

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 21

(21)

Städteerneuerung und Eigentumsordnung

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
vom 25. bis 27. September 1963



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Städteerneuerung und Eigentumsordnung in der Bundesrepublik Deutschland*

Von Friedrich Halstenberg

Herr Minister Lücke, der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, wie auch sein Staatssekretär Professor Dr. Ernst, an dessen Stelle ich zu sprechen die Ehre habe, lassen Ihnen durch mich ihre Grüße übermitteln. Beide haben den Plan dieser verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung zum Thema Stadterneuerung und Eigentumsordnung aufrichtig begrüßt und die Verwirklichung dieses Vorhabens gern gefördert.

Das Thema der Tagung ist für die Bundesrepublik aktuell. Der Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes, in dem wichtige Fragen der Stadt- und Dorferneuerung geregelt werden, wird gegenwärtig im Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung bearbeitet. Zu der Notwendigkeit, ein solches Gesetz noch in dieser Legislaturperiode zu erreichen, hat sich die Bundesregierung in ihrer Regierungserklärung ausdrücklich bekannt.

Nutzen der Rechtsvergleichung; Voraussetzungen

Bei den Vorüberlegungen zur Gestaltung des Städtebauförderungsgesetzes sind ausländische Regelungen und Erfahrungen, soweit die Informationen reichten, berücksichtigt und ausgewertet worden. Die Grundlage dazu bildete eine rechtsvergleichende Sammlung und Auswertung der ausländischen Gesetzestexte.

Bei dieser Arbeit hat sich wiederum eine Beobachtung bestätigt, die der vergleichenden Rechtswissenschaft längst geläufig ist. Man entdeckt, freudig überrascht, eine Vorschrift, deren Übernahme die gesuchte Lösung des Problems darzustellen scheint. Solch vordergründig schnelle Entdeckerfreude währt meist nicht lange. Bei der sorgfältigen Überprüfung wird sich erst offenbaren, ob die Übernahme einer Vorschrift aus dem fremden in das eigene Recht überhaupt möglich

* Das Referat ist für die Veröffentlichung überarbeitet und ergänzt worden. Ein Schrifttumsverzeichnis befindet sich im Anhang II, S. 262 ff.

und erfolgsversprechend ist. Solche Prüfung setzt vor allem die Kenntnis des fremden Rechtssystems voraus, in das die einzelne Norm eingebettet ist. Ein typisches Beispiel dafür bietet das wegen seiner Wirksamkeit in Deutschland viel gerühmte englische Planungsrecht. Seine isolierte Übertragung in das deutsche Verwaltungsrecht hätte wenig Nutzen; denn die Effizienz des englischen Planungsrechtes ergibt sich zum entscheidenden Teil aus Normen außerhalb des Planungsrechtes, z. B. des dortigen Kommunalverfassungsrechtes, des Kommunalsteuerrechtes und des Kommunalfinanzsystems. Will man die Übertragbarkeit einer Norm fremden Rechtes bewerten, so muß man alle mitwirkenden benachbarten Normen in die Überlegung einbeziehen. Wer verfügt schon über solch subtile Kenntnis fremder Rechtssysteme und ist zugleich im speziellen Rechtsbereich so beheimatet, daß er diese Aufgabe in der Studierstube lösen könnte? Da hilft nur die unmittelbare Begegnung der Männer vom Fach, wie diese Arbeitstagung sie zuwege bringen wird. Referate und Aussprachen werden dazu, wie wir hoffen, den Blick hinter die Rechtsfassade öffnen. Damit meine ich das: eine nur aus dem Gesetzeswortlaut entnommene Norm zeigt — zumal dem fremden Leser — oft nicht den wahren Inhalt. Jedenfalls für die gegenwärtige Gesetzgebung gilt, daß nicht selten politische Wunschorstellungen zu euphorischen Formeln verleiten, deren Rechtsgehalt in der Praxis auf ein Minimum der genährten Erwartungen zusammenschrumpft, und andererseits sind die kasuistischen Detailregelungen bekannt, deren Motiv manchmal in dem Mißtrauen gegen Exekutive und Jurisdiktion liegt, manchmal aber auch aus wenigen in der Sache nicht bedeutenden aktuellen Anlässen herrühren. Aber eben diese Motive und Begleitumstände kann man aus der Ferne des ausländischen Betrachters aus dem Gesetzeswortlaut, den man dazu noch übersetzt vor sich sieht, nicht erkennen. Wir haben Anlaß zu der Hoffnung, daß auch in diesem Punkt die persönliche Begegnung im Rahmen dieser Arbeitstagung die Erkenntnismöglichkeiten erhöht und damit im ganzen zu einem nützlichen und fruchtbaren Erfahrungsaustausch führt, der die bevorstehende deutsche Städtebauförderungs- und Sanierungsgesetzgebungsarbeit gewiß befruchten wird.

Dieses Einleitungsreferat soll über die grundsätzliche Einführung hinaus zugleich den deutschen Beitrag darstellen und die deutsche Rechtssituation mit derjenigen der hier zu Worte kommenden Nachbarländer vergleichbar machen.

Gleichwertigkeit der Stadt- und Dorferneuerung

Obleich das Veranstaltungsthema allein die „Städteerneuerung“ bezeichnet, möchte ich mich darauf nicht beschränken, sondern mit

deutlicher Betonung neben der Stadterneuerung auch die Dorferneuerung in meine Darstellung einbeziehen. Stadt- und Dorferneuerung sind nicht nur sachlich gleichwertige, sondern auch in ihrem Gewicht durchaus vergleichbare Aufgaben. Sie hängen auch, wie noch darzustellen sein wird, in enger ursächlicher Verknüpfung miteinander zusammen. Die in den großen Städten und in den kleinen Dörfern so ganz unterschiedlichen Krankheitssymptome geben allerdings auf den ersten Blick sehr wenig zu erkennen, wie stark sie in den Entstehungsursachen und in den Möglichkeiten ihrer Behebung miteinander verbunden sind.

Soweit die rein baulichen Mängel, die Überalterung des Bestandes und die verbreitet unterbliebenen Modernisierungen den Sanierungstatbestand darstellen, sind in Stadt und Land die jahrzehntelange Wohnungsnot, die dadurch veranlaßte Wohnungszwangswirtschaft und die Althausmietenpolitik, also die Ausscheidung oder Beschränkung der marktwirtschaftlichen Antriebskräfte, als in Stadt und Land gleichartige Ursachen anzusprechen.

Der im Vollzug befindliche gesetzlich geregelte Übergang zur Überführung der Wohnungswirtschaft in die Marktwirtschaft stellt damit zugleich auch einen Beitrag zur Lösung der Sanierungs- und Modernisierungsfrage dar, kann aber gleichwohl den Staat nicht aus seiner Verpflichtung entlassen, trotz grundsätzlicher Anerkennung individueller Verantwortung dem Althausbesitz bei der Durchführung der Sanierung und Modernisierung angemessene Hilfen zu gewähren.

Umfang und Arten der Sanierung

Über die Größenordnung der in Stadt und Land zu sanierenden Einzelobjekte vermittelt uns eine repräsentative Untersuchung, die von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung durchgeführt worden ist, eine ungefähre Vorstellung. Die vorliegenden Ergebnisse sind im Jahre 1962 im Jahresbericht dieses Ministeriums wie folgt zusammengefaßt worden:

Vom normalen derzeitigen Wohnungsbestand des Bundesgebietes (ohne Berlin und Saarland) mit 15,5 Millionen Wohnungen sind rund 5,7 vH, d. h. etwa 900 000 Wohnungen, zum Bewohnen ungeeignet und müssen abgebrochen werden. Diese Wohnungen weisen eine derartige Zahl von Sanierungsmerkmalen auf, daß ein Umbau nicht mehr wirtschaftlich vertretbar ist.

Weiterhin sind rund 23 vH, also etwa 3,5 Millionen Wohnungen, sanierungsbedürftig. Diese Wohnungen weisen in der Regel mehrere schwerwiegende Mängel auf, deren Beseitigung zum Teil umfangreiche bauliche Investitionen am Haus oder in der Wohnung erfordern.

Die dritte Gruppe des Wohnungsbestandes, das sind rund 22 vH, etwa 3,4 Millionen Wohnungen, ist verbesserungs- und modernisierungsbedürftig. Die Wohnungen in dieser Gruppe sind im allgemeinen durch wirtschaftlich tragbare, meist kleinere bauliche Maßnahmen verbesserungsfähig.

Von dem Gesamtwohnungsbestand von 15,5 Millionen sind also nur rund 49 vH, d. h. etwa 7,6 Millionen, Neubauwohnungen und nicht verbesserungsbedürftige Altbauwohnungen.

In diesen Werten sind noch nicht die Sanierungsobjekte enthalten, die sich aus städtebaulichen und strukturellen Aufgaben ergeben. Den erwähnten Einzelobjektsanierungen steht die Aufgabe der Flächensanierung gegenüber. Hier handelt es sich um solche Erneuerungsmaßnahmen, die ausgelöst werden durch: übermäßige bauliche Ausnutzung, unzuträgliche Vermischung von Wohnungen und Arbeitsstätten, Beeinträchtigungen durch Geräusche, Erschütterungen, Staub, Rauch, Abgase, Gerüche, Abwässer, Ablagerungen, durch die unzulängliche Ausstattung des Baugebietes mit Freiflächen, mit Spiel-, Sport-, Erholungs- und Grünflächen, mit Anlagen des Gemeinbedarfs und Gemeinschaftsanlagen sowie die unbefriedigende versorgungs- und verkehrsmäßige Erschließung des Gebietes. Über das Ausmaß dieser Sanierungsaufgaben stehen weder Berechnungen noch hinreichend fundierte Schätzungen zur Verfügung. Das gleiche gilt auch für die Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen, die im Zuge der Verkehrssanierung und der Agrarstruktursanierung notwendig werden. In den zuletzt genannten Gruppen liegen die eigentlichen politischen, rechtlichen und planerischen Probleme. Ein besonders beherrschender Gesichtspunkt dabei ist der in der Mehrzahl der in Betracht kommenden Fälle gegebene überörtliche Zusammenhang.

Regionale Aspekte der Stadterneuerung

Jedem mit der Sache Befassten ist der die großräumige und die regionale Struktur kennzeichnende Sachverhalt bekannt. Die überkommene Siedlungs-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur ist unter dem Anprall der industriegesellschaftlichen Völkerwanderung aus dem Gleichgewicht geraten. Städte und ihre früher ländlichen Nachbargemeinden haben sich zu neuen Symbiosen miteinander verbunden, ohne daß Verwaltungsformen geschaffen wurden, die es

zu rechter Zeit vermocht hätten, Ordnung und Maß zur Wahrung gemeinsamer Interessen zu erhalten. Daß solche über die Stadt hinausgreifende Stadterneuerung nötig ist, wissen wir alle. Der Maßstab ist die Region, ein Gebiet, das stets eine große Anzahl beteiligter Gemeinden umfaßt. In solchen mehrgemeindlichen verstärkten Großsiedlungsräumen lebt und arbeitet zur Zeit die Hälfte der Bundesbevölkerung. In solchen Raumeinheiten zu denken, dazu zwingt übrigens auch schon die Sanierung im überkommenen Sinne; denn wo anders als in den noch aufnahmefähigen Aufnahmeräumen sollen die Ersatzbauten für die Wohnungen und Betriebe errichtet werden, deren Sanierungsbedürftigkeit durch zu dichte Innenstadtbebauung ausgelöst wird.

Stadterneuerung als funktionsgerechter Stadtbau läßt der City — oder verschafft ihr erst —, was ihr gebührt, nämlich die zentralen Dienste. Stadterneuerung muß auch der Städtenachbarschaft gewähren, was ihr gebührt, nicht nur Wohnungen, sondern auch Arbeitsplätze. In ihrer richtigen, d. h. besseren Zuordnung liegt eine weitere wichtige Aufgabe. Ihr Ausmaß ist dadurch gekennzeichnet, daß z. Z. noch fast jeder vierte Berufstätige in der Bundesrepublik Pendler ist. Viele von ihnen müssen unzumutbar lange Arbeitswege auf sich nehmen.

Regionale Aspekte der Dorferneuerung

Erst allmählich verschafft sich die Erkenntnis Geltung, daß Aufgaben der Neuordnung in gleicher Dringlichkeit wie in den großen Städten und ihren Nachbarstädten auch in den kleinstädtischen und in den ländlichen Bereichen gestellt sind. Leiden viele große Städte an der Überbeanspruchung ihrer technisch-räumlichen Tragfähigkeit, so ist in immer größer werdenden ländlichen Bereichen die Tragfähigkeit bei weitem unterschritten. Die Disparität der landwirtschaftlichen Einkommen ist ein allgemein bekanntes Beweisanzeichen. Die Unterschreitung der gebotenen Mindestausstattung mit kommunalen Diensten ist ein anderes Symptom. Die Folge ist die weithin noch anhaltende Tendenz zur Abwanderung in die ökonomisch und zivilisatorisch attraktiv erscheinenden Zentren. Unnötig zu sagen, daß weitere größere Bevölkerungsverlagerungen für keine der Beteiligten wünschenswert sind. Also müssen auch im kleinstädtischen und im ländlichen Bereich an der Wurzel angreifende Ortserneuerungsmaßnahmen großen Stiles ergriffen werden. Die dazu geeigneten zentralen Orte, Hauptdörfer, Klein- und Mittelstädte müssen auf- und ausgebaut werden. Für die kleineren und kleinsten Gemeinden bedeutet eine solche selektive Entwicklung allerdings in manchen Fällen Beschränkungen, die

nur dadurch tragbar gemacht werden können, daß auch in ländlichen Bereichen Gemeindenachbarschaften sich in echter Funktions-, Vor- teils- und Lastenverteilung miteinander verbinden.

Auch hier ist die Größenordnung bedeutend. Es gilt, noch für Hunderttausende aus der Landwirtschaft ausscheidender Arbeitskräfte mit ihrer Mantelbevölkerung wirtschaftliche Grundlagen in ländlichen Räumen zu schaffen. Eine überschlägige Addition der in verschiedenen landesplanerischen und regionalstatistischen Untersuchungen festgestellten ausbaubedürftigen zentralen Orte führt zu dem Ergebnis, daß weit mehr als 1000 Hauptdörfer, Klein- und Mittelstädte noch erheblicher Aus- und Umbaumaßnahmen bedürfen, um ihre Funktion im regionalen Rahmen ausüben zu können. Dabei ist eines festzuhalten: Ursache, Motiv und Anlaß zu diesen säkularen Maßnahmen sind nicht die Planer, Städtebauer und Bürgermeister. Hätten sie diese Aufgaben erdacht und wären sie auf ihre Kraft angewiesen, so wäre wenig Grund zu großer Hoffnung. Die zweifelsfreie Realität, die zwingende Notwendigkeit des hier grob skizzierten ergibt sich aus der Durchschlagskraft der wirksam werdenden Kräfte.

Stadt- und Dorferneuerung im Zuge der großen Trends

Unter den Kräften, die die Stadt- und Dorferneuerung bewegen, ist der Anspruch auf städtische Lebensformen die wirkungsvollste und die am weitesten verbreitete. Die Bevölkerungsmassen, die diesen Anspruch geltend machen, werden seine Befriedigung erreichen. Das bislang allein vorherrschende, weil als das am einfachsten erscheinende Mittel, ist die Binnenwanderung zu den Plätzen, die die gesuchte städtische Lebensform darbieten. So tragen die Menschen, die um der Stadt willen dieses Ziel suchen, ihrerseits dazu bei, die in vielen großen Städten vorhandenen Überlastungserscheinungen noch zu mehren. Die Alternative heißt, das billigerweise zu erwartende Mindestmaß an zivilisatorischen Leistungen den Menschen auch außerhalb der Städte zugänglich zu machen. Mit solchem Schritt soll niemandes Freizügigkeit begrenzt, soll niemand in seinen privaten Entscheidungen gehindert werden. Nur darum geht es, den Menschen die wirklich freie Wahl des Lebensplatzes zu ermöglichen und nicht, sei es der wirtschaftlichen Existenz halber, sei es des erwarteten Zivilisationsstandes halber, die Heimat verlassen und die Stadt suchen zu müssen.

Neben dem geschilderten zentripetalen Trend ist ein zentrifugaler Zug festzustellen. Millionen Menschen, die der Enge und Hast der Stadt überdrüssig geworden sind, verlangen gebieterisch nach der Wohnruhe in der Landschaft vor den Toren der Stadt. Aufhalten kann man

auch diese Bewegung nicht. Hier haben wir nur die Wahl, unsere Landschaft zerstören zu lassen oder die Bewegung in geordneten, gestalteten, durchgrüntem Wohngebieten aufzufangen.

Neben den in erster Linie von den unmittelbaren menschlichen Bedürfnissen ausgehenden Bewegungen wirkt sich die laufende Umstrukturierung der gewerblichen Wirtschaft auf den Stadt- und Dorfbau aus. Verlagerungen im Gewicht der einzelnen industriellen Branchen und die zunehmende Automatisierung lösen bedeutende qualitativ und quantitativ sich ändernde Flächenansprüche aus, die in vielen Stellen nicht mehr am bisherigen Unternehmensstandort befriedigt werden können und Ersatz- bzw. Ausweich- und Erweiterungsstandorte notwendig machen. Große Wandlungen im Standplatz und Raumanspruch der Betriebe ergeben sich auch daraus, daß die zur Zentralität drängenden Dienstleistungsbetriebe selbst und mit dem von ihnen ausgelösten Verkehrsbedürfnis wachsen.

Auch in diesem Zusammenhang ist noch einmal der in der Landwirtschaft sich vollziehende Strukturwandel anzusprechen, der mit der Verringerung der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, der Notwendigkeit, diese baulich und technisch auf den modernsten Stand zu bringen, mit der Freisetzung einer großen Anzahl von bisher in der Landwirtschaft Tätigen, mit der Notwendigkeit ihrer Unterbringung in gewerblichen Arbeitsplätzen der bedeutendste Bewegungsfaktor für den Dorfbau ist.

All diese hier nur stichwortartig angesprochenen Fakten und Tendenzen zeigen, daß Stadt- und Dorferneuerung im gesellschaftlich-technisch-ökonomischen Trend unserer Zeit liegen.

Raumordnung als Koordinationsinstrument bei der Stadt- und Dorferneuerung

Bei der gegenwärtigen Kommunalfinanzstruktur kann die Stadt- und Dorferneuerung — von Sonderfällen abgesehen — nicht allein aus den den betroffenen Gemeinden zur Verfügung stehenden Mitteln bewirkt werden. Gewiß sind, zumal bei der Beseitigung baulicher Mängel, die Eigentümer in ihre Pflicht gerufen, für den ordnungsmäßigen Zustand ihrer Grundstücke und Gebäude selbst einzustehen. Doch wird der Staat kaum seine Verpflichtung leugnen können, dem durch vier Jahrzehnte von der Marktwirtschaft ausgeschlossenen Haus- und Grundbesitz eine Hilfe für die Behebung zumindest derjenigen Mängel zu gewähren, die darauf zurückzuführen sind, daß die gestoppten Mieten einige Jahrzehnte hindurch nicht für Instandhaltung und Modernisierung, geschweige denn für die notwendigen Erneuerungs-

rücklagen, ausreichen. In der Frage, wie diesem Sachverhalt in gerechter und zugleich systematisch befriedigender Weise entsprochen werden kann, sind noch keine Entscheidungen gefallen. Fehlt auch zur Zeit noch das spezielle Finanzierungsinstrumentarium für die Stadt- und Dorferneuerung, so stehen doch bereits Haushaltsmittel für einzelne fachliche Bereiche der Stadt- und Dorferneuerung zur Verfügung, z. B. Mittel für den sozialen Wohnungsbau, für den Straßen- und Wegebau, für die Agrarstrukturverbesserung, für wirtschaftliche Maßnahmen, für den Schul-, Krankenhaus- und Sportstättenbau, für die regionale Wirtschaftspolitik usw. Der Erfolg der Stadt- und Dorferneuerung wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, diese aus den verschiedenen Etats der einzelnen Ressorts des Bundes und der Länder fließenden Mittel unter Zugrundelegung einer im grundsätzlichen homogenen Entwicklungspolitik miteinander und mit den planerischen Vorstellungen der Gemeinden zu koordinieren. Diese Koordination ist die Aufgabe der staatlichen Raumordnungspolitik — nicht nur der Länder, sondern auch des Bundes. Dabei kommt es entscheidend darauf an, daß eine Verständigung über die in der Sache anzustrebenden Ziele herbeigeführt und gesichert wird. In dieser Forderung stimmen die Landesregierungen mit der Bundesregierung überein. Während einige Länder der Ansicht sind, daß zur rechtsförmlichen Sicherung dieser einheitlichen Zielvorstellungen eine Verwaltungsvereinbarung ausreicht, ist die Bundesregierung mit den übrigen Landesregierungen der Ansicht, daß ein Raumordnungsgesetz vorzuziehen ist. Die Entscheidung über diese Frage wird bei Gelegenheit der bevorstehenden Beratungen über die Regierungsvorlage und einen Initiativgesetzentwurf zum Raumordnungsgesetz in absehbarer Zeit fallen.

Stadt- und Dorferneuerung: Notwendige Bestandteile der Raumordnungspolitik

Die staatliche Raumordnung ist nicht nur ein notwendiges Koordinationshilfsmittel zur Verwirklichung der Ziele der Stadt- und Dorferneuerung; das Verhältnis ist gegenseitig: Recht verstandene Stadt- und Dorferneuerung sind zugleich unentbehrliche Maßnahmen im Rahmen der Raumordnungspolitik. Diesen Zusammenhang stellt der Raumordnungsbericht der Bundesregierung in aller Deutlichkeit heraus. Nach der Darlegung der besonderen Problematik, die in den überlasteten Verdichtungsgebieten einerseits und in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten andererseits festzustellen ist, stellt der Bericht die ursächliche Verknüpfung der großräumigen und der regionalen Strukturprobleme dar:

„Die strukturellen Mängel sind in ihrer Ursache, ihrer Entstehung, ihrem Zustand und in ihrer weiteren Entwicklung miteinander eng verbunden. Dies beruht in erster Linie darauf, daß in der Vergangenheit die starke Bevölkerungskonzentration in den Verdichtungsgebieten zu Lasten der beiden anderen Problemgebiete ging. Das gilt auch für die zugleich als ursächlich zu betrachtende außerordentlich starke Diskrepanz des Industriebesatzes. Das in der Realsteuerkraft und in dem Bruttoinlandsprodukt zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsgefälle, zugleich auch ein solches der eigenständigen kommunalen Ausstattung und der sonstigen Infrastruktur, fördert die Zunahme der Bevölkerung und des Industriebesatzes in den überlasteten Verdichtungs-zonen und hemmt die Industrialisierung und die Entwicklung der Bevölkerung in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten.

Ein wichtiges Element, das alle Problemgebiete miteinander und sie zugleich mit den Zwischenzonen verbindet, liegt in den Verlagerungen des Gewichtes der drei Wirtschaftsbereiche. Das heißt: In den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten und in den stärker agrarisch bestimmten „Zwischengebieten“ ist die Eingliederung der aus der Landwirtschaft Ausscheidenden in das außerlandwirtschaftliche Erwerbsleben von besonderer Bedeutung. Bislang ist ein großer Teil der aus der Landwirtschaft Ausgeschiedenen nur im Wege der Abwanderung in die überlasteten Verdichtungsgebiete in das außerlandwirtschaftliche Erwerbsleben eingegliedert worden. So hat der Strukturwandel innerhalb der Wirtschaftsbereiche zugleich die Bevölkerungsverteilung in einer Weise beeinflusst, die die Problematik in beiden betroffenen Gebietskategorien verschärft hat.

Zwar wird im Zuge der Automatisierung auch ein zunächst geringer, aber wachsender Teil der Industriebeschäftigten freigesetzt. Doch werden diese Beschäftigten ohne weiteres von den sonstigen Wirtschaftsbereichen, besonders dem Dienstleistungsgewerbe, aufgenommen. Diese Verschiebung bewirkt aber zugleich eine zunehmende Verdichtung; denn die Arbeitsplätze des Dienstleistungssektors finden ihren Standort aus funktionellen Gründen vornehmlich in den Verdichtungsgebieten. Die in manchen Bereichen der industriellen Produktion festzustellende Verlagerung an die Ballungsränder ist dem Dienstleistungsgewerbe meist nicht möglich.

Die Menschen, die die zurückbleibenden Gebiete aus Mangel an ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten oder/und wegen des ungenügenden Leistungsstandes öffentlicher Einrichtungen verlassen, ziehen größtenteils in die Verdichtungsgebiete und fördern dadurch die Überlastungserscheinungen. Sie verursachen der Allgemeinheit nicht nur in den Zu-

wanderungsgebieten Aufwendungen bzw. Verluste, sondern auch in ihrer früheren Heimat.

In den Zuwanderungsgebieten müssen sie mit allen öffentlichen Einrichtungen bedient werden, die fast ausnahmslos neu erstellt werden müssen. In ihrer früheren Heimat waren diese Menschen zwar nicht mit allen Einrichtungen, wohl aber mit einem Teil davon ausreichend versorgt. Diese Einrichtungen können wegen der Abwanderung eines Teiles der Bevölkerung nicht mehr voll ausgelastet und von der in diesen Gebieten zurückbleibenden Bevölkerung unterhalten werden. Darüber hinaus müssen in den Verdichtungsgebieten für die zuwandernden Menschen nicht nur neue Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser usw. errichtet werden, die auch bei einer ausreichenden Versorgung dieses Teiles der Bevölkerung in der früheren Heimat notwendig gewesen wären, sondern bedingt ganz allgemein durch die räumliche Verdichtung noch mehr aber durch das Tempo des Prozesses, steigen auf einigen Gebieten in den Verdichtungsräumen die Kosten überproportional an. Dies zeigt sich vor allem bei den Verkehrseinrichtungen, aber auch bei allen anderen Einrichtungen, die nur dadurch in einer für die wachsende Bevölkerung ausreichenden Kapazität erstellt werden können, daß vorhandene Anlagen vorzeitig durch größere, leistungsfähigere ersetzt werden, oder auch dadurch, daß bebaute Grundstücke weit vor Ende ihrer betriebsüblichen Nutzungsdauer zugunsten der notwendigen Erweiterungsmaßnahmen für öffentliche Einrichtungen geopfert werden müssen.“

Dieser „circulus vitiosus“ ist kein Naturgesetz. Ohne Zweifel bedarf es zur Erbringung typischer Zivilisations- und Kulturleistungen städtischer und in gewissem Umfange auch großstädtischer, ja weltstädtischer Konzentrationen. Solche Konzentrationen sind in einem erheblichen Umfange als technisch-wirtschaftliche Notwendigkeiten anzuerkennen. Diesem Bedürfnis ist aber, was Konzentrationen groß- und weltstädtischer Dimensionen anlangt, in der Bundesrepublik Genüge getan. Die zentralen Orte und Konzentrationsräume höchster Ordnung befinden sich in der Bundesrepublik auch in einer relativ günstigen räumlichen Verteilung, so daß mit den Mitteln der modernen Verkehrstechnik aus nahezu allen Gebietsteilen zentrale Dienste höchster Ordnung erreicht werden können. Somit bedarf es auch aus dem Gesichtspunkt der regionalen Streuung zentraler Orte höchster Ordnung nicht der Entwicklung etwa vorhandener Großstädte zu Weltstädten. Der Sog der Großstädte und Konzentrationsräume konnte sich in den Nachkriegsjahren vor allem nur deshalb so entfalten, weil die großen Wanderungsbewegungen aus dem Osten — teils unmittelbar, teils nach Zwischenstation in vorläufigen Aufnahmegebieten — im Gange

waren und ihr Ziel suchten. Eine nochmalige bedeutende Binnenwanderung aus den ländlichen in die großstädtischen Räume wird nur stattfinden, wenn mangelnde Dorferneuerung und allzu lang verzögerte ländliche Umstrukturierung die Menschen aus den Dörfern und aus den ländlichen Regionen vertreiben.

Die Umstrukturierung im landwirtschaftlichen Sektor ist eine Aufgabe, der sich der Staat — auch, wenn der raumpolitische Gesichtspunkt ganz und gar in Wegfall käme — schon deshalb nicht entziehen kann, weil die Zusammenhänge mit der Einfügung in den gemeinsamen Markt auf der Hand liegen. Von ernst zu nehmender Seite wird dazu die Ansicht vertreten, daß die Dorferneuerung mit dem erreichbaren Ziele, dem dort lebenden Menschen eine Chance zum Bleiben zu gewähren, bedeutend geringere Aufwendungen erfordert, als wenn eben diese Menschen die mit mannigfachen Ballungsproblemen schon belasteten Konzentrationsräume zusätzlich belasten. Die Situation des 6. Jahrzehnts dieses Jahrhunderts ist mit dem ersten Nachkriegsjahrzehnt nicht zu vergleichen. Auch der in diesem Zusammenhang oft gebrachte Vergleich mit der Verstädterungsbewegung in der Welt ist für die Bundesrepublik ohne Beweiswert. Es kann gar keinem Zweifel unterliegen, daß — vor allem in den unterentwickelten und gering besiedelten Ländern — die notwendige Steigerung der Produktivität der Bildungsmöglichkeiten und der Versorgung eines beschleunigten Konzentrationsprozesses bedürfen. Diesen Konzentrationsprozeß aber hat, wie oben dargelegt, die Bundesrepublik bereits hinter sich gebracht, so daß jetzt in einer in ruhigeren Bahnen verlaufenden Entwicklung das Recht mit Besonnenheit, Überlegung und gerechtem Ausgleich gewogen, beraten, entschieden und verwirklicht werden kann.

Das Rechtsinstrumentarium der Stadt- und Dorferneuerung

Stadt- und Dorferneuerung in dem hier umschriebenen umfassenden Sinne bedarf eines Rechtsinstrumentariums, welches in der Bundesrepublik zum Teil schon vorhanden ist, zum anderen noch geschaffen werden muß.

Das für die örtliche Planung und die Durchführung der Stadt- und Dorferneuerung geltende Recht wird im zweiten Hauptteil dieses Referates unter dem besonderen Aspekt des Tagungsthemas dargestellt werden. Zuvor sei ein knapper Überblick über das Recht der überörtlichen Planung, das heißt der Regionalplanung, der Landesplanung und der Bundesraumordnung gegeben.

Die Landesplanungsgesetzgebung

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verfügen bereits über Landesplanungsgesetze¹. In Niedersachsen, im Saarland und in Rheinland-Pfalz liegen Entwürfe solcher Gesetze — in unterschiedlichen Verfahrensstadien — vor. Alle diese Gesetze haben bei einer erstaunlichen Vielfalt der Begriffe und der technischen Einzelheiten das eine gemeinsam, daß sie sich auf Verfahrens- und Organisationsnormen beschränken. (Lediglich der Gesetzentwurf von Rheinland-Pfalz soll, wie der Ministerpräsident dieses Landes jüngst in einer Rede erklärt hat, materielle Planungsgrundsätze enthalten.) Nach der Inkraftsetzung dieser letzten noch im Entwurfsstadium befindlichen Planungsgesetze ist das Landesplanungsrecht der Länder vollständig; denn für die drei Stadtstaaten ist der Erlaß von Landesplanungsgesetzen gegenstandslos. Nach der zwingenden gesetzlichen Vorschrift des Bundesbaugesetzes ist nämlich für das gesamte Gebiet auch dieser Stadtstaaten ein Flächennutzungsplan aufzustellen. Neben diesem hätte ein landesplanerischer Plan keinen vernünftigen Sinn.

Die Regionalplanung in den Landesplanungsgesetzen

Zum gesetzgeberischen Zuständigkeitsbereich der Landesplanungsbehörde gehört auch die Regionalplanung. Nach allen genannten Landesplanungsgesetzen bzw. -entwürfen ist die Aufstellung von regionalen Plänen zulässig und im Grundsatz gleichartig geregelt; derartige Pläne bedürfen, wenn sie eine Bindungskraft auslösen sollen, der Genehmigung, Zustimmung und Anerkennung des Staates. Unterschiedlich geregelt ist die Trägerschaft der regionalen Planung.

Drei Typen sind im Prinzip zu unterscheiden: nämlich staatliche Behörden (zumeist sind es die Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, Bezirksplanungsstellen) oder Landkreise als Träger staatlicher Auftragsangelegenheit oder besondere regionale Planungsgemeinschaften. Die reinste Ausprägung des ersten Typs, der ausschließlich staatlichen Zuständigkeit für die Regionalplanung, bietet das Bayerische Landesplanungsgesetz. Den Typ der regionalen Planungsgemeinschaft regelt am eindeutigsten das Baden-Württembergische Landesplanungsgesetz. Soweit in den Landesplanungsgesetzen die Landkreise als Träger der

Regionalplanung benannt sind, ist in der Regel auch deren Zusammenschluß zu regionalen Planungsgemeinschaften zugelassen, z. B. im hessischen und im schleswig-holsteinischen Landesplanungsgesetz. Eine besondere Organisationsform enthält das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz, welches den drei sogenannten Landesplanungsgemeinschaften eine besondere gesetzliche Funktion einräumt.

Sondergesetzliche Regionalplanung

Obgleich es in der Bundesrepublik bereits eine große Anzahl regionaler Planungsgemeinschaften, kommunaler Arbeitsgemeinschaften und ähnlicher Gemeinschaftseinrichtungen gibt, die auf regionaler Ebene wirken, und obgleich diese Einrichtungen wesentlich zur Verbreitung des Gedankengutes der Raumplanung beigetragen haben, erweisen sie sich doch nicht als ausreichend, um in echten Kollisionsfällen den Ausgleich und die Entscheidung herbeiführen zu können. Aus dieser Erwägung hat sich das Land Niedersachsen entschlossen, für die Region Hannover einen höheren Kommunalverband ins Leben zu rufen, dem die Ordnung und Gestaltung des Großraums Hannover obliegt. Dieser Verband ist durch ein besonderes Landesgesetz gegründet worden und ist damit nach mehr als vier Jahrzehnten der erste Nachfolger des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. Ähnliche Pläne sind auch in anderen Regionen verfolgt worden, ohne bislang ihr Ziel erreicht zu haben. Ein Fall, in dem ohne durchgreifende Maßnahmen auf gesetzlicher Grundlage die nötige Koordination kaum erreichbar erscheint, bietet der Raum der vorläufigen Bundeshauptstadt.

Interkommunale Planung im Bundesbaugesetz

Beschränken sich die gestellten Koordinationsaufgaben auf kleinere Räume, städtebaulich zusammenhängende Siedlungsgebiete, so bietet das Bundesbaugesetz mit dem Planungsverband eine organisatorische Gestaltungsmöglichkeit, mit der städtebauliche Planungs- und Vollzugsaufgaben im gemeindenachbarschaftlichen Rahmen gelöst werden können. Einem solchen Planungsverband können die Aufstellung der städtebaulichen Pläne, d. h. des Flächennutzungsplanes und der Bauabbaupläne, wie auch die Durchführung der im Bundesbaugesetz geregelten Sicherungs- und Vollzugsmaßnahmen übertragen werden.

Kann die zwischengemeindliche Planungskoordination auf den Flächennutzungsplan beschränkt werden, so genügt es in manchen Fällen auch, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen, der in § 3 des Bundesbaugesetzes vorgesehen ist.

¹ Baden-Württemberg	19. 12. 1962	(GBl. 1963	S. 1)
Bayern	21. 12. 1957	(GVBl.	S. 323)
Hessen	4. 7. 1962	(GuVBl.	S. 311)
Nordrhein-Westfalen	7. 5. 1962	(GVBl.	S. 229)
Schleswig-Holstein	5. 7. 1961	(GuVBl.	S. 119)

Das Bundesbaugesetz selbst enthält auch Grundnormen für die Anpassung der kommunalen Bauleitpläne an die Ziele und Pläne der Landesplanung und Raumordnung. Zum Vollzug dieser materiellen Vorschrift haben einige Landesplanungsgesetze Verfahrensvorschriften erlassen, dabei auch zu der umstrittenen Frage Stellung genommen, ob es im Hinblick auf Artikel 28 des Grundgesetzes und § 6 des Bundesbaugesetzes einer materiellen Rechtsnorm bedarf, um die Bindung der Gemeinden auszulösen. So schreibt z. B. das Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg vor, daß sich die Gemeinden nur einem solchen Plane zu beugen brauchen, der durch eine Rechtsverordnung oder definitiv durch ein Landesgesetz sanktioniert ist. Die Mehrzahl der Bundesländer nimmt zu dieser Frage eine andere Stellung ein und hält nur ein förmliches Planaufstellungsverfahren, nicht aber die Sanktionierung der Pläne durch Gesetz für erforderlich.

Sieht man von dieser Streitfrage und von der Frage der Organisationsform für Regionalverbände ab, so ist die Feststellung zulässig, daß das Landesplanungsrecht den im Blick auf die Stadt- und Dorferneuerung zu stellenden Forderungen durchaus genügt und die Voraussetzungen dafür bietet, daß in den im überörtlichen Zusammenhang durchzuführenden Fällen Pläne der Regional- und Landesplanung aufgestellt und durchgesetzt werden können.

Die Bundesraumordnung

Weniger befriedigend ist noch der gegenwärtige Rechtszustand der Raumordnung des Bundes. Seine Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten sind auf diesem Gebiete beschränkt. Umfassende Verwaltungs- und Rechtssetzungszuständigkeiten hat der Bund nur im Bereich seiner Fachplanungen, insbesondere der Bundesfernstraßen, Bundes-eisenbahnen, der Landesverteidigung. Daneben steht dem Bunde die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung nach Art. 75 Nr. 4 des Grundgesetzes zu. In seinem Gutachten über die Baurechtskompetenz hat das Bundesverfassungsgericht dem Bunde ferner eine Zuständigkeit nach der Natur der Sache eingeräumt, weil dem Gesamtstaate die Raumplanung als eine nicht von der Hand zu weisende Aufgabe zustehe. Der Frage, ob diese Ansicht zutrifft, kommt jedoch keine praktische Bedeutung zu, weil die gegenwärtig betriebenen gesetzgeberischen Absichten sich auf die Rahmengesetzgebungskompetenz beschränken.

Nachdem bereits in der vorausgegangenen Legislaturperiode aus der Mitte des Bundestages von den in der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Abgeordneten ein Inter-

fraktioneller Initiativgesetzentwurf vorgelegt worden war, ist dieser Schritt im vorigen Jahre aus demselben Kreise wiederholt worden. Zu Beginn dieses Jahres hat die Bundesregierung ihre Vorlage unterbreitet. Ihr Kern besteht in der Aufstellung materieller Raumordnungsgrundsätze, mit denen eine durchgehende Harmonisierung aller raumordnungspolitischen Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden sichergestellt werden soll. Zu diesem Gesetzentwurf hat der Bundesrat im sogenannten ersten Durchgang mit knapper Mehrheit eine ablehnende Stellungnahme beschlossen, obgleich sich in den vorausgegangenen Ausschußverhandlungen eine weitgehende Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte der Landesregierungen und der Bundesregierung hatte erzielen lassen.

In der Überzeugung, daß der Erlaß eines Raumordnungsgesetzes notwendig ist und auch nicht durch das von einigen Ländern ange-regte Verwaltungsabkommen ersetzt werden kann, hat sich die Bundesregierung entschlossen, dem Gesetzgebungsverfahren seinen Gang zu lassen. Dafür waren besonders die folgenden, ihrer Bedeutung wegen hier wörtlich zitierten Gesichtspunkte maßgebend:

„Nach wie vor hält die Bundesregierung aus den in ihrer Vorlage — Bundestagsdrucksache IV/1204 — dargelegten Gründen ein Bundesraumordnungsgesetz für erforderlich. Die rahmengesetzliche Festlegung materieller Grundsätze der Raumordnung bietet die Möglichkeit, die Raumordnung im ganzen Bundesgebiet für alle hoheitlichen Planungsträger auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Dieses Ziel kann nach den in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen auf dem Wege freiwilliger Zusammenarbeit nicht immer erreicht werden.

Selbst wenn einheitliche Grundsätze in einem Vertrag zwischen Bund und Ländern festgelegt würden, so würde er nur die beteiligten Regierungen verpflichten, nicht aber die Landesparlamente oder dritte Planungsträger wie etwa die Gemeinden. Es dürfte außerordentlich schwierig sein, elf übereinstimmende Landesgesetze zu schaffen. Dies wäre aber Voraussetzung für eine in den Grundzügen einheitliche Raumordnungspolitik. Die bundesgesetzliche Bestimmung der Raumordnungsgundsätze wird es erleichtern, gemeinsame raumpolitische Ziele durchzusetzen, weil die Grundsatzentscheidungen damit in weit stärkerem Maße dem Einfluß der interessierten und betroffenen Gruppen entzogen sein werden, als dies bei den einzelnen planerischen Entscheidungen häufig der Fall ist. Die Bundesregierung ist auch der Überzeugung, daß so grundlegende Entscheidungen, wie sie bei der Festlegung der materiellen Grundsätze der Raumordnung zu treffen sind, ihrem politischen Rang wegen in die Hand des nach

Art. 75 Nr. 4 GG dafür zuständigen Bundesgesetzgebers gelegt werden sollten.“

Die Raumordnungsgrundsätze

In der Erkenntnis, daß Raumordnungspolitik, auf welcher Ebene auch immer sie betrieben werde, sich nicht in einer formalen Koordination erschöpfen kann, sondern der materiellen Konzeption bedarf, welche das sachliche Koordinationsziel darstellt, hat sich die Bundesregierung bereits im vorigen Jahre entschlossen, für die raumbedeutsamen Maßnahmen und Investitionen des eigenen Geschäftsbereiches Raumordnungsgrundsätze festzulegen. Aus diesen Raumordnungsgrundsätzen haben sich die entsprechenden Vorschriften in der Regierungsvorlage zum Raumordnungsgesetz ergeben.

Diese Raumordnungsgrundsätze sind auch für den hier interessierenden Bereich der Stadt- und Dorferneuerung von nicht zu unterschätzendem Gewicht. Die einschlägigen Grundsätze Nr. 1, 4 und 5 waren Gegenstand lebhafter Auseinandersetzungen. In den Bundsratsausschuß-Verhandlungen gelang es jedoch, eine Formulierung zu finden, die sowohl den Gesichtspunkten der Bundesländer als auch Intentionen der Bundesregierung gerecht wird. Zu diesen Formulierungen hat sich inzwischen auch die Konferenz für Raumordnung durch einen übereinstimmenden Beschluß der Vertreter aller Landesregierungen und der Bundesregierung bekannt. Die Bundesregierung hat diese Formulierung inzwischen offiziell autorisiert.

Die im Hinblick auf das Thema dieser Tagung besonders wichtigen Grundsätze lauten:

1. Die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen sollen in denjenigen Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind; insbesondere sollen in diesen Gebieten die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.
2. Gebiete mit günstigen landwirtschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen sollen der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten und nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind zu erhalten und zu entwickeln. In landwirtschaftlichen Gebieten, die der Bevölkerung kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft ermöglichen, sollen zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten, vor allem in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, geschaffen werden.

3. Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes soll gestärkt werden.
4. In Gebieten mit einer übermäßigen Verdichtung von Bevölkerung und Arbeitsstätten (überlastete Verdichtungsräume) sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. In Verdichtungsräumen sollen Maßnahmen vermieden werden, die zu einer Überlastung führen.
5. Einer verkehrs- und versorgungsmäßigen Aufschließung und Bedienung, die der angestrebten Entwicklung entspricht, ist Rechnung zu tragen.

Die Regierungsvorlage enthält ferner einen die Siedlungsstruktur betreffenden Grundsatz. Dieser lautet:

Es sind die Voraussetzungen für eine nach der Zweckbestimmung der verschiedenen Baugebiete planmäßig gegliederte und durch hinreichende Grünflächen aufgelockerte Besiedlung zu schaffen, die bei einem sowohl für den einzelnen zumutbaren als auch für die Volkswirtschaft tragbaren Aufwand für die Aufschließung breiten Schichten der Bevölkerung den Erwerb von privatem Eigentum an Grund und Boden ermöglicht. Dabei ist in Stadt und Land auf die Neuordnung solcher Baugebiete Bedacht zu nehmen, die den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entsprechen.

Weitgehende Übereinstimmung in den materiellen Grundsatzfragen

Der Tatsache, daß die Bundesregierung sich in den entscheidenden materiellen Grundlagen der Raumordnung mit den Bundesländern verständigen konnte, ist große Bedeutung beizumessen. Diese Bedeutung liegt vor allem darin, daß der die wirtschaftlich schwachen Regionen betreffende Grundsatz von allen Ländern, d. h. auch von denjenigen gebilligt worden ist, in denen sich solche Gebiete in besonderem Umfange befinden. Auf der anderen Seite beruht die Formulierung des die Verdichtungsgebiete betreffenden Grundsatzes auf einem von dem Stadtstaat Hamburg vorgelegten Vorschlag. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß dieses Land bei dem von ihm vorgelegten Vorschlag die besonderen Bedürfnisse großstädtischer Verdichtungsgebiete berücksichtigt hat und somit dieser Grundsatz eine Formulierung gefunden hat, die den berechtigten Interessen auch der Städte gemäß ist. Das für die Raumordnung federführende Bundesministerium, dessen Ansichten ich hier vertreten darf, strebt eine verständnisvolle Würdigung der Interessen der Städte und des flachen Landes an. Die Raumordnungspolitik der Bundesregierung ist kein Feind des flachen Landes, wenn sie die Stadterneuerung fördert, und ist kein Feind der Städte, wenn sie die Dorferneuerung fördert.

Der Vorrang der positiven Maßnahmen in der Raumordnung

Die Bundesregierung wird im Rahmen des in den nächsten Tagen im Parlament vorgelegten und damit der Öffentlichkeit zugänglichen offiziellen Raumordnungsberichtes klarstellen, daß sie keine einseitige sei es stadtfreundliche, sei es stadtfreundliche Politik zu betreiben gedenkt. Es wird die Absicht der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht werden, in ihrer Raumordnungspolitik den positiven, die Entwicklung in bestimmten Räumen fördernden Maßnahmen den Vorrang zu geben und den der Bewahrung bedürftigen Räumen und Kräften Schutz zu gewähren. Eine solche positive Raumordnungspolitik wird eher als Verbote und Beschränkungen dazu beitragen, unerwünschte Entwicklungen zu hemmen. Dabei wird es jedoch als selbstverständlich angesehen, daß die öffentliche Hand selbst sich aller Maßnahmen enthält, die Störungen der angestrebten Ordnung und Entwicklung verursachen, vor allem zu einer Überlastung von Verdichtungsräumen führen.

Im erwähnten Bericht wird ferner klargestellt werden, daß die noch immer verbreitete Meinung, die Raumordnungspolitik der Bundesregierung richte sich gegen alle Ballungsgebiete, nicht zutrifft. Die von der Raumforschung vorgelegten Abgrenzungsvorschläge für die Ballungsgebiete und für die Stadtregionen werden von der Bundesregierung zwar als wertvolle und interessante regionalstatistische Untersuchungen gewertet, die geeignet sind, Zustände und Entwicklungen aufzuzeigen. Diese Abgrenzungen erscheinen aber für darauf aufbauende raumpolitische Maßnahmen völlig ungeeignet. Insbesondere sind die von dem SARO-Gutachten festgestellten Ballungszonen nicht ohne weiteres mit den im Raumordnungsgesetz genannten überlasteten Verdichtungsräumen zu identifizieren. Nicht alle Ballungszonen sind überlastete Verdichtungszone, nicht einmal Verdichtungsräume überhaupt. Es gibt auch Verdichtungsräume und überlastete Verdichtungsräume außerhalb der Ballungszonen. Zu ihrer Ermittlung bedarf es der Verwendung weiterer Kriterien als derjenigen, die in dem Sachverständigengutachten zugrunde gelegt sind.

Notwendige Klarstellungen

Wenn ich diese Feststellungen und Klarstellungen hier vortrage, so verfolge ich damit das Ziel, entstandene, vielleicht auch genährte Mißverständnisse und Irrtümer zu beseitigen und damit zugleich solche Schwierigkeiten aus dem Wege zu räumen, die der so notwendigen Verständigung in dieser wichtigen Sache im Weg stehen.

Zu diesen Irrtümern, die aus dem Wege geräumt werden müssen, gehört auch die Behauptung, das Ministerium verbreite den Ruf „zurück aufs Land“, wünsche „Industrie aufs Land“ und strebe die „Entballung“ an.

Was Dezentralisation und Entballung in dem Sinne der Zerschlagung oder Auflösung der vorhandenen Siedlungs- und Wirtschaftszentren anlangt, so lägen die Unsinnigkeit, die Undurchführbarkeit und die Unwirtschaftlichkeit solcher Ziele offen zutage. Solche Ziele können vernünftigerweise von keinem verantwortlich denkenden Politiker verfolgt werden. Bei der Entscheidung, ob ein Unternehmer seinen Standort in den schon vorhandenen großen Konzentrationsräumen oder in dazu geeigneten zentralen Orten wählt, soll der einzelne Unternehmer frei bleiben. Wohl halten wir für richtig, den Unternehmer jedes Standorts mit den durch ihn entstehenden Kosten zu belasten. Wir halten es auch für zulässig, an dazu geeigneten kleineren zentralen Orten mit öffentlichen Mitteln in gewissem Umfang Standortverbesserungen durchzuführen, die allemale nur nachholen können, was in den traditionell begünstigten Standorten bereits an vorausgebrachter Leistung vorhanden ist. Abzulehnen ist die dritte Alternative, nämlich die Industrialisierung des flachen Landes schlechthin.

Jedermann soll seinen Wohnsitz wählen, wo er es wünscht. Wir halten es wohl aber für eine Verfälschung der Freizügigkeit, wenn viele Dorfbewohner z. B. im Zuge der landwirtschaftlichen Umstrukturierung nur noch die Wahl haben, entweder selbst in die Stadt zu ziehen oder fernzupendeln. Hier halten wir es für eine Verpflichtung der öffentlichen Hand, zwar nicht in jedem Dorfe, aber an geeigneten Kristallisationspunkten ausreichende Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen, die außerdem notwendig sind, um die ländliche Bevölkerung mit den heute zu fordernden Zivilisationsleistungen versorgen zu können.

Wir sind der Ansicht, daß Raumpolitik im Rahmen der Verfassung betrieben werden kann und betrieben werden muß, daß in der Raumordnungspolitik nur die Maßnahmen legitim und von Bestand sind, die sich auf objektive Maßnahmen begründen lassen und die auf die Ziele ausgerichtet sind und den staats- und gesellschaftspolitischen Werten verpflichtet sind, die sich aus dem Grundgesetz herleiten lassen.

Baurechtliche Vorschriften für die Stadt- und Dorferneuerung

Ohne die Bedeutung des Landesplanungs- und Raumordnungsrechtes als Voraussetzung für die Stadt- und Dorferneuerung zu schmälern, ist doch festzustellen, daß das Schwergewicht der bei der Sanierung zu lösenden Rechtsfragen im Bereich des Baurechtes liegt.

Das in die Zuständigkeit des Bundes fallende Baurecht für die städtebauliche Planung und deren Durchführung ist im Bundesbaugesetz kodifiziert. Bei der Beratung dieses Gesetzes hat die Erörterung der Frage einen breiten Raum eingenommen, ob dieses Gesetz auch zugleich die besonderen Tatbestände der Sanierung zu regeln habe oder ob das einem später zu erlassenden Sanierungsgesetz überlassen werden solle. Die Entscheidung ist dahin gefallen, daß die Normen des Bundesbaugesetzes grundsätzlich für die Sanierungsfälle anwendbar sein sollten. Daher ist jeweils bei den einzelnen Institutionen des Bundesbaugesetzes geprüft worden, ob sie auch für die Aufgabe der Stadt- und Dorferneuerung geeignet wären. Einem künftigen Sanierungsgesetz sollten nur gewisse Ergänzungen überlassen werden. Das erklärt, daß die Sanierung im Bundesbaugesetz nur an drei Stellen ausdrücklich angesprochen worden ist, nämlich bei der Kennzeichnung von Sanierungsgebieten im Flächennutzungsplan, bei der Möglichkeit, ein erweitertes Vorkaufsrecht in Sanierungsgebieten zu begründen und bei der Zulässigkeit der Anordnung von Bauverpflichtungen in der Umlegung.

Das Städtebauförderungsgesetz

Die seit Erlass des Bundesbaugesetzes gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse lassen sich dahin zusammenfassen, daß die grundlegenden Institutionen des Bundesbaugesetzes auch für die Sanierung geeignet sind, daß aber auf einige Ergänzungen des Bundesbaugesetzes und auf Vorschriften über das Verfahren, die Organisation und die Trägerschaft der Sanierung nicht verzichtet werden kann. In Erkenntnis dieser Situation ist in der letzten Regierungserklärung wiederum die Notwendigkeit der Schaffung eines Städtebauförderungsgesetzes als Grundlage der Erneuerung von Stadt und Land herausgestellt worden.

Nach vorbereitenden Erörterungen mit Sachkundigen aus dem kommunalen Sektor, aus dem Bereich der Länder und der Fachorganisationen ist der Referentenentwurf eines derartigen Städtebauförderungsgesetzes im Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung erarbeitet worden. Die Verhandlungen zur Abstimmung dieses Entwurfes mit den übrigen an der Materie beteiligten Bundesministerien sind aufgenommen worden. Bei dieser Sachlage ist es zwar noch nicht zulässig, den Entwurf der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, doch kann ich über die zugrunde liegenden Überlegungen und die Tendenz der Vorstellungen des Ministeriums in diesem Kreise informieren.

Zum besseren Verständnis will ich dabei die einzelnen Institutionen des Bundesbaugesetzes und die vorzusehenden Ergänzungen im Städtebauförderungsgesetz im sachlichen Zusammenhang darstellen.

Die Bauleitplanung und die Sanierung

In der Stadt- und Dorferneuerung nimmt die Aufstellung städtebaulicher Pläne einen ganz besonderen Rang ein. Abgesehen von den Fällen der Einzelobjektsanierung ist die Aufstellung eines verbindlichen Bebauungsplanes für die Erneuerungsgebiete unerlässlich. Wegen der den einzelnen betroffenen Eigentümern aufgebürdeten Leistungen und Opfer kann nur das förmliche, in aller Öffentlichkeit sich vollziehende Planungsverfahren das geeignete Instrument darstellen. Nach dem System des Bundesbaugesetzes ist überdies der Bebauungsplan das einzige Instrument, städtebauliche Ziele verwaltungsmäßig durchzusetzen.

Den in der Sanierung der Stadt- und Dorferneuerung auftretenden planungsmethodischen und planungsrechtlichen Bedürfnissen genügt der Bebauungsplan des Bundesbaugesetzes in jeder Beziehung. Der weitgespannte Inhalt des Katalogs zulässiger Festsetzungen erfaßt alle Gegenstände, die in der Stadt- und Dorferneuerung von Belang sein können. Ergänzender Vorschriften für den Bebauungsplan bedarf es daher nicht. Dieselbe Feststellung ist auch für den Flächennutzungsplan zu treffen. Ihm kommt allerdings für die Sanierung nicht eine derart tragende Bedeutung zu wie dem Bebauungsplan.

Kenntlichmachung von Sanierungsgebieten im Flächennutzungsplan

Bereits im Bundesbaugesetz ist aber die Möglichkeit vorgesehen, im Flächennutzungsplan Sanierungsgebiete zu kennzeichnen. Dieser Kennzeichnung von Sanierungsgebieten im Flächennutzungsplan kommt aber eine rechtlich relevante Wirkung nicht zu. Diese Bestimmung gehört zu denjenigen, die ursprünglich für den Gesamtaufbauplan gelten sollte. Diese Planart wurde aber nach den Beratungsergebnissen des Bundestagsausschusses fallengelassen. Daher wurde diese Bestimmung in den Flächennutzungsplan übernommen.

Hier ist vorgeschrieben, daß Sanierungsgebiete „kenntlich gemacht werden sollen“. In der darin liegenden Publizitätswirkung erschöpft sich die Rechtskraft dieses Kenntlichmachens. Der Öffentlichkeit und den betroffenen Bürgern soll angezeigt werden, daß in den im Flächennutzungsplan kenntlich gemachten Gebieten städtebauliche Mißstände vorliegen, die demnächst oder später auf noch nicht näher festgelegte Weise beseitigt werden sollen. Intern bedeutet diese Kenntlichmachung, daß die Gemeinde bei der Erarbeitung des Bebauungsplanes den Tatbestand der Sanierungsbedürftigkeit zu berücksichtigen hat; denn auch dieser Inhalt des Flächennutzungsplanes unterliegt der Vorschrift, daß aus ihm die Bebauungspläne zu entwickeln sind.

Förmliches Sanierungsgebiet

Die eben dargestellte Vorschrift über den Flächennutzungsplan bezeichnet als Sanierungsgebiete solche,

„in denen zur Beseitigung städtebaulicher Mißstände besondere der Stadterneuerung dienende Maßnahmen erforderlich sind“.

Wenn an die förmliche Erklärung zum Sanierungsgebiet bestimmte über das Bundesbaugesetz hinausgehende Rechtshandhaben geknüpft werden sollen, muß das Städtebauförderungsgesetz die Voraussetzungen genauer umschreiben. Es könnte dabei zum Ausdruck gebracht werden, daß ein Gebiet dann sanierungsbedürftig ist, wenn es städtebauliche Mißstände aufweist, die nur durch Beseitigung baulicher Anlagen oder durch wesentliche Umgestaltung des Gebietes zu beheben sind. Dabei können städtebauliche Mißstände vor allem darin gesehen werden, daß das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden und arbeitenden Menschen nicht entspricht. Zur Beurteilung der Frage, ob ein solches Gebiet sanierungsbedürftig ist, wäre insbesondere zu berücksichtigen:

1. Das Maß der baulichen Nutzung,
2. Die Beschaffenheit der Gebäude sowie die Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen und Arbeitsstätten,
3. Die Art und das Ausmaß der Vermischung von Wohnungen und Betrieben sowie ihre Auswirkung auf die Bewohner,
4. Die Art der Nutzung unbebauter oder geringfügig bebauter Flächen,
5. Die Ausstattung des Gebietes mit Flächen für Spiel und Erholung und Grünflächen sowie die sonstige Durchgrünung des Gebietes,
6. Die Erschließung des Gebietes,
7. Die Wasser- und Energieversorgung, die Ableitung von Abwasser,
8. Die Ausstattung des Gebietes mit Anlagen des Gemeinbedarfes und mit Gemeinschaftsanlagen,
9. Die Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben oder Verkehrsanlagen ausgehen, insbesondere durch Geräusche, Erschütterungen, Rauch, Abgase, Gerüche, Ablagerungen.

Gelegentlich vertretenen Empfehlungen, die Bewertung in einem bis ins einzelne vorzuschreibenden Punkt- und Testsystem gesetzlich festzulegen, ist entgegenzuhalten, daß es außerordentlich schwierig ist, ein derartiges, auf alle Fälle anwendbares System zu finden, daß es ver-

mutlich auch im Hinblick auf die Entwicklung der Wertvorstellungen zu starr wäre und daß es der Gemeinde den Spielraum eigener Entscheidung in einem kommunalpolitisch unerwünschten Maße entziehen würde.

Die gesetzliche Definition der Sanierungsbedürftigkeit, die Aufzählung von Gesichtspunkten, die dabei zu berücksichtigen sind, stellen nur einen äußeren Rahmen für die Entscheidung der Gemeinde dar, der damit doch ein relativ breiter Beurteilungsspielraum überlassen bleibt.

Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet

Da der Begriff des Sanierungsgebietes im Bundesbaugesetz bereits verwandt wird, empfiehlt es sich, dem soeben herausgearbeiteten besonderen Begriff eine entsprechend unterscheidende Bezeichnung zu geben, nämlich die eines „förmlichen Sanierungsgebietes“.

Die Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet muß von der Gemeinde in derselben Form vorgenommen werden, wie alle rechtsverbindlichen planerischen Entscheidungen, nämlich durch Beschluß der Vertretungskörperschaft der Gemeinde. Dieser Beschluß trägt den Charakter einer Ortssatzung. Er bedarf der staatsaufsichtlichen Genehmigung.

Der Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet soll es nur bedürfen, wenn die Gemeinde das besondere sanierungsrechtliche Instrumentarium des Städtebauförderungsgesetzes in Anwendung bringen will; d.h. wenn sie insbesondere eine Veränderungssperre, das erweiterte Vorkaufsrecht und die Bodenverkehrsgenehmigungspflicht herbeiführen will. Es dürfte zweckmäßig sein, diese Rechtsfolgen mit der Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet automatisch eintreten zu lassen; der Gemeinde bleibt die Freiheit, ob sie von den damit zugelassenen Rechtshandhaben auch tatsächlich Gebrauch machen will.

Eine der gesetzlichen Folgerungen der Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet muß darin bestehen, daß die Gemeinde nunmehr selbst gezwungen wird, für das Sanierungsgebiet einen förmlichen Bebauungsplan aufzustellen, wenn das noch nicht geschehen sein sollte.

Materielle Grundsätze der Stadt- und Dorferneuerung

Bereits im Bundesbaugesetz ist die Vorschrift enthalten, wonach die Bauleitpläne sich den Zielen der Landesplanung und Raumordnung anzupassen haben. Diese Vorschrift gilt auch für die Stadt- und

Dorferneuerung; doch dürfte es sich als zweckmäßig erweisen, diese allein auf die Bauleitplanung beschränkte Vorschrift auch auf alle sonstigen Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung zu erstrecken, d. h. die Einbindung in die überörtlichen Zusammenhänge auch für diejenigen Maßnahmen vorzuschreiben, die ohne Bebauungsplan durchgeführt werden können. Diese Vorschrift ist besonders dann von Bedeutung, wenn eine Gemeinde die Sanierung rein privatrechtlich, etwa nach Erwerb der Grundstücksflächen durchführen kann und daher auf die Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet und auf die Aufstellung von Bebauungsplänen verzichten könnte.

Allgemeine städtebauliche Grundsätze für die Bauleitplanung sind im Bundesbaugesetz bereits in den §§ 1 Abs. 4 und 5 aufgestellt. Diese gelten auch für die Stadt- und Dorferneuerung. Sie werden durch das bereits oben erwähnte Bundesraumordnungs-Rahmengesetz eine weitere Ergänzung erfahren.

Veränderungssperre

Der Sicherung der zukünftigen Planung während der Dauer des Planungsverfahrens dient die Veränderungssperre. Sie kann von der Gemeinde beschlossen werden und bewirkt, daß

erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen der Grundstücke nicht vorgenommen werden dürfen, nicht genehmigungsbedürftige aber wertsteigernde bauliche Anlagen nicht errichtet oder wertsteigernde Änderungen solcher Anlagen nicht vorgenommen werden dürfen und genehmigungsbedürftige bauliche Anlagen nicht errichtet oder geändert werden dürfen. (§ 14 BBauG.)

Das Bundesbaugesetz bestimmt in § 18, daß die Gemeinde eine Entschädigung zu leisten hat, wenn die Veränderungssperre länger als vier Jahre dauert und den Betroffenen dadurch Vermögensnachteile entstehen.

Wegen der besonderen Schwierigkeiten, die sich für die Bauleitplanung in den Sanierungsgebieten ergeben, ist es denkbar, daß die Erarbeitung und Aufstellung des Bebauungsplanes mehr als vier Jahre in Anspruch nimmt. Es wird nicht selten in Sanierungsgebieten das Bedürfnis entstehen, die Möglichkeit von Veränderungssperren über vier Jahre hinaus in Anspruch zu nehmen, was auch nach den Bestimmungen des Bundesbaugesetzes möglich ist.

Der Regelung innerhalb des Sanierungsgesetzes wird die Frage bedürfen, ob eine Verlängerung der entschädigungslosen Dauer der Veränderungssperre konzidiert werden soll. Gegen einen Ausschluß der

Entschädigung werden jedoch verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Es könnte eher daran gedacht werden, für einen bestimmten zusätzlichen Zeitraum zwar die Geldentschädigung auszuschließen, jedoch dem Eigentümer das Recht einzuräumen, die Übernahme des Grundstückes zum Verkehrswert durch die Gemeinde zu verlangen. Diese Regelung würde eine den Bestimmungen des Grundgesetzes entsprechende Entschädigungsart darstellen.

Nach Verständigung mit den an der Ausarbeitung des Referentenentwurfes beteiligten Sachverständigen, erscheint es notwendig und im allgemeinen auch ausreichend, diese Regelung für das fünfte und sechste Jahr, also für zwei weitere Jahre, einzuräumen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Gemeinde die Entschädigungspflicht dadurch ausräumen kann, daß sie dem Grundstückseigentümer im Ausnahmewege die Nutzung des Grundstückes zuläßt. Das setzt allerdings voraus, daß innerhalb des Zeitraumes von 4 bzw. 6 Jahren eine hinreichend konkrete Vorstellung über die Planungsabsichten zustande kommt. In vielen Fällen wird diese Voraussetzung erfüllt werden können.

Das Vorkaufsrecht

Als eines der Instrumente kommunaler Bodenpolitik, auch zur Vermeidung einer Enteignung, räumt das Bundesbaugesetz den Gemeinden ein gesetzliches Vorkaufsrecht ein. Dieses besteht jedoch nur in drei Fällen, nämlich

- a) an bebauten oder unbebauten Grundstücken, die in einem Bebauungsplan für öffentliche Zwecke ausgewiesen oder in ein Verfahren zur Bodenordnung einbezogen sind (§ 24 BBauG),
- b) für unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes sowie in Gebieten, für die eine Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen hat (§ 25 BBauG),
- c) für bebaute Grundstücke in Sanierungsgebieten (§ 26 BBauG).

Das zuerst genannte Vorkaufsrecht besteht schlechthin kraft Gesetzes. Die beiden anderen besonderen Vorkaufsrechte bedürfen der Einführung durch Satzung der Gemeinde.

Nach allgemeiner Ansicht wird innerhalb der Sanierungsgebiete grundsätzlich ein gemeindliches Vorkaufsrecht für notwendig gehalten. Es ist daher daran gedacht, ein erweitertes Vorkaufsrecht sowohl an unbebauten als auch an bebauten Grundstücken zu begründen. Dazu ist an sich bereits durch die Bestimmungen des § 25 und des § 26 des Bundesbaugesetzes die gesetzliche Möglichkeit geboten. Es könnte jedoch aus

Gründen der Verwaltungsvereinfachung daran gedacht werden, ein umfassendes gesetzliches Vorkaufsrecht als automatische Folge der Erklärung zum förmlichen Sanierungsgebiet eintreten zu lassen.

Genehmigungsvorbehalte

Nach dem Bundesbaugesetz umfaßt die Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr

- a) die Grundstücksteilung innerhalb der Baugebiete
- b) die Auflassung und die Erbbaurechtbestellung im Außengebiet,
- c) die Teilung im Außengebiet,

wobei in den beiden zuletzt genannten Fällen Voraussetzung der Genehmigungspflicht ist, daß das Geschäft dem Zwecke der Bebauung oder kleingärtnerischer Dauernutzung dient.

Diese Vorschriften werden ihre Wirksamkeit auch innerhalb der Stadt- und Dorferneuerung entfalten; doch reichen die Genehmigungstatbestände nicht aus, um in den Sanierungsgebieten den Eigentümer und die Vertragspartner vor Fehlinvestitionen zu schützen und solche Manipulationen zu vermeiden, die zu nicht gerechtfertigten, volkswirtschaftlich nicht zu verantwortenden und von der öffentlichen Hand zu tragenden Entschädigungserhöhungen führen.

Es erscheint notwendig, innerhalb der Sanierungsgebiete alle Grundstücksteilungen einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Nur auf diese Weise kann erreicht werden, daß bis zum Inkrafttreten eines neuen Bebauungsplanes sanierungsschwerende Teilungen verhindert werden.

Darüber hinaus erscheint es notwendig, in Sanierungsgebieten solche Verträge einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen, durch die einem anderen ein Recht zum Besitz, zur Nutzung oder zur Bebauung des Grundstückes verschafft wird. Besonders neue langfristige Miet- und Pachtverträge können bei einer Sanierung die Entschädigungsforderungen sehr erhöhen. Die Begründung der Genehmigungspflicht bedeutet, daß die ihr unterliegenden Rechtsgeschäfte ohne die schriftlich erteilte Genehmigung der Gemeinde unwirksam sind.

Beendigung bestehender Besitz- und Nutzungsverhältnisse

Zur Durchführung der Sanierung ist es notwendig, die Rechte zu beenden, die Dritten an den zu beseitigenden Objekten zustehen. In der Mehrzahl der Fälle wird es sich um Miet- und Pachtverträge handeln. Der Begründung neuer langfristiger Verträge dieser Art kann durch die vernünftige Handhabung der Genehmigungspflicht entgegengewirkt wer-

den, wobei grundsätzlich nicht die Genehmigung zu versagen, sondern darauf hinzuwirken ist, daß die Laufzeit der Verträge dem geplanten zeitlichen Ablauf der Sanierungsdurchführung angepaßt wird.

Bereits bestehende Verträge und sonstige der Durchführung des Bebauungsplanes entgegenstehende Rechte, seien es obligatorische oder dingliche, können im Wege der Enteignung aufgehoben werden. Diese Möglichkeit eröffnet die bereits darauf eingerichtete Vorschrift des § 86 Abs. 1 Ziffern 2 und 3 in Verbindung mit § 85 BBauG. Im Falle der Anwendung des Enteignungsrechtes sind aber die den Betroffenen dadurch entstehenden Vermögensnachteile zu entschädigen. Diese Folge kann vermieden werden, wenn vertragliche Nutzungsverhältnisse auf privatrechtlichem Wege, nämlich durch Kündigung, beendet werden. Es erscheint daher zweckmäßig, im künftigen Sanierungsrecht eine solche Regelung vorzusehen, nach der der Eigentümer gehalten ist, von vertragsmäßigen Kündigungsrechten so Gebrauch zu machen, daß die der Sanierung entgegenstehenden Rechte zur gebotenen Zeit gekündigt werden. Dazu wird das Recht der Gemeinde vorzusehen sein, von dem Eigentümer den Ausspruch dieser Kündigung zu verlangen oder auch, wenn der Eigentümer solcher Aufforderung nicht folgt, die Kündigung anstelle des Eigentümers auszusprechen. Im Falle der vertragsmäßigen Ausübung des Kündigungsrechtes wird eine Entschädigung nicht zu leisten sein. Dagegen wird eine vorzeitige Beendigung eines solchen Rechtsverhältnisses Entschädigungsverpflichtungen auslösen.

Planungsschadensersatz

Im Bundesbaugesetz ist geregelt, in welchen Fällen eine Entschädigung auf Grund der Festsetzungen in Bebauungsplänen zu leisten ist. Dabei sind in der Hauptsache zwei Gruppen zu unterscheiden: Die erste bildet die Festsetzung von öffentlichen Flächen, die zweite die Herabsetzung der baulichen Nutzbarkeit von Grundstücken. Die erste Gruppe bietet innerhalb der Sanierung keine besondere Problematik, die zweite um so vielmehr. Vor allem bei Sanierungen, deren Zweck in der Herabsetzung der baulichen Nutzung insgesamt liegt, könnte dadurch im Sinne des § 44 Abs. 1 eine Entschädigungsverpflichtung ausgelöst werden, wenn nämlich eine bisher zulässige bauliche Nutzung eines bebauten oder unbebauten Grundstückes aufgehoben oder geändert wird und dadurch eine nicht unwesentliche Wertminderung des Grundstückes eintritt. Diese Entschädigungspflicht soll aber dann nicht gelten,

„wenn die bisher zulässige Nutzung geändert wird, weil sie den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhält-

nisse oder an die Sicherheit der auf dem betroffenen Grundstück oder im umliegenden Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht.“

Durch diese Vorschrift des Bundesbaugesetzes wird in einer großen Anzahl von Sanierungsfällen eine Entschädigung bereits ausgeschlossen.

Ausschluß von Sanierungsvorteilen bei Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen

Mit der Durchführung der Sanierung steigen entsprechend der Verbesserung der allgemeinen städtebaulichen Verhältnisse auch die Verkehrswerte der einzelnen Grundstücke. Als Vorwegnahme künftiger Werterhöhungen werden Preissteigerungen in vielen Fällen bereits dann einsetzen, wenn die Absicht der Sanierung bekannt und in den einzelnen Stufen des Sanierungsverfahrens durchgeführt wird. Behält der ursprüngliche Grundstückseigentümer sein Grundstück, so soll ihm der damit verbundene Wertzuwachs ungeschmälert verbleiben; das ist die konsequente Folgerung daraus, daß auch im allgemeinen Bau- und Planungsrecht eine Abschöpfung von Wertsteigerungen nicht vorgesehen, ja in den parlamentarischen Beratungen ausdrücklich abgelehnt worden ist.

Soweit es sich um Einzelobjektsanierungen handelt, wird aber bei der Baugebietserneuerung meist eine Veränderung der Grundstücks- und Eigentumsverhältnisse stattfinden müssen. In vielen Fällen werden Neugestaltungsumlegungen durchgeführt, in anderen Enteignungen angeordnet werden müssen. Es stellt sich die Frage, ob auch in diesen Fällen bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen die durch die Aussicht auf die Sanierung eingetretenen Wertsteigerungen Berücksichtigung finden sollen. Es handelt sich dabei nicht um die Abschöpfung von Wertvorteilen, sondern durch Gesetz wäre als Inhalt des Eigentums festzustellen, daß durch die Einleitung der Sanierung entstehende, aber noch nicht realisierte Wertgewinne als nicht dem Eigentumsinhalt zugehörig deklariert werden.

Umlegungsverfahren

Die Umlegung, als das behördliche Verfahren, unzulängliche Grundstücksverhältnisse durch Neuordnung nach Zuschnitt, Lage und Größe zu verbessern, ist im Bundesbaugesetz eingehend und abschließend geregelt. Innerhalb der Sanierung wird der Umlegung besondere Bedeutung zukommen. Alle wesentlichen, in der Sanierung zu berücksichtigenden Besonderheiten haben bei der Gestaltung des Umlegungsverfahrens im Bundesbaugesetz ihre angemessene Berücksichtigung erfahren.

Innerhalb des Sanierungsverfahrens wird die Regelung des Abbruchs vorhandener Gebäude eine besondere Rolle spielen. Daher könnte es sich als zweckmäßig erweisen, vorzuschreiben, daß im Umlegungsplan die abzureißenden und zu beseitigenden baulichen Anlagen besonders zu kennzeichnen sind. Auch dürfte sich empfehlen, klarzustellen, daß der Eigentümer nach Inkrafttreten des Umlegungsplanes verpflichtet ist, den von der Gemeinde angeordneten Abbruch zu dulden.

Verpflichtung zur Wiederbebauung der Grundstücke — Baugebot

Bei der rechtlichen Gestaltung der Umlegung wurde bereits im Bundesbaugesetz die Möglichkeit eröffnet, in Sanierungsgebieten die Zuteilung eines Grundstückes mit der Verpflichtung zu verbinden, das Grundstück innerhalb einer näher zu bestimmenden Frist zu bebauen. Für den Fall, daß die Neuordnung der Grundstücke in einem Umlegungsverfahren erfolgt, reicht diese Vorschrift (§ 59 Abs. 5 BBauG) aus. Es wird jedoch nicht immer notwendig sein, ein Umlegungsverfahren durchzuführen. Manchmal mag es ausreichen, die Grundstücksneuordnung den beteiligten Eigentümern oder einem privatrechtlichen Sanierungsträger zu überlassen. Aber auch dann muß es möglich sein, die Bauverpflichtung auszusprechen. Es erscheint daher geboten, in einem Sanierungsgesetz der Gemeinde die Anordnung des Baugebotes auch dann zu ermöglichen, wenn die Sanierung ohne Umlegung durchgeführt wird. Auch hier muß an die Nichterfüllung des Baugebotes dieselbe Rechtsfolge geknüpft werden wie im Umlegungsverfahren: wird das Grundstück nicht innerhalb angemessener Zeit bebaut, so kann die Gemeinde verlangen, daß das Grundstück an sie oder an einen von ihr zu benennenden Bauwilligen übereignet wird.

Enteignung

Das Bundesbaugesetz läßt für alle Bestimmungszwecke, die Inhalt eines Bebauungsplanes sind, die Enteignung zu, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, die einen so schweren Eingriff rechtfertigen. Eine Enteignung ist nach den Bestimmungen des Bundesbaugesetzes nur zulässig,

wenn das Wohl der Allgemeinheit die Enteignung erfordert, wenn der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann,

wenn ein Grundstück aus dem öffentlichen Grundbesitz nicht zur Verfügung gestellt werden kann,

wenn der Bewerber sich ernsthaft um den freihändigen Erwerb eines geeigneten Grundstückes beworben hat und

wenn der Interessent glaubhaft macht, daß er das Grundstück nach angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwenden wird.

Von diesen Voraussetzungen gewährt das Bundesbaugesetz (in § 88) eine gewisse Erleichterung, wenn es sich um Enteignungen aus „zwingenden städtebaulichen Gründen“ handelt. In diesem Falle genügt es nämlich, wenn sich der Bewerber nur um den freihändigen Erwerb des betreffenden Grundstückes bemüht. Er braucht sich also nicht um andere vielleicht auch geeignet erscheinende Grundstücke zu bemühen. Zwingende städtebauliche Gründe liegen jedenfalls dann vor, wenn zur Erfüllung des Enteignungszweckes nur bestimmte Grundstücke in Betracht kommen, etwa bei der Neuanlage oder Verbreiterung einer Straße.

Es dürfte zweckmäßig sein, innerhalb des Sanierungsrechts diese Erleichterung der Enteignungsvoraussetzungen allgemein zuzugestehen; denn auch hier kommt es, soweit eine Enteignung überhaupt notwendig ist, gerade auf die einzelnen der Sanierung bedürftigen Grundstücke an.

Der Schutz des Eigentums in der Sanierung

Die deutsche Wohnungs- und Baurechtsgesetzgebung hat es stets als ihre besondere Aufgabe angesehen, das Eigentum nicht nur in dem durch zwingende Vorschriften des Grundgesetzes gesicherten Sinne zu respektieren, sondern darüber hinaus die Erhaltung und die breite Streuung privaten Eigentums zu fördern. Diesem Anliegen wird auch bei der Sanierungsgesetzgebung Rechnung zu tragen sein. Dem künftigen Sanierungsgesetz wird die Aufgabe zufallen, nach der positiven wie nach der negativen Seite hin klare Tatbestände zu schaffen, die einerseits die Durchführung der Sanierung überhaupt ermöglichen, andererseits in ihrem Rahmen bedeutsame rechtspolitische Ziele nicht gefährden.

Auch für die Sanierung muß gelten, daß bei klaren Enteignungstatbeständen Entschädigung nach dem Verkehrswert zu zahlen ist. Eine Einschränkung gegenüber den sonstigen Regelungen scheint dahin vertretbar, daß solche Werterhöhungen ausgeschlossen werden, die auf die Aussicht auf Durchführung der Sanierung zurückzuführen sind. Diese Regelung findet ihren Anknüpfungspunkt in den entsprechenden bewährten und als verfassungsrechtlich unbedenklich anerkannten Regelungen des Umlegungsverfahrens.

Im Falle der verlängerten Veränderungssperre wird im Sanierungsrecht für die Dauer von zwei Jahren die sonst bei der Veränderungssperre zu gewährende Entschädigung zwar nicht ausgeschlossen, aber

doch in der Weise modifiziert, daß keine Nutzungsausfallentschädigung, sondern nur die Übernahme des Grundstückes — natürlich zum Verkehrswert — verlangt werden kann.

Wiederherstellung privaten Einzeleigentums nach Durchführung der Sanierung

Der vorherrschende Zweck der Sanierung besteht in der Schaffung städtebaulich einwandfreier Zustände. Der Eingriff in die Eigentumssubstanz ist bei der Durchführung der Sanierungsmaßnahmen weit- hin unvermeidbar. Die Sanierung darf aber nicht den Anlaß dazu bieten, gleichzeitig oder als Nebenzweck die Eigentumsverhältnisse auf Dauer zu verändern. Es wird daher in Übereinstimmung mit der von der Bundesregierung betriebenen Eigentumspolitik in dem Städtebauförderungsgesetz durch eine Grundsatznorm zu sichern sein, daß schon bei der Planung auf die Möglichkeit Bedacht genommen wird, solche Eigentumsverhältnisse nach Durchführung der Sanierung wiederherzustellen, daß die ursprünglichen Eigentümer in angemessener Weise wieder Eigentum erwerben.

Bereits das Bundesbaugesetz enthält eine Reihe von vergleichbaren Vorschriften. So ist vorgeschrieben, daß die Gemeinde im Vorkaufrecht erworbene Grundstücke, soweit diese nicht für öffentliche Zwecke benötigt werden, privaten Bauwilligen anzubieten hat. Dasselbe gilt für in der Enteignung erworbene Grundstücke, wenn der Zweck der Enteignung darin besteht, Grundstücke für die bauliche Nutzung vorzubereiten. In der Umlegung ist die Berücksichtigung der alten Eigentümer, soweit es sich nicht um Kleinparzelleneigentümer handelt, vom Wesen dieses Verfahrens her zwingend vorgeschrieben. Diese Grundsätze gelten ausnahmslos auch für die Sanierung.

Vorrang der privaten Initiative bei der Durchführung der Sanierung

Die Respektierung des privaten Eigentums sollte in einem kommenden Sanierungsrecht ihren Niederschlag auch darin finden, daß in erster Linie die Eigentümer selbst berufen sind, die Sanierungsmaßnahmen durchzuführen, wenn die private Rechtsposition dazu ausreicht. Auch sollten die Eigentümer die Möglichkeit haben, sich durch ein Betreuungsunternehmen ihrer Wahl bei der Durchführung der Sanierung beraten zu lassen oder auch die Sanierung im ganzen durch einen Sanierungsträger an ihrer Stelle durchführen zu lassen. Durch die staatliche Aufsicht ist dabei sicherzustellen, daß einmal nur solche Betreuungsunternehmen und Sanierungsträger zugelassen werden, die auch zuverlässig

und geeignet sind; auf der anderen Seite wird die Gemeinde darauf hinwirken müssen, daß die Sanierung, wenn sie durch die Eigentümer, unter Einschaltung eines Betreuungsunternehmens oder durch Sanierungsträger durchgeführt wird, auch zum Abschluß gelangt und nicht ungebührlich verzögert wird.

Im hoheitlichen Bereich ist die Gemeinde der Träger des Sanierungsverfahrens. Wie ihr die Bauleitplanung obliegt, so wird auch das Sanierungsrecht die Stadt- und Dorferneuerung als eine gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe zu sichern haben. Bund und Länder wirken neben der Gemeinde an der Erfüllung dieser Aufgabe insoweit mit, als überörtliche Aufgaben anstehen. Die Mitwirkung des Bundes an der Stadt- und Dorferneuerung wird in erster Linie in der Bereitstellung der in seine Zuständigkeit fallenden Rechtsinstrumente und in der Gewährung der von Bundes wegen zulässigen Finanzierungshilfen bestehen.

Der Beitrag der Länder wird in der Regelung der überörtlichen Fragen, in der städtebaulichen Aufsicht und in der Gewährung von Finanzierungshilfen bestehen.

Die Frage, nach welchen Gesichtspunkten die finanzielle Verantwortung und Beteiligung zwischen den Gemeinden, den Ländern und dem Bunde erfolgt, ist noch nicht abschließend geklärt. Ihre Klärung ist aber dringlich; denn zwar wird die Verbesserung der baurechtlichen Instrumente eine der Voraussetzungen für die Verwirklichung der großen Sanierungsaufgaben der Zukunft bieten, doch steht es außer Zweifel, daß die Gemeinden allein mit den ihnen bei der gegenwärtigen Finanzstruktur zustehenden Mitteln die großen Aufgaben der Stadt- und Dorferneuerung nicht werden lösen können.

Das Sanierungsrecht in der verfassungsmäßigen Eigentumsordnung

Nach den Darlegungen über die bundesbaugesetzlichen Rechtsinstrumente und die in der Vorbereitung befindlichen Ergänzungen im Rahmen eines Städtebauförderungsgesetzes erscheint eine zusammenfassende Würdigung unter dem Thema der Vortragsfolge angezeigt: Welche Stellung nimmt das bestehende und das künftige Sanierungsrecht in der verfassungsmäßigen Eigentumsordnung der Bundesrepublik ein?

Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14), die besagt, daß das Eigentum gewährleistet wird, läßt sich in zwei Garantiefunktionen aufgliedern. Sie schützt das Eigentum als Institut und als konkretes Vermögensrecht. Die Institutsgarantie bedeutet die grundsätzliche

Anerkennung des Sacheigentums. Dieses Institut darf in seinem Wesensgehalt nicht angetastet werden (Art. 19 Abs. 2 GG); seine Substanz darf nicht aufgelöst werden. Der Gesetzgeber, an den sich diese Normen des Grundgesetzes wenden, ist nicht befugt, das Eigentum beliebig umzugestalten. Er kann und muß aber Inhalt und Schranken des Eigentumes bestimmen. Die Grenzen, die er dabei nicht überschreiten darf, ergeben sich aus einer von Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes als selbstverständlich vorausgesetzten Tradition des Eigentumsbegriffes und aus dem Zusammenhang der freiheitlichen Grundrechte des Grundgesetzes³.

Seinen konkreten Inhalt erlangt das Eigentum an bestimmten Gütern oder in bestimmten Lebensbereichen durch die dem Gesetzgeber aufgegebenen Gestaltung der Eigentumsbindungen. „Inhalt und Schranken (des Eigentums) werden durch die Gesetze bestimmt“ (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG). Diese Ausformung des Eigentumsbegriffes ist dem Gesetzgeber nicht etwa freigestellt, sondern als Pflicht aufgegeben. Das bringt neben dem sozialstaatlichen Grundsatz des Artikels 20 Abs. 1 GG das Gebot in Art. 14 Abs. 2 zum Ausdruck: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Solchen Bindungen ist das Eigentum an bestimmten Arten von Gegenständen oder in bestimmten Lebensbereichen in allen geschichtlichen Epochen unterworfen gewesen — wenn auch, was am Beispiel des Städtebaurechts zu verfolgen ist, in unterschiedlichen Ausprägungen.

Neben der hier zuerst umschriebenen institutionellen Garantie gewährleistet das Grundgesetz auch die individuelle Rechtsstellung des Eigentümers. Das zeigt sich sinnfällig in der Vorschrift des Artikels 14 Abs. 3 GG: „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 . . .“

So schützt das Grundgesetz nicht gegen den hoheitlichen Zugriff auf das individuelle Eigentum schlechthin; wohl aber knüpft es die Zulässigkeit eines solchen Zwangseingriffs an strenge Voraussetzungen.

Zu dem Begriff der Enteignung im Sinne des Grundgesetzes gehört in erster Linie die sogenannte „Enteignung im klassischen Sinne“; sie zielt auf die Beschaffung von Gütern ab, deren Verfügbarkeit zur Erfüllung eines öffentlichen Zweckes erforderlich ist. Die klassische Enteignung kann man daher mit Weber als einen „Güterbeschaffungsvorgang“ bezeichnen. Neben diesem Güterbeschaffungsvorgang spielt die „Aufopferungsenteignung“ eine bedeutende Rolle. Hier werden nicht

³ Hierzu eingehende Darlegungen mit Quellen bei Werner Weber: Eigentum und Enteignung, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner: „Die Grundrechte“, Bd. II, 1964, §§. 331 ff.

Güter für einen bestimmten öffentlichen Zweck beansprucht; sondern es handelt sich um andere Beeinträchtigungen der vermögensrechtlichen Stellung des Eigentümers. Sie löst, wie die klassische Enteignung, die Verpflichtung zur Entschädigungsleistung aus.

Durch Jahrzehnte hindurch hat die Abgrenzung zwischen der Enteignung, vor allem der Aufopferungsenteignung, und der Eigentumsbindung Gerichtsbarkeit und Rechtswissenschaft vor schwierige Fragen gestellt, solange der Gesetzgeber der ihm obliegenden Verpflichtung, Enteignungs- und Eigentumsbindungstatbestände sauber gegeneinander abzugrenzen, nicht erfüllt hatte.

Neben großen Aufgaben der Rechtsgestaltung lag hier das verfassungspolitische Schwergewicht des Bundesbaugesetzes. Einen weiteren Beitrag dazu wird — in seinem baurechtlichen Teil — das Städtebauförderungsgesetz zu leisten haben.

Bei den hier bereits getroffenen und bei den noch zu treffenden rechtsgestaltenden Entscheidungen sind aus der geschichtlichen Entwicklung des Eigentums wertvolle Erkenntnisse und Lehren zu ziehen. Geht das Grundgesetz erkennbar allgemein von dem Grundsatz aus, daß der Eigentumsbegriff als das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung zu betrachten und in diesem Sinne nur einer evolutionären Gestaltung zugänglich ist, so gilt das ganz besonders für das Bodeneigentum im städtebaulichen Bereich. Hier drückt sich zugleich die gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Funktion des Eigentums deutlich aus.

Der Sozialpflichtigkeit entsprechende Eigentumsbindungen haben den Städtebau in seinen guten Zeiten überhaupt erst ermöglicht. Die Anerkennung des gebundenen Eigentums war die Voraussetzung für die großen städtebaulichen Einzel- und Gemeinschaftsleistungen des Mittelalters. Das Bodenrecht beließ dem Grundherrn neben dem Zinsrecht ein umfassendes Aufsichts- und Einwirkungsrecht. Dem Bauherrn, der den Boden mit baulichen Anlagen nutzte, stand ursprünglich nur der Besitz zu. So waren Anforderungen an die Anordnung der Gebäude und deren bauliche Gestaltung jederzeit durchsetzbar. Wuchs auch schließlich das Nutzungsrecht des Bauherrn und wurde der Grundherr am Ende der Entwicklung auf sein Zinsrecht beschränkt, so wurden die Ordnungs- und Gestaltungsregeln zunehmend durch kommunale Statuten übernommen. Zum Inhalt des mittelalterlichen Eigentums am Bauboden hat stets die Baupflicht gehört, nicht nur die Verpflichtung zur erstmaligen Bebauung eines Baugrundstücks, sondern auch zur Errichtung von Ersatzbauten bei Einsturz, Brand, Baufälligkeit. Die Nichtbefolgung der Baupflicht konnte zum Rechtsverlust führen. Zum Inhalt des Eigentums am Bauboden gehörte auch, daß der

Grundherr die Einteilung der Grundstücke in Bauparzellen bestimmen und den Zuschnitt der Grundstücke ändern durfte. In diesen mittelalterlichen Baurechtsinstituten finden sich nahezu alle modernen Städtebaurechtsinstitute dem Grunde nach vorgezeichnet. Sie den Bedürfnissen dieses Jahrhunderts anzupassen, bedeutete daher keine revolutionären Schritte, sondern lediglich einen Anpassungsvorgang. Nur wer in der langfristigen Entwicklung die kurz bemessene Periode des liberalen Städtebaus überbewertet, könnte die Folgerichtigkeit der evolutionären Entwicklung leugnen. In dieser kurzen Periode war die Idee der Sozialpflichtigkeit des Eigentums in den Hintergrund gedrängt. Gerade in dieser Zeit, in der sich wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen besonders großen Umfanges mit starker Intensität vollzogen, hätten der Städtebau und das Bau- und Bodenrecht besonders große Aufgaben zu lösen gehabt. Den Aufgaben, die die Industrialisierung, die Bevölkerungszunahme, die Bevölkerungswanderungen, kurz der Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft stellten, ist der Städtebau des vorigen Jahrhunderts nicht gerecht geworden. Dieser Zeit entstammen die ärgsten Mißstände in unseren Städten: hohe Ausnutzung der Grundstücke, massierte Bebauung ohne die notwendigste Begrünung und Freiflächen, fehlende Belichtung und Besonnung, unzureichende oder völlig fehlende Spielplätze und Erholungs- und Gemeinschaftsanlagen. Unter dem Zeichen eines unzulänglichen Städtebaus, in den Elendsquartieren, entstand die soziale Frage. Dies macht den engen Zusammenhang zwischen Städtebau, Bau- und Bodenrecht und Gesellschaftspolitik auf der anderen Seite deutlich.

Der Städtebau von heute hat nicht nur die Folgen der baulichen Fehlentwicklungen des Liberalismus, sondern zugleich auch dessen rechtspolitische Fehlentwicklung zu überwinden. Die Lösung, zu der auch das in der Vorbereitung befindliche Städtebauförderungsgesetz einen bedeutenden Beitrag leisten muß, liegt in der Anknüpfung an die geschichtliche Entwicklung des in seinem Kern bewährten deutsch-rechtlichen Bau- und Bodenrechts.