

Anja Bothe

**Vergleich des portugiesischen und deutschen
Bauplanungs- und Sanierungsrechts im Hinblick
auf die Zielsetzung einer sozial ausgeglichenen
Wohnraumversorgung – Erfahrungen in den
Metropolen Lissabon und Berlin**

LIT

Einleitung - Instrumente des Baurechts zur Wohnraumversorgung	1
A. Wurzeln mangelhafter Wohnraumversorgung	1
I. Wohnraumversorgung in der Metropole Lissabon	2
1. Zuwanderungen nach Lissabon	2
2. Barackenviertel	3
3. Vielschichtiger Mangel	6
II. Wohnraumversorgung in Deutschland	8
III. Vergleichende Bewertung der Herausforderungen in Deutschland und Portugal	11
B. Das Recht auf Wohnraumversorgung in der Portugiesischen Verfassung	11
I. „Recht auf Wohnraum...“	12
II. „Recht auf Privateigentum“	15
C. Das Recht auf Wohnraum im Deutschen Grundgesetz und in der Berliner Verfassung	18
I. Diskussion der Gemeinsamen Verfassungskommission	18
1. Grundlagen	18
2. Vorschläge	19
3. Stellungnahmen	20
4. Bewertung	21
II. Grundrecht auf Wohnraum im Deutschen Grundgesetz	22
1. Allgemeine Handlungsfreiheit, Artikel 2, Absatz 1 GG	22
2. Unverletzlichkeit der Wohnung, Artikel 13 Absatz 1 GG	22
3. Sozialstaatsprinzip, Artikel 20 Absatz 1 GG plus Grundrechte	23
4. Stellungnahme	24
III. Eigentumsgarantie und Baufreiheit	25
IV. Bewertender Vergleich des Grundrechts Wohnen	26

II

D.	Soziale Ziele der Wohnraumversorgung in der Flächennutzungsplanung Deutschlands	27
I.	Soziale Aspekte in den deutschen Bauleitplänen	28
1.	Planungsleitlinien für Bauleitpläne	28
2.	Mögliche Inhalte des Bebauungsplans	28
2.1.	Festsetzungen für sozialen Wohnungsbau	28
2.2.	Festsetzungen für besonderen Wohnbedarf	29
2.3.	Nutzungsrechtliche Form der Mietwohnung	29
II.	Soziale Aspekte in den städtischen Bodenordnungsplänen Portugals	30
1.	Ziele, Prinzipien, Strategien	30
1.1.	Gesetzlich vorgesehene Zielbestimmungen für städtische Bodenordnungspläne	30
1.2.	Zielbestimmungen in den städtischen Bodenordnungsplänen	31
1.2.1.	Zurückdrängen des tertiären Sektors	32
1.2.2.	Sozialer Wohnungsbau	32
1.2.3.	Arbeits- und Verwaltungseinheiten	33
1.2.4.	Siedlungsdichte	33
III.	Bewertung im Hinblick auf die Wohnraumversorgung	35
E.	Soziale Ziele der Wohnraumversorgung in der Flächennutzungsplanung Portugals	35
I.	Zur Geschichte der Flächennutzungsplanung in Portugal	35
II.	Die Planebenen in Portugal	38
1.	Nationale Planebene	43
2.	Regionale Bodenordnungspläne in Portugal	43
3.	Regionaler Bodenordnungsplan für die Metropole Lissabon –PROTAML	44
4.	Munizipale Bodenordnungspläne in Portugal	45
III.	Analyse der Planungseffektivität	46
1.	Schlüssigkeit des Planungssystems	47
1.1.	Unmittelbare Staatsverwaltung	48
1.2.	Regionale Koordinierungskommissionen	52

1.3.	Mittelbare Staatsverwaltung	54
1.4.	Zuständigkeiten für die Flächennutzungsplanung	57
1.4.1.	Kompetenzen in den Planungsprozessen	58
1.4.1.1.	Verhältnis der einzelnen Planebenen zueinander	59
1.4.1.2.	Definitionen und Intentionen der Pläne	60
1.5.	Diskrepanz zwischen rechtlich vorgesehenem und umgesetzten Modell	61
1.5.1.	Kein nationales Bodenordnungsprogramm	62
1.5.2.	Keine regionalen Bodenordnungspläne wie vorgesehen	63
1.5.3.	Keine Strategien in städtischen Bodenordnungsplänen	65
1.6.	System ohne Grundlagen	65
1.7.	Bewertung im Hinblick auf die Wohnraumversorgung	68
2.	Beteiligung der Betroffenen	69
2.1.	Rechtliche Situation	69
2.2.	Beteiligung der Bevölkerung - Rechtswirklichkeit	71
2.3.	Bewertung im Hinblick auf die Wohnraumversorgung	73
3.	Instrumente zur Umsetzung der Pläne	74
3.1.	Vorbeugende Massnahmen	74
3.2.	Planausführungssysteme	76
3.3.	Bewertung der Planausführungssysteme	77
3.4.	Planungswertausgleich in Portugal	78
3.5.	Vorkaufsrecht der Verwaltung	80
3.6.	Enteignung	80
3.7.	Umlegung	81
3.8.	Baugebot	82
4.	Bewertung der Plansicherungsinstrumente	83
5.	Studien und Informationssysteme	84
6.	Pläne nur um ihrer selbst Willen	85

IV

	7. Planflexibilität	86
IV.	Bewertung – Probleme der Interventionseffektivität	88
F.	Instrumente des deutschen und Berliner Baurechts als Mittel der Wohnraumversorgung	89
I.	Historische Daten der Flächennutzungsplanung in Berlin	89
	1. West-Berliner Planungsrecht	90
	2. Ost-Berliner Planungsrecht	91
II.	Planebenen und Zuständigkeiten für die Flächennutzungsplanung in Berlin	92
	1. Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg	92
	2. Flächennutzungsplan	94
	3. Stadt- und Bereichsentwicklungspläne	95
	4. Rahmenpläne	95
	5. Bebauungspläne oder keine qualifizierte Beplanung	96
III.	Weitere baurechtliche Stadtstaatspezifika	99
IV.	Aufbau der Berliner Verwaltung	99
V.	Bewertung des Planungssystems	101
VI.	Vergleichende Bewertung	101
VII.	Entwicklung des deutschen Bau- und Raumordnungsrechts	103
VIII.	Planebenen und Zuständigkeiten für die Flächennutzungsplanung in Deutschland	105
	1. Der Bund	106
	2. Die Länder	106
	3. Die Gemeinden	107
IX.	Vergleichende Bewertung	108
X.	Beteiligung der Betroffenen	109
	1. Bewertung der Betroffenenbeteiligung	112
	2. Vergleichende Bewertung der Betroffenenbeteiligung	113

XI.	Instrumente zur Umsetzung der Pläne	115
1.	Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	115
2.	Vorkaufsrecht	116
3.	Vergleichende Bewertung des Vorkaufsrechts	117
4.	Enteignung in Deutschland und Berlin	117
5.	Umlegung	118
6.	Baugebot, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot	118
7.	Vergleichende Bewertung der Plansicherungsinstrumente - Alternativen	118
8.	Erschliessungsbeitragsrecht	119
8.1.	Definitionen: Steuern, Beiträge, Gebühren	119
8.2.	Grundlegende Rechte und Pflichten der Umlegungsmöglichkeiten	120
8.3.	Vertragsmodelle	121
9.	Vorschlag eines Planungswertausgleichs in Deutschland	122
10.	Entschädigungen bei Planänderungen in Deutschland	122
11.	Vergleich des Planungswertausgleichs	123
XII.	Studien und Informationssysteme	123
XIII.	Vergleichende Bewertung der Studien und Informationssysteme	125
XIV.	Planflexibilität	125
1.	„Durchbrechungen“ des Flächennutzungsplans	125
2.	Abwägungsbelang „dringender Wohnbedarf“	126
3.	Vereinfachte Änderung des Bauleitplans	126
4.	Rechtsverstöße unbeachtlich	127
5.	Vergleichende Bewertung	127
XV.	Vergleichende Bewertung der Interventionseffektivität	128
G.	Genehmigungsverfahren in Portugal	129
I.	Rechtliche Ausgangslage	129

1.	Genehmigungsvarianten	129
2.	Vorverfahren	130
3.	Informationspflicht gegenüber dem Antragsteller	131
4.	Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit	131
5.	Öffentlichen Diskussionsphase	132
6.	Verantwortung der Bauprojektautoren	132
7.	Gutachten von verwaltungsfremden Einrichtungen	132
8.	Fristen	133
II.	Reformen der Genehmigungsverfahren	133
1.	Verfahrensvereinfachung	133
1.1.	Verringerung des Prüfungsumfangs	134
1.2.	Teilgenehmigung	135
2.	Verbesserte Transparenz	136
2.1.	Begründungspflicht	136
2.2.	Öffentliche Diskussion	136
2.3.	Abschreckung	137
3.	Verschlechterung der Spekulationsmöglichkeiten	137
4.	Fristen	138
III.	Bewertung im Hinblick auf die Wohnraumversorgung	139
IV.	Kontrollmöglichkeiten Privater und repressive Kontrolle öffentlicher Körperschaften	141
1.	Verwaltungsverfahrensgesetz	141
1.1.	Beschwerde	141
1.2.	Widerspruch	142
2.	Suspensierung durch Dritte – Nachbarschutz	143
3.	Baustopps durch öffentliche Körperschaften - Repressive Kontrolle	145
H.	Genehmigungsverfahren in Deutschland	146
I.	Rechtliche Ausgangslage	147
II.	Reformen der Genehmigungsverfahren	148

1.	Besonderheit des deutschen Baurechts	148
1.1.	Beschleunigungen durch Bundesrecht	148
1.1.1.	Einzelfallentscheidungen	149
1.1.2.	Wegfall der Teilungsgenehmigung	149
1.1.3.	Verzicht auf Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde	149
1.1.4.	Zusammenarbeit mit Privaten	150
1.1.5.	Bewertung der Zusammenarbeit mit Privaten	150
1.1.6.	Ausschluss des Suspensiveffekts von Nachbarrechten	151
1.1.7.	Verkürzung des Rechtsmittelzuges	151
1.2.	Beschleunigungen durch Landesrecht	152
1.2.1.	Fristen	152
1.2.2.	Vergleichende Bewertung der Fristenregelungen	152
1.2.3.	Antragskonferenz/Anhörungstermin	154
1.2.4.	Vorverfahren/Typengenehmigung/ Teilgenehmigung	154
1.2.5.	Stufenweise Privatisierung	155
1.2.5.1.	Genehmigungsfreie Vorhaben	155
1.2.5.2.	Genehmigungsfreistellung	155
1.2.5.3.	Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren	156
1.2.5.4.	Staatlicher Prüfverzicht durch Sachverständigenbescheinigung	157
1.2.5.5.	Einschaltung eines „Prüfingenieurs für Entwurf“	158
1.2.5.6.	Privatisierung des technisch - sicherheitsrechtlichen Bauordnungsrechts	158
1.2.6.	Bewertung im Hinblick auf die Wohnraumversorgung	159
1.2.7.	Repressive Kontrolle	159
1.2.7.1.	Bauüberwachung, Bauzustandsbesichtigung, Bauabnahmen	159
1.2.7.2.	Baueinstellung, Beseitigung baulicher Anlagen, Nutzungsuntersagung, Ordnungswidrigkeiten	160
1.2.8.	Bewertung der repressiven Aufsichtsmittel	160

VIII

1.2.9.	Vergleichende Bewertung der repressiven Kontrolle	161
1.3.	Vergleichende Bewertung der Privatisierungsmodelle	161
III.	Bewertung der Beschleunigungsinstrumente	164
J.	Vergleich und Bilanz	164
I.	Vergleich der Planebenen	165
II.	Portugiesisches Planungsrecht in der Entwicklungsphase	167
III.	Definitionenmanko in Portugal	167
IV.	Kein Innen- und Aussenbereich in Portugal	168
V.	Soziale Festsetzungsmöglichkeiten ungenutzt	168
VI.	Schwache Betroffenenbeteiligung	169
VII.	Geringe Anwendungsmöglichkeiten der Plansicherungsinstrumente	170
VIII.	Steuerungsmöglichkeiten	170
K.	Beseitigung städtebaulicher Missstände	171
I.	Stadterneuerung mit dem Ziel einer sozial ausgeglicheneren Wohnraumversorgung in Deutschland	171
1.	Entwicklung der Perspektiven über Stadterneuerung am Beispiel Berlin	172
1.1.	Entwicklung einzelner Gebiete	173
1.1.1.	Kreuzberg	173
1.1.2.	Prenzlauer Berg	174
1.1.3.	Marzahn – Ostdeutsche Grosssiedlung	175
1.1.4.	Grosssiedlungen und ihre Unterschiede in Ost und West	176
1.1.5.	Besonderheiten ostdeutscher und ostberliner Wohnungspolitik	177
1.2.	Perspektiven der Wohnraumversorgung	180
2.	Sanierungsverfahren	181
2.1.	Grundlagen des Sanierungsrechts	181
2.1.1.	Begriff der städtebaulichen Sanierungsverfahren	182

2.1.2.	Vorbereitung und Voraussetzungen der Anwendung der §§ 136ff.	182
2.1.3.	Beteiligung der Betroffenen und der Träger öffentlicher Belange	182
2.1.4.	Betroffenenvertretungen in Berlin	184
2.1.5.	Erlass der Sanierungssatzung, Konsequenzen und Varianten	185
2.1.6.	Durchführung der Sanierung	187
2.1.7.	Planungsrechtliche Grundlagen	188
2.1.8.	Städtebauförderungsrecht	189
2.2.	Umsetzung des Stadterneuerungsrechts	190
2.2.1.	Vorbereitung und Begründung der Sanierungssatzung	190
2.2.2.	Beteiligung der Betroffenen und der Träger öffentlicher Belange	191
2.2.4.	Sanierungskonzept	194
2.2.5.	Verfahrensvarianten	196
2.2.5.1.	Umfassende Verfahren in Berlin	196
2.2.5.2.	Umfassende Verfahren in den neuen Ländern	196
2.2.6.	Wirkungen der Städtebauförderung	198
2.2.7.	Sanierungsträger und sonstige Beauftragte	199
2.2.7.1.	Rolle der Beauftragten in Berlin	200
2.2.7.2.	Rolle der Beauftragten in den neuen Ländern	200
2.2.8.	Planungsrechtliche Grundlagen	201
2.2.9.	Ungeklärte Eigentumsverhältnisse und andere Durchführungsprobleme	203
2.3.	Rechtsinstrumente zur Sicherung der Sanierungsverfahren	205
2.3.1.	Vorkaufsrecht	205
2.3.2.	Baugebot, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot	205
2.3.3.	Städtebauliche Verträge	206
2.4.	Mieterschutz	186

2.4.1.	Mieterschutz im BauGB	207
2.4.1.1.	Sanierungsziele sozialer Art, §§ 136ff.	207
2.4.1.2.	Milieuschutzzsatzungen, § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, S. 4 – 6, Absatz 2, 4	210
2.4.1.3.	Sozialplan, § 180	211
2.4.1.4.	Härteausgleich, § 181	212
2.4.2.	Zivil-, straf- und ordnungsrechtlicher Mieterschutz	212
2.4.2.1.	Zivilrechtliche Begrenzungen von Mieterhöhungen	212
2.4.2.2.	(Wirtschafts-) Strafgesetz	214
2.4.2.3.	Zweckentfremdungsverbot	215
2.4.2.4.	Anwendung durch die Länder	216
2.4.3.	Bewertung des Mieterschutzes	218
2.5.	Bewertung des deutschen und Berliner Städterneuerungsrechts	218
II.	Städterneuerung mit dem Ziel einer sozial ausgeglichenen Wohnraumversorgung in Portugal	223
1.	Einführung	223
1.1.	Besonderheiten der Stadtentwicklung in Portugal	224
1.2.	Entwicklung der Metropole Lissabon	224
2.	Baulicher Verfall	227
2.1.	Dimensionen des Erneuerungsbedarfs	227
2.2.	Zum Beispiel das Altstadtviertel Alfama	229
2.3.	Einige Gründe für den baulichen Verfall	232
2.3.1.	Extreme Mietzinsbegrenzungen	232
2.3.2.	Resignierte Eigentümer und Mieter	236
2.3.3.	Leerstand	237
2.3.4.	Schlecht durchgeführte Veränderungen der Wohnungen	238
2.3.5.	Unterschiedliche Perspektiven über die Gründe	239
2.4.	Städterneuerungsverfahren	239
2.4.1.	Erklärungen zu Sanierungsgebieten	240

2.4.2.	Konsequenzen der förmlichen Festlegung als Sanierungsgebiet	240
2.4.3.	Beteiligung der Betroffenen	241
2.4.4.	Stadtentwicklungspläne als Sanierungskonzept	242
2.4.5.	Tatsächlicher Ablauf	246
2.4.6.	Sicherungsinstrumente	248
2.4.7.	Förderprogramme für Renovierungsarbeiten	249
2.4.8.	Durchführungsprobleme	250
2.4.8.1.	Bürokratie statt Autonomie	250
2.4.8.2.	Unregelmässigkeiten	251
2.4.8.3.	Kasuistisches Vorgehen	251
2.4.8.4.	Unterkünfte für die Bewohner	252
2.5.	Bewertender Vergleich mit deutschen Sanierungsverfahren	252
2.5.1.	Unterschiede nach förmlicher Festsetzung von Sanierungsgebieten	252
2.5.2.	Betroffenenbeteiligung	254
2.5.3.	Finanzen	255
2.5.4.	Lange Zeitspannen	255
3.	Mangel an Infrastruktur in den Satellitenstädten	255
3.1.	Neubau statt der Erhaltung	256
3.2.	„Betroffenenbeteiligung“ beim Auftreten von sozialen Konfliktsituationen	260
3.3.	Gründe für die Situation in den Schlafstädten	261
3.4.	Misstands-beseitigung in den Satellitenstädten	262
4.	Vergleich zu Sanierungsanlässen in Deutschland	263
5.	Städtische Viertel illegalen Ursprungs	
	- Barackenviertel	265
5.1.	Städtische Viertel illegalen Ursprungs	266
5.2.	Baracken	267
6.	Gründe für städtebauliche Missstände	267
6.1.	Überlegenheit Privater gegenüber Steuerung der Verwaltung	268
6.2.	Segregation	269

6.3.	Bewertung im Vergleich zu Deutschland	270
7.	Verfahren der Sanierung und Legalisierung von städtischen Vierteln illegalen Ursprungs, SVIU - AUGI	271
7.1.	Grundlagen des Gesetzes	271
7.1.1.	Anwendungsfälle des Gesetzes	271
7.1.2.	Initiative – Pflichten zum Einschreiten	271
7.1.3.	Ablauf, Organe und Kompetenzen im Legalisierungsprozess	272
7.1.4.	Teilungs- und Erschliessungsgenehmigung	273
7.1.5.	Harmonisierung des Legalisierungsverfahrens mit Verordnungen n° 445/91 und 448/91	274
7.1.6.	Mindestwohnqualität	275
7.1.7.	Alternativen zum Legalisierungsprozess - Umsiedlungen	276
7.2.	Instrumente zur Legalisierung	276
7.2.1.	Anwendung des Legalisierungsgesetzes von 1976	277
7.2.2.	Vereinigung der Verwaltung mit den Eigentümern	277
7.2.3.	Erbbaurecht	278
7.2.4.	Mittel zur Legalisierung aus dem Bodengesetz	278
7.3.	Präventive Massnahmen gegen das Entstehen SVIU	279
7.4.	Repressive Massnahmen gegen SVIU	280
7.5.	Flächenplanänderungen	281
7.6.	Forderungen	282
8.	Umsiedlungsverfahren	283
8.1.	Sichtweise der Umzusiedelnden	284
8.2.	Sichtweise der Stadtangestellten	284
8.3.	Widerstand der neuen Nachbarschaft	284
8.4.	Forderungen	285
8.5.	Bewertung	285

9.	Schlussfolgerungen für die portugiesischen Stadterneuerungsmassnahmen	286
L.	Schlussfolgerungen aus dem Rechtsvergleich	287
I.	Wahl des verfassungsrechtlichen Modells	
	wenig folgenträftig	287
II.	Hoher Stellenwert der Wohnraumversorgung im Planungsrecht beider Länder	287
III.	Umsetzung des Planungsrechts in Portugal	
	wenig verwurzelt	288
IV.	Diskrepanz zwischen gesetzlich vorgesehenem und umgesetztem Modell	289
V.	Plansicherungsinstrumente	291
VI.	Umsetzungsstrategien	292
VII.	Betroffenenbeteiligung versus informelle Verfahren	294
VIII.	Planflexibilität und Ausnahmeregelungen	295
IX.	Vorsicht beim Abbau präventiver Kontrolle	296
X.	Recht durch Fristablauf abzulehnen	297
XI.	Planungsrechtliche Situation für Sanierungsgebiete	297
XII.	In Portugal keine Planung von Zentrumsbereichen	299
XIII.	Positive Resultate der Stadterneuerungsprozesse für die Wohnraumversorgung	299