

Die I(i)ebenswerte (Innen-)Stadt – Baurechtsnovelle 2013 und Impulse der Großen Koalition

Tagungsband des 8. Regensburger Immobilienrechtstags
am 18. Juli 2014

Von Prof. Dr. iur. Jürgen Kühling, LL.M. (Hrsg.)

Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme

Jürgen Kühling (Hrsg.)

Die I(i)ebenswerte (Innen-)Stadt – Baurechtsnovelle 2013 und Impulse der Großen Koalition

Regensburg: Universitätsbibliothek Regensburg 2015

(Schriften zu Immobilienökonomie und Immobilienrecht; Bd. 11)

ISBN 978-3-88246-352-1

ISBN 978-3-88246-352-1
© IRE|BS International Real Estate Business School, Universität Regensburg
Verlag: Universitätsbibliothek Regensburg, Regensburg 2015

Der Einfluss des demografischen Wandels auf das Städtebaurecht

Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin,
und Rechtsanwalt & Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwalts-
sachen, Münster/Osnabrück*

Durch den demografischen Wandel kommen auch auf das Städtebaurecht neue Aufgaben zu. Die absehbaren Schrumpfungs- und Alterungsprozesse verlangen geänderte Konzepte in der Zuordnung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit, eine Konzentration auf die Innenentwicklung und stärkere Nutzungsmischungen. Auch sind verschiedene städtebauliche Instrumente vor allem in ihrer praktischen Anwendung neu zu schärfen und den gewandelten Bedingungen anzupassen.

1 Der demografische Wandel und seine Folgen

Die Deutschen werden in den nächsten Jahren unter Berücksichtigung des Zuwandererüberschusses zahlenmäßig zwar zunächst noch immer etwas mehr, aber auch immer älter. Zugleich wachsen allerdings immer weniger Jüngere nach, so dass auf mittlere und längere Sicht die Bevölkerung schrumpft.¹ Der demografische Wandel stellt vor allem den Gesetzgeber, die Kommunen, die Wohlfahrtseinrichtungen, die schon heute zu den größten Arbeitgebern in Deutschland gehören,² die Wirtschaft, aber auch jeden einzelnen Bürger vor neue Herausforderungen und wirft zugleich Fragen der Generationengerechtigkeit auf. Stimmt es eigentlich noch uneingeschränkt, „dass nach der allgemeinen Lebenserfahrung die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Alter größer wird und der Durchschnitt der Berufstätigen im siebten Lebensjahrzehnt eine Abnahme der Leistungsfähigkeit erfährt, die einen Einschnitt rechtlicher Art erlaubt und unter Umständen (sogar) fordert?“³ Sollen daher Ältere noch etwas länger als bisher in Politik, Beruf und Gesellschaft am Steuer sitzen?⁴

Die Infrastruktur und die Wohnverhältnisse in den Städten und Gemeinden müssen den neuen Herausforderungen angepasst werden. Wohnen, Arbeiten und Freizeit müssen stärker als bisher funktional geordnet und in einem vertretbaren Maße zusammengeführt

* Zum demografischen Wandel *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2014, 1085; zu Schrottimmobilien *dies.*, BauR 2011, 874; *dies.*, ZfBR 2013, 529.

¹ *Baer*, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, in: VVDStRL 2009, 292 (340, 342); Abschlussbericht der Enquetekommission „Demografischer Wandel“, BWGZ 2006, 307.

² Der Deutsche (katholische) Caritasverband hat rund 560 000 hauptamtliche Mitarbeiter, das (evangelische) Diakonische Werk der EKD mehr als 450 000 hauptamtliche Mitarbeiter.

³ BVerfG, Beschl. v. 31.3.1998 – 1 BvR 2167/93, NJW 1998, 1776.

⁴ *Strube*, VD 2013, 329.

werden. Die Stadt der kurzen Wege, aber auch die sinnvolle Ordnung und der Ausbau der Funktionsbeziehungen des ländlichen Raums sind das Gebot der Stunde. Zugleich gewinnt die Baukultur an Bedeutung, bei der es darum geht, das einzelne Bauwerk mit seinen vielfältigen, auch den demografischen Wandel berücksichtigenden Funktionen durch behindertengerechtes und betreutes Wohnen mit der Nachbarschaft und dem Wohnumfeld abzustimmen und es in die Stadtstruktur, die regionalen Räume bis hin zur Raumordnung und der Politik auf Landes- und Bundesebene in einen gesamteuropäischen Zusammenhang zu integrieren. Dazu kann und muss auch das Städtebaurecht beitragen und die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der durch den demografischen Wandel und die veränderten Rahmenbedingungen gebotene Kurswechsel gelingt. Wohnungsleerstand⁵ und Schrottimmobilien verlangen nach angemessenen städtebaulichen Antworten.

a) Aufgaben der Bauleitplanung

Das städtebauliche Planungsrecht ist seit der Ausformung eines Städtebaurechts im 19. und 20. Jahrhundert das zentrale Steuerungsinstrument des Städtebaus gewesen. Daran hat sich auch gegenwärtig wenig geändert. Aber es werden an das städtebauliche Planungsrecht neue Anforderungen gestellt und „neben“ oder ergänzend zum Planungsrecht haben sich andere Handlungsmöglichkeiten herausgebildet. Einige aktuelle Aspekte der städtebaulichen Planung stehen dabei im Mittelpunkt: die Aufgaben der städtebaulichen Planung, die Abwägung, die Nachhaltigkeit, die informellen Planungen, Partizipation, Privatisierung, der Stadtbau und Veränderungen der Anforderungen an das Städtebaurecht.⁶

aa) Rahmen und Ziele setzen

Das BauGB bezeichnet als Aufgabe der Bauleitplanung die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde (§ 1 Abs. 1 BauGB). Hieraus ergibt sich die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung. Ihr kommt danach einerseits die Aufgabe zu, den ordnenden Rahmen für die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke zu setzen. Die Bauleitplanung soll andererseits auch eine Entwicklung der baulichen und sonstigen Nutzung vorbereiten und leiten, wie sie nach dem städtebaulichen Konzept der Gemeinde angestrebt wird. Gegenüber einer autonomen städtebaulichen Entwicklung als Ergebnis der sich jeweils verwirklichenden Grundstücksnutzungen hat die Bauleitplanung also sowohl die Aufgabe, zur geordneten städtebaulichen Entwicklung den planerischen Rahmen für die autonome Entwicklung

⁵ Henger/Schier/Voigtländer, Wohnungsleerstand, 2014.

⁶ Zum Folgenden Krautzberger, in: FS Battis, 2014.

zu setzen, als auch die Aufgabe der Verwirklichung städtebaulicher Entwicklungsvorstellungen.⁷

Die Bauleitplanung verwirklicht ihren Entwicklungs- und Ordnungsauftrag vor allem durch die Schaffung eines bestimmten „Angebots“ für die Nutzung der Grundstücke („Angebotsplanung“), wie z. B. durch Bereitstellung neuer Baugebiete, weiterhin durch rechtliche Absicherung und Einbindung einer voraussichtlichen städtebaulichen Entwicklung („Auffangplanung“), durch Begrenzung der autonomen Entwicklung, insbesondere durch planerische Aktualisierung und Konkretisierung der sich aus der Situationsgebundenheit des Grundeigentums ergebenden Schranken der Baufreiheit, sowie durch räumliche und sachliche Lenkung der Grundstücksnutzung in eine mit den Zielvorstellungen über die Entwicklung des örtlichen Gemeinwesens abgestimmte Richtung („Entwicklungsplanung“). Der Entwicklungsauftrag der städtebaulichen Planung, insbesondere als Aufgabe der positiven („physischen“) Gestaltung der Städte und Gemeinden durch das Gemeinwesen, und die Schaffung der erforderlichen infrastrukturellen und funktionellen Vorkehrungen sind allerdings keineswegs etwas Neues, sondern so alt wie der Städtebau selbst.⁸

bb) Bauleitplan- und andere Verfahren

Der Grundsatz der Planmäßigkeit „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ lässt es nicht zu, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke durch andere Mittel als die der Bauleitplanung vorzubereiten und zu leiten. Andere Formen der gemeindlichen Planung sind deswegen zwar keineswegs unzulässig. Solche Formen oder Mittel dürfen jedoch weder an die Stelle der Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung treten noch dürfen sie die Bauleitplanung zu einer lediglich formalen Hülse werden lassen.

Diesem Regelungsvorbehalt zugunsten der Bauleitplanung wird nur entsprochen, wenn die Bauleitpläne konkrete planerische Aussagen für den jeweiligen Planbereich treffen und es nicht bei allgemeinen, generell-abstrakten Regelungen belassen.⁹

Der Grundsatz der Planmäßigkeit der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung schließt nicht aus, dass sich die Gemeinde, soweit sie dies für erforderlich hält, anderer planerischer Formen bedient, wie z. B. städtebaulicher Rahmenpläne, städtebaulicher Entwicklungskonzepte, Sanierungskonzepte oder Stadtteilentwicklungspläne.

⁷ Stüer, DVBl. 1974, 314.

⁸ Für viele Brohm, Art. „Städtebau“ III, Staatslexikon, 6. Aufl., 1970, Dritter Ergänzungsband, Spalte 339 – 351; Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 1 ff., 8 ff.; Camillo Sitte, Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen, 3. Aufl., 1901.

⁹ BVerwG, Urt. v. 30.1.1976 – IV C 26.74, BVerwGE 50, 114 (119, 121).

b) Aktuelle städtebauliche Handlungsfelder

Angesichts des demografischen Wandels tritt eine Reihe von aktuellen städtebaulichen Handlungsfeldern in den Vordergrund.

aa) Konzentration auf die Innenentwicklung

Der demografische Wandel führt zu einer stärkeren Konzentration städtebaulicher Strukturen und legt eine verstärkte Innenentwicklung nahe.¹⁰ Die durch den Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) bereits angestoßene Konzeption ist weiter zu fördern.¹¹ Die Erleichterungen etwa, die bereits jetzt durch einen Verzicht auf die Umweltprüfung und die naturschutzrechtlichen Kompensationserfordernisse geboten werden, sollten unter Wahrung der europarechtlichen Anforderungen an das Planungsrecht weiter ausgebaut werden.¹²

Das gilt etwa für den Artenschutz vor allem bei kaum oder gar nicht bedrohten Arten, deren Beeinträchtigung gegebenenfalls durch das Vorliegen von Ausnahmegründen in die Bauleitplanung integriert werden könnte.¹³

Größere Spielräume sollte der Gesetzgeber auch im Hinblick auf den Immissionsschutz in vorhandenen Gemengelagen, aber auch bei Neuplanungen etwa in Bereichen der Nachverdichtung einräumen. Hier könnte sich eine Regelung empfehlen, wonach die Bauleitplanung das Schutzbedürfnis der Wohnnutzung auch in Wohngebieten vor allem in Bereichen der Innenentwicklung bis an die Mischgebietswerte ermöglichen kann. Derartige Regelungen würden eine flächensparende Verdichtung begünstigen und durch eine stärkere Nutzungsmischung die Wege zwischen Wohnen, Arbeiten, Dienstleistungen und Versorgungs- und Infrastruktureinheiten in der Tendenz verkürzen.¹⁴

bb) Zentralörtliche Versorgungsbereiche

Der demografische Wandel hat auch Auswirkungen auf die Einzelhandelsstruktur. Steigt die Lebenserwartung¹⁵ und nimmt der Anteil der älteren Bevölkerung zu, bedeutet dies in der Tendenz einen Schritt in Richtung einer geringeren Mobilität und das Erfordernis,

¹⁰ Mitschang, ZfBR 2013, 324; Spangenberg, UPR 2009, 217.

¹¹ Zu den Grenzen EuGH, Urt. v. 18.4.2013 – C-463/11, DVBl. 2013, 777 mit Anmerkung Stüer/Garbrock, DVBl. 2013, 778.

¹² So auch die Empfehlungen des Arbeitskreises VIII auf dem 3. Deutschen Baugerichtstag, Stüer, DVBl. 2010, 771.

¹³ BVerwG, Beschl. v. 28.11.2013 – 9 B 14.13 – Datteln, juris; OVG Münster, Urt. v. 18.1.2013 – 11 D 70/09.AK, DVBl. 2013, 374 (Vorinstanz).

¹⁴ Stüer, Städtebaurecht und Immissionsschutzrecht, zugleich Bericht über den Arbeitskreis VIII des 5. Deutschen Baugerichtstags in Hamm, DVBl. 2014, 908.

¹⁵ Wörz/Wismar/Roth/Rohleder/Fretschner/Hilbert/Schwartz, Sozialer Fortschritt, 2002, S. 183.

mehr als bisher die zentralörtliche Versorgung wohnungsnah vorzunehmen. Denn für die alternde Gesellschaft ist der „Pantoffel- und Rollatorradius“ die neue Entfernungseinheit. Große Einkaufszentren auf der grünen Wiese können diese Vorteile nicht bieten. Vielmehr haben zentrennahe Versorgungseinrichtungen in Ortslagen einen Standortvorteil. Ein Zurück in die Städte, Gemeinden und Dörfer könnte daher mehr und mehr auch die städtebauliche Planung bestimmen.

Das ist einerseits eine Absage an wohnortferne Einkaufszentren in isolierter Lage und führt andererseits zu dem Erfordernis, die Versorgungseinrichtungen vor allem des täglichen und periodischen Bedarfs näher an die Wohnbevölkerung heranzuführen und diese Einrichtungen auch entsprechend zu schützen. Angesichts der auf Dauer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung könnten auch „Tante Emma-Läden“ in der amerikanischen Form der „convenience-stores“ wieder stärker in das Blickfeld geraten. „Small is beautiful“ könnte auch im Lebensmitteleinzelhandel wieder etwas mehr an Bedeutung gewinnen. Diesen Trend werden die Städte und Gemeinden durch eine entsprechende Planung von Entwicklungsmöglichkeiten in den Innenstädten, Stadtteilzentren und Dörfern unterstützen. Zugleich ist hier die Bürgerschaft gefragt, diesen Trend durch flankierende Einzelinitiativen und entsprechendes Engagement zu unterstützen.

Der Gesetzgeber hat bereits für den nicht beplanten Innenbereich ein entsprechendes Schutzkonzept in § 34 Abs. 3 BauGB präsentiert. Wenn im nicht beplanten Innenbereich Vorhaben planungsrechtlich unzulässig sind, wenn sie schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde selbst oder in anderen Gemeinden erwarten lassen, dann bezieht sich diese Sperre nicht nur auf große Einzelhandelsbetriebe außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche. Vielmehr sind in den gesetzgeberischen Schutz auch Einzelhandelsnutzungen einbezogen, die der Grund- und Nahversorgung der Bevölkerung dienen.¹⁶ Diese Schutzfunktionen zugunsten der zentralörtlichen Versorgungsbereiche werden bei einer älter werdenden Gesellschaft eine wachsende Bedeutung erlangen. Nicht mehr die weit entfernten, nur noch mit dem Auto zu erreichenden Versorgungseinrichtungen, sondern auch die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung vor Ort wird zukünftig wieder wichtiger sein.

cc) Baukultur

Der durch das EAG Bau 2004 eingeführte Begriff der Baukultur wird wohl in Zukunft eine größere Bedeutung erhalten.¹⁷ Mit der Gesetzesänderung sind Forschung und vor allem Praxis allerdings bisher weitgehend allein gelassen. Was ist unter dem eher polymorphen Begriff der Baukultur zu verstehen und was bedeutet er für die städtebauliche Praxis?

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 17.12.2009 – 4 C 1.08, BVerwGE 136, 18 = DVBl. 2010, 516.

¹⁷ Zum Folgenden statt aller Volkert, Baukultur. Rechtswissenschaftlicher Leitbegriff planerischer Verantwortung, Diss., Jena 2011.

Kann ein Bauvorhaben wegen mangelnder Baukultur scheitern? Wer bestimmt eigentlich, was Baukultur ist? Des Volkes Meinung, die Parlamentarier in Bund und Ländern, der Stadtbaurat, der ja schon traditionell die Ausnahmen von Außenbereichsvorhaben zu bestimmen scheint,¹⁸ die Baugenehmigungsbehörde bei der Zulassung von Vorhaben oder gar der Baukontrolleur bei der Bauabnahme? Über Geschmack lässt sich trefflich streiten. Bleibt dies als alleinige Erkenntnis auch für die Baukultur und handelt es sich bei diesem (Mode-)Begriff um nicht mehr als einen Auftritt einer städtebaulichen Begriffshülse in des Kaisers neuen Kleidern?

Baukultur ist mehr – ja sogar etwas anderes – als die Einhaltung des üblichen städtebaulichen Regelwerkes, des Denkmalschutzes und auch mehr als die Vermeidung von Verunstaltungen oder von architektonischen Sündenfällen. Baukultur entspringt einem über Architektur und Städtebau hinausgehenden ganzheitlichen Ansatz und betrifft das einzelne Gebäude mit seinen zahlreichen Anforderungen an einen nachhaltigen Umwelt- und Naturschutz ebenso wie die Einbindung des einzelnen Gebäudes in die Umgebung. Dabei ist eine über den Tellerrand der juristischen Betrachtungsweise hinausführende, facettenreiche Reise in die Geschichte, Philosophie, Anthropologie, Soziologie, Geografie und Architektur zu unternehmen.¹⁹ Auch das UNESCO-Weltkulturerbe, die europäischen Regelwerke und das Verfassungsrecht steuern nach ihren unterschiedlichen Ansätzen wichtige Erkenntnisse bei. In den eigenständigen Begriff der nachhaltigen Baukultur gehen zugleich Aspekte des Städtebaus, aber auch funktionale und ästhetische Qualitätsansprüche sowie Ansprüche des Nutzers ein.

Bauen ist, wie Martin Heidegger es in einem Vortrag²⁰ einmal ausgedrückt hat, das Ergebnis einer Tätigkeit und eben mehr als nur die Umbildung der Materie, sondern verkörpert das Leben selbst in seiner geistig-materiellen Fülle. Bauen wird damit zum Ausdruck des menschlichen Seins, es dient – wenn es gut geht – der Verbesserung der Lebensbedingungen und ist gleichzeitig ein Prozess der Veränderungen. Die spannende Frage, wer diesen Prozess steuert, lässt sich einfach beantworten: Es ist vor allem die kommunale Selbstverwaltung und es sind damit die Städte und Gemeinden, die in erster Linie durch die Bauleitplanung über ein bewährtes städtebauliches Instrument verfügen. Aber auch das Bauordnungsrecht mit seinen vielfältigen Anforderungen an die Baugestaltung kann einen Beitrag zur Baukultur leisten. Der in das Städtebaurecht integrierte Begriff der Baukultur darf allerdings auch nicht überspannt werden. Vor diesem Hintergrund sind die gesetzlichen Regelungen zur Baukultur durchaus geeignet, überzeugende

¹⁸ Schon vor dem Inkrafttreten des BBauG galt die Maxime: Im Außenbereich ist das Bauen überall verboten. Ausnahmen bestimmt der Stadtbaurat.

¹⁹ Volkert (Fn. 17).

²⁰ Bauen-Wohnen-Denken, Vortrag bei den Darmstädter Gesprächen des Deutschen Werkbundes, 1951, belegt bei Volkert (Fn. 17).

Wege für die städtebauliche Planung und die in ihr angelegte Abwägungsentscheidung zu weisen.

Dabei ergeben sich gerade durch den demografischen Wandel neue Anforderungen an das Bauen nicht nur in vorgeprägter Umgebung. Das Gebäude selbst muss sich nach seinem Grundriss und der Art und Weise der Bauausführung den gewandelten Anforderungen einer älter werdenden Bevölkerung anpassen. Barrierefreies Wohnen,²¹ behindertengerechte Wohnungen und vielfältige Formen des betreuten Wohnens haben in Zukunft eine noch größere Bedeutung als bisher. Das Planungsrecht muss entsprechende Möglichkeiten gewähren. Zugleich umfasst die Baukultur den wichtigen Aspekt der Außenbeziehungen des einzelnen Gebäudes zu seiner Umgebung mit einer Integration in die größeren Planungsräume.

Nur wenn es gelingt, die gewandelten Wohnansprüche auch in den traditionellen Strukturen zu verwirklichen und in diesem Sinne Altes und Neues integral zu verbinden, wird die Stadt der Zukunft nicht als betoniertes Behausungselend²² in auf dem Reißbrett entstandenen Trabantenstädten, sondern für die in stärkerem Maße als bisher auch traditionsverpflichteten Bewohner als lebenswerte Heimat empfunden. Zugegeben: Der Begriff ist etwas antiquiert. Aber nicht nur für die ältere Generation ist ein Lebensmittelpunkt in zentraler Lage, mit einem guten Wohnumfeld und mit fußläufiger Erreichbarkeit aller Einrichtungen der Grundversorgung des periodischen Bedarfs von besonderem Wert. Die planenden Städte und Gemeinden sind aufgerufen, derartige Konzepte nicht nur mit den Mitteln der Bauleitplanung zu unterstützen. Die gesetzlichen Grundlagen stehen dafür bereit.

dd) Denkmalschutz

Ein enger Verwandter der Baukultur ist der Denkmalschutz,²³ der neben den eigenen auf Erhaltung angelegten Anliegen schon herkömmlich auf einen übergreifenden Interessenausgleich ausgerichtet ist.²⁴ Die im Bundesrecht angelegte städtebauliche Erhaltung und der im Landesrecht begründete Denkmalschutz reichen sich so bereits traditionell die Hand.²⁵ Der demografische Wandel wird auch im Denkmalschutzrecht den Blick dafür schärfen, dass sich das Denkmalrecht den gewandelten Nutzungsinteressen einer älter werdenden Gesellschaft anpassen und auch deren Interessen in ein ausgeglichenes Gesamtkonzept integrieren sollte. Denkmalschutzrechtliche Genehmigungen für bauliche

²¹ OVG Koblenz, Urt. v. 1.10.2008 – 8 C 10611/08, LKRZ 2008, 477.

²² *Mitscherlich*, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, 1965; *Stüer*, StuGR 1976, 257.

²³ Grundlegend *Martin/Krautzberger*, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2010, Teil F.

²⁴ *Krautzberger*, BBauBl 1992, 396; *ders.*, UPR 2009, 361; *Bote/Krautzberger*, DW 1994, 698; *Stüer*, StuGR 1982, 365; *ders.*, BauR 1989, 251; *Stüer/Thorand*, NJW 2000, 3737.

²⁵ BVerfG, Urt. v. 26.1.1987 – 1 BvR 969/83, DVBl. 1987, 465; BVerwG, Urt. v. 3.7.1987 – 4 C 26.85, BVerwGE 78, 23 = DVBl. 1987, 1013.

Maßnahmen müssen daher auch den gewandelten Anforderungen des demografischen Wandels Rechnung tragen. Das wird – wie die bisherigen Erfahrungen zeigen – gewiss auch gelingen.

ee) Baurecht auf Zeit

Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung könnten auch mit bedingten oder befristeten Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB unterstützt werden. Die bisherige Struktur des Planungsrechts ist, sozusagen, „auf Ewigkeit“ zugeschnitten und berücksichtigt nur in geringem Umfang Veränderungen in den Nutzungsansprüchen. Zwar können nach Ablauf der Siebenjahresfrist nicht verwirklichte Nutzungen entschädigungslos wieder genommen werden (§ 42 Abs. 2 und 3 BauGB). Allerdings setzt dies Abwägungen voraus, die den Bestands- und Vertrauensschutz mit dem gebotenen Gewicht einstellen.²⁶ Hier könnte gegebenenfalls über bedingte oder befristete Festsetzungen²⁷ den kommunalen Schrumpfungsprozessen unterstützend Rechnung getragen werden.²⁸

c) Schrottimmobilien

Die verkürzten Abschreibungsfristen besonders in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung, aber auch die Verlagerung stadtstruktureller Schwerpunkte, die Aufgabe militärischer Liegenschaften oder bereits in der Kriegs- und Nachkriegszeit entstandene Industriebrachen sowie kommunale Schrumpfungsprozesse²⁹ haben den Ruf nach einem effektiven Instrument des Stadtumbaus lauter werden lassen. Vor allem sind es die Schrottimmobilien, die vielfach eine dringend erforderliche Stadtentwicklung behindern.³⁰ Durch die BauGB-Novelle 2013 hat der Gesetzgeber zwar einen ersten Schritt in die richtige Richtung getan. Der Weg sollte aber mit dem Ziel einer stärkeren Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers fortgesetzt werden. Hierzu liegen bereits ausformulierte Vorschläge auf dem Tisch.³¹

Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot in § 179 BauGB setzt einen Bebauungsplan nicht mehr voraus. Bei städtebaulichen Missständen sind die Beseitigungskosten zunächst wie bisher von der Gemeinde zu tragen. Sie kann allerdings den Eigentümer heranziehen,

²⁶ OVG Münster, Urt. v. 18.5.2010 – 10 D 92/08.NE –, juris.

²⁷ *Krautzberger*, UPR 2010, 81; *Stüer*, NVwZ 2006, 512.

²⁸ *Heinrich*, Befristung und Bedingung baulicher und sonstiger Nutzungsrechte nach § 9 Abs. 2 BauGB, 2009.

²⁹ *Von Löwis/Neumann/Wickel*, EurUP2006, 54.

³⁰ Zum Folgenden *Krautzberger/Stüer*, BauR 2011, 874; *dies.*, ZfBR 2013, 529.

³¹ *Bundesrat*, Empfehlungen der Ausschüsse, BR-Drs. 474/12 v. 10.09.2012; *Stüer/Krautzberger*, BauR 2012, 874; *dies.*, ZfBR 2013, 529.

wenn er durch die Beseitigung Vermögensvorteile hat. Der Kostenerstattungsbetrag kann von der Gemeinde durch (separaten) Bescheid geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück.

Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung in § 179 BauGB konnte dem betroffenen Grundstückseigentümer lediglich eine Duldungspflicht zur Beseitigung einer baulichen Anlage oder zur Entsiegelung von Flächen auferlegt werden. Die Kosten für diese Maßnahmen waren demgegenüber auch dann von den Städten und Gemeinden zu tragen, wenn durch die auferlegte Maßnahme der Grundstückswert (erheblich) gesteigert wurde.³² Angesichts dieser Gewichtsverteilungen zwischen öffentlichen und privaten Interessen erwies sich das Rückbau- und Entsiegelungsgebot eher als stumpfes Schwert.³³ Es lag daher eine gesetzgeberische Neuregelung nahe, die im Interesse einer gerechten Lastenverteilung die Eigentümer zur Beseitigung städtebaulicher Missstände heranzieht und sie unter Achtung der verfassungsrechtlichen Grenzen in einem angemessenen Umfang wie auch in allen anderen Fällen der städtebaulichen Gebote an den Aufwendungen beteiligt.

Durch die Neufassung des § 179 Abs. 1 BauGB setzt das Rückbau- und Entsiegelungsgebot einen Bebauungsplan nicht (mehr) voraus. Es kann daher auch vor allem im nicht beplanten Innenbereich eingesetzt werden. Erforderlich ist allerdings nach wie vor, dass die bauliche Anlage den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht oder städtebauliche Missstände vorliegen.

aa) Rückbau wegen städtebaulicher Missstände oder Mängel

Das Rückbaugesuch ist zum einen bei einem Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans anwendbar (§ 179 Abs.1 S. 1 Nr. 1 BauGB). Bei sogenannten Schrottimmobiliën ist zumeist der zweite Anwendungsfall des Rückbaugesuchs (§ 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) bedeutsam. Eine bauliche Anlage muss aus städtebaulichen Gründen ganz oder teilweise beseitigt werden, weil sie Missstände oder Mängel aufweist (§ 177 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 BauGB). Die Beseitigung von Anlagen kann nicht angeordnet werden, wenn die Missstände oder Mängel auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung behoben werden können. Die baulichen Anlagen können hier durchaus mit den Festsetzungen des Bebauungsplans übereinstimmen. Sie müssen nur Missstände oder Mängel aufweisen, die im Einzelnen in § 177 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 BauGB bezeichnet sind.

³² Zur vormals geltenden Regelung und zu Reformvorschlägen *Krautzberger/Stüer*, BauR 2012, 874.

³³ Zum Baugebot *Stüer*, DÖV 1988, 337.

Ein Missstand liegt insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entspricht. Dieser Begriff wird im Städtebaurecht auch an anderer Stelle verwendet: Im Sanierungsrecht dient er – dort allerdings nicht (nur) auf einzelne oder mehrere bauliche Anlagen (Gebäude), sondern auf ein Gebiet bezogen – der Bezeichnung und Abgrenzung von Sanierungsgebieten (§ 136 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB, vgl. auch § 43 Abs. 4 Nr. 2 sowie § 34 Abs. 1 BauGB). Die „Untergrenze“ für den Erlass eines Modernisierungsgebots kann damit gegebenenfalls tiefer liegen als bei den der bloßen Gefahrenabwehr dienenden bau- oder wohnungsaufsichtlichen Verfügungen. Als „Obergrenze“ der von der Gemeinde an den inneren und äußeren baulichen Zustand zu stellenden Anforderungen sind die Vorschriften der Landesbauordnungen und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften über die Mindestanforderungen an die Bauausführung und die Gebäudeausstattung heranzuziehen.³⁴ Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse – und damit Ober- und Untergrenzen für den Erlass eines Modernisierungsgebots – unterliegen einem gewissen Wandel.³⁵

Ein städtebaulicher Mangel (§ 177 Abs. 3 S. 1 BauGB) liegt insbesondere vor, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter die in § 177 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB bezeichneten Folgen eingetreten sind. Das Instandsetzungsgebot bezieht sich also auf nachträgliche Verschlechterungen der baulichen Anlage. Dies bedeutet aber nicht, dass die Instandsetzung immer in der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands des Gebäudes bestehen muss, zumal namentlich ältere Gebäude im Laufe der Jahrzehnte oder Jahrhunderte in aller Regel mehrfach verändert werden.

Der städtebauliche Grund besteht darin, dass ein vorhandener baulicher Bestand Missstände und Mängel der bezeichneten Art aufweist, deren Behebung nicht möglich ist, die Beibehaltung des baulichen Missstands und die Fortsetzung der Nutzung, z. B. der Wohnnutzung, aus städtebaulichen Gründen wegen der Schwere der Missstände und Mängel nicht hingenommen werden kann, so dass durch den Rückbau des Bestandes *der Weg für eine städtebaulichen Erfordernissen entsprechende gleiche oder neue Nutzung freigemacht wird.*

Die Missstände oder Mängel „können“ nicht behoben werden, wenn eine Modernisierung oder Instandsetzung nach den öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht zulässig, technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.³⁶ Die Voraussetzungen für

³⁴ So noch ausdrücklich § 39e Abs. 2 S. 2 BBauG 1976.

³⁵ BGH, Urt. v. 12.6.1975 – III ZR 158/72, BGHZ 64, 366 – Entschädigung Innenbereich; Urt. v. 13.7.1967 – III ZR 1/65, BGHZ 48, 193 – Kölner Hinterhaus; BVerwG, Beschl. v. 9.7.1991 – 4 B 100.91, DVBl. 1991, 1160 = *BauR* 1991, 737 – *Modernisierungsgebot*.

³⁶ Zum Begriff der Zumutbarkeit: BGH, Urt. v. 18.9.1986 – III ZR 83/85, BGHZ 98, 341; Urt. v. 13.12.1984 – III ZR 175/83, BGHZ 105, 94; Urt. v. 21.12.1989 – III ZR 132/88, NJW 1990, 898 – DSchG, weitere Nachw. bei *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rn. 2011.

die hoheitliche Anordnung der Modernisierung oder Instandsetzung nach § 177 BauGB müssen jedoch nicht vorliegen.

bb) Gefahrenabwehr

Gehen von einer baulichen Anlage oder einem Grundstück Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung aus, so besteht (schon heute) eine grundsätzliche Verpflichtung des Eigentümers, diese Gefahrenlage auf eigene Kosten zu beseitigen. Dies kann auch durch besondere ordnungsbehördliche oder polizeiliche Verfügungen umgesetzt werden. So enthalten auch die Landesbauordnungen regelmäßig entsprechende Klauseln, nach denen die zuständigen Bauordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr einschreiten können (z. B. Art. 75, 76 BayBO). Die Behörden können die geeignet, erforderlich und verhältnismäßig erscheinenden Maßnahmen aufgeben und den Handlungs- oder Zustandsstörer zur Kostentragung verpflichten. Die damit verbundenen Lasten sind von dem Pflichtigen selbst zu tragen. Die Gefahrenbeseitigung erfolgt zulasten des Verursachers oder des für den Zustand Verantwortlichen und nicht auf Kosten der Allgemeinheit.

Allerdings kann der Eigentümer als Zustandsstörer nicht grenzenlos herangezogen werden. Vielmehr bildet in aller Regel der Wert des Grundstücks, von dem die Gefahr ausgeht, die Obergrenze für eine entsprechende Kostenlast.³⁷ Die Heranziehungsmöglichkeiten gegenüber einem Handlungsstörer gehen demgegenüber weiter. Er kann auch über den Wert des Grundstücks zu der Beseitigung einer Gefahrenlage herangezogen werden.

Auf der Grundlage entsprechender landesrechtlicher Regelungen kann daher der Eigentümer einer Schrottimmoblie zu auf eigene Kosten durchzuführenden Abbruchmaßnahmen herangezogen werden, wenn der städtebauliche Missstand zugleich eine Gefahr im ordnungs- oder polizeirechtlichen Sinne enthält. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn von der baulichen Anlage unmittelbare Gefährdungen für Gesundheit, Leben oder benachbartes Eigentum ausgehen würden. In derartigen Fällen wären die Maßnahmen – wie dargestellt – auf landesrechtliche Regelungen zu stützen.

cc) Voraussetzungen für die Anordnung des Gebots

Der alsbaldige Rückbau muss insbesondere aus städtebaulichen Gründen geboten sein. Der Widerspruch zum Plan (§ 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB) oder das Vorliegen nicht behebbarer Missstände oder Mängel i. S. d. § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB reichen hierfür

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/92, BVerfGE 102, 1 = DVBl. 2000, 1275 – Altlastensanierung.

allein nicht aus; es müssen besondere Gründe hinzukommen. So können die Voraussetzungen z. B. dann erfüllt sein, wenn der vorhandene Zustand die angestrebte städtebauliche Entwicklung hemmt, insbesondere weil sich eine städtebauliche Entwicklungsplanung in der Umsetzung befindet. Auch die Freilegung einer Fläche zur Behebung ungenügender Belichtung und Belüftung (städtebaulicher Mischstand; § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB) rechtfertigt den Erlass des Rückbaugeschäfts.³⁸ Der Nachbar hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Erlass eines Rückbaugeschäfts, da dieses ausschließlich wegen Unvereinbarkeit mit städtebaulichen Belangen erlassen wird.³⁹

Die dem Eigentümer auferlegte Duldungsverpflichtung ist in ihrem Ausspruch nicht fristgebunden. § 179 BauGB enthält – anders als § 176 Abs. 1 BauGB für das Baugeschäft, § 177 Abs. 1 S. 3 BauGB für das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot und § 178 BauGB für das Pflanzgebot – keine entsprechende Bestimmung. Denn das in § 179 BauGB enthaltene Rückbaugeschäft enthält keine an den Eigentümer gerichtete Handlungsverpflichtung, sondern (lediglich) eine Duldungsverpflichtung, die mit ihrer Unanfechtbarkeit eintritt. Die Gemeinde kann dem Eigentümer allerdings durchaus einen längeren Zeitraum einräumen, in dem er sich darüber schlüssig werden kann, den Abbruch selbst vorzunehmen. Das Rückbaugeschäft setzt dagegen die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit – anders als beim Baugeschäft – nicht voraus, da es keine Handlungsverpflichtung begründet.

Vom Rückbaugeschäft ebenso wie vom Entsigelungsgebot sollen nach § 179 Abs. 1 S. 3 BauGB solche Rechtsinhaber benachrichtigt werden, für die ein Recht an dem Grundstück oder an einem das Grundstück belastenden Recht im Grundbuch eingetragen oder durch Eintragung gesichert ist, das nicht zur Nutzung berechtigt. Diese Benachrichtigung soll die erwähnten Rechtsinhaber zur Wahrung ihrer Rechte in Entschädigungsverfahren befähigen. Der Duldungspflicht gem. § 175 Abs. 3 BauGB unterliegen Pfandgläubiger dagegen nicht; andererseits richtet sich der bürgerlich-rechtliche Unterlassungsanspruch nach § 1134 BGB nicht gegen das öffentlich-rechtliche Gebot. Mit Mietern, Pächtern und sonstigen (auch dinglich gesicherten) Nutzungsberechtigten soll die Gemeinde nach § 175 Abs. 1 BauGB das beabsichtigte Gebot im Übrigen ebenso wie mit den Eigentümern bereits vor Erlass erörtern.

dd) Entschädigung

Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Nutzungsberechtigten steht nach § 179 Abs. 3 S. 1 BauGB ein Anspruch auf angemessene Entschädigung für die Vermögensnachteile zu, die ihnen durch die Beseitigung entstehen (§ 43 Abs. 2 S. 3 BauGB i. V. m. §§ 93 f., 95 f. BauGB). Anstelle der Entschädigung kann

³⁸ OVG Bremen, Urt. v. 15.2.1986 – 1 BA 83/85, NVwZ 1986, 764 – Abbruchgebot.

³⁹ BVerwG, Beschl. v. 10.11.1992 – 4 B 216/92, NVwZ-RR 1994, 9 = DÖV 1993, 249.

der Eigentümer nach § 179 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB die Übernahme verlangen, wenn es ihm mit Rücksicht auf das Rückbau- oder Entsiegelungsgebot wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten.⁴⁰

Auch ein Härteausgleich (§ 181 BauGB) kann in Betracht kommen. Für nicht nutzungsberechtigte Grundpfandgläubiger (§ 179 Abs. 1 S. 3 BauGB) gilt hinsichtlich der Entschädigungspflicht: Gemäß Art. 52 EGBGB, § 92 Abs. 2 ZVG enthält auch der nicht nutzungsberechtigte Grundpfandgläubiger einen Ersatz für den Wertverlust (Surrogation); vgl. entsprechend auch § 97 Abs. 4 S. 1 BauGB.

ee) Abschöpfung von Vorteilen

Die Neuregelung in § 179 BauGB belässt es bei einer Duldungspflicht des Eigentümers und damit bei der bisherigen Grundkonzeption der Vorschrift. Das Rückbaugesuch muss weiterhin von der Gemeinde in die Form eines Verwaltungsaktes mit einer Duldungspflicht gekleidet werden (§ 179 Abs. 1 BauGB). Eigene Handlungspflichten des Eigentümers können nach wie vor nicht begründet werden. Es bleiben daher wie bisher Unterschiede etwa zum Baugebot, das eine Verpflichtung des Eigentümers zu entsprechenden Baumaßnahmen ermöglicht. Aus dieser Sicht einer beibehaltenen Duldungspflicht ist daher das Rückbaugesuch im Vergleich zu anderen städtebaulichen Geboten nach wie vor ein schwächeres Instrument.

ff) Anwendung der Rückbau- und Entsiegelungsgebote im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bei Schrottimmobilien

Der Einsatz des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes in Fällen, in denen die Maßnahme der Beseitigung einer baulichen Anlage dienen soll, die den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht, setzt natürlich einen Bebauungsplan voraus. Dabei ist es auch bei der Neufassung des Gesetzes verblieben. Die weiteren in § 179 Abs. 1 Nr. 2 BauGB geregelten Fälle städtebaulicher Missstände setzen jedoch einen Bebauungsplan nicht mehr voraus. Denn städtebauliche Missstände können nicht nur im Geltungsbereich von Bebauungsplänen auftreten. Vielmehr sind sie nicht selten vor allem auch in nicht beplanten Innenbereichslagen anzutreffen. Die Neuregelung in § 179 BauGB trennt daher die beiden Fälle eines Widerspruchs zu den Festsetzungen eines Bebauungsplans einerseits und des Vorliegens städtebaulicher Missstände andererseits.

⁴⁰ Zur in den Fällen des § 179 BauGB nahe liegenden Entschädigungsminderung vgl. § 43 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB. Zur Entschädigung von Nutzungsberechtigten vgl. weiterhin § 185 i. V. m. §§ 182, 184 BauGB.

(i) Duldungspflicht von Beseitigungsmaßnahmen bei Widerspruch zu den Festsetzungen eines Bebauungsplans

Liegen keine städtebaulichen Missstände oder Mängel vor, kann das Rückbau- und Entsigelungsgebot wie bisher erlassen werden, wenn die bauliche Anlage den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht. Das Gebot besteht in einer Duldungspflicht und erfolgt auf Kosten der Gemeinde. Zugleich werden wie bisher Entschädigungsansprüche gewährt. Diese können nicht nur dem Eigentümer bei entsprechenden Vermögensverlusten zustehen. Auch Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte erhalten nach Maßgabe des unveränderten § 179 Abs. 3 BauGB eine angemessene Entschädigung in Geld. Auch die Übernahmeansprüche nach § 179 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB bleiben bestehen. Die Regelungen sind Ausdruck der Eigentumsgarantie, die eine Enteignung nur bei Gewährung einer Entschädigung zulässt (Art. 14 Abs. 3 S. 2 und 3 GG). Hinsichtlich der Beseitigungsmaßnahmen bei einem Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans bleibt die bisherige gesetzliche Regelung daher unverändert.

(ii) Beseitigungspflicht bei städtebaulichen Missständen

Im Falle städtebaulicher Missstände kann die Gemeinde nach der Neuregelung die Beseitigung der Missstände durch Rückbau anordnen. Die Lage der baulichen Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist dazu nicht erforderlich. Entsprechendes gilt für die sonstige Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen. Bezieht sich das Rückbau- und Entsigelungsgebot auf Wohn- oder Geschäftsraum, so müssen, wie bisher, die in § 179 Abs. 2 BauGB enthaltenen Voraussetzungen gegeben sein.

Die Regelung bezieht sich auf städtebauliche Missstände, die in § 177 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB definiert sind. Missstände liegen insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht (§ 177 Abs. 2 BauGB). Hierfür werden in § 177 Abs. 3 BauGB Beispiele benannt. Unter diese gesetzlichen Regelungen fallen auch „Schrottimmobilien“, so dass es einer zusätzlichen Aufnahme dieser Gruppe in die in § 177 Abs. 3 BauGB geregelten Beispielfälle nicht bedurfte.

gg) Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen

Die Neuregelung ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Denn es können nur Vermögensvorteile abgeschöpft werden, auf deren Verbleib der Eigentümer keinen Rechtsanspruch

hat. Derartige Belastungen, die lediglich die durch die öffentliche Hand gewährten Vorteile abschöpfen, sind mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vereinbar (Art. 14 Abs. 2 GG).⁴¹

Nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG sind Eigentum und Erbrecht gewährleistet. Inhalt und Schranken werden nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch die Gesetze bestimmt. Eine Enteignung ist nach Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Junktivklausel). Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG). Das Eigentum ist dabei durch Privatnützigkeit und Gemeinwohlbezogenheit gekennzeichnet. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen, beschreibt Art. 14 Abs. 2 GG die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Das BVerfG unterscheidet die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Gesetzgebers nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG von der Enteignung in Art. 14 Abs. 3 GG, die am Bilde der Güterbeschaffung i. S. d. klassischen Enteignung auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums gerichtet ist.⁴² Bei der Wahrnehmung des ihm in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG erteilten Regelungsauftrages, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, hat der Gesetzgeber sowohl die grundgesetzliche Anerkennung der Privatnützigkeit in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG als auch die Sozialpflichtigkeit in Art. 14 Abs. 2 GG zu beachten.⁴³ Der Gesetzgeber muss dabei festlegen, wann eine Enteignung vorliegt, die eine Entschädigungspflicht i. S. d. Art. 14 Abs. 3 S. 2 und 3 GG auslöst. Er darf dies nicht unentschieden lassen.⁴⁴ Auch darf der Normgeber nicht unter dem Etikett einer an sich zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums in Wahrheit eine Enteignung vornehmen.⁴⁵

⁴¹ Zur Abgrenzung der Privatnützigkeit von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums BVerfG, Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 = DVBl. 1999, 1498 – Direktorenvilla; Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/92, BVerfGE 102, 1 = DVBl. 2000, 1275 – Altlastensanierung; BGH, Urt. v. 9.10.1986 – III ZR 2/85, BGHZ 99, 24 – Blücher-Museum.

⁴² BVerfG, Beschl. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1 – Kleingarten; Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 = DVBl. 1982, 340 – Nassauskiesung.

⁴³ BVerfG, Beschl. v. 23.4.1974 – 1 BvR 6/74, BVerfGE 37, 132 – Kündigungsschutz; Beschl. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1 – Kleingarten; Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 = DVBl. 1982, 340 – Nassauskiesung; *Leisner*, Baugebot und Baufreiheit, 2009.

⁴⁴ BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 47.89, BVerwGE 84, 361 = DVBl. 1990, 585 – Serriesteich.

⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 8.7.1976 – 1 BvL 19/75, BVerfGE 42, 263 – Hilfswerk Behinderte Kinder; Beschl. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77, BVerfGE 50, 290 – Mitbestimmung; BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 47.89, BVerwGE 84, 361 – Serriesteich.

hh) Weiterer Reformbedarf

Sollten die gesetzlichen Änderungen nicht ausreichen, könnte die Regelung im Interesse der Stärkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten zu einer Beseitigungspflicht fortentwickelt werden, wie sie der Bundesrat bereits formuliert hat.⁴⁶

Eine solche Fortentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots von einer Duldungs- zu einer Beseitigungspflicht könnte den Vorteil haben, dass bei Vorliegen städtebaulicher Missstände einem wichtigen städtebaulichen Anliegen Rechnung getragen und der dadurch Verpflichtete nach Maßgabe einer Interessenabwägung zwischen den Eigentümerinteressen und den städtebaulichen Erfordernissen im Rahmen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit an den Kosten angemessen beteiligt werden kann. Zugleich würde die Darlegungs- und Beweislast in dem Sinne umgekehrt, dass nicht die Gemeinde den Eintritt von Vorteilen beweisen muss, sondern umgekehrt der Eigentümer nur dann eine Entschädigung erhält, wenn er seinerseits nachweist, dass die ihm auferlegte Maßnahme unzumutbar ist.

d) Nachhaltigkeit der städtebaulichen Entwicklung

§ 1 Abs. 5 BauGB nennt die Nachhaltigkeit als ein weiteres Bestimmungselement der städtebaulichen Ordnung. Wie kann dieses Element für die Planung nutzbar gemacht werden?

aa) Ein „junger“ Begriff

Durch die Bauleitplanung werden Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt. Hierfür setzt § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB einen dem Art. 14 GG entsprechenden Rahmen, der die planende Gemeinde bindet. Aus dem „übergeordneten allgemeinen Leitbegriff“⁴⁷ einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung ergibt sich einerseits die wesentliche Funktion der Bauleitplanung, nämlich die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion. Durch die Baurechtsnovelle 1998 (BauROG 1998)⁴⁸ wurde der Begriff der „geordneten städtebaulichen Entwicklung“ durch den Begriff der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung ersetzt;⁴⁹

⁴⁶ Für eine solche Lösung hatten auch die Planspielgemeinden votiert; ähnlich bereits *Krautzberger/Stüer*, BauR 2012, 874.

⁴⁷ Amtliche Begründung zum Regierungsentwurf des BauROG 1998, BT-Drs. 7/5059, S. 2.

⁴⁸ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) v. 18.8. 1997 (BGBl. I, S. 2081).

⁴⁹ *Krautzberger*, UPR 2001, 130.

das EAG Bau 2004⁵⁰ hat den Nachhaltigkeitsbegriff entsprechend § 1 Abs. 2 ROG konkretisiert. Nachhaltige Entwicklung umfasst danach die Aufgabe, die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen miteinander in Einklang zu bringen.⁵¹ Hieraus und aus der Aufgabenstellung der „Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“ ergibt sich, dass der Bauleitplanung die Aufgabe gestellt wird, einen Ausgleich für möglichst alle Ziele des Nachhaltigkeitsgrundsatzes zu erreichen. „Nachhaltige Entwicklung“ wird – soweit ersichtlich – in der planungsrechtlichen Diskussion derzeit nicht als ein justizialer bzw. unmittelbar operationabler Begriff bewertet, sondern mehr als Verdeutlichung eines der städtebaulichen Planung zugrunde liegenden und diese erläuternden Grundsatzes.⁵² Dem Begriff kann aber auch ein eigenständiger Gehalt gegeben werden, nämlich im Sinne einer Aufgabe des Ausgleichs mit „Mehrwerten“ für die betroffenen Belange – etwa analog der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung.⁵³

bb) Ein Rechtsbegriff

Warum der Begriff der Nachhaltigkeit ebenso unumstritten ist, wie er zugleich ein Nischendasein führt, hängt mit der Genesis im deutschen Rechtsraum zusammen: Das beginnt bei der „Falle“ des deutschen und europäischen Umweltbegriffs – seiner Veränderung bei der Adaption aus dem angloamerikanischen Raum, wo er eigentlich etwas umschreibt, was man in Deutschland mit räumlicher Planung bezeichnen würde, nämlich einen gewissermaßen umfassenden Umweltbegriff, der z. B. bei einem innerstädtischen Vorhaben die Auswirkungen der neuen Bebauung auf den Einzelhandel, den Individualverkehr, den öffentlichen Verkehr oder den Wohnungsmarkt ebenso einbezieht wie die Auswirkungen auf die Luft- und Lärmsituation. Die „Falle“ des europäischen Umweltrechts⁵⁴ besteht also in der Verengung auf „Umwelt“ im engeren Sinne und damit in der „Vereinnahmung“ der Umweltprüfung durch die Umweltverwaltungen. „Restbestände“ des ursprünglichen Begriffs lassen sich etwa in der Umweltprüfung an den dort leicht verirrt erscheinenden Belangen der Kulturgüter und des Menschen registrieren,⁵⁵ obwohl

⁵⁰ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I, S. 1359).

⁵¹ *Ronellenfitsch*, NVwZ 2006, 385 (387), zutreffend gegen eine „einseitige Fixierung“ des Nachhaltigkeitsprinzips auf den Umweltschutz.

⁵² Für viele *Gaentzsch*, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand: 28. Ergänzungslieferung Juli 2014, § 1 Rn. 51.

⁵³ So *Stüer*, DVBl. 2005, 806 (808); *Hien*, DVBl. 2005, 1341 (1343); *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2004, 914; *Kersten*, in: FS für Kahl, 2008, 396, zur strukturellen Bedeutung des Nachhaltigkeitsbegriffs für Governance-Strategien.

⁵⁴ Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten; *Schink*, DVBl. 2014, 877.

⁵⁵ *Krautzberger*, UPR 2009, 361.

doch gerade eine solche ganzheitliche Sichtweise, wie auch der Begriff der Baukultur zeigt, wichtig ist.

cc) Zur sogenannten Nachhaltigkeitsprüfung

Dieser „Falle“ ließe sich durch Fortentwicklung der Umweltprüfung zur einer „Nachhaltigkeitsprüfung“ entgehen⁵⁶ – und die EU-Kommission selbst hat dies im Ergebnis positiv bewertet. Das bedeutet so viel wie: Die Umweltprüfung nicht auf die ökologischen Belange zu beschränken, sondern ihre Verfahrensanforderungen – von den Beteiligungen bis zum Monitoring – auch auf die sozialen und ökonomischen Belange zu erweitern und damit für alle Belange i. S. d. § 1 Abs. 6 BauGB verfügbar zu machen. In der Nachhaltigkeitsprüfung würden alle Belange „gleichwertig“ nach dem Standard der Plan-UP-Richtlinie in die Verfahren einbezogen, was dann die Chance eröffnen würde, einseitige Prüfungsvorgänge und Verfahrensprivilegien wieder „einzuholen“. Aus skandinavischen Staaten wird berichtet, dass man diesen Weg beschreiten will. Die von der Bundesregierung berufene Expertenkommission zur Novellierung des BauGB hat diesen Vorschlag erwogen, aber letztlich zurückgestellt, immerhin mit einer Aussage, dass dies nach § 1 BauGB möglich sei und Abwägungen und Kompensationen sowohl im Binnenverhältnis unterschiedlicher Umweltbelange als auch im Außenverhältnis zu anderen Belangen davon getragen würden.⁵⁷

dd) Nachhaltigkeit und Abwägung

Das Verhältnis von Nachhaltigkeit und Abwägung wird unterschiedlich beurteilt: Ein Auslegungsansatz geht dahin, die Nachhaltigkeit unbeschadet der Abwägungsdogmatik einzuordnen, also im Sinne einer Vorgabe für die planerische Abwägungssteuerung. Der „Mehrwert“ bezieht sich auf alle grundsätzlich gleichrangigen Ziele des Nachhaltigkeitsprinzips und meint im Kern die Zukunftsbezogenheit als abwägungsleitendes Prinzip.⁵⁸ Sie steuert damit maßgeblich die prognostische Ermittlung der zukünftigen Belange und damit auch der generationenübergreifenden Auswirkungen.

Ein anderer Ansatz setzt die Nachhaltigkeit resümierend auch noch „nach“ der Abwägungsentscheidung ein, gewissermaßen als Gesamtbilanzierung der getroffenen Entscheidung. Wie ordnet sich der Begriff der Nachhaltigkeit dann gegenüber der Abwägungsdogmatik ein? Leistet er somit etwas für die planerische Entscheidung über die „Abwägung“ hinaus und, wenn ja, was?

⁵⁶ Nachweise auch zur positiven Bewertung durch die EU-Kommission bei *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 2 Rn. 156.

⁵⁷ *Krautzberger* (Fn. 55).

⁵⁸ *Hoppe*, in: FS für *Krautzberger*, 2008, 261 (274); *ders.*, NVwZ 2008, 936.

Von der Nachhaltigkeitsprüfung als Brücke heraus aus einem recht eng verstandenen Umweltbegriff hin zur Erweiterung auf alle planerisch relevanten Belange war schon die Rede. Damit wäre man aber erst bei der regulären Ebene der Abwägung angelangt. Nachhaltigkeit will ja mehr. In der Vorsorge für die Belange der nächsten Generationen – jetzt in § 1 Abs. 5 BauGB gleich zweifach verankert wird das sichtbar. Das legt sich quer zum vertrauten Glasperlenspiel. Aber das wird ebenso sichtbar in dem ja offenbar auf eine „win-win-Situation“ zielenden Nebeneinander der Zieltrias der Nachhaltigkeit („Wirtschaft - Soziales - Umwelt“) in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB.

Diese Zusammenhänge kann man mit dem Abwägungsgedanken nicht so recht greifen – oder will man die Belange der nächsten Generationen als abwägungsfähig bestimmen? Oder zeigt sich darin nicht eine andere Struktur und Funktion des Nachhaltigkeitsprinzips als jene der Abwägung? Führt sie – „Lernen vom Nachbarn“ – auch deshalb nicht nur „aus der Falle“, sondern auch in der Sache zu politischen Aufträgen an die Planung, an die politische Gestaltung der Wirklichkeit durch städtebauliche Planung – so wie sie ja vom BVerwG gern als „lokale Städtebaupolitik“ gekennzeichnet wird – durch die politisch verfasste Gesellschaft?⁵⁹

Während die planerische Abwägung in ihrer rechtsstaatlich so zentralen Position dominiert und dominieren muss, bleibt sie eben in der positiven politischen Gestaltung, also dem, was man den „Mehrwert“ einer Entscheidung nennen will, merkwürdig blass, ja sprachlos. Und das muss ja auch so sein, ist doch die Abwägung als solche die Beschreibung eines juristischen (auch politischen) Entscheidungsmechanismus, eine Konfliktlösungsstrategie; namentlich: Wie kommt man zu einem rechtlich fairen Ergebnis? Hat die Abwägung mehr mit einem rechtlichen Entscheid und der Welt der Akten zu tun als mit dem des Gestaltungswillens und des wirklichen Lebens? Aber ist das eigentlich vom Gemeinwohl her betrachtet oder auch politisch gesehen alles, was Planung zu leisten hat? Die edle „Blässe“ des Abwägungsprinzips bezieht sich auf die Ausklammerung des Gewinns der Entscheidung für die Betroffenen der Entscheidung und für den Mehrwert schlechthin. Sozusagen rechtsstaatlich sauber exekutiert – da bleibt dann nur die Trauarbeit für die zurückgestellten Belange übrig, kräftig zu benennen und zu beklagen, auf dass andere Belange „durchkommen“?⁶⁰

So gesehen, ist Abwägung ein Reflex des Rechtsstaatsgewinns des 19. Jahrhunderts ebenso wie ein logisches Entscheidungsprinzip – aber auch, für sich genommen, die Selbstbeschränkung auf „fiat iustitia“?⁶¹ Braucht man da nicht mehr? Oder anders gefragt: Fängt da nicht eigentlich die politische Gestaltung an? Worin liegt der Mehrwert der Entscheidung? Was bringt es für die ja immerhin tangierten und wichtigen, aber eben

⁵⁹ Zum Folgenden vgl. *Krautberger/Stüer*, DVBl. 2004, 914.

⁶⁰ *Krautberger/Stüer*, DVBl. 2004, 914.

⁶¹ Es soll Gerechtigkeit geschehen.

zurückgestellten Belange? Das meint dann die Trias der Nachhaltigkeit: Nicht „Wegwägen“, so unvermeidbar das dann im Einzel- und Grenzfall auch sein wird, von dem man aber das Prinzip nicht definieren sollte, sondern den Auftrag zu einer „win-win-Situation“.

Wo aber die „Trauerarbeit“ der Abwägung endet, beginnt die nachhaltige Gestaltung? Und wird dies dogmatisch noch aufgearbeitet: Nachhaltigkeit – vom politischen Postulat zum Rechtsprinzip? Abwägung versus Nachhaltigkeit – so töricht also (oder restaurativ) wie der Gegensatz „Staat und Gesellschaft“ oder „Rechtsstaat und Sozialstaat“.

ee) Besonderes Städtebaurecht

Besonders ausgeprägt ist die Bedeutung städtebaulicher Rahmenpläne (und ähnlicher informeller Planwerke) im Rahmen der städtebaulichen Sanierung (§§ 136 ff. BauGB). Rahmenpläne oder Entwicklungskonzepte dienen häufig der Konkretisierung des gemeindlichen Sanierungskonzepts, also der Ausformung der Ziele und Zwecke der Sanierung (§ 140 Nr. 3, § 145 Abs. 1 BauGB). Das Erfordernis der Entwicklung eines Sanierungskonzepts – und damit der Bestimmung von Zielen und Zwecken der jeweiligen Sanierungsmaßnahme – ergibt sich aus dem Gebot der einheitlichen Vorbereitung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme. Sie erfordert eine Planung, wozu insbesondere städtebauliche Planungen zählen. Auch die Planung der Kosten und damit der Finanzierung der Sanierung ist Teil der Planungsaufgabe (§ 149 BauGB). Die Gesamtplanung für das Sanierungsgebiet fließt in das Sanierungskonzept der Gemeinden ein. Das Konzept wird entsprechend dem Stand der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahme weiter konkretisiert. Es handelt sich nicht um statische, sondern um fortschreibungsbedürftige Planungen. Das Gesetz enthält keine ausdrückliche Regelung über förmliche und inhaltliche Anforderungen an das Sanierungskonzept. Das BVerwG hat die Rechtsfigur des Sanierungskonzepts bzw. der Sanierungsziele wiederholt hervorgehoben.⁶²

e) Beteiligungen als Wesenselement der Planung

Kein anderes Planungsverfahren sieht eine so intensive Öffentlichkeitsbeteiligung vor wie das städtebauliche Planungsrecht.⁶³

⁶² Grundlegend BVerwG, Urt. v. 7.9.1984 – 4 C 20.81; BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1986, 116 – § 15 StBauFG.

⁶³ *Battis, Partizipation im Städtebaurecht, 1976.*

aa) Strukturprobleme des deutschen Städtebaurechts

Als Funktionen einer Beteiligung der Zivilgesellschaft an öffentlichen Planungen werden oft genannt:

- Integrationsfunktion: Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Planungen.
- Rechtsschutzfunktion: Konfliktvermeidung durch Beteiligung im Vorfeld von Entscheidungen.
- Rationalisierungsfunktion: Beitrag zur Optimierung der Planungen.
- Effektivierungsfunktion: Vermeidung von gerichtlichen Auseinandersetzungen und Verfahrensverzögerungen.
- Legitimationsfunktion: Erhöhung der Akzeptanz von Planungen.
- Kontrollfunktion: Einsichtnahmen in die Unterlagen, Möglichkeit des Nachvollziehens der Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Es ist vor allem Aufgabe der kommunalen Praxis, die Beteiligungsverfahren attraktiv zu gestalten. Liegt hier eine Bringschuld der planenden Verwaltung? Eine Beteiligung über „Schwarze Bretter“ oder Amtsblätter reicht kaum aus. Wer weiß überhaupt, ob „ihre/seine“ Gemeinde, „ihre/seine“ Stadt ein Schwarzes Brett hat und wo dieses hängt oder ob es ein „Amtsblatt“ gibt und wie man das erhält?

Dazu kommt ein Strukturproblem des deutschen Planungsrechts: In vielen europäischen Staaten gibt es – neben unterschiedlichen Beteiligungen bei städtebaulichen Planungen – vielfach die Beteiligung beim konkreten Bauvorhaben. Dem deutschen Beteiligungsverständnis ist das durchweg fremd. Mit dem Bebauungsplan ist das Schicksal der Planung entschieden. Der Rest ist in der Regel – abgesehen etwa von einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage – ein Genehmigungsverfahren außerhalb der Öffentlichkeit. Dabei wäre gerade die Beteiligung am konkreten Projekt das, was die Öffentlichkeit „verstehen“ würde, wo sie Urteile abgeben will und kann, wie wir das aus dem Planfeststellungsverfahren des Fachplanungsrechts kennen. Die Vorverlagerung der Beteiligung auf die Planungsphase eines ohnehin schwer verständlichen Plans engt die Mitwirkungsmöglichkeiten ein. Übrigens führt diese besondere „deutsche“ Konstruktion auch dazu, dass z. B. Umweltprüfungen und Artenschutz in der Tendenz auf der Ebene der abstrakten Planung abgearbeitet werden müssen, also u. U. auch zeitlich weit vor der Realisierungsplanung.

bb) Beteiligung „oder“ Verträge?

Kooperationen zwischen Gemeinde und Privaten, *Business Improvement Center*,⁶⁴ vorhabenbezogene Bebauungspläne, städtebauliche Verträge – all dies segelt ja mit starkem

⁶⁴ Hecker, *Business Improvement Districts in Deutschland*, 2010.

Rückenwind der Kooperation. Da werden Planungsentscheidungen von den Privaten vorbereitet und strukturiert, da wird im Vorfeld einer kommunalen Entscheidung „abgewogen“, öffentliche Beteiligungen werden von Privaten durchgeführt. Keine Frage: Das wird vielfach die Effizienz der Planungen und ihrer Umsetzung stärken und die Gemeinden auch in den Kosten entlasten. Und die Beteiligung der Öffentlichkeit? Und die politisch-planerische Abwägung durch die kommunale Volksvertretung?

cc) Good practice – die Stadterneuerung

Wenn man Struktur und Funktion von Beteiligungsverfahren in den Stadterneuerungsgebieten, vor allem aber auch in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ betrachtet, dann fällt eine vielfach sehr viel intensivere und offenere Beteiligung auf als nicht selten sonst in Planungsfällen. Die Stadtplanerinnen und Stadtplaner – sie haben dabei auch die Aufgabe des „Pädagogen“ und dabei auch die der Moderation: Sie erklären in intensiven Runden mit der Öffentlichkeit, also der Bürgerschaft, die Voraussetzungen, die Rahmenbedingungen, die Funktionsweisen, die Sachzwänge und die Folgen von Planungen. Dazu braucht es Offenheit, aber auch Geduld und Zeit. Weil wir in Deutschland das Schwergewicht der Beteiligungen bei den mitunter noch abstrakten Planungen haben, nicht aber wie im angloamerikanischen Raum am konkreten Projekt, erfordert die Beteiligung der Öffentlichkeit eben mehr. Und man müsste für Beteiligungen in größeren Städten⁶⁵ Voraussetzungen schaffen, unter denen die individuelle Beteiligung ähnlich vital ist.

2 Perspektiven des Städtebaurechts

Alles in allem ist das Städtebaurecht in Deutschland auch im europäischen Vergleich durchaus gut aufgestellt. Zugleich steht es allerdings – wie dargestellt – vor neuen Herausforderungen.

a) Bilanz

Je mehr sich der Blick auf die Rechtsordnungen anderer europäischer Staaten öffnet, desto deutlicher werden „deutsche Besonderheiten“. Diesen Fragen wünscht man eine eben solche wissenschaftliche Vertiefung wie den Fragen der Partizipation oder der städtebaulichen Verträge. Stichworte zu den „deutschen Besonderheiten“ sind:

⁶⁵ Kleinere Gemeinden haben tendenziell bessere Möglichkeiten für eine intensivere Beteiligung.

- Das Entschädigungsrecht der §§ 40 ff. BauGB.⁶⁶ Andere europäische Länder kennen ein so ausgeprägtes Entschädigungsrecht nicht.
- Die Rechtsfigur des Bebauungsplans, der auf „Ewigkeit“, mindestens aber kanonisch⁶⁷ angelegt ist. Früheres Landesrecht kannte generell befristete Baurechte.⁶⁸
- Fortentwicklung der Umweltprüfung zu einer Nachhaltigkeitsprüfung.
- Die Konzentration der relevanten Entscheidungen auf den Plan – bis hin zur Umweltverträglichkeitsprüfung oder den Anliegen des europäischen Arten- und Vogelschutzes.
- Damit die Rückstufung der Baugenehmigung zu einem Vollzugsakt, d. h. auch in der Tendenz die Herausnahme der Öffentlichkeit aus den Entscheidungen.
- Die hoffnungslos überfordert erscheinenden Bestimmungen über die Zulässigkeit im Innen- und im Außenbereich: Zwischen Europarecht und nationalen Partikularinteressen sind die einmal klaren Leitplanken der zentralen Rechtsvorschriften in den §§ 34 und 35 BauGB längst überwuchert.

b) Entwicklungslinien

Der Planung gehört „die Zukunft“: Sie gewährleistet als einzige Entscheidungslinie das, was eine moderne Gesellschaft an Gestaltung und Mitbestimmung beansprucht. Es ist keine tragfähige Alternative sichtbar. Das kann für das städtebauliche Rechtssystem bedeuten:

- Konzentration der raumrelevanten Entscheidungen auf die Planung.
- Verlagerung von Spezialfragen (wie europäischer Gebiets- und Artenschutz) in vorgelagerte Entscheidungen, die der Bauleitplanung sodann als Aufgabe zur räumlichen Umsetzung gestellt werden.
- Stärkere Möglichkeit der Abschichtung von Planungen.
- Stärkere Einbeziehung der städtebaulichen Verträge in Planungsentscheidungen, was Transparenz und Möglichkeit der Partizipation voraussetzt.
- Generelle Stärkung der Partizipation.
- Stärkung und Konzentration des Rechtsschutzes.
- Dabei Akzeptanz der ordnungsgemäßen öffentlichen Planungsverfahren als Ebene der Streitklärung zugleich mit einem *judicial self restraint*.

⁶⁶ Zur rechtlichen Einordnung, namentlich auch innerhalb des Grundgesetzes, *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB*, 12. Aufl. 2014, Vorbem. §§ 39 ff., Rn. 1, 5.

⁶⁷ Wiedervorlage in 300 Jahren.

⁶⁸ Vgl. die Staffelbauordnungen Süddeutschlands.

c) Bürgerengagement

Die durch den demografischen Wandel veranlassten Herausforderungen müssen bewältigt werden. Wenn Deutschland altert, dann geht das uns alle an. Die wichtigste Aufgabe dürfte dabei den Städten, Gemeinden und Kreisen zukommen. Zahlreiche Modelle der Stadt- und Quartiersentwicklung und das Modellprojekt „Im Quartier bleiben“ sind Ausdruck dieses Paradigmenwechsels.⁶⁹ Kommunale Strukturen sind für den Bürger vor allem vor Ort erfahrbar. Er kann sich auf diesen örtlichen Ebenen am effektivsten in die Entscheidungsprozesse einbringen.⁷⁰ Er kann mitgestalten, nicht nur durch seinen Stimmzettel bei den demokratischen Wahlen in den Städten und Gemeinden, Kreisen, in den Ländern sowie dem Bund, sondern als gewählter Vertreter, aber auch durch ehrenamtliches Engagement in Vereinen, karitativen Hilfsorganisationen, in Bürgerinitiativen und zahlreichen anderen Organisationsformen der örtlichen Gemeinschaft Verantwortung übernehmen und sich so zu einem Lichtblick nicht nur für finanzschwache Kommunen⁷¹ entwickeln.⁷² Und dieses Engagement ist angesichts der Probleme, die mit dem demografischen Wandel verbunden sind, wichtiger denn je.

⁶⁹ *Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, MGEPA für ein selbstbestimmtes Leben in einer solidarischen Gesellschaft, 2014, mit Modellprojekten in Alt-Erkrath, Duisburg-Osteracker/Bruckhausen und Mönchengladbach-Wickrath.*

⁷⁰ *Teufel, Europa – Herkunft und Zukunft. Vortrag vor der Stein-Gesellschaft am 10.7.2014 in der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) in Köln.*

⁷¹ *Zur Berücksichtigung des demografischen Wandels beim kommunalen Finanzausgleich Henneke, NdsVBl 2013, 121.*

⁷² *Gourmelon, DÖD 2013, 305; Müller, ZM 2013, Nr. 21, 72 - 76.*