaben verhältnismäßig leicht lösen.

Mit der Forderung nach ausreichender finanzieller Unterstützung für die Stadt- und Dorferneuerung durch Bund und Länder soll nicht eine maßlos übertriebene Planung unterstützt werden. Bei allem Respekt vor einer welt-sichtigen Stadt- und Ortsplanung muß doch der alte Grundsatz gelten: Plane so, daß du es auch bezahlen kannst. Übersteigerte ideale Planvorstellungen können zwangsläufig nicht mit staatlichen Mitteln subventioniert werden. Auf der anderen Seite dürfen aber nicht als Folge von fehlenden Finanzierungsmitteln unbefriedigende oder kurz-sichtige Lösungen, insbesondere im Hinblick auf den fließenden und ruhenden Verkehr, zustande kommen.

Die Frage der Förderungswürdigkeit gehört zum Arbeitsabschnitt „Vollzug des Bebauungsplanes“. Bei der Ordnung des Grund und Bodens sind ohnehin Berechnungen über die entstehenden Kosten und über die Wirtschaftlich-keit anzustellen. Hierbei könnte ebenfalls nach einem noch zu entwickelnden einheitlichen Verfahren die finanzielle Förderung des Sanierungsvorhabens beantragt werden. Die Finanzierung bei der Stadtsanierung müßte in zweifacher Hinsicht erfolgen: Eine Subventionierung des Vorhabens gegenüber der Gemeinde oder dem sonstigen Träger und weiterhin eine Spitzenfinanzierung des Ersatzwohnungsbaues einschl. des Wohnungsbaues im Sanierungsgebiet.

Ähnlich wie bei dem Abschnitt Bauleitplanung, bei dem die Sanierungsbedürftigkeit nachgewiesen werden sollte, müßte bei dem Abschnitt Bodenordnung der Nachweis über die Förderungswürdigkeit erbracht werden. Die Daten für diesen Finanzierungs-nachweis ergeben sich ohnehin aus den Wert- und Kostenfeststellungen, die für die Umlegung und auch für die Enteignung notwendig sind. In diese Aufstellung gehören die Bodenwerte vor und nach dem Verfahren, Freistellungskosten mit Gebäudeschädigung, Umzugskosten für Geschäfte, Umzugskosten für Wohnungen, Mietausfallenschädigung, Kosten für die Errichtung von Zettläden, Abbrückkosten der Bauwerke, Ver-fahrenskosten usw. Nach Gegenüberstellung dieser Kosten-summe mit dem sich ergebenden Mehr- oder Mindar-wert im Umlegungsverfahren (Umlegungsvorteil bzw. Um-legungsnachteil) wird es sich zeigen, ob und in welchem Umfang finanzielle Mittel zur Durchführung dieses Sanie-rungsverfahrens aufgebracht werden müssen. Diese Mittel sollten zweckmäßig auf den Quadratmeter neuen Baugrund oder auf den Kubikmeter umbauten neuen Raum bezogen werden. Es ist nicht zu empfehlen, als Grundlage hierfür die Wohnungseinheit zu nehmen, weil wegen der unter-schiedlichen Wohnungsgrößen und wegen der im allge-meinen in einem Sanierungsgebiet zu errichtenden Ge-schäftsräume und gewerblichen Räume keine vergleich-baren Werte zustande kommen.

Zu dem Finanzierungsnachweis gehören fernerhin die notwendigen Mittel für die Spitzenfinanzierung des Ersatzwohnungsbaues. Im allgemeinen wird es sich hier um Sozialwohnungen für Bevölkerungskreise mit niedrigem Einkommen handeln. Auf diese Tatsache müßte bei der Spitzenfinanzierung weitgehend Rücksicht genommen werden. Eine Stadtsanierung kann nur dann durchgeführt werden, wenn die Mieten für die Ersatzwohnungen weitgehend den Einkommensverhältnissen und den bisherigen Mietausgaben der umzuquartierenden Bewohner angepaßt werden.

Auch für die neu zu errichtenden Wohnungen und gewerblichen Räume im Sanierungsgebiet müssen Landesmittel gegeben werden. Hierbei ist auf die Forderung des § 59, Abs. 5, BBauG Rücksicht zu nehmen, d. h., es muß eine tragbare Finanzierung bei Erlass eines Baugebotes gewährleistet sein. Die zinsverbilligten Aufbaumittel für die Errichtung von Wohnungen und gewerblichen Räumen innerhalb eines Sanierungsgebietes sollten aber nicht an eine bestimmte Größe der Wohnung bzw. der gewerblichen Fläche gebunden werden. Es sollte nicht das Ziel der Stadtsanierung sein, innerhalb der mit großem Aufwand an Arbeit und Kapital sanierten Gebiete lediglich Sozialwohnungen zu errichten. Durch eine großzügige Mittelbewilligung für diesen Zweck könnte auch privaten Grundeigentümern ein besonderer Anreiz für die Beteiligung an einer Sanierungsmaßnahme gegeben werden.

4d Träger der Stadtsanierung

Eine Stadtsanierung könnte von folgenden Stellen durchgeführt werden: Gemeinde, gemeinnützigem Wohnungsunternehmen, freiem Betreuungsunternehmen, einem oder mehreren Eigentümern sowie einem Sanierungsverband.

Welche Trägerschaft am zweckmäßigsten zu wählen ist, ergibt sich m. E. aus dem vorliegenden Fall. Es besteht auch die Möglichkeit, die genannten Stellen miteinander zu verbinden. Auf jeden Fall ist das Tätigwerden der Gemeinde bei einigen Arbeitsschritten, z. B. Bauleitplanung und Bodenordnung, nicht zu umgehen.

Für die Trägerschaft eines Sanierungsverbandes, der sich aus den Eigentümern der Sanierungsgebiete zusammensetzt, hat der Gesetzgeber im Bundesbaugesetz leider keine Grundlage geschaffen. Hierfür wäre der in den Aufbau-gesetzen der Länder vorgesehene Zusammenlegungsverband nach entsprechender Abwandlung geeignet gewesen. Diese Institution wurde jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen im Bundesbaugesetz nicht erneut aufgenommen. Der Zwang zum geschlossenen Aufbau gegenüber den beteiligten Grundeigentümern wurde als eine zu große Härte und als nicht in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz stehend betrachtet. Es wäre zu erwägen, den Sanierungs-

verband als Träger eines Sanierungsverfahrens mit dem Ziele der Erhaltung des privaten Grundeigentums gesetzlich neu zu schaffen.

45 Ordnung des Grund und Bodens

Wie in dem vorstehenden Abschnitt ausgeführt, kann die Stadtsanierung nach den Bestimmungen der Baulandumlegung des BBauG mit Erfolg betrieben werden. Dadurch, daß die Umlegung schon angeleitet werden kann, ohne daß ein Bebauungsplan aufgestellt ist, können die vorbereitenden Bodenordnungsmaßnahmen des BBauG zu einem frühen Zeitpunkt angewendet werden, um eine Bodenspekulation weitgehend auszuschalten. Weiterhin besteht die Möglichkeit, eine sinnvolle Wertermittlung durchzuführen und die durch die Sanierung bewirkte Wert-erhöhung für die Allgemeinheit in Anspruch zu nehmen.

Es könnte aber auch der Fall eintreten, eine Stadtsanierung ohne Anwendung eines Umlegungsverfahrens durchzuführen. Für diesen Eventualfall, der sicher nur selten eintreten wird, müßte ebenfalls die Möglichkeit geschaffen werden, die Maßnahmen zur Ordnung des Grund und Bodens, wie im Falle einer Neuordnungsumlegung, anzuwenden. Hierfür sollte der Gesetzgeber eine „Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet“ schaffen. Diese Erklärung müßte erst dann erfolgen, wenn der Beschluß, einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 BBauG aufzustellen, ergangen ist. Die Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet sollte dann folgende Wirkungen haben:

1. Auskunftspflicht der Eigentümer, Mieter und Pächter,
2. Anschluß von Werterbhöhungen, die nach der Erklärung zum Sanierungsgebiet eintreten,
3. Verfügungs- und Veränderungssperre über Grundstücke im Sanierungsgebiet für die Dauer des Verfahrens,
4. besonderes Vorkaufsrecht an bebauten und un bebauten Grundstücken im Sanierungsgebiet,
5. vorzeitige Kündigung von Miet- und Pachtverhältnissen,
6. Gebot zur Freistellung von Grundstücken im Sanierungsgebiet,
7. Baugebot durch die Gemeinde entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes,
8. Enteignung im Sinne des § 88 BBauG zugunsten der Gemeinde bzw. des Sanierungsträgers.

Gleichzeitig könnten die Bestimmungen des BBauG über die Baulandumlegung für den Fall einer Sanierung entsprechend den Anmerkungen im vorstehenden Abschnitt verbessert bzw. nach den Ausführungen dieses Abschnittes erweitert werden.