

Bausteine für eine alt- und innenstadtorientierte Entwicklung Regensburgs

pro Regensburg e.V., Regensburg 2006
Im Reichen Winkel 9

Telefon 0941 – 63 180
Telefax 0941 – 68 631

www.pro-regensburg.de

Druck: bauerdruck, Regensburg

Inhalt

Detlef Marx Einführende Überlegungen zu notwendigen Zielen und Maßnahmen für die Regensburger Alt- und Innenstadt	5
Wünsche und Vorstellungen für die Regensburger Altstadt – Podiumsdiskussion und Statements	
Johann Bauer Perspektiven für die Regensburger City oder ihr Dilemma	11
Werner Chrobak Grundsätzliche denkmalpflegerische Erwägungen und Leitsätze	14
Robert Fischer Neue Bauformen beleben die Altstadt – familiengerechtes Wohnen erfordert mehr Aufenthaltsqualität für Kinder	15
Peter Morsbach Meine kleinen Wünsche für die Altstadt Regensburg	16
Josef Mühlbauer Regensburg ist ein guter Standort	18
Ullrich Volk Wünsche und Vorstellungen für die Regensburger Altstadt in 8 Thesen	20
Detlef Marx Einige Bemerkungen zur Diskussion nach den Statements	21
Gerrit Manssen Möglichkeiten und Grenzen der Innenstadtgestaltung durch das kommunale Baurecht	23
Reinhard Aehnelt Die Innenstadt als Wohnstandort – Demografischer Wandel und (Innen-) Stadtentwicklung	32
Stefan Holl Lebendige Innenstadt und Einzelhandel	42
Thomas Hauff Lebendige Innenstadt und Umweltstörungen: Lebensqualität für die Wohnbevölkerung versus "Eventkultur"	52
Hans-Henning von Winning Innenstadtorientierte Verkehrsentwicklung – Gedanken zur Situation in Regensburg	63
Christine Schimpfermann Die Regensburger Altstadt – Perspektiven einer vitalen Primadonna	73

Möglichkeiten und Grenzen der Innenstadtgestaltung durch das kommunale Baurecht

1. Einleitung
2. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte
 - a. Eigentumsrecht
 - b. Berufsfreiheit
 - c. Kommunales Selbstgestaltungsrecht
3. Bauleitplanung
 - a. Allgemeines
 - b. Schutz der Innenstadt durch Verkaufsbeschränkungen im Randbereich
 - c. Schutz der Innenstadt durch Innenstadtplanung
4. Weitere Satzungsermächtigung
 - a. Kommunale Gestaltungssatzungen
 - b. Straßenrechtliche Satzung
5. Stadtgestaltungsbeirat
6. Städtebauliche Verträge
 - a. Allgemeines
 - b. Städtebauliche Verträge
 - c. Vorhaben- und Erschließungsplan
7. Schlussbemerkung

1. Einleitung

Die Suche nach Bausteinen für eine innenstadtorientierte Stadtentwicklung Regensburgs führt notwendigerweise zur Überlegung, welche rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen das geltende Recht für eine Beeinflussung der Innenstadtentwicklung bereithält. Der Bitte, dies für ihre Veranstaltungsreihe zu tun, komme ich gerne nach. Dabei verstehe ich die Arbeitsteilung zwischen Planung, Planern und interessierten sowie betroffenen Bürgern einerseits und dem Juristen andererseits allerdings so, dass es nicht meine Aufgabe ist, der Frage nachzugehen, ob bestimmte Maßnahmen sinnvoll oder nicht sinnvoll sind. Zur Frage, ob und wo man eine Stadthalle bauen sollte und wie man die Altstadt sinnvoll an den ÖPNV anschließt, müssen aus wissenschaftlicher Sicht andere Stellung nehmen. Hierzu haben Juristen keine spezifische Kompetenz. Es kann im Folgenden deshalb nur um den Rahmen gehen, den das geltende Recht der Stadt Regensburg zur Verfügung stellt, um vor allem das „Juwel“ Innenstadt zu erhalten und zu entwickeln. Anders gesagt: Die Juristen sind für die Schläuche zuständig, nicht für den Wein, den man einfüllt.

Ich möchte die mir gestellte Aufgabe in drei Schritten bewältigen. Zunächst werde ich mich den verfassungsrechtlichen Fragen zuwenden. Welche grundrechtlichen Orientierungspunkte sind bei der Auslegung des einfachen Rechts zu beachten? Welche Rechtfertigungen für mögliche Grundrechtseingriffe hält das Verfassungsrecht bereit?

In einem zweiten Schritt soll es dann um die Auslotung von einseitigen Regulierungsmöglichkeiten der Stadt gehen. Hierbei werde ich ein besonderes Augenmerk auf die satzungsrechtlichen Möglichkeiten legen, und zwar mit einem Schwerpunkt bei den Instrumenten Bebauungsplan und Ortsbildsatzungen.

Nach ein paar kritischen Worten zum Regensburger Beirat für Stadtgestaltung werde ich in einem weiteren Schritt dann auf kooperative Gestaltungsmöglichkeiten eingehen, die im deutschen Recht in den letzten Jahrzehnten verstärkt eingeführt worden sind und von der Praxis auch verstärkt genutzt werden.

2. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

a. Eigentumsrecht

Ist es eigentlich ein Glück oder ein Unglück, eine Immobilie in der Innenstadt zu besitzen? Ein reales oder jedenfalls ein gefühltes? Schaut man sich die vielfältigen Regulierungen an, denen man als Eigentümer einer Innenstadtimmoblie ausgesetzt ist, so lässt sich diese Frage jedenfalls mit Recht

¹ Prof. Dr. Gerrit Manssen ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, an der Universität Regensburg.

stellen. Der § 903 des Bürgerlichen Gesetzbuchs enthält zwar in der eigentumsrechtlichen Position des 19. Jahrhunderts eine vergleichsweise großzügige Definition des absoluten Rechts des Eigentums.

§ 903. Befugnisse des Eigentümers. Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.

Grundsätzlich gilt diese weite Definition von Eigentümerbefugnissen auch im Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Der jahrzehntelange und bis heute ungebrochene Vormarsch des öffentlichen Rechts hat von dieser grundsätzlichen Freiheit jedenfalls bei Immobilien in städtebaulich relevanten Lagen wenig übrig gelassen. Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, kommunale Bebauungspläne, kommunale Gestaltungssatzungen, Denkmalschutzrecht oder straßenrechtliche Bestimmungen führen zu kaum zählbaren und auch qualitativ schwer zu gewichtenden Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse.

Das Verfassungsrecht hat dieser Entwicklung nur in sehr beschränktem Maße entgegengewirkt. Zwar enthält das Grundgesetz in Art. 14 eine Garantie des Eigentumsrechts. Hieraus wird grundsätzlich auch die sog. Baufreiheit abgeleitet, verstanden als das Recht, eine Immobilie nach eigenen Vorstellungen zu bebauen und baulich zu nutzen. Das Grundgesetz betont jedoch auch die verpflichtende Funktion des Eigentums und den Bezug auf das Allgemeinwohl.

Art. 14 GG (Eigentum, Erbrecht, Enteignung).

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Was sich konkret aus einer Verfassungsnorm ergibt, erschließt sich jedoch nur, wenn man die Rechtsprechung zur Interpretation heranzieht. Der dritten Gewalt wird man bescheinigen können, dass es die soziale Verpflichtung des Eigentums nie grundsätzlich in Frage gestellt und ihr im Zweifel den Vorrang vor privaten Eigentümerinteressen gegeben hat. Das Stichwort lautet insoweit „Situationsgebundenheit des Eigentums“. Damit wird ausgedrückt, dass sich eine Eigentumsposition an Grund und Boden in einer besonderen Lage befindet. Das wiederum ist bei Eigentumseinschränkungen zu berücksichtigen.

Was haben die Gerichte nun konkret zum Schutz des Eigentums beigetragen? Der Bundesgerichtshof als oberste Instanz in der ordentlichen Gerichtsbarkeit hat sich zwar seit den fünfziger Jahren bemüht, Eigentümer bei von der öffentlichen Gewalt auferlegten Sonderopfern zunächst unter direktem Rückgriff auf Art. 14 I GG Entschädigung zukommen zu lassen. Der Grundgedanke bestand darin, dass dann, wenn jemandem eine übermäßige Belastung auferlegt wird, eine Art „enteignender“ oder „enteignungsgleicher“ Eingriff vorliegt. Dies erinnert etwas an den früheren Grundsatz des „dulde und liquidiere“. Wenn man sich Belastungen durch die öffentliche Hand gefallen lassen musste, konnte man versuchen, bei den ordentlichen Gerichten und letztlich beim Bundesgerichtshof eine Entschädigung zu erhalten. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich zur Eigentumsgarantie in den ersten Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland wenig geäußert. Mit einem Paukenschlag hat es dann die entschädigungsfreundliche Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs im sogenannten Naßauskiesungsbeschluss von 1981 als nicht verfassungskonform gegeißelt, was den Schutz von Eigentümerinteressen jedenfalls unter dem Aspekt von Entschädigung nicht gefördert hat. Stattdessen wurde ein stärkerer Akzent auf den Vorrang des sogenannten Primärrechtsschutzes gelegt, wonach Eigentümer verpflichtet sind, zunächst zu versuchen, übermäßige Belastungen ihres Eigentums vor allem durch verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz abzuwehren. Eine wesentliche Hürde für die Verfolgung öffentlicher Interessen zu Lasten des privaten Eigentums ist damit nicht gesetzt worden. Der Bundesgerichtshof hat sich zwar das grundsätzliche Recht, Entschädigung bei

Sonderopfern für Eigentümer zu gewähren, nicht grundsätzlich nehmen lassen, er musste seine Rechtsprechung jedoch jedenfalls teilweise modifizieren, und zwar durchaus in einem Sinne, die gegen eine Ausweitung von Entschädigungspflicht sprach. Das Stichwort lautet: Vorrang des Primärrechtsschutzes, man soll also zunächst versuchen, Beschränkungen durch verwaltungsgerichtliche Klage abzuwehren. Die Verwaltungsgerichte haben allerdings traditionell viel Verständnis für Bedürfnisse der Verwaltung.

Das Verfassungsgericht hat sich nach dem Naßauskiesungsbeschluss knapp zwei Jahrzehnte mit der Eigentumsgarantie unter dem Aspekt zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmungen eher wenig befasst. Ich verrate kein Geheimnis, wenn ich sage, dass dies oft mit Person, Interessen und Aktivität bzw. Inaktivität des jeweiligen Senatsberichterstatters zu tun hat. In den letzten Jahren steigt die Aktivitätskurve wieder etwas, ohne dass es zu einer grundsätzlichen Neuorientierung gekommen wäre. So hat das Gericht beispielsweise keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, dass bei einer von einer Behörde angeordneten Sanierungspflicht für Altlasten die Sanierungskosten höher sind als der Verkehrswert des Grundstücks nach Sanierung; verfassungswidrig sei das nicht. Immerhin hat das Gericht im Jahr 1999 einmal eine Bestimmung des Denkmalschutzgesetzes in Rheinland-Pfalz für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 100, 226 ff.). Wenn ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer von einem Baudenkmal keinen vernünftigen Gebrauch machen und es praktisch auch nicht veräußern könne, werde die Privatnützigkeit vollständig beseitigt, es entstehe eine Rechtsposition, die den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdiene. Dann sei die Versagung einer Beseitigungsgenehmigung verfassungswidrig, wenn das Land nicht bereit sei, eine Enteignung durchzuführen. Es muss also schon ziemlich „dicke“ kommen, damit das Bundesverfassungsgericht Bestimmungen zur Beschränkung des Eigentums für verfassungswidrig hält. Im Grundsatz müssen Eigentümer, insbesondere von denkmalgeschützten Immobilien sich darauf einstellen, dass sie das zu „schlucken“ haben, was die Verwaltung von ihnen verlangt.

b. Berufsfreiheit

Etwas weniger Gestaltungsmöglichkeiten als das Eigentumsrecht bietet der öffentlichen Hand die Berufsfreiheit. Die entsprechende Norm des Art. 12 Abs. 1 GG lautet:

Art. 12 GG (Berufsfreiheit).

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

Relevant ist dies vor allem für Überlegungen zur Privilegierung von Innenstädten gegenüber Märkten auf der grünen Wiese. Hierzu ist in der Vergangenheit beispielsweise die Frage erörtert worden, ob es denn möglich wäre, die Ladenschlusszeiten in der Altstadt großzügiger zu fassen als bei Verbrauchermärkten vor der Stadt. Die Zulässigkeit solcher Differenzierungen ist jedoch fraglich. Die mit dem Ladenschluss verfolgten Interessen (vor allem Schutz von Arbeitnehmerrechten, – Einhaltung der Arbeitszeit –, des weiteren Schutz der Sonntagsruhe) bestehen unabhängig von der Lage von Gebäuden. Ladenschlussregelungen eignen sich deshalb wegen ihrer derzeit mit dem Ladenschlussgesetz verfolgten Zielsetzungen nicht für Altstadtprivilegierungen. Möglicherweise wird das Ladenschlussrecht Gegenstand der Föderalismusreform und geht in die Zuständigkeit der Länder über. Dann ist ein gewisser Paradigmenwechsel im Ladenschlussrecht nicht ausgeschlossen. Die Zukunft wird deshalb zeigen, ob es möglich werden soll, über Ladenschlussregelungen Innenstädte zu privilegieren.

Eine Differenzierung zwischen gewünschten und weniger gewünschten geschäftlichen Aktivitäten ist angesichts der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit ebenfalls problematisch. So kann das Ziel, „hochwertige“ Läden in der Innenstadt anzusiedeln, nur mit erheblichem grundrechtlichem Begründungsaufwand verfolgt werden. Der Verkauf von Designermode hat grundrechtlich keinen höheren Schutzgehalt als der Verkauf von chinesischen Billigtextilien. Pauschale Differenzierungen wären sowohl Verstöße gegen die Berufsfreiheit als auch gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Wenn man bestimmte berufliche Aktivitäten mit Mitteln des Baurechts unterbinden will, dann muss man insoweit an negative Sekundärfolgen anknüpfen (Lärmentwicklung, Beeinträchtigung der verbrauchernahen Versorgung, touristische Belange, etc.). Hierauf wird im Folgenden noch näher einzugehen sein.

c. Kommunales Selbstgestaltungsrecht

Zu den verfassungsrechtlichen Überlegungen gehört allerdings nicht nur ein Blick auf grundrechtliche Positionen, die einer städtebaulichen Planung eventuell entgegenstehen. In Gestalt der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten kommunalen Planungshoheit enthält das Grundgesetz eine Norm, aus der heraus sich Beschränkungen legitimieren lassen.

Art. 28 (Landesverfassungen, kommunale Selbstverwaltung).

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung war zwar ursprünglich eher als eine Gewährleistung kommunaler Entscheidungsfreiräume gegenüber staatlicher Ingerenz konzipiert. Aktivierung zur Verfolgung eigener Angelegenheiten statt zentralistischen staatlichen Dirigismus. Die Vorschrift hat sich jedoch im Laufe der Jahrzehnte auch zu einer materiellen Legitimationsgrundlage für kommunale Planungen entwickelt. Man spricht insofern von einer Art kommunalem Selbstgestaltungsrecht. Planungsabsichten und Planungsmöglichkeiten der Kommunen dürfen nicht übermäßig beschnitten werden. Bestimmte Planungen lassen sich zudem dadurch rechtfertigen, dass sie auf kommunaler Ebene mehrheitlich gewollt sind.

Übertragen auf den Innenstadtschutz bedeutet dies: Ein bestimmtes Konzept, das der Stadtrat für die Innenstadt verfolgt, hat in gewissem Maße rechtfertigende Wirkung für Grundrechtsbeschränkungen. Ein Beweis, ob nun eine solche oder eine andere Planung für das Gemeinwesen günstiger ist, braucht insoweit nicht angetreten zu werden, und ist im Regelfall auch nicht führbar. Damit verschiebt sich die grundrechtliche Diskussion weitgehend auf die Frage, ob die den Privaten auferlegten Belastungen im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips zumutbar sind. Dies hängt dann stark von der Plausibilität der für eine bestimmte Planung angeführten Gründe ab.

3. Bauleitplanung

a. Allgemeines

Zentrales Gestaltungselement für die Kommunen zur Regelung des Baugeschehens ist der Bebauungsplan. Er enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die „städtebauliche Ordnung“ (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Er bildet die Grundlage für den Baurechtsvollzug (§ 8 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Die Grundkonzeption des Baugesetzbuchs ist insofern seit dem erstmaligen Erlass des Bundesbaugesetzes 1960 weitgehend unverändert. Bauleitplanung ist Angebotsplanung. Für das baurechtliche Geschehen wird ein Rahmen gesetzt, ob er von den privaten Grundstückseigentümern genutzt wird oder nicht, ist vorbehaltlich weiterer Maßnahmen wie den im Baugesetzbuch vorgesehenen Baugesboten zunächst einmal Sache der privaten Grundstückseigentümer.

Auch eine zweite seit Jahrzehnten beibehaltene Grundentscheidung des Gesetzgebers begrenzt die mögliche Einflussnahme auf das reale Baugeschehen. Der Katalog des § 9 BauGB über zulässige Festsetzungen ist im Grundsatz abschließend. Der Festsetzungskatalog wurde zwar im Laufe der Zeit differenziert und verfeinert. Gleichwohl besteht nach wie vor eine klare Grenze für die zulässige Regulierung. Was im Katalog des § 9 BauGB nicht vorgesehen ist, kann auch nicht Inhalt eines Bebauungsplanes werden.

Eine wesentliche Ergänzung erhält das BauGB durch die Bestimmungen der Baunutzungsverordnung (BauNVO), die ebenfalls im Laufe der Zeit vielfach differenziert und erweitert worden sind. So können die allgemeinen Bestimmungen über die Zulässigkeit von Vorhaben nach der Baunutzungsverordnung differenziert werden (§ 1 Abs. 5 BauNVO). Auch ist es möglich, in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen nur einzelne oder mehrere der in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen zuzulassen, bestimmte allgemein zulässige Nutzungen nicht zuzulassen oder nur als Ausnahme zuzulassen usw. (zu den Einzelheiten § 1 Abs. 7 ff. BauNVO). Voraussetzungen sind jedoch stets besondere „städtebauliche“ Gründe, ein Begriff, der sich vor dem Hintergrund des schon erwähnten gemeindlichen Selbstgestaltungsrechts jedoch weit dehnen lässt.

Wenn die Stadt ein überzeugendes Innenstadtkonzept hat, lassen sich daraus auch städtebauliche Gründe ableiten.

b. Schutz der Innenstadt durch Verkaufsbeschränkungen im Randbereich

Worin bestehen nun konkrete Einsatzmöglichkeiten für die Bauleitplanung zur Entwicklung der Innenstadt? Zunächst kann man daran denken, die Innenstädte dadurch zu schützen, dass der Abfluss von Kaufkraft in Einkaufszentren oder großflächige Einzelhandelsbetriebe in der Peripherie unterbunden wird. Hierzu leistet zunächst die Baunutzungsverordnung bereits unmittelbare Schützenhilfe. Gemäß § 11 Abs. 3 sind Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Kerngebiete sind in der Regel die Innenstadtbereiche selber. Damit hängt es im Wesentlichen vom planerischen Wollen und Tun der Gemeinde ab, welche Konkurrenz man der Innenstadt auf der grünen Wiese macht.

Teilweise ist in den Innenstädten in der Vergangenheit Konkurrenz dadurch erwachsen, dass im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB weitere Einzelhandelsbetriebe entstanden sind. Die Grundkonzeption dieser Vorschrift besteht darin, dass Vorhaben dann zulässig sind, wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Wenn also in einem bestimmten Gebiet bereits Einzelhandelsbetriebe vorhanden sind, können neue genehmigt werden. Der Gesetzgeber hat hierauf allerdings im Jahr 2004 durch die neue Vorschrift des § 34 Abs. 3 BauGB reagiert. Von Innenbereichsvorhaben dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde zu erwarten sein. Soweit es also zu einem relevanten Kaufkraftverlust käme, könnte ein Antrag auf eine Baugenehmigung abgelehnt werden.

Eine weitere offene Flanke waren bisher die Nachbargemeinden. Entsprechende Diskussionen sind auch aus dem Regensburger Raum bekannt. Wie kann sich ein Oberzentrum wie Regensburg dagegen wehren, dass kleinere Nachbargemeinden mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben eine Verödung der Regensburger Innenstadt herbeiführen? Auch hier haben Gesetzesänderungen aus dem Jahr 2004 jedenfalls teilweise Besserung gebracht. Das BauGB enthält mittlerweile eine Bestimmung, wonach sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auch Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen können (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Es hängt damit von den Zielen der Raumordnung und von der Definition der Funktion des Oberzentrums ab, dass die Stadt Regensburg sich gegen solche Entwicklungen im interkommunalen Abstimmungsbereich und gegebenenfalls auch vor dem Verwaltungsgerichtshof wehren kann.

Die Rechtsprechung lässt mittlerweile auch ansonsten erstaunlich weite bebauungsplanmäßige Regelungen zum Schutz der Innenstädte zu. So haben das OVG Nordrhein-Westfalen und das OVG Niedersachsen im Jahr 2004 interessante Entscheidungen zu diesem Bereich getroffen (Baurechtssammlung Band 67, Nr. 12 und Nr. 13). So wurde es unter Berufung auf die Abwägungsvorgaben des BauGB zum Schutz der Lebensqualität und des gesellschaftlichen Lebens so wie unter Hinweis auf die Regelungen der Baunutzungsverordnung zugelassen, dass in bestimmten Gewerbe- und Industriegebieten Einzelhandel mit einem zentrumsrelevanten Sortiment wie Lebensmittel, Drogerie, Parfümerien, Reinigungsartikel, Schmuck, Optik, Foto, Lampen, Elektro, Stoffe, Haustextilien und Dekoartikel ausgeschlossen wird. **„Zentrenschädlichkeit“ ist ein mittlerweile als legitim anerkannter städtebaulicher Belang.**

Voraussetzungen für solche Festsetzungen ist aber stets eine ordnungsgemäße Abwägung. Eine eventuelle Verödung des Zentrums kann nicht pauschal behauptet werden. Die Pflicht zur Abwägung privater Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB gilt auch zu Gunsten von Gewerbetreibenden außerhalb der Innenstädte. Es muss deshalb ermittelt und nachgewiesen werden, wie das Verhältnis von Verkaufsflächen sowie die Kaufkraftverteilung sich darstellt. Auch muss man das Bestimmtheitsgebot beachten. So ist etwa ein Begriff wie „innenstadtbedeutsames Sortiment“ als Festsetzung im Bebauungsplan nicht hinreichend konkretisierungsfähig (OVG Nordrhein-Westfalen, Baurechtssammlung Band 66, Nr. 39) und deshalb rechtswidrig.

c. Schutz der Innenstadt durch Innenstadtplanung

Eine vernünftige Innenstadtentwicklung tritt allerdings nicht von alleine ein, wenn die weitere Entstehung von Einkaufsmöglichkeiten auf der grünen Wiese verhindert wird. Auch in den Städten gibt es einen möglicherweise städtebaulich unerwünschten Verdrängungswettbewerb, dem planerisch entgegengesteuert werden muss. Der Grundgedanke ist insofern immer der gleiche. Mit bestimmten Betrieben lassen sich besonders hohe Gewinnmargen erzielen, die es erlauben, höhere Mieten zu zahlen, was wiederum zu einem Verdrängungseffekt für andere Gewerbetreibende führt. Dies ist aus dem „Kampf gegen Spielhallen“ aus dem Anfang der 90er Jahre bereits bekannt. Hier haben Rechtsprechung und Ordnungsgeber Hand in Hand dafür gesorgt, den Gemeinden Regulierungsmöglichkeiten an die Hand zu geben, um eine unerwünschte Ausweitung solcher Betriebe zu vermeiden. Vergnügungsstätten werden grundsätzlich in Kerngebiete verwiesen (vgl. § 4 a Abs. 3 Nr. 2 und § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO). § 1 Abs. 5 BauNVO ermöglicht dann, Vergnügungsstätten auch in diesen Gebieten für unzulässig bzw. nur für ausnahmsweise zulässig zu bestimmen.

Auf dem städtebaulichen „Index“ stehen insoweit aber nicht nur Spielhallen. Überregional aufgestellte Ketten verdrängen zunehmend etablierte und für die Kommunen identitätsstiftende Läden. Zitiert werden kann insofern eine Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs. Hierzu findet sich folgender nicht amtlicher Leitsatz:

„Es ist nicht abwägungsfehlerhaft, Teile des Stadtzentrums dem Facheinzelhandel mit diversifiziertem Angebot- und Branchenmix (z. B. Apotheken, Optikerfachgeschäfte, aber auch z. B. Buchhandel in SB-Form) vorzubehalten und beispielsweise vor einer Ansammlung von Filialen über örtliche Drogerieketten u. ä. zu schützen, welche im Wettbewerb zur Zahlung hoher Ladenmieten bereit und in der Lage sind, bekanntermaßen aber in der Häufung ihrer Geschäfte nicht zur Bereicherung der Innenstädte beitragen.“

Der Gerichtshof hat also viel Verständnis für die Versuche der Planer, die Ansiedlung von „Schlecker“-Läden in den Innenstädten zu begrenzen.

Wichtig ist dabei erneut, dass die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots eingehalten werden. Hinzu kommt, dass nur solche Nutzungen nach der insofern einschlägigen Vorschrift des § 1 Abs. 9 BauNVO ausgeschlossen werden können, die sich hinreichend abstrakt umschreiben lassen und trotzdem bestimmt sind. Dies ist dann der Fall, wenn sie in der sozialen und ökonomischen Realität vorkommen. Die Gemeinde kann also nicht bestimmte neue Verkaufsformen oder Mischformen erfinden und festsetzen (Bundesverwaltungsgericht, Baurechtssammlung Band 60, Nr. 29). Hier besteht also eine deutliche Trennlinie zwischen dem staatlichen und dem gesellschaftlichen Bereich.

Im Übrigen können mit Bebauungsplänen aber jegliche weitere sinnvolle Einflüsse auf die Innenstadtentwicklung vorgenommen werden. Ein Problem auch angesichts der Überalterung und Versingelung unserer Bevölkerung ist sicherlich, Wohnraum für Familien zur Verfügung zu stellen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB lässt es zu, die höchst zulässige Zahl von Wohnungen in Wohngebäuden festzusetzen. Die Planer haben insofern viele Gestaltungsmöglichkeiten. Die zulässige Zahl von Wohnungen kann im Verhältnis zur Grundstücksfläche oder eben auch absolut festgelegt werden. Für Kerngebiete sieht die Baunutzungsverordnung in § 7 Abs. 4 vor, dass oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sein können oder in Gebäuden eine bestimmte Anzahl der zulässigen Geschossfläche oder eine bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden sind.

Auch die Verwirklichung einer Stadthalle (ein gerade für die Altstadt von Regensburg zentrales Projekt) würde sicher nicht am Bauplanungsrecht scheitern. Für welchen Standort und welche Dimensionen man sich im Ergebnis auch entscheiden mag, soweit die entsprechenden Belange, die für und gegen das Vorhaben sprechen, ermittelt und abgewogen worden sind, lässt sich jede vernünftige auch innenstadtnahe Variante realisieren.

4. Weitere Satzungsermächtigung

a. Kommunale Gestaltungssatzungen

Neben dem eigentlichen Bauplanungsrecht kennt auch das Bauordnungsrecht Satzungsermächtigungen, mit denen die Innenstadtentwicklung gesteuert werden kann. Die Rechtsgrundlage für solche sogenannten örtlichen Bauvorschriften befindet sich in Art. 91 der Bayerischen Bauordnung. Verfahrensrechtlich können solche Bauvorschriften in den Bebauungsplan aufgenommen werden (§ 9 Abs. 4 BauGB); denkbar ist es jedoch auch, selbständige Baugestaltungssatzungen zu erlassen.

Diese örtlichen Bauvorschriften haben einen praktisch kaum zu überschätzenden Wert für eine optisch ansprechende Innenstadtgestaltung. Durch sie wird der abschließende Katalog des § 9 BauGB insofern ergänzt, als dass der Planer die Möglichkeit erhält, Festsetzungen für optisch relevante Merkmale zu treffen, die mit den Mitteln des Bauplanungsrechts nicht getroffen werden können. Hierzu gehören etwa Festsetzungen über die Farbgestaltung, über die Unterteilung von Fenstern, über Dachgauben, Einfriedungen und nicht zuletzt die Beschränkung von Werbeanlagen.

Solche örtlichen Bauvorschriften wurden ursprünglich vor allem als ein Mittel zur Gefahrenabwehr verstanden. Das bauordnungsrechtliche Verunstaltungsverbot wurde – so die ursprüngliche Konzeption – durch solche Vorschriften ergänzt. Die Rechtsprechung hat ja bekanntermaßen das general-klauselartige Verunstaltungsverbot selbst in seinem Anwendungsbereich erheblich reduziert. So liegt eine Verunstaltung nur dann vor, wenn das ästhetische Empfinden eines gebildeten Durchschnittsbetrachters nicht nur beeinträchtigt, sondern verletzt wird. Eine von meinem akademischen Lehrer *Udo Steiner* geprägte Formel erklärt sich den Studenten folgendermaßen: Hingehen, Anschauen, Umfallen. Dieser Minimalschutz bedurfte naturgemäß der satzungsmäßigen Anreicherung und Konkretisierung.

Mittlerweile ist man allerdings auch hierüber hinausgegangen. Das, was örtliche Bauvorschriften vorschreiben, braucht längst nicht mehr nur das Verunstaltungsverbot der Bauordnung konkretisieren. Die Gemeinden haben vielmehr ein Instrument an die Hand bekommen, ihre eigenen Vorstellungen hinsichtlich des Stadtbildes durchzusetzen. Es obliegt damit der Mehrheitsentscheidung in den zuständigen Gremien, ob die Stadt eher mehr oder eher weniger Werbeanlagen, eher viel oder tendenziell keine Leuchtreklame möchte. Auch insoweit gelten aber die Anforderungen des Abwägungsgebotes, denn die privaten Eigentümerinteressen verlangen Beachtung. Insoweit hilft erneut ein geschlossenes und überzeugendes Konzept. Große Angst vor den Verwaltungsgerichten braucht man allerdings nicht zu haben. Diese haben keinen Ehrgeiz entwickelt, bei optisch ästhetischen Fragen den Gemeinden übermäßige rechtliche Fesseln anzulegen.

b. Straßenrechtliche Satzung

Für die Innenstadtentwicklung wichtig sind allerdings nicht nur baurechtliche Satzungen, sondern auch Regelungen auf Grund des Straßenrechts. Dem aufmerksamen Leser der Mittelbayerischen Zeitung fallen insofern schnell Beispiele ein, z. B. die Frage von Verkaufs- oder Werbestränden im öffentlichen Straßenraum. Hierbei handelt es sich straßenrechtlich gesprochen im Regelfall um Sondernutzungen. Wie viele Postkartenstände oder Werbestrände die Stadt auf ihren Straßen stehen möchte, kann sie im Rahmen des Straßenrechts allerdings noch freier entscheiden als beim Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. Einen Anspruch auf das Aufstellen von Verkaufsanlagen oder Werbeträgern haben Geschäfte nur dann, wenn dies dem rechtlich geschützten Anliegergebrauch zuzuordnen wäre. Die Rechtsprechung beschränkt Ansprüche des Anliegers hinsichtlich der Nutzung öffentlichen Straßenraums auf einen „Kernbereich“. Die Nutzung der Straße muss vernünftigerweise und ohne weitere Abwägungen geboten sein, und das ist die kommerzielle Nutzung von Straßenraum im Regelfall nicht. Damit liegt die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im Ermessen der Stadt und die Stadt kann dieses Ermessen durch entsprechende Satzungen auf Grund des bayerischen Straßen- und Wegegesetzes lenken.

5. Stadtgestaltungsbeirat

Stadtgestaltung hat in Regensburg einen hohen Stellenwert. Besonderer Ausdruck hierfür ist die vor einigen Jahren erfolgte Schaffung eines Stadtgestaltungsbeirats, besetzt mit hochrangigen externen

Planern und Architekten. Während ich nach meinen bisherigen Ausführungen die Grundlinie verfolgen konnte, dass das meiste von dem, was wünschenswert ist, rechtlich auch umsetzbar ist, gilt für den Stadtgestaltungsbeirat etwas anderes. Die Ergebnisse, die dieser Stadtgestaltungsbeirat hervorgerufen hat, sind nach meiner Wahrnehmung in der „Szene“ durchaus akzeptiert. Rechtlich ist dieses Gremium jedoch in hohem Maße zweifelhaft. Es fehlt eine gesetzliche Legitimation in der Bauordnung oder der Gemeindeordnung. Es ist rechtlich nicht zulässig, dass der Oberbürgermeister und seine Verwaltung die Beantwortung von genehmigungsrelevanten Fragestellungen auf ein solches Gremium abschieben. Gegenüber den Bauherren funktioniert der Gestaltungsbeirat letztlich im Wege von „Erpressung“. Es ist angezeigt, sich als Bauherr den Vorschlägen zu fügen, um keine Ablehnung des Bauantrages zu riskieren. Dabei ist die Gefahr durchaus real, dass der Stadtgestaltungsbeirat auch baurechtlich zulässigen Vorhaben seine Zustimmung verweigert und Änderungen verlangt. Dann kommt es jedoch zu einem rechtswidrigen Eigentumseingriff. Dass dieses Gremium funktionieren kann wie es funktioniert, liegt an einer Schwachstelle unseres Rechtsstaates. Der Versuch, im Wege verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes eine Baugenehmigung zu erstreiten, ist mühsam, um nicht zu sagen aussichtslos. Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren helfen die Verwaltungsgerichte im Regelfall nicht, um keine Vorwegnahme der Hauptsache vorzunehmen. Hauptsacheverfahren dauern lange, vor dem Erlass von Verpflichtungsurteilen schrecken die Verwaltungsgerichte bei komplizierten Rechtsfragen gerne zurück; sie begeben sich lieber in den Bereich des Verbescheidungsurteils, mit dem sie die Verwaltung zur nochmaligen Prüfung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts verpflichten. Solche „Siege“ führen für den Bauherren im Regelfall zu juristischen Ehrenrunden, die ihn dem Ziel der Errichtung und wirtschaftlichen Nutzung des geplanten Gebäudes nur unwesentlich näher bringen. Es besteht daher die Gefahr, dass das, was der Stadtgestaltungsbeirat macht, in manchen Fällen auf eine im Grundsatz nicht hinnehmbare Willkür hinausläuft, ein Ergebnis, dass auch bei einer im letzten Jahr bei mir entstandenen Promotion bestätigt wird (vgl. *André Zorger, Der Stadtgestaltungsbeirat der Stadt Regensburg, Dissertation Regensburg 2005*).

6. Städtebauliche Verträge

a. Allgemeines

Eine sinnvolle Stadtentwicklung lässt sich heute nicht mehr rein hoheitlich dirigieren. Seit Jahrzehnten sind informale und konsensuale Handlungsformen auf dem Vormarsch. Das BauGB hält zwar nach wie vor daran fest, dass ein Anspruch auf eine bestimmte Bauleitplanung durch Vertrag nicht begründet werden kann.

§ 1 Abs. 3 BauGB

Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

Dass im Vorfeld jedoch Absprachen getroffen werden und im Sinne einer sinnvollen städtebaulichen Entwicklung auch getroffen werden müssen, ist seit der berühmten Floatglas-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus den 70er Jahren jedoch planungsrechtliches Allgemeingut. Der Gesetzgeber hat mittlerweile ebenfalls reagiert und in §§ 11 und 12 BauGB Regelungen für städtebauliche Verträge vorgesehen.

b. Städtebauliche Verträge

Den mir von „pro Regensburg“ zugesandten Unterlagen habe ich entnommen, dass die Stadt Regensburg im Zuge des Baus des Einkaufszentrums Arcaden mit den Altstadtkaufleuten einen städtebaulichen Vertrag dahingehend geschlossen hat, der Ansiedlung weiterer großflächiger Betriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO entgegen zu wirken. Ein solcher Vertrag ist rechtlich nicht unproblematisch, bei verfahrensrechtlicher Absicherung durch eine Beteiligung des Stadtrates jedoch aus meiner Sicht rechtlich zulässig. Es geht nicht um eine bestimmte Bauleitplanung, sondern um die Unterlassung einer solchen, falls man die zitierte Formulierung überhaupt als rechtliche Verpflichtung verstehen will. Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 3 BauGB aufzustellen, sobald und soweit es für die

städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Dies entscheidet sich weitgehend auf Grund der gemeindlichen Planungskonzeption. Diese wiederum braucht nicht in den Formen des BauGB durchgeführt zu werden, sie kann deshalb auch durch einen städtebaulichen Vertrag niedergeschrieben und gelenkt werden.

c. Vorhaben- und Erschließungsplan

Ein Verfahren eigener Art beinhaltet § 12 BauGB über den sogenannten Vorhaben- und Erschließungsplan. Die Vorschrift ist vor dem Hintergrund des Bemühens des Gesetzgebers entstanden, eine Beschleunigung von Planvorhaben und auch eine gewisse Entlastung der planenden Gemeinden zu ermöglichen. Auf Grund eines von einem Investor aufgestellten Planes wird ein städtebaulicher Vertrag geschlossen, in dem sich der Investor zur Durchführung des Vorhabens nach Vorliegen der baurechtlichen Voraussetzungen verpflichtet. Die grundsätzliche planerische Autonomie der Gemeinde bleibt erhalten. Der private Vertragspartner bekommt keinen Anspruch auf den Erlass eines bestimmten Bebauungsplans, ist aber seinerseits zur Durchführung des Vorhabens verpflichtet.

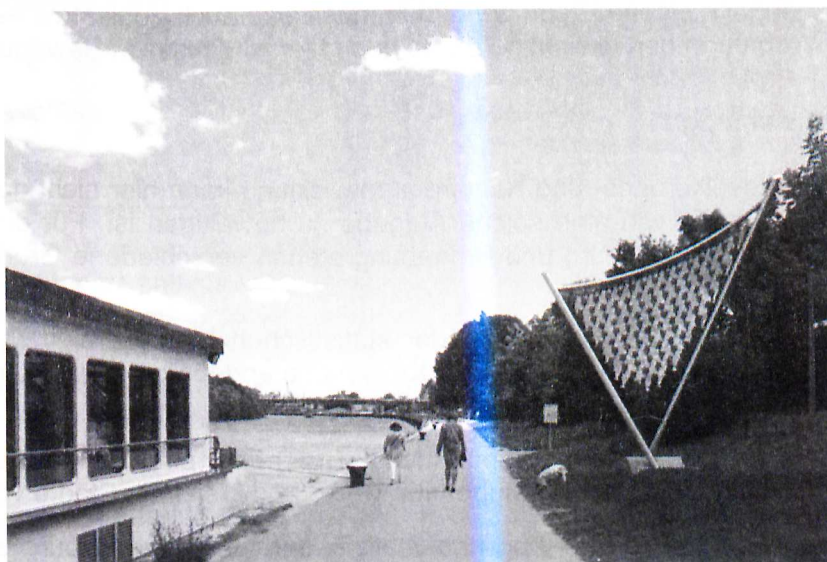
Solche Vorhaben- und Erschließungspläne ermöglichen vor allem auch eine Flexibilisierung des Planungsgeschehens. Vor allem besteht keine Bindung an den am Anfang bereits zitierten § 9 BauGB, die dort enthaltenen Festsetzungsmöglichkeiten. Es lassen sich deshalb auf diese Weise Festlegungen im Sinne einer gewünschten Innenstadtbereichsentwicklung treffen, die über das hinausgehen, was mit klassischer Angebotsplanung erreicht werden kann.

7. Schlussbemerkung

Meine Überlegungen können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Das deutsche Baurecht bietet den Kommunen vielfältige planerische Möglichkeiten zur hoheitlichen Regulierung der Innenstadtentwicklung.
- Grundrechtlich geschützte Interessen von Eigentümern und Gewerbetreibenden können in den Hintergrund treten, wenn die Gemeinde über ein hinreichend schlüssiges Konzept für die Innenstadtentwicklung verfügt.
- Vorsicht ist allerdings geboten, wenn es um die institutionalisierte Schaffung von neuen Gremien wie dem Regensburger Stadtgestaltungsbeirat geht.

Bei einem konsensualen Vorgehen bei der Stadtentwicklung öffnet das mittlerweile geltende Baurecht viele Türen.



Regensburger Kulturmeile

(Foto: Peter Ferstl, Stadt Regensburg)