

Band 76

**Tagungsband zum
8. Regensburger Immobilien-
rechtstag am 18. Juli 2014**

Prof. Dr. Jürgen Kühling (Hrsg.)

Die I(i)ebens- werte (Innen-) Stadt

**Baurechtsnovelle 2013 und
Impulse der Großen Koalition**



**International Real Estate Business School
Universität Regensburg**

Schriften zu Immobilienökonomie und Immobilienrecht

Herausgeber:

IRE|BS International Real Estate Business School

Prof. Dr. Sven Bienert

Prof. Dr. Stephan Bone-Winkel

Prof. Dr. Kristof Dascher

Prof. Dr. Dr. Herbert Grziwotz

Prof. Dr. Tobias Just

Prof. Gabriel Lee, Ph. D.

Prof. Dr. Kurt Klein

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.

Prof. Dr. Gerrit Manssen

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller

Prof. Dr. Karl-Werner Schulte HonRICS

Prof. Dr. Wolfgang Schäfers

Prof. Dr. Steffen Sebastian

Prof. Dr. Wolfgang Servatius

Prof. Dr. Frank Stellmann

Prof. Dr. Martin Wentz

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

Vorwort

Der vorliegende Tagungsband führt die Beiträge zum 8. Regensburger Immobilienrechtstag zusammen. Er fand am 18. Juli 2014 statt und war dem Thema „Die l(i)ebenswerte (Innen-)Stadt – Baurechtsnovelle 2013 und Impulse der Großen Koalition“ gewidmet. Im Jahr 2013 hatte die schwarz-gelbe Koalition noch vor dem Hintergrund der drohenden Diskontinuität¹ eine Novelle des Baugesetzbuches zur Stärkung der Innenstadtentwicklung verabschiedet. Dabei geht es um sehr heterogene Probleme. Im Vordergrund steht die Stärkung der Innenentwicklung gegenüber der Entwicklung im Außenbereich.² Beim Kampf gegen die Gefahren der Verödung der Innenstädte stehen die Stichworte „Schrottimmobilien“ und die bessere Steuerung von „Vergnügungsstätten“ im Vordergrund. Wie kann man derartigen Entwicklungen entgegenwirken? Welche Instrumente benötigen hier die Stadtplaner? Dem liegen noch viel tiefergehende Fragen zugrunde: Was macht eine Stadt denn lebenswert? Und: Auf welche Entwicklungstrends muss sich die Stadtplanung dabei einstellen? Aus normativer Perspektive stellt sich sodann die Frage, was dies für den Gesetzgeber und die Exekutive bedeutet.

Vor diesem politischen Hintergrund steht am Anfang des Tagungsbandes ein politischer Beitrag. Staatssekretär Pronold aus dem zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zeigt mit seinem Beitrag „Etappen der Großen Koalition auf dem Weg zur lebenswerten Innenstadt“ die politische Dimension des Themas auf und ordnet das Tagungsthema der Baurechtsnovelle in einen breiteren Kontext ein. Aus erster Hand wird berichtet, welche Akzente die große Koalition über die Baurechtsnovelle von 2013 hinaus plant. Neben den vielfältigen Förderinstrumenten des Bundes für eine lebenswerte „grüne“ Innenstadt im demografischen Wandel hebt Pronold die Notwendigkeit der Bezahlbarkeit des Wohnraums auch in Innenstädten hervor und skizziert die diesbezüglichen Initiativen der Großen Koalition. Schließlich behandelt das Einführungsstatement die zentrale Rolle des Bauplanungsrechts für die Innenentwicklung.

Dem politischen Beitrag folgen dem interdisziplinären Zuschnitt des Regensburger **IREBS**-Instituts für Immobilienwirtschaft entsprechend wirtschaftswissenschaftliche Ausführungen zum Thema „Demografischer Wandel und attraktive Innenstädte“. Tobias Just, der einer der bundesweit führenden Wissenschaftler im Themengebiet „Immobilienwirtschaft und demografischer Wandel“ ist, vertieft die Herausforderungen für die Entwicklung der Innenstädte. Dabei geht er zunächst auf die Voraussetzungen für eine lebenswerte Innenstadt ein und betont insbesondere das Erfordernis der Nachhaltigkeit einer

¹ Siehe den Hinweis bei Kopf, LKRZ 2014, 45 (46).

² Siehe etwa Krautzberger, UPR 2013, 281 (281 f.).

Stadt. Im Anschluss analysiert Just die Implikationen des demografischen Wandels für die Immobilienmärkte.

Einen Gesamtüberblick über die Städtebaurechtsnovelle 2013 bietet der folgende Beitrag von Gerrit Manssen. Dabei wird die Novelle kritisch analysiert: Was hat sie gebracht? Was ist noch zu tun? Hier zeigt Manssen die Vielfalt der Regelungen auf: von der Stärkung der Innenentwicklung im Rahmen der Abwägung in § 1 Abs. 5 BauGB und § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB – Stichwort „Nachverdichtung“ – über Änderungen in der Bauleitplanung in den §§ 3, 4 und 4b BauGB bis hin zur Flächennutzungsplanung in der Erweiterung des Darstellungskatalogs um Gemeindegebiete mit zentralen Versorgungsbereichen in § 5 Abs. 2 Nr. 2d BauGB werden alle Bereiche des Planungsrechts erfasst. Für die Innenstadtverdichtung wiederum besonders interessant ist die Erleichterung der Überschreitungsmöglichkeiten der Maßobergrenzen gemäß § 17 Abs. 2 S. 1 BauNVO. Manssen kommt zu dem Schluss, dass die Novelle zwar durchaus Kleinigkeiten ergänzt und sinnvoll regelt, es sich aber im Ergebnis nicht um einen „Modellwechsel“, sondern um eine dezente „Modellpflege“ handelt.

Nach diesem pointierten Beitrag gehen Michael Krautzberger und Bernhard Stürer auf den Einfluss des demografischen Wandels auf das Städtebaurecht ein. Neben der Behandlung der „Schrottimmobilien“ werden dabei die grundsätzlichen städtebaulichen Handlungsfelder erläutert, die für die Schaffung lebenswerter (Innen-)Städte von Bedeutung sind. Zudem wird der Begriff der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung gemäß § 1 Abs. 5 BauGB analysiert. Ferner setzt sich der Beitrag mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der städtebaulichen Planung auseinander. Im Ergebnis, stellen die Autoren fest, dass das deutsche Planungsrecht grundsätzlich gut aufgestellt ist, jedoch auch vor großen Herausforderungen steht.

Während „Schrottimmobilien“ ein Problem schrumpfender Regionen darstellen, haben wir in Boomregionen Nachverdichtungswünsche. Das ist vom Grundansatz sicherlich das angenehmere Thema – für die betroffenen Bewohner aber nicht weniger stoßend. Herbert Grziwotz beschäftigt sich mit diesem Thema unter der Überschrift „Nachverdichtung und Wohnraumförderung durch städtebauliche Verträge“. Dabei befasst sich der Beitrag zunächst mit der Ermöglichung sozialgerechter Bodennutzung durch städtebauliche Verträge. Zudem stellt Grziwotz den Milieuschutz in Metropolregionen der Nachverdichtung im ländlichen Raum gegenüber.

Wir hoffen mit dieser Themenzusammenstellung und dem Tagungsband einen kleinen Beitrag auf dem Weg zur l(i)ebenswerten Innenstadt zu leisten, indem die spezifischen Herausforderungen der Stadtplanung herausgearbeitet werden.

Herzlich gedankt für die Mitwirkung an der Organisation der Tagung sei meinem Lehrstuhlteam und, allen voran, meiner Sekretärin Silvia Kadzioch. Bei der Betreuung der Tagung und vor allem auch des Tagungsbandes hat sich zudem meine Mitarbeiterin Julia

Schwab besonders verdient gemacht, ferner bei der Korrekturlektüre meine studentische Hilfskraft Julia Gebert, denen ich auch danken möchte. Dank gilt schließlich der Regensburger Universitätsstiftung für Immobilienwirtschaft für die finanzielle Unterstützung bei der Durchführung der Tagung und der Herausgabe dieses Tagungsbandes.

Regensburg, im Februar 2015

Jürgen Kühling

Inhalt

Vorwort V

Florian Pronold

Etappen der Großen Koalition auf dem Weg zur lebenswerten Innenstadt..... 1

Prof. Dr. Tobias Just, Geschäftsführer IREBS-Immobilienakademie Universität Regensburg

Demografischer Wandel und attraktive Innenstädte – eine ökonomische Betrachtung..... 7

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

Die BauGB-Novelle 2013 – ein Erfolg? 23

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin, und Rechtsanwalt & Notar Prof. Dr. Bernhard Stür, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück

Der Einfluss des demografischen Wandels auf das Städtebaurecht..... 29

Prof. Dr. Dr. Herbert Grziwotz, Notar in Regen/Zwiesel sowie Honorarprofessor an der Universität Regensburg

Nachverdichtung und Wohnraumförderung durch städtebauliche Verträge 53

Etappen der Großen Koalition auf dem Weg zur lebenswerten Innenstadt

Florian Pronold

1 Innenstadt ist nicht gleich Innenstadt

Umfragen ergeben, dass jeder Mensch seine eigene Sicht auf die Innenstadt hat. So werden der Einzelhändler um die Ecke, die alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern, der Investor und der Immobilieneigentümer ganz unterschiedliche Antworten auf die Frage geben, was für sie Innenstadt ist und die Stadt für sie lebenswert macht. In der Folge bedeutet das für die Politik, die sehr unterschiedlichen Ansprüche und Bedürfnisse an „Stadt“ unter den Hut zu bekommen, damit die Innenstädte lebens- und liebenswert sind und bleiben. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit steht daher heute vor keiner leichten Aufgabe, denn Deutschland weist sehr viele heterogene Entwicklungen auf. Zum einen gibt es die wachsenden Regionen, wie z. B. die Münchner, Stuttgarter, das Rhein-Maingebiet oder Berlin, zum anderen aber auch die strukturschwachen Räume und vielen Schrumpfungregionen in allen Bundesländern – nicht nur in Ostdeutschland. Einerseits existieren Großstädte – andererseits ist Deutschland aber viel mehr noch durch mittlere und kleine Städte geprägt. Die Rolle des Bundesbauministeriums dabei ist, den sehr unterschiedlichen Erfordernissen und Problemlagen der Städte und Gemeinden gerecht zu werden – zum einen mit Förderung, zum anderen aber auch mit eigenen Projekten für die Innenstädte und mit der Ausgestaltung des Bauplanungsrechts.

2 Eine lebenswerte Innenstadt ist identitätsstiftend

Innenstädte sind die Visitenkarten der Städte. Vielfach sind es noch immer Kirche, Rathaus und Marktplatz, die für unsere Städte identitätsstiftend sind. So werden diese Orte Besuchern in der Regel zuerst gezeigt. Regensburg ist ein hervorragendes Beispiel für eine identitätsstiftende Innenstadt und kulturelles Erbe zugleich. Das Ensemble „Altstadt Regensburg mit Stadtamhof“ ist heute die am besten erhaltene mittelalterliche Großstadt in Deutschland und seit 2006 in der Welterbeliste der UNESCO eingetragen. Hierfür stehen im Rahmen des Investitionsprogramms Nationale UNESCO-Welterbestätten von 2009 bis 2014 insgesamt rund 9,9 Millionen Euro Bundesmittel zur Verfügung (bundesweit sogar rund 220 Millionen Euro für mehr als 200 Projekte in 66 Welterbekommunen). Identität ist aber nicht nur kulturelles Erbe. Für Menschen bedeutet Identifikation in erster Linie, dass die Stadt alltagstauglich sein muss. Es geht um Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, sich Erholen, sich Wohlfühlen. Mit der Städtebauförderung haben Bund, Länder und Kommunen seit über 40 Jahren ein hervorragendes Instrument, um in unsere Städte

nachhaltig zu investieren. Es geht darum, den Bestand zu erhalten und zeitgemäß für die Menschen umzugestalten. Das Bundesbauministerium stockte dazu die Bundesmittel für die Städtebauförderung 2014 um fast 250 Millionen auf jetzt 700 Millionen Euro auf. Das ist mehr als je zuvor. Davon werden 50 Millionen Euro für ein neues Bundesprogramm zur Förderung von Investitionen in national bedeutsame Projekte des Städtebaus aufgewandt, dessen thematische Schwerpunkte in parlamentarischen Beratungen festgelegt wurden. So sollen 2014/15 Schwerpunkte Denkmalensembles sowie „Grün“ und „Energie“ in der Stadt sein, 2016/17 dann Konversion, bundeslandübergreifende Kooperationen und der demografische Umbau.

3 Eine lebenswerte Innenstadt braucht Vielfalt

Lebendige Innenstadt bedeutet zum einen eine mögliche Vielfalt der Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Einzelhandel, Kultur, zunehmend Gastronomie und Tourismus usw. Lebendige Innenstadt bedeutet aber auch eine Vielfalt der Menschen. Die Stadt dient als Lebensraum für Menschen unterschiedlicher Herkunft und Menschen mit unterschiedlichem sozialem Hintergrund. Ob sozialer Zusammenhang oder Integration gelingt, entscheidet sich vor allem vor Ort, in den Quartieren. Erst im direkten Lebens- und Wohnumfeld zeigt es sich, ob die Menschen sich wohl fühlen – und ob und wie lebens- und liebenswert das Quartier ist. Die Lebensqualität muss gerade in den schwächeren Stadtteilen gestärkt werden, um die Perspektiven der dort lebenden Menschen zu erhöhen. Deswegen wurde das Programm Soziale Stadt mit 150 Millionen Euro deutlich aufgestockt und als Leitprogramm der sozialen Integration aufgewertet. Zwei Drittel der Programmgebiete der Sozialen Stadt liegen innenstadtnah oder unmittelbar in der Innenstadt.

4 In einer lebenswerten Innenstadt muss Wohnen möglich sein

Viele Menschen entdecken heute die Vorteile des urbanen Wohnens neu: Die meist nur kurzen Wege, die Nähe zum Einkaufen, zum Arzt, zur Arbeitsstelle und zur Kita. Viele Menschen suchen auch gerade das innerstädtische Flair („Renaissance des innerstädtischen Wohnens“). Das trifft vor allem für viele kleinere Haushalte und die Großstädte zu. Problematischerweise finden aber viele Familien mit Kindern oft keinen bezahlbaren Wohnraum in geeigneter Größe und Qualität. In einigen Städten, vor allem in den Großstädten wie München, Hamburg und Berlin sind die Mieten stark gestiegen. Auch kleinere Städte sind betroffen: So stiegen in Wolfsburg oder Bayreuth die Angebotsmieten innerhalb eines Jahres um mehr als 10 % (in Wolfsburg um 17,1 % und in Bayreuth um 11,4 %). Dort, wo Menschen Schwierigkeiten haben, eine bezahlbare Wohnung zu finden, werden daher mehr Neubauten, eine starke soziale Wohnraumförderung

und eine bessere Unterstützung von Haushalten mit niedrigem Einkommen bei den Wohnkosten benötigt. Das Bundesbauministerium hat dazu am 10. Juli 2014 mit der Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft, dem Mieterbund, den Ländern und Kommunen und weiteren Akteuren ein Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen geschlossen. Die Partner haben erklärt, mit ihren Instrumenten die Ziele des Bündnisses zu fördern. Alle Maßnahmen werden schließlich in einem Aktionsprogramm zusammengefasst. Dabei geht es nicht nur um eine Begrenzung der Mieten und der Baukosten. Vielmehr geht es um die soziale Sicherung des Wohnens und die Belebung des sozialen Wohnungsbaus. Aus dem Bündnis werden für alle Akteure tragfähige Lösungen und gute, nachahmenswerte Beispiele hervorgehen. In vielen Städten existieren völlig andere Rahmenbedingungen. In schrumpfenden Städten und Gemeinden müssen die Innenstädte neu belebt und als Ankerpunkt gefestigt werden. So kämpft z. B. Chemnitz mit einem Wohnungsleerstand von 13,7 %, Halle mit einem Leerstand von 11,5 % und Gelsenkirchen mit 6,5 %. Beispielhaft zu nennen für die Problematik der Innenstadtbelebung sind Kommunen mit leer stehenden Großimmobilien, wie ungenutzten Kaufhäusern, Bürogebäuden oder alten Fabrikhallen, die negativ auf die gesamte Innenstadt ausstrahlen. Hier stellt sich die Frage, wie diese Kommunen unterstützt werden können, welche neue Nutzungen tragfähig sind, wie umgebaut werden kann und wie öffentliche und immobilienwirtschaftliche Interessen in Einklang gebracht werden können. In Schrumpfreionen fehlt jedoch häufig eine entsprechende wirtschaftliche Perspektive! Dieses Jahr wurden in Berlin auf einer Innentadttagung dazu gute Beispiele aus acht Modellkommunen präsentiert, die konkrete Ansätze zur Umnutzung leer stehender Großimmobilien erarbeitet haben.

5 Eine lebenswerte Innenstadt ist klimagerecht und hat einen altersgerechten Wohnungsbestand

Der Klimaschutz und die Anpassung des Wohnungsbestandes an eine alternde Bevölkerung sind weitere wichtige Schwerpunkte dieser Legislaturperiode. Mit der Weiterentwicklung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms, für das 2014 1,8 Milliarden Euro bereit stehen, und anderen Maßnahmen der Energieeffizienz im Bestand, arbeitet das Bundesbauministerium eng mit dem BMWi zusammen. Auch das Programm Energetische Stadtsanierung wird weiter fortgeführt. So stehen 2014 aus dem Energie- und Klimafonds rund 50 Millionen Euro zur Verfügung. Im Zuge der demografischen Entwicklung nimmt der Anteil älterer Menschen stetig zu. Der Anteil der ab 65-jährigen steigt bis 2030 auf fast 30 %. Aber nur gut 1 % der Wohnungen in Deutschland ist für ältere Menschen geeignet. Deswegen ist die Neuauflage der Zuschussförderung im KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ zügig vorgebracht worden (mit dem Programm

konnten von 2009 bis 2014 mehr als 130.000 Wohnungen umgebaut werden). Dafür stehen Programmmittel bis 2018 in Höhe von 54 Millionen Euro bereit.

6 Eine lebenswerte Innenstadt ist auch grün

Ein grünes Wohnumfeld ist für viele Menschen ein wichtiger Faktor bei der Wohnungssuche. Attraktive öffentliche Parks und private Gärten, Spiel- und Sportplätze bieten die Möglichkeit, sich zu erholen und zu bewegen. Hier setzt das Bau- und Umweltministerium in dieser Legislaturperiode einen Schwerpunkt. Urbanes Grün hat vielfältige Funktionen für Städte und Gemeinden. Es geht nicht nur um Erholung! So sind Grün- und Freiräume auch Frischluftschneisen, die der Luftreinhaltung und Temperaturregelung für Klimaschutz und Gesundheit dienen. Aufgrund der wachsenden Bedeutung von Grün in der Stadt wird zum Thema „Grün in der Stadt“ ein Grünbuch erstellt, das Mitte 2015 erscheinen wird. Ziel ist, eine öffentliche und wissenschaftliche Debatte im Hinblick auf die Bedeutung des urbanen Grüns für die integrierte Stadtentwicklung anzustoßen und politische Zielsetzungen zu erörtern.

7 Innenstadt braucht Innenentwicklung – zentrale Rolle des Bauplanungsrechts

Um die Innenstädte zu stärken, braucht es eine konsequente Innenentwicklung. Es ist kontinuierliche Aufgabe des Bauplanungsrechts, dieses Ziel zu unterstützen. Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung“ wurde bereits eine wichtige Etappe auf diesem Weg erreicht. Das entsprechende Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts unterstützt – u. a. – die städtebauliche Entwicklung im Innenbereich der Städte und Gemeinden durch verschiedene Neuregelungen. Durch das Gesetz wurde u. a. ausdrücklich geregelt, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll. Im Sinne einer familienfreundlichen Stadt sind beispielsweise Kindertagesstätten in einer gebietsangemessenen Größe nun in reinen Wohngebieten allgemein zulässig. Zudem wurde das Instrumentarium zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten präzisiert. Um Unsicherheiten im Hinblick auf den städtebaulichen Vertrag auszuräumen, enthält das Gesetz eine modifizierte Regelung zu Verträgen über die Erschließung und deren Kosten. Zur Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung wurde es den Kommunen erleichtert, in ihren Bebauungsplänen eine gewollte städtebauliche Verdichtung vorzusehen. Außerdem wurde der Rückbau sogenannter Schrottimmobilien erleichtert. Aktuell wurde zusätzlich ein neuer überarbeiteter „Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten mit verwahrlosten Immobilien (Schrottimmobilien)“ erarbeitet und durch das Bundesbauministerium zur Verfügung gestellt.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit ist daher für alle Diskussionen zur Unterstützung der Innenentwicklung bereits recht gut aufgestellt. Mit den vielen Fragen rund um ein gutes Zusammenleben in unseren Städten wird sich in dieser Legislaturperiode das Ministerium weiter intensiv befassen und Diskussionen anregen. Diese seit der letzten Wahl bestehende Kombination von Bau-, Stadtentwicklungspolitik und Wohnen mit der Zuständigkeit auch für Klima-, Umwelt- und Naturschutz eröffnet hier neue Möglichkeiten und eine gute Chance, eine gesellschaftliche Debatte zu führen und in ein neues Verständnis von Zusammenleben zu erzeugen.

Demografischer Wandel und attraktive Innenstädte – eine ökonomische Betrachtung

Prof. Dr. Tobias Just, Universität Regensburg

1 Einleitung

Im Jahr 2005 hat Frank Schirrmacher mit dem Bestseller „Das Methusalem-Komplott“ öffentlichkeitswirksam auf eine sehr wichtige Fragestellung hingewiesen, die Demografen und Ökonomen schon seit den 1970er Jahren in Deutschland diskutieren: Was sind die Implikationen davon, dass die Geburtenhäufigkeit in Deutschland seit Jahrzehnten unterhalb des Schwellenwertes von zwei Kindern je Frau liegt und dass die Lebenserwartung deutlich zugenommen hat? Beide Entwicklungen haben massive Auswirkungen auch für die Immobilienmärkte und folglich für die Entwicklung der Städte.¹

Viele dieser Implikationen werden seit der Finanzkrise durch starke Zuwanderungsbewegungen nach Deutschland vorübergehend ausgesetzt, weil die starken Zuwanderungsströme die langfristigen Trends kurzfristig überlagern: In den letzten drei Jahren sind insgesamt über eine Millionen Menschen mehr nach Deutschland gekommen als das Land verlassen haben. Diese Menschen kamen überwiegend aus Südeuropa und Osteuropa auf der Suche nach Arbeit. Sie suchten diese Arbeit vor allem in den Innenstädten der Metropolregion, also in den wirtschaftsstarke Zentren Deutschlands.

Gleichzeitig zieht es wieder vielmehr junge Menschen zurück in die Städte, die dort ihre Lebensbedingungen verbessern möchten: Sie suchen kurze Wege und gute, sichere Arbeitsplätze, wobei die Sicherheit gerade auch darin liegen kann, dass man nicht auf einen oder wenige Arbeitgeber angewiesen ist. Die Stadt verspricht jungen Arbeitssuchenden höhere Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig altert Deutschland sehr schnell, die Lebenserwartung der Menschen in allen Landesteilen nimmt stetig zu, und dies bedeutet auch, dass Immobilien und Quartiere in Städten angepasst werden müssen.

Was bedeuten diese Entwicklungen für Städte und deren Immobilienmärkte? In dem vorliegenden Beitrag möchte ich drei zentrale Punkte adressieren:

1. Was kennzeichnet attraktive Innenstädte?
2. Was sind die wichtigen demografischen Trends, auf die sich Deutschland vorbereiten muss?
3. Was sind die daraus resultierenden Implikationen für Städte, Immobilienmärkte und Immobilienmarktakteure?

¹ Just, Demografie und Immobilien, 2013.

2 Was macht eine Stadt attraktiv?

Zunächst einmal zum Punkt eins: Schauen wir dafür auf die Entwicklung der Städte in den letzten hundert Jahren. Am Anfang des 20. Jahrhunderts waren die heutigen Metropolregionen durch ein sehr klares Zentrum gekennzeichnet. Nehmen wir das Beispiel Frankfurt. Auf einer Karte erkennt man sehr deutlich Frankfurt als Mitte der Region; Darmstadt, Wiesbaden und Mainz sind kleinere Zentren, die davon getrennt liegen. In den 50 Folgejahren wuchsen alle diese Städte über ihre Grenzen hinaus. Sie verschmolzen entlang ihrer verbindenden Verkehrsachsen miteinander. So entstand eine städtische Metropolregion, die formal aus mehreren Städten zusammengesetzt ist.

Gleichzeitig haben sich mit dieser Entwicklung echte suburbane Strukturen herausgebildet. Diese Suburbanisierung war die Folge von mehreren Faktoren: Zunächst einmal ermöglichten die effizienteren Verkehrswege das kostengünstige Wohnen im Grünen außerhalb der Städte. Pendeln wurde dadurch erschwinglich und zeitlich ermöglicht. Familien wollten im Grünen leben, die Städte galten als schmutzig, gefährlich und familienfeindlich, auch weil das stadtplanerische Ideal die autofreundliche Stadt wurde. Die verkehrsfreundliche Stadt war gleichzeitig zur familienfeindlichen Stadt geworden; Familien wurden an den Rand der Städte motiviert. Die kleineren Nachbargemeinden schufen Bauland und damit die zweite notwendige Bedingung für die Suburbanisierung. Dieser Zersiedelungsprozess hielt bis zum Anfang des 21. Jahrhundert in Europa an. Die Vorstadt, Thomas Sieverts spricht von der Zwischenstadt als einem Ort, der nicht ganz Stadt und nicht ganz Land ist, war innerhalb dieser institutionell-technischen Rahmenbedingungen zum geschätzten Mittelpunkt des Wohnens geworden.²

Doch seit einigen Jahren verändert sich der Siedlungsprozess. Die Menschen zieht es zurück in die Kernstädte, weil sich auch die Maximen der Stadtplanung geändert haben. Die Städte werden wieder für Menschen und nicht nur für Autos geplant – auch weil Stadtkämmerer Ersatzeinnahmen für die teils flüchtigen Gewerbetreibenden suchen. Doch bei dieser Reurbanisierung³ geht es nicht um das Ausbilden von neuen Millionenstädten oder sogar Megacities; mitunter schwirrt bei Diskussionen um neue Urbanisierungswellen das Bild von Megacities im Kopf der Diskutanten: New York, Shanghai, Tokio, Hochhauslandschaften. Dies hat mit den Reurbanisierungsprozessen in Europa nur wenig gemeinsam: In Shanghai wohnen 13.400 Menschen auf jedem Quadratkilometer, in Mumbai sind es sogar doppelt so viele. Daneben sieht München als die am dichtesten besiedelte Stadt in Deutschland mit 4400 Einwohnern je Quadratkilometer geradezu dünn besiedelt aus. Nun bedeutet groß und eng natürlich nicht attraktiv, sondern bestenfalls platzsparend und in diesem begrenzten Sinne effizient.

² Sieverts, Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, 1997.

³ Vgl. Hierzu unter anderem die Beiträge in dem Sammelband von Brake/Herfert, Reurbanisierung: Materialität und Diskurs in Deutschland, 2012.

Das europäische Stadtmodell ist anders als die rasch wachsenden Metropolen in Asien, Lateinamerika oder erst recht jene in Afrika. In Europa gibt es sehr häufig eher ein Mesocytymodell – also Städte mittlerer Größe. Selbst Frankfurt hat mit seinen 700.000 Einwohnern für chinesische Verhältnisse Kleinstadtcharakter. Die Stadt Regensburg mit ihren 150.000 Einwohnern würde in China wohl mit Blick auf die Einwohnerzahl als Dorf bezeichnet werden. Gleichwohl sind gerade diese europäischen Mesocities offenbar für Menschen hochattraktiv, denn sie ziehen viele junge Menschen an. Die Mesocities bieten schnelle Wege. Sie bieten günstiges Wohnen zumindest im Verhältnis zu den internationalen Megastädten; sie bieten Grün und Kultur. Lässt sich diese Attraktivität auch quantifizieren? Zum Teil ja.

Werfen wir dafür einen Blick auf vorliegende Statistiken. Es gibt mehrere Attraktivitätsindizes für Städte. Bemerkenswert ist, dass in diesen Liveability-Indizes die Mesocities europäischen Zuschnitts vergleichsweise gut abschneiden. Es gibt zum Beispiel den Mercer Quality of Living Index. In diesem werden rund 220 Städte in den Kategorien politische und ökonomische Stabilität, Umwelt, Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Verkehr und sonstige öffentliche Dienste verglichen. Auf Platz eins kam 2014 Wien, gefolgt von Zürich, Auckland und München. Düsseldorf und Frankfurt sind ebenfalls unter den Top-10 zu finden. Ähnlich konzipiert ist die Metrik der Economist Intelligence Unit (EIU), die dem EIU Global Liveability Ranking zugrunde liegt, auch wenn insbesondere die Lebenshaltungskosten beim EIU ausgeblendet bleiben. Hier führt Melbourne vor Wien und Vancouver. Als beste deutsche Stadt landet Hamburg auf Platz 14. Und auch beim Monocle Quality of Life Survey landen sechs europäische Städte unter den Top-10 – München als beste deutsche Stadt auf Platz acht. Auch bei dieser Rangfolge werden ähnliche Faktoren abgefragt und vermessen.⁴

Keine dieser Rangfolgen darf den Anspruch erheben, richtig oder endgültig zu sein. Die Wahl der Faktoren, das relative Gewicht in der Indexermittlung ist immer willkürlich. Gleichwohl wird bei allen drei Indexberechnungen deutlich, dass es bei der Attraktivität einer Stadt eben nicht nur um Einkommenserzielungspotenziale geht, sondern auch darum, was man mit einem hohen Einkommen in einer Stadt an Kultur, Gesundheit und Bildung geboten bekommt.

Menschen zieht es in Städte, weil sie dort bessere Arbeits- und Einkommenschancen haben als auf dem Land, doch die Menschen bleiben in den Folgejahren in den Kernstädten und ziehen nicht in die engeren Verflechtungsgürtel, weil es in bestimmten Städ-

⁴ Vgl. Mercer, Quality of Living reports, <http://www.imercer.com/products/2014/quality-of-living.aspx> (29.10.2014); Economist Intelligence Unit, Global Liveability Ranking and Report, <http://www.eiu.com/public/topicalreport.aspx?campaignid=liveability2014> (29.10.2014); Monocle, Quality of Life Survey, <http://monocle.com/film/affairs/quality-of-life-survey-2014/> (29.10.2014).

ten mehr gibt als nur Einkommenspotenziale. Die Größe einer Stadt ist hierbei Nebensache: Bei der Analyse von 200 ausgewählten Städten in der Welt ließ sich überhaupt kein Zusammenhang zwischen der Größe einer Stadt und ihrer Attraktivität – hier gemessen durch den Mercer Liveability Index – herleiten.

3 Nachhaltige Städte sind attraktive Städte

Wie ändern sich diese Parameter nun in Zukunft? Gerade weil Stadtstrukturen mitunter für Jahrhunderte geprägt werden, bauen wir heute nicht nur „Städte für die Gegenwart“, sondern immer auch jene für die Zukunft. Und weil demografische Prozesse sehr langsam ablaufen, sollten die als sicher geltenden demografischen Prozesse bei dieser Strukturgebung heute schon berücksichtigt werden.

Wie sehen also nachhaltige Städte, Städte für die Zukunft aus? Es geht letztlich um drei Elemente: Ökonomie, Ökologie und Soziales, wobei unter „Soziales“ auch das Thema Kultur subsumiert wird. Menschen brauchen einen Arbeitsplatz sonst wandern sie erst gar nicht in die Städte, daher kann eine ökonomisch schwache Stadt nicht nachhaltig sein. Aber die Ökologie steht direkt daneben, weil Umweltqualität einen sehr direkten Nutzen stiftet. Schließlich ist der Mensch ein soziales Wesen, und soziale Wesen brauchen ein funktionierendes Sozialwesen. Dazu gehören angemessener und bezahlbarer Wohnraum sowie die Integration und die Teilhabe an gesellschaftlichem und politischem Leben. Freizeitangebote sind dann ein Teil des kulturellen Gutsangebotes; diese Angebote lassen sich zwar in vielen Fällen dem Grunde nach über Märkte anbieten, allerdings hätte das mitunter Verteilungsimplicationen: Opernkarten in Frankfurt oder Berlin werden beispielsweise zu mehr als 80 % durch Subventionen der öffentlichen Hand getragen – würden diese Subventionen entfallen, würde der Markt für viele Menschen den Opernbesuch unerschwinglich machen.⁵ Dies wäre ökonomisch effizient, politisch aufgrund der Verteilungswirkung wohl aber nicht durchzusetzen.

Wie wirken nun die demografischen Entwicklungen auf die Attraktivität von Städten? Eine Antwort hierauf erfordert zunächst, dass wir diese Trends skizzieren. Das Medianalter in Deutschland liegt aktuell bei rund 45 Jahren, die Lebenserwartung für Frauen bei über 80 Jahren. Das heißt, zur Jahrhundertmitte werden die meisten Menschen, die heute in Deutschland leben, wohl noch immer in Deutschland wohnen. Und sehr viele von jenen, die heute geboren werden, werden selbst im Jahre 2080 in Deutschland wohnen. Demografische Prozesse haben also eine sehr lange Wirksamkeit. Dies erleichtert die Analyse und macht die Diskussion so spannend.

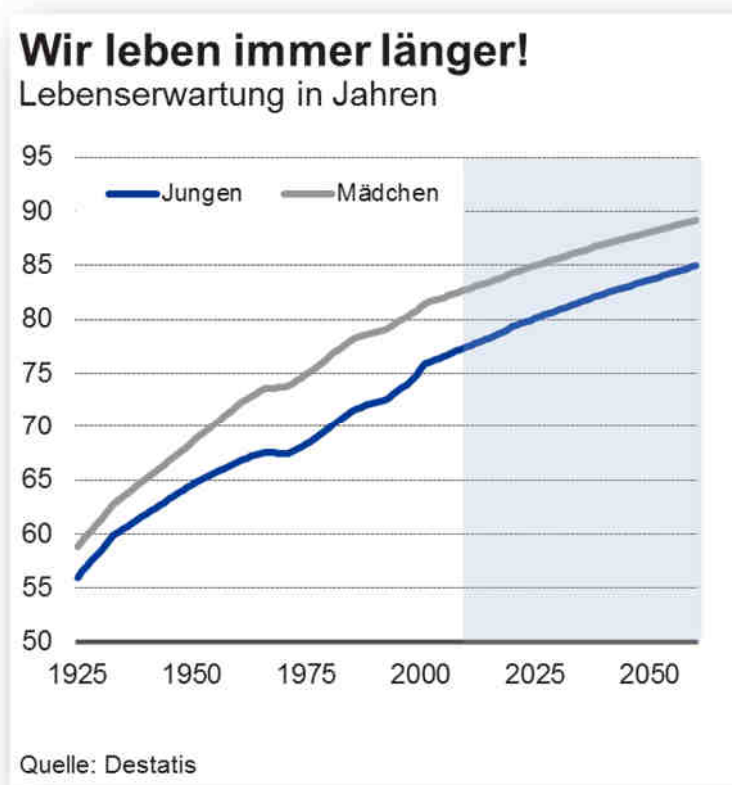
⁵ Handelsblatt (2010), Wie deutsche Opernhäuser den Steuerzahler schröpfen. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/subventionen-wie-deutsche-opernhaeuser-den-steuerzahler-schroepfen/3659790.html?slp=false&p=6&a=false#image> (30.10.2014).

Wir bekommen in Deutschland aktuell ungefähr 1,4 Kinder je Frau. Das ist natürlich zu wenig, um eine Elterngeneration zu ersetzen. Wir brauchen seit den 1970er Jahren Zuwanderung, um das Geburtendefizit – die Differenz aus Sterbefällen und Geburten – auszugleichen. Alle familienpolitischen Maßnahmen der letzten 40 Jahre haben gerade ausgereicht, damit die Geburtenrate nicht noch weiter absinkt.

Neueste Forschungsergebnisse des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung in Rostock kommen zwar zu dem Ergebnis, dass die Geburtenhäufigkeit in den nächsten Jahren aufgrund immer späterer Erstgeburten, die bei bisherigen Schätzungen noch unzureichend abgebildet werden, auf 1,6 Kinder je Frau steigen könnte.⁶ Aber selbst diese höhere Zahl läge deutlich unterhalb des Wertes, der als „natürlich“ bezeichnet wird, wenn also allein durch Geburten, die Einwohnerzahl in einem Land stabil gehalten werden kann.

Der zweite wichtige demografische Trend ist für sich genommen sehr erfreulich: Wir werden immer älter. Wir gewinnen seit über 100 Jahren etwa mit jeder Generation fünf Lebensjahre hinzu, und dieser Trend, da sind sich Demografen relativ sicher, dürfte noch die nächsten 50 Jahre anhalten.

Abbildung 1: Lebenserwartung in Deutschland, in Jahren



⁶ Goldstein/Kreyenfeld, Has East Germany overtaken West Germany? Recent trends in order-specific fertility, in: Population and Development Review 37 (3), S. 453-472.

Das ist gesamtwirtschaftlich allerdings keine gute Nachricht, wenn wir unser Renten- und Pflegeversicherungssystem darauf aufbauen, dass junge Menschen ältere Menschen finanzieren. Wir bleiben daher über Jahrzehnte auf Zuwanderung angewiesen. In den letzten drei Jahren sind zwar über eine Millionen Menschen netto nach Deutschland gekommen, und das liegt ungefähr 50 % oberhalb des langjährigen Mittelwerts. Doch daraus lässt sich nicht einfach auf die Zukunft schließen, da sich diese Entwicklung am aktuellen Rand unter anderem auf die Eurokrise in Südeuropa sowie auf die EU-Erweiterung nach Osten zurückführen lässt. Sobald sich Südeuropa erholt und sobald Osteuropa auf einen höheren Wachstumspfad einschwenkt, dürfte die Nettozuwanderung nach Deutschland wieder in Richtung des langjährigen Mittelwertes sinken.

Nehmen wir also den langjährigen Mittelwert von rund 200.000 netto pro Jahr an und projizieren dies in die Zukunft, so wie es das Statistische Bundesamt in seiner „mittleren“ Vorausberechnungsvariante tut.⁷ Dann wird die Zahl der Einwohner von aktuell rund 81 Millionen auf knapp 71 Millionen im Jahr 2060 sinken. Der Blick auf 2060 ist freilich trügerisch, weil es so aussieht, als hätten wir fast 50 Jahre Zeit, um uns auf den demografischen Schock vorzubereiten. Das ist natürlich nicht der Fall. Die Entwicklung ist schleichend, und bereits im Jahre 2030 werden wir deutlich weniger Menschen sein als aktuell.

Die eigentliche Herausforderung ist jedoch, dass die Babyboomer-Generation, also die Menschen die zwischen 1947 und 1965/1967 geboren wurden, allmählich in Rente geht. Die demografische Keule ist also kein Zukunftsthema, sondern sie kommt bereits heute auf unseren Märkten an. Bis 2030 werden 50 % der Babyboomer in Rente sein. Bis 2030 wird also eine geburtenstarke Rentnergeneration durch eine immer dünner besetzte Jugend finanziert. Die eigentliche Herausforderung für die Sozialversicherungssysteme liegt also eher im Zeitraum bis zum Jahr 2030 als im Jahr 2060.

Und genau dieses Zeitfenster ist auch für die künftige Entwicklung unserer Städte wichtig. Sind die Immobilien für diese große Zahl an neuen Älteren vorbereitet? Im Moment haben wir keine Nettozuwanderung von älteren Menschen in die Städte. Die älteren Menschen verlassen netto die Städte. Sie ziehen dorthin, wo es landschaftlich schön ist. An die Seen, in die Berge, vielleicht sogar auf eine Insel. Freilich sind sowohl die Brutto- als auch die Nettowanderungszahlen der Älteren klein. Die allermeisten Menschen bleiben so lange wie möglich in ihrem gewohnten Umfeld in den Städten wohnen. Alterung findet daher in den Städten statt und folglich müssen sich die Städte anpassen, um für diese Menschen attraktiv zu bleiben.

⁷ Destatis, (Statistisches Bundesamt) (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

4 Implikationen für Immobilienmärkte

Bevor ich die Implikationen für die Immobilienmärkte und die Städte näher erläutere, ist es wichtig festzuhalten, dass Prognosen für die nächsten Jahrzehnte auf kleinräumlicher Ebene mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Ich habe dies in einer Studie für die Deutsche Bank untersucht.⁸ Dafür wurden die Ergebnisse von vier regionalen Bevölkerungsprognosen verglichen, und es zeigte sich, dass selbst auf der Ebene der Raumordnungsregionen, das sind Regionen mit rund 800.000 Menschen, erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Forschungsergebnissen existierten. Der eine Forscher kommt in seiner Bevölkerungsprognose für die Region Uckermark-Barnim zu dem Ergebnis, dass diese Region zu den TOP-10 in Deutschland zählt, sprich für diese Region wird ein spürbarer Bevölkerungsanstieg erwartet. Ein anderer Forscher kam für einen ähnlichen Prognosezeitraum zu dem Resultat, dass die Einwohnerzahl in Uckermark-Barnim kräftig abnehmen wird – diese Region gehört mit Blick auf seine Bevölkerungsprognose zu dem unteren Drittel der untersuchten Raumordnungsregionen.

Bevölkerungsprognosen sind unsicher und je kleinteiliger wir Bevölkerungsprognosen machen, desto unsicherer werden sie. Denn für die nächsten Jahrzehnte bedeutet eine regionale Bevölkerungsprognose letztlich, dass man alle Untersuchungsregionen in ihrer Branchen- und Bevölkerungsentwicklung für die kommenden Jahrzehnte abschätzen kann. Für sehr kleinteilige Regionen ist das nichts anderes als eine implizite Prognose, welches Unternehmen am Markt bleibt und folglich die Arbeitsplätze auch in der Region hält.

Daher kommt es bei regionalen Bevölkerungsprognosen eher auf grobe Raumstrukturen als auf genaue Punktprognosen an. Schade nur, dass Immobilien an exakten Standorten stehen und nicht in „groben Strukturen“. Immobilieninvestoren müssen trotz dieser Unsicherheit eine konkrete Investitionsentscheidung treffen.

Die Implikation für die Wohnimmobilienmärkte ist dabei auf Bundesebene quantitativ gar nicht so gravierend wie man annehmen könnte. Denn neben dem Bevölkerungsrückgang steht ja die Alterung, und eine alternde Bevölkerung geht mit rückläufigen mittleren Haushaltsgrößen einher. Ältere Menschen wohnen entweder allein oder zu zweit – zumindest überwiegend. Die mittlere Haushaltsgröße der über 80-Jährigen ist gerade einmal halb so groß wie die mittlere Haushaltsgröße der 40-Jährigen.

Wenn also in Zukunft mehr ältere und weniger jüngere Menschen in Städten leben, dann ist für einen sehr langen Zeitraum mit einem Zuwachs an Haushalten mit einer oder zwei Personen zu rechnen. Tatsächlich wird in den nächsten Jahren der stärkste Anstieg bei

⁸ *Just*, Regionale Bevölkerungsprognosen: Unsicher, instabil, dennoch wertvoll. In: Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 509, 2011.

den Ein- und Zweipersonenhaushalten nicht durch die Singularisierung der Jüngeren passieren, sondern durch die wachsende Zahl älterer Menschen.⁹ Wenn nun also gleichzeitig die Zahl der Einwohner und die Zahl der Personen je Haushalt sinkt, dann ist über die Entwicklung der Haushaltszahlen zunächst einmal nichts ausgesagt.

Die meisten Forscher erwarten gemäß ihren Haushaltsprognosen, dass die Zahl der Haushalte noch mindestens zehn bis 15 Jahre steigen wird.¹⁰ Hinzu kommt, dass die Menschen dank steigender Einkommen und Vermögen immer großzügiger wohnen wollen und können. Hält dieser Trend zu höherer Flächeninanspruchnahme auch in den kommenden Jahren an, wird die Wohnflächennachfrage noch bis zum Jahr 2030 in Deutschland zunehmen. Vielleicht sogar bis zum Jahr 2040, je nach Wahl der unterstellten Zuwanderungsvariante.

Das bedeutet, in vielen Städten brauchen wir mehr Wohnflächen anstatt weniger und dies über Jahrzehnte. Allerdings gibt es gravierende regionale Unterschiede. Wirtschaftsschwache Regionen spüren die Wucht der demografischen Trends in Form von rückläufigen Geburtenzahlen, Alterung und hoher Nettofortwanderung bereits heute. Die wirtschaftsstarke Regionen werden wahrscheinlich selbst in der Jahrhundertmitte Haushaltswachstum und Wohnflächenwachstum verzeichnen können. Was heißt das für die Preisentwicklung in den Schrumpfungsregionen und in den Wachstumsregionen? In Wachstumsregionen ist der aktuelle und wohl kurzfristige Impuls des Bevölkerungswachstums naheliegend. Bevölkerungszahlen können schneller wachsen als Wohnflächen. Wenn es also einen positiven Bevölkerungsschock für eine Stadt gibt und die Zahl der Einwohner wächst, dann werden die Mieten und Preise ebenfalls zunehmen, zumindest solange, bis kluge Investoren auf die Idee kommen, neu zu bauen.¹¹

Das bedeutet, dem kurzfristigen Preiseffekt kann durch ein Mehr an Bauaktivitäten in der mittleren Frist entgegen gewirkt werden, so dass der langfristige Miet- und Preiseffekt in Wachstumsregionen gar nicht sicher ist. In der Zeit zwischen 2000 und 2010 gab es sehr viele Städte mit Bevölkerungswachstum, in denen die Preise und Mieten in diesem Zeitraum sogar rückläufig waren. Sehr deutlich ist jedoch für denselben Zeitraum zu erkennen, dass die Wohnungsmieten und -preise in quasi allen Schrumpfungsregionen zurückgehen.

Auch dies ist plausibel: Wenn die Leute fortziehen, müsste eigentlich das Wohnungsangebot nach unten angepasst werden. Doch anders als in Wachstumsregionen kommen kluge Investoren dort nicht aus eigener Motivation dazu, Wohnungen abzureißen. Sie

⁹ Just, *Demografie und Immobilien*, 2013.

¹⁰ Just, *Demografie und Immobilien*, 2013; *Destatis*, (Statistisches Bundesamt) (2007), *Entwicklung der Privathaushalte bis 2025. Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung 2007*, Wiesbaden.

¹¹ Vgl. hierzu das Vier-Quadranten-Modell von *DiPasquale/Wheaton*, *Urban Economics and Real Estate Markets*, Englewood Cliffs, 1996 sowie für eine einführende Erläuterung dieses Immobilienmarktmodells das Kapitel vier in *Just/Uttich*, *Es sind nicht nur Gebäude*, 2014.

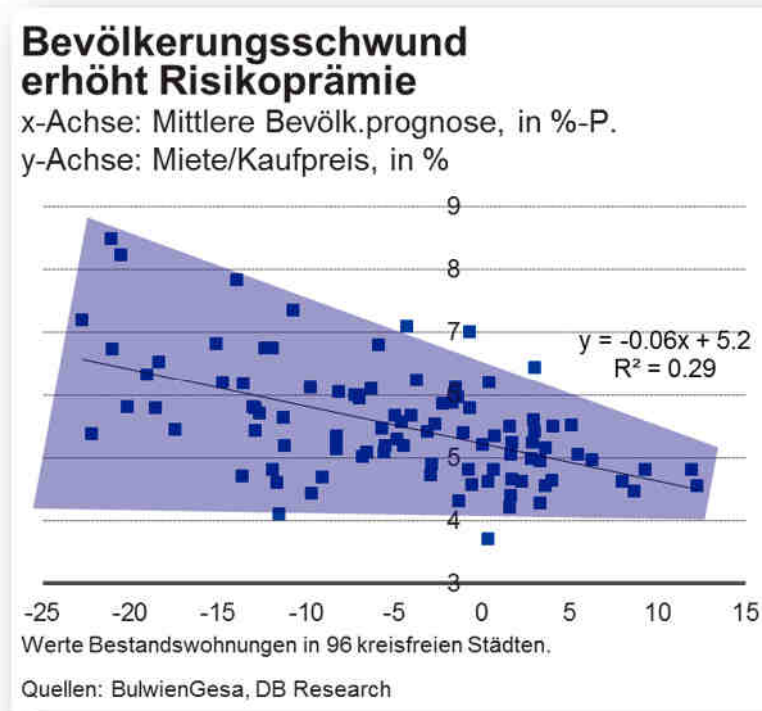
würden damit lediglich für alle anderen Marktakteure die Mieten stabilisieren, nicht jedoch für sich selbst. Daher warten kluge Bestandshalter ab, und deswegen sind die Anpassungsprozesse nach unten viel langsamer als die Anpassungsprozesse in Wachstumsregionen nach oben. Dies führt dazu, dass der langfristige Preisdruck nach unten in Fortzugsregionen deutlicher ausgeprägt ist als der langfristige Preisdruck nach oben in Zuwachsregionen,¹² wobei es kurzfristige opportunistische Chancen gleichwohl in den starken Regionen gibt, denn vorübergehende Nachfrageüberhänge führen immer wieder zu Preisschüben. Langfristig orientierte Portfolioinvestoren sollten daher zunächst ihre Risiken in den Fortzugsregionen reduzieren bzw. angemessen bewerten, bevor sie an die Chancen denken. Dementsprechend ist es auch folgerichtig, dass zukunftsgerichtete Investoren diese Entwicklung bereits heute antizipieren. Sie werden das demografische Risiko also in ihren Risikoprämien berücksichtigen.

Tatsächlich lässt sich ein sehr enger Zusammenhang zwischen der Höhe der Mietrendite und der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung in einer Stadt feststellen. So erreichen die erwarteten demografischen Risiken bereits heute die Immobilienmärkte.¹³ Natürlich bleiben Prognoseunsicherheiten bestehen, doch es lässt sich zeigen, dass die Investoren die aktuell vorliegenden Informationen zur Bevölkerungsperspektive in den Regionen auswerten.

¹² Vgl. hierzu *Maennig/Dust*, Shrinking and growing metropolitan areas asymmetric real estate price reactions? The case of German single-family houses, in: *Regional Science and Urban Economics* 38 (2008), S. 63-69; sowie *Just*, Demografie lässt Immobilien wackeln, in: *Aktuelle Themen* 283, Deutsche Bank Research, 2003.

¹³ *Pomogajko/Voigtländer*, Der Einfluss der erwarteten Flächennachfrage auf die heutigen Wohnimmobilienpreise, in: *IW-Trends* Nr. 2 vom 10. Mai 2012.

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen erwarteter Bevölkerungsentwicklung und Mietrendite



Hinzu kommt, dass es Indizien dafür gibt, dass Investoren die Unsicherheit einer Prognose bei ihren Risikoprämien berücksichtigen. Das ist bemerkenswert. Offensichtlich haben Investoren ein Gespür dafür, für welche Regionen die Bevölkerungsaussichten als relativ verlässlich gelten und für welche Regionen dies nicht gilt.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die demografischen Trends dazu führen werden, dass die im europäischen Vergleich niedrige deutsche Wohneigentumsquote peu à peu steigen wird. Aktuell liegt die Wohneigentumsquote mit 43 % für Deutschland im untersten Zehntel der europäischen Länder. Dieser Rückstand ist zu großen Teilen ein historisches Erbe. Er lag sowohl an den Folgen des 2. Weltkrieges als auch an den 40 Jahren Sozialismus in Ostdeutschland. Noch heute lassen sich diese Zäsuren der deutschen Geschichte an der vergleichsweise niedrigen Wohneigentumsquote älterer Menschen in Ost und West ablesen. Diese liegen nämlich spürbar niedriger als die Wohneigentumsquoten der 50- oder 60-Jährigen.

In den nächsten Jahrzehnten wird sich diese Lücke bei den über 65-Jährigen gegenüber den mittleren Jahrgängen schließen. Wenn wir dies berücksichtigen, werden die demografischen Trends auch dazu führen, dass die Wohneigentumsquote in Deutschland deutlich bis zur Jahrhundertmitte über 50 % steigen wird – und zwar nur auf Grund dieser Nachholeffekte. Anpassungsprozesse auf Immobilienmärkten vollziehen sich manchmal im Takt der Jahrzehnte.

5 Regionale Unterschiede könnten sich verstärken

Drei Botschaften zu den regionalen Bevölkerungsdynamiken in Städten sind zusätzlich wichtig:

Erstens, die Zuwanderungsgewinne der Städte beschränken sich nicht auf die sogenannten A-Städte, also die größten sieben Metropolen in Deutschland, sondern wir haben eine ganze Reihe kleinerer und wirtschaftlich erfolgreicher Oberzentren wie Ingolstadt, Regensburg oder Freiburg, die bis zuletzt deutliche Einwohnerzuwächse verzeichnen konnten.

Zweitens, einige von diesen wachsenden, mittelgroßen Ballungsräumen liegen unterdessen auch in Ostdeutschland. Neben Potsdam sind das Erfurt, Leipzig, Dresden oder Rostock. Dort wächst die Zahl der Einwohner seit Jahren. Auch die Hauptstadt Berlin verzeichnet seit Jahren deutliche Einwohnerzuwächse. Diese Entwicklung stützt die eingangs aufgestellte These, dass die Attraktivität einer Stadt unabhängig von deren Größe ist.

Der dritte Punkt betrifft das Wanderungsverhalten der Senioren. Wie bereits angedeutet, verhält sich dies anders als das Wanderungsverhalten der jüngeren Menschen. Senioren zieht es nicht zu den Arbeitsplätzen, sondern es zieht sie dorthin, wo es günstig und vor allem landschaftlich schön ist. Deswegen ist die Verteilungskarte für das Wanderungsverhalten der Senioren anders strukturiert als die Verteilungskarte für das Wanderungsverhalten der jungen Menschen.

Doch wie sieht es mit qualitativen Nachfrageverschiebungen in der Zukunft aus? Was müssen wir in den Städten tun, damit die älteren Menschen auch in ihrem gewohnten Umfeld eine angemessene Wohnung finden? Hierbei geht es in erster Linie um das Thema barrierearmer Wohnungen, Häuser und Quartiere. Hier gibt es einen schnell wachsenden Bedarf, denn Pflegebedürftigkeit korreliert sehr stark mit dem Alter. Damit Pflegebedürftigkeit nicht zu Zwangsumzügen führt, müssen Hunderttausende Wohnungen saniert werden.

Wohlgemerkt, es geht um ein Mehr an Barrierearmut, nicht zwingend um das viel weiter führende Ziel der Barrierefreiheit, denn natürlich entwickelt sich Pflegebedürftigkeit schleichend und immer langsamer. Das Bild, dass in jeder Wohnung, in der Menschen jenseits der 65 Jahre wohnen, Treppenlifte eingebaut werden müssten, ist natürlich schief. Weil aber in den nächsten Jahren insbesondere die Zahl Hochbetagter, also Menschen über 80 Jahre steigen wird – bis 2040 wird sich ihre Zahl verdreifachen – ist es sinnvoll, dass mehr Wohnungen besser auf die Anforderungen von Menschen mit körperlichen Einschränkungen ausgerichtet werden. Es geht also weniger um Pflegebetten und Treppenlifte und mehr um verbreiterte Türen, reduzierte Schwellen, Bäder mit Bewegungsflächen und niedrigen Einstiegen.

Nach Schätzungen des Kuratoriums Deutsche Altershilfe (KDA) im Auftrag des Bundesbauministeriums brauchen wir akut Investitionen in Höhe von fast 40 Milliarden Euro, um den Bedarf an reduzierten Barrieren in deutschen Wohnungen und Häusern zu decken.¹⁴ Und letztlich ist damit nur die akute Not gelindert, denn der Bedarf wird in den kommenden Jahren weiter steigen.

Tabelle 1: Akute Umbaunotwendigkeiten im deutschen Wohnungsbestand

	Zahl der betroffenen Haushalte	Investitionsvolumen
Barrieren im Innenbereich	1,24 Mio. Haushalte	16 Mrd. EUR
Verbesserung des Zugangs	0,1 Mio. Haushalte	0,6 Mrd. EUR
Barrieren innen und außen	1,14 Mio. Haushalte	22 Mrd. EUR

Quelle: BMVBS (2011)

6 Demografische Trends erfassen auch Gewerbeimmobilienmärkte

Doch Städte sind nicht nur Wohnorte; sie sind auch Arbeitsorte und Handelsplätze, und die demografischen Entwicklungen werden auch die Arbeits- und Einkaufswelten umfangreich verändern.

Im Zuge der Alterung dürfte die Büroflächennachfrage sogar schneller und früher zurückgehen als die Nachfrage auf den Wohnungsmärkten. Erstens scheiden die Babyboomer-Jahrgänge bereits heute sukzessiv aus dem Berufsleben aus, bleiben jedoch weiterhin als Wohnungsnutzer aktiv. Zweitens werden moderne Büros flächensparender und effizienter gebaut als jene ihrer Vorgängergenerationen. In den kommenden Jahren werden effiziente, moderne Büroflächen allmählich die alten, ineffizienten Flächen ersetzen. Das muss nicht immer mit Lasten für die Mitarbeiter verbunden sein. Man achtet stärker auf das Einhalten geeigneter Achsmaße, auf Bewegungsflächen und Besprechungsflächen und kann so mit weniger Fläche einen ähnlichen Komfort erzielen wie vor 20

¹⁴ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (Hrsg.), Wohnen im Alter – Marktprozesse und wohnungspolitischer Handlungsbedarf. Forschungen Heft 147, 2011.

Jahren mit mehr Bürofläche je Arbeitsplatz. Dies ist wichtig, denn der Komfort für die Mitarbeiter könnte sich in den kommenden Jahren als wichtige Anforderung für Büronutzer erweisen; immerhin bedeutet der Rückgang der Bevölkerungszahlen in den jungen Alterskohorten auch, dass es einen Schönheitswettbewerb der Unternehmen um die Mitarbeiter geben wird – keineswegs nur um die Besten. Hier gilt es dann das Kostenargument gegen das personalpolitische Argument vorsichtig abzuwägen.¹⁵ Deswegen wird eine umfassende Flächenreduzierungsstrategie für viele Branchen wahrscheinlich nicht zielführend sein. Wenn es aber gelingt, durch neue Büros *sowohl* flächeneffiziente Büroräume *und* ein angenehmes Ambiente zu schaffen, dann ist es unausweichlich, dass die Mieten und Preise für alte Büroflächen einen (zusätzlichen) Abschlag gegenüber den neuen Flächen hinnehmen müssen.

Wenn die Flächennachfrage auf Büromärkten also eher unter Druck geraten könnte als jene auf Wohnungsmärkten, rücken die Wohnungsmärkte wieder stärker ins Blickfeld von Stadtplanern und Investoren. Lassen sich die Leerstände gerade in den Bürovorstädten in Wohn- und Lebensräume umnutzen? Dies erfordert häufig eine Änderung der planungsrechtlichen Vorgaben, und angesichts vieler unreal gewordener Wertansätze wohl auch Abschreibungen. Beide Anpassungen erfolgen bisher zögerlich.

Diese möglichen Entwicklungen bedeuten nicht, dass jede Bürofläche nun zur Risikoanlage würde. Wir werden auch in Zukunft umfangreiche und auch neue Büroflächen benötigen, doch die Prognoseunsicherheiten für Gewerbeimmobilien dürften höher sein als jene für Wohnimmobilien. Dies liegt daran, dass sich der Strukturwandel in der Wirtschaft schneller vollziehen kann als der gesellschaftliche Wandel und die damit verbundenen Nachfrageverschiebungen auf den Wohnungsmärkten.

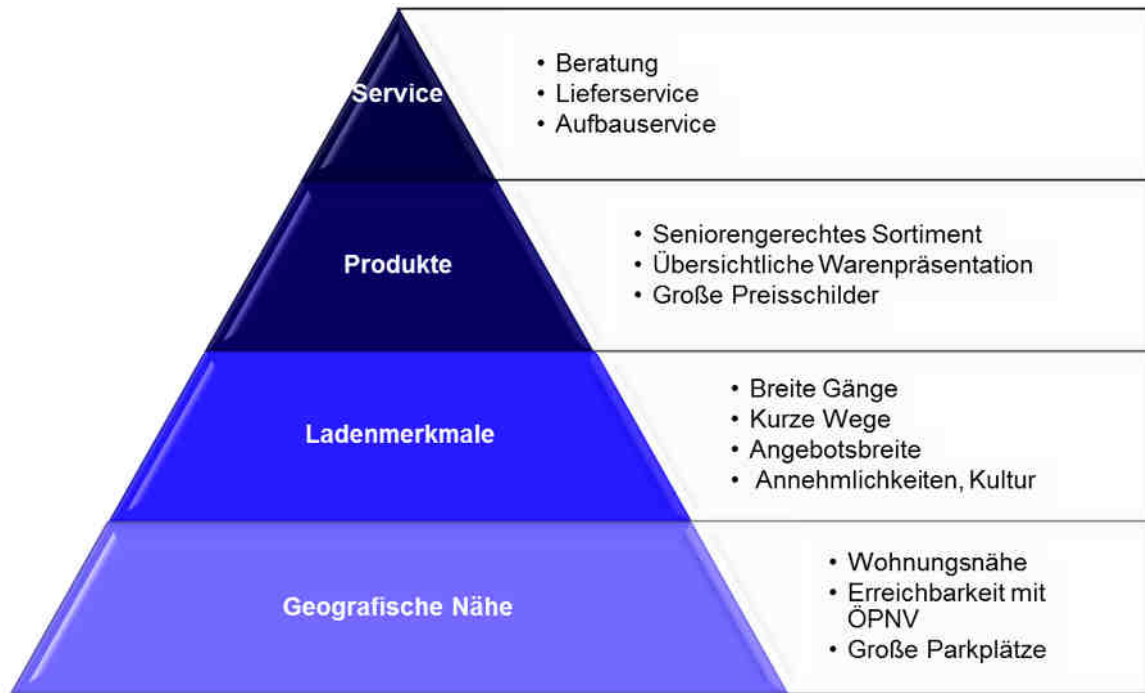
Und die demografischen Trends bleiben nicht bei den Büromärkten stehen, sondern sie erfassen auch die Einzelhandelsimmobilienmärkte. Die Halter von Einzelhandelsimmobilien können ihre Flächen respektive Portfolios auf vier Feldern auf die demografischen Trends vorbereiten.¹⁶ Erstens geht es um die geografische Nähe der Handelsimmobilien: Menschen mit eingeschränktem Bewegungsradius werden quartiersnahe Händler schätzen. Zweitens geht es um die Struktur der Einzelhandelsflächen: Wie sind die Sortimente geordnet? Gibt es Ruhemöglichkeiten? Gibt es ein ausreichendes kulturelles und gastronomisches Angebot? Drittens geht es um die Sortimente bei den Händlern und viertens

¹⁵ Auch heute gilt bereits, dass nicht jede kostensenkende Flächeneinsparung sinnvoll ist, denn es können damit Wertschöpfungsverluste verbunden sein, wenn zum Beispiel Arbeitsabläufe aufgrund größerer Ablenkung langsamer erfolgen. Gleichzeitig ist nicht das größtmögliche Büro das wertschöpfungsstärkste, denn gerade aus zufälligen und geplanten Interaktionen der Mitarbeiter entstehen Gespräche und auf deren Basis Innovationen.

¹⁶ *Just/Braun*, Auswirkungen der demografischen Trends in Deutschland für den Einzelhandel, in: Kühling/Sebastian (Hrsg.), Immobilienwirtschaft zwischen Ökonomie und Recht, Festschrift zum 80. Geburtstag von Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Johann Vielberth, 2012, S. 67-79.

geht es um deren Dienstleistungen wie Aufbau- oder Lieferservices, vor allem aber geht es um Beratung.

Abbildung 3: Vier strategische Eingriffsebenen für Einzelhandelsimmobilien-Bestandshalter



Quelle: Just (2013).

Gerade bei den Aspekten Kultur- und Gastronomieangebot sowie bei persönlichen Beratungsdiensten kann der stationäre Handel seine grundsätzlichen Vorteile gegenüber dem stark wachsenden Online-Handel ausspielen. Genau das ist die Stärke von Innenstädten, denn sie ermöglichen eine intensive Interaktion von persönlichen Händlern und Kunden und verdichten unterschiedliche Angebote auf engem Raum. Das ist das Mehr jenseits der reinen Güterversorgung. Solange es dem Einzelhandel gelingt, diese zwei Stärken auszuspielen, wird die Stadt auch als Offline-Handelsstadt attraktiv bleiben. Je weniger dem Handel dies gelingt, desto stärker wird der Online-Handel Marktanteile gewinnen und desto eher wird eine Stadt ihren innerstädtischen Charme verlieren – denn Distributionskonzepte werden dann prägender und Begegnungskonzepte gefährden.

Bemerkenswert ist sicherlich auch, dass der Faktor der geografischen Nähe wieder dazu führt, dass es kleinere Versorgungseinzelhändler geben wird. Es ist kein Zufall, dass nun große Handelsketten wieder vermehrt kleine Handelsformate zurück in die Wohnquartiere führen. Es ist die Antwort auf das steigende Bedürfnis nach kurzen Wegen. Dies ist keine Rückkehr der Tante-Emma-Läden, aber ein Stück weit die Rückkehr der persönlichen Händler-Kunden-Beziehungen unter einem anderen Label.

7 Schlussbemerkungen

Was macht nun die attraktive Innenstadt im Zuge demografischer Trends aus? Die Städte müssen fit sein für die Alterung und sie müssen gleichzeitig fit für den Zuzug von jungen Menschen bleiben. Das heißt, wir brauchen sowohl kurze Wege und erhöhte Bewegungsmöglichkeit in den Gebäuden und in den Quartieren als auch attraktive Arbeitsplätze und -wege. Attraktive Innenstädte bieten deswegen barrierearme Wohnungen, barrierearme Quartiere, eine starke und flexible Wirtschaft und kurze Wege für Menschen mit eingeschränktem Zeitbudget. Kurze Wege sind für Doppelverdienerhaushalte essentiell. Wir brauchen wahrscheinlich mehr Doppelverdienerhaushalte, weil die geringen Geburtenzahlen der 1970er und 1980er die aus dem Berufsleben scheidenden Babyboomer sonst nicht ersetzen können. Das ist durchaus eine Chance für die Städte. Die Verbindung von Arbeits-, Wohn- und Einkaufswelten ist daher für attraktive Innenstädte das Gebot der kurzen Wege. Je kürzer die Wege, desto eher sind sie attraktiv für genau diese zeitarmen Doppelverdienerhaushalte mit 1,4 Kindern. Große monostrukturierte Quartiere sind daher wohl eher Auslaufmodelle. Auch dies ist nicht dual zu sehen. Es wird auch weiterhin monostrukturierte Büro- und Wohnquartiere geben. Aber die Verbindung zwischen Wohnen, Büro und Handel wird sich wieder stärker durchsetzen als in der jüngeren Vergangenheit.

Und auch die sozialen Funktionen des Handels werden wichtiger. Nicht mehr die reine Versorgung steht im Mittelpunkt, sondern der Handel wird erkennen, dass er dem Internet durch die soziale Interaktion und erlebbaren Handel und Warenpräsentation die Stirn bieten kann.

Der Preisdruck für Wohnimmobilien bleibt zumindest in den nächsten zwei Jahrzehnten eine Herausforderung für die strukturstarken Regionen. Denn der Zuzug der Menschen führt zu Knappheit. Die gute Nachricht daran ist, wir haben Verdichtungspotenzial in den meisten deutschen Städten, und dies können und sollten wir nutzen, um den Nachfrageschub durch zusätzliches Wohnangebot aufzunehmen. Die deutschen Städte sind selbst im europäischen Vergleich licht besiedelt. Die zentrale Botschaft muss dann allerdings die Nachrüstung unserer Infrastruktur sein, so dass auch mehr Menschen befördert und versorgt werden können.

Schließlich sei bei all diesen Ausführungen natürlich der Disclaimer notwendig, dass diese demografischen Prognosen unsicher sind. Für Immobilienleute und Stadtplaner ist daher Flexibilität letztendlich das höchste Gebot, weil sie zulässt, dass man seine Pläne später leicht und kostengünstig anpassen kann. Nur eine hohe Flexibilität der Städte ermöglicht, dass die offensichtlich aktuell als attraktiv wahrgenommenen europäischen Städte auch in der Zukunft attraktiv bleiben. Dass hierzu gerade auch eine hohe Qualität an Umweltgütern und ein breites kulturelles Angebot sowie ein Angebot an öffentlichem Raum zur

sozialen Interaktion notwendig sind, wurde in den Rangfolgen von Monocle, EIU und Mercer deutlich. Daran ändern die demografischen Trends nichts.

Die BauGB-Novelle 2013 – ein Erfolg?

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

1 Innenentwicklung als wesentlicher Bestandteil der BauGB-Novelle 2013

Die BauGB-Novelle 2013¹ ist eine späte Frucht der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP aus dem Jahr 2009. Darin wurden mehrere Ziele zur Reform des Bauplanungsrechts formuliert, zunächst die Verankerung des Klimaschutzes im BauGB.² Sie wurde im Jahr 2011 durch die „BauGB-Klimanovelle 2011“ unter dem Eindruck der Ereignisse in Fukushima vorzeitig umgesetzt.³ Weiterhin sollte die Entbürokratisierung des Genehmigungsverfahrens vorangetrieben werden. Den Koalitionspartnern war allerdings bewusst, dass die Entbürokratisierung des Genehmigungsverfahrens vor allem in der Zuständigkeit der Bundesländer liegt. Es sollte deshalb ein „Dialog über die Ausweitung von Genehmigungsfiktionen“ geführt werden.⁴ Als originäre Aufgabe des Bundesgesetzgebers verblieb die weitere Stärkung des Vorrangs der Innenentwicklung, die wesentlicher Inhalt der hier zu behandelnden BauGB-Novelle 2013 ist.⁵

Dass die Koalitionsvereinbarung von 2009 eine „Stärkung des Vorrangs der Innenentwicklung“ vorsieht, zeigt, dass das Thema „Innenentwicklung“ kein neues ist. So wurde schon im Jahr 2002 eine „nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ ins Leben gerufen mit dem Ziel, bis 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen.⁶ Zum 1. Januar 2007 wurde mit dem „Bebauungsplan zur Innentwicklung“ (§ 13a BauGB) ein Instrument in das Städtebaurecht eingeführt, um unter erleichterten Voraussetzungen Maßnahmen der Innenentwicklung (Wiedernutzbarmachung etwa von Konversionsflächen, Nachverdichtung) durchzuführen.⁷ Der Bebauungsplan zur Innen-

¹ BGBl. I 2013, S. 1548. Allgemein zur BauGB-Novelle 2013 *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2013, 805 ff.; *Uechtritz*, BauR 2013, 1354 ff.; *Hagebölling*, NuR 2013, 99 ff.; *Schröer*, NZBau 2013, 425 ff.; zur Reform der BauNVO *Berkemann*, DVBl. 2013, 815 ff.

² Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 26.10.2009, S. 42.

³ Zum Gesetzgebungsverfahren *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2013, 805 (806).

⁴ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 26.10.2009, S. 42.

⁵ Ausgeklammert bleiben hier die von den weiteren Beiträgen von *Krautzberger/Stüer* und *Grziwotz* behandelten Bereiche „Schrottimmobilien“ sowie Nachverdichtung und Wohnungsbauförderung durch städtebauliche Verträge. Ausgeklammert bleiben ebenfalls Änderungen, die keinen Bezug zum Thema „Innenentwicklung“ haben.

⁶ Siehe *Hagebölling*, NuR 2013, 99 (100).

⁷ Dazu ausführlich *Robl*, Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, 2011.

entwicklung ist zwar von der Praxis dem Vernehmen nach durchaus angenommen worden. Die Vorschrift zeigt aber das Dilemma, vor dem der Gesetzgeber steht, wenn es sein mittlerweile hochkompliziertes Planungsrecht teilweise (wieder) „entkomplizieren“ will. Die Entkomplizierung ist kompliziert und es besteht ständig die Gefahr, dass nach der Vereinfachung europäische Richtlinien nicht mehr hinreichend umgesetzt sind.⁸

2 Einzelne Aspekte der BauGB-Novelle 2013

a) Ergänzungen bei den allgemeinen Grundsätzen der Bauleitplanung

Eine erste Maßnahme zur Stärkung der Innenentwicklung ist die Einführung von § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB:

„Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“

Die Vorschrift des § 1 Abs. 5 BauGB enthält allgemeine Zielsetzungen bzw. Leitvorstellungen der Bauleitplanung. Die Steuerungsfunktion der Norm ist gering, weil die Zielsetzungen keinesfalls parallel ausgerichtet sind, sondern oft auch in verschiedene Richtungen weisen. Auch forensisch ist die Vorschrift ohne große Relevanz. Die Hinzufügung des Vorrangs der Innenentwicklung wird daran nichts ändern. Der neue Satz 3 hat Appellcharakter,⁹ er mahnt in Ergänzung zur Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB die Gemeinden, nicht primär an den einfacheren und meist billigeren Weg der Neuplanung auf der grünen Wiese zu denken, sondern zunächst zu versuchen, ihre Planungen auf bereits bebauten bzw. erschlossenen Flächen zu verwirklichen. Oft wird dies aber an praktische Grenzen stoßen, so dass nicht erwartet werden darf, dass sich durch diese Ergänzung viel an der Planungspraxis ändern wird.

Verfahrensmäßig wird der angestrebte stärkere Vorrang der Innenentwicklung durch den ebenfalls neu eingefügten § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB ergänzt:

„Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“

Diese Bestimmung wird man differenziert zu betrachten haben. Zunächst soll sich der Begründungspflicht nach dem 1. Halbsatz zugewendet werden: Der Bauleitplanentwurf ist nach § 2a BauGB ohnehin zu begründen, der Flächennutzungsplan nach

⁸ EuGH, Urt. v. 18.4.2013 – C-463/11, DVBl. 2013, 777; vgl. auch dazu *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2013, 805 (807).

⁹ So auch *Uechtritz*, BauR 2013, 1354 (1355).

§ 5 Abs. 5 BauGB ebenso. Dem Bebauungsplan ist nach § 10 Abs. 4 BauGB eine zusammenfassende Erklärung beizufügen. Es ist nahezu selbstverständlich, dass in diesen Begründungen bzw. Erklärungen der Einfluss auf die Zielsetzungen und Schutzgüter dargestellt werden muss, die von § 1 Abs. 5 BauGB umfasst sind. Auch ohne die ausdrückliche Anordnung wäre zu begründen, warum land- oder forstwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen werden sollen, damit die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB nachvollziehbar ist. Die Vorschrift regelt also eigentlich etwas Selbstverständliches, führt aber zu einem gewissen Bruch in der Gesetzessystematik, weil man sich fragt, warum eine eigentlich ohnehin bestehende Begründungspflicht besonders hervorgehoben wird. Es ist ein alter Fehler, den der Gesetzgeber öfter macht, wenn er Gesetze ändert: Der aktuelle Anlass tritt zu sehr in den Vordergrund, die Gesamtsystematik wird vernachlässigt.

Ein Ärgernis ist auch der zweite Halbsatz. Das Baugesetzbuch ist ein Gesetz von Juristen vor allem auch für Juristen und juristisch ausgebildete Planer. Es enthält viele unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung sich aus den allgemeinen Auslegungsregeln sowie aus Literatur und Rechtsprechung erschließt. Es ist deshalb vollkommen überflüssig, nach Maßgabe einer Verwaltungsvorschrift (ähnlich wie die VwV-StVO) den mutmaßlich ahnungslosen Leser darüber zu informieren, dass für Möglichkeiten der Innenentwicklung insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können. Es sollte vermieden werden, formelle Gesetze mit Selbstverständlichkeiten zu überfrachten.

Ebenfalls ohne wesentlichen Neuerungsgehalt ist der in § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB eingefügte Verweis auf § 15 Abs. 3 BNatSchG. Land- oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen sollen nur in unbedingt notwendigem Maße für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommen werden.

Das Thema Mediation hat seit längerem auch das Bauplanungsrecht erreicht. Eine Nachwirkung der „Stuttgart-21“-Mediation ist die Einfügung von § 4b Satz 2 BauGB.

„Sie (= die Gemeinde, Anm. des Verf.) kann einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbewältigung übertragen.“

Diese Möglichkeit bestand vorher auch schon, es schadet nicht, dass das Gesetz dies nunmehr ausdrücklich bestätigt. Immerhin hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, die Selbstverständlichkeit hinzuzufügen, dass die Ergebnisse der Mediation nicht bindend sind. Für weitere BauGB-Novellen muss es ja noch etwas zu ergänzen geben.

b) Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in Bauleitplänen

Die Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan sind in § 5 Abs. 2 BauGB in nicht abschließender Weise aufgezählt. Die nicht abschließende Aufzählung ist um die Nr. 2d) ergänzt worden.¹⁰ Dargestellt werden kann insbesondere auch „*die Ausstattung des Gemeindegebiets ... mit zentralen Versorgungsbereichen.*“ Dies ist ein guter Gedanke des Gesetzgebers, da für eine sinnvolle städtebauliche Ordnung die zentralen Versorgungsbereiche eine hervorgehobene Rolle spielen. Andererseits ist der Flächennutzungsplan keine Norm, er hat keine unmittelbare Verbindlichkeit für die Grundstückseigentümer. Der Umgang mit dem verwaltungs-, verfassungs- und unionsrechtlich problematischen § 34 Abs. 3 BauGB wird deshalb nicht vereinfacht.¹¹ Denn bei § 34 Abs. 3 BauGB kommt es auf die tatsächlichen Verhältnisse an.¹²

Ein ständiges Problem für die planenden Gemeinden sind allerdings nicht nur die Einzelhandelsanbieter, sondern auch die Vergnügungsstätten. Ihre Häufung an bestimmten Stellen markiert oft den städtebaulichen Niedergang eines Straßenzuges oder sogar eines Stadtteils (sog. Trading-Down-Effekt¹³). Es ist deshalb folgender § 9 Abs. 2b BauGB eingefügt worden:

„Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um

- 1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder*
- 2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten, zu verhindern.“*

Die Vorschrift gab es bis 1998 in Gestalt des § 2a BauGB-MaßnG schon einmal.¹⁴ Sie ermöglicht einen vereinfachten Ausschluss von Vergnügungsstätten durch Bebauungsplan, also letztlich eine Art „Negativbebauungsplan“. Die Vereinfachung besteht vor allem darin, dass die Gemeinden keine komplette Überplanung vorzunehmen brauchen. Bisher war es nötig, einen vollständigen Bebauungsplan zu erlassen, um die Feinsteuerungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 5, 6 und 9 BauNVO zu nutzen.

¹⁰ Ausführlicher etwa *Uechtritz*, BauR 2013, 1355 (1357 ff.).

¹¹ Zur Kritik an der Vorschrift siehe etwa *Manssen*, in: Kühling (Hrsg.), Die Einzelhandelsimmobilie – Bau(recht)liche Todsünden und vernünftige Problemlösungen, 2012, S. 15 ff.

¹² BVerwG, Urt. v. 12.7.2012 – 4 B 13/12, BauR 2012, 1760.

¹³ Vgl. *Uechtritz*, BauR 2013, 1355 (1358).

¹⁴ *Uechtritz*, BauR 2013, 1355 (1359).

Ebenfalls in diesem Zusammenhang gehören die durch die BauGB-Novelle vorgesehenen Änderungen der BauNVO. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 BauNVO sind nunmehr in reinen Wohngebieten auch „Anlagen zur Kinderbetreuung, die den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienen“, allgemein zulässig.¹⁵ „Gebiet“ im Sinne dieser Vorschrift ist nicht das Plangebiet, sondern das Einzugsgebiet.¹⁶ Die Änderung zeigt eine gewisse Tendenz, die auch bei sonstigen Änderungen im Städtebaurecht schon zu beobachten war: Das früher strikt verfolgte Ziel, unverträgliche Nutzungen möglichst voneinander zu trennen, wird aufgeweicht. Kinderbetreuungseinrichtungen sind durchaus lärmrelevant. Ob man sie unbedingt in einem reinen Wohngebiet zulassen sollte, kann man rechtspolitisch sehr bezweifeln.

Die vielleicht praktisch bedeutsamste Änderung enthält schließlich die Änderung von § 17 BauNVO.¹⁷ Die in Abs. 1 enthaltenen Obergrenzen können nach Abs. 2 überschritten werden:

„Die Obergrenzen des Absatzes 1 können aus städtebaulichen Gründen überschritten werden, wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden. Dies gilt nicht für Wochenendhausgebiete und Ferienhausgebiete.“

Damit gibt man die Obergrenzen nach § 17 Abs. 1 BauNVO weitgehend auf. Städtebauliche Gründe für eine Überschreitung lassen sich leicht finden, der Begriff ist letztlich offen für jegliche öffentliche Interessen.¹⁸ Und die Forderung, dass die Überschreitung „ausgeglichen“ sein soll oder „ausgeglichen“ werden soll, ist extrem unscharf. Letztlich gibt damit der Verordnungsgeber die Verantwortung für ordnungsgemäße städtebauliche Zustände im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung in die Hände der Gemeinden.

c) Änderungen im Bereich von § 34 BauGB

Eine Baurechtsnovelle zur Stärkung des Innenbereichs muss auch § 34 BauGB in den Blick nehmen. Neugefasst wurde § 34 Abs. 3a BauGB. Gefördert wird die bauliche Umgestaltung von Gebäuden im Innenbereich, und zwar für den Sonderfall, dass ein bisher bestehender Handwerksbetrieb für Zwecke der Wohnnutzung umgestaltet werden soll. Beabsichtigt ist offensichtlich ein Beitrag zur Schaffung von mehr Wohnraum. Die praktische

¹⁵ Ausführlicher dazu *Berkemann*, DVBl. 2013, 815 (817).

¹⁶ *Berkemann*, DVBl. 2013, 815 (817).

¹⁷ Auch dazu *Berkemann*, DVBl. 2013, 815 (823); *Uechtritz*, BauR 2013, 1355 (1368).

¹⁸ Ausführlich *Manssen*, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, 1990, S. 59 ff.

Bedeutung der Vorschrift dürfte allerdings gering bleiben. Städtebauliche Konflikte sind bei einer Umnutzung für Wohnnutzung nicht häufig. Der umgekehrte Fall ist nicht erfasst. Bei einer Änderung einer Anlage für Wohnzwecke in einen Handwerksbetrieb verbleibt es bei den allgemeinen Anforderungen von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB.¹⁹

3 Fazit

Wird die BauGB-Novelle 2013 ein Erfolg? Im Automobilbereich unterscheiden die Hersteller zwischen einer Modellpflege und einem Modellwechsel. Die BauGB-Novelle 2013 ist zweifellos nur eine dezente Modellpflege. Sie regelt manch sinnvolle Kleinigkeit und ergänzt das ein oder andere, das man ohne sachliche Einbuße hätte weglassen können. Aber man verfolgt mit den Änderungen einen grundsätzlich sinnvollen Weg.²⁰ Die städtebaulichen Anstrengungen der Kommunen müssen sich in den nächsten Jahren auf den Gebäudebestand konzentrieren.

¹⁹ Uechtritz, BauR 2013, 1355 (1362).

²⁰ So auch das Fazit von Krautzberger/Stüer, DVBl. 2013, 805 (814).

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 Schrumpfs- 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 Stadtumbau 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 Immissionschutz in vorhandenen Gemengelage, 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 Stür/Garbrock, DVBl. 2013, 778.

¹² So auch die Empfehlungen des Arbeitskreises VIII auf dem 3. Deutschen Baugerichtstag, Stür, 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 Stür, Städtebaurecht und Immissionschutzrecht, 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 Schrumpfungprozessen 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 Schrumpfungprozesse²⁹ 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 einem bei einem Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans anwendbar (§ 179 Abs.1 S. 1 Nr. 1 BauGB). Bei sogenannten Schrottimmobilien 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 Misstand 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 Misstände 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 Missstand; § 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 Baugebot, § 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 Baugebot – nicht voraus, da es keine Handlungspflicht 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 (Junktimklausel). 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*, Baugesbot 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 Neuordnung 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 justiziabler 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 Trauerarbeit 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. *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2004, 914.

⁶⁰ *Krautzberger/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.*

Nachverdichtung und Wohnraumförderung durch städtebauliche Verträge

von Prof. Dr. Dr. Herbert Grziwotz, Notar in Regen/Zwiesel und Honorarprofessor an der Universität Regensburg

1 Gespaltene Immobilienmärkte, Bodenverbrauch und Nachverdichtung

a) Flächenverbrauch und Ortskernstärkung – Vorrang der Innenentwicklung

Zwischen räumlichen Strukturen – wie auch ihrer Verankerung in Institutionen des Bau- und Immobilienrechts – und der Existenz sozialer Ungleichheit bestehen Wechselwirkungen.¹ Dies belegt die derzeit in Deutschland bestehende Spaltung des Immobilienmarktes. In Metropol- und Urlaubsregionen boomt die Immobilienbranche. Man kann dort alles verkaufen, was Wände und ein Dach hat.² Die Immobilienpreise sind beispielsweise in Berlin und Hamburg in den letzten drei Jahren um ca. 34 Prozent gestiegen.³ Die innerstädtischen Flächenreserven gehen zu Ende.⁴ Nachdem die an die Schienen der Bahn angrenzenden Grundstücke bereits bebaut sind („Wohnen am Bahngleis“), wird im Hin-

¹ Vgl. Löw, *Raumsoziologie*, 7. Aufl. 2012, S. 21; zur Metapher der Landschaft siehe Hampe, *Die Lehren der Philosophie*, 2014, S. 163 f.

² Siehe nur Rühle, in: *Süddeutsche Zeitung* v. Wochenende 14./15.7.2012, S. 1; Riechl, in: *Süddeutsche Zeitung* v. Wochenende 2./3.2.2013, S. 47; Karow-Kluge/Schmitt, vhw FWS 2013, 180 (182). Zum Einfluss ausländischer Investoren Just/Möbert/Heinrich, *Deutsche Wohnimmobilien als Kapitalanlage*, 2014, S. 9 ff.; Kaltenbrunner/Waltersbacher, APuZ 20-21/2014, 3 (7); Kastner, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 17.5.2010, abrufbar im Internet unter <http://www.sueddeutsche.de/geld/augsburger-patrizia-in-muenchen-wir-sind-lebensraum-provider-1.340440> (Stand: 3.7.2014); Richter, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 14.3.2014, S. V 2/2; Voigtländer, APuZ 20-21/2014, 19 (20). Zum Einfluss der Superreichen siehe Hagelüken, in: *Süddeutsche Zeitung* v. Wochenende 10./11.5.2014, S. 1; ferner Füller/Glasze, APuZ 4-5/2014, 33 (36 f.), einerseits und Slavik, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 9.7.2014, S. 19.

³ Fabricius, In vielen Städten steht der Preissprung noch bevor, in: *DIE WELT*, online vom 11.2.2014, abrufbar im Internet unter <http://www.welt.de/finanzen/immobilien/article124738977/In-vielen-Staedten-steht-der-Preissprung-noch-bevor.html> (Stand: 18.8.2014). Siehe auch Riedel, in: *Süddeutsche Zeitung* v. Wochenende 2./3.2.2013, S. 47, wonach in München die Immobilienpreise in den Jahren 2009 bis 2012 um fast 22 Prozent gestiegen sind; vgl. auch Scharnitzky in: *Süddeutsche Zeitung* v. 5.6.2013, S. 37; *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Oktober 2013, abrufbar im Internet unter http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsauftaetze/2013/2013_10_wohimmobilien.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 18.8.2014).

⁴ Siehe zur Lage in Stuttgart Deckstein, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 31.1.2014, S. 25; zu München Spars, vhw FWS 2012, 47 (50).

blick auf die Alterspyramide und neue Bestattungsformen vereinzelt über Nachnutzungsmöglichkeiten von nicht mehr benötigten Friedhofsüberhangflächen nachgedacht.⁵ Auch derartige punktuelle Aktionen können jedoch nichts daran ändern, dass in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren die Flächenreserven in den Metropolregionen vollständig aufgebraucht sein werden. München ist bereits jetzt die am dichtesten bebaute Stadt Deutschlands mit dem geringsten Grünflächenanteil aller deutschen Großstädte.⁶ Es entsteht der Druck auf das Umland, neue Baugebiete auszuweisen. Völlig konträr dazu ist die wirtschaftliche Situation in den sogenannten Schrumpfungsregionen mit Sterbefallüberschuss.⁷ Es handelt sich überwiegend um die neuen Bundesländer sowie die ehemaligen Grenzregionen und Industriegebiete der alten Länder. Geburtenrückgang, weggezogene Jugend und zurückbleibende Alte, geschlossene Geschäfte und verfallende Häuser sind die Stichworte des ländlichen Raums.⁸ Der Leerstand von Gebäuden, vor allem in den Ortszentren, und sinkende Immobilienpreise bei Bestandsbauten kennzeichnen dort die Situation auf dem Immobilienmarkt. Gleichwohl nimmt in diesen Regionen der Flächenverbrauch wegen der traditionellen Ausweisung neuer Baugebiete, wenn auch verlangsamt, weiterhin zu.

Die Bedeutung von Grund und Boden lässt diesen sowohl in Metropolregionen als auch im ländlichen Raum zur strategischen Ressource im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis werden.⁹ Dies hat auch eine zeitliche Komponente und betrifft somit die Nachhaltigkeit des Städtebaus und der Immobilienwirtschaft. § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB enthält hierzu den Planungsgrundsatz, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll. Vermeidbare Bodenversiegelungen sind unzulässig (§ 1a Abs. 2 BauGB). Deshalb sind die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung und andere derartige Maßnahmen vorrangig gegenüber einer Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen.¹⁰

⁵ Siehe nur *Hornbogen*, vhw FWS 2014, 163 ff., und *Venne*, in: *Friedhofskultur*, 101. Jg., März 2011, 17 ff.

⁶ *Magel*, BayGT 2013, 444 (445).

⁷ Zum „zweigeteilten Land“ Bayern siehe nur *Magel*, BayGT 2013, 444; vgl. ferner *Birnbaum*, in: *Das Parlament*, Nr. 10/11 v. 4.3.2013, S. 3; *Voigtländer*, APuZ 20-21/2014, 19 (22). Vgl. auch den Deutschland-Check in FOCUS Online, abrufbar im Internet unter http://www.focus.de/immobilien/kaufen/steigende-preise-kaufen-oder-mieten_id_3849764.html (Stand: 3.7.2014).

⁸ Vgl. *Magel*, BayGT 2013, 444 (445).

⁹ *Löw*, *Raumsoziologie*, 7. Aufl. 2012, S. 217.

¹⁰ Siehe nur *Bieneck*, *SächsVBl.* 2013, 288 (289 f.); *Krautzberger/Stüer*, *DVBl.* 2013, 805 (807); *Krautzberger*, *ZfIR* 2013, 533 (535); *Uechtritz*, *BauR* 2013, 1354 (1355); *Jarass/Kment*, *BauGB*, 2013, § 1 Rn. 30 und § 1a Rn. 3. Zum Begriff und zu Maßnahmen der Innenentwicklung siehe nur *Krautzberger*, *DVBl.* 2014, 270 (271 ff.); *Jachmann/Mitschang*, *BauR* 2009, 913 (921 ff.); *Kötter*, vhw FWS 2010, 7 ff.

aa) „Konsentiertere“ hoheitliche Maßnahmen zur Innenentwicklung

(i) Gemeindliches Vorkaufsrecht?

Durch das Vorkaufsrecht können Kommunen den Grundstücksverkehr teilweise lenken. Die Möglichkeit der Vorkaufsrechtsausübung zugunsten eines beliebigen Dritten, wenn dieser das Grundstück im Rahmen des mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung nutzt (§ 27a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB),¹¹ bietet der Gemeinde eine diesbezügliche Möglichkeit. Dies setzt jedoch das Vorliegen eines Vorkaufsrechtstatbestandes voraus. Allein der Umstand, dass ein Grundstück „verwahrlost“ oder leer steht, begründet für sich allein noch kein gemeindliches Vorkaufsrecht.¹² Für eine Nachverdichtung und Wohnraumförderung haben nur die Vorkaufsrechte an unbebauten Außenbereichsgrundstücken, die als Wohnbauflächen oder Wohngebiete dargestellt sind (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BauGB), an unbebauten Grundstücken in festgesetzten oder faktischen Baugebieten (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB), an Grundstücken in Sanierungsgebieten (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB) und im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung und in Stadtumbaugebieten (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB) Bedeutung. Das Vorkaufsrecht kann bei unbebauten Grundstücken insbesondere ein Horten von Bauland zur Bodenspekulation verhindern. Auch im Rahmen der Abwendungsbefugnis (§ 27 BauGB) muss sich nämlich der Erstkäufer gegenüber der Gemeinde zur zweckentsprechenden Nutzung in angemessener Frist verpflichten (§ 27 Abs. 1 S. 1 BauGB). Unabhängig von der Streitfrage, ob es sich hierbei um eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung handelt¹³ oder um einen Vertrag,¹⁴ ist jedenfalls ein Vertragsabschluss zulässig.¹⁵ Im Sanierungsgebiet, im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung und im Stadtumbaugebiet genutzt werden. Die entsprechenden Maßnahmen müssen hinsichtlich ihres Gegenstands und der zeitlichen Durchführung konkretisiert werden. Gemeindliche Vorkaufsrechte und darauf aufbauende Abwendungsverlangen betreffen nur mobiles Bauland; sie setzen zudem das Vorliegen des entsprechenden Tatbestands voraus. Gemeinden können zwar in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht ziehen, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihnen ein Vorkaufsrecht zusteht (§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB).

¹¹ Siehe nur *Battis/Mitschang/Reidt*, NJW 2013, 961 (965); *Grziwotz*, in: BeckOK BauGB, Stand: Juni 2014, § 27a Rn. 3; kritisch *Schröer/Kulick*, NZBau 2013, 755 (756).

¹² Kritisch *Schmitz*, ZfBR 2011, 641 (642).

¹³ So OVG Münster, Urt. v. 19.4.2010 – 7 A 1041/08, DVBl. 2010, 1121 = ZfBR 2010, 809; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 27 Rn. 14; *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 27 Rn. 4; *Jäde*, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB/BauNVO, 7. Aufl. 2013, § 27 BauGB Rn. 6.

¹⁴ So *Grziwotz*, in: BeckOK BauGB, Stand: Juni 2014, § 27 Rn. 5.

¹⁵ Siehe nur *Paetow*, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand: Mai 2011, § 27 Rn. 1.

Diese Satzung darf sich nach überwiegender Ansicht nicht auf das ganze Gemeindegebiet erstrecken.¹⁶ Es handelt sich um kein Instrument der Bodenbevorratung.¹⁷ Der Begriff der städtebaulichen Maßnahmen ist dabei weit auszulegen. Es handelt sich um alle Maßnahmen, die der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu realisieren.¹⁸ Die Absicht, städtebauliche Maßnahmen durchzuführen, kann sich auch aus informellen Planungskonzepten ergeben.¹⁹ Beispiele sind Darstellungen in einem Flächennutzungsplan, eine städtebauliche Entwicklungs- und Rahmenplanung, ein Entwicklungskonzept für Maßnahmen der Sozialen Stadt sowie Stadtumbaumaßnahmen. Nicht ausreichend sind dagegen Aktionsprogramme zur Baulückenschließung.²⁰

(ii) Enteignung?

Anders als gesetzliche Vorkaufsrechte, die einen Kaufvertrag voraussetzen, kann die Enteignung zu städtebaulichen Zwecken u. a. im unbeplanten Innenbereich erfolgen, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke einer baulichen Nutzung zuzuführen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Dies soll insbesondere die Schließung von Baulücken ermöglichen. Soll die Enteignung zugunsten eines Privaten erfolgen, der das Grundstück zweckentsprechend nutzt, müssen besonders qualifizierte städtebauliche Zwecke verfolgt werden. Es ist nachzuweisen, dass das betroffene Grundstück gerade zum Zeitpunkt der Enteignung in Anspruch genommen werden muss.²¹ Zudem muss die Hinnahme des bestehenden Zustands städtebaulich unvertretbar sein.²² Durch die Anschlussnutzung muss der städtebauliche Mangel beseitigt werden. Entscheidend ist diese städtebauliche Ziel-

¹⁶ *Paetow*, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand: Mai 2014, § 25 Rn. 5; *Jarass/Kment*, BauGB, 2013, § 25 Rn. 3.

¹⁷ BayVGh, Beschl. v. 6.4.2011 – 15 ZB 09.2047, BauR 2011, 1371 = IBR 2011, 1066.

¹⁸ Siehe nur BVerwG, Beschl. v. 14.4.1994 – 4 B 70/94, DÖV 1994, 871 = NJW 1994, 3178 (3179); VGh Mannheim, Urt. v. 8.8.1990 – 3 S 132/90, NVwZ 1991, 284; OVG Münster, Urt. v. 28.7.1997 – 10a D 31-97 NE, NVwZ 1999, 432; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14.4.2011 – OVG 2 A 17.09, BeckRS 2011, 50225.

¹⁹ BayVGh, Beschl. v. 24.2.2010 – 1 ZB 08.3231, BauR 2010, 1734 = DVBl. 2010, 861.

²⁰ *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 25 Rn. 15; teilweise abweichend wohl *Bönker*, BauR 1996, 313 (318); vgl. auch BayVGh, Beschl. v. 6.4.2011 – 15 ZB 09.2047, BauR 2011, 1371 zu Bestrebungen zur Neuordnung eines Industriegrundstücks.

²¹ BGH, Beschl. v. 25.10.2001 – III ZR 76/01, BauR 2002, 290 = ZfBR 2002, 266.

²² Vgl. *Jarass/Kment*, BauGB, 2013, § 85 Rn. 8.

ordnung der Enteignung. Sie darf deshalb nicht allein zur Wirtschaftsförderung erfolgen.²³ Zudem muss sich der Antragsteller um einen freihändigen Erwerb zu angemessenen Bedingungen bemüht haben.²⁴ Einigen sich die Beteiligten, auch unter dem Druck einer sonst drohenden Enteignung,²⁵ erfolgt die Abwicklung allein über einen privatrechtlichen Kaufvertrag.²⁶ Die Gemeinde kann dabei ihre städtebaulichen Interessen nur über eine (angedrohte) Vorkaufsrechtsausübung und eine Abwendungsvereinbarung verfolgen.

(iii) Vorhabenbezogener Bebauungsplan und Durchführungsvertrag

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan als kooperatives Planungsinstrument ist nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB, an die BauNVO und die PlanZV gebunden (§ 12 Abs. 3 S. 2 BauGB). Der Vorhabenträger ist damit weder an die Typisierung der Baugebiete noch an die Obergrenzen der baulichen Nutzung sowie die sonstigen Regelungen der Baunutzungsverordnung über die überbaubaren Grundstücksflächen oder die Bauweise gebunden.²⁷ Die Bindungsfreiheit kann gerade im Zusammenhang mit der Innenbereichsentwicklung von besonderer Bedeutung sein. Hinzu kommt die bereits aufgrund der BauGB-Novelle 2007 in § 12 Abs. 3a BauGB eingeführte Flexibilisierungsregelung, die den vorhabenbezogenen Bebauungsplan gleichsam „weniger vorhabenbezogen“ gemacht hat.²⁸ Sie erlaubt es, im Bebauungsplan generell eine bauliche Nutzung festzusetzen und zu bestimmen, dass nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet.²⁹ Spätere Änderungen erfolgen dann lediglich auf der Ebene des Durchführungsvertrages. Allerdings setzt das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans voraus, dass sich ein Investor für ein auch von der Gemeinde geplantes Vorhaben findet. Dies wird in Ballungsräumen mit Bevölkerungszuwachs häufig der Fall sein.³⁰ Der vorhabenbezogene Bebauungsplan bietet dort deshalb als Instrumentarium der Innenbereichsverdichtung den Vor-

²³ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 = NJW 1987, 1251 = DÖV 1987, 596 = JZ 1987, 619 mit Anmerkung *Papier*.

²⁴ § 87 Abs. 2 S. 1 BauGB; siehe nur BGH, Urt. v. 1.7.1968 – III ZR 214/65, BGHZ 50, 284, 286 = NJW 1968, 1925; BGH, Urt. v. 29.4.1982 – III ZR 154/80, BGHZ 84, 1 (3) = NJW 1982, 2184; BGH, Urt. v. 23.5.1985 – III ZR 10/84, BGHZ 95, 1 (4) = NJW 1986, 933.

²⁵ Vgl. BayObLG, Urt. v. 17.6.1991 – 1 Z 107/90, NVwZ-RR 1992, 606.

²⁶ BGH, Urt. v. 9.4.1987 – III ZR 181/85, BGHZ 100, 329, 333 = NJW 1987, 3200.

²⁷ Siehe nur *Mitschang*, ZfBR 2013, 324 (333).

²⁸ *Mitschang*, ZfBR 2013, 324 (333).

²⁹ Vgl. zu den diesbezüglichen Anforderungen VGH Mannheim, Urt. v. 10.4.2014 – 8 S 47/12, BeckRS 2014, 52774.

³⁰ Ebenso *Mitschang*, ZfBR 2013, 324 (333).

teil, dass sich der Investor zur Durchführung des Vorhabens in angemessener Frist verpflichten muss und damit die Hortung von Bauland zur Bodenspekulation ausgeschlossen wird.³¹ Demgegenüber wird sich die Waffe „des Entzugs des Baurechts“ (§ 12 Abs. 6 BauGB) in Gebieten mit Bevölkerungsrückgang und Leerstand als wenig effektiv herausstellen, wenn die Bodenpreise sinken und der Vorhabenträger in dem Kaufvertrag, mit dem er die entsprechenden Grundstücke erworben hat, ein Rücktrittsrecht vereinbart hat.³²

b) Städtebauliche Verträge und sozialgerechte Bodennutzung

aa) Planungsgewinnabschöpfung für die Allgemeinheit

Während lange Zeit die Frage der Planungsgewinnabschöpfung bei der Ausweisung neuer Baugebiete die juristische Debatte beherrschte,³³ hat diese Problematik im Wesentlichen nur noch im Umland von Großstädten Bedeutung. Auch die (teilweise) Verwendung von Planungsgewinnen zur Finanzierung von Folgekosten³⁴ betrifft die Neuausweisung von Baugebieten.³⁵ Interessant ist die Wohnungsbauförderung durch die Schaffung von Eigentumswohnungen mit einem Preisvorteil für Mieter und Eigentümer. Auch dies betrifft nur Neubaugebiete, keine Gebiete einer Nachverdichtung. Grund ist, dass bei einem bestehenden Baurecht auch über (scheinbar freiwillig abgeschlossene) städtebauliche Verträge keine zusätzlichen Leistungen vom privaten Eigentümer oder Bauherrn gefordert werden dürfen (§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB). Das sogenannte Kopplungsverbot erlaubt es der Gemeinde nicht, eine Leistung für etwas zu vereinbaren, worauf ein Anspruch besteht. Verstöße gegen dieses Verbot führen zur Nichtigkeit der entsprechenden Vereinbarung und zu einem Rückforderungsanspruch des Privaten, dem

³¹ Vgl. auch OVG Saarlouis, Ur. v. 4.10.2012 – 2 C 305/10, BeckRS 2012, 58458 = BauR 2013, 130 (LS).

³² Zur Zulässigkeit siehe OVG Lüneburg, Ur. v. 9.12.2013 – 1 KN 215/11, BeckRS 2014, 45539 = BauR 2014, 811.

³³ Vgl. dazu Art. 161 Abs. 2 BV sowie *Huber*, Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge, 1995, S. 25 ff.; *Papier*, Eigentum in der Planung, in: FS für Hoppe, 2000, S. 213 ff.; *Vierling*, Die Abschöpfung des Planungsgewinns durch städtebauliche Verträge, Diss. München 2000, S. 57 ff.; *Grziwotz*, BayVBl. 2008, 709 (710); zu Art. 161 Abs. 2 BV siehe *Funke*, in: Meder, BV, 5. Aufl. 2014, Rn. 3; *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2009, Art. 161 Rn. 3 f.

³⁴ Vgl. *von Wallraven-Lindl*, BayBgm. 1998, 197 ff.; *dies.*, BayBgm. 2000, 423 ff.; *Veit*, Städtebauliche Umlegung und „Sozialgerechte Bodennutzung“, in: FS für Magel, 2004, S. 409 (411 ff.); *Dirnberger*, BayGT 2014, 72 f.

³⁵ Siehe nur BVerwG, Ur. v. 29.1.2009 – 4 C 19/07, BVerwGE 133, 85 = ZfIR 2009, 464 = BauR 2009, 1275 = DVBl. 2009, 782 = JA 2010, 918 = NVwZ 2009, 1109; BVerwG, Ur. v. 24.3.2011 – 4 C 11/10, BVerwGE 139, 262 = ZfIR 2011, 495 = BauR 2011, 1287 = DVBl. 2011, 823 = NVwZ 2011, 1132.

auch nicht entgegengehalten werden kann, dass die öffentliche Hand ihre Leistung erbracht hat.³⁶ Die Verteilungsgerechtigkeit kommt insoweit in Konflikt mit der Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns. Folgekostenverträge kann eine Gemeinde nämlich nur abschließen, wenn sie im Rahmen einer Gesamtkonzeption transparent, nachvollziehbar und kontrollierbar belegt, dass ein Bedarf an (weiteren) öffentlichen Einrichtungen Folge eines neu ausgewiesenen Baugebiets ist.³⁷ Bei einer Innenbereichsverdichtung scheiden somit Folgekostenvereinbarungen regelmäßig aus.

bb) Planungsgewinnabschöpfung zur Wohnraumförderung – Förderungsmodelle für Reiche?

(i) Haushaltsrecht und Land Grapping – Konzeptioneller Mietwohnungsbau

Jeder fünfte Mieter muss in München mehr als die Hälfte seines Einkommens für die Wohnkosten aufwenden; im Durchschnitt sind es 38 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens.³⁸ Grund sind u. a. die hohen Bodenpreise. Veräußern Kommunen selbst Grundstücke, sind sie grundsätzlich haushaltsrechtlich verpflichtet, den vollen Marktwert zu verlangen.³⁹ Der Wert ergibt sich anhand der Bodenrichtwerte, eines Gutachtens oder eines Ausschreibungsverfahrens.⁴⁰ Meist sind es Bauträger, die Luxuswohnungen bauen und den höchsten Preis bieten. Das Maximalrenditediktat widerspricht einer vorausschauenden Stadt- und Bodenpolitik.⁴¹ Eine Alternative hierzu ist, wie dies die evangelische und katholische Kirche praktizieren, die Ausgabe von Erbbaurechten mit sozialen Bindungen, die bei Kommunen als Erbbaurechtsausgeber das städtebauliche Erfordernis

³⁶ Siehe nur BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 – 4 C 4/99, BVerwGE 111, 162 = ZfIR 2000, 720 = DÖV 2000, 1050 = DVBl. 2000, 1853 = NVwZ 2001, 1285; BVerwG, Urt. v. 26.3.2003 – 9 C 4/02, NVwZ 2003, 993 = DVBl. 2003, 1215; vgl. auch *Hoppenberg*, PiG 94, 9 (17); *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2013, 687 (688); *Grziwotz*, in: FS für Birk, 2013, S. 241 (246).

³⁷ Siehe nur BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15/07, BVerwGE 133, 85 = BauR 2009, 1275 = DVBl. 2009, 782 = NVwZ 2009, 1109 = ZfIR 2009, 464; BVerwG, Urt. v. 24.3.2011 – 4 C 11/10, BVerwGE 139, 262 = BauR 2011, 1287 = DVBl. 2011, 823 = NVwZ 2011, 1132 = ZfIR 2011, 495.

³⁸ *Remien*, in: Süddeutsche Zeitung v. 27.6.2014, S. 25.

³⁹ Vgl. Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayGO. Siehe dazu auch BayObLG, Beschl. v. 12.4.1983 – 2 Z 21/81, BayObLGZ 1983, 85; BayObLG, Beschl. v. 22.6.1995 – 2 Z BR 42/95, BayObLGZ 1995, 225 = NVwZ-RR 1996, 342; BayObLG, Urt. v. 5.3.2001 – 5 Z RR 174/99, BayObLGZ 2001, 54 = NJOZ 2001, 1144; BayVerfGH, Beschl. v. 23.1.2007 – 42-VI-06, BayVBl. 2008, 237 = MittBayNot 2008, 412; siehe auch BGH, Urt. v. 12.7.2013 – V ZR 122/12, NJW 2013, 3779.

⁴⁰ Siehe nur *Bauer/Böhle/Ecker*, Bayerische Kommunalgesetze, Stand: Ergänzungslieferung Februar 2014, Art. 75 GO Rn. 9.

⁴¹ Kritisch zur Situation in Berlin *Thiel*, in: pnd|online 2/2012, abrufbar im Internet unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2012/thiel_fabian.pdf (Stand: 4.7.2014).

der Angemessenheit beachten müssen. Neue Modelle eines konzeptionellen Mietwohnungsbaus (KMB)⁴² schließen den Bieterwettbewerb aus. Die Grundstücke sollen zum aktuellen Verkehrswert veräußert werden, wobei zusätzliche Verpflichtungen in den Kaufvertrag aufgenommen werden: Die Einhaltung bestimmter Standards, eine vierzig- bis sechzigjährige Bindung⁴³ der Nutzung als Mietwohnungen, ein Verbot der Aufteilung nach dem WEG, das Verbot von Eigenbedarfskündigungen, die Begrenzung der Erst- und Wiedervermietungsmiete durch eine Kopplung an den Mietspiegel und die Kopplung der Mietanpassung an den Verbraucherpreisindex.⁴⁴ Betroffen sind 30 Prozent der Wohnungen auf dem jeweils verkauften Grundstück. Der konzeptionelle Wohnungsbau mit einer Miete von 12,75 € pro Quadratmeter statt der sonst üblichen 16 € pro Quadratmeter richtet sich an mittlere Einkommensgruppen.⁴⁵ Bezieher von Renten und Familien müssen weiterhin in den geförderten Wohnungsbau ausweichen. Das Modell funktioniert zusätzlich nur im Rahmen einer kommunalen Grundstücksveräußerung. Unzulässig ist es dagegen, im Rahmen städtebaulicher Verträge aus allgemeinen sozialpolitischen Gründen eine Mietpreisbindung zu vereinbaren.⁴⁶

(ii) Förderung der Eigentumsbildung – Umdenken in der Wohnungspolitik

Die Eigentumsquote bei Wohnimmobilien ist in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering.⁴⁷ Deutschland steht in der Europäischen Union an letzter Stelle. Modelle sozialgerechter Bodennutzung versuchen deshalb, Haushalten mit mittleren Einkommen zu ermöglichen, preisgünstiges Wohneigentum zu erwerben.⁴⁸ Mit Bauträgern und Grundstückseigentümern werden hierzu Verträge geschlossen, in denen sich diese verpflichten, günstige Eigentumswohnungen mit einem erheblichen Preisvorteil gegenüber

⁴² Siehe <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Konzeptioneller-Mietwohnungsbau.html> (Stand: 4.7.2014); *Landeshauptstadt München*, Dialog mit der Immobilienwirtschaft, abrufbar im Internet unter www.muenchen.de (Stand: 4.7.2014).

⁴³ Vgl. *Remien*, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 27.6.2014, S. 25, wonach eine vierzigjährige Bindungsdauer an die Stelle der von der Stadt geforderten fünfzigjährigen bei einem Pilotprojekt getreten ist.

⁴⁴ Zur zivilrechtlichen Sicherung durch ein Wohnungsbesetzungsrecht und die gerichtliche Ausübungskontrolle siehe BGH, Urt. v. 21.12.2012 – V ZR 221/11, NotBZ 2013, 178 = NZM 2013, 324.

⁴⁵ So auch *Remien*, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 27.6.2014, S. 25; zur Zulässigkeit nach Art. 75 BayGO siehe *Bauer/Böhler/Ecker*, Bayerische Kommunalgesetze, Stand: Ergänzungslieferung Februar 2014, Art. 75 GO Rn. 5 und 7.

⁴⁶ Vgl. *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 11 Rn. 149; *Hellriegel/Teichmann*, BauR 2014, 189 (190).

⁴⁷ Vgl. nur *Shlomo*, Unterschiede in den Eigentumsquoten von Wohnimmobilien – Erklärungsversuche und Wohnungsanalyse, 2011, S. 9; *Kaltenbrunner/Waltersbacher*, APuZ 20-21/2014, 3 (6).

⁴⁸ Vgl. http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Sozialgerechte-Bodennutzung_Eigentum.html (Stand: 7.7.2014).

dem üblichen Marktpreis zu veräußern. Der Kaufpreis der geförderten Objekte liegt in der Regel unter dem Marktpreis.⁴⁹ Selbstnutzer, d. h. Käufer, die selbst in die erworbene Wohnung einziehen wollen, dürfen bestimmte Einkommensgrenzen, bei denen auch Kinder berücksichtigt werden, nicht überschreiten und kein Immobilieneigentum im In- oder Ausland besitzen. Der Zeitraum der Selbstnutzung beträgt 15 bis 20 Jahre.⁵⁰ Kapitalanleger, die die Wohnung vermieten, dürfen dies nur an einen Personenkreis, der bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreitet. Die Anfangsmiete darf eine bestimmte Höhe nicht übersteigen; sie darf nach fünf Jahren entsprechend dem Verbraucherpreisindex angepasst werden, muss allerdings einen Mindestabstand zur ortsüblichen Vergleichsmiete einhalten. Nach Ablauf von 20 Jahren ab dem Erstbezug enden diese Bindungen.⁵¹ Zudem hat die Selbstnutzung meist Vorrang vor der Kapitalanlage. Auch dieses Modell ist nur möglich bei der Schaffung von Baurecht und der Veräußerung kommunaler Grundstücke.⁵² Es muss ferner für den Betroffenen angemessen sein. Auch bei diesem Modell handelt es sich um eine Förderung für Besserverdienende. Diese können nämlich nach Ablauf der Bindungsfrist den Gewinn (sogar steuerfrei) realisieren.

2 Milieuschutz in Metropolregionen

a) Re-Urbanisierung und Gentrification – Stadt für Investoren

Die Innenbereichsentwicklung in Städten trifft auf den neuen Trend des innenstadtnahen Wohnens. Dieser Begriff kennzeichnet zum einen einen sozialökonomischen Prozess, der die Teilhabe am städtischen Leben über Einkommen und Kaufkraft regelt. Die Kehrseite ist ein Prozess soziokultureller Umwertung von Beständen und Quartieren, der durch die Durchsetzung von Lebensstilen und Geschmackspräferenzen sozialräumliche Identität verändert. Die kompakte Stadt der kurzen Wege, die Abkehr von suburbaner Langeweile und der Kampf um „Szeneviertel“ gehören inzwischen zum Markenzeichen bayerischer Großstädte.⁵³ Dies hat Folgen für den Immobilienmarkt und seine Auswirkungen auf die

⁴⁹ Die Landeshauptstadt München gibt Preise zwischen 3 000 und 3 150 € pro Quadratmeter Wohnfläche an (vgl. http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Sozialgerechte-Bodennutzung_Eigentum.html Stand: 7.7.2014).

⁵⁰ Vgl. http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Sozialgerechte-Bodennutzung_Eigentum/SoBoN-Voraussetzungen-Selbstnutzer.html (Stand: 7.7.2014).

⁵¹ Vgl. <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Muenchen-Modell-Eigentum/Muenchen-Modell-Voraussetzungen-Kapitalanleger.html> (Stand: 7.7.2014).

⁵² Dies gilt auch für entsprechende Modelle im Rahmen von Entwicklungsmaßnahmen; siehe nur *Mitschang*, DVBl. 2014, 276 ff.

⁵³ *Dangschat*, vhw FW 2011, 3 (4); *ders.*, vhw FWS 2013, 171 ff.; *Voigtländer*, APuZ 20-21/2014, 19 (20); *Hannemann*, APuZ 20-21/2014, 36 (43); *Perlman*, APuZ 20-21/2014, 52 ff.; siehe auch

städtebauliche Entwicklung. Lange Zeit stand die Frage der Segregation mit ihren Kontexteffekten im Mittelpunkt. Bei den Bewohnern von Stadtquartieren mit sozialen Problemlagen (z. B. Arbeitslose, Migranten, Alleinerziehende, Behinderte, Drogenabhängige, Rentner) kamen weitere Nachteile hinzu. Diese Stadtviertel wurden zu Quartieren einer zusätzlichen Benachteiligung. In ihnen waren die Lebenschancen der dort lebenden Menschen durch das Stigma der Zugehörigkeit zu einer Problemgruppe und die Unterversorgung mit öffentlicher Infrastruktur systematisch beeinträchtigt.⁵⁴ Nunmehr lautet das Stichwort Gentrifizierung.⁵⁵ Es bezeichnet einen Prozess der Umkehrung der Segregationstendenz: Kreative Bevölkerungsgruppen (z. B. besserverdienende Singles, Alternative, Künstler, Studenten) „entdecken“ einen Stadtteil mit einer Konzentration benachteiligter Personengruppen und tragen durch ihre Zuwanderung zu einer Imageveränderung dieses Quartiers bei.⁵⁶ Der Zuzug führt schließlich zu einer Verdrängung der ursprünglichen Bevölkerung. Diese neue Nachfrage lenkt vor allem das Interesse von Bauträgern und Investoren auf neue Zielobjekte. Auch Altbauten mit eher stagnierenden Mieten können nach einer Sanierung, Neuvermietung oder der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen gewinnbringend als „Luxuswohnungen“ veräußert werden. Investoren konnten den *rent gap*, die Differenz aus potentiell aufgrund der Lage erzielbarer Miete und der tatsächlich erzielten Miete, schließen. Der Preis dessen war, dass die Quartiersbewohner wegen ihrer niedrigen Einkommen dieser ökonomischen Aufwertung ihrer Wohnungen nicht standhalten konnten. Sie müssen „schauen ... wo sie bleiben, weil sie einfach nicht mehr ins Viertel passen“.⁵⁷

b) Zivilrechtlicher Schutz und „Modelle“

Teilweise wurde versucht, dem Problem der „Entmietung“ und der damit verbundenen Verdrängung der eingesessenen Mieter im Zuge der Umwandlung von Mehrfamilienhäusern in Wohnungseigentumsanlagen zivilrechtlich zu begegnen. Die für die Eintragung

Schneider/Spellerberg, Lebensstile, Wohnbedürfnisse und räumliche Mobilität, 1999, S. 83 ff. und 189 ff.; zur Normativität von Lebensformen *Jaeggi*, Kritik von Lebensformen, 2014, S. 142 ff.

⁵⁴ *Prauser*, vhw FW 2008, 149 ff.; *Dangschat*, Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 6/2004, Heft 2, 6 ff.; *Häußermann*, vhw FW 2008, 123 ff.; *Beck/Perry*, vhw FW 2008, 115 ff.

⁵⁵ *Karow-Kluge/Schmitt*, vhw FWS 2013, 180 ff.; *Kaltenbrunner/Waltersbacher*, APuZ 20-21/2014, 3 (11); zur *social cohesion* oder *social inclusion* als Ziel der Stadterneuerung *Dangschat*, vhw FWS 2011, 3 ff.

⁵⁶ Zum Einfluss von Lebensstilen siehe *Schneider/Spellerberg*, Lebensstile, Wohnbedürfnisse und räumliche Mobilität, 1999, S. 83 ff.; so auch bereits *Vogel*, in: Dokumente, 1972, S. 287 ff.

⁵⁷ So *Polt*, „Als wenn man ein Dachs wär in seinem Bau“, 1976; vgl. auch *Zander*, in: Kölner Stadtanzeiger v. 28.11.2011, abrufbar unter <http://www.ksta.de/koeln-uebersicht/interview-diese-bescheidenheit-gefaellt-mir,16341264,12042350.html> (Stand: 7.7.2014); *Rühle*, in: Süddeutsche Zeitung v. Wochenende 14./15.7.2012, S. 1; *Dangschat*, vhw FWS 2009, 255 (256); *Karow-Kluge/Schmitt*, vhw FWS 2013, 180; *Schmitz*, LKV 2011, 443 f.; *Köller*, ZfBR 2009, 130 f.

einer Aufteilung nach dem WEG im Grundbuch erforderliche Abgeschlossenheitsbescheinigung (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 WEG) wurde von den Baubehörden nicht erteilt, wenn aufgeteilte Altbauten nicht dem geltenden Baurecht entsprachen.⁵⁸ Hierauf wurde mit den sogenannten Kellermodellen reagiert,⁵⁹ bis der gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes auf Vorlage des BGH entschieden hat, dass die Baubehörde die Abgeschlossenheitsbescheinigung nicht von der Einhaltung bauordnungs- oder bauplanungsrechtlicher Vorschriften abhängig machen darf.⁶⁰ Das Verbot der Aufteilung kann, nachdem ein Anspruch auf Erteilung der Abgeschlossenheitsbescheinigung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen besteht, auch nicht vertraglich vereinbart werden (§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB, § 56 Abs. 2 VwVfG). Eine Sicherung durch eine Dienstbarkeit ist, abgesehen von der vorerwähnten öffentlich-rechtlichen Unzulässigkeit, auch zivilrechtlich nicht möglich, da das Verbot der rechtlichen Verfügung nicht Inhalt einer Dienstbarkeit sein kann.⁶¹

Der Gesetzgeber hat zusätzlich ein Vorkaufsrecht des Mieters nach der Umwandlung in Wohnungseigentum vorgesehen (§ 577 Abs. 1 BGB). Dieses Vorkaufsrecht konnte jedoch leicht umgangen werden, wenn ein mit einem Mehrfamilienhaus bebautes ungeteiltes Grundstück an eine Personenmehrheit veräußert wurde und die beteiligten Personen beabsichtigten, die erworbene Immobilie in Wohnungseigentum aufzuteilen und die neugeschaffenen Einheiten jeweils selbst zu nutzen (sogenanntes Erwerbermodell).⁶² Auf diesem Umweg konnte der Erwerber für die jeweilige Wohnung später Eigenbedarf anmelden und dem bisherigen Mieter kündigen. Eine Kündigungsbeschränkung zugunsten der Mieter bestand nicht, da sie voraussetzte, dass nach Vermietung eine Aufteilung vorgenommen und danach das Wohnungseigentum an einen Erwerber, der Eigenbedarf geltend machte, veräußert wurde. Darunter fiel die Auseinandersetzung einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts nicht.⁶³ Dies hat der Gesetzgeber durch die Ergänzung des § 577a Abs. 1a BGB mit Wirkung ab 1. Mai 2013 korrigiert.⁶⁴ Danach kann sich der Erwerber einer in Wohnungseigentum umgewandelten Wohnung auch beim Umgehungs-

⁵⁸ Vgl. dazu BayVG, Urt. v. 8.5.1989 – 2 B 87.01993, DNotZ 1990, 247; BVerwG, Beschl. v. 26.7.1989 – 8 B 112.89, DNotZ 1990, 249; gebilligt von BVerfG, Beschl. v. 30.11.1989 – 1 BvR 1212/89, DNotZ 1990, 250.

⁵⁹ Vgl. dazu BayObLG, Beschl. v. 7.11.1991 – 2 Z 137/91, BayObLGZ 1991, 375 = DNotZ 1992, 718; *Pause*, NJW 1990, 3178 ff.

⁶⁰ Gemeinsamer Senat der Obersten Bundesgerichte, Beschl. v. 30.6.1992 – GmS-OGB 1/91, BGHZ 119, 42 = BVerwGE 90, 382 = DNotZ 1993, 48; vgl. dazu BGH, Beschl. v. 10.12.1992 – V ZB 12/90, NJW 1993, 592.

⁶¹ S. nur *Erman/Grziwotz*, BGB, 14. Aufl. 2014, § 1018 Rn. 16.

⁶² BGH, Urt. v. 22.11.2013 – V ZR 96/12, NZM 2014, 133 = MDR 2014, 206 = ZfIR 2014, 241.

⁶³ BGH, Urt. v. 16.7.2009 – VIII ZR 231/08, NJW 2009, 2738; BGH, Urt. v. 23.11.2011 – VIII ZR 74/11, NJW-RR 2012, 237.

⁶⁴ Vgl. Art. 1 MietRÄndG v. 11.3.2013, BGBl. I, S. 434; siehe dazu BT-Drs. 17/10485, S. 2, 26.

modell nunmehr drei Jahre auf Eigenbedarf nicht berufen (§ 577a Abs. 1 BGB). In Gebieten mit besonderer Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen, die durch die sogenannte Kündigungssperrfristverordnung der Landesregierung festgesetzt werden müssen, kann eine Kündigungshöchstdauer von bis zu zehn Jahren bestimmt werden (§ 577a Abs. 2 S. 2 BGB). Dies ist in Bayern durch die Wohnungsgebieteverordnung vom 15. Mai 2012 erfolgt.⁶⁵ In der Anlage sind die betroffenen Gemeinden genannt. Es handelt sich vor allem um die Städte München, Nürnberg, Neu-Ulm, Erlangen, Fürth und Rosenheim, aber auch um zahlreiche Gemeinden in Oberbayern. Die strukturschwachen Regierungsbezirke Ober-, Unter- und Mittelfranken, Niederbayern und Oberpfalz sind hiervon kaum oder teilweise gar nicht betroffen.

Im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen ist eine Ungleichbehandlung bei der Vermietung von Wohnraum nach § 19 Abs. 3 AGG ausdrücklich zulässig. Diese Bestimmung sollte gerade ermöglichen, die Grundsätze einer sozialen Stadt- und Wohnungspolitik, wie diese auch in § 6 WoFG enthalten sind, zu berücksichtigen.⁶⁶ Dies rechtfertigt allerdings nur mehr Heterogenität, da es Ziel der Regelung ist, eine Entmischung von Wohngebieten zu verhindern.⁶⁷ Die Verhinderung von Ausgrenzungen führt dazu, dass die Vergabe von Wohnungen nur an Senioren oder an Studenten nicht zulässig ist.⁶⁸

c) Öffentlich-rechtlicher Milieuschutz und Umwandlungsspekulationen

aa) Mietbegrenzung im Sanierungs- und Milieuschutzgebiet

In städtebaulichen Sanierungsgebieten sowie in sogenannten Milieuschutzgebieten benötigt ein Bauherr, der sein Gebäude in Stand setzen oder modernisieren will, eine besondere Genehmigung der Gemeinde. Die Erteilung wird oftmals mit der Verpflichtung verbunden, nach Durchführung der Maßnahmen von dem Mieter nur eine solche Miethöhe zu verlangen, die den Schutz der Gebietsbevölkerung vor Verdrängung gewährleisten soll. Der Schutz der Wohnbevölkerung ist ein legitimes Sanierungsziel. Die sanierungsrechtliche Genehmigung kann unter Auflagen zur Sicherung der Sanierung erteilt werden. Sie kann auch vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrags abhängig gemacht werden (§ 144 Abs. 4 S. 2 BauGB). In diesem Zusammenhang können zum Schutz der

⁶⁵ GVBl. 2012 S. 189 ff. (vgl. S. 190, 191, auf denen die Anlage abgedruckt ist).

⁶⁶ BT-Drs. 16/1780, S. 42; dazu kurz MünchKommBGB/Thüsing, 6. Aufl. 2012, § 19 AGG Rn. 76 ff.

⁶⁷ Vgl. Gaier/Wendtland, AGG, 2006, § 19 Rn. 125; Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, 2007, § 19 Rn. 14. Zur Rechtfertigung über § 20 Abs. 1 AGG siehe MünchKommBGB/Thüsing, 6. Aufl. 2012, § 19 AGG Rn. 81 (z. B. Frauenhäuser gem. § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGG).

⁶⁸ Altenmüller, VBIBW 2002, 365 (369); Bamberger/Roth/Wendtland, BGB, 3. Aufl. 2012, § 19 AGG Rn. 28.

Wohnbevölkerung vor Verdrängung durch Luxussanierungen auch Mietobergrenzen und Kündigungsbeschränkungen vereinbart werden.⁶⁹

bb) Landesrechtlicher Genehmigungsvorbehalt

Bei der so genannten Milieuschutzsatzung (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) handelt es sich um einen Unterfall der Erhaltungssatzung.⁷⁰ Grundsätzlich begründet sie einen Genehmigungsvorbehalt für den Rückbau, die Änderung und die Nutzungsänderung baulicher Anlagen. Ein Rechtsanspruch auf Genehmigung besteht insbesondere, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) dient (§ 172 Abs. 4 S. 3 BauGB).⁷¹

Hat die jeweilige Landesregierung dies durch Rechtsvorschrift bestimmt (§ 172 Abs. 1 S. 4 BauGB), steht die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum in Gebäuden, die wenigstens teilweise Wohnzwecken dienen, unter Genehmigungsvorbehalt. Hinzu kommt die Möglichkeit der Gemeinde, bei Grundstücksgeschäften im Geltungsbereich solcher Milieuschutzsatzungen ein Vorkaufsrecht auszuüben (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB).⁷² Die Veräußerung von Wohnungs- und Teileigentum unterliegt jedoch nicht dem Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 2 BauGB).⁷³ Die Anwendung der Milieuschutzsatzung ist nicht auf benachteiligte Bevölkerungskreise beschränkt. Milieuschutzsatzungen können vielmehr für Gebiete mit jeder Art von Wohnbevölkerung erlassen werden.⁷⁴ Es müssen lediglich städtebauliche Gründe für den Erhalt der „Quartiersbevölkerung“⁷⁵ bestehen. Die gleichzeitige Geltung einer Milieuschutzsatzung und einer

⁶⁹ Vgl. dazu OVG Berlin, Beschl. v. 10.10.1995 – 2 S 7/95, NVwZ 1996, 920; VG Kassel, Urt. v. 21.7.1978 – II E 1/77, ZMR 1979, 235; ausführlich *Schmitz*, LKV 2001, 443 ff.; *Lammek/Berger*, GE 1997, 1302 (1304); *von Hase*, GE 2001, 329 (330); kritisch *Köller*, ZfBR 2009, 130 (132); desgleichen *Fabricius/Schwaldt*, in: DIE WELT v. 24.8.2013, abrufbar unter <http://www.welt.de/finanzen/immobilien/article119334086/Die-fatalen-Folgen-des-deutschen-Milieuschutzes.html> (Stand: 7.7.2014).

⁷⁰ Vgl. für den Erlass zu den Voraussetzungen einer Milieuschutzsatzung *Schladebach*, BauR 2000, 1137 ff.

⁷¹ Vgl. dazu *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2013, 961 (966); *Schmitz*, LKV 2001, 443 (445).

⁷² *Stüer*, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rn. 1168.

⁷³ Zutreffend der Hinweis von *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 22.

⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 – 4 C 2.97, BRS 59 Nr. 254 = BVerwGE 105, 67; *Stüer*, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rn. 1163; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 41.

⁷⁵ Zum Begriff des sozialen Milieus siehe *Durkheim*, Die Regeln der soziologischen Methode, Hrsg. v. R. König, 1976 (Nachdruck 1984), S. 194 ff.; vgl. auch *Müller*, Zeitschrift für Soziologie 1992, 49 (51).

Sanierungssatzung ist denkbar.⁷⁶ Die praktische Bedeutung derartiger Milieuschutzsatzungen zeigt sich darin, dass beispielsweise in München jeder vierte Einwohner in einem Viertel lebt, für das eine Erhaltungssatzung gilt.⁷⁷

Lange Zeit hatte nur Hamburg, auf dessen Initiative die Möglichkeit eines Genehmigungsvorbehalts für die Aufteilung in Wohnungs- und Teileigentum in das BauGB eingefügt wurde, von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht,⁷⁸ durch Landesverordnung die Genehmigungspflicht zur Begründung von Sondereigentum in Erhaltungsgebieten zu regeln.⁷⁹ Nunmehr hat auch Bayern durch Verordnung zur Stärkung des städtebaulichen Milieuschutzes vom 4. Februar 2014,⁸⁰ und zwar als § 5 DVWoR, die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum in Gebieten einer Erhaltungssatzung unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Das Bestehen einer Erhaltungssatzung ist nicht aus dem Grundbuch ersichtlich; anders als beim Sanierungsgebiet, in dem § 144 BauGB zur Anwendung kommt, ist ein diesbezüglicher Vermerk nicht vorgesehen. Erhaltungssatzungen können teilweise auf der Homepage der jeweiligen Stadt abgerufen werden.⁸¹ Der Genehmigungsvorbehalt gilt auf die Dauer von fünf Jahren. Er tritt mit Ablauf des 28. Februar 2019 außer Kraft (§ 6 Satz 2 DVWoR). Allerdings kann der Genehmigungsvorbehalt, auch mehrmals, um weitere fünf Jahre verlängert werden.

cc) Betroffene Aufteilungen

Die Genehmigungspflicht für die Aufteilung in Wohnungs- und Teileigentum gilt sowohl bei der Begründung von Wohnungseigentum als auch beim Teileigentum. Erfasst werden somit alle Fälle, in denen Gebäude, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen

⁷⁶ Vgl. OVG Berlin, Beschl. v. 10.10.1995 – 2 S 7/95, NVwZ 1996, 920 (921); *Finkelburg/Orloff/Kment*, Öffentliches Baurecht I, 6. Aufl. 2011, § 33 Rn. 11; *Schröer/Kullick*, NZBau 2011, 404 (405).

⁷⁷ *Fabricius/Schwaldt*, in: DIE WELT v. 24.8.2013, abrufbar im Internet unter <http://www.welt.de/finanzen/immobilien/article119334086/Die-fatalen-Folgen-des-deutschen-Milieuschutzes.html> (Stand: 7.7.2014).

⁷⁸ Vgl. dazu auch *Dobbrodt*, Soziale Erhaltungsverordnung in Hamburg 1995 – 2012, 2012, abrufbar im Internet unter <http://www.hamburg.de/umwandlungsverordnung/> (Stand: 7.7.2014).

⁷⁹ Ursprünglich HmbGVBl. 1998, S. 3, nunmehr neu gefasst durch Verordnung vom 10.12.2013, HmbGVBl. 2013, S. 492; vgl. dazu *Köller*, ZfBR 2009, 130 (131).

⁸⁰ BayGVBl. 2014, S. 39; ausführlich dazu *Grziwotz*, MittBayNot 2014, 394 ff.

⁸¹ Vgl. für München <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/Erhaltungssatzungen.html> (Stand: 7.7.2014); vgl. auch für Hamburg <http://www.hamburg.de/eimsbuettel/veroeffentlichungen/3418184/milieuschutz.html> (Stand: 7.7.2014).

bestimmt sind, entweder zu Eigentumswohnungen oder zu gewerblichen Einheiten umgewandelt werden sollen.⁸² Ausreichend ist, wenn in einem Gebäude auch nur eine Wohnung vorhanden ist.⁸³ Dies gilt auch dann, wenn die Wohnungen, um deren Aufteilung es geht, leer stehen, also konkrete Bewohner durch die Maßnahmen nicht verdrängt werden.⁸⁴ Beim städtebaulichen Schutz kommt es nämlich nicht auf eine individuelle Betroffenheit an. Auch ein etwaiges Einverständnis der vorhandenen Mieter mit der Aufteilung ändert nichts an der Genehmigungspflicht.⁸⁵ Bei der einzelnen Aufteilung muss auch nicht nachgewiesen werden, dass durch sie eine Änderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eintritt. Es genügt vielmehr, wenn die Maßnahme aufgrund ihrer Vorbildwirkung geeignet ist, solche Prozesse in Gang zu setzen.⁸⁶ Wesentlich für die Erhaltung und die Verdrängung der Wohnbevölkerung ist insbesondere die Miethöhe. Als Indikator kann eine Höchstbelastungsmiete entsprechend der Nürnberger Praxis dienen.⁸⁷ Es ist deshalb zulässig, für den Milieuschutzbereich einen fortzuschreibenden Mietpiegel aufzustellen. Wird die Miethöhe nachhaltig verändert, kann die Gefahr der Verdrängung bestehen.⁸⁸

Auch die Teilung durch den Eigentümer neben der vertraglichen Einräumung ist betroffen, selbst wenn dies § 172 Abs. 1 S. 4 BauGB nicht ausdrücklich erwähnt.⁸⁹ Der Genehmigungsvorbehalt erfasst jedoch nicht die Aufteilung von zu errichtenden Neubauten.⁹⁰ Erfasst werden dagegen nicht nur Luxusmodernisierungen, sondern auch die Umnutzung ehemaligen Wohnraums in nunmehr gewerbliche Nutzung, Ferienappartements und

⁸² *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 11.

⁸³ *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 122.

⁸⁴ BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 – 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503; VGH Kassel, Beschl. v. 11.5.1992 – 3 UE 174/89, NVwZ-RR 1993, 401; VG Berlin, Urt. v. 3.6.1992 – 19 A 248/91, GE 1992, 1047; VG Ansbach, Urt. v. 21.3.1990 – AN 3 K 89 00791, NVwZ-RR 1991, 61; *Schladebach*, BauR 2000, 1137 (1139).

⁸⁵ Vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 11.5.1992 – 3 UE 174/89, NVwZ-RR 1993, 401; BVerwG, Urt. v. 28.8.1997 – 8 A 631/95, NVwZ 1998, 503; *Tietzsch*, NVwZ 1998, 590; *Schladebach*, BauR 2000, 1137 (1139).

⁸⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 25.1.1974 – IV C 72/72, BVerwGE 44, 302 (305); BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 – 4 C 9.77, BVerwGE 55, 369 (387) = NJW 1978, 2564; BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 – 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 31.5.2012 – 10 B 9.11, LKV 2012, 465; *Dirnberger*, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB/BauNVO, 7. Aufl. 2013, § 172 Rn. 21.

⁸⁷ Vgl. dazu *Tietzsch*, NVwZ 1998, 590; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 45 f.

⁸⁸ BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 – 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503; *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht I, 6. Aufl. 2011, § 33 Rn. 22.

⁸⁹ *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 121; *Oehmen*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 172 Rn. 12; *Hertel*, DNotI-Report 14, 1997, 159 (160); *Brügelmann/Bank*, BauGB, Stand: 88. Ergänzungslieferung Februar 2014, § 172 Rn. 38 (anders noch *Brügelmann/Neuhausen*, § 172 Rn. 38, 79. Ergänzungslieferung).

⁹⁰ *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 14.

Zweitwohnungen. Nicht betroffen ist die Begründung von Dauerwohn- und Dauernutzungsrechten.⁹¹ Auch die Aufteilung eines Erbbaurechts in Wohnungs- und Teilerbbau-rechte ist, wenn es dem Erhaltungsziel der Milieuschutzsatzung widerspricht, vom Wortlaut des § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB im Vergleich zu § 22 Abs. 1 S. 2 BauGB nicht umfasst.⁹² Die Erhaltungssatzung in Großstädten wird sich regelmäßig auf einzelne Stadtteile beschränken; sie kann sich aber auch auf das Gesamtgebiet einer Gemeinde beziehen.

dd) Das behördliche Genehmigungsverfahren und der Genehmigungsanspruch

Das Gesetz geht von einem zweistufigen Ablaufprogramm aus, der Gebietsfestlegung mit einem präventiven Verbot und der Beurteilung der Zulässigkeit erst im Rahmen des Genehmigungsverfahrens.⁹³ Das Genehmigungsverfahren ähnelt demjenigen bei § 22 BauGB in Fremdenverkehrsgebieten. Dort unterliegen ebenfalls wohnungseigentumsrechtliche Vorgänge der Genehmigung (§ 22 Abs. 4 S. 1 BauGB). Der Baugenehmigungsbehörde als zuständiger Stelle ist kein Ermessen eingeräumt.⁹⁴

Im Bereich der Milieuschutzsatzung ist die Genehmigung zur Aufteilung in Wohnungs- und Teileigentum zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungs- und Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Die Gemeinde hat bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Eigentümerbeeinträchtigung zu berücksichtigen. Die wirtschaftliche Unzumutbarkeit ist etwa gegeben, wenn Modernisierungsmaßnahmen unterlassen werden müssen, ohne die eine wirtschaftliche Rentabilität des Grundstücks nicht gesichert ist. Da in diesen Fällen ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht, existiert kein Übernahmeanspruch des betroffenen Eigentümers bei Unzumutbarkeit.⁹⁵ Hinzukommen die weiteren Genehmigungsansprüche nach § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 bis 6 BauGB, nämlich die Genehmigung der Aufteilung

⁹¹ *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 121; NK-BGB/*Heinemann*, 3. Aufl. 2013, § 31 WEG Rn. 7; *Jennißen/Grziwotz*, WEG, 4. Aufl. 2014, § 31 Rn. 21; a. A., aber unzutreffend, *Riecke/Schmid/Schneider*, WEG, 3. Aufl. 2010, § 32 Rn. 7; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 121.

⁹² Ebenso *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 121; *Jennißen/Grziwotz*, WEG, 4. Aufl. 2014, § 30 Rn. 11.

⁹³ *Hoppenberg/de Witt/Stüer*, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand: Mai 2010, B Rn. 1468; *Stüer*, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rn. 1166; vgl. auch *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 115, der im Hinblick auf die Verordnung von einem dreifach gestuften Ablaufprogramm ausgeht.

⁹⁴ *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 22 Rn. 13; *Jäde* in: *Jäde/Dirnberger/Weiß*, BauGB/BauNVO, 7. Aufl. 2013, § 22 Rn. 17.

⁹⁵ *Finkelburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht I, 6. Aufl. 2011, § 33 Rn. 23.

- zur Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 BauGB). Durch die Erhaltungsmilieuschutzsatzung soll kein städtebaulicher oder bauordnungsrechtlicher „Substandard“ festgeschrieben werden.⁹⁶ Was bei Neuerrichtung eines Vorhabens dem Bauherrn vorgeschrieben wird, soll er auch im Rahmen einer Sanierung im Milieuschutzgebiet durchführen dürfen. Eine durchschnittliche Wohnung ist dabei eine Wohnung, wie sie in dem betreffenden Gebiet oder in ähnlichen Gebieten üblicherweise beansprucht wird.⁹⁷ Im Regelfall wird sich der diesbezügliche Standard mit den bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen decken. Besteht ein Genehmigungsanspruch, kann die Gemeinde keine zusätzlichen Anforderungen stellen. Insbesondere kann auch nicht durch städtebaulichen Vertrag eine Begrenzung der Mieterhöhung vorgesehen werden.⁹⁸
- zur Durchführung von Maßnahmen zur Erfüllung energieeinsparender Mindestanforderungen (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1a BauGB). Durch die Begrenzung auf die Mindestanforderungen nach der EnEV wird eine Begrenzung „nach oben“ vorgenommen.
- wenn das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungs- oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 2 BauGB). Betroffen sind Erbauseinandersetzungen und Vermächtniserfüllungen. Dies betrifft nicht den Fall, dass eine Aufteilung in Wohnungs- und Teileigentum erfolgt und ein Miterbe oder Vermächtnisnehmer sämtliche Wohnungs- und Teileigentumseinheiten erhält.⁹⁹
- wenn ein Wohnungs- und Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 3 BauGB). Unter Veräußerung ist dabei nicht nur ein Verkauf, sondern auch eine un- oder teilentgeltliche Übertragung zu verstehen. Allerdings betrifft dies nur diejenigen Einheiten, die auch tatsächlich an einen Familienangehörigen zur Eigennutzung übertragen werden, nicht weitere Einheiten.¹⁰⁰ Der Begriff des Familienangehörigen ist ebenso wie im Wohnungsbauförderungsrecht auszulegen (§ 18 Abs. 2 WoFG).¹⁰¹ Der Familienangehörige muss nicht im Familienhaushalt leben.¹⁰²
- wenn Ansprüche Dritter, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung auf zu bildendes Wohnungs- oder Teileigentum im Grundbuch eingetragen ist, erfüllt werden müssen (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 4 BauGB).

⁹⁶ Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 51; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 187; Oehmen, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 172 Rn. 40.

⁹⁷ BVerwG, Beschl. v. 17.12.2004 – 4 B 85/04, NVwZ 2005, 445.

⁹⁸ Ebenso Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 53 a. E.

⁹⁹ Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 54; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 195a.

¹⁰⁰ Ebenso Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 55.

¹⁰¹ Streitig, vgl. Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 55 a. E.; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 196; Oehmen, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 172 Rn. 42.

¹⁰² Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 196 a. E.

Betroffen sind Vorgänge vor Inkrafttreten der Rechtsverordnung der Bayerischen Staatsregierung, nämlich vor dem 1.3.2014.¹⁰³

- wenn das Gebäude im Zeitpunkt der Antragstellung nicht zu Wohnzwecken genutzt wird (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 5 BauGB). Dies betrifft auch insgesamt leer stehende Gebäude, nicht jedoch einzelne Wohnungen.¹⁰⁴ Maßgeblich ist der Antrag auf Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum, der auch vom Notar aufgrund Vollmacht des Eigentümers gestellt werden kann.

Besondere Bedeutung hat der Rechtsanspruch auf Genehmigung, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB). Hierzu muss sich der Eigentümer gegenüber der Gemeinde vertraglich verpflichten, innerhalb des vorgenannten Zeitraums Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern. Da der Wortlaut dieser Bestimmung nur die Begründung von Wohnungseigentum betrifft, besteht kein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung zur Begründung von Teileigentum. Dies gilt auch dann, wenn Einheiten nicht zu Wohnzwecken genutzt werden.¹⁰⁵ Begünstigte Mieter sind diejenigen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Genehmigung der Aufteilung die Wohnungen in den betreffenden Gebäuden als Mieter nutzen. Nicht zum Kreis der Mieter gehören Personen, die die Wohnung nur deshalb bewohnen, weil sie von vornherein die Absicht haben, diese käuflich zu erwerben.¹⁰⁶ Die Verpflichtung betrifft auch Wohnungen, die bei der Umwandlung leer stehen.¹⁰⁷ Mit dieser Verpflichtung entfällt die zehnjährige Kündigungsfrist nach § 577a Abs. 2 S. 1 BGB. Diese verkürzt sich um sieben Jahre. Die Frist nach § 577a Abs. 1 BGB entfällt. Auf Eigenbedarf kann sich der Erwerber deshalb sogar vor Ablauf von drei Jahren berufen, wenn die Höchstdauer von zehn Jahren landesrechtlich nicht gilt. Zur Sicherung der eingegangenen Verpflichtung des Eigentümers kann ein Genehmigungserfordernis für die Veräußerung der gebildeten Wohnungseinheiten angeordnet und in das Grundbuch eingetragen werden (§ 172 Abs. 4 S. 4 BauGB). Die Genehmigungspflicht erlischt nach Ablauf der angeordneten Zeitdauer (§ 172 Abs. 4 S. 5 BauGB). Beginn ist die Anlegung des Grundbuchblattes des entsprechenden Wohnungseigentums. Die Genehmigungspflicht steht

¹⁰³ Zur Zulässigkeit der Vormerkung auf zu bildendes Wohnungs- oder Teileigentum siehe nur BayObLG, Beschl. v. 27.5.1977 – 2 Z 20/77, BayObLGZ 1977, 155; dazu auch OLG Düsseldorf, Urt. v. 21.12.1994 – 9 U 208/94, NJW-RR 1995, 718.

¹⁰⁴ *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 57.

¹⁰⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.6.2004 – 4 C 1/03, BVerwGE 121, 169 = NZM 2005, 27 = NVwZ 2005, 383.

¹⁰⁶ BVerwG, Urt. v. 30.6.2004 – 4 C 1/03, BVerwGE 121, 169 = NZM 2005, 27 = NVwZ 2005, 383 (384); vgl. auch *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 58.

¹⁰⁷ BVerwG, Urt. v. 30.6.2004 – 4 C 1/03, BVerwGE 121, 169 = NZM 2005, 27.

einem gutgläubigen Erwerb nicht entgegen, wenn die Genehmigungspflicht nicht auf Antrag der Gemeinde im Grundbuch eingetragen wird.¹⁰⁸

ee) Das Grundbuchverfahren und die öffentlich-rechtliche Sicherung

Die Grundbuchämter müssen bei jeder Begründung von Wohnungs- und Teileigentum eine Genehmigung bzw. einen Negativattest verlangen, § 172 Abs. 1 S. 6 BauGB i. V. m. § 22 Abs. 6 BauGB. Genehmigungsbehörde ist die Gemeinde (§ 173 Abs. 1 S. 1 BauGB). Bis zur Vorlage des Genehmigungsbescheids bzw. des Negativattestes besteht eine Grundbuchsperrung. Die damit verbundene Investitionsverzögerung¹⁰⁹ hat der Gesetzgeber in Kauf genommen.

Neben der Grundbuchsperrung dient auch ein relatives Verfügungsverbot dem Erhaltungsziel. Begünstigter dieses Schutzes ist die Gemeinde als Genehmigungsbehörde.¹¹⁰ Ist eine Aufteilung nach dem WEG ohne Genehmigung in das Grundbuch eingetragen worden, wird der gute Glaube an die Verfügungsbefugnis geschützt; das ohne Genehmigung aufgeteilte Wohnungs- oder Teileigentum kann gutgläubig erworben werden.¹¹¹ Die Gemeinde kann jedoch zur Verhinderung eines gutgläubigen Erwerbs bei einer ungenehmigten Aufteilung das Grundbuchamt um die Eintragung eines Widerspruchs ersuchen (§ 22 Abs. 6 S. 2 i. V. m. § 172 Abs. 2 S. 6 BauGB).¹¹² Darüber hinaus kann die Gemeinde schon vor dem Inkrafttreten der Erhaltungssatzung die Sachentscheidung über eine geplante Begründung von Wohnungs- und Teileigentum bis zu zwölf Monate zurückstellen, wenn sie die Absicht verfolgt, in dem betreffenden Gebiet eine Milieuschutzsatzung aufzustellen, und den Aufstellungsbeschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat (§ 172 Abs. 2 BauGB).¹¹³ Ein Grundbuchvermerk über den Genehmigungsvorbehalt ist nicht vorgesehen. Die Gemeinde hat jedoch dem Grundbuchamt die betroffenen Grundstücke mitzuteilen.

¹⁰⁸ *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 60.

¹⁰⁹ *Köller*, ZfBR 2009, 130 (133).

¹¹⁰ *Stüer*, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rn. 1167.

¹¹¹ *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 16; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 125.

¹¹² *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 172 Rn. 15.

¹¹³ Siehe dazu *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2014, § 172 Rn. 124.

3 Nachverdichtung im ländlichen Raum

a) Demografie und Revitalisierung von Wohnraum in „sterbenden Orten“

Auch im ländlichen Raum gilt der Grundsatz der Revitalisierung von Wohnraum vor der Neuausweisung von Baugebieten.¹¹⁴ Der Wohnungsmarkt ist dort allerdings gekennzeichnet von Leerstand privater, aber auch kommunaler Gebäude, dem Vorhandensein eines Altbestandes aus den 1950er, 1960er und 1970er Jahren sowie dem Fehlen von Mietwohnungen.¹¹⁵ Aufgrund der demografischen Entwicklung leben immer mehr ältere Menschen in (zu großen) Häusern. (Halb-)Leere Häuser, verrammelte Läden und verwaiste Spielplätze sind die äußeren Zeichen. Wirtschaftlich trifft es die Immobilienbesitzer im Kern: Das Eigenheim, lange Zeit Statussymbol, später Vermögensanlage und Sicherung für das Alter, verliert angesichts des Wegzugs der Jüngeren und des zunehmenden Leerstands an Wert.¹¹⁶

b) Flächenmanagement statt geordnetem Rückbau – Gegen die innere Leere

Was tun mit leer stehenden Häusern in schrumpfenden Gemeinden? Rückbau lautet bisher das Stichwort.¹¹⁷ An seine Stelle ist vielerorts das lokale Flächenmanagement getreten.¹¹⁸ Interessenten soll dabei aufgezeigt werden, dass eine Sanierung eines Hauses günstiger ist als ein Neubau. Die Hemmschwelle vieler Interessenten, ein Haus zu sanieren, wird unterstützt durch die Finanzierung eines einfachen Architektenentwurfs, eine Ansicht des sanierten Gebäudes sowie eine grobe Kostenschätzung für die Sanierung. Auch die Familienförderung, die es früher nur beim Kauf von kommunalen Baugrund-

¹¹⁴ Siehe nur *Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Regierungserklärung Staatsminister Helmut Brunner am 18.4.2012, S. 3; ebenso Stichwort Flächenverbrauch http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/service/dateien/reden/2012_04_18_regierungserklaerung_gesamt.pdf; vgl. auch *Bayerischer Gemeindetag*, Land Leben – Perspektive für alle Städte und Gemeinden, 2007, S. 5.

¹¹⁵ Siehe dazu *Haslberger*, Untersuchung von Einfamilienhausgebieten der 50er bis 70er Jahre in Zeiten des demografischen Wandels am Beispiel der Gemeinde Oberhausen, Masterarbeit an der TU München, 2012, S. 9 ff.

¹¹⁶ Vgl. *Hannemann*, APuZ 20-21/2014, 36 (37); zur Unvergleichbarkeit der Situation von Stadt und Land siehe auch BGH, Urt. v. 13.11.2013 – VII ZR 413/12, MDR 2014, 78 = IMR 2014, 50 = NJW 2014, 1173 = NZM 2014, 236, zum Mietspiegel einer Großstadtgemeinde.

¹¹⁷ Vgl. dazu *Krautzberger/Stüer*, ZfBR 2013, 529 (531 ff.); *Goldschmidt*, Stadt Forst (Lausitz), Schrottimmobilien, Vortrag bei der Sitzung des Städtebaulichen Beirats der DSK am 11.2.2014 in Wiesbaden (unveröffentlicht); siehe dazu kurz *DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft*, DSKDepesche Juni 2014, S. 12, abrufbar im Internet unter http://dsk-gmbh.de/wp-content/uploads/2012/07/DSKDepesche1_2014_web.pdf (Stand: 11.7.2014).

¹¹⁸ Siehe nur *Busse*, BayGT 2011, 208 (212); *Lukaschik*, in: Bayerwald Bote v. 24.3.2014, S. 19.

stücken gab, wird auf den Erwerb sanierungsbedürftiger, im Privateigentum stehender Häuser erweitert. Das Flächenmanagement der Kommunen umfasst zudem Informationen über zum Verkauf stehende Gebäude über Datenbanken. Auch Werbung am Objekt ist möglich („Dieses Haus will LEBEN“).¹¹⁹

Dies klingt vielversprechend. Aber in der Praxis zeigt sich sehr schnell, dass auf dem Land vor allem Familien mit kleinen Kindern nicht in einem sanierten Altstadthaus ohne Garten leben möchten. Was das innerstädtische Wohnen in Großstädten attraktiv macht, wie z. B. Szeneviertel mit Kneipen, Theatern und Kinos, fehlt nämlich hier.¹²⁰ Und ältere Leute wollen ebenfalls ihr Haus mit Garten nicht verkaufen, um im Alter ein Haus zu sanieren und in dieses meist auch nicht barrierefreie Haus zu ziehen. Hinzukommt, dass ältere Leute häufig keinen Kredit mehr erhalten und für ihr Objekt, das sie verkaufen, keinen Preis, der den Kaufpreis der angeschafften Immobilie und die Sanierungskosten deckt.¹²¹

Hinzu kommt für Senioren, dass die Gesundheitsversorgung auf dem flachen Land gefährdet ist; außerdem sind sie hinsichtlich der Mobilität auf den Individualverkehr angewiesen. Schließlich kommen bei einem Eigentümerwechsel auf den Erwerber noch energetische Nachrüstpflichten zu. Sie betreffen Heizkessel, die vor dem 1. Oktober 1978 eingebaut oder aufgestellt worden sind, die Dämmung von Wärmeverteilungs- und Warmwasserleitungen und nicht ausreichend gedämmte Dächer.¹²² Ein Verstoß wird als Ordnungswidrigkeit geahndet (§ 27 Abs. 1 Nr. 4, 5 und 6 EnEV). Gerade auf dem Land werden viele Wohnungen noch mit Öfen beheizt.¹²³ Eine Sanierung kommt oft nahezu so teuer wie ein Neubau und entspricht nicht den Vorstellungen des (neuen) Eigentümers.

Nachverdichtung im ländlichen Raum bedeutet deshalb, auch im Zusammenhang mit der Betreuung der Eltern, für die geeignete und bezahlbare Pflegeplätze nicht ausreichend vorhanden sind, in erster Linie den kostengünstigen Ausbau vorhandener Wohnhäuser. Das betrifft neben dem Anbau vor allem den Dachgeschossausbau. Im Steuerrecht sind Renovierungs- und Ausbaumaßnahmen im Rahmen der Handwerkerleistungen steuerlich

¹¹⁹ Siehe dazu *DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft*, DSKDepesche Juni 2014, abrufbar im Internet unter http://dsk-gmbh.de/wp-content/uploads/2012/07/DSKDepesche1_2014_web.pdf (Stand: 11.7.2014); sowie Praxis: Leerstandsmanagement in Bad Salzungen, und Praxis: Treuhandliegenschaftsfonds Naumburg (Saale), jeweils aus: Sitzung des wissenschaftlichen Beirats der DSK Wiesbaden v. 11.2.2014 (unveröffentlicht).

¹²⁰ Zu früheren Angeboten von Fischerei- und Jagdrechten siehe *Steiner*, BayGT 2010, 194 (196).

¹²¹ Vgl. die Preise in Arzberg/Oberfranken nach *Beck*, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 2.1.2014, S. 33.

¹²² § 10 EnEV; vgl. auch die Ausnahme gem. § 10 Abs. 6 EnEV, wenn die erforderlichen Aufwendungen nicht in angemessener Frist erwirtschaftet werden können; siehe dazu *Danner/Theobald*, *Energierrecht*, Stand: 78. Ergänzungslieferung September 2013, § 10 EnEV Rn. 7; zur Einhaltung der EnEV bei Sanierungen siehe *Weise*, *NJW-Spezial* 2014, 108.

¹²³ Vgl. Spiegel online v. 31.5.2013, So wohnt Deutschland, abrufbar im Internet unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/zensus-2011-ausstattung-eigentum-alter-der-wohnungen-in-deutschland-a-903039.html> (Stand: 7.7.2014), wonach in Bayern 8,5 % der Wohnungen mit Öfen beheizt werden.

begünstigt.¹²⁴ Dachausbauten sind jedoch auch im Rahmen einer Innenverdichtung wenig beliebt. Die diesbezüglichen Gestaltungsleitfäden, deren Einhaltung vertraglich im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften vereinbart werden kann,¹²⁵ gehen von einer sparsamen Verwendung von Dachgauben und einer Errichtung auf der von der Straße abgewandten Seite aus.¹²⁶ Damit wird ein Anreiz der kostengünstigen und familienfreundlichen Nachverdichtung aus baugestalterischen Überlegungen aufgegeben. Existiert ein Bebauungsplan, der in seinen gestalterischen Festsetzungen Dachgauben einschränkt, kann von ihm nicht durch städtebaulichen Vertrag abgewichen werden.¹²⁷ Gegenüber der Nachverdichtung durch Ausbau wirken Entwürfe von Ökodörfern mit einer lokalisierten Wirtschaft, neuen Energieformen und solidarischen Netzwerken eher utopisch.¹²⁸ Der Widerspruch zwischen diesen Innenverdichtungs Vorstellungen und den wirklichen Zielen der Menschen gibt ein Ausspruch des Schriftstellers G. K. Chesterton treffend wieder: „Was hatte man dem kleinen Mann nicht alles versprochen: Das Land Utopia, den kommunistischen Zukunftsstaat, das Neue Jerusalem, selbst ferne Planeten. Er aber wollte immer nur eins: ein Haus mit Garten“.¹²⁹

c) Nachverdichtung, Wohnraumförderung und Gemeinwohl

Es geht bei den Problemen der Nachverdichtung und Wohnraumversorgung nicht allein um die Erfüllung von Aufgaben, die notwendigerweise von staatlichen Institutionen erbracht werden müssen.¹³⁰ Zentrale Aufgabe ist die Ordnung des Zusammenwirkens von

¹²⁴ § 35a Abs. 3 EStG; vgl. BFH, Urt. v. 13.7.2011 – VI R 61/10, BFHE 234, 391 = BStBl. 2012 II, 232 = DStR 2011, 2390 = BFH/NV 2012, 296.

¹²⁵ Vgl. BGH, Urt. v. 7.2.1985 – III ZR 179/83, BGHZ 93, 372 = MDR 1986, 125 = NJW 1985, 1892 = DNotZ 1986, 135; OVG Lüneburg, Urt. v. 3.4.2006 – 1 LC 170/04, NJOZ 2007, 994 = BauR 2006, 1703.

¹²⁶ Vgl. nur den Gestaltungsleitfaden der Freien und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Eimsbüttel, abrufbar im Internet unter <http://www.hamburg.de/contentblob/80836/data/gestaltungsleitfaden-eimsbuettel-daten.pdf> (Stand: 7.7.2014), S. 9 f. Zur Verunstaltung durch Dachgauben siehe nur BayVGh, Urt. v. 8.11.1991 – 26 B 90.3380, NVwZ 1993, 90 (91); BayVGh, Urt. v. 16.11.1995 – 1 B 94.1703, BeckRS 1995, 13765; BayVGh, Urt. v. 20.7.1999 – 2 B 98.1405, BayVBl. 2000, 690; VG München, Urt. v. 8.6.1998 – M 8 K 97.7994, BeckRS 1998, 24398.

¹²⁷ OVG Lüneburg, Urt. v. 8.3.2012 – 12 LB 244/10, BauR 2012, 1072 = ZfBR 2012, 371.

¹²⁸ Vgl. dazu *Finkenberger/Schlaich*, APuZ 20-21/2014, 46 ff.

¹²⁹ Zitiert nach *Kaltenbrunner/Waltersbacher*, APuZ 20-21/2014, 3.

¹³⁰ Siehe nur *Hoffmann-Riem*, in: Schuppert (Hrsg.), *Der Gewährleistungsstaat*, 2005, 89 ff.; *Schuppert*, vhw FW 2008, 189 (190); *Bartholomäi*, vhw FW 2008, 171 (172); vgl. auch *Kocka*, *Forschungsjournal NWB*, Jg. 16, Heft 2, 2003, 29 (31); kritisch zur Privatisierung des „Chaos“ im Baurecht *Hackelsberger*, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 25.2.1994, S. 15; siehe auch *Hagemeyer*, *Der Einsatz staatlicher Instrumente in der Wohnungs- und Bodenpolitik des 20. Jahrhunderts*, 2003, S. 27 ff.

öffentlicher und privater Handlungskompetenz. Allerdings zeigt die bisherige Entwicklung auf den Immobilienmärkten,¹³¹ dass die Unterschiede im Hinblick auf die Wohnraumversorgung immer größer werden. Es kommt zur „Zweiteilung der Stadt“¹³² und zur „Zweiteilung der Reformen“. Die Schere zwischen reichen Kapitalanlegern und denjenigen, die nicht arm sind, aber sich keine Wohnung mehr leisten können, klafft immer weiter auseinander. Gleiches gilt für wohlhabende Regionen und für solche, in denen die Lebensqualität fehlt. Die Diskussion um die Nachverdichtung wird vielfach mit den Themen von Leerstandsmanagement, Innenentwicklung und organisierter Schrumpfung geführt.¹³³ Diese Themen sind zweifelsohne wichtig, aber geht es nicht vielmehr um die „gerechte Stadt“?¹³⁴ Müssen die Probleme des Bodenverbrauchs und der Wohnraumversorgung nicht zuerst aus den sogenannten Marktlogiken herausgelöst werden, um Konzepte für eine sinnvolle Innenbereichsverdichtung zu entwickeln? Was das für das Städtebaurecht und die Stadtplanung bedeutet, kann man mit Archimedes skizzieren: Als die Stadt Syrakus lichterloh brannte, saß er zu Hause und dachte nach. Zur Aufforderung der anderen Einwohner, zum Wassereimer zu greifen und beim Löschen mitzuhelfen, soll er gesagt haben: Wenn eine Stadt brennt, nützen keine Wassereimer, dann braucht man eine neue Theorie der Hydraulik.¹³⁵

¹³¹ Vgl. auch *Dürr*, in: Süddeutsche Zeitung v. Wochenende 26./27.4.2014, S. 54.

¹³² Vgl. zur Diskussion in den USA kurz *Perlman*, APuZ 20-21/2014, 52 (55).

¹³³ Ähnlich *Magel*, BayGT 2013, 444 (449); zu einem ganzheitlichen Ansatz *Gburek*, in: Immobilienwirtschaft 6/2013, 21 ff.

¹³⁴ Ausführlich *Grziwotz*, BayGT 2009, 400 ff.

¹³⁵ Zitiert nach *Rohrmoser*, Brauchen wir eine Kulturrevolution?, abrufbar im Internet unter <http://gfk-web.de/inhalt/vortraege/060630.html> (Stand: 7.7.2014).