



Folkert Kiepe

Perspektiven für die Europäische Stadt

Neun Handlungsanforderungen



Angesichts des demografischen Wandels und des weltweit festzustellenden Wachstums der Städte gewinnt die Debatte über das richtige Stadtmodell an Aktualität. Entscheidendes Kriterium für die Bewertung der verschiedenen Modelle ist die möglichst weitgehende Kongruenz von Verwaltungs-, Planungs-, Wirtschafts- und Lebensraum. Nur so wird eine bürgernahe, transparente und nachhaltige Entwicklung unter Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Akteure möglich, die sowohl den ökologischen Rahmenbedingungen, den Veränderungen der Altersschichtung, den erhöhten Zuwanderungen aus dem Ausland, den ökonomischen Erfordernissen, den Mobilitätsansprüchen sowie einer besseren Zurechnung von Kosten und Nutzen im Verkehr und bei der Bodennutzung Rechnung trägt.

Aktualisierter und gekürzter Beitrag aus: Berding/Bukow/Cudak (Hrsg.) (2018): „Die kompakte Stadt der Zukunft – Auf dem Weg zu einer inklusiven und nachhaltigen Stadtgesellschaft“, Springer VS Wiesbaden.

Das europäische Stadtmodell

Ob die Europäische Stadt als spezifische Ausprägung des Urbanen, als selbst verwaltete und damit teilautonome Bürgergesellschaft als Leitbild dienen kann, ob sie überhaupt weiterbestehen wird oder angesichts der Veränderungen in den sozialen, räumlichen und staatlichen Strukturen sowie der ökonomischen Auswirkungen von europäischem Binnenmarkt und Globalisierung keine Zukunft mehr hat, ist durchaus umstritten. Wer in dieser Auseinandersetzung Position beziehen will, muss zunächst klären, was unter dem Begriff der „Europäischen Stadt“ verstanden werden soll.

Max Webers (1956) Definition der Europäischen Stadt (Markt, freie Stadtbürgergesellschaft, Selbstverwaltung, eigene Gerichtsbarkeit und militärische Befestigung) taugte zwar als Definition für die Europäische Stadt als Keimzelle der westlichen Moderne. Nach den Zeiten der Hanse haben aber die Entstehung von Nationalstaaten und die ökonomischen Prozesse seit der industriellen Revolution die Rahmenbedingungen für die Städte und ihre Selbstverwaltung stark verändert. Eine heute tragfähige Umschreibung der Europäischen Stadt liefert uns Walter Siebel (2004). Danach sind vier Charakteristika zu nennen: Die Europäische Stadt ist als Ort der Emanzipationsgeschichte der europäischen Gesellschaft im Stadtbild präsent; sie ist geprägt durch enges und unterschiedliches Mit- und Nebeneinander von Arbeiten, Wohnen, Handel, Freizeit, Verkehr, von Arm und Reich, Alt und Jung, Eingesessenen und Fremden sowie gekennzeichnet durch sozialen Austausch und Öffentlichkeit. Sie ist zugleich als selbstverwaltetes Gemeinwesen politisches Subjekt, das seine räumliche Struktur

plant und für seine Bürger die Leistungen der Daseinsvorsorge organisiert bzw. erbringt und sich dazu auch wirtschaftlich betätigt.

Gefährdungen

Dieses Europäische Stadtmodell – zu dem sich im Jahre 2007 immerhin alle EU-Mitgliedstaaten in der sog. „Leipzig Charta“ bekannt haben¹ – ist seit Mitte der 1990er Jahre sowohl aus ökonomischen Gründen wie auch durch politische Entscheidungen, die den Rahmen und die Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung betreffen, mehr und mehr gefährdet.² Zu nennen sind die Auswirkungen der Globalisierung (Beck 1996; Heinz 2008), insbesondere das Ignorieren der Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen (Stichwort: „Wir sind kein Einwanderungsland“), die Ökonomisierung der Verwaltung, die damit verbundene Gefährdung der kommunalen Daseinsvorsorge und Fragmentierung des politischen Steuerungssystems (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 2005, S. 60 ff; Zielinski 1997), die strukturelle Schiefelage der Kommunal Finanzen (Deutscher Städtetag 2006, S. 8 u. 25; Rügemer 2012), die unzureichende und oft überhaupt fehlende Steuerung der Suburbanisierungsprozesse – damit verbunden eine Vernachlässigung der städtischen Zentren (Feldtkeller 1994) – und schließlich die Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreformen in einer Reihe von Ländern, die zunehmend die Gemeindeebene zugunsten der Kreisebene schwächen.

¹ Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, angenommen vom informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und Raumordnung am 24.5.2007 in Leipzig, www.bmvbs.de/Stadtentwicklung.

Planungsrechtlich entfaltet dieses Leitbild Wirkung über § 1 Abs. 5 BauGB, wonach Bauleitpläne eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten sollen; hierzu i.E.: Battis/Krautzberger/Löhr 2016, Rn. 44 ff.

² Eine ähnlich große Gefährdung brachte bereits die autoorientierte Politik der fünfziger und sechziger Jahre mit sich, die zu den vielbeachteten Schriften von Alexander Mitscherlich (1965, 1971) und dem „Münchener Appell der deutschen Städte – Rettet unsere Städte jetzt!“ führten (siehe Deutscher Städtetag 1971, S. 243-247).



Perspektiven

Diese Entwicklungen kann man nicht ignorieren, muss sie aber auch nicht hinnehmen. Es gibt nämlich sowohl gesellschaftliche Veränderungen als auch rechtliche und politische Verteidigungslinien, die dem Europäischen Stadtmodell und der damit verbundenen kommunalen Selbstverwaltung neue Chancen eröffnen. Dazu neun Handlungsanforderungen:

Lokale Autonomie sichern

Das Selbstverständnis der Städte als selbstorganisierte Gesellschaft vor Ort – nicht als weisungsabhängige untere staatliche Verwaltungsebene – muss in der öffentlichen Debatte viel stärker als bisher artikuliert werden; dabei kann der Grundgedanke der Stein'schen Städteordnung von 1808 genutzt und aktualisiert werden: die Kombination von örtlichem Bürgerengagement und lokaler Autonomie. Kommunale Selbstverwaltung und die damit verbundene kommunale Eigenständigkeit im Staatsaufbau ist orts- und bürgernah und bietet außerdem zwei außerordentlich wichtige Vorteile, die gerade in Zeiten grundlegender Veränderungen (im ökonomischen Bereich die Globalisierung und die Finanzmarktkrisen, im politischen Bereich die Vertiefung und Erweiterung der EU) von besonderer Bedeutung sind: Zum einen ist dieses dezentrale System von Städten und ihren Netzwerken besonders flexibel und kann die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Räumen eines großen Flächenstaates – erst recht der Europäischen Union – viel besser aufnehmen, als dies eine Zentralverwaltung könnte. Zum anderen ist mit diesem System die für grundlegende Entscheidungen unabdingbare Zustimmung der Bevölkerung eher erreichbar als auf nationaler oder europäischer Ebene.³ Deshalb war es wichtig, das in Art. 28 Abs. II GG enthaltene Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden über das bereits seit längerem im EUV formulierte Subsidiaritätsprinzip hinaus auch als institutionelle Garantie lokaler Autonomie im neuen EU-Vertrag zu verankern. Die Formulierung in Art. 4 Abs. II EUV lautet: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Gemeindefinanzen verbessern und neu strukturieren

Eine umfassende Gemeindefinanzreform verlangt zunächst eine Neujustierung von Aufgaben und Finanzausstattung der Städte und Gemeinden unter strikter Beachtung des Konnexitätsprinzips, um deren strukturelle Defizite zu beseitigen. Eigentlich könnten sich die Städte selbst finanzieren: Ihre Finanzkraft beruht auf dem Wert des Bodens (Grundsteuer), dem Einkommen ihrer Bürger (kommunaler Einkommensteueranteil), den wirtschaftlichen Erträgen der auf ihrem Gebiet angesiedelten Unternehmen (Gewerbesteuer) sowie auf Gebühren, Beiträgen und sonstigen Abgaben und Entgelten für

städtische Leistungen. Im wachsenden Maße konkurrieren allerdings staatliche Ebenen um die in den Städten konzentrierte Steuerkraft – oft mit der Begründung, ursprünglich städtische Leistungen in staatliche Gewährleistung und Verantwortung übernehmen oder gleichwertige Lebensverhältnisse fördern zu müssen. Neben Finanzausgleichssystemen entstehen so immer mehr ressortspezifische Zuweisungs- und „Förder“strukturen, die kommunale Selbstverantwortung verhindern. Man sollte deshalb im Rahmen einer grundlegenden Föderalismusreform – anders als in der Anfang 2017 beschlossenen Bund-Länder-Finanzreform – eine neue Verteilung der Aufgaben- und Finanzaufweisungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden anstreben. Zu einer damit verbundenen umfassenden Gemeindefinanzreform gehört dann auf jeden Fall:

- die dauerhafte und uneingeschränkte Gewährleistung einer wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht,
- eine reformierte Grundsteuer mit stärkerer Ertragskraft und Mobilisierungswirkung für erschlossenes Bauland,
- eine neue stadt- und umweltverträgliche Konzeption der Verkehrsfinanzierung mit stärkerer Orientierung am Nutzer (über Mineralölsteuer, fahrleistungsabhängige Straßenbenutzungsgebühren, Erschließungs- und Nahverkehrsabgaben),
- eine Umgestaltung der bisherigen starren und sektoralen Förderpraxis, um durch eine dezentralisierte Förderpolitik auf der kommunalen Ebene eine ressortübergreifende Verknüpfung der einzelnen kommunalen Aufgabenfelder (Städtebau, Wohnraumförderung, Sozial-, Kultur- und Bildungsarbeit, Verkehrspolitik, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung und Infrastrukturpolitik) im Rahmen einer integrierten Stadtpolitik zu ermöglichen und damit die Handlungsautonomie und Eigenverantwortung der Städte und Gemeinden zu stärken.

Regionale Kooperation in Städtereionen organisieren

Das leistungsfähige dezentrale Organisationsmodell „kommunale Selbstverwaltung“ muss in seiner konkreten Ausgestaltung den tatsächlichen Entwicklungen angepasst werden, um die Aufgaben der Zukunft auf der kommunalen Ebene bewältigen zu können. Auf nationaler Ebene ist generell festzustellen, dass Zahl und Umfang der Aufgaben, die von den einzelnen Städten und Gemeinden im derzeitigen Gebietszuschnitt nicht mehr allein bewältigt werden können, stark zugenommen haben. Im europäischen Binnenmarkt verstärkt der verschärfte Wettbewerb den Druck auf die Städte und Gemeinden zur Zusammenarbeit in den Regionen. Städtereionen und Verdichtungsräume werden zunehmend als regionale Wachstumsmotoren gesehen, öffentliche wie private Akteure fordern übereinstimmend eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit im regionalen Kontext.

³ Zum Verhältnis Staat/Kommune in anderen EU-Mitgliedern siehe Wollmann 2010



Abb. 1: „Urbanes Gebiet der Innenentwicklung“ soll Wohnen, Gewerbe, soziale und kulturelle Einrichtungen in kleinräumiger Mischung und verträgliche Nachverdichtung ermöglichen (Fotos: Annick Rietz)

Zwar herrscht in der Fachwelt schon seit längerem Konsens darüber, dass es auf der Ebene der Stadtregionen eine ganze Reihe von Aufgabenfeldern gibt, in denen interkommunale Zusammenarbeit notwendig ist und die auch durch Kooperation auf der regionalen Ebene bewältigt werden können – z.B. im Verkehr, in der Siedlungsentwicklung, im Umweltschutz, in der Ver- und Entsorgung, in der Wirtschaftsförderung, in der Kulturpolitik. Es fehlt jedoch nach wie vor an einem tragfähigen Konzept zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung auf der regionalen Ebene. Eine Steuerung der kommunalen Aufgaben auf der regionalen Ebene über Zweckverbände kann auf Dauer keine Lösung sein: Die kommunale Selbstverwaltung wird damit eher geschwächt, da die einzelnen fachlich sektoral organisierten und auch agierenden Zweckverbände (z.B. in den Bereichen ÖPNV, Abwasser, Siedlungsentwicklung, Einzelhandel, Kultur) weder fachlich ausreichend koordiniert noch demokratisch – hinsichtlich des kommunalen Gesamtinteresses auf der regionalen Ebene – ausreichend legitimiert sind.

Ziel der Verwaltungsstrukturformen in den Ländern muss es daher sein, im unmittelbaren Gegenüber von Staat und Stadt die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrer Handlungsfähigkeit und in ihrem Gestaltungsspielraum zu stärken. Dazu sind den Städten und Gemeinden alle die Aufgaben zuzuweisen, die örtlich bewältigt werden können (Subsidiaritätsgedanke), was in einigen Ländern auch Gemeindegebietsreformen voraussetzt. Zwischen den Städten und Gemeinden einerseits sowie der Landesverwaltung andererseits sollte es dann nach meiner Auffassung nur noch eine – und zwar kommunal organisierte – regionale Ebene geben. Diese Städtereionen würden jeweils von den kreisfreien Städten sowie den Städten und Gemeinden mehrerer Kreise einer funktional gewachsenen Region gebildet und alle kommunalen Aufgaben auf der regionalen Ebene übernehmen.

Nutzungsmischung erleichtern

Je größer die Städte bzw. Stadtregionen sind, desto ausgeprägter sind Tendenzen von Entmischung und Flächenverbrauch im Umland zu beobachten. Deshalb sollte sowohl zur Vermeidung sozialer Segregation als auch zur Verringerung der Verkehrsprobleme verstärkt eine Mischung der Funktionen Wohnen, Versorgen, Arbeiten und Freizeit angestrebt werden. Für eine „Stadt der kurzen Wege“ gibt es eine realistische Chance, wenn die vielen und oft sehr großen zentrennahen Flächen von Industriebrachen, Militärstandorten sowie Bahn- und Postanlagen mit dieser Zielsetzung zum Stadtumbau genutzt werden. Da die bisher im Baurecht vorhandenen Instrumente (dies gilt auch für das sog. „besondere Wohngebiet“ und das „Mischgebiet“) hierfür nicht ausreichen, wurde von Stadtplanern, den Kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern die Einführung eines neuen Baugebietstyps „Urbanes Gebiet der Innenentwicklung“ in die BauNVO vorgeschlagen, um Wohnen, Gewerbe, soziale und kulturelle Einrichtungen in kleinräumiger Mischung und verträglicher Nachverdichtung zu ermöglichen. Damit soll zugleich auch die Lärmschutzproblematik, die sich aus der bisher unterschiedlichen Gewichtung von Gewerbe- und Verkehrslärm ergibt, entschärft und der Planungsprozess erleichtert werden. Die von Bundestag und Bundesrat nun beschlossene Ergänzung der BauNVO vom 8.3.2017 ist am 2.6.2017 in Kraft getreten (verkündet im Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 1298).

Ausgewogene Sozialstruktur sichern

Allgemein – besonders aber in den Städten – ist eine Zunahme der Bevölkerungsschichten mit geringem Einkommen und der Wohnungsnotfälle festzustellen. Da diese in der Regel das Wohnen im Eigentum nicht finanzieren können, benötigen die Städte für diese Einwohner einen ausreichenden Grundbestand an Sozialwohnungen. Städte und Länder müssen daher



den öffentlich geförderten Wohnungsbau deutlich ausweiten, bei Neubauprojekten mindestens auf einen Anteil von einem Drittel (sog. Münchener Modell). Dazu sollten sie die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Genossenschaften stärker nutzen. Parallel dazu muss die Abwanderung mittlerer Einkommenschichten, insbesondere junger Familien, ins Umland der Kernstädte wegen der damit verbundenen negativen Folgen für die Sozialstruktur (Mischung), die Finanzen (kommunaler Einkommensteueranteil) und den Verkehr (Pendler) durch geeignete Maßnahmen „gebremst“ werden. Die staatlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die der Steuer- und Förderpolitik, sind deshalb im Interesse einer auf gemischte Sozialstrukturen ausgerichteten kommunalen Wohnungspolitik zu verbessern. (Vgl. Deutscher Städtetag 2016a)

Flächenpolitik in den Regionen abstimmen

Die Ausweisung und Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau – insbesondere für den Mietwohnungsbau – und von Gewerbeflächen muss zwischen den Städten und Gemeinden in den Regionen besser abgestimmt werden. Gerade in Verdichtungsräumen nimmt die Kernstadt immer noch den Großteil der Arbeitsstätten auf; die Wohnungen der dort Beschäftigten reichen weit in das Umland hinein. Die besonderen Schwierigkeiten der Städte in den Wachstumsregionen bei der Standortwahl für öffentlich geförderten Wohnungsbau könnten durch regionale Vereinbarungen teilweise überwunden werden.

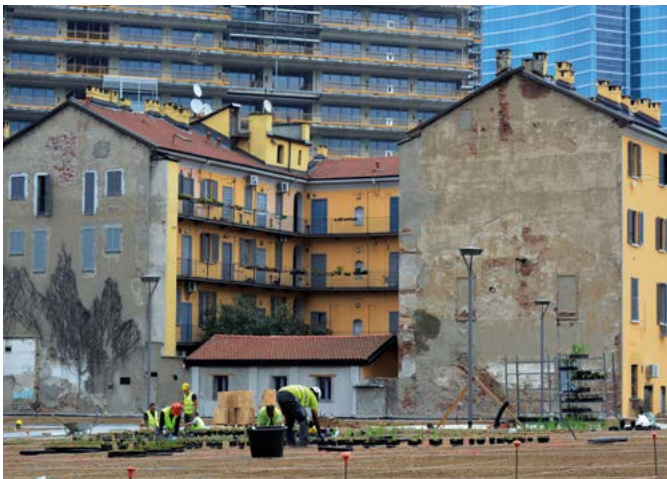


Abb. 2: Vorhandenes Bauland mobilisieren

Vorhandenes Bauland mobilisieren

Auch eine immer wieder geforderte Wohnbaulandoffensive der Städte wird das strukturelle Missverhältnis der Baulandpreise zwischen den Städten und dem ländlichen Umland nicht korrigieren können. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Umsetzung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Einheitswerten von Immobilienvermögen sollte man sich deshalb mit der Frage befassen, ob die Bewertungsverfahren bei der Grundsteuer nicht auf eine neue Grundlage gestellt werden sollten. Da die

bisherige Einheitsbewertung von Grundvermögen in einem völligen Missverhältnis zu den Verkehrswerten steht (nach DIW-Gutachten liegen sie bei etwa 15% des Verkehrswertes), resultieren hieraus sowohl falsche Standortentscheidungen im Stadt-Umland-Verhältnis als auch ein falscher Umgang mit dem Boden überhaupt. Sowohl das Ziel eines sparsamen Flächenverbrauchs als auch das Ziel der urbanen und kompakten Stadt mit Nutzungsmischung sind mit einer Bodenwertsteuer besser zu erreichen, bei der nur der Boden entsprechend der jeweiligen planungsrechtlichen Ausnutzbarkeit, die Gebäude dagegen nicht besteuert werden (vgl. Henger/Schaefer 2016; Difu/vhw 2017). Zusätzlich sollte das Instrumentarium des Erbbaurechts von den Städten viel stärker genutzt werden.

Großflächigen Einzelhandel auf der „grünen Wiese“ verhindern

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Ansiedlungspolitik des großflächigen Einzelhandels auf der „grünen Wiese“ zu richten. Um den Einzelhandel in den Innenstädten zu sichern, sollten solche großflächigen Einkaufszentren nur an städtebaulich integrierten Standorten und auch dort nur in stadträglichem Größenordnungen zugelassen werden (Deutscher Städtetag 2016b). Hierzu sollten regionale Einzelhandelskonzepte entwickelt und durchgesetzt werden. Die vorhandenen baurechtlichen und landesplanerischen Instrumente müssen dazu konsequent angewandt werden. Gleiches gilt für die großen Freizeiteinrichtungen.



Abb. 3: Stadtplanung und Verkehrsplanung integrieren

Stadtplanung und Verkehrsplanung integrieren, Umweltverbund stärken

Eine Wohnungs-, Städtebau- und Siedlungspolitik zur Stärkung der Wohnfunktion der Städte wird nur Erfolg haben, wenn sie zugleich die anderen sektoralen Fachplanungen sowie Verkehrsplanung und Verkehrspolitik in diese Strategie einbindet (Deutscher Städtetag 1989). Die Städte sollten deshalb konsequenter als bisher ihre Siedlungsplanung mit der Verkehrsplanung verzahnen, d.h. Ausbau und Neubau von Wohnsiedlungen nur an leistungsfähigen Linien des öffentlichen Personennah-



verkehrs vorsehen. Hierzu sollten sie auch das Instrument des „Nahverkehrsplans“ konsequent nutzen. Generell sollte der Kfz-Verkehr in den Städten begrenzt und umweltfreundlicher organisiert werden. Für die angestrebte „Verkehrswende“ müssen die ÖPNV-Netze und -Angebote zügig ausgebaut werden, mit Vorrang für Stadtbahnen und Busse. Dies setzt eine baldige Sanierung der Schienennetze und eine deutlich bessere Finanzierung der kommunalen Aufgabenträger voraus; dazu müssen die Bundesfinanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) deutlich erhöht und fortgesetzt werden (Kiepe 2017). Außerdem sollten die vorhandenen öffentlichen Verkehrsflächen in den Städten auf die einzelnen Verkehrsträger entsprechend der für diese angestrebten Verkehrsanteile (modal-split) so aufgeteilt werden, dass die Verkehrsträger des sog. Umweltverbunds (Fuß, Rad, ÖPNV) deutlich gestärkt werden (Deutscher Städtetag 2016c). Dazu sollten auch die öffentlichen Stellplätze für den individuellen Kraftfahrzeugverkehr reduziert und die verbleibenden Parkflächen mit Vorrang für Car-Sharing und E-Mobilität genutzt werden. Parkhäuser in nicht integrierter Lage könnten für Wohnraum, Kleingewerbe und Dienstleistungsangebote umgenutzt werden. Eine solche städtebauliche und verkehrsplanerische Strategie zur Stärkung des Wohnortes Stadt sollte aus Verkehrssicherheits- und Umweltgründen durch eine innerörtliche Höchstgeschwindigkeit von generell Tempo 30 abseits des Hauptstraßennetzes begleitet werden;⁴ damit würde auch der Radverkehr im Nahbereich gefördert. Um zu vermeiden, dass eine solche neue Konzeption nicht weiterhin durch die bisher steuerrechtlich wirksamen Subventionen konterkariert wird, müssen für den gewerblichen Güter- und Personenverkehr generell Straßenbenutzungsgebühren eingeführt, das Diesel- und Dienstwagenprivileg sowie die sog. Entfernungspauschale – die wie eine „Stadtflucht- und Zersiedlungsprämie“ wirkt – deutlich reduziert oder abgeschafft werden.

Fazit

Das Leitbild der Europäischen Stadt mit einer leistungsfähigen und bürgernahen Selbstverwaltung wird auf Dauer nur Bestand haben und Attraktivität entfalten, wenn es bald gelingt, die Kongruenz von Aufgaben, räumlichen Verwaltungsstrukturen und der entsprechenden Finanzierungsgrundlagen auf der kommunalen Ebene wiederherzustellen. Eine so modernisierte Europäische Stadt mit leistungsfähiger Selbstverwaltung wäre aufgrund ihrer Effizienz, Ortsnähe und demokratischen Legitimation die notwendige Basis für eine das Subsidiaritätsprinzip endlich ernst nehmende und bürgerschaftlich getragene Europäische Union.

Folkert Kiepe ist Rechtsanwalt und war u.a. 7 Jahre Mitarbeiter der Stadt Köln und 21 Jahre Beigeordneter des Deutschen Städtetages für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr.

Quellen:

- Berding, Nina/Bukow, Wolf-Dietrich/Cudak, Karin (Hrsg.) (2018): Die kompakte Stadt der Zukunft – auf dem Weg zu einer inklusiven und nachhaltigen Stadtgesellschaft, Springer VS Verlag Wiesbaden.
- Weber, Max (1956): Typologie der Städte in: ders.: Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Halbband, Köln/Berlin, S. 923 (929).
- Battis/Krautzberger/Löhr (2016): Baugesetzbuch – Kommentar, 13. Auflage. München.
- Siebel, Walter (2004): Die europäische Stadt, Frankfurt/Main.
- Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden, Frankfurt/Main und (1971): Thesen zur Stadt der Zukunft. Frankfurt/Main.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (1971): Dokumentation der DST-Hauptversammlung im Mai 1971, in Neue Schriften des DST, Köln 1971, S. 243-247.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzernstadt“, Hamburg.
- Zielinski, Heinz (1997): Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat – Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat, Opladen/Wiesbaden.
- Deutscher Städtetag (2006): Gemeindefinanzbericht 2006, in: der städtetag 2006, Heft 5.
- Beck, Ulrich (1996): Kinder der Freiheit – Kommunal- und Stadt-Politik für die zweite Moderne, Rede anlässlich des 100-jährigen Bestehens des Bayerischen Städtetages, München.
- Heinz, Werner (2008): Der große Umbruch – Deutsche Städte und Globalisierung, in: Edition Difu – Stadt Forschung Praxis – Band 6, Berlin.
- Rügener, Werner (2012): Der Ruin der Kommunen: Ausverkauft und totgespart, in: Blätter für Deutsche und internationale Politik, 8/2012, S. 93-102.
- Feldtkeller, Andreas (1994): Die zweckentfremdete Stadt – Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums, Frankfurt/Main.
- Wollmann, Hellmut (2010): Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?, in: Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Stadtforschung aktuell Band 115, Wiesbaden, S. 223-252.
- Deutscher Städtetag (2016a): Bekämpfung von Wohnraummangel und steigenden Mieten in den Städten, Positionspapier, Köln.
- Deutscher Städtetag (2016b): Zukunft von Stadt und Handel – Diskussionspapier, Berlin/Köln
- Deutscher Städtetag (2016c): Positionspapier „Öffentlicher Raum und Mobilität“, Präsidiumsbeschluss v. 21.9.2016.
- Deutscher Städtetag (1989): „10-Punkte-Programm zur Verbesserung des Stadtverkehrs“, in: der städtetag 1989, S. 718.
- Henger, Ralph/Schaefer, Thilo (2016): Grundsteuerreform: Eine Bodenwertsteuer wäre besser, in: Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.): iw-Kurzberichte, September 2016.
- Difu/vhw (Hrsg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030, Berlin.
- Kiepe, Folkert (2017): Kommunalfinanzen und Verkehrsinfrastruktur, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 4/2017, S.76 ff.
- Kiepe, Folkert/Topp, Hartmut (2015): Tempo 30 – Kern eines stadt- und gemeindeverträglichen Geschwindigkeitssystems, in: Bracher, Tilman u.a. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 73. Erg. Dezember 2015.

⁴ Vgl. hierzu i.E.: DST-Vorschlag für ein dreistufiges innerörtliches Geschwindigkeitskonzept in: Kiepe/Topp 2015.

Diana Coulmas

12. Bundesrichtertagung des vhw zum Städtebaurecht in Bergisch Gladbach

Die vhw-Bundesrichtertagung zum Städtebaurecht hat Tradition. Und so versammelten sich am 4. Dezember 2017 im großen Saal des Kardinal-Schulte-Hauses rund 160 Gäste, um sich wieder aus erster Hand über die neuen höchstrichterlichen Entscheidungen zum Städtebaurecht zu unterrichten und diese mit den vier anwesenden Bundesrichtern zu diskutieren. Ausgewiesenen Baurechtsexperten ebenso wie Nichtjuristen wurde eine interessante Auswahl einschlägiger höchstrichterlicher Leitentscheidungen zum Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht vorgestellt und rechtssichere Wege für die Anwendung des immer komplexer werdenden Rechtsgebiets aufgezeigt. Fragen aus dem Kreis der Teilnehmer waren ausdrücklich willkommen, und die Gäste haben hiervon gerne Gebrauch gemacht.

Die Auswahl der von den vier Bundesrichtern präsentierten – teilweise noch nicht veröffentlichten – Entscheidungen bewegte sich in diesem Jahr insbesondere in den klassischen Terrains der Bauleitplanung und der Zulässigkeit von Vorhaben. Dabei stand neben allgemeinen und grundlegenden städtebaurechtlichen Fragen die Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen an das städtebauliche Planungsgeschehen im Vordergrund. Es wurden zahlreiche Entscheidungen insbesondere zu folgenden Schwerpunkten vorgestellt und diskutiert:

- Planung (Aufstellungsverfahren, Festsetzungsinhalte, UVP-Recht),
- Zulässigkeit von Vorhaben (im Planbereich, im Innen- und im Außenbereich).

Über einige ausgewählte der vorgetragenen Entscheidungen soll im Folgenden berichtet und ein kleiner Einblick in das Spektrum der diskutierten Fälle und Themenbereiche gegeben werden.

Zulässigkeit von Planerhaltungsvorschriften bei UVP-pflichtigen Bebauungsplänen

Eingangs berichtete Prof. Dr. Christoph Külpmann zu einem Vorabentscheidungsersuchen, das das Bundesverwaltungsgericht an den Europäischen Gerichtshof gerichtet hat (Beschluss vom 14.03.2017, BVerwG, 4 CN 3.16). Die Entscheidung ist in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan ergangen, der die planungsrechtliche Voraussetzung für vier Windenergieanlagen schafft, die neben einem bereits bestehenden Windpark errichtet werden sollen. Der Plan war nach Auffassung des BVerwG nur in einem Punkt zu beanstanden: Die Gemeinde hatte zwar die Öffentlichkeit bei der Aufstellung des Plans beteiligt, die Bekanntmachung über die Auslegung des Planentwurfs genügte aber den gesetzlichen Anforder-

ungen nicht, weil hinreichende Angaben, welche umweltbezogenen Informationen bei der Gemeinde verfügbar waren, fehlten. Nach nationalem Recht wäre dieser Verfahrensfehler nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB unbeachtlich geworden, weil er trotz entsprechender Belehrung nicht innerhalb eines Jahres gegenüber der Gemeinde gerügt worden war. Damit wäre der Normenkontrollantrag abzulehnen gewesen.



Abb. 1: „Ausverkauft“: der große Saal des Kardinal-Schulte-Hauses in Bergisch Gladbach (Bensberg)

Das BVerwG sah jedoch Klärungsbedarf, ob § 215 Abs.1 Satz 1 Nr. 1 BauGB mit der Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) vereinbar ist. Der in Frage stehende Bebauungsplan soll die Zulässigkeit eines Vorhabens begründen, das einer Pflicht zur Durchführung einer Vorprüfung zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegt. In einem solchen Fall wird die UVP als Umweltprüfung nach dem BauGB durchgeführt; eine Vorprüfung entfällt. Im damit eröffneten Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie verlangt Art. 11 einen Zugang zu einem Gericht (oder einer anderen Stelle), um die materiell-rechtliche