

Dietrich Sperling

Erwiderung auf Selle, „Mittlere Intensität“

Die Thesen, mit denen Klaus Selle seinen zur Diskussion gestellten Beitrag über die geplante Einführung des Instruments einer „einfachen städtebaulichen Erneuerung“ in ARCH⁺, Heft 46/1979, abschließt, können nicht unwidersprochen bleiben. Sie beruhen auf einem unzureichenden Informationsstand und sind daher zum großen Teil unvollständig oder unrichtig und unterscheiden den Überlegungen zu einem entsprechenden Gesetzesvorhaben eine Tendenz, die ihnen nicht innewohnt. Zudem koppelt Selle die Einführung dieses neuen städtebaulichen Instrumentariums mit der in ganz anderem systematischen und sachlichen Zusammenhang stehenden Beschleunigungsnovelle, so daß er den sachlichen Gehalt der entstehenden Neuregelung und die mit ihr angestrebten Ziele gar nicht zutreffend erfassen kann.

1. ZUR „EINFACHEN STÄDTEBAULICHEN ERNEUERUNG“

Bei dem im Bundesbauministerium derzeit erwogenen Gesetzesvorhaben geht es neben der Vereinfachung der Sanierung um die Schaffung eines Instruments „mittlerer Intensität“. Damit sollen jene Gebiete erreicht werden, in denen vor allem ein erheblicher Nachholbedarf an Modernisierungsinvestitionen besteht und das Wohn- und Arbeitsumfeld beeinträchtigt ist, ohne daß städtebauliche Mißstände im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes vorliegen. Dieses vorausgeschickt, ist im einzelnen auf Selles Thesen, soweit sie das neue städteplanerische Instrument der „einfachen städtebaulichen Erneuerung“ betreffen, folgendes zu entgegnen:

1. Demokratisierung durch Dezentralisierung von Verantwortung

Durch eine Regelung der einfachen städtebaulichen Erneuerung im StBauFG (nicht, wie Selle schreibt, im Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz) würden weder Demokratisierungsmöglichkeiten noch Informations- und Verteidigungsrechte der Bürger beschnitten. Es ist gerade eine wesentliche Tendenz des in Angriff genommenen Gesetzesvorhabens, Verantwortung auf Gemeinden und Bürger zu delegieren. Dabei würden die Gemeinden ihre herkömmliche Verwaltungspraxis oft überdenken müssen, und die privaten Nutzer und Investoren wären hier als direkt Beteiligte zu konstruktiver Mitwirkung, nicht nur zu bloßer Kritik aufgerufen.

So könnte es den Gemeinden zur Pflicht gemacht werden, im Rahmen ihrer Stadtentwicklungsplanung für jedes Erneuerungsgebiet ein Erneuerungsprogramm aufzustellen, das die

wesentlichen für das jeweilige Gebiet in Betracht gezogenen Erneuerungsmaßnahmen enthalten soll. Dieses Programm müßte die Gemeinde mit den Eigentümern, den Mietern und den anderen Nutzungsberechtigten erörtern. Dabei wäre vor allem die Einstellung der Beteiligten zu den Erneuerungsmaßnahmen und ihre Mitwirkungsbereitschaft festzustellen. Denn gerade bei Maßnahmen der einfachen städtebaulichen Erneuerung ist es für jeden mit der Problematik Vertrauten selbstverständlich, daß Gemeinde und Bürger eng zusammenarbeiten müssen. Eine Umgestaltung des Wohn- und Arbeitsumfeldes ist ohne aktives Mitwirken der dort wohnenden und arbeitenden Menschen gar nicht sinnvoll und gar nicht möglich. Hier muß der Bürger aus seiner besonderen Kenntnis des Wohn- und Arbeitsbereichs heraus Kritik üben und aufgrund seiner individuellen Bedürfnisse Anregungen unterbreiten. Beratung, Aufklärung und Anregung der Initiative von Eigentümern und Mietern, Geschäfts- und Betriebsinhabern sowie Beschäftigten erscheint in solchen Erneuerungsgebieten daher als zentrale kommunale Aufgabe. Es würde dann an den Beteiligten selbst liegen, ob und wie sie die ihnen eingeräumten Möglichkeiten zur Partizipation und zur Wahrung ihrer Interessen nutzen.

2. Fortentwicklung bloßer Beteiligungsrechte zu Möglichkeiten aktiver Mitgestaltung

Von einem Abbau sozialer Sicherungen könnte bei Einführung der einfachen städtebaulichen Erneuerung ebenfalls keine Rede sein. Selles Kritik ist in diesem Punkt schon in ihrem Ansatz verfehlt. Die Intention des Gesetzesvorhabens geht dahin, möglichst die Bevölkerung in den Erneuerungsgebieten zu erhalten. Ein Sozialplan wird daher oftmals gar nicht erforderlich sein. Kann die Zielsetzung aber im Einzelfall nicht erreicht werden, so müßte selbstverständlich auch hier ein Sozialplan aufgestellt werden. Außerdem wird erwogen, die Gemeinden zu verpflichten, unvermeidbare Verdrängungen durch Wohnungsbauprogramme aufzufangen.

Auch daß nach dem im Bundesbauministerium derzeit angestellten Überlegungen keine förmlichen vorbereiteten Untersuchungen im Sinne des StBauFG durchgeführt zu werden brauchen, erscheint wegen der gegenüber der Sanierung erheblich geringeren, eben nur „mittleren Intensität“ der Maßnahmen als nicht erforderlich. Die Gemeinde müßte jedoch – wie erwähnt – Erneuerungsprogramme entwickeln. Dafür hätte sie sich die notwendigen Beurteilungs-

grundlagen zu verschaffen und die Erneuerungsprogramme mit den Beteiligten unter anderem gerade im Hinblick auf ihre Einstellung zur vorgesehenen Erneuerung zu erörtern. Für die gegenüber der Sanierung ganz anders geartete Erneuerung wäre dies die adäquatere Vorbereitung. Selle hätte eigentlich wissen müssen, daß bei den hier in Betracht kommenden Maßnahmen die Phase zwischen Vorbereitung und Durchführung anders als bei den Sanierungsmaßnahmen kürzer ist, so daß langwierige vorbereitende Untersuchungen, die hier u.U. auch schnell überholt sind, fehl am Platze wären.

Die gegenüber der Sanierung veränderten Partizipationsansätze verfolgen also nicht einen „Abbau“ von Beteiligungsrechten und von Betreuung der Beteiligten, sondern sind als bewußte Fortentwicklung dieser Prinzipien nach den unterschiedlichen Sachverhalten im Städtebau zu verstehen. Sie sollen über das geltende Recht hinaus die beteiligten Bürger nicht nur als „Betroffene“ öffentlicher Planungen mit Rechten ausstatten, sondern ihre aktive Mitgestaltung des Erneuerungsprozesses erreichen.

3. Steuerung soweit nötig, Selbstentscheidung soweit möglich

Die kommunale Planung begäbe sich bei Erneuerungsmaßnahmen auch keinerlei wesentlicher Steuerungsmöglichkeit. Wenn ein Teil des bodenrechtlichen Instrumentariums des StBauFG im Rahmen von Erneuerungsmaßnahmen keine Anwendung finden soll, so hat dies seine Ursache darin, daß es zur Erreichung des Erneuerungszieles seiner nicht bedarf. Auch hat Selle offensichtlich übersehen, daß in das fortentwickelte Bundesbaugesetz die wesentlichen bodenrechtlichen Instrumentarien bereits eingearbeitet sind. Diese können auch bei der Erneuerung, soweit überhaupt erforderlich, Anwendung finden. Ob ein zulässiges zeitlich befristetes Steuerungsinstrument, das den geplanten Erneuerungsmaßnahmen angemessen ist, eingeführt werden sollte, ist derzeit Gegenstand gründlicher Überlegungen.

Im übrigen könnte die Anwendbarkeit der für die Erneuerung notwendigen Maßnahmen erleichtert werden. So dürfte etwa in Erneuerungsgebieten, in denen Art und Maß der baulichen Nutzung nicht verändert werden sollen, die Aufstellung von Bebauungsplänen nicht undifferenziert zur Pflicht gemacht werden. Sie müßte vielmehr wie auch im übrigen von der Erforderlichkeit für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung abhängig sein. Auch hier würde Verantwortung auf die Gemeinden de-

legiert. Es würde ihnen ein Gestaltungs-spielraum und damit aktiven Bürgern, also Nutzern und Investoren, eine Mitwirkungsmöglichkeit eröffnet. Die Darlegung von Sellen, die Lenkung der Stadterneuerung werde völlig auf finanzielle und damit subsidiäre Anreize umgestellt, ist hiernach unverständlich. Wenn er dagegen meint, es gehe (auch!) darum, Anreize für private Investitionen zu schaffen, so hat er recht. Gebäudemodernisierung und Wohnumfeldverbesserung sind zu einem nicht unwesentlichen Teil eine private Aufgabe, deren Finanzierung der Staat nur erleichtern, nicht aber vollständig übernehmen kann. Dies ermöglicht auch eher eine dem Einzelfall angemessene und bedarfsgerechte, ggfls. stufenweise und nicht sofort vollständige Erneuerung.

Um solcherlei schrittweise Erneuerung sicherzustellen, wird eine etwa als „Mäßigungsklausel“ zu bezeichnende Regelung erörtert. Danach müßte eine Beschränkung der förderungsfähigen Erneuerungsmaßnahmen auf die für das jeweilige Gebiet nach Auffassung der Gemeinde besonders dringlichen und bedeutsamen Maßnahmen erfolgen. Private Investoren sind nicht nur Spekulanten oder allein an bestmöglicher Kapitalverwertung interessierte Eigentümer, die Sellen offenbar ausschließlich sieht, sondern sehr oft auch kleinere Eigentümer (Rentner, kleine Gewerbetreibende usw.). Die Förderung gerade solcher kleinen Investoren ist erklärtes Ziel des Gesetzesvorhabens. Erneuerungsmaßnahmen sollen nämlich gerade in solchen Gebieten vordringlich durchgeführt werden, in denen ohne staatliche Unterstützung private Investitionen ausbleiben würden.

Der von Sellen beschworene „sozial-

politische Regressionsprozeß“ findet also nicht statt. Es geht im Gegenteil darum, das Wohn- und Arbeitsumfeld gerade auch der finanziell schwächeren Bürger zu verbessern und damit einen Beitrag zur Erhöhung ihrer Lebensqualität zu leisten. Allerdings wird dabei nicht eine „wohlfahrtsstaatliche Beglückungsstrategie“ verfolgt, sondern es sollen den Gemeinden und ihren Bürgern, Nutzern wie Investoren, wesentlich sozialstaatlich motivierte planerische und finanzielle Möglichkeiten eröffnet werden. Ob und wie diese Chancen genutzt werden, würde der Verantwortung und dem Engagement der Gemeinden und ihrer Bürger als denjenigen, die ihre Bedürfnisse am besten kennen, zur gesamten Hand anvertraut.

II. ZUR BESCHLEUNIGUNGSNOVELLE

Abschließend seien noch zwei Bemerkungen zur Kritik Sellen an der Beschleunigungsnovelle angefügt.

1. Heilung von Form- und Verfahrensfehlern

Um das berechtigte Vertrauen von Bürgern auf den Bestand von Bauleitplänen zu schützen und das Wohl der Allgemeinheit zu wahren, sind gerichtliche Kontrollmöglichkeiten in bezug auf die Verletzung von Form- und Verfahrensfehlern, die für das Planergebnis ohne Auswirkung waren, eingeschränkt worden. Unberührt davon blieb aber die Rechtspflicht der Gemeinden zur Beachtung aller Form- und Verfahrensvorschriften. Gleichmaßen ist es weiterhin die Pflicht der Aufsichtsbehörden, die Beachtung dieser Bestimmungen zu kon-

trollieren. Aber es kann nicht richtig sein, daß ein geringfügiges Versehen der Gemeinde, das immer einmal unterlaufen kann und das niemandem geschadet hat, noch nach Jahren zur gerichtlichen Aufhebung eines Bebauungsplanes führt. Form- und Verfahrensvorschriften dürfen nämlich nicht ein System von „Stolperdrähten“ sein, sondern müssen dem Ausgleich der verschiedenen in das Verfahren einbezogenen Interessen dienen. Diesen mehrseitigen Ansprüchen an die Ausgestaltung von Form- und Verfahrensvorschriften im Städtebaurecht sucht die Beschleunigungsnovelle zu genügen.

2. Erleichterung und Verbesserung der Sozialplanung

Die Sozialplanung ist erleichtert worden, indem sie von Anforderungen, die sich in der Sanierungspraxis als unnötiger und hemmender Ballast erwiesen haben, freigestellt wurde. Der Schwerpunkt soll auf der praktischen Beteiligung der Bürger, nicht auf der Erstellung von Datenfriedhöfen auf Hochglanzpapier liegen. Dies ist vor allem auch für die Bürger eine Verbesserung, weil sich die Gemeinde ihren Forderungen direkter stellen muß und sich nicht mehr so leicht durch den Verweis auf Zahlen, Gutachten, Prognosen usw. vor ihrer Verantwortung für politische Entscheidungen davonstehlen kann. In der Beschleunigungsnovelle einen Abbau von Partizipationsrechten zu sehen, wie Sellen dies tut, ist daher unzutreffend. Gerade das Gegenteil ist der Fall: Die Sanierung soll weniger förmlich und damit bürgernäher werden.

Arbeitskreis Verkehr im Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.

Neues Bundesbaugesetz verabschiedet

Klageverfahren gegen Kraftwerke, Autobahnen und andere Bauvorhaben sind gefährdet durch die Beschleunigungsnovelle!

Ein Freibrief für die Verwaltung zum widerspruchsfreien Bauen

Ab 1.8.79 gilt nach einer Frist von nur 3 Jahren eine neue Fassung des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes. Während man bei der letzten Änderung des Bundesbaugesetzes 1976 wenigstens von einer teilweisen Verbesserung der Beteiligungs- und Widerspruchsmöglichkeiten ausgehen konnte, so bedeutet die aktuelle Änderung eine praktische Ausschaltung von Betroffenenmitwirkung und Kontrolle.

Die sogenannte „BESCHLEUNIGUNGSNOVELLE“ dient – auch rückwirkend bei jahrealter Planung – der „Entbürokratisierung“, wie es im Gesetz heißt (und der „Entdemokratisierung“, wie wir es verstehen). Die „Investitionshemmnisse“ sollen beseitigt werden, wie die Notwendigkeit der Novelle beispielsweise vom Land Berlin

im Bundesrat begründet wurde.

Bisher war es möglich, MÄNGEL DER PLANUNG, also FORMFEHLER, gerichtlich feststellen zu lassen und einen Bebauungsplan für nichtig erklären zu lassen. Dies hatte dann zur Folge, daß ein neues Bebauungsplanverfahren eingeleitet werden mußte, was für die Verwaltungen einen großen Zeitverlust bedeutete.

Jetzt ist es für die „Rechtswirksamkeit eines Bauleitplans“ (Bebauungsplan/Flächennutzungsplan) unbedeutend, ob bestimmte Formvorschriften eingehalten werden oder nicht. Außerdem kann durch die Verkürzung der Bürgerbeteiligung die Aufstellung von Bebauungsplänen beschleunigt werden.

Die Legitimierung von Verfahrens- und Formfehlern

Mit Hilfe der Paragraphen 155a und 155b wird der Verwaltung eine Fehler-

quote von 13 Möglichkeiten pauschal genehmigt, die alle bei der Aufstellung von Bauleitplänen erlaubt sind, ohne die Rechtmäßigkeit der Pläne zu beeinträchtigen. Beispielsweise sind jetzt folgende Formfehler „erlaubt“:

- Ein Bebauungsplan kann rechtmäßig sein, obwohl eine wichtige städtebauliche Untersuchung (Verkehrsgutachten, Landschaftsgutachten etc.) ignoriert wurde. (§ 155b Abs. 1.1)
- Sind Träger öffentlicher Belange, also eine Behörde oder ein Interessenverband, nicht gehört worden, so hat dies keinen Einfluß mehr auf die „Formgerechtigkeit“ des Bauleitplans (§ 155b Abs. 1.2)
- Ist eine soziale Maßnahmeplanung für Betroffene nicht aufgestellt worden, so gilt dies nicht als Formfehler. (§ 155b Abs. 1.4)
- Ein Bebauungsplan kann aus einem nicht rechtmäßig zustande gekommenen Flächennutzungsplan entwickelt