

Alexandra Knak

WACHSTUMSTREIBER UND SUFFIZIENZHINDERNISSE AUF KOMMUNALER EBENE

Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung rechtlicher Aspekte im Rahmen des Forschungsprojektes *Entwicklungschancen und -hemmnisse einer suffizienzorientierten Stadtentwicklung (EHSS)*

Impressum

Text: Alexandra Knak,
Stadt Flensburg, Forschungsprojekt EHSS

Grafiken und Bilder: Anna Glindemann,
Stadt Flensburg, Forschungsprojekt EHSS

Gestaltung: Petra Render,
Stadt Flensburg, Stabsstelle Wirtschaft, Marketing
und Internationale Zusammenarbeit

Flensburg, 2021

Flächenverbrauch – Konfliktpotential für Kommunen

Kommunen stehen unter Druck. Steigende Aufgaben und die politischen, fiskalischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, in denen sie sich bewegen, bilden zunehmende Herausforderungen für ihre Siedlungspolitik. Zusätzliche Bedarfe an Wohnraum, steigende Wohnflächen, zunehmende Individualverkehre, wachsende Gewerbebetriebe, großflächiger Einzelhandel und steigende Anforderungen an Bildungs- und Freizeitinfrastrukturen konkurrieren um die kommunalen Räume und kollidieren mit Anforderungen an Frei- und Grünflächen, an Aufenthalts- und Lebensqualität, Gesundheit und Sicherheit und den Bedürfnissen von Fußgänger*innen und Fahrradfahrer*innen. Eine expansive Siedlungspolitik versprach in der Vergangenheit die Lösung, um allen Anforderungen gerecht zu werden.

Die Ressource Fläche ist jedoch knapp geworden. Um ihre Nutzung ist eine erhebliche Konkurrenz zwischen der Siedlungsentwicklung auf der einen Seite und den Anforderungen des Klimaschutzes, des Natur- und Bodenschutzes sowie den Bedarfen der Landwirtschaft, der Energieerzeugung und dem Rohstoffabbau auf der anderen Seite entstanden. Eine Fortsetzung der expansiven Siedlungspolitik ist mit weiteren negativen Folgen für Klima, Naturräume, Boden und Wasser, Biodiversität, die Erhaltung der Kulturlandschaft und die Verfügbarkeit landwirtschaftlicher Flächen verbunden. Auch städtebaulich und fiskalisch führt sie zu unerwünschten Folgen durch Zersiedlung, den Verlust zentraler Funktionen und finanzielle Aufwendungen für weiträumige Infrastrukturen.

Kommunen können allerdings nicht ohne weiteres auf einen Wachstumskurs in ihrer Siedlungspolitik verzichten. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, Arbeitsplätzen, Verkehrsinfrastruktur sowie Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sind zentrale kommunale Aufgaben, bei deren Erfüllung sich die Kommunen an den herrschenden, auf Wachstum ausgerichteten Leitbildern orientieren, um im Wettbewerb untereinander bestehen zu können. Dieser Wettbewerb wird insbesondere durch das System der Gemeindefinanzierung befeuert. Die nach wie vor bestehende Orientierung von Teilen des Planungs- und Verkehrsrechts an der funktionalen und autogerechten Stadt erschwert zudem eine ressourcenschonende Siedlungspolitik.

Suffizienz ist eine Nachhaltigkeitsstrategie, die Ressourcenkonflikte durch eine Absenkung des absoluten Ressourcenverbrauchs im Rahmen einer Änderung der Verhaltensweisen von Menschen lösen will. Eine suffizienzorientierte kommunale Stadtentwicklungspolitik setzt Rahmenbedingungen, die ressourcenarme Verhaltensweisen fördern, einfach und alltagstauglich machen und gegenüber ressourcenintensiven Verhaltensweisen begünstigen. Eine Orientierung an langfristigen Bedarfen, die strikte Konzentration auf die Innenentwicklung, die Fokussierung auf den Bestand und die Entwicklung kompakter, ressourcenarmer Quartiere mit dem Schwerpunkt auf einer Steigerung des öffentlichen statt des individuellen Wohlstands kann hier gemeinsam mit den technikbasierten Ansätzen der Effizienz- und Konsistenzstrategien Lösungen aufzeigen.

Die vorliegende Untersuchung legt dar, welche politischen, fiskalischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sich derzeit als Treiber für eine expansive Siedlungspolitik erweisen und einer Umsteuerung der Kommunen in Richtung einer Suffizienzpolitik entgegenstehen. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem rechtlichen Kontext, in dem Kommunen sich bewegen.

Inhalt

Flächenverbrauch – Konfliktpotential für Kommunen	3
I. Flächenverbrauch – Zielsetzungen und Realität	6
1. Nationale und europäische Programmatiken	6
2. Flächenverbrauch und Verkehre steigen weiter an	6
3. Konfliktpotentiale einer expansiven Siedlungsentwicklung	9
a) Die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Nutzungsansprüchen	9
b) Die Konkurrenz zwischen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft und Naturschutz	10
II. Was treibt Kommunen zu einer expansiven Siedlungspolitik?	11
1. Politische Zwänge	11
a) Der verfassungsrechtliche Rahmen	11
▪ 1 - Das Spannungsfeld zwischen Freiheitsrechten und Staatszielen	11
▪ 2 - Die Gewährung subjektiver Freiheitsrechte	12
▪ 3 - Die Schranken der Freiheitsrechte	12
▪ 4 - Schutzpflichten aus Grundrechten	13
▪ 5 - Handlungsaufträge aus Staatszielen	14
▪ 6 - Die Grenze der Einschränkung von Freiheitsrechten	16
▪ 7 - Fazit	16
b) Wachstum als Garant für Wohlstand und sozialen Ausgleich	17
c) Gewandelte Anforderungen an Kommunen	19
▪ 1 - Die Entwicklung im Bereich Mobilität	19
▪ 2 - Die Entwicklung im Bereich Wohnen	22
▪ 3 - Die Entwicklung im Bereich Gewerbe	24
▪ 4 - Die Entwicklung im Bereich Einzelhandel	25
▪ 5 - Die Entwicklung im Bereich Freizeit	27
▪ 6 - Die Entwicklung im Bereich Betreuung und Bildung	28
d) Expansive Siedlungsentwicklung als Reaktion der Kommunen auf steigende Anforderungen	29
2. Fiskalische Zwänge	30
a) Die finanzielle Situation der Kommunen	30
▪ 1 - Steigende Ausgaben	30
▪ 2 - Steigende Einnahmen	31
▪ 3 - Finanzierungssaldo und Schuldenentwicklung	32
b) Die Mechanismen der Gemeindefinanzierung	33
▪ 1 - Die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich	34
▪ 2 - Der gemeindliche Einkommenssteueranteil	35
▪ 3 - Der gemeindliche Umsatzsteueranteil	35
▪ 4 - Die Gewerbesteuer	36
▪ 5 - Die Grundsteuer	37
c) Expansive Siedlungsentwicklung als Reaktion auf steigende Ausgaben	38
▪ 1 - Baulandausweisung als zentrales Mittel im Wettbewerb der Gemeinden	38
▪ 2 - Führt die Ausweisung von Bauland tatsächlich zu einer Stabilisierung kommunaler Finanzen?	39

3. Rechtliche Zwänge	40
a) Die Hürden im Raumordnungs- und Planungsrecht	40
▪ 1 - Vorbemerkung	40
▪ 2 - Die Hürden im Raumordnungsrecht	41
▪ a - Die Siedlungsentwicklung im Raumordnungsrecht	41
▪ b - Die Planungshoheit der Gemeinden als rechtliche Grenze für Vorgaben der Raumordnung	42
▪ c - Fazit	43
▪ 3 - Die Hürden im Bauleitplanungsrecht	43
▪ a - Die Siedlungsentwicklung im Bauleitplanungsrecht	43
▪ b - Die Trennung städtebaulicher Funktionen als rechtliche Hürde bei der Planung von Baugebieten	45
▪ c - Der Gebietserhaltungsanspruch als rechtliche Hürde bei der Überplanung bestehender Gebiete	48
▪ d - Fazit	48
▪ 4 - Die Hürden im sonstigen Bauplanungsrecht	49
▪ a - Die Siedlungsentwicklung in §§ 34 und 35 BauGB	49
▪ b - Rücksichtnahmegebot und Gebietserhaltungsanspruch als rechtliche Hürden bei der Entwicklung nicht überplanter Bereiche	50
▪ c - Fazit	50
b) Die Hürden im Verkehrsrecht	50
▪ 1 - Vorbemerkung	50
▪ 2 - Die Hürden im Bauplanungsrecht	51
▪ a - Verkehrswege im Bauplanungsrecht	52
▪ b - Die Erschließungs- und Stellplatznachweispflichten als rechtliche Hürden bei der Planung von Verkehrswegen	52
▪ c - Fazit	54
▪ 3 - Die Hürden im Straßen- und Wegerecht	54
▪ a - Verkehrswege im Straßen- und Wegerecht	54
▪ b - Die Straßenbaulast als Wachstumstreiberin für den Ausbau von Verkehrswegen	55
▪ c - Widmung und Gemeingebrauch als rechtliche Hürden bei der Aufteilung von Straßenraum	56
▪ d - Fazit	57
▪ 4 - Die Hürden im Straßenverkehrsrecht	57
▪ a - Verkehrswege in der StVO	58
▪ b - Verkehrliche Gründe als rechtliche Hürde bei der Aufteilung von Straßenraum	58
▪ c - Die besondere Gefahrenlage als rechtliche Hürde bei der Aufteilung von Straßenraum	61
▪ d - Fazit	61

III. Suffizienzpolitik – eine Herausforderung für Kommunen	62
---	-----------

I. Flächenverbrauch – Zielsetzungen und Realität

1. Nationale und europäische Programmatiken

Im Rahmen ihrer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hatte die Bundesregierung bereits im Jahr 2002 ein Mengenziel für die Verminderung des Flächenverbrauchs bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag formuliert. Als absehbar war, dass dieses Ziel nicht erreicht würde, wurde es in der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 bis zum Jahr 2030 mit der Vorgabe 30 ha pro Tag minus x fortgeschrieben. Langfristig (bis zum Jahr 2050) soll nach dem Klimaschutzplan der Bundesregierung aus dem Jahr 2016 und dem Fahrplan der Europäischen Kommission für ein ressourceneffizientes Europa der Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft (Absenkung des Flächenverbrauchs auf netto Null) erreicht werden. Grundsätzlich darf dann nicht mehr Fläche für die Siedlungsentwicklung in Anspruch genommen werden als der Natur und der Landwirtschaft durch Rückbau zurückgegeben wird. Im Jahr 2011 hatte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu dem Fahrplan der Europäischen Kommission gefordert, das Mengenziel von netto Null bereits bis 2025, spätestens aber 2030 umzusetzen. Das Integrierte Umweltprogramm 2030 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aus dem Jahr 2016 fordert als Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft eine Absenkung des Flächenverbrauchs bis 2030 auf 20 ha pro Tag (UBA 2020; Bock/Preuß 2018, S. 21).

Auch eine Reihe von Bundesländern haben flächenpolitische Programmatiken formuliert. So enthält die geplante Fortschreibung des Landesentwicklungsplans für Schleswig-Holstein den Grundsatz, den Flächenverbrauch auf maximal 1,3 ha pro Tag zu verringern. Die Zielsetzungen der Länder sind jedoch nicht verbindlich, und es fehlt an konkreten Maßnahmen zur Umsetzung auf Landes- oder kommunaler Ebene (Adrian et al. 2018, S. 34 mit weiteren Beispielen aus anderen Bundesländern).

Auch bei den Kommunen ist das Bewusstsein für den Flächenverbrauch gestiegen. Ein strategisches Flächenmanagement und der Vorrang einer Innen- vor einer Außenentwicklung sind vielfach politischer Konsens (Adrian et al. 2018, S. 34), ebenso eine Verkehrswende zugunsten einer nachhaltigen Mobilität. Sie finden sich als Leitlinien in Integrierten Stadtentwicklungskonzepten, in Masterplänen zum Klimaschutz und in kommunalen Verkehrskonzepten und sind vielerorts auch mit konkreten Maßnahmen unterlegt. Eine verbindliche Selbstverpflichtung für die Erreichung von Minderungszielen findet sich allerdings nur in wenigen Kommunen (Adrian et al. 2018, S. 34).

2. Flächenverbrauch und Verkehre steigen weiter an

Ungeachtet der geschilderten Programmatiken und Konzeptionen wird die Siedlungsfläche in Deutschland tatsächlich weiterhin erheblich ausgeweitet. Dies betrifft im Wesentlichen Flächen für Wohnen, Gewerbe und Verkehr und geht überwiegend zu Lasten von landwirtschaftlichen Flächen. In dem Zeitraum von 1992 bis 2019 ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 11.184 qkm (1.118.400 ha) auf 51.489 qkm (5.148.900 ha) gestiegen (UBA 2020).

Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung* (Stichtag 31.12.)

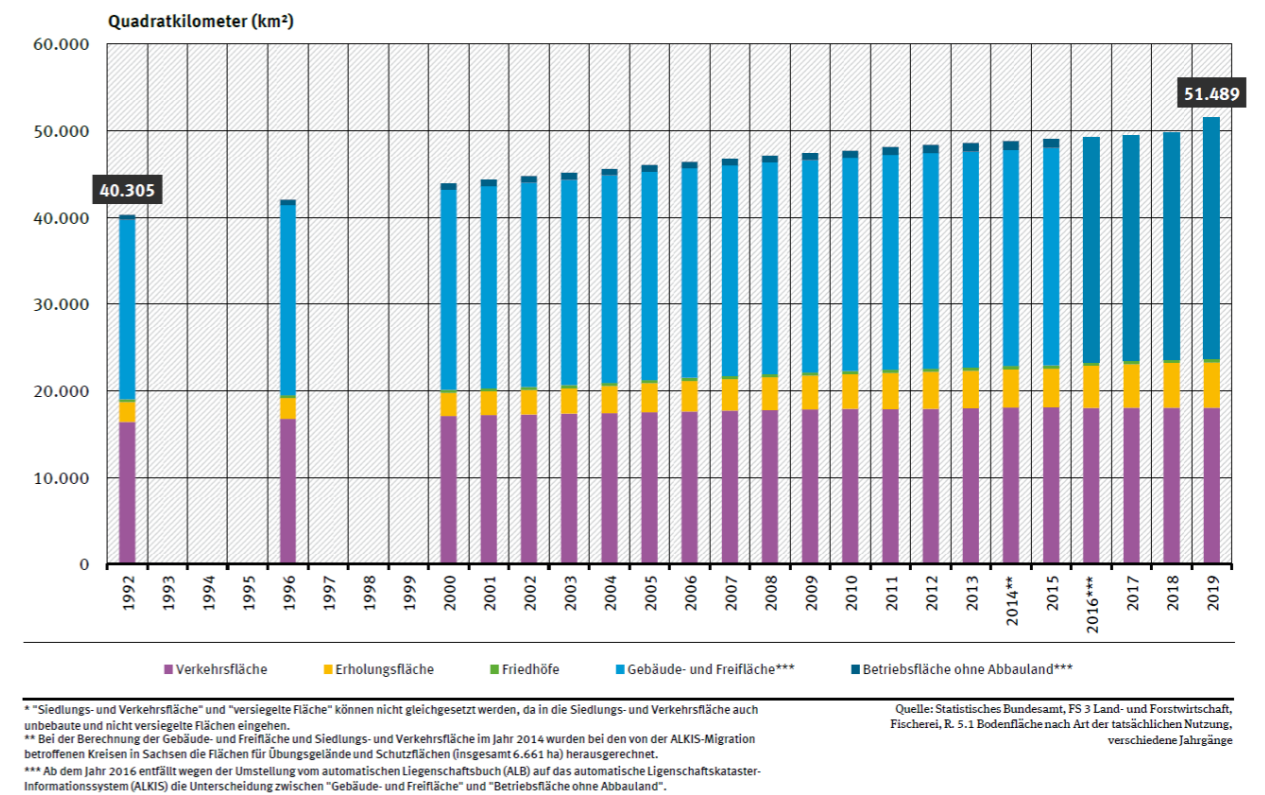


Abb. 1: Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (Quelle: UBA 2020)

Die Dynamik des Flächenverbrauchs schwächt sich allerdings ab, der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen geht seit der Jahrtausendwende kontinuierlich zurück. Dennoch liegt er mit 56 ha pro Tag im Jahr 2018 (UBA 2020) noch weit von den o.g. Zielsetzungen entfernt. Auch Schleswig-Holstein ist mit einem Flächenverbrauch von derzeit 2,7 ha pro Tag noch weit von der formulierten Programmatik entfernt.

Bei einem Anhalten der Abwärtsdynamik in derselben Weise wie in den letzten Jahren könnte das 30 ha-Ziel für das Jahr 2030 allerdings erreicht werden. Dies suggeriert, dass sich das Problem des Flächenverbrauchs möglicherweise in der Zukunft von selbst löst (UBA 2020; Adrian et al. 2018, S. 35). Diese Annahme könnte sich jedoch als Trugschluss erweisen. Die Gründe für die Abschwächung der Flächeninanspruchnahme liegen nicht in einer konsequenten Politik des Flächensparens, sondern sind Ergebnis demographischer, bevölkerungs- und wirtschaftsstruktureller Entwicklungen. Bei wieder ansteigender Bevölkerung, starken Wanderbewegungen, guter Konjunktur und ansteigender Bautätigkeit, wie derzeit z.B. im Wohnungsbau, kann es wieder zu steigenden Flächenverbräuchen kommen, wenn nicht mit einer Politik des Flächensparens konsequent gegengesteuert wird (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 2f; UBA 2020; Adrian et al. 2018, S. 35).

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche*

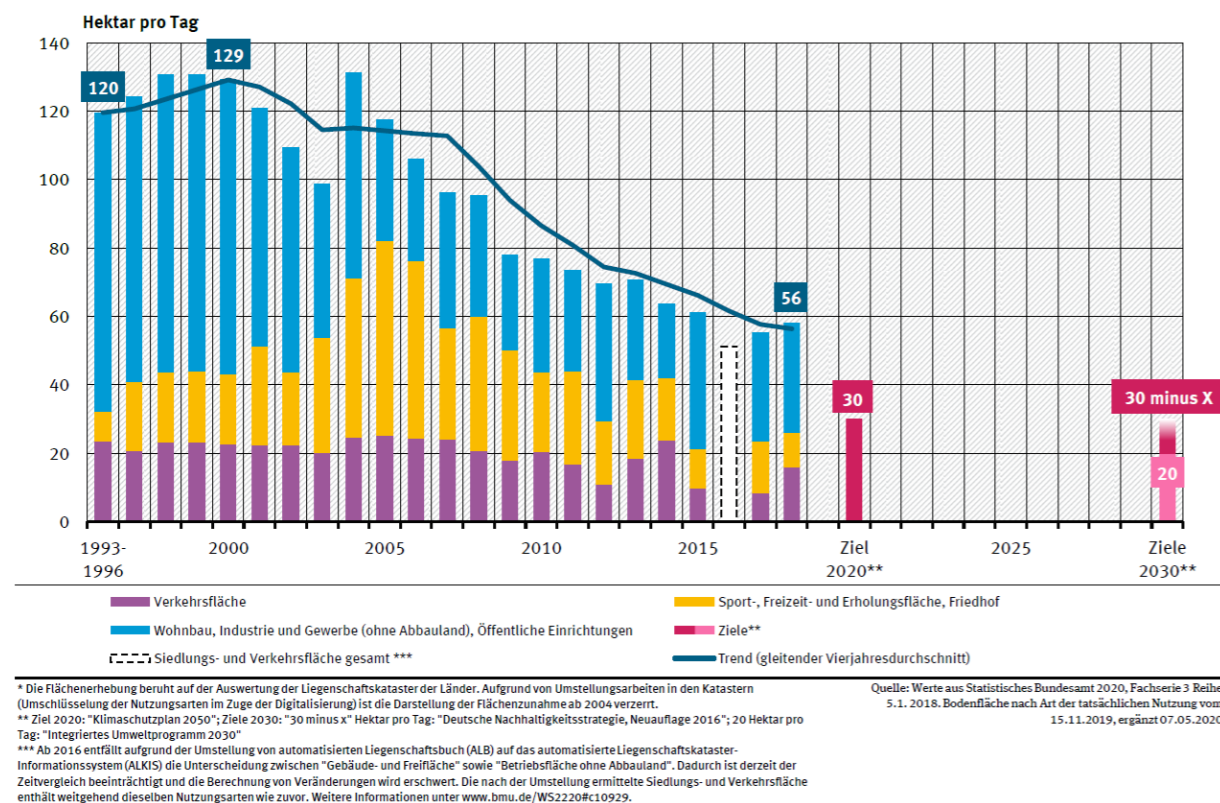


Abb.2: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Quelle: UBA 2020)

Die Flächeninanspruchnahme erfolgt unabhängig von der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung eines Raumes und ist nicht auf Kommunen mit hohen Wachstumsraten bei Einwohner*innen und Gewerbe beschränkt. Im Gegenteil, sie erfolgt gerade auch in Gebieten mit stagnierender oder sogar zurückgehender Bevölkerungs- und Gewerbeentwicklung und im ländlichen Raum. Sie hängt im Wesentlichen von der Verfügbarkeit von Freiflächen ab und findet daher vor allem in suburbanen und ländlichen Gebieten statt, wo scheinbar hohe Reserven an günstigen Freiflächen (landwirtschaftliche Flächen) bestehen. Dagegen werden Flächen in zentralen urbanen Bereichen bereits jetzt deutlich intensiver genutzt, weil hier kaum Flächenreserven vorhanden sind, die Grundstückspreise entsprechend höher ausfallen und die Akzeptanz verdichteter Bauformen höher ist. Wachsende Städte mit geringen Flächenreserven nehmen wesentlich weniger Flächen neu in Anspruch als schrumpfende Städte oder ländlich geprägt Kommunen mit hohen Reserven an Freiflächen (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 4f; Adrian et al. 2018, S. 13, 36f).

3. Konfliktpotentiale einer expansiven Siedlungsentwicklung

Kommunen sind wesentliche Akteurinnen bei dem Verbrauch von Flächen. Ihre Siedlungspolitik entscheidet maßgeblich mit darüber, in welchem Umfang und an welcher Stelle Flächen in Anspruch genommen werden.

In der Vergangenheit orientierte sich die Politik der Kommunen an einem stetigen Wachstum insbesondere in Bezug auf Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel, Freizeitinfrastruktur und Verkehr. Diese Entwicklung hatte eine permanente Ausweitung der Siedlungsfläche zur Folge (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 3; Adrian et al. 2018, S. 29). Sie brachte Siedlungsstrukturen hervor, die zulasten historisch gewachsener, gemischt genutzter Ortskerne und Quartiere mit monofunktionalen Wohn- und Gewerbegebieten, Einkaufszentren und Freizeiteinrichtungen in das Umland wuchern und ein weitläufiges, auf die individuelle Nutzung von Kfz ausgelegtes Verkehrssystem zur Verknüpfung der verschiedenen städtebaulichen Funktionen benötigen. Dies ist nicht nur eine städtebaulich problematische Entwicklung, sondern löst auch erhebliche Konflikte aus (Adrian et al. 2018, S. 13).

Die notwendigen Räume für dieses Wachstum sind für Kommunen nicht mehr uneingeschränkt verfügbar. Um ihre Verteilung entstehen verstärkt Konkurrenzen zwischen den unterschiedlichen Nutzungsansprüchen, die erhebliche Konfliktpotentiale bergen (Bunzel et al 2017, S. 1). Diese können mit einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche in den Außenbereich nicht mehr ohne Weiteres aufgelöst werden. Denn auch hier wird die Fläche knapp, und die Siedlungsentwicklung ist konkurrierenden Ansprüchen der Landwirtschaft und des Klima-, Natur- und Bodenschutzes ausgesetzt (Adrian et al. 2018, S. 29, 39).

a) Die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Nutzungsansprüchen

Der motorisierte Individualverkehr ist die Mobilitätsart mit dem höchsten Flächenbedarf und dem höchsten Belastungs- und Gefährdungspotential (Hermann et al. 2019, S. 295). Für eine flüssige Abwicklung erfordert er ausreichende und gut ausgebaute Verkehrswege, um die verschiedenen peripheren Siedlungsstrukturen untereinander und mit den Zentren und innerstädtischen Quartieren zu verknüpfen. Er benötigt ferner immer mehr Park- und Stellplatzflächen zum Abstellen der steigenden Fahrzeugmengen (Agora Verkehrswende 2018, S. 7). Hinzu kommt, dass innerstädtische Quartiere und Bereiche mit Lärm, Schadstoffen und einer hohen Gefährdungssituation belastet werden. Der motorisierte Individualverkehr und die von ihm ausgehenden Belastungen haben daher einen erheblichen Raumanspruch. Vergleichbares gilt für die Bedarfe von Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel und Freizeit. Zusätzliche Wohnraumbedarfe, wachsende Wohnflächen und gewerbliche Standortansprüche sowie steigende Verkaufsflächen und raumgreifende Freizeiteinrichtungen erfordern die Bereitstellung oder Ausweisung entsprechender Flächen durch die Kommunen. Erfolgt dies an der Peripherie, werden dadurch zusätzlich auch die Raumansprüche für den fließenden und ruhenden Verkehr weiter erhöht (Adrian et al. 2018, S. 29, 40).

Mit diesen Flächenbedarfen konkurrieren die Ansprüche von Fußgänger*innen und Fahrradfahrer*innen an attraktive, bequeme und sichere Fuß- und Fahrradwege und an einen pünktlichen und zuverlässigen ÖPNV und die Ansprüche der Bewohner*innen und Nutzer*innen innerstädtischer Quartiere an gesunde und attraktive Wohn- und Lebensverhältnisse, an öffentliche Räume für Aufenthalt, Begegnung und Kommunikation und an Freiräume für Erholung, Bewegung, Spiel

und Sport. Schließlich sind auch die steigenden Bedarfe für innerstädtische Grünflächen und -strukturen zu berücksichtigen. Sie bedienen nicht nur ästhetische Ansprüche (Stadtbild, Wohnumfeld), sondern sind auch erforderlich, um das lokale Klima zu stabilisieren, die Biodiversität auch innerhalb der Siedlungsstrukturen zu stärken und Hitze- und Starkregenereignisse zu regulieren (Bunzel et al. 2017, S. 1; Adrian et al. 2018, S. 39, 94; Agora Verkehrswende 2018, S. 7).

Allen dargestellten Bedarfen gleichermaßen zu entsprechen, löst erhebliche Verteilungskonflikte aus, da innerhalb der Siedlungsbereiche ausreichende Räume zur Erfüllung aller Ansprüche in der Regel nicht zur Verfügung stehen. Die Flächenkonkurrenz führt zu Knappheitserscheinungen, die wiederum soziale Verwerfungen zur Folge haben können, wenn Politik nicht im Sinne des Gemeinwohls steuernd eingreift (Bunzel et al. 2017, S. 1). Das Ausweichen in den Außenbereich wird dabei immer problematischer, da auch Außenbereichsflächen inzwischen knappe Ressourcen darstellen.

b) Die Konkurrenz zwischen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft und Naturschutz

Die Expansion in den Außenbereich erfolgte in der Vergangenheit im Wesentlichen auf Kosten landwirtschaftlicher Flächen (UBA 2020). Aber auch fruchtbare Böden sind inzwischen knapp geworden. Außenbereichsflächen werden für den Anbau von Lebensmitteln, die Herstellung nachwachsender Rohstoffe und die Erzeugung erneuerbarer Energien (Energiepflanzen und Windkraft) benötigt (UBA 2018; Adrian et al. 2018, S. 30, 39). Eine ungebremste weitere Umwandlung von Landwirtschafts- zu Siedlungsflächen ginge daher zu Lasten des Anbaus regionaler Lebensmittel und der Erzeugung nachhaltiger Energie und Rohstoffe.

Eine expansive Siedlungsentwicklung konkurriert darüber hinaus mit den Raumbedarfen des Klima-, Boden- und Naturschutzes. Die Ausdehnung der Siedlungsflächen in den Außenbereich nimmt neben landwirtschaftlichen Flächen auch Naturräume in Anspruch, führt zu einer erheblichen Zerschneidung dieser Räume und belastet sie mit Lärm und Schadstoffen. Allgemein verstärkt sie den Verbrauch von knappen Rohstoffen und Energie (UBA 2020). Knapp die Hälfte der Siedlungsflächen ist versiegelt und beeinträchtigt auf diese Weise die natürlichen Funktionen des Bodens für den Wasserhaushalt, das Klima und die Biodiversität (UBA 2020; Adrian et al. 2018, S.30). Zudem verringert sie den Erholungsraum für Menschen und beeinträchtigt die Kulturlandschaft und das Landschaftsbild durch Zersiedelung. Eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche in den Außenbereich ginge daher auch zu Lasten der Lebensräume für Flora und Fauna, der natürlichen Bodenfunktionen und der Kulturlandschaft.

II. Was treibt Kommunen zu einer expansiven Siedlungspolitik?

Welche Entwicklungen treiben nun Kommunen zu einer expansiven Siedlungspolitik, und was hindert sie daran, darauf zu verzichten? Im Folgenden wird diese Frage aus drei Perspektiven beleuchtet, die für kommunales Handeln relevant sind: Aus politischer, fiskalischer und rechtlicher Perspektive.

1. Politische Zwänge

Kommunen nehmen elementare Aufgaben für die Menschen vor Ort wahr (Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gem. Art. 28 Abs. 2 S.1 Grundgesetz-GG). In diesem Rahmen stellen sie wesentliche Leistungen und Infrastrukturen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Einwohner*innen zur Verfügung (Daseinsvorsorge) und gewähren eine Vielzahl von weiteren öffentlichen Leistungen, die die Lebensqualität und die soziale Teilhabe der Menschen vor Ort gewährleisten. Kommunen sind daher die Ebene, auf der die Leitbilder der Wirtschafts- und Sozialordnung umgesetzt werden. In der Vergangenheit war dabei die Orientierung an Wachstum als Garant für materiellen Wohlstand und sozialen Ausgleich von entscheidender Bedeutung (Linz 2006, S. 10, 12; Zinn 1990, S. 64; Reuter 2009, S. 1).

a) Der verfassungsrechtliche Rahmen

Diese Orientierung ist keine aus der verfassungsmäßigen Ordnung zwingend folgende Notwendigkeit. Das Grundgesetz legt keine konkrete Wirtschafts- und Sozialordnung für die Bundesrepublik Deutschland fest, sondern überträgt ihre Ausgestaltung der politischen Ebene. Mit der Gewährung von Freiheitsrechten, den Grundrechten als Werteordnung und der Formulierung von Staatszielen setzt es jedoch Grenzen, innerhalb derer sich diese Gestaltung zu bewegen hat.

■ 1 - Das Spannungsfeld zwischen Freiheitsrechten und Staatszielen

Nach dem Willen des Parlamentarischen Rates verzichtet das Grundgesetz auf eine ausdrückliche Programmatik in Bezug auf die Implementierung einer bestimmten Wirtschafts- und Sozialordnung (Papier 2007). Es ist in dem Sinne neutral, dass es die konkrete Ausgestaltung dieser Ordnung bewusst dem Gesetzgeber in Bund, Ländern und Kommunen und damit der Politik überlässt. Der Gesetzgeber soll die Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgen, die ihm nach den jeweils politischen Gegebenheiten am sachgemähesten erscheint. Die soziale Marktwirtschaft, die sich faktisch nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt hat, ist eine nach dem Grundgesetz mögliche, aber nicht die einzig mögliche Wirtschafts- und Sozialordnung. Dies ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt (BVerfGE 4, 7 (17f); 50, 290 (338)).

Statt einer wirtschafts- und sozialpolitischen Programmatik hat der Verfassungsgeber verfassungsrechtliche Grundaussagen getroffen, die der Gesetzgeber bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung beachten muss, und die seine Gestaltungsfreiheit beschränken. Dazu gehört insbesondere der Freiheitsraum, den das Grundgesetz der/dem Einzelnen durch Gewährung subjektiver Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen den Staat einräumt (Papier 2007). Ferner gehören dazu Schutzpflichten des Staats, die aus der objektiven Funktion der Grundrechte als allgemeiner Werteordnung folgen, und die eine übermäßige Ausübung von Freiheitsrechten durch die/den Einzelnen zu Lasten anderer unterbinden. Von wesentlicher Bedeutung sind schließlich auch die Verpflichtungen des Staats, die aus den objektiv-rechtlichen Staatszielen des Grundgesetzes folgen.

In diesem Spannungsfeld zwischen individuellen Freiheitsrechten, den Anforderungen an Schutzpflichten und den Verpflichtungen aus den Staatszielen bewegen sich die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Wirtschafts- und Sozialordnung durch die Politik, deren Auftrag es ist, insoweit einen Ausgleich herbeizuführen.

■ 2 - Die Gewährung subjektiver Freiheitsrechte

Für die Wirtschafts- und Sozialordnung wesentliche Freiheitsrechte sind das Eigentums- und Erbrecht (Art. 14 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) und als umfassendes Recht die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

Das Eigentumsrecht, das nicht nur ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe gewährt, sondern das Eigentum auch als objektives Rechtsinstitut garantiert, gewährleistet die Herrschaft des Einzelnen über vermögenswerte Rechte wie Gegenstände und Grund und Boden oder das unternehmerische Eigentum. Es umfasst auch die ökonomische Nutzbarkeit der Vermögensgegenstände, wie z.B. die bauliche Nutzung von Grund und Boden (Schliesky 2013, S. 106f). Die Berufsfreiheit umfasst u.a. das Recht, ein Gewerbe oder Unternehmen zu betreiben (Unternehmer- und Gewerbefreiheit) und die Wettbewerbsfreiheit, d.h. das Recht, als Anbieter oder Nachfrager auf einem Markt in freien Wettbewerb mit anderen Unternehmen oder Gewerbetreibenden zu treten (Schliesky 2013, S. 99; BVerfGE 32, 311 (317)). Die Vereinigungsfreiheit gewährt u.a. das Recht auf einen Zusammenschluss von Wirtschaftssubjekten zu selbst gewählten Zwecken (z.B. Handelsgesellschaften, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden) und das Recht, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen privatautonom zu gestalten (Schliesky 2013, S. 114). Die allgemeine Handlungsfreiheit umfasst schließlich allgemein das Recht, die Lebensweise selbst zu bestimmen und sich wirtschaftlich frei zu betätigen (Schliesky 2013, S. 113).

■ 3 - Die Schranken der Freiheitsrechte

Freiheitsrechte gelten nicht uneingeschränkt. Grundsätzlich gewähren sie der/dem Einzelnen nur insofern einen Freiheitsraum, als dadurch der Freiheitsraum anderer nicht verletzt wird. In diesem Sinne können Freiheitsrechte in der Regel durch Gesetze oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden, wenn die Einschränkung durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang gerechtfertigt ist und der Eingriff mit den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes vereinbar ist. Insbesondere müssen Einschränkungen von Freiheitsrechten dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, der Teil des Rechtsstaatsprinzips gem. Art. 20 Abs. 3 GG ist (ständige Rechtsprechung BVerfG, zuletzt Beschl. v. 24.03.2021, siehe unten, Rdn. 188f). Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit erfolgt der oben genannte Ausgleich durch Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter (Schliesky 2013, S. 120), d.h. der Freiheitsrechte, Schutzpflichten und Verpflichtungen aus Staatszielen.

In diesem Zusammenhang ist in Bezug auf das Spannungsfeld zwischen freier und selbstbestimmter Lebens- und Wirtschaftsweise gem. Art. 2 Abs. 1 GG und den Anforderungen aus dem Staatsziel des Umweltschutzes gem. Art. 20a GG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 (BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) zum Klimaschutzgesetz der Bundesrepublik Deutschland von erheblicher Bedeutung.

Das Bundesverfassungsgericht macht deutlich, dass die Zulassung der Zerstörung von natürlichen Lebensgrundlagen (in dem konkreten Fall die Zulassung weiterer Treibhausgasemissionen in dem Klimaschutzgesetz) einen Eingriff in Freiheitsrechte anderer, insbesondere in die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG, bedeutet, wenn dadurch für zukünftige Generationen bestimmte Verhaltensweisen wie Mobilität, Konsum oder Wohnen nur noch mit erheblichen Einschränkungen möglich sind. Das Bundesverfassungsgericht macht weiter deutlich, dass auch das Staatsziel des Umweltschutzes in Art. 20a GG zu den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes gehört, mit dem das einschränkende Gesetz vereinbar sein muss. In dem konkreten Fall entspricht das Klimaschutzgesetz mit den darin bis zum Jahr 2030 enthaltenen zulässigen Treibhausgasemissionen zwar (noch) den Anforderungen aus dem Umweltschutzprinzip gem. Art. 20a GG, weil die Erreichung der verfassungsmäßig gebotenen Schwelle für die Erderwärmung (deutlich unter 2° C, möglichst 1,5° C) dadurch (noch) nicht unmöglich wird. Es verstößt jedoch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch verlangt, Freiheitschancen über die Generationen gerecht aufzuteilen. Die in dem Klimaschutzgesetz erfolgte Zulassung weiterer Treibhausgasemissionen braucht das verbleibende Restbudget an Treibhausgasen bis 2030 jedoch annähernd auf. Dies führt dazu, dass Verhaltensweisen, die mit dem Ausstoß von Treibhausgasen verbunden sind, dann ab dem Jahr 2031 kaum noch möglich sind. Auf diese Weise beschneidet es die Handlungsmöglichkeiten der Menschen ab diesem Zeitpunkt in unangemessen drastischer Weise zugunsten der jetzt lebenden Menschen (BVerfG, aaO, Rdn. 182ff).

In Bezug auf das Eigentumsrecht ist ferner die Wertung in Art. 14 Abs. 2 GG zu beachten, wonach der Gebrauch des Eigentums auch dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll (Sozialbindung des Eigentums). Sie ermöglicht dem staatlichen Gesetzgeber, stärker in das Eigentumsrecht einzugreifen, wenn ein wesentlicher Bezug zu Allgemeinwohlbelangen vorliegt, wie dies zum Beispiel bei der Nutzung des Bodens der Fall ist. Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtslage geklärt und deutlich gemacht, dass die soziale Funktion des Eigentums an Grund und Boden stärkere gesetzliche Bindungen als bei beweglichen Gegenständen rechtfertigt, weil der Boden unvermehrbar und zugleich unentbehrlich ist und daher dem Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen nicht in gleicher Weise überlassen werden darf wie andere Vermögensgüter (BVerfGE 21,73 (82f)). Aus Gründen des Allgemeinwohls besteht unter strengen Voraussetzungen gem. Art. 14 Abs. 3 GG bzw. Art. 15 GG sogar die Möglichkeit, Eigentum gegen Entschädigung vollständig zu entziehen (Enteignung) bzw. Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft zu überführen.

■ 4 - Schutzpflichten aus Grundrechten

Neben ihrer Funktion als subjektive, einklagbare Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe besitzen Grundrechte auch einen objektiven Gehalt in Form einer allgemeinen Werteordnung. Aus ihr folgen Schutzpflichten des Staates, die Wirtschafts- und Sozialordnung in einer Weise zu gestalten, die die Aufrechterhaltung dieser Werteordnung und die Möglichkeit der Ausübung der Grundrechte durch alle gewährleisten. Dazu gehört insbesondere, den Einzelnen vor einer übermäßigen Beschneidung seiner Grundrechte durch die uneingeschränkte Wahrnehmung von Freiheitsrechten durch andere zu schützen (di Fabio 2001, Art. 2 GG, Rdn. 125). Der Staat hat daher nicht nur das Recht, durch Gesetz die Ausübung von Freiheitsrechten durch die/den Einzelnen zu regulieren. Er ist im Rahmen

bestehender Schutzpflichten auch verpflichtet, Regelungen zu treffen, in denen miteinander kollidierende Grundrechte in Ausgleich gebracht werden. Solche Schutzpflichten enthält insbesondere das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG. Es umfasst die Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen und die/den Einzelnen vor einer rechtswidrigen Beschneidung von Leben und Gesundheit durch das Handeln anderer zu bewahren. Insofern hat auch hier das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass dies den Schutz vor Beeinträchtigungen und Schädigungen durch Umweltbelastungen einschließt (ständige Rechtsprechung, zuletzt Beschl. v. 24.03.2021, aaO, Rdn. 145ff). So kann eine nicht regulierte Lebensweise und Wirtschaftsbetätigung oder eine uneingeschränkte Nutzung des Grund und Bodens dazu führen, dass Leben, Gesundheit oder Eigentum anderer Personen durch eine Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen beeinträchtigt werden. In Bezug auf den Ausstoß von Treibhausgasen hat das Bundesverfassungsgericht in dem bereits genannten Beschluss vom 24.03.2021 insofern eine aus Art. 2 Abs. 2 GG folgende Verpflichtung des Staates gesehen, Leben und Gesundheit nicht nur durch Anpassungsmaßnahmen vor den Folgen des Klimawandels zu schützen, sondern auch durch einen nationalen Beitrag zur Begrenzung der Erderwärmung (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, aaO, Rdn. 148ff). Auch aus dem Eigentumsrecht gem. Art. 14 GG folgt eine entsprechende Schutzpflicht, die Schädigung beweglicher Gegenstände und Immobilien durch Umweltbelastungen, wie z.B. den Klimawandel, zu unterbinden (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, aaO, Rdn. 171). Für erhebliche Eingriffe in andere Ökosysteme dürfte Vergleichbares gelten. Schließlich können auch aus anderen Grundrechten wie der allgemeinen Handlungsfreiheit entsprechende Schutzpflichten entnommen werden, z.B. der Schutz wirtschaftlich schwächerer Personen (z.B. Arbeitnehmer*innen, Mieter*innen) vor einer übermäßigen Marktmacht stärkerer Wirtschaftsakteur*innen (di Fabio 2001, Art. 2 GG, Rdn. 125).

■ 5 - Handlungsaufträge aus Staatszielen

Verpflichtungen des Staates, die Wirtschafts- und Sozialordnung in einer bestimmten Weise zu gestalten, enthalten auch die in dem Grundgesetz verankerten Staatsziele. Als objektiv-rechtliche Verfassungsgrundsätze enthalten sie Gestaltungsaufträge an den Gesetzgeber. Soweit die Anforderungen aus den verschiedenen Staatszielen miteinander und mit den individuellen Freiheitsrechten kollidieren, ist auch hier der Gesetzgeber gehalten, insoweit einen Ausgleich zu schaffen und die Ausübung von Freiheitsrechten entsprechend zu regulieren.

Sozialstaatsprinzip

Von erheblicher Bedeutung ist dabei das Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG. Der Verfassungsgeber hat der/dem Einzelnen im Grundgesetz keine subjektiven sozialen Grundrechte gewährt, die ihm einen einklagbaren Anspruch auf staatliche Sozialleistungen geben (Grzeszick 2014, Art. 20 GG, Sozialstaatlichkeit, Rdn. 19). Er hat die soziale Verantwortung des Staats vielmehr als objektiv-rechtliches Staatsziel formuliert, d.h. als Handlungsauftrag, dessen konkrete Ausgestaltung er dem staatlichen Gesetzgeber überlassen hat. Als Staatsziel ist das Sozialstaatsprinzip aber nicht nur ein unverbindlicher Programmsatz. Es ist unmittelbar geltendes, objektives Recht, das den Gesetzgeber verpflichtet, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen und die tatsächlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die für ein menschenwürdiges Dasein und die Ausübung der Grundrechte durch alle notwendig sind (Grzeszick 2014, Art. 20 GG, Sozialstaatlichkeit, Rdn. 17f). Dabei darf der Gesetzgeber nicht ausschließlich auf die ökonomischen Kräfte des Marktes verweisen, wenn die Herstellung sozialer Gerechtigkeit im Sinne des Sozialstaatsprinzips

eigenes aktives Tätigwerden gebietet (BVerfGE 21, 245 (251)). So hat er Maßnahme gegen unerwünschte Folgen marktwirtschaftlicher Prozesse zu ergreifen, soziale Sicherheit durch entsprechende Sozialversicherungssysteme zu gewährleisten und für soziale Gerechtigkeit zu sorgen (Schliesky 2013, S. 121f).

Umweltschutzprinzip

Von wesentlicher Bedeutung ist auch das 1994 in das GG aufgenommene Umweltschutzprinzip gem. Art. 20a GG (erweitert um den Tierschutz im Jahr 2002). Wie bei dem Sozialstaatsprinzip handelt es sich auch bei Art. 20a GG nicht um ein subjektives Umweltgrundrecht, das der/dem Einzelnen einen einklagbaren Anspruch auf eine intakte Umwelt gibt (Scholz 2002, Art. 20a GG, Rdn. 12). Auch die Erhaltung der Umwelt ist vielmehr als Staatsziel formuliert, d.h. als Gestaltungsauftrag an den staatlichen Gesetzgeber mit einem entsprechenden weiten Entscheidungsspielraum (Schliesky 2013, S. 123). Auch das Umweltschutzprinzip ist wie das Sozialstaatsprinzip aber nicht nur eine unverbindliche Programmatik, sondern unmittelbar geltendes, objektives Recht, das den Gesetzgeber zu einer aktiven und sachgerechten Umweltschutzpolitik verpflichtet (Scholz 2002, Art. 20a GG, Rdn. 18). Insofern hat er dafür Sorge zu tragen, dass die Gesamtheit der Ökosysteme erhalten bleibt, die Nutzung von Ressourcen auf die natürliche Regenerationsrate begrenzt wird und die Belastung der Umwelt durch Emissionen und Abfälle ihrer Absorptionsmöglichkeit angepasst wird (Scholz 2002, Art. 20a GG, Rdn. 36f, 69f). Der Gesetzgeber ist dabei verpflichtet, aktiv die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung der Ökosysteme zu regeln. Sein Gestaltungsspielraum erlaubt ihm nicht, Maßnahmen, die für die Ökosysteme von entscheidender Relevanz sind, zu ergreifen oder es sein zu lassen, insbesondere wenn irreversible Schädigungen drohen. In Bezug auf den Klimaschutz hat das Bundesverfassungsgericht diese Verpflichtung in dem bereits genannten Beschluss vom 24.03.2021 deutlich gemacht. Danach ist der Gesetzgeber gem. Art. 20a GG verpflichtet, den erforderlichen nationalen Beitrag zur Reduzierung der Erderwärmung auf das für das menschliche Leben notwendige Maß zu leisten und den Ausstoß von Treibhausgasemissionen entsprechend zu reduzieren bis hin zur Herstellung von Klimaneutralität bei Erreichen der entsprechenden Erderwärmungsschwelle. Die in dem Pariser Abkommen von 2015 vereinbarte Schwelle von deutlich unter 2° C, möglichst 1,5° C, ist dabei nach derzeitigem wissenschaftlichem Stand der von dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich zu leistende Klimaschutz gem. Art. 20a GG (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, aaO, Rdn. 198, 205ff). Soweit solche Verpflichtungen mit anderen Verfassungsgrundsätzen, insbesondere Freiheitsrechten, aber auch dem Sozialstaatsprinzip (angemessene Energieversorgung) oder der Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Generierung von Wirtschaftswachstum) kollidieren, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, einen angemessenen Ausgleich zu schaffen. (Scholz 2002, Art. 20a GG, Rdn.41f). Das Bundesverfassungsgericht hat in dem genannten Beschluss jedoch deutlich gemacht, dass der Spielraum für einen Ausgleich umso mehr abnimmt je intensiver und irreversibler die Umweltbelastung ist, d.h. ab einem bestimmten Maß der Schädigung eines Ökosystems ist ein dann auch erheblicher Eingriff in Freiheitsrechte gerechtfertigt und geboten. Für den Klimaschutz sieht das Bundesverfassungsgericht diesen Punkt erreicht, wenn das zur Einhaltung der o.g. maximalen Erderwärmung noch verbliebene nationale Budget an Treibhausgasemissionen aufgebraucht ist. (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, aaO, Rdn. 117, 120, 185). Für irreversible Schädigungen anderer Ökosysteme dürften vergleichbare Schwellen gelten, bei deren Erreichen die Verpflichtung zur Erhaltung des Ökosystems im Rahmen des vorzunehmenden Ausgleichs zunehmend Vorrang vor der Ausübung von Freiheitsrechten gewinnt.

Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Relevant für die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung ist schließlich auch die bereits erwähnte, im Jahr 1967 in das GG aufgenommene Verpflichtung von Bund und Ländern gem. Art. 109 Abs. 2 GG, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Auch dabei handelt es sich um ein Staatsziel, das einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber enthält und ihm verbietet, die Entwicklung der Wirtschaft ausschließlich dem Markt allein zu überlassen. Der Staat hat vielmehr eine stabilitätspolitische Verpflichtung, mit seiner Haushaltspolitik aktiv an der Schaffung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mitzuwirken und Verantwortung für die Gesamtwirtschaft zu übernehmen (Schliesky 2013, S. 124f; Kube 2011, Art. 109 GG, Rdn. 17, 96; BVerfGE 79, 311 (332)). Wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht konkret herzustellen ist, definiert das Grundgesetz allerdings auch bei diesem Staatsziel nicht und überlässt die entsprechenden Entscheidungen erneut dem Gesetzgeber. Der Bund hat das wirtschaftliche Gleichgewicht im Jahr 1967 in § 1 S. 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz – StWG) auf der Grundlage der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre von John Maynard Keynes als Verpflichtung von Bund und Ländern definiert, ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (sog. Magisches Viereck). Damit hat er sich für eine wachstumsbasierte Konjunkturpolitik entschieden. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung hierzu besteht jedoch nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass die Regelung in Art. 109 Abs. 2 GG grundsätzlich offen für unterschiedliche wirtschaftspolitische Ansätze ist (BVerfGE 79, 311 (332)).

■ 6 - Die Grenze der Einschränkung von Freiheitsrechten

Die Grenze für den von dem Gesetzgeber herbeizuführenden Ausgleich zwischen individuellen Freiheitsrechten, Schutzpflichten und Anforderungen aus den Staatszielen legt Art. 19 Abs. 2 GG fest. Eingriffe in Grundrechte dürfen diese nicht in ihrem Wesensgehalt antasten (Papier 2007). Für die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung bedeutet dies, dass dem Einzelnen grundsätzlich die Möglichkeit bleiben muss, die Art seiner Lebensweise im Wesentlichen selbst zu bestimmen und sich eigenverantwortlich, autonom und (auch) mit privatnütziger Zielsetzung als Anbieter oder Nachfrager im Wettbewerb auf freien Märkten zu betätigen und seine Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen selbst auszuhandeln. Die Wirtschafts- und Sozialordnung muss daher grundsätzlich auf einer selbstbestimmten Lebensweise der Menschen, einer privatrechtlichen Eigentumsordnung und einer dezentralen wirtschaftlichen Betätigung beruhen (di Fabio 2001, Art. 2 GG, Rdn. 88). Ebenso wie die Verpflichtungen des Gesetzgebers aus den Staatszielen eine Wirtschafts- und Sozialordnung ausschließt, die ausschließlich auf freien Wirtschaftsprozessen im Rahmen nicht regulierter Märkte beruht, scheidet als verfassungsgemäße Wirtschafts- und Sozialordnung daher auch eine zentrale Planung und Koordinierung der Lebensweise und der wirtschaftlichen Betätigung aus (Papier 2007).

■ 7 - Fazit

In dem Spannungsverhältnis zwischen Freiheitsrechten, Schutzpflichten aus der Grundrechteordnung und den Anforderungen aus den Staatszielen sind eine selbst bestimmte, dezentrale und zugleich im Sinne von Gemeinwohlbelangen regulierte Lebensweise und wirtschaftliche Betätigung keine

Gegensätze, sondern komplementäre, zur Erhaltung der freiheitlichen Ordnung für alle notwendige Komponenten (di Fabio 2001, Art. 2, Rdn. 77). Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese Komponenten in eine ausgewogene Balance zu bringen.

In der Vergangenheit hat der Gesetzgeber versucht, die Balance zwischen größtmöglicher Freiheit und Individualität und den Anforderungen aus dem Sozialstaatsprinzip und dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht durch Wachstum bei einer kontinuierlichen Steigerung des materiellen Wohlstands für alle herzustellen. Wachstum ermöglichte immer mehr materiellen Wohlstand und die Finanzierung der sozialen Teilhabe aller daran, und mehr materieller Wohlstand ermöglichte aufwändigere und individuellere Lebensstile. Wachstum wurde so zum Garant für sozialen Ausgleich und für soziale Teilhabe aller an steigendem materiellem Wohlstand und höheren, immer stärker individualisierten Lebensstandards (Linz 2006, S. 10, 12; van Treeck 2012; Zinn 1990, S. 64).

Es ist fraglich, ob auch in der Zukunft eine Fortsetzung dieser Politik noch möglich ist, insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen an die Erhaltung der globalen Ökosysteme, die sich aus dem Umweltschutzprinzip gem. Art. 20a GG ergeben. Insofern ist es Aufgabe des Gesetzgebers, für die Zukunft individuelle Freiheitsrechte, soziale Teilhabe, ökologische Anforderungen und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht neu auszubalancieren. Wachstum muss dabei nicht unbedingt eine Notwendigkeit sein (Linz 2006, S. 9; Reuter 2009, S. 7ff; Petschow et al. 2018, S. 11). Innerhalb der oben aufgezeigten Grenzen ist auch die Gestaltung einer wachstumsunabhängigen Wirtschafts- und Sozialordnung möglich, die auf der Basis einer nachhaltigen Marktwirtschaft eine beschränkte Verfügbarkeit von Ressourcen, eine Grenze für den Anstieg des materiellen Wohlstands sowie einen maßvollen Gebrauch individueller Freiheitsrechte akzeptiert, um auch für nachfolgende Generationen Freiheitsrechte, Wohlstand und die soziale Teilhabe aller daran zu erhalten.

b) Wachstum als Garant für Wohlstand und sozialen Ausgleich

In den vergangenen 70 Jahren hat sich eine Wirtschafts- und Sozialordnung etabliert, die an einer kontinuierlichen Steigerung des materiellen Wohlstandsniveaus für alle orientiert war. In der Phase des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg führten nach Einführung der sozialen Marktwirtschaft zunächst rasante Wachstumsraten zu Vollbeschäftigung und einer erheblichen Steigerung der Einkommen der Arbeitnehmer*innen aus Erwerbsarbeit (Pierenkemper 2015, S. 149f; Zinn 1990, S. 62f). Diese Einkommensentwicklung wurde die Basis für materiellen Wohlstand für breite Schichten der Bevölkerung, und das Wirtschaftswachstum ermöglichte zugleich den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme. Steigende Einkommen waren Garant für materiellen Wohlstand, und Wirtschaftswachstum war die Voraussetzung dafür. Solange die Einkommen der breiten Bevölkerungsschichten kontinuierlich anwuchsen, gab es keinen Anlass, sozialen Ausgleich durch Maßnahmen der Umverteilung zu organisieren, z.B. in Bezug auf ungleich verteiltes Vermögen (Zinn 1990, S. 63f).

Die Entwicklung mit hohen Wachstumsraten und Vollbeschäftigung war jedoch nicht von Dauer. Mitte der 1960er Jahre brach das Wachstum ein und das Problem der Arbeitslosigkeit entstand mit seinem bisherigen Höhepunkt um die Jahrtausendwende (Pierenkemper 2015, S. 145f; Zinn 1990, S. 67f). In Folge dieser Entwicklung begann der Staat Ende der 1960er Jahre, stärker in die gesamtwirtschaftlichen Prozesse zu intervenieren. Mit der Implementierung des Art. 109 Abs. 2 in das Grundgesetz im Jahr 1967 übernahm er Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht.

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem gleichen Jahr wurden die o.g. Ziele zur Erreichung dieses Gleichgewichts definiert (sog. Magisches Viereck) und Instrumente zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung implementiert (Zinn 1990, S. 68f). Wachstum blieb damit Grundlage für materiellen Wohlstand und sozialen Ausgleich und wurde Voraussetzung von ausreichender Beschäftigung, steigenden Einkommen, stabilen sozialen Sicherungssystemen und ausgeglichenen Staatsfinanzen. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob es Grenzen für eine kontinuierliche Steigerung materiellen Wohlstands und wirtschaftlichen Wachstums zur Vermeidung von Verteilungskonflikten gibt, konnte mit dem Wachstumsargument verdrängt werden (van Treeck 2012).

Grundlage der genannten Gesetzgebung war die wirtschaftswissenschaftliche Lehre von John Maynard Keynes, der solche Grenzen durchaus angenommen hat (siehe hierzu: Reuter 2009, S. 5f; Seidl/Zahrnt 2012, S. 19f). Auf der Grundlage der keynesianischen Lehre versuchte die Politik in den 1970er Jahren zunächst, Konjunkturschwankungen durch eine nachfrageorientierte antizyklische Konjunkturpolitik abzufangen. Aber diese Politik führte zu einer hohen Verschuldung des Staates, ohne dass an die Wachstumsraten, die Einkommensentwicklung und die Vollbeschäftigung der Nachkriegszeit wieder angeknüpft werden konnte. Der Aufschwung, der auf Grundlage dieser Politik Ende der 1960er Jahre einsetzte, war nur von kurzer Dauer, im Zuge der Weltwirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre brach das Wachstum erneut ein und die Arbeitslosigkeit stieg wieder an (Zinn 1990, S. 70, 73). Bereits Mitte der 70er Jahre rückte die Politik daher von der keynesianischen Konjunkturpolitik und den Steuerungsinstrumenten aus dem StWG wieder ab, ohne jedoch die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des Magischen Vierecks aufzugeben. Ab den 80er Jahren setzte sich eine Angebots- und Deregulierungspolitik durch, die Wirtschaftswachstum auf der Grundlage attraktiver Bedingungen für Investitionen und eines freien Wettbewerbs auf wenig regulierten Märkten generieren und die Staatsverschuldung durch Abbau von Sozialleistungen eingrenzen sollte. Aber auch im Rahmen dieser Politik blieb es bei ansteigender Staatsverschuldung, dauerhaft geringen Wachstumsraten und Arbeitslosigkeit, zugleich sanken die Realeinkommen aus Erwerbsarbeit, und Einkommen und Vermögen waren zunehmend ungleich verteilt (Zinn 1990, S. 75, 76,77). Unter solchen Bedingungen wurde Wachstum für mehr Beschäftigung, einen Ausgleich relativer Einkommensverluste und den Erhalt oder Ausbau des Sozialleistungsniveaus immer notwendiger (van Treeck 2012).

Wirtschaftswachstum war in der Vergangenheit daher Argument für unterschiedliche Wirtschaftspolitiken, um auf der Basis steigender Einkommen aus Erwerbsarbeit und gut ausgebauter Sozialsysteme wachsenden materiellen Wohlstand für alle zu gewährleisten und auf diese Weise Verteilungskonflikten vorzubeugen. Zuwächse im materiellen Wohlstand sind konfliktfreier zu verteilen als stagnierender oder sogar schrumpfender Wohlstand, sie erfordern keine Umverteilung. Niemand muss abgeben, wenn alle mehr haben (Linz 2006, S. 12; Paech 2012, S. 112; van Treeck 2012; Zinn 1990, S. 64). Funktionierte in der Aufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg mit hohen Wachstumsraten und Vollbeschäftigung diese Politik ohne Weiteres, wurde seit Ende der 1960er Jahre im Zuge von fallenden Wachstumsraten, wachsender staatlicher Verschuldung, Arbeitslosigkeit und sinkenden Realeinkommen aus Erwerbsarbeit eine verstärkte Bemühung um Wachstum notwendig (Seidl/Zahrnt 2012, S. 19). Wirtschaftswachstum wurde zum zentralen Argument für soziale Teilhabe an einem kontinuierlich steigenden materiellen Wohlstand. Die Frage, ob es eine sinnvolle Grenze für materiellen Wohlstand und Wachstum gibt, und wie sozialer Ausgleich unter den Bedingungen stagnierenden

oder sogar schrumpfenden Wohlstands durch Umverteilung zu organisieren wäre, konnte mit diesem Argument verdrängt werden (van Treeck 2012). Auch aktuell gilt Wirtschaftswachstum nach wie vor als Garant für sozialen Ausgleich (z.B. Rürup/Heilmann 2012). Der seit den 1980er Jahren immer dringender gewordenen Notwendigkeit, ökologische Grenzen zu berücksichtigen, begegnet die Politik mit der Hoffnung auf technische Lösungen, die ein kontinuierliches, allerdings „grünes“, Wachstum weiter ermöglichen sollen (Überblick über den Degrowth- und Green-Growth-Diskurs bei Petschow et al. 2018, S. 9f).

Die preisbereinigte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, das von 1950 bis heute um das knapp 8fache angestiegen ist, zeigt die geschilderte Wachstumsentwicklung.

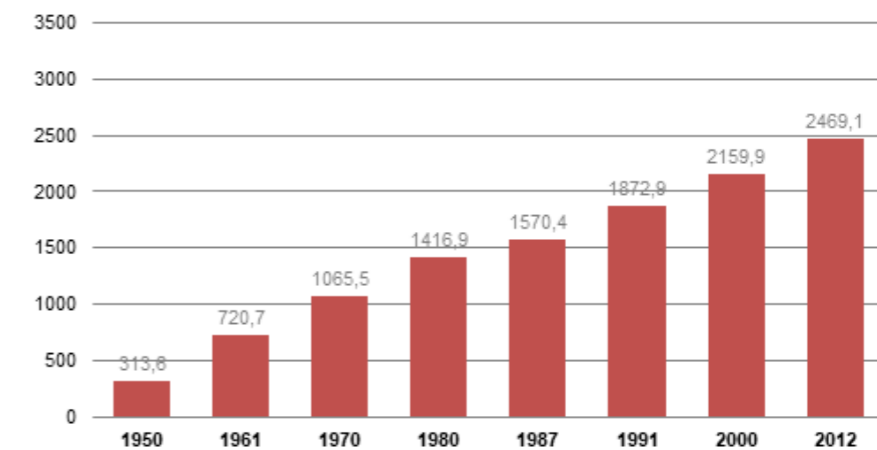


Abb. 3: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Mrd. € (eigene Darstellung 2020 nach Bundeszentrale für politische Bildung, Deutschland in Daten, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, BIP, 2016)

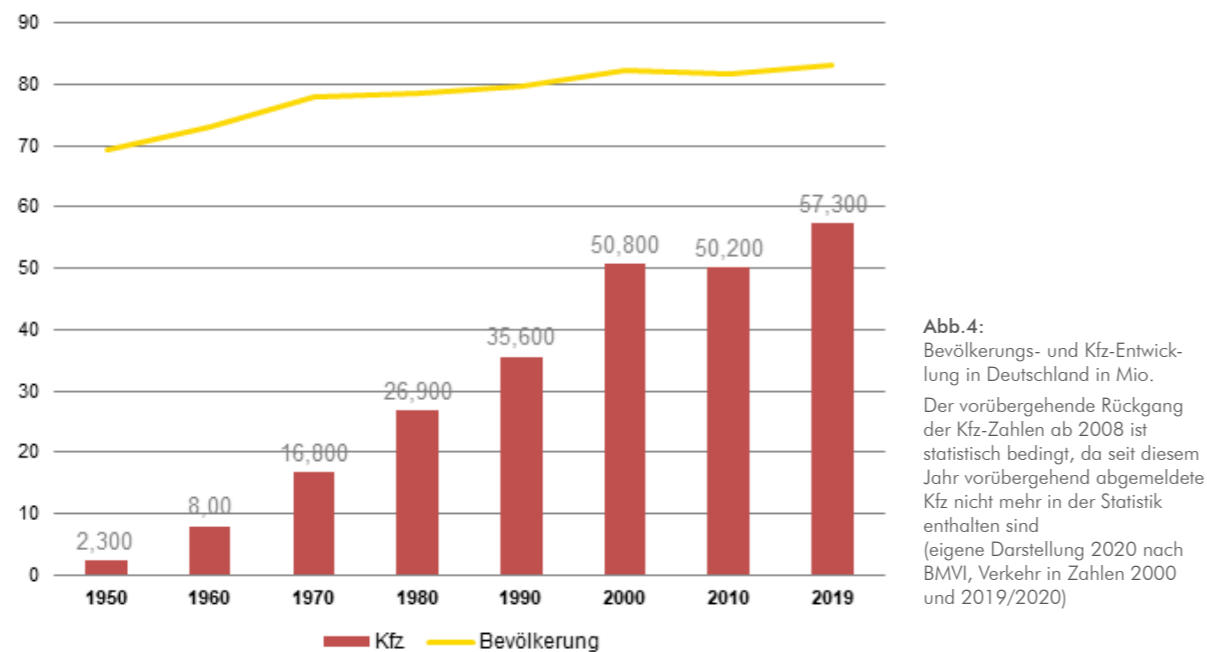
c) Gewandelte Anforderungen an Kommunen

Die an Wachstum und materiellem Wohlstand orientierte Wirtschafts- und Sozialordnung hat kulturelle Leitbilder geprägt, die mit einem erheblichen Anstieg des Lebensstandards und einer immer stärkeren Individualisierung der Lebensstile verbunden sind. Die durch die Politik geschaffenen Rahmenbedingungen prägen und fördern diese Leitbilder, sichern sie ab und gewährleisten eine Teilhabe aller daran.

Dies hat Konsequenzen für die Kommunen, denn auf der örtlichen Ebene werden wesentliche Rahmenbedingungen geschaffen, um Lebensqualität und soziale Teilhabe von Menschen sicherzustellen. Im Rahmen der Wohlstandsentwicklung haben Bund und Länder den Kommunen daher nicht nur immer mehr öffentliche Aufgaben übertragen. Auch das eigene Aufgabenverständnis der Kommunen hat sich mit der Ausprägung der kulturellen Leitbilder gewandelt. Die damit verbundenen steigenden Anforderungen an die Kommunen treiben diese in eine expansive Siedlungspolitik. Einfamilienhausgebiete am Stadtrand, großzügige Gewerbegebiete, großflächige Einkaufszentren und raumgreifende Infrastrukturprojekte waren lange Zeit Ausdruck von Wohlstand und Erfolg der Gemeinden (Adrian et al. 2018, S. 29). Im Folgenden soll dies anhand wesentlicher kommunaler Aufgabenbereiche aufgezeigt werden.

■ 1 - Die Entwicklung im Bereich Mobilität

Die 1950er Jahre waren der Beginn einer Massenmotorisierung der Bevölkerung, die zu einer Verschiebung von einer kollektiven Mobilität im Rahmen öffentlicher Verkehrsmittel zu einer individuellen Mobilität durch das eigene Kfz geprägt war. Öffentliche Verkehrsmittel fielen in ihrer Bedeutung weit hinter das individuell genutzte Kfz zurück (Kopper 2015, S. 232f). Auch im Güterverkehr erfolgte eine Verlagerung von der Bahn auf die Straße, die sich mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes und durch das zunehmende Erfordernis einer zeitnahen Güteranlieferung „just in time“ noch verstärkte (Kopper 2015, S. 232f). Diese Entwicklungen finden Ausdruck in dem starken Anstieg der Kfz-Zahlen und deren Gesamtfahrleistungen. Die Anzahl der Kfz ist heute 23mal höher als 1950 und liegt derzeit bei ca. 57 Mio., davon ca. 47 Mio. individuell genutzte Pkw (KBA 2019).



Der Anstieg der Kfz-Zahlen und der Fahrleistungen verlief abgekoppelt von der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, die einen nur moderaten Anstieg verzeichnete. Ursächlich sind vielmehr wohlstandsbedingte Effekte, die mit der erheblichen Steigerung der Realeinkommen zusammenhängen. Diese Steigerungen machten den Erwerb und die Nutzung eines oder sogar mehrerer Pkw für breite Bevölkerungsschichten möglich (Kopper 2015, S. 232).

Flankiert wurde diese Entwicklung durch das jahrzehntelang maßgebliche Leitbild für die Stadtentwicklung in Deutschland, die gegliederte und autogerechte Stadt (Schulz 2015, S. 271f; Beckmann et al. 2000, S. 46). Dieses Leitbild, das einen wesentlichen Faktor für das starke Wachstum des Kfz-Verkehrs darstellt (Hermann et al. 2019, S. 43), beruhte auf der Idee der funktionalen Stadt in der Charta von Athen aus dem Jahr 1933 und basierte auf den negativen Erfahrungen mit ungesunden Lebensverhältnissen in verdichteten, nutzungsgemischten Städten der Industrialisierungszeit (Wienhues/Knickmeier 2017, S. 129). Wohnen, Arbeit und Freizeit sollten künftig unterschiedlichen Stadträumen zugeordnet und dadurch eine bessere Lebensqualität erreicht werden. Ab den 1960er Jahren entstanden auf dieser Basis Innenstädte mit überwiegend kommerziellen, zentralen Funktionen und reine Gewerbe- und Wohngebiete, deren Entwicklung sich zunehmend an die Peripherie verlagerte (Suburbanisierung). Leistungsfähige Verkehrsachsen, die auf den individuellen Pkw-

Verkehr ausgerichtet waren, wurden ausgebaut. Sie verbanden die unterschiedlichen Stadträume und durchschnittlichen Landschaft und innerstädtische Quartiere (Beckmann et al. 2000, S. 47-49). Ihren rechtlichen Niederschlag fand diese Politik in dem Planungs- und Verkehrsrecht (näher dazu Kapitel II.3.). Diese Form der Stadtentwicklung führte jedoch zu monofunktionalen Wohn- und Gewerbegebieten und einem Verlust urbaner Funktionen in den Zentren, hatte einen erheblichen Flächenverbrauch und eine Zersiedelung der Landschaft zur Folge und begünstigte die weitere individuelle Motorisierung der Bevölkerung durch lange Wege. Seit Ende der 70er Jahre wurde dieses Leitbild daher nicht mehr strikt verfolgt (Wienhues/Knickmeier 2017, S. 129), stattdessen rückte die Erneuerung von Bestandsquartieren als lebendige, gemischte Gebiete in den Fokus der Stadtentwicklung (Beckmann et al. 2000, S. 49f). Die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt aus dem Jahr 2007 manifestierte den Wandel in der Stadtentwicklungspolitik. Nicht mehr die funktionale Stadt, sondern die nachhaltige, integrierte Stadt steht seitdem im Mittelpunkt. Die Stadtentwicklung soll alle relevanten Belange und Interessen berücksichtigen und in Ausgleich bringen (BMUB 2007). Statt einer weiteren Zersiedelung der Peripherie liegt der Akzent auf der Schaffung funktionsfähiger innerstädtischer Räume mit qualitativollen öffentlichen Räumen und kompakten, gemischt genutzten Siedlungsstrukturen (BMUB 2007). Die Fortschreibung aus dem Jahr 2020 führt diese Ansätze weiter. Sie legt den Fokus auf die gemeinwohlorientierte, nachhaltige Stadt (gerecht, grün, produktiv) und betont ausdrücklich die Notwendigkeit nachhaltiger Strategien der Flächennutzung und Bodenpolitik einschließlich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (BMI 2020). Trotz dieser Entwicklungen blieb es in der Praxis bisher aber bei einem Spagat zwischen kompakter, funktional gemischter Innenentwicklung und monofunktionaler Siedlungsentwicklung mit Ausrichtung auf individuelle Kfz-Verkehre am Stadtrand (Beckmann et al. 2000, S. 51). Wohngebiete im Grünen und leistungsfähige Verkehrswege für Kfz werden nach wie vor großzügig ausgebaut, und auch das Planungsrecht wandelt sich nur langsam, das Verkehrsrecht kaum (näher dazu Kapitel II.3).

Auch im Übrigen begünstigt staatliche Politik bis heute die Mobilität mit dem Kfz. Hier sind insbesondere die sog. Entfernungspauschale zu nennen, mit der Fahrten zum Arbeitsplatz steuerlich absetzbar sind (allerdings für alle Mobilitätsarten), sowie das sog. Dienstwagenprivileg, wonach Unternehmen Arbeitnehmer*innen Dienstwagen steuerlich günstig (in Form einer pauschalen „Flatrate“) zur privaten Nutzung zur Verfügung stellen können, deren Kosten sie auch selbst steuerlich wieder absetzen können. Solche Regelungen machen die individuelle Mobilität mit dem eigenen Kfz bezahlbar, das Dienstwagenprivileg begünstigt dabei insbesondere auch die Nutzung stark motorisierter Kfz. Schließlich wird auch der Straßenbau subventioniert, mit Fördermitteln der Länder und im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (Zweckzuweisungen, z.T. auch indirekt durch Berücksichtigung von Straßenkilometern bei den Schlüsselzuweisungen).

In Folge des sprunghaften Anstiegs der individuellen Motorisierung wuchsen die Anforderungen an Kommunen für den Ausbau der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur. Dies führte zu einer erheblichen Expansion des städtischen und überörtlichen Straßennetzes ab den 1960er Jahren (Kopper 2015, S. 232). Die Länge der Gemeindestraßen ist von 1992 bis 2017 um 246.000 km auf 659.000 km angestiegen (BMVI 2020). Daneben ermöglichte die Subventionierung der Massenmotorisierung auch die Suburbanisierung im Bereich Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel und Freizeit (Schröter/Ring 2006, S. 65).

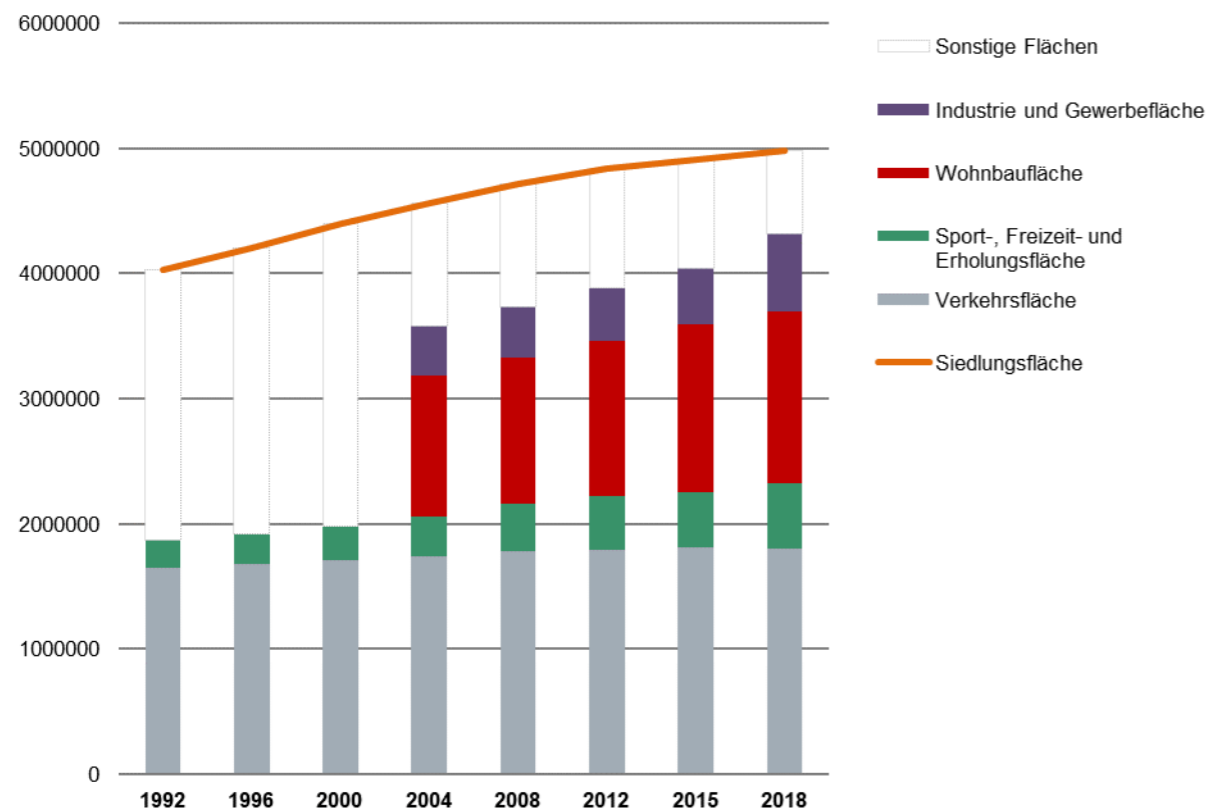


Abb. 5: Flächenentwicklung in Deutschland in ha (eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2020))

■ 2 - Die Entwicklung im Bereich Wohnen

Auch in Bezug auf das Wohnen war die Nachkriegszeit durch einen Bauboom gekennzeichnet, der zunächst, bedingt durch die Anstrengungen zur Überwindung der kriegsbedingten Wohnungsunterversorgung, den Mietwohnungsbau mit begrenzten Wohnungsgrößen betraf und seinen Höhepunkt Mitte der 1960er Jahre erreichte (Schulz 2015, S. 269ff; Beckmann et al. 2000, S. 49). Ab Mitte der 1950er Jahren begannen jedoch auch weitere Entwicklungen, die wohlstandsbedingt waren und erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungspolitik hatten. Sie waren mit einem starken Anstieg der Anzahl der Haushalte und der individuellen Wohnungsgrößen verbunden (Adrian et al. 2018, S. 40; Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 4; Schulz 2015, S. 271f). Der Schwerpunkt der Neubautätigkeit verlagerte sich an den Stadtrand (Suburbanisierung) und von Großwohnsiedlungen in Geschossbauweise mit Mietwohnungen zu Eigenheimgebieten in lockerer Bauweise (Beckmann et al. 2000, S. 48f). Entsprechend hat sich die Wohnfläche pro Person seit 1950 mehr als verdreifacht und liegt derzeit bei knapp 47 qm. Dabei verläuft die Flächenentwicklung im Bereich Wohnen ebenso wie bei der Mobilitätsentwicklung deutlich entkoppelt von der nur moderaten Bevölkerungsentwicklung.

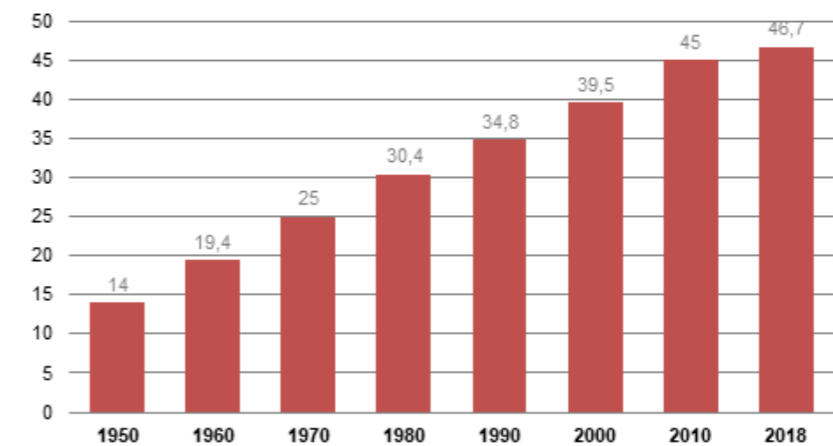


Abb. 6: Entwicklung der Wohnfläche pro Person in m² (eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2020))

Ursache hierfür war die kontinuierliche Verkleinerung der Haushaltsgrößen (mehr Singles und Paare, weniger Familien, mehr alleinlebende ältere Menschen) bei einem gleichzeitigen Anstieg des Lebensstandards, der in großflächigen Eigenheimen und (Eigentums)-Wohnungen zum Ausdruck kommt. Das Eigenheim im Grünen entspricht bis heute dem Ideal des Wohnens, während zentrale Bereiche oft mit Bildern von monofunktionalen Strukturen (Hochhaussiedlungen, Zeilensiedlungen), einer hohen Belastung mit Straßenverkehr, Lärm und Schadstoffen, unattraktiven Wohnumfeldern und hohen Mieten bzw. Kaufpreisen verbunden sind (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 3f; Adrian et al. 2018, S. 40, 93). Daneben begünstigt auch der Bodenmarkt mit entsprechenden Flächenverfügbarkeiten, niedrigen Preisen, der Möglichkeit großzügiger Zuschnitte und der einfachen Bebaubarkeit und Erschließung Grundstücke in peripheren Lagen gegenüber Nachverdichtungspotentialen im Innenbereich. Hier sind Flächen knapper und dadurch wesentlich teurer, die Grundstückssituation ist beengt, die Eigentümerstruktur dispers und kleinteilig, Altstrukturen und Altlasten sind ggf. zu berücksichtigen, und es muss auf eine Vielzahl von Interessen und Belangen einer bereits vorhandenen Nachbarschaft sowie auf Anforderungen des Denkmalschutzes, Stadtbildes usw. Rücksicht genommen werden (Adrian et al. 2018, S. 93f).

Neben dem Anstieg der Haushalte und der Wohnfläche haben auch Wanderbewegungen Auswirkungen auf die kommunale Wohnflächenentwicklung. In den vergangenen Jahren waren insbesondere urbane Räume innerhalb sich dynamisch entwickelnder Regionen mit einem guten Arbeitsplatzangebot und guten Bildungs-, Kultur und Freizeitmöglichkeiten von Zuwanderung aus anderen Regionen Deutschlands betroffen, derzeit gibt es Hinweise zu einem entgegengesetzten Trend in Richtung großzügigem, ländlichem Wohnen. Solche Wanderbewegungen haben in doppelter Hinsicht Auswirkungen auf die Ausdehnung der Siedlungsflächen. Während in den schrumpfenden Regionen Wohnfläche brachfällt, wird in den wachsenden Bereichen der Wohnraum knapp, und dort entsteht die Notwendigkeit, innerhalb kurzer Zeit zusätzliche Flächen für den Wohnungsneubau zur Verfügung zu stellen (Adrian et al. 2018, S.94).

Wie im Bereich Mobilität wurde auch die Entwicklung beim Wohnen, insbesondere die Suburbanisierung, durch das Leitbild der funktionalen Stadt und durch weitere staatliche Politiken begünstigt. Gemeinden weisen günstiges Bauland auf der grünen Wiese aus, und Subventionen von Bund

und Ländern fördern seit den 1950er Jahren den Neubau von Wohnraum. Hier sind insbesondere die Förderung des Wohneigentums mit der Eigenheimzulage (heute Baukindergeld), die Förderung des Bausparens oder günstige Darlehen staatlicher Banken zu nennen, die diese Wohnform für breite Bevölkerungsschichten ermöglichen soll (Schulz 2015, S. 271). Als erheblicher Anreiz für den Wohnungs- und Eigenheimneubau auf der grünen Wiese wird auch die Grunderwerbssteuer der Länder diskutiert (Adrian et al. 2018, S. 110), die beim Verkauf eines Grundstücks anfällt und von dem Verkaufspreis abhängig ist. Sie begünstigt den Kauf eines unbebauten Grundstücks in peripheren Lagen (geringer Kaufpreis) gegenüber dem Kauf einer Bestandsimmobilie in zentralen Lagen (hoher Kaufpreis).

Die Entwicklungen im Bereich Wohnen haben neben einem erheblichen Verbrauch von Fläche auch eine Steigerung motorisierter Individualverkehre zur Folge. Wege zu Arbeitsplätzen, Versorgung, Bildung, Kultur und Freizeit werden länger, und es entsteht die Notwendigkeit des Ausbaus von Verkehrswegen und Parkmöglichkeiten (Adrian et al. 2018, S. 40). Durch die demographische Entwicklung mit einer zunehmend alternden Bevölkerung und sich ggf. ergebenden Trends zu urbanem Wohnen könnten allerdings zentrale, integrierte Lagen mit ihrem Angebot an wohnungsnahen Infrastrukturen in der Zukunft auch wieder attraktiver werden. Dies könnte sich ggf. dämpfend auf flächenverbrauchende Wohnformen in peripheren Lagen auswirken (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 4). Auf der anderen Seite könnte die Corona-Krise das Leitbild des großzügigen Wohnens im Grünen in Zukunft noch verstärken.

■ 3 - Die Entwicklung im Bereich Gewerbe

Im Bereich des Gewerbes hatte bereits Ende des 19. Jahrhunderts ein Strukturwandel von der Landwirtschaft (primärer Sektor) zu dem produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) stattgefunden. Dieses Gewerbe verzeichnete im Zuge des allgemeinen Wirtschaftswachstums in den 1950er und 1960er Jahren ein starkes Wachstum (Reckendrees 2015, S. 261), das um 1970 seinen Höhepunkt erreichte (Pierenkemper 2015, S. 147). Insbesondere die 1960er Jahre waren von entsprechenden Gewerbeansiedlungen geprägt (Beckmann et al. 2000, S. 49). Dann erfolgte erneut ein Strukturwandel, von dem produzierenden zu dem Dienstleistungsgewerbe (tertiärer Sektor), der im Zusammenhang mit der zunehmenden Globalisierung und aktuell mit der Digitalisierung der Wirtschaft steht (Pierenkemper 2015, S. 147). Eine vollständige De-Industrialisierung erfolgte allerdings nicht. Vielmehr kam es zu einer Verflechtung von industrieller Produktion und industrienahen Dienstleistungen, die zu einer komplementären Entwicklung mit dem Verbleib eines gewichtigen Sockels an produzierendem Gewerbe insbesondere in Bereichen der Hochtechnologie wie dem Maschinen- und Anlagenbau oder der Automobilindustrie führte (Läpple 2016, S. 25). Aktuell besteht ein hoher Bedarf an Gewerbeflächen insbesondere durch das starke Wachstum flächenintensiver Branchen wie des Transportsektors und der Logistik (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 5).

Wie im Bereich Wohnen entwickelten sich die zusätzlichen Gewerbeflächen insbesondere auf der grünen Wiese, vor allem in verkehrsgünstigen Randbereichen der Zentren oder in den Nahbereichen großer Verkehrsadern. Wurde ursprünglich in innerstädtischen Quartieren nicht nur gehandelt, sondern auch produziert, erfolgte ab der spätindustriellen Zeit auf Grund des Anstiegs der immissionsbedingten Unverträglichkeiten eine zunehmende Verdrängung von produzierendem Gewerbe und klassischem Handwerk an die Peripherie (Brandt/Gärtner/Meyer 2017, S. 2). Zudem fehlten in den

Städten zunehmend Flächen für Erweiterungsmöglichkeiten wachsender Betriebe, die immer mehr mit Dienstleistungs- und Einzelhandelsbetrieben um die begrenzten Flächen konkurrieren mussten. Die grüne Wiese bot dagegen günstige Standortfaktoren. Neben guter Flächenverfügbarkeit, niedrigen Grundstückspreisen, großzügigen Flächenzuschnitten und einfacher Bebaubarkeit gehörten dazu auch eine schnelle und verkehrsgünstige Anbindung (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 5).

Auch diese Entwicklungen wurden durch das Leitbild der funktionalen Stadt mit der propagierten Trennung von Wohnen und Arbeiten begünstigt und durch Förderinstrumente der EU, des Bundes und der Länder flankiert. Im Wesentlichen erfolgt dies über die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), mit der auch die Ausweisung neuer Gewerbegebiete durch Gemeinden in strukturschwachen Regionen gefördert werden kann, und das EU-Förderprogramm „Europäischer Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE), das auch für die Ausweisung gemeindlicher Gewerbegebiete für Investitionen im Rahmen einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung herangezogen werden kann. Förderprogramme der jeweiligen Landesregierungen für die gewerbliche Entwicklung von Kommunen ergänzen diese Angebote.

Das Wachstum des produzierenden Gewerbes (und aktuell des Logistik- und Transportgewerbes) und die Verdrängung von Produktion und Handwerk aus zentralen Lagen an die Peripherie war mit erheblichen Flächenbedarfen verbunden. Auch die gewerbliche Entwicklung trägt so wesentlich zu dem hohen Flächenverbrauch bei (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 5). Allerdings gibt es im Gewerbe auch einen Trend zu einer Rückkehr in die Zentren, verbunden mit einer Nachfrage nach kleinteiligen Flächen an integrierten Standorten, der sich dämpfend auf den Flächenverbrauch auswirken könnte. Dieser Trend ist nicht nur dem steigenden Anteil des Dienstleistungssektors geschuldet, sondern betrifft auch Produktion und Handwerk, die mit neuen Formen wie Manufakturen, Reparaturbetrieben, Handwerkerhöfen und Stadtfabriken wieder in die zentralen Lagen zurückkehren (urbane Produktion). Sogar die Landwirtschaft hat mit urban gardening und urban farming den Weg in zentrale Lagen von Städten gefunden (Brandt/Gärtner/Meyer 2017, S. 7ff; Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 5). Stadtzentren bieten insofern große Potentiale an kreativen, gut ausgebildeten Fachkräften, an Forschungs- und Entwicklungsstandorten, modernen technischen Infrastrukturen und eine direkte Vermarktung der Dienstleistungen und Produkte vor Ort. Bessere Produktionsverfahren und technische Standards in Bezug auf Emissionen begünstigen die Rückkehr von Produktion und Handwerk in die Zentren (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 5; Läpple 2016, S. 26f).

■ 4 - Die Entwicklung im Bereich Einzelhandel

Einzelhandel erfolgte ursprünglich kleinteilig und wohnortnah. Ab den 1970er Jahren entstanden jedoch zunehmend großflächige Einzelhandelsbetriebe und ausgedehnte Einzelhandelsagglomerationen (Dannenberg/Willkomm/Zehner 2017). Dieser Trend setzte sich in den 1990er Jahren trotz stagnierender Bevölkerung und Kaufkraft fort. Es entstand ein Verdrängungswettbewerb, in dessen Folge sich immer weniger Anbieter an immer großflächigeren Standorten konzentrierten (Kühn 2011, S. 2f). Dieser Trend betraf nicht nur den Erlebniseinkauf, der sich als Freizeitbeschäftigung zunehmend von dem reinen Versorgungseinkauf abspaltete (Kühn 2011, S. 2). Ab den 1990er Jahre erfolgte auch die Versorgung zunehmend über großflächige Supermärkte, Verbrauchermärkte und vor allem Discounter mit steigenden Verkaufsflächen. Konzentrationsprozesse im Rahmen eines verschärften Wettbewerbs führten auch hier zu einem drastischen Rückgang der Anzahl von Lebensmittelgeschäften und steigenden Verkaufsflächen (Kühn 2011, S. 6f). Lag die Verkaufsfläche des Einzelhandels im Jahr 1970 noch bei 39.000.000 qm, verdreifachte sie sich

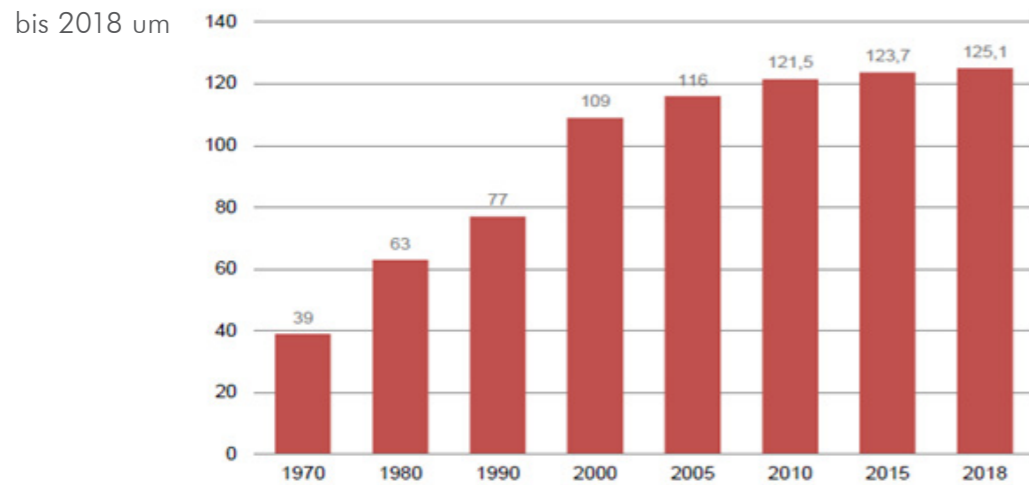


Abb. 7: Verkaufsfläche im Einzelhandel in Mio. m² (eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2020)).

Wie bereits in den Bereichen Verkehr und Wohnen hing das Wachstum der Verkaufsflächen im Einzelhandel nicht mit der Bevölkerungsentwicklung, sondern mit wohlstandsbedingten Ursachen zusammen. Während im Bereich des Versorgungseinkaufs Sortimentsausweitungen, Preis und schnelle und bequeme Erreichbarkeit mit dem Pkw Wachstumsdruck auslösten, sind es beim Erlebnis-einkauf zusätzlich das Freizeiterleben, wie z.B. die Verbindung des Einkaufens mit Dienstleistungen, Gastronomie und touristischen Angeboten (Multifunktionalität) und die Diversität und Exklusivität des Angebots (Kühn 2011, S. 4, 8).

Auch die Wachstums-Entwicklung im Einzelhandel erfolgte überwiegend zu Gunsten von Standorten an der Peripherie mit hohen Flächenverfügbarkeiten und verkehrsgünstigen Lagen für Pkw-Verkehre und verlief parallel zu der Massenmotorisierung und Suburbanisierung beim Wohnen (Dannenberg/Willkomm/Zehner 2017). Dies gilt auch für den Versorgungs-Einzelhandel. Erfolgte er bis in die 1990er Jahre noch überwiegend in wohnungsnahen zentralen Lagen (Stadtteilzentren), haben seitdem zunehmend großflächige Supermärkte, Verbrauchermärkte und Discounter ein neues, dezentrales Nahversorgungsnetz aufgebaut und ihre Standorte immer mehr in verkehrsgünstige Randlagen der Ortschaften und bisherigen Stadtteilzentren verlagert (Kühn 2011, S. 8f; Dannenberg/Willkomm/Zehner 2017).

Auch diese Entwicklung korrespondierte mit dem Leitbild der gegliederten und autogerechten Stadt und wurde durch entsprechende Flächenausweisungen der Gemeinden möglich gemacht. Dies hatte nicht nur einen erheblichen Flächenverbrauch durch Verkaufsflächen und Stellplatzanlagen zur Folge, sondern führte auch zu einem Bedeutungsverlust der Innenstädte und der Stadtteilzentren (Dannenberg/Willkomm/Zehner 2017) und einer Verschlechterung der wohnortnahen Versorgung (Kühn 2011, S. 8f). Wie im Bereich Wohnen begünstigte auch die Verlagerung des Einzelhandels in periphere Lagen den Anstieg von motorisierten Verkehren und den Ausbau von Verkehrswegen (Adrian et al. 2018, S. 40). Allerdings ist auch im Bereich des Einzelhandels ein Trend zu einer Rückkehr in zentrale Lagen und zu kleinteiligeren Strukturen (qualitativ hochwertige Produkte) zu verzeichnen (Kühn 2011, S. 4; Dannenberg/Willkomm/Zehner 2017), der sich zukünftig dämpfend auf den Flächenbedarf auswirken könnte.

■ 5 - Die Entwicklung im Bereich Freizeit

Während freie Zeit ursprünglich fast ausschließlich zur Erholung von der Arbeit diente, erhielt Freizeit ab den 1960er Jahren eine eigenständige Bedeutung, und damit wandelte sich auch der Bedarf nach entsprechenden Freizeitinfrastrukturen (Foth/Spigalski 2007, S. 1f; Henseling/Buchmann/Strubel 2002, S. 8). In der Folge begannen Kommunen ab den 1960er Jahren, eine wohnungsnaher Freizeitinfrastruktur auszubauen. Dazu zählten im Wesentlichen Bildungs-, Kultur- und Breitensportangebote wie Volkshochschulen, Theater, Museen, Büchereien, Stadthallen, Sportplätze, Schwimmbäder und Grünanlagen (Persike/Schäperkötter 2007, S. 82). In den 1980er und 1990er Jahren trat der wohnortnahe, kollektive Charakter von Freizeit (z.B. im Rahmen von Vereinen) hinter das individuelle Erleben zurück, und eine erlebnisorientierte, kommerzialisierte Freizeitindustrie mit einer Vielzahl von Angeboten entstand. Die Freizeitinfrastruktur diversifizierte sich in erheblicher Weise und verschob sich von dem kommunalen in den privaten, kommerziellen Bereich. Großveranstaltungen wie Konzerte oder Sportereignisse („Events“) und breitgefächerte und trendgesteuerte Angebote in Freizeitgroßeinrichtungen wie Vergnügungsparks, Spaßbädern, Urban Entertainment-Centern, Musical-Theatern, Multiplexkinos, Skihallen und Shoppingcentern entstanden (Persike/Schäperkötter 2007, S. 81; Henseling/Buchmann/Strubel 2002, S. 8,10; Agricola 2002, S. 167). Das Segment der Erlebnis-Freizeit wächst derzeit weiter, während die zentralen klassischen Freizeiteinrichtungen der Kommunen wegen der hohen Kosten von Schließung bedroht sind oder in Richtung der Nachfrage veranstaltungsorientiert umgestaltet werden müssen (Agricola 2002, S. 167), z.B. Schwimmbäder zu Spaßbädern oder Bibliotheken zu Veranstaltungszentren.

Ursache dieser Entwicklungen waren erneut Effekte, die mit dem steigenden Wohlstand in Deutschland in Zusammenhang standen. Mit steigenden Löhnen, sinkenden Arbeitszeiten und längeren Ruhestandsphasen standen den Menschen immer mehr freie Zeit und finanzielle Mittel für Freizeitgestaltung zur Verfügung (Persike/Schäperkötter 2007, S. 79f; Henseling/Buchmann/Strubel 2002, S. 8). Neue, differenziertere Lebensstile mit einer Verlagerung des Fokus von der Arbeit zur Freizeit bildeten sich aus. Freizeit galt nicht mehr nur der Erholung von Arbeit, sondern zunehmend auch der sozialen Selbstdarstellung und ab den 1980er Jahren vor allem dem Erleben und der Entwicklung eines individuellen Lebensstils (Foth/Spigalski 2007, S. 1, 3). Die Kommerzialisierung des Freizeitangebots ermöglichte Erlebnis in immer größerer Vielfalt und Wahlmöglichkeit (Agricola 2002, S. 172). Auch diese Entwicklungen werden von staatlichen Förderprogrammen für den Ausbau von Sport- und Freizeitinfrastrukturen flankiert.

Infrastrukturen für Erholung und Freizeit besitzen einen erheblichen Flächenbedarf. Immer stärker diversifizierte Angebote treiben den Flächenbedarf weiter an. Dies gilt insbesondere für trendgesteuerte Freizeitgroßeinrichtungen und Infrastrukturen für Großveranstaltungen, die neben den großzügigen Anlagen auch erhebliche Flächenbedarfe für Stellplatzanlagen besitzen (Henseling/Buchmann/Strubel 2002, S. 8f). Insbesondere Freizeitgroßeinrichtungen mit hohen Flächenbedarfen und überregionalen Einzugsbereichen wie Vergnügungsparks, Thermen, Skihallen oder Shopping-Center werden dabei überwiegend in ländlichen Räumen in verkehrsgünstigen Lagen ohne Anbindung an Siedlungsstrukturen oder an der Peripherie von Ortschaften errichtet (Acker/Barsch 2007, S. 167). Über den Flächenbedarf hinaus begünstigt die Entwicklung der Freizeitinfrastruktur in besonderem Maße auch den Anstieg des motorisierten Individualverkehrs. Insbesondere dezentrale Standorte

von Freizeitgroßeinrichtungen sind im Wesentlichen auf die Anfahrt mit dem individuellen Pkw aus einem größeren Einzugsbereich ausgerichtet, und die Massenmotorisierung macht ein immer individuelleres Freizeitverhalten möglich (Agricola 2002, S. 174, 176). Die steigende Inanspruchnahme solcher Angebote leistet daher einen erheblichen Beitrag zu dem Anstieg des Verkehrsaufkommens. Knapp 34 % der zurückgelegten Wegstrecken in Deutschland sind dem Freizeitverkehr zuzuschreiben, davon entfallen 79 % auf den motorisierten Individualverkehr (Roeper/Verhülsdonk 2007, S. 207f).

■ 6 - Die Entwicklung im Bereich Betreuung und Bildung

Seit den 1960er Jahren sind die sozialen Leistungen ständig ausgeweitet worden. Davon waren neben dem Ausbau der Sozialversicherungen (Krankenversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung) auch die Sozialleistungen an den Einzelnen betroffen, deren Gewährung im Wesentlichen den Kommunen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben obliegt. Darunter fällt neben den Sozialhilfeleistungen insbesondere auch die Betreuung von Kita- und Grundschulkindern, für die die Kommunen die erforderlichen Infrastrukturen zur Verfügung stellen müssen. Über diese pflichtige Ausweitung der sozialen Leistungen sind Kommunen aber auch selbst zu einem eigenständigen sozialpolitischen Akteur im Rahmen von freiwilligen Leistungen geworden, z.B. durch das Angebot einer vielfältigen Hilfe- und Beratungsinfrastruktur oder durch zusätzliche Leistungen im Bereich der Kinderbetreuung (Geißler/Niemann 2015, S. 20). So hat der Bund im Jahr 1996 einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt eingeführt, im Jahr 2013 wurde dieser Anspruch auf Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ausgedehnt. Zugleich haben die Länder die Standards für die Kinderbetreuung ständig erhöht, viele Kommunen gewähren aber noch darüber hinaus gehende Leistungen. Aufgrund dieser Entwicklung kam es zu einem massiven Ausbau des Angebots an Kindertagesplätzen durch die Kommunen (Geißler/Niemann 2015, S. 60). Eine ähnliche Entwicklung gibt es im Bereich der Schulkinderbetreuung. Dieses Angebot wird von vielen Kommunen bisher als freiwillige Leistung gewährt, der Bund strebt aber auch hier einen Rechtsanspruch für Grundschulkindern an. Im Bereich der schulischen Bildung kam es seit den 1960er Jahren zu einer Bildungsexpansion, die zu einem starken Anstieg der Schüler*innenzahlen und der Anzahl der Schulen sowie einer starken Diversifizierung der schulischen Bildung führte. Neben den klassischen Grund-, Haupt- und Realschulen sowie Gymnasien entstand eine Vielzahl von weiteren Schul- und Fachschultypen (Müller-Benedict 2015, S. 66f). Auch hierfür sowie für den weiteren Ausbau des schulischen Bildungsangebots in jüngerer Zeit wie Inklusion und Ganztagsangebote müssen die Kommunen die Infrastrukturen bereitstellen.

Wesentliche Ursache für diese Entwicklung war erneut nicht die nur moderate Bevölkerungsentwicklung, sondern gewandelte Familien- und Geschlechterrollen, die wachsende Komplexität der Arbeits- und Lebenswelt, die mit steigenden Qualifikations- und Betreuungsanforderungen verbunden ist, sowie der wohlstandsbedingte Wunsch der Menschen nach einer höheren Bildung und Qualifikation und einem sozialen Aufstieg (Müller-Benedict 2015, S. 61f, 66). Der Druck auf Kommunen zu einem weiteren Ausbau der sozialen Leistungen ist weiter hoch, z.B. bei der Kinderbetreuung oder bei Beratungs-, Unterstützungs- und Hilfestellungsleistungen für eine älter werdende Bevölkerung, für Menschen mit Behinderung oder in schwierigen Lebenslagen sowie zur Aufnahme und Integration von Migrant*innen.

d) Expansive Siedlungsentwicklung als Reaktion der Kommunen auf steigende Anforderungen

Kommunen sind wesentliche Akteurinnen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge für die Menschen. So gehört die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem und angemessenem Wohnraum zu ihren zentralen Aufgaben. Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis des Menschen, übernimmt darüber hinaus wichtige soziale Funktionen, dient der Definition des gesellschaftlichen Status und des individuellen Lebensstils und trägt so wesentlich zu der Lebensqualität bei (Hannemann 2014). Vergleichbares gilt für die gewerbliche Entwicklung. Gewerbe und Einzelhandel gewährleisten nicht nur die Bereitstellung der notwendigen Güter und Dienstleistungen für die Menschen, sondern auch der erforderlichen Arbeitsplätze, die ihnen Einkommen und Teilhabe am Arbeitsleben und die Realisierung von Lebenschancen ermöglichen (Läpple 2016, S. 24). Auch Freizeitinfrastruktur übernimmt ähnliche Funktionen. Freizeit als zunehmend eigenständiger Bereich des Lebens dient nicht nur der Erholung, sondern auch dem Erleben, der Ausbildung eines individuellen Lebensstils und dem gesellschaftlichen Status, erfüllt wichtige soziale Funktionen und trägt so erheblich zu der Lebensqualität bei (Henseling/Buchmann/Strubel 2002, S. 9, Foth/Spigalski 2007, S. 1, 3; Agricola 2007, S. 158). Ein bedarfsgerechtes Angebot an sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen wie Kindertagesstätten, Schulen und sonstigen Einrichtungen für Bildung, Betreuung, Integration, Beratung und Hilfestellung ist schließlich eine wesentliche Aufgabe von Kommunen zur Gewährleistung von Chancengleichheit und sozialer Teilhabe aller Bevölkerungsschichten. Im Rahmen der Daseinsvorsorge müssen Kommunen daher mit ihrer Politik die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung der entsprechenden Infrastrukturen und Leistungen schaffen (Geißler/Niemann 2015, S. 20). Darüber hinaus sind sie infolge der Ausprägung entsprechender kultureller Leitbilder aber auch Adressatinnen immer weiter steigender und individualisierter Anforderungen an diese Leistungen (Geißler/Niemann 2015, S. 9). Kommunalpolitik steht daher unter dem Druck, über die reine Daseinsvorsorge hinaus auch diese Leitbilder zu erfüllen und großflächiges Wohnen im Grünen, raumgreifende Gewerbeansiedlungen an verkehrsgünstigen peripheren Standorten, bequeme, großflächige und vielfältige Einkaufsmöglichkeiten, eine Vielfalt an Freizeitmöglichkeiten und attraktive Betreuungs- und Bildungsangebote anzubieten. Hinzu kommt die damit verbundene Notwendigkeit, für die wachsenden Arbeits-, Ausbildungs-, Versorgungs- und Freizeitverkehre die verkehrliche Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, die sich im Zuge der weiter steigenden individuellen Motorisierung nach wie vor überwiegend an dem Kfz orientiert.

Die Positionierung als attraktiver Wohn-, Gewerbe-, Einkaufs-, Kultur-, Freizeit- und Bildungsstandort hat aber auch noch eine weitere Funktion. Sie ist auch ein erheblicher Standortfaktor für die Außenwirkung der Kommunen in ihrem Wettbewerb untereinander um Einwohner*innen und Gewerbebetriebe, der sowohl politisch wie auch fiskalisch von erheblicher Bedeutung ist. Neben harten Standortfaktoren wie Flächenverfügbarkeiten oder verkehrlichen Anbindungen spielen weiche Faktoren eine zunehmend wichtige Rolle, vor allem bei Dienstleistungsbetrieben und den entsprechenden hochqualifizierten Arbeitskräften (Persike/Schäperkötter 2007, S. 88). Neben dem ökonomischen und politischen Klima einer Stadt sind solche Faktoren vor allem das Image der Stadt und die Lebensqualität (Persike/Schäperkötter, S. 91), d.h. die Attraktivität der Wohn-, Versorgungs-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs- und Betreuungsangebote.

In der Vergangenheit haben Kommunen versucht, ihren wachsenden Aufgaben, der Erfüllung der kulturellen Leitbilder und der Positionierung nach außen durch Schaffung entsprechender Infrastruk-

turen oder die Bereitstellung entsprechender Flächen gerecht zu werden und dabei auf Wachstum und Expansion mit großräumigen Infrastrukturen in den Außenbereich gesetzt (Adrian et al. 2018, S. 29). Knappem Wohnraum und den Leitbildern in Bezug auf das Wohnen begegneten sie mit der Ausweisung von entsprechendem Bauland auf der grünen Wiese, ebenso gewerblichen Ansiedlungs- und Erweiterungswünschen. Neben Maßnahmen zur Stärkung der Innenstädte und Zentren ermöglichten sie dem Einzelhandel auch großflächige Entwicklungen an der Peripherie und die stetige Ausdehnung der Verkaufsfläche durch Ausweisung entsprechender Flächen. Und in Bezug auf die Freizeitbedürfnisse errichteten sie selbst immer größer dimensionierte und diversifizierte Einrichtungen wie Spaßbäder, Multifunktionshallen oder Groß-Stadien, oder sie wiesen entsprechende Flächen für private Betreiber aus. Zur Erfüllung der wachsenden Anforderungen an Bildungseinrichtungen und soziale Infrastrukturen wurden Schulen, Kitas und andere Einrichtungen ausgebaut oder neue Gebäude errichtet, die den gewandelten Vorstellungen besser entsprachen. Den Mobilitätsanforderungen, die sich aus dieser Wachstums- und Suburbanisierungspolitik ergaben, begegneten sie mit dem Ausbau oder Neubau von Verkehrswegen, der Bereitstellung von günstigem Parkraum und der Forderung entsprechender privater Stellplatzanlagen. Auch wenn sich inzwischen die Notwendigkeit des Vorrangs einer kompakten Innenentwicklung durchgesetzt hat, erfolgt tatsächlich auch weiterhin eine expansive Entwicklung nach außen, weil die Abkehr von etablierten Leitbildern Widerstand in der Wählerschaft hervorruft und die Position der Kommune im Wettbewerb mit anderen Kommunen schwächt (Adrian et al. 2018, S. 94f). Dies gilt in besonderer Weise, wenn Fördermittel zur Verfügung stehen. Fördergelder ungenutzt zu lassen, steht als Alternative nur selten zur Debatte.

2. Fiskalische Zwänge

Der Wettbewerb der Kommunen untereinander um den Status als attraktivster Wohn-, Gewerbe-Einkaufs-, Kultur-, Freizeit- und Bildungsstandort hat neben dem politischen auch einen gewichtigen fiskalischen Aspekt. Die steigende Vielfalt der Aufgaben von Kommunen führt zu einem steigenden Finanzbedarf, und so sind Kommunen auf ein Wachstum an Einwohner*innen und Gewerbebetrieben und eine kommerzielle Nutzung von Grund und Boden angewiesen, weil die Mechanismen der Gemeindefinanzierung auf Zuwachs angelegt sind und nur auf diese Weise ausreichend Einnahmen erwirtschaftet werden können (Taeger 2006, S. 25; Kriese 2006, S. 90).

a) Die finanzielle Situation der Kommunen

In der Vergangenheit sind die Ausgaben der Kommunen gesamt betrachtet in der Regel stärker gewachsen als die Einnahmen. Erst in den letzten Jahren hat sich die Lage aufgrund einer konjunkturbedingt guten Einnahmesituation und einer Verschiebung der Verteilung der Finanzmittel zugunsten der Kommunen stabilisiert (Geißler et al. 2019, Zusammenfassung, S. 8). Zweifelhaft ist aber, ob dieser Zustand von Dauer ist.

■ 1 - Steigende Ausgaben

Wird die Entwicklung seit 1992 betrachtet, sind die Ausgaben der Kommunen in fast allen Bereichen kontinuierlich angestiegen. Eine erhebliche Dynamik verzeichnen die sozialen Leistungen. Dazu zählen Grundsicherung für Erwerbslose nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II (Unterkunftskosten), Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII (z.B. Kindertagesbetreuung), Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbs-

minderung, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Hilfe in besonderen Lebenslagen) und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Ausgaben für diese Leistungen wuchsen über viele Jahre hinweg sehr dynamisch und stagnieren seit 2017 auf hohem Niveau (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S. 41). Kontinuierlich gestiegen sind auch die Ausgaben der Kommunen für den laufenden Sachaufwand, d.h. die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung bestehender Infrastrukturen (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S.39). Die Ausgaben für Sachinvestitionen, d.h. für den Ersatz oder Ausbau der öffentlichen Infrastrukturen, waren im Zeitverlauf zunächst stark rückläufig. Derzeit entwickeln sich die Ausgaben für Sachinvestitionen jedoch wieder nach oben (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S.43f). Steil nach oben zeigen auch die Personalkosten (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S. 37). Ihr Verlauf bildet das insgesamt gewachsene Aufgabenspektrum der Kommunen ab. Bedingt durch die gefallen Zinssätze und neuerdings auch durch die sinkende Verschuldung der Kommunen sind die Ausgaben für Zinslasten dagegen kontinuierlich rückläufig (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S. 49, 51).

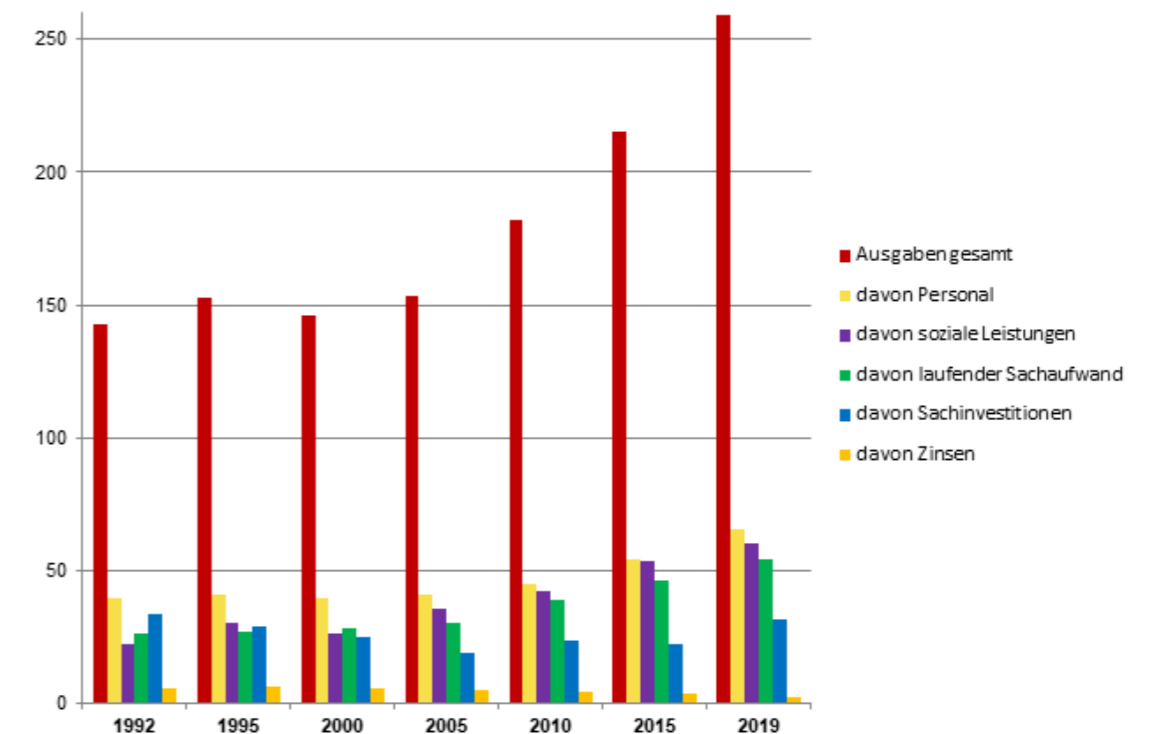


Abb. 8: Ausgaben der Kommunen (Flächenländer) in Mrd. € (eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte (zuletzt 2017) und Stadtfinanzen 2020)

■ 2 - Steigende Einnahmen

Die wesentlichen Einnahmequellen der Kommunen sind Zuweisungen von Bund und Ländern (Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie weitere aufgabenbezogene Zuweisungen), Einnahmen aus Steuern (gemeindlicher Anteil an der Einkommens- und der Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer) und Entgelte für ihre Leistungen (Gebühren, Beiträge und privatrechtliche Entgelte). In der Praxis sind die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, der kommunale Anteil an der Einkommenssteuer und die Gewerbesteuer die wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen.

Die Höhe der Einnahmen von Kommunen aus Zuweisungen und Steuern ist stark konjunkturabhängig und wird zudem von der Steuerpolitik des Bundes beeinflusst. Dennoch können Kommunen auf die Höhe ihrer Einnahmen in vielfältiger Weise Einfluss nehmen. So hängt die Höhe der Einnahmen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer auch von der kommunalen Gewerbe- und Grundstücks politik ab, und auf die Höhe der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und den Einkommens- und Umsatzsteueranteil können Kommunen über ihre Einwohner- und Gewerbe politik Einfluss nehmen.

Auch die Einnahmen der Kommunen sind im zeitlichen Verlauf kontinuierlich gestiegen. Die wesentlichen Ursachen hierfür sind konjunkturbedingte Steigerungen der Steuereinnahmen (insbesondere des kommunalen Einkommenssteueranteils und der Gewerbesteuer), der ebenfalls konjunkturbedingte Anstieg der Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und der aufgabenbezogenen sonstigen Zuweisungen von Bund und Ländern (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S. 27). Insbesondere in Bezug auf die Ausgaben für soziale Leistungen haben Bund und Länder den Kommunen in den vergangenen Jahren eine Vielzahl entlastender Zuweisungen gewährt, und der kommunale Umsatzsteueranteil wurde kontinuierlich aufgestockt.

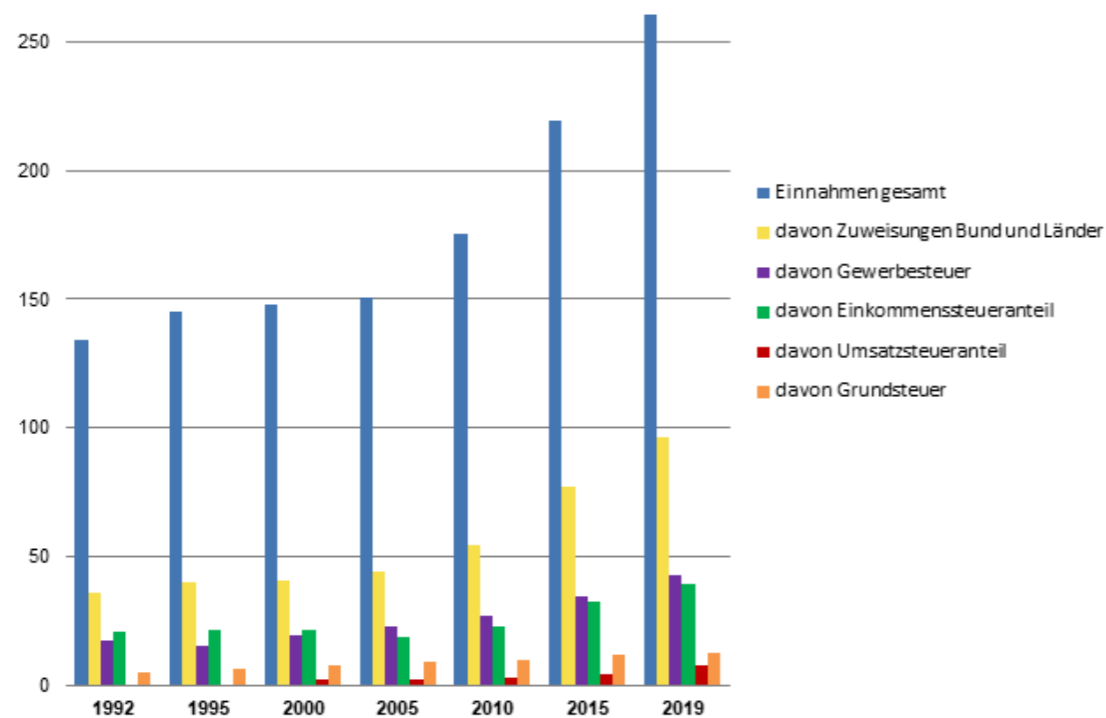


Abb. 9: Einnahmen der Kommunen (Flächenländer) in Mrd. € (eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte (zuletzt 2017) und Stadtfinanzen 2020)

3 - Finanzierungssaldo und Schuldenentwicklung

In der Vergangenheit entwickelten sich – insgesamt betrachtet – die Ausgaben der Kommunen in der Regel stärker als die Einnahmen. Dies hatte regelmäßig Negativsalden zur Folge, die mit Krediten ausgeglichen werden mussten. Neben dem kontinuierlichen Anstieg von Kreditmarktschulden zur Finanzierung von Investitionen wuchsen vor allem die Kassenkredite an, die in der Praxis zunehmend zur Finanzierung dauerhafter Fehlbeträge im Haushalt benutzt wurden. Seit 2012 ist eine Stabilisierung der Situation zu verzeichnen. Die Ursache hierfür liegt – bei weiter steigenden Ausgaben – in der er-

heblichen Verbesserung der Einnahmesituation, die auf der guten Konjunktur und den gestiegenen Zuweisungen durch Bund und Länder beruhen. Seit 2016 bauen Kommunen daher Kreditmarktschulden, vor Allem aber Kassenkredite ab (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S. 54).

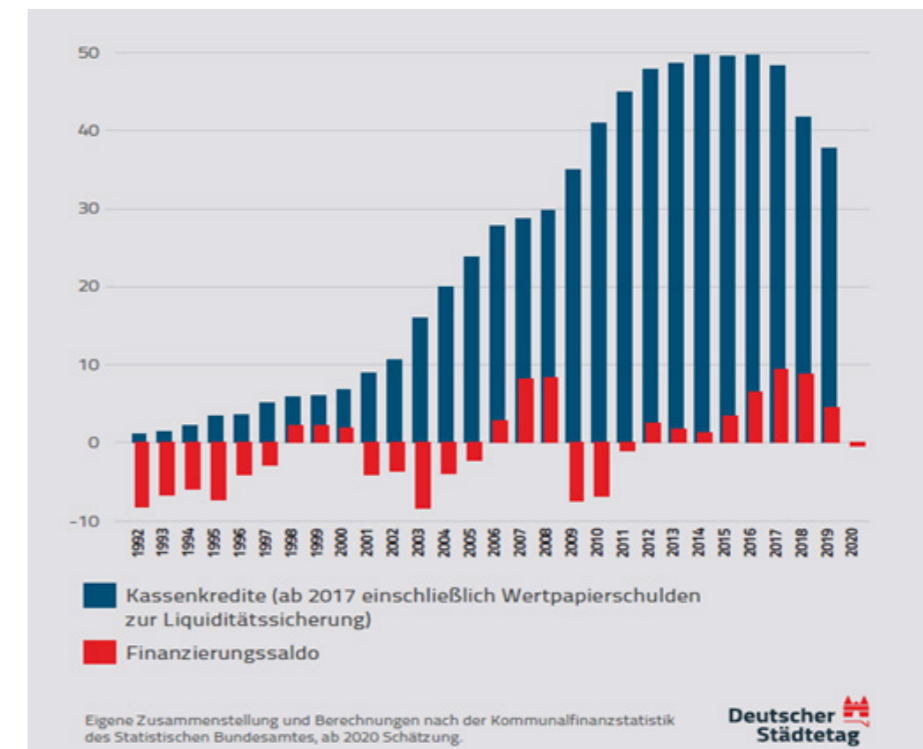


Abb. 11: Kassenkredite und Finanzierungssaldo im Vergleich in Milliarden € (Quelle: Deutscher Städtetag, Stadtfinanzen 2020).

Ob diese Entwicklung als dauerhaft betrachtet werden kann, ist jedoch ungewiss. Die Situation in den vergangenen Jahren beruhte im Wesentlichen auf konjunkturbedingten Einnahmezuwächsen der Kommunen, der Länder und des Bundes. In diesem Zusammenhang ist der kontinuierlich starke Anstieg der Ausgaben problematisch, da diese auch bei einbrechender Konjunktur bestehen bleiben oder sich noch verstärken (soziale Leistungen). Ferner besteht bei den Kommunen noch ein erheblicher Investitionsstau, und auch der Bestand an Kassenkrediten ist nach wie vor hoch (Geißler et al. 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, S. 59). Brechen die Einnahmen aufgrund einer verschlechterten Konjunktur, z.B. in Folge der Corona-Pandemie ein, ist aufgrund des hohen Ausgabenniveaus erneut mit negativen Salden zu rechnen.

b) Die Mechanismen der Gemeindefinanzierung

Um Einnahmen und Ausgaben bei einer anhaltenden Wachstumsorientierung konjunkturunabhängig in Balance zu halten und Spielräume zu gewinnen, müssen Kommunen Ausgaben senken oder Einnahmen steigern. Dabei steht bei weiter zu erwartenden Aufgabenübertragungen und weiter steigenden Anforderungen an kommunale Leistungen die Steigerung des Einnahmenniveaus im Vordergrund, um die wachsenden Ausgaben für die zusätzlichen Aufgaben abzufangen.

Die gewerbliche Entwicklung ist dabei ein wesentlicher Faktor. Prosperierendes Gewerbe sorgt für Arbeitsplätze, und Kosten für soziale Leistungen fallen geringer aus (Beschäftigungseffekt)

(Lehmann-Grube/Pfähler 1998, S. 59). Einnahmen, insbesondere im Bereich der Gewerbesteuer, des kommunalen Einkommens- und Umsatzsteueranteils, von Verkaufserlösen für Gewerbegrundstücke und der Grundsteuer können gesteigert werden (fiskalischer Effekt) (Lehmann-Grube/Pfähler 1998, S. 57f; Schröter/Ring 2006, S. 65; Pohl 2006, S. 102). Ein weiterer erheblicher Faktor sind die Einwohner*innen, vor allem solche mit festen Arbeitsplätzen und höheren Einkommen. Ein Zuwachs in diesem Bereich verbessert die Einnahmesituation insbesondere über den kommunalen Finanzausgleich und den kommunalen Einkommens- und Umsatzsteueranteil, aber auch über den Verkauf von Baugrundstücken und die Grundsteuer (fiskalischer Effekt) (Schröter/Ring 2006, S. 64f; Pohl 2006, S. 102). Die Mechanismen der Gemeindefinanzierung belohnen daher Wachstum an Einwohner*innen und Gewerbe und die kommerzielle Nutzung von Grundstücken. Die Beschäftigungseffekte und die fiskalischen Effekte sind aus diesem Grund neben politischen Motiven die wesentliche Ursache für den Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner*innen und Gewerbebetriebe, in dessen Zentrum vor allem Wohnbauflächen und Gewerbegrundstücke sowie eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur stehen. Flächenpolitik ist daher ein wesentliches finanzpolitisches Instrument der Gemeinden (Adrian et al. 2018, S. 40; Schröter/Ring 2006, S. 64f; Pohl 2006, S. 102f; Einig 2003, S.111; Krumm 2001, S. 119f; Lehmann-Grube/Pfähler 1998, S. 55, 57f). Die Bewahrung von Freiflächen zahlt sich dagegen finanziell nicht aus, im Gegenteil, Gemeinden betrachten die Herausnahme von Flächen aus der Siedlungsentwicklung als Entwicklungshemmnis (Schröter/Ring 2006, S. 65). Finanzielle Lasten für Frei- und Naturräume, für den Rückbau nicht mehr benötigter Siedlungsflächen und das Brachflächenrecycling sowie Opportunitätskosten (entgangene Einnahmen durch einen Verzicht auf eine erweiterte Siedlungsentwicklung) spielen in dem System der Gemeindefinanzierung keine oder nur eine untergeordnete Rolle.

Die Gemeindefinanzierung ist daher ein erheblicher Treiber für den Wettbewerb der Gemeinden untereinander um Einwohner*innen und Gewerbebetriebe, der wiederum der wesentliche Motor für die Ausweisung von Bauland und den Ausbau von Verkehrswegen ist (Taeger 2006, S. 25; Schröter/Ring 2006, S. 64; Kriese 2006, S. 81, 91; Pohl 2006, S. 102; Adrian et al. 2018, S. 94). Für die wesentlichen Einnahmearten wird dieser Zusammenhang im Folgenden genauer dargestellt.

■ 1 - Die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich

Die allgemeinen und aufgabenbezogenen Zuweisungen von Bund und Ländern aus dem Kommunalen Finanzausgleich (Schlüssel- und Zweckzuweisungen) sind eine der wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen.

Gem. Art. 106 Abs. 7 GG sind die Länder verpflichtet, den Kommunen Mittel aus ihrem Steueraufkommen zur Verfügung stellen. Dies erfolgt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Er soll eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleisten, die Leistungsfähigkeit steuer schwacher Kommunen sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben ausgleichen. Wie dies im Einzelnen erfolgt, ist in den Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer sehr unterschiedlich geregelt. In der Regel ziehen die Länder von der Finanzausgleichsmasse zunächst feste Beträge für die Förderung bestimmter Bedarfe oder bestimmter Aufgaben ab (Zweckzuweisungen). Der Großteil der Finanzausgleichsmasse wird den Kommunen jedoch als allgemeine Haushaltsmittel ohne aufgabenspezifische Bindung zur Verfügung gestellt (Schlüsselzuweisungen). Eine direkte Einflussnahme der Kommunen auf die Höhe der Zuweisungen ist nicht möglich. Insbesondere auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen können sie jedoch durch ihre Siedlungspolitik Einfluss nehmen.

Die konkrete Höhe der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte bemisst sich nach der Differenz ihrer tatsächlichen Steuerkraft und ihrem fiktiven Finanzbedarf. Im Rahmen des fiktiven Finanzbedarfs werden in der Regel besondere Lasten (z.B. soziale Lasten, zentralitätsbedingte Lasten, Flächenlasten) berücksichtigt. Entscheidend ist jedoch die grundsätzliche Bemessung pro Einwohner*in. Die konkrete Einnahme einer Gemeinde aus den Schlüsselzuweisungen hängt damit im Wesentlichen von der Anzahl ihrer Einwohner*innen ab. Die Schlüsselzuweisungen fallen umso höher aus, je mehr Einwohner*innen eine Kommune besitzt.

Die Systematik der Schlüsselzuweisungen belohnt daher einwohner*innenstarke Gemeinden und ist damit ein wesentlicher Treiber für den Wettbewerb um Einwohner*innen und damit für die Ausweisung zusätzlicher Flächen für den Wohnungsbau und die damit verbundenen Infrastrukturen (Verkehrswege, Versorgungs-, Freizeit- und Bildungseinrichtungen). Eine zusätzliche Anreizwirkung in diesem Sinne übt der kommunale Finanzausgleich aus, wenn besondere Lasten für große Flächenausdehnungen dünn besiedelter Gemeinden über Zuschläge pro Straßenkilometer berücksichtigt werden (z.B. Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein). Dies begünstigt nicht nur den Ausbau von Verkehrswegen ohne Prüfung eines Bedarfs, sondern auch die Ausweisung von zusätzlichem Bauland, da auf diese Weise Erschließungsstraßen von Baugebieten, die sonst nicht gefördert werden, eine indirekte Subventionierung erhalten.

■ 2 - Der gemeindliche Einkommenssteueranteil

Neben den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und der Gewerbesteuer ist der Anteil an dem bundesweiten Einkommenssteueraufkommen die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden.

Gem. Art. 106 Abs. 3 GG steht das Aufkommen der Einkommenssteuer, der Körperschaftssteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, soweit dieses nicht den Gemeinden zugewiesen wird. Diese Zuweisung erfolgt für die Einkommenssteuer in Art. 106 Abs. 5 GG. Die konkrete Ermittlung des gemeindlichen Einkommenssteueranteils ist in dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GemFinRefG) geregelt. Gem. § 1 S. 1 GemFinRefG erhalten die Gemeinden 15 % des bundesweiten Aufkommens an der Lohn- und Einkommenssteuer und 12 % des Aufkommens an der Kapitalertragssteuer. Wie bei den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ist auch hier nur eine indirekte Einflussnahme der Gemeinden auf die Höhe ihres Anteils durch ihre Siedlungspolitik möglich.

Für die konkrete Höhe des Einkommenssteueranteils einer Gemeinde ist gem. § 3 Abs. 1 GemFinRefG der Anteil des Aufkommens der Einwohner*innen der Gemeinde an der landesweiten Summe des Lohn- und Einkommenssteueraufkommens maßgeblich. Die konkrete Einnahme einer Gemeinde hängt damit von der Anzahl der Einwohner*innen und der Höhe ihrer Einkommen ab. Die Einnahmen einer Gemeinde sind umso höher, je mehr einkommenssteuerpflichtige Einwohner*innen in einer Gemeinde wohnen und je höher ihre Einkommen sind (Deckelung allerdings bei 35.000 € für Alleinverdienende, 70.000 € bei Zusammenveranlagung).

Die Systematik des gemeindlichen Anteils an der Einkommenssteuer belohnt daher Gemeinden mit einer hohen Zahl an einkommenssteuerpflichtigen Einwohner*innen mit höheren Einkommen. Damit übt auch sie treibende Wirkung auf den Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner*innen aus, insbesondere um einkommensstärkere Bevölkerungsschichten und damit gerade um die Zielgruppe, die großflächiges Wohnen im Grünen nachfragt und über eigene Kfz verfügt.

■ 3 - Der gemeindliche Umsatzsteueranteil

Der erst im Jahr 1998 eingeführte gemeindliche Umsatzsteueranteil hat gegenüber den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, dem Einkommenssteueranteil und der Gewerbesteuer eine vergleichsweise geringe Bedeutung für die Einnahmen der Gemeinden. Durch Änderungen des Verteilungsmaßstabes und durch Zuschläge sind den Gemeinden in den letzten Jahren hier jedoch erheblich mehr Mittel zugeflossen.

Die Zuweisung eines Anteils an dem Umsatzsteueraufkommen an die Gemeinden ist im Jahr 1998 im Rahmen von Art. 106 Abs. 5a GG erfolgt. Gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) erhalten die Gemeinden knapp 2 % des bundesweiten Aufkommens der Umsatzsteuer. Hinzu kommen seit einigen Jahren zur Entlastung der Kommunen erhebliche, für jedes Jahr einzeln festgelegte Milliarden-Beträge gem. § 1 Abs. 2 und 5 FAG. Die Ermittlung des Umsatzsteueranteils für die einzelnen Gemeinden ist wieder in dem GemFinRefG geregelt. Dabei beschränkt sich die Einflussnahme der Gemeinden auf ihre Siedlungspolitik.

Für die konkrete Höhe des Umsatzsteueranteils einer Gemeinde ist gem. § 5a Abs. 1 GemFinRefG zu 25 % ihr Anteil an dem bundesweiten Gewerbesteueraufkommen, zu 50 % ihr Anteil an der bundesweiten Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort und zu 25 % ihr Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort maßgeblich. Die konkrete Einnahme einer Gemeinde aus dem gemeindlichen Umsatzsteueranteil hängt damit maßgeblich von der Wirtschaftskraft ihrer Gewerbebetriebe, von der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und von der Höhe ihrer Einkommen ab. Die Einnahmen einer Gemeinde sind umso höher, je mehr Unternehmen mit hohen Gewinnen auf dem Gemeindegebiet angesiedelt sind und je mehr Personen dort in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mit höheren Einkommen arbeiten.

Auch die Systematik des gemeindlichen Umsatzsteueranteils entfaltet damit treibende Wirkung auf den Wettbewerb der Gemeinden, und zwar um wirtschaftsstarke Gewerbebetriebe und um einkommensstärkere Arbeitnehmer*innen, und erweist sich damit ebenfalls als Treiberin für die Ausweisung von flächenintensivem Wohn- und Gewerbeland an der Peripherie.

■ 4 - Die Gewerbesteuer

Die dritte große Einnahmequelle der Gemeinden ist die Gewerbesteuer. Das Aufkommen der Gewerbesteuer steht den Gemeinden gem. Art. 106 Abs. 6 GG zu. Sie haben ferner das Recht, die Hebesätze für diese Steuer selbst festzusetzen. Die konkrete Ermittlung der Gewerbesteuer ist in dem Gewerbesteuergesetz (GewStG) des Bundes geregelt, während die Festsetzung der Hebesätze nach Gemeinderecht durch gemeindliche Satzung, in der Regel die Haushaltssatzung erfolgt. Bei dieser Einnahmequelle können Gemeinden über die Hebesätze daher auch direkt Einfluss auf die konkrete Höhe ihrer Einnahmen nehmen, zudem besteht erneut die Möglichkeit der Einflussnahme über die Siedlungspolitik.

Die Höhe der Gewerbesteuer wird gem. § 6 GewStG maßgeblich bestimmt durch den Gewerbeertrag, der sich im Wesentlichen nach dem Gewinn der Gewerbebetriebe bemisst. Die Gewerbesteuer berechnet sich gem. § 11 GewStG nach dem Steuermessbetrag, das sind 3,5 % des Gewerbeertrags eines Gewerbebetriebes, auf den dann gem. § 16 Abs. 1 GewStG noch der gemeindliche Hebesatz

angewandt wird. Die Höhe des Hebesatzes ist eine politische Entscheidung. Wesentliche Kriterien bei dieser Entscheidung sind einerseits der Finanzbedarf der Gemeinde, andererseits aber auch die Möglichkeit, die Höhe des Hebesatzes als Mittel einzusetzen, um mit anderen Gemeinden um die Attraktivität als Gewerbestandort zu konkurrieren. Um hier einen Race to the bottom zu verhindern, ist in § 16 Abs. 4 S. 2 GewStG festgelegt, dass der Hebesatz 200 % nicht unterschreiten darf.

Die konkrete Einnahme einer Gemeinde aus der Gewerbesteuer hängt damit maßgeblich von der Wirtschaftskraft der Gewerbebetriebe auf dem Gemeindegebiet ab, aber auch von der Höhe der Hebesätze. Die Einnahmen sind umso höher, je mehr Unternehmen mit hohen Gewinnen sich – bei angemessen hohen Hebesätzen – auf dem Gemeindegebiet befinden.

Die Regelungen der Gewerbesteuer belohnen daher Gemeinden, die Gewerbebetriebe mit hoher Wirtschaftskraft ansiedeln oder bereits bestehenden Betrieben Erweiterungsmöglichkeiten einräumen. Die Regelungen der Gewerbesteuer befördern damit den Wettbewerb der Kommunen um Gewerbebetriebe. Neben den Hebesätzen und attraktiven Lebensbedingungen für die Arbeitnehmer*innen steht hierfür als wesentliches Instrument nur die Ausweisung von attraktiven Gewerbeflächen zur Verfügung, weil Kommunen auf andere Faktoren der Standortentscheidung von Wirtschaftsbetrieben kaum Einfluss nehmen können und direkte Beihilfen für eine Ansiedlung aus europarechtlichen Gründen nicht zulässig sind (Krumm 2001, S. 119; Lehmann-Grube/Pfähler 1998, S. 55). Auch die Regelungen der Gewerbesteuer wirken damit als Wachstumstreiber für Flächenverbrauch.

■ 5 - Die Grundsteuer

Ebenso wie die Gewerbesteuer steht das Aufkommen der Grundsteuer gem. Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zu, die auch hier das Recht haben, die Hebesätze selbst festzusetzen. Die Ermittlung der Grundsteuer ist im Grundsteuergesetz (GrStG) des Bundes geregelt, das im Jahr 2020 aufgrund der Verfassungswidrigkeit der bisherigen Grundsteuererhebung neu erlassen worden ist. Zusätzlich wurde die Möglichkeit für die Bundesländer geschaffen, die Grundsteuer durch eigene Gesetzgebungen zu regeln. Entsprechende Gesetzgebungsverfahren sind in einigen Bundesländern eingeleitet, jedoch bisher nicht in Kraft getreten. Die Festsetzung der Hebesätze erfolgt wie bei der Gewerbesteuer durch gemeindliche Satzung, in der Regel die Haushaltssatzung. Auch bei der Grundsteuer können Gemeinden daher direkt (über die Hebesätze) und indirekt (über die Siedlungspolitik) Einfluss auf die Höhe ihrer Einnahmen nehmen.

Die konkrete Höhe der Grundsteuer wird – soweit die Länder nicht abweichende, eigene Regelungen treffen – gem. § 13 GrStG maßgeblich bestimmt durch den Wert des Grundstücks. Grundlage der Berechnung ist auch hier der Steuermessbetrag, das sind gem. § 15 GrStG in der Regel 0,34 Promille des Grundstückswerts, wobei Ermäßigungen für geförderten Wohnraum und für Wohnungsbaugesellschaften in gemeindlicher oder genossenschaftlicher Hand vorgesehen sind. Auf den Steuermessbetrag wird dann gem. § 25 GrStG wieder der gemeindliche Hebesatz angewandt. Wie bei der Gewerbesteuer ist die Höhe des Hebesatzes eine politische Entscheidung der Gemeinde, bei der wiederum der Finanzbedarf der Gemeinde, aber auch die Attraktivität als Wohn- und Gewerbestandort in Konkurrenz mit den Umlandgemeinden die maßgeblichen Kriterien sind. Die Grundsteuer kann gem. § 34 GrStG zum Teil erlassen werden, wenn der Ertrag aus dem Grundstück gemindert ist, soweit dies von der/dem Eigentümer*in nicht zu vertreten ist.

Die konkrete Einnahme einer Gemeinde aus der Grundsteuer hängt damit entscheidend von der Anzahl und dem Wert der wirtschaftlich genutzten Flächen (einschließlich der aufstehenden Bebauung) auf dem Gemeindegebiet ab. Sie ist umso höher, je mehr wirtschaftlich genutzte, hochwertig bebaute Grundstücke sich auf dem Gemeindegebiet befinden.

Die Regelung der Grundsteuer belohnt damit Gemeinden, die viele Flächen ihres Gemeindegebiets für eine Bebauung ausweisen. Sie besitzt daher treibende Wirkung auf die Umwidmung von Freiflächen in Wohn- oder Gewerbebauland. Befinden sich diese Flächen in kommunalem Besitz, kann zudem noch eine Einnahme aus dem Kaufpreis erzielt werden. Durch ihre Abhängigkeit von dem Wert des Grundstücks macht sie zudem die Nichtbebauung von innerstädtischen Baugrundstücken aus Spekulationsgründen bezahlbar (Schröter/Ring 2006, S. 65).

c) Expansive Siedlungsentwicklung als Reaktion auf steigende Ausgaben

Wie die Analyse der wesentlichen Einnahmearten zeigt, treiben die Mechanismen der Gemeindefinanzierung Gemeinden in einen Wettbewerb, der darauf ausgerichtet ist, attraktive Rahmenbedingungen für solche Einwohner*innen und Gewerbebetriebe zu schaffen, die für sie einen möglichst hohen Nutzen durch Arbeitsplatzeffekte, Zuweisungen und Steuereinnahmen haben.

■ 1 - Baulandausweisung als zentrales Mittel im Wettbewerb der Gemeinden

Dabei ist attraktives Bauland von entscheidender Bedeutung. Ein gutes Wohnraumangebot entsprechend der Nachfrage insbesondere auch für großflächiges Wohnen im Grünen ermöglicht Wachstum an Einwohner*innen allgemein und insbesondere an Einwohner*innengruppen mit höheren Einkommen. Auch bei der Gewerbeansiedlung ist die Attraktivität der Gewerbefläche – neben der Attraktivität des Bauland-, Einkaufs-, Freizeit-, Kultur- und Bildungsangebots für die Arbeitnehmer*innen – der entscheidende Faktor, den die Gemeinden selbst beeinflussen können (Krumm 2001, S. 119; Lehmann-Grube/Pfähler 1998, S. 55). Daneben sichert die Vermarktung von Bauland auch Einnahmen durch Verkauf und Grundsteuern. Zuwachs wird daher als Investition in die Zukunft betrachtet, und der Wettbewerb der Gemeinden untereinander erfolgt im Wesentlichen durch Ausweisung von Bauland.

Dabei wird Bauland nicht nur in wachsenden Gemeinden und ihrem Umland ausgewiesen, wo tatsächlich ein Bedarf besteht, sondern als Angebot gerade auch in stagnierenden oder sogar schrumpfenden Regionen. Dies erfolgt auf die Erwartung oder Hoffnung hin, dass dadurch eine weitere Abwanderung verhindert oder sogar neue Einwohner*innen und Gewerbebetriebe aus anderen Gemeinden angeworben werden können (Einig 2003, S. 111). Bauland-Ausweisungs-Strategien hängen aus diesem Grund im Wesentlichen nicht von dem tatsächlichen Bedarf ab, sondern von der Verfügbarkeit von Freiflächen und beziehen sich daher vor allem auf die Ränder von Städten und auf ländliche Orte, wo noch größere Flächenreserven (zu Lasten von Landwirtschaft und Naturräumen) vorhanden sind (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 3; Einig 2003, S. 112f). Da der Ansiedlungserfolg einer Gemeinde in der Regel zu Lasten anderer Gemeinden geht, entsteht ein „Nullsummenspiel der Ansiedlungskonkurrenz“ (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 3) bzw. ein „Null-Summen-Wettbewerb“ (Einig 2003, S. 112), der nicht nur einen zusätzlichen Flächenverbrauch, steigende Bautätigkeit und steigende Verkehre bei Gemeinden zur Folge hat, die Wanderungsgewinne generieren können, sondern auch Leerstand, Verfall bestehender Strukturen und nicht ausgelastete Infrastrukturen bei Gemeinden, auf deren Kosten die Wander-

bewegungen erfolgen. Ein Rückbau nicht mehr benötigter Siedlungsfläche erfolgt in diesen Fällen in der Regel nicht. Oftmals ist das Gegenteil der Fall: Gemeinden mit Wanderungsverlusten befeuern den Wettbewerb durch Anstrengungen um die (Rück-)Gewinnung von Einwohner*innen und Gewerbebetrieben, und Gemeinden mit Wanderungsgewinnen müssen ständig Anstrengungen in ihrem Angebot an attraktivem Bauland und attraktiven Infrastrukturen unternehmen, um ihre vorteilhaftere Wettbewerbsposition zu erhalten. Diese Verteilungskämpfe mit ihrer Entkoppelung von Flächeninanspruchnahme und tatsächlichen Bedarfen verschärfen sich, umso mehr Kommunen einerseits ihre Bauland-Bestände ausweiten, und umso weniger Bauland auf der anderen Seite durch stagnierende Bevölkerungs- und Gewerbeentwicklungen – insgesamt betrachtet – benötigt wird. Dies stärkt wiederum die Nachfrageseite (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 3; Einig 2003, S. 114f; Schröter/Ring 2006, S. 64f), d.h. die Bauland-Ausweisungs-Strategien von Gemeinden werden wesentlich durch die herrschenden Leitbilder in Bezug auf Wohnen, Gewerbe, Einkaufen, Freizeit und Mobilität bestimmt.

Entsprechend erfolgen Bauland-Ausweisungs-Strategien nachfrageorientiert überwiegend durch Inanspruchnahme der grünen Wiese an den Ortsrändern. Dies hängt nicht nur mit dem Leitbild des Wohnens im Grünen zusammen, sondern auch mit den günstigeren Rahmenbedingungen der grünen Wiese gegenüber Nachverdichtungspotentialen im Innenbereich wie größeren Grundstücken, geringeren Grundstückspreisen, damit zusammenhängend geringerer Grunderwerbssteuer, einfacherer Bebaubarkeit und guter Verkehrsanbindung (Einig 2003, S. 111; Adrian et al. 2018, S. 40, 93f; Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 3f). Damit erweist sich die Gemeindefinanzierung und der durch sie ausgelöste Wettbewerb der Gemeinden untereinander um Einwohner*innen und Gewerbebetriebe als ein wesentlicher Treiber für den Verbrauch von Fläche, Material und Energie sowie für den Anstieg motorisierter Individual-Verkehre (Adrian et al. 2018, S. 94; Schröter/Ring 2006, S. 64; Pohl 2006, S. 102f).

■ 2 - Führt die Ausweisung von Bauland tatsächlich zu einer Stabilisierung kommunaler Finanzen?

Aus den dargelegten Gründen ist eine expansive Siedlungsentwicklung für Gemeinden vordergründig finanziell erheblich vorteilhafter als die Vorhaltung und Qualifizierung von Freiflächen. Die Finanzausstattung der Gemeinden ist in der Regel nicht stabil genug, als dass sie auf die zusätzlichen Einnahmen verzichten könnten, so dass eine stabile Finanzpolitik scheinbar auf Wachstum an Siedlungsfläche angelegt sein muss (Taeger 2006, S. 25f). Die Herausnahme von Freiflächen aus der Siedlungsentwicklung, z.B. im Flächennutzungsplan oder durch Verleihung eines rechtlichen Status (Landschaftsschutzgebiet, Naturschutzgebiet), bedeutet für Kommunen dagegen eine reale Entwertung und ein Entwicklungshemmnis (Schröter/Ring 2006, S. 65).

Die Expansion in den Außenbereich bindet jedoch auch erhebliche finanzielle Mittel der Gemeinden für die Herstellung, den Ausbau, den Betrieb und die Unterhaltung der erforderlichen Infrastrukturen (Verkehrswege, Erschließungsanlagen, ÖPNV, Freizeiteinrichtungen, Betreuungs- und Bildungseinrichtungen). Diese Kosten können die finanziellen Vorteile durch das erstrebte Wachstum an Einwohner*innen und Gewerbe und durch die kommerzielle Nutzung von Grundstücken wieder aufheben (Adrian et al. 2018, S. 39; Taeger 2006, S. 25; Kriese 2006, S. 81, 90; Pohl 2006, S. 103). Dies gilt erst recht, wenn eine Entwicklung an der Peripherie im Wesentlichen zu Lasten zentraler Bereiche erfolgt, so dass neben den neuen auch alte, nicht ausgelastete Infrastrukturen unterhalten werden müssen (Adrian et al. 2018, S. 39). Und geradezu ruinös wird die expansi-

ve Siedlungsentwicklung, wenn sich die Hoffnung auf die Ansiedlung zusätzlicher Einwohner*innen und Gewerbebetriebe nicht erfüllt und durch Angebotsplanung auf Vorrat geschaffene, ungenutzte Flächen und Infrastrukturen kostspielig unterhalten werden müssen (Adrian et al. 2018, S. 94).

Diese Aspekte gewinnen noch an Bedeutung, wenn bei einer langfristigen Betrachtung auch bedacht wird, dass bei stagnierenden Bevölkerungszahlen eine immer älter werdende Bevölkerung ggf. zunehmend urbane Strukturen mit wohnortnahen Infrastrukturen nachfragt oder sich langfristig insgesamt ein allgemeiner Trend zu urbanem Wohnen durchsetzen könnte. Dann besteht die Gefahr, dass derzeit noch nachgefragte monofunktionale periphere Strukturen durch mangelnde Anpassungsfähigkeit nicht zukunftsfähig sein könnten (Rohr-Zänker/Müller 2014, S. 7).

3. Rechtliche Zwänge

Wenn sich Kommunen entschließen, bei ihrer Aufgabenwahrnehmung auf eine expansive Siedlungsentwicklung zu verzichten, stehen einer Politik, die im Sinne der Suffizienz die absolute Senkung des Verbrauchs von Ressourcen verfolgt, vielfache rechtliche Hürden entgegen. So enthält das Raumordnungs- und Planungsrecht, obgleich es sich in seiner grundlegenden Ausrichtung bereits zugunsten des Bodenschutzes gewandelt hat, weiterhin Grundsätze und Regelungen, die an der gegliederten Stadt orientiert sind und die Möglichkeiten einer kompakten Innenentwicklung erschweren. Und das Verkehrsrecht ist nach wie vor an der autogerechten Stadt orientiert und begünstigt den motorisierten Verkehr gegenüber anderen Nutzungsansprüchen an öffentliche Räume.

a) Die Hürden im Raumordnungs- und Planungsrecht

■ 1 - Vorbemerkung

Die Regelung der baulichen Nutzung des Bodens obliegt grundsätzlich den Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit, die Teil ihres Selbstverwaltungsrechts gem. Art. 28 Abs. 2 GG ist. Die Planungshoheit verleiht der Gemeinde das Recht, selbst zu bestimmen, in welcher Weise der Grund und Boden in der Gemeinde durch die jeweiligen Eigentümer*innen genutzt werden darf. Dies erfolgt im Rahmen von planerischen Entscheidungen (Flächennutzungsplan und Bebauungspläne). Die Planungshoheit besteht jedoch nicht schrankenlos, sondern nur im Rahmen der Gesetze. Die Ausübung der Planungshoheit durch die Gemeinden erfolgt daher innerhalb des gesetzlichen Rahmens des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts, das eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleisten soll (Brenner 2014, Rdn. 145, 165).

Das Raumordnungsrecht regelt die Nutzung des Bodens auf überörtlicher Ebene durch übergemeindliche Planung. Sie erfolgt durch die Länder in Form eines Landesentwicklungsplans und von Regionalplänen und ist von den Gemeinden bei der Bauleitplanung teilweise als verbindliche Vorgabe, teilweise in der Abwägung zu beachten. Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und die Landesplanungsgesetze (LPG) enthalten den gesetzlichen Rahmen für die Raumordnungsplanung.

Das Bauplanungsrecht regelt die Bodennutzung auf Ortsebene durch die Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanung. Die wesentlichen Bestimmungen sind in dem Baugesetzbuch (BauGB) des Bundes und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) enthalten. Machen Gemeinden von ihrem Recht auf Bauleitplanung keinen Gebrauch, erfolgt die Regelung der Bodennutzung auf Ortsebene durch gesetzliche Bestimmungen im BauGB selbst (§ 34 für den Innenbereich

und § 35 für den Außenbereich). Gemeinden haben in diesem Fall auf die bauliche Nutzung des Bodens nur noch beschränkt Einfluss.

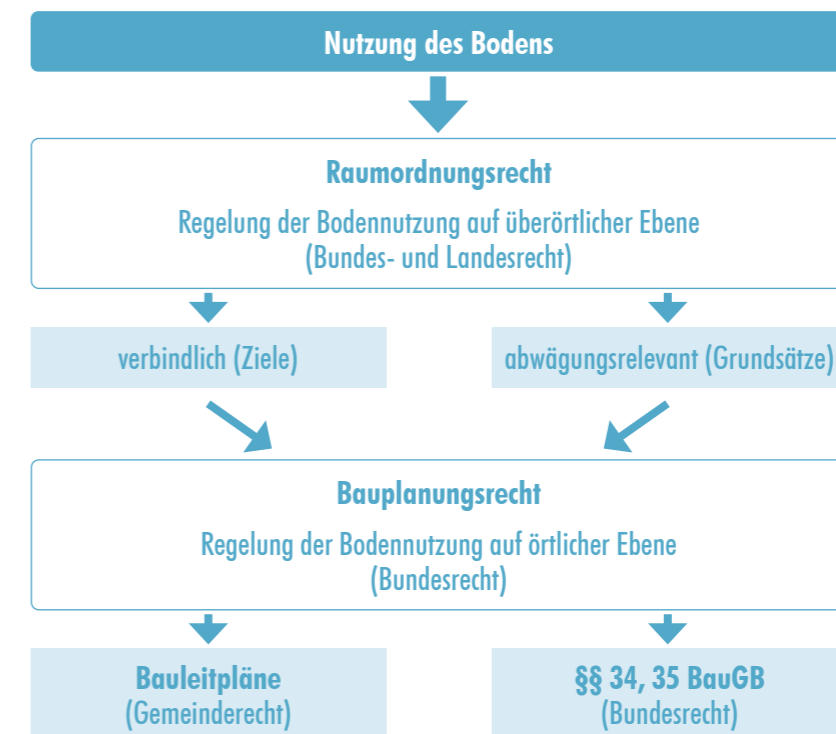


Abb. 12: Rechtliche Regelung der Bodennutzung (eigene Darstellung)

■ 2 - Die Hürden im Raumordnungsrecht

Ebenso wie die Gemeindefinanzierung stammen auch Raumordnungs- und Planungsrecht aus einer Zeit, in der Zuwachs an bebauter Fläche politische Zielsetzung war (Kriese 2006, S. 81). Dennoch hat sich das Städtebaurecht in den letzten Jahrzehnten in Richtung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung gewandelt. So ist die Leitvorstellung des ROG gem. § 1 Abs. 2 eine nachhaltige Raumentwicklung. Das Raumordnungsrecht ist daher nicht mehr explizit auf eine expansive Siedlungsentwicklung ausgerichtet. Die Grundsätze der Raumordnung im ROG und in den Landesplanungsgesetzen ermöglichen es den Ländern grundsätzlich, in ihren Raumordnungsplänen die Expansion der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung einzudämmen.

■ a - Die Siedlungsentwicklung im Raumordnungsrecht

Das ROG enthält in § 2 Abs. 2 Grundsätze für die Raumordnungsplanung. So sieht § 2 Abs. 2 ROG vor, dass Ressourcen nachhaltig zu schützen sind, und dass die Siedlungstätigkeit räumlich konzentriert und der Freiraum geschützt und entwickelt werden soll. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen soll vermieden und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum begrenzt werden. Die räumlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem sollen geschaffen und die Voraussetzungen zur Verlagerung von Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger verbessert werden. Raumstrukturen sollen so gestaltet werden, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird. Der Raum soll in seiner Bedeutung für die Land- und Forstwirtschaft, die Kulturlandschaft und die Funktionsfähig-

keit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas erhalten und Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch genommen werden. Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll insbesondere durch quantifizierte Vorgaben sowie eine vorrangige Ausschöpfung der Potenziale im Innenbereich verringert werden. Die Regelung in § 2 Abs. 2 ROG enthält allerdings auch andere Grundsätze, die an quantitativen Wachstumsperspektiven orientiert sind. So soll (allerdings nachhaltiges) Wirtschaftswachstum unterstützt werden. Der Raum soll auch im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur und eine wirtschaftsnahe Infrastruktur entwickelt, regionale Wachstums- und Innovationspotentiale sollen gestärkt und eine gute Erreichbarkeit der Teilräume untereinander soll durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr gewährleistet werden.

Von entscheidender Bedeutung ist daher, wie die unterschiedlichen Grundsätze in den Raumordnungsplänen der Länder gegeneinander und untereinander abgewogen und in Ausgleich gebracht werden. Insofern ist es letztlich eine politische Entscheidung, auf welche Belange das Land den Fokus legt und welche Interessen in den Landesentwicklungs- und Regionalplänen im Konfliktfall Vorrang erhalten.

In der Regel setzt sich in diesen Plänen die Ambivalenz der im ROG formulierten Grundsätze fort. Vielfach enthalten die Planungen Festlegungen für den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, für eine interkommunale Zusammenarbeit in der Siedlungsentwicklung, für Verkehr vermeidende Siedlungsstrukturen und umweltverträgliche Mobilitätsformen. Teilweise enthalten Landesentwicklungspläne sogar eine Mengenvorgabe für die Inanspruchnahme neuer Flächen (z.B. die geplante Fortschreibung des Landesentwicklungsplans in Schleswig-Holstein mit einer Begrenzung des Flächenverbrauchs auf höchstens 1,3 ha pro Tag im Jahr 2030). Zugleich verfolgen die Festlegungen der Raumordnungspläne jedoch auch an quantitativem Wachstum orientierte Zielsetzungen (Adrian et al. 2018, S. 13) wie die Steigerung der Wirtschaftskraft im Land und den weiteren Ausbau der Siedlungsräume, und den Gemeinden werden weiträumige Möglichkeiten in Bezug auf eine Flächenvorsorge für den Wohnungsbau und die Ansiedlung von Gewerbe eingeräumt. Die Festlegungen zu der Verkehrsinfrastruktur orientieren sich oftmals auch weiterhin an wachsenden Kfz-Zahlen und den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs.

Entscheidend ist daher, welche Verbindlichkeit die Länder den entsprechenden Festlegungen in den Landesentwicklungs- und Regionalplänen zuerkennen. Festlegungen können in Form von Zielen und Grundsätzen erfolgen. Ziele entfalten bindende Wirkung und sind von den Kommunen zwingend in ihrer Bauleitplanung zu beachten. Als Grundsätze formulierte Festlegungen sind dagegen nur Belange, die bei den gemeindlichen Planungsentscheidungen in der Abwägung zu berücksichtigen sind und anderen Belangen untergeordnet werden können. Aus Scheu vor Konflikten mit den Gemeinden werden Festlegungen zum Ressourcenschutz jedoch oftmals nur als Grundsätze und nicht als Ziele formuliert und entfalten dann keine Verbindlichkeit für die kommunale Planung. Dies gilt auch für quantitative Flächenverbrauchsziele (Adrian et al. 2018, S. 95f) wie die 1,3 ha-Regelung in Schleswig-Holstein. Es bleibt daher in der Regel eine politische Entscheidung der Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanungen, ob und in welchem Maße eine weitere expansive Siedlungsentwicklung in den Außenbereich erfolgt.

■ b - Die Planungshoheit der Gemeinden als rechtliche Grenze für Vorgaben der Raumordnung

Die verfassungsrechtlich verbürgte Planungshoheit der Gemeinden stünde einer verbindlicheren Kontingentierung zusätzlicher Flächeninanspruchnahmen von Gemeinden durch die Raumordnungsplanung nicht grundsätzlich entgegen.

Die gemeindliche Planungshoheit darf durch die Raumordnungsplanung allerdings nicht in ihrem Kernbereich angetastet werden, d.h. den Gemeinden muss ein maßgeblicher Spielraum für eine eigenbestimmte Siedlungsentwicklung bleiben (Brenner 2014, Rdn. 146f). Voraussetzung für verbindliche Regelungen zur Begrenzung der weiteren Flächeninanspruchnahme durch Gemeinden ist daher, dass ein überwiegendes Interesse des überörtlichen Ressourcenschutzes gegenüber dem Interesse der Gemeinden an einer uneingeschränkten Baulandentwicklung sorgfältig dargelegt und begründet wird und den Gemeinden planerische Spielräume verbleiben. Eine Kontingentierung müsste zudem im Rahmen eines Gesetzes (ROG oder Landesplanungsgesetz) erfolgen und könnte nicht lediglich in die Raumordnungspläne (Landesentwicklungsplan oder Regionalpläne) aufgenommen werden (BayVerfGH, Urt. V. 17.07.2018, Az.: Vf. 28-IX-18 zu einer quantitativen Kontingentierung des Flächenverbrauchs der Gemeinden).

■ c - Fazit

Die entscheidende Hürde, die Flächeninanspruchnahme durch die Gemeinden im Rahmen der Raumordnungsplanung verbindlicher zu beschränken, sind nicht rechtliche Vorgaben, sondern die mangelnde politische Konsequenz der Bundesländer in Bezug auf einen Vorrang des Ressourcenschutzes gegenüber den Interessen der Gemeinden an einer expansiven Baulandentwicklung, die ihren Ausdruck in dem Fehlen entsprechender verbindlicher Vorgaben in den Raumordnungsplanungen findet (Adrian et al. 2018, S. 96).

■ 3 - Die Hürden im Bauleitplanungsrecht

Mit der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) regelt die Gemeinde die Nutzung des Bodens durch den/die Einzelne/n im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung auf Gemeindegebiet. Begrenzt wird sie dabei durch das Bauplanungsrecht des Bundes (im Wesentlichen BauGB und BauNVO), das den gesetzlichen Rahmen hierfür enthält. Insbesondere erfolgt dies durch Grundsätze der Bauleitplanung in § 1 BauGB und die Regelung der zulässigen Inhalte von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen in § 5 bzw. § 9 BauGB und in der BauNVO. Ebenso wie das Raumordnungsrecht ist auch das Bauplanungsrecht nicht mehr explizit auf eine expansive Siedlungspolitik ausgerichtet. Die Konzeptionierung der Bauleitplanung als Angebotsplanung fördert zwar weiterhin grundsätzlich die Ausdehnung des Siedlungsbereichs durch die Gemeinden (Kriese 2006, S. 81). Der Gesetzgeber hat für das Bauplanungsrecht jedoch zunehmend Wertungen zugunsten einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und hierbei insbesondere des Bodenschutzes und einer vorrangigen Innenentwicklung getroffen (Adrian et al. 2018, S. 33; Brenner 2014, Rdn. 345), die eine – den Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner*innen und Gewerbebetriebe befeuernde – reine Angebotsplanung erheblich erschweren. Wesentliche Regelungen in der BauNVO und Abwägungsgrundsätze orientieren sich aber weiterhin an dem Leitbild der gegliederten Stadt und bilden daher Hürden für die Schaffung kompakter, gemischt genutzter Quartiere im Sinne der Stadt der kurzen Wege und die Nutzung von Nachverdichtungspotentialen.

■ a - Die Siedlungsentwicklung im Bauleitplanungsrecht

Bodenschutz und Innenentwicklung haben im Rahmen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung in der Vergangenheit ein immer stärkeres Gewicht in der Bauleitplanung erhalten, und der Erhalt von Außenbereichsflächen (Naturräumen und landwirtschaftlichen Flächen) ist als zu bewahrende knappe Ressourcen anerkannt worden. Ihren Ausdruck findet dies zum einen in den Grundsätzen der Planung in § 1 Abs. 5 und Abs. 6 sowie § 1a BauGB, zum anderen in den Verfahrensvorschriften des § 13a BauGB.

Grundsätze der Planung

Gem. § 1 Abs. 5 BauGB soll die Bauleitplanung eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. In diesem Sinne soll sie dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und den Klimaschutz zu fördern. Die städtebauliche Entwicklung soll vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Die Planungsleitlinien in § 1 Abs. 6 BauGB konkretisieren diese Planungsziele. So sieht § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB vor, dass bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen sind, und in § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB wird ausdrücklich auch auf die Interessen des ÖPNV und des nicht motorisierten Verkehrs verwiesen und eine städtebauliche Entwicklung angestrebt, die auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichtet ist (Stadt der kurzen Wege). Ergänzende Regelungen enthält § 1a Abs. 2 BauGB in Form einer Bodenschutzklausel. Danach soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden, insbesondere sollen dabei zur Verringerung der Inanspruchnahme von Fläche für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten von Maßnahmen der Innenentwicklung genutzt werden. Ferner sollen Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß begrenzt und landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden.

Wie bei der Raumordnung enthält allerdings auch § 1 Abs. 6 BauGB Planungsleitlinien, die den Zielen des Ressourcenschutzes entgegenstehen. So verweist die Regelung auch auf die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, aus denen die Trennung städtebaulicher Funktionen abgeleitet wird (Nr. 1), auf die Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung einschließlich der Eigentumbildung weiter Kreise (Nr. 2), ferner auf die Belange der Wirtschaft (Nr. 8) und allgemein auf die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung (Nr. 9).

Entscheidend ist daher auch hier die Art und Weise, wie Grundsätze, die miteinander in Konflikt stehen, in Ausgleich gebracht werden. Auch bei den Planungszielen und -leitlinien handelt es sich nicht um verbindliche Vorgaben für die gemeindliche Bauleitplanung, sondern um öffentliche Belange, die in der planerischen Entscheidung zu berücksichtigen und gegen andere öffentliche und private Belange abzuwägen sind. Durch die Formulierung als Grundsätze erhebt der Gesetzgeber sie aber zu Abwägungsdirektiven, d.h. sie erhalten ein besonderes Gewicht in der planerischen Abwägung. Eine Zurückstellung kann so nur hinter solche Belange erfolgen, die von vergleichbar hohem oder höherem Gewicht sind (Söfker 2018, § 1 BauGB, Rdn. 101f, 201; Wagner 2018, § 1a BauGB, Rdn. 53), d.h. hinter Interessen, die sich aus anderen Planungsgrundsätzen oder aus

Grundrechten ergeben, insbesondere aus dem Eigentumsrecht gem. Art. 14 GG (bauliche Nutzung des eigenen Grund und Bodens). Bei der Zurückstellung von Ressourcenschutzbelangen müssen Gemeinden daher besondere Sorgfaltspflichten beachten. Sie müssen die Auswirkungen der Planung auf den Boden und andere Ressourcen sowie weniger belastende Alternativen sorgfältig ermitteln, das Ergebnis dieser Ermittlungen mit dem ihnen von dem Gesetzgeber zuerkannten besonderen Gewicht in die Abwägung einstellen und gegen die entgegenstehenden Interessen abwägen, wobei deren Gewicht nicht außer Verhältnis zu dem besonderen Gewicht stehen darf, das den Ressourcenschutzbelangen zukommt (Wagner 2018, § 1a BauGB, Rdn. 42).

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben können sich Gemeinden im Rahmen der Abwägung daher auch weiterhin für die Ausweisung von Bauland im Außenbereich entscheiden, insbesondere wenn es um die Schaffung von Wohnraum oder die Wohneigentumbildung oder die gewerbliche Entwicklung einer Gemeinde geht. Allerdings sind an ein solches Abwägungsergebnis hohe Anforderungen zu stellen. Eine abwägungsfehlerfreie Entscheidung für eine reine Angebotsplanung ohne tatsächlichen Bedarf oder für eine Außenentwicklung bei Vorhandensein angemessener Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets dürfte abwägungsfehlerfrei nur schwer zu begründen sein. Dasselbe gilt, wenn Lage, Größe und Zuschnitt der Grundstücke oder die geplanten Gebäude Ausdruck eines sorglosen Umgangs mit Fläche sind oder unnötige Verkehre erzeugen. Letztlich bleibt es aber eine politische Entscheidung der Gemeinde, ob sie dem Ressourcenschutz Vorrang vor der Wohnraum- oder Gewerbeentwicklung einräumt.

Vereinfachtes Verfahren für die Innenentwicklung

Die Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB wird durch verfahrenstechnische Vorschriften flankiert, die die Innenentwicklung gegenüber einer Außenentwicklung erleichtern und beschleunigen und so die Nachteile des Innenbereichs gegenüber der grünen Wiese mindern sollen (Krautzberger/Stüer 2018, S. 10f). So sieht § 13a BauGB für Bebauungspläne der Innenentwicklung, die die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung zum Gegenstand haben, ein beschleunigtes Bebauungsplanverfahren vor, in dessen Rahmen vereinfachte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligungen durchgeführt und von der Umweltprüfung sowie der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung abgesehen werden kann. Ausgangspunkt dieser Erleichterungen ist, dass die betroffenen Innenbereichsflächen bereits zuvor Teil der städtebaulichen Entwicklung waren und entweder eine bauliche Nutzung oder zumindest ein Baurecht schon bestand.

Vereinfachtes Verfahren für die Außenentwicklung

Kontraproduktiv für den Ressourcenschutz ist dagegen die Regelung in § 13b BauGB. Unter dem wachsenden Druck der Bereitstellung von Wohnraum ist die in § 13a BauGB für die Innenentwicklung eingeräumte Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens auch auf Bebauungspläne im Außenbereich ausgedehnt worden, wenn sich die Fläche an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließt und der Wohnnutzung dient. Die Ausweisung von Wohnbauland im Außenbereich in Form einer Arrondierung bestehender Siedlungsränder kann zwar hilfreich sein, um größere bauliche Entwicklungen im Außenbereich zu vermeiden (Krautzberger/Stüer 2018, S. 11). Die Regelung fördert jedoch monofunktionale Strukturen an den Ortsrändern (NABU 2017, S. 4) und differenziert nicht zwischen wachsenden und schrumpfenden Orten sowie flächenintensiver und kompakter Bebauung. Sie ermöglicht daher die Ausweisung von Ein- und Zweifamilienhausgebieten

am Rand von Ortschaften in schrumpfenden Regionen in gleicher Weise wie die Entwicklung kompakter Wohnbebauung am Rande wachsender Orte. Zudem können die für die Innenentwicklung entwickelten Vereinfachungen nicht einfach auf den Außenbereich übertragen werden. Können bei einer Innenentwicklung Zugeständnisse an Ermittlung und Ausgleich von Umweltbelangen gemacht werden, weil es sich typischerweise um Flächen handelt, die bereits vorher baulich genutzt worden sind oder zumindest Baurecht besaßen, so sind es bei Außenbereichsflächen gerade diese Umweltbelange, die einen wesentlichen Teil des Abwägungsmaterials ausmachen (NABU 2017, S. 3f). Die Neuauflage der nur bis Ende 2019 geltenden Regelung des § 13b BauGB ist Teil der BauGB-Novelle, die im Frühjahr 2021 vom Bundestag beschlossen wurde und den Zweck verfolgt, verstärkt Flächen für Wohnraum zu mobilisieren. Über die Verlängerung des § 13b BauGB hinaus enthält diese Novelle allerdings auch eine Reihe von weiteren Regelungen, die auch die Innenentwicklung für die Ausweisung von Wohnraum erleichtern.

■ b - Die Trennung städtebaulicher Funktionen als rechtliche Hürde bei der Planung von Baugebieten

In den vorstehenden Ausführungen wird aufgezeigt, dass es im Wesentlichen die planerische Entscheidung der Gemeinde ist, ob auf eine flächenintensive Außenentwicklung zugunsten der Entwicklung kompakter, gemischt genutzter Quartiere im Innenbereich verzichtet wird. Rechtliche Vorgaben erschweren diese Entscheidung allerdings und bilden so Hürden für eine ressourcenarme Siedlungsentwicklung. So begrenzen die gesetzlichen Regelungen in der BauNVO über die Art und das Maß der baulichen Nutzung die Nutzungsmischung und die Dichte der Bebauung in einem Quartier, und der in der Abwägung zu berücksichtigende Grundsatz der Trennung städtebaulicher Funktionen schränkt das Nebeneinander von Baugebieten mit unterschiedlichen Nutzungen ein. Schließlich begrenzt der ebenfalls in der Abwägung zu berücksichtigende Gebietserhaltungsanspruch die Verdichtung und Nutzungsmischung in bereits bestehenden Baugebieten.

Die Baugebietstypisierung in der BauNVO

Die Regelungen in der BauNVO begrenzen die möglichen Festsetzungen über die zulässige Art und das zulässige Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche in Bebauungsplänen. Die Regelung der Art der baulichen Nutzung erfolgt durch eine abschließende Baugebietstypisierung: In Bebauungsplänen können Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete, allgemeine Wohngebiete, besondere Wohngebiete, Dorfgebiete, Mischgebiete, urbane Gebiete, Kerngebiete, Industriegebiete, Gewerbegebiete und Sondergebiete festgesetzt werden. Für jeden Typus legt die BauNVO allgemein die Zweckbestimmung fest und listet anschließend die zulässigen (und die ausnahmsweise zulässigen) Nutzungen im Einzelnen auf. Diese Auflistung orientiert sich an deren Verträglichkeit miteinander und fasst in einem Baugebiet zusammen, was sich nicht gegenseitig stört bzw. was sich unter Inkaufnahme begrenzter Störungen sinnvollerweise ergänzen kann (Ziegler 2016, § 1 BauNVO, Rdn. 174). Diese Regelungen verhindern so grundsätzlich eine intensive Mischung schutzbedürftiger Nutzungen wie z.B. Wohnen mit störenden Nutzungen wie z.B. Gewerbe oder Freizeiteinrichtungen innerhalb eines Baugebiets. Die Gemeinden sind bei der Bauleitplanung an die Baugebietstypen gebunden. Sie können nicht Baugebiete planen, die in der BauNVO nicht vorgesehen sind, oder von dem Kanon der zulässigen Nutzungen in einem Baugebiet abweichen. Die Typisierung soll eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleisten und ist Ausfluss des Leitbildes der gegliederten Stadt, die grundsätzlich von einer Trennung städtebaulicher Funktionen ausgeht (Fischer 2016, § 6a BauNVO, Rdn. 1).

Eine ergänzende Mischung schutzbedürftiger und störender Nutzungen lässt die BauNVO in den einzelnen Baugebieten nur begrenzt zu. Baugebiete, die eine eingeschränkte Mischung zwischen Wohnen und anderen, nicht wesentlich störenden Nutzungen ermöglichen, sind z.B. allgemeine und besondere Wohngebiete, Dorfgebiete und Mischgebiete. Der zulässige Störgrad, an dem sich die Planung orientiert, ergibt sich aus technischen Bestimmungen wie der Technischen Anweisung (TA) Lärm oder der Sportanlagenlärmschutzverordnung, die maximale Immissionswerte für die schutzbedürftigen Nutzungen festlegen.

Mit dem im Rahmen der BauGB-Novelle 2017 neu geschaffenen Typus des urbanen Gebiets (§ 6a BauNVO) soll eine stärkere Nutzungsmischung in urbanen Bereichen und damit eine Innenentwicklung in Form gemischt genutzter Quartiere mit kurzen Wegen erleichtert werden (Krautzberger/Stüer 2018, 15; Fischer 2016, § 6a BauNVO, Rdn. 3). Entsprechend sieht das urbane Gebiet weniger strenge Anforderungen an eine Mischung von Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Kultur und Freizeit vor als das herkömmliche Mischgebiet, und Wohnnutzungen müssen tagsüber höhere Störpotentiale von gewerblichen und anderen Nutzungen dulden als in anderen Gebieten (für die Nacht gilt dies allerdings nicht). Mit dem urbanen Gebiet wird die an einer grundsätzlichen Trennung städtebaulicher Funktionen orientierte Typologie in erheblicher Weise durchbrochen. Vergleichbares gilt für das mit der BauGB-Novelle 2021 eingeführte dörfliche Wohngebiet (§ 5a BauNVO), das eine stärkere Mischung zwischen landwirtschaftlichen Nutzungen und Wohnen ermöglichen soll.

Die BauNVO begrenzt nicht nur die Mischung von Nutzungen innerhalb eines Quartiers, sondern auch die planerischen Möglichkeiten für die bauliche Dichte. Wie die Baugebietstypisierung sind auch die Regelungen über die bauliche Dichte für die gemeindliche Planung verbindlich. Die Regelung in § 17 BauNVO setzt Höchstmaße für die überbaute Grundfläche, die Geschossfläche und die Baumasse sowie die Zahl der Vollgeschosse und die Höhe der baulichen Anlage fest. Damit soll die Bebauungsdichte auf das Maß begrenzt werden, das zur Gewährleistung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse und zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Umwelt notwendig ist (Ziegler/Seith 2018, § 17 BauNVO, Rdn. 3). Diese Regelungen begrenzen zwar die Möglichkeiten einer kompakten Bebauung, sie dienen aber zugleich auch einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (Ziegler/Seith 2018, § 17 BauNVO, Rdn. 3), weil eine kompakte Innenentwicklung nur gelingen kann, wenn zugleich städtebauliche Qualitäten gewährleistet bleiben. Zudem werden die verbindlichen Höchstmaße in der BauGB-Novelle 2021 in Orientierungswerte abgemildert, so dass eine Überschreitung leichter möglich ist. Da in urbanen Gebieten gem. § 6a BauNVO zudem Maße vorgesehen sind, die eine Bebauung mit hohen Dichten ermöglichen, stellen die Regelungen über die bauliche Dichte kein erhebliches Hindernis für eine kompakte Innenentwicklung dar. Im Gegenteil, die Regelung in § 17 BauNVO ermöglicht den Gemeinden sogar die Erzwingung einer hohen baulichen Dichte, da sie den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, in Bebauungsplänen auch Mindestmaße für die Dichte der baulichen Nutzung festzusetzen.

Der Grundsatz der Trennung städtebaulicher Funktionen in der Abwägung

In die gleiche Richtung wie die Baugebietstypisierung weist auch der von der Rechtsprechung für die gemeindliche Abwägung entwickelte Grundsatz der Trennung städtebaulicher Funktionen, der aus dem Grundsatz der Konfliktbewältigung folgt. Grundsätzlich muss eine Bauleitplanung die durch sie ausgelösten Probleme abschließend bewältigen (Brenner 2014, Rdn. 394). Dazu gehört auch der

Ausgleich zwischen schutzbedürftigen und störenden Nutzungen (Brenner 2014, Rdn. 401). Ebenso wie die Baugebietstypisierung, die Grenzen für die Mischung von baulichen Nutzungen innerhalb eines Baugebiets setzt, ist auch der Trennungsgrundsatz, der für das räumliche Nebeneinander von Baugebieten mit unterschiedlichen Nutzungen zu beachten ist, damit Ausfluss des Leitbildes der gegliederten Stadt.

Nach dem Trennungsgrundsatz muss eine ordnungsgemäße Abwägung in der Bauleitplanung dafür Sorge tragen, dass Baugebiete, die miteinander nicht verträgliche Nutzungen enthalten, grundsätzlich räumlich voneinander getrennt geplant werden. Baugebiete mit überwiegend schutzbedürftigen Nutzungen wie Wohnen und solche mit überwiegend störenden Nutzungen wie Gewerbe, Sport- oder Verkehrsanlagen sollen nicht in räumlicher Nachbarschaft geplant werden (ständige Rechtsprechung BVerwG, seit Urteil vom 05.07.1974, BVerwGE 45, 309 (329)). Dieser Grundsatz erschwert die effektive Nutzung von Nachverdichtungspotentialen im Innenbereich. Gebiete mit Wohnnutzungen können auf solchen Flächen nicht oder nur eingeschränkt entstehen, wenn in der Nachbarschaft Gebiete mit gewerblichen Nutzungen, großflächigem Einzelhandel, größeren Sportanlagen oder größeren Verkehrsanlagen vorhanden sind, umgekehrt können auch Gewerbegebiete auf freien Potentialen nur eingeschränkt in Nachbarschaft zu Wohngebieten entwickelt werden.

Eine gesetzliche Ausprägung hat der Trennungsgrundsatz in § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) erhalten (Brenner 2014, Rdn. 401). Danach sind bei raumbedeutenden Planungen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Es gibt jedoch keine verbindlichen Grenzwerte zur Bestimmung der schädlichen Umwelteinwirkungen. Denn bei dem Trennungsgrundsatz handelt es sich nicht um eine verbindliche Vorgabe für die gemeindliche Planung, sondern um eine Abwägungsdirektive, d.h. einen öffentlichen Belang, der – allerdings mit hohem Gewicht – lediglich in die planerische Abwägung einzustellen ist und daher durch städtebauliche Belange von vergleichbarem oder höherem Gewicht überwunden werden kann (Söfker 2018, § 1 BauGB, Rdn. 228, 230). Technische Regelwerte können dabei allerdings Orientierungshilfen bieten. So enthält die DIN 18005-1 (Schallschutz im Städtebau) Orientierungswerte für zumutbare Lärmimmissionen bei einem geplanten räumlichen Nebeneinander von schutzbedürftigen und störenden Baugebieten. Werden diese Werte eingehalten, kann ein Abwägungsfehler in der Regel ausgeschlossen werden. Werden die Werte überschritten, liegt kein Abwägungsfehler vor, wenn die Überschreitung durch gewichtige Belange gerechtfertigt ist (BVerwG, Urteil vom 22.03.2007, Az.: 4 CN 2.06). Die Schaffung von Wohnraum oder Arbeitsplätzen können solche Belange sein, ebenso die Schaffung von wichtigen Infrastrukturen oder die bessere Ausnutzung bereits vorhandener Infrastrukturen (BVerwG, Urteil vom 22.03.2007, aaO). Zunehmend gewichtige Belange dürften ferner der Bodenschutz und der Vorrang einer Innenentwicklung im Sinne einer Stadt der kurzen Wege sein. Gemeinden sind dann allerdings gehalten, den Interessen der schutzwürdigen Nutzungen durch technische Vorrichtungen, die Stellung der Gebäude, die Anordnung von Wohn- und Schlafzimmern oder die Regelung von Betriebsabläufen Rechnung zu tragen (BVerwG, Urteil vom 22.03.2007, aaO).

■ c - Der Gebietserhaltungsanspruch als rechtliche Hürde bei der Überplanung bestehender Gebiete

Auch die Entwicklung kompakter und gemischt genutzter Gebiete im Rahmen einer bereits bestehenden Bebauung stößt an rechtliche Grenzen. Die Überplanung solcher Gebiete mit der Ermögli-

chung einer stärkeren Nutzungsmischung oder Dichte, z.B. durch die bauliche Nutzung von hinteren Grundstücksteilen, die Zulassung einer verdichteten, mehrgeschossigen Gebäudestruktur in Ein- und Zweifamilienhausgebieten mit lockerer Bebauung oder die Aufstockung von Gebäuden, können die bestehende Struktur eines Gebietes erheblich verändern. Das Vertrauen der Bewohner*innen auf eine Beibehaltung der vorhandenen baulichen Strukturen (Gebietserhaltungsanspruch) ist zwar ebenfalls keine verbindliche Vorgabe für die gemeindliche Planung, jedoch erneut ein Belang, der in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen und mit dem öffentlichen Interesse an einer stärkeren Nutzungsmischung und einer Nachverdichtung abzuwägen ist. Das Vertrauen wiegt dabei umso schwerer, je länger das Gebiet bereits besteht (Söfker 2018, § 1 BauGB, Rdn. 252, 253). Die Abwägung kann daher ergeben, dass nur eine begrenzte Nutzungsmischung oder Verdichtung möglich ist. Vergleichbares gilt für Bauvorhaben, die im Rahmen einer Befreiung von dem bestehenden Bebauungsplan erfolgen sollen. Befreiungen zum Zwecke einer Wohnbebauung sind in der BauGB-Novelle 2021 zwar vereinfacht worden, dennoch ist weiterhin der Gebietserhaltungsanspruch zu beachten.

■ d - Fazit

Die Ausgestaltung des Bauleitplanungsrechts stellt zwar einerseits inhaltlich und verfahrensrechtlich den erforderlichen Rahmen bereit, um eine weitere Expansion der Siedlungsentwicklung in den Außenbereich einzudämmen und eine vorrangige Entwicklung im Innenbereich zu erleichtern, ist aber andererseits mit der Baugebietstypisierung und dem Grundsatz der Trennung städtebaulicher Funktionen noch dem Leitbild der gegliederten Stadt verhaftet. Diese Prinzipien werden jedoch mehr und mehr durchbrochen, und eine kompaktere Bebauung und stärkere Nutzungsmischung im Sinne der Stadt der kurzen Wege wird zunehmend möglich.

Die entscheidende Hürde für einen Verzicht auf eine expansive Siedlungsentwicklung liegt daher nicht im Rechtlichen. Bauleitplanung unterliegt grundsätzlich der Planungshoheit der Gemeinden. Die wesentlichen Entscheidungen über die Siedlungspolitik erfolgen in der planerischen Abwägung und sind damit politische Entscheidungen der Gemeinde. Es liegt daher im Wesentlichen in der Hand der Gemeinden, weiter auf Expansion auf der grünen Wiese zu setzen oder den Außenbereich aus der Siedlungsentwicklung herauszunehmen, sich konsequent auf die Innenentwicklung zu konzentrieren und dabei alle rechtlichen Möglichkeiten für eine stärkere Nutzungsmischung, für eine kompakte Bebauung und ein Nebeneinander von Baugebieten mit unterschiedlichen Nutzungen auszuschöpfen.

■ 4 - Die Hürden im sonstigen Bauplanungsrecht

In Bereichen, in denen Gemeinden von ihrer Planungshoheit keinen Gebrauch machen und keine Bebauungspläne aufstellen, trifft das BauGB in § 34 (Innenbereich) und § 35 (Außenbereich) eigene bauplanungsrechtliche Wertungen für die bauliche Nutzung des Bodens. Diese Regelungen begünstigen die Innenentwicklung, da sie im Innenbereich grundsätzlich Baurecht verleihen, im Außenbereich dagegen eine Bebauung grundsätzlich ausschließen.

■ a - Die Siedlungsentwicklung in §§ 34 und 35 BauGB

Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile besteht grundsätzlich Baurecht, auch wenn ein Bebauungsplan nicht vorliegt. Ein Vorhaben ist gem. § 34 Abs. 1 BauGB zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die

überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben, und das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden. Bestimmte Vorhaben, z.B. zu Wohnzwecken, aber auch zugunsten bestehender Handwerksbetriebe, können gem. § 34 Abs. 3a BauGB auch dann zulässig sein, wenn sie diesen Rahmen der vorhandenen Bebauung überschreiten. Auch hier hat die BauGB-Novelle 2021 die Möglichkeiten der Zulassung von Wohnbauvorhaben noch ausgeweitet. Insgesamt können Vorhaben zulässig sein, obwohl sie den vorhandenen baulichen Rahmen überschreiten, wenn sie trotz der Überschreitung keine bodenrechtlichen Spannungen erzeugen oder erhöhen, weil sie die gegebene Situation nicht verschlechtern, stören oder belasten (BVerwG, Urteil vom 26.05. 1978, Az.: 4 C 9.77). Eine stärkere Nutzungsmischung oder Nachverdichtung im Innenbereich ist daher unproblematisch möglich, wenn sich die entsprechenden Vorhaben im Rahmen der vorhandenen Bebauung halten oder bodenrechtlich zumindest verträglich sind. Bodenrechtliche Spannungen können dagegen nur im Rahmen eines Bebauungsplans in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden.

Im Außenbereich ist ohne Bebauungsplan eine Bebauung gem. § 35 Abs. 1 BauGB dagegen grundsätzlich nur für die im Einzelnen aufgelisteten baulichen Anlagen zulässig (privilegierte Vorhaben). Dabei handelt es sich um Bebauung, die typischerweise in den Außenbereich gehört, wie z.B. land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Und auch sie sind nur dann zulässig, wenn ihnen im Einzelfall nicht öffentliche Belange entgegenstehen, wie z.B. der Naturschutz, die Landschaftspflege, der Bodenschutz, die natürliche Eigenart der Landschaft, ihr Erholungswert und das Orts- und Landschaftsbild. Nicht privilegiert sind dagegen Wohn- oder Gewerbebebauung ohne Zusammenhang mit privilegierten Vorhaben oder Einrichtungen für soziale, kulturelle oder sportliche Zwecke. Sie können im Außenbereich nur ausnahmsweise zugelassen werden. Die Anforderungen hierfür sind allerdings so hoch, dass diese Regelung faktisch zu einem Bauverbot für nicht privilegierte Vorhaben führt (Brenner 2014, Rdn. 666). Ist ein Vorhaben im Außenbereich doch ausnahmsweise zulässig, ist es in einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß begrenzenden und den Außenbereich schonenden Weise auszuführen. Ferner ist eine Rückbau- und Entsiegelungsverpflichtung nach Aufgabe der Nutzung vorgesehen. Ohne Bebauungsplan ist eine bauliche Nutzung im Außenbereich daher nur sehr eingeschränkt möglich.

■ b - Rücksichtnahmegebot und Gebietserhaltungsanspruch als rechtliche Hürden bei der Entwicklung nicht überplanter Bereiche

Auch bei der Zulassung von Bauvorhaben gem. § 34 BauGB gelten die oben dargestellten, aus der Baugebietstypisierung folgenden Hürden für eine Nutzungsmischung, wenn das Gebiet nach der Art der baulichen Nutzung faktisch einem der typisierten Baugebiete der BauNVO entspricht.

Ferner kann das im Rahmen des § 34 BauGB zu beachtende Gebot der Rücksichtnahme einer größeren Nutzungsmischung oder höheren baulichen Dichte entgegenstehen und so die Entwicklung kompakter, nutzungsgemischter Quartiere erschweren. Wie dargestellt, müssen sich in Bereichen ohne Bebauungsplan bauliche Vorhaben grundsätzlich innerhalb des in der Nachbarschaft baulich vorgegebenen Rahmens halten. Dennoch können Vorhaben, die diese Voraussetzung erfüllen, gem. § 34 BauGB unzulässig sein, wenn es ihnen an der gebotenen Rücksichtnahme auf die unmittelbare Nachbarschaft fehlt (ständige Rechtsprechung des BVerwG, z.B. Urteil vom 26.05.1978, Az.: 4 C 9.77). Rücksichtslos ist ein Vorhaben z.B., wenn es unzumutbare Immissionen hervorruft, oder

wenn es die Besonnung, Belichtung und Belüftung der Nachbargrundstücke zu stark einschränkt oder eine erdrückende Wirkung entfaltet. In Bezug auf zumutbare Immissionen gelten auch hier technische Regelwerke wie die TA Lärm oder die Sportanlagenlärmverordnung (Söfker 2017, § 34 BauGB, Rdn. 49a, 50b,cff). Rücksichtslos sind bauliche Vorhaben auch, wenn sie den vorhandenen Gebietscharakter in Richtung einer vollständig anderen Struktur in Bewegung bringen. Insoweit ist auch hier der Gebietserhaltungsanspruch zu berücksichtigen (Söfker 2017, § 34 BauGB, Rdn 50a).

■ c - Fazit

Grundsätzlich ermöglicht die Regelung des § 34 BauGB auch ohne Bebauungsplan eine städtebauliche Entwicklung im Sinne einer kompakteren Bebauung und einer stärkeren Nutzungsmischung im Innenbereich. Die Möglichkeiten werden jedoch durch den Rahmen der bereits vorhandenen Bebauung und das Rücksichtnahmegebot begrenzt. Die Inanspruchnahme des Außenbereichs für die Siedlungsentwicklung ist ohne Bebauungsplan dagegen kaum möglich. Die Expansion auf die grüne Wiese erfordert grundsätzlich eine Bauleitplanung und liegt daher in der Hand der Gemeinden.

b) Die Hürden im Verkehrsrecht

■ 1 - Vorbemerkung

Den rechtlichen Rahmen für kommunale Mobilitätspolitik bilden das Planungsrecht, das Straßen- und Wegerecht und das Straßenverkehrsrecht.

Durch das Planungsrecht werden die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung und den Ausbau von Verkehrswegen geschaffen. Es regelt, ob und wo auf Gemeindegebiet der Bau von Verkehrswegen zulässig ist. Die Planung von kommunalen Verkehrswegen erfolgt in der Regel über Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungen, deren Verfahren in den Straßen- und Wegegesetzen und den Landesverwaltungsgesetzen der Länder geregelt sind. Gemeindliche Bebauungspläne können die Planfeststellung oder Plangenehmigung ersetzen. Da Straßenplanungen vor allem Teil der Ausweisung von neuen Baugebieten oder der Überplanung von bestehenden Quartieren sind, erfolgt Verkehrswegeplanung in Gemeinden überwiegend auf diesem Wege, d.h. im Rahmen von Bebauungsplänen.

Das Straßen- und Wegerecht, das in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder enthalten ist, regelt die Notwendigkeit des Baus und Ausbaus von Verkehrswegen und ihre Unterhaltung (Straßenbaulast) und die Freigabe der Verkehrswege für die verschiedenen Arten des Verkehrs (Widmung).

Das Straßenverkehrsrecht dient der Gefahrenabwehr. Es regelt, auf welche Weise der durch die Widmung festgelegte Gemeingebrauch an Verkehrswegen durch die Verkehrsteilnehmer ausgeübt werden darf, um die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs zu gewährleisten. Die Regelungen finden sich im Wesentlichen in dem Straßenverkehrsgesetz (StVG) und der dieses Gesetz konkretisierenden Straßenverkehrsordnung (StVO). Dabei handelt es sich um Bundesrecht.



Abb. 13: Rechtliche Regelung der kommunalen Mobilität (eigene Darstellung)

■ 2 - Die Hürden im Bauplanungsrecht

Wie bereits in dem vorherigen Kapitel dargestellt, ist das Bauplanungsrecht grundsätzlich nicht mehr auf eine expansive Siedlungsentwicklung ausgerichtet. Dies gilt auch in Bezug auf motorisierte Individualverkehre. In den Planungsgrundsätzen trifft das Bauplanungsrecht eine Wertung zugunsten der Reduzierung von Verkehr. Damit wendet es sich von dem Leitbild der autogerechten Stadt ab.

■ a - Verkehrswege im Bauplanungsrecht

Entsprechende Planungsgrundsätze und damit Abwägungsdirektiven enthält § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB. In dieser Regelung wird zunächst grundsätzlich auf die Bedeutung des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung allgemein (also unter Einschluss des motorisierten Individualverkehrs) verwiesen. Zugleich werden aber die Bedürfnisse des ÖPNV und des nicht motorisierten Verkehrs ausdrücklich erwähnt, und es wird hervorgehoben, dass bei der Aufstellung von Bauleitplänen eine auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichtete städtebauliche Entwicklung besonders zu berücksichtigen ist. Im Rahmen der Bauleitplanung kommt den Interessen des Umweltverbundes in der Abwägung daher ausdrücklich dasselbe Gewicht zu wie dem Interesse an einer individuellen motorisierten Mobilität, und das Mobilitätsbedürfnis der Bevölkerung, das bei der Bauleitplanung grundsätzlich zu berücksichtigen ist, ist an verkehrsvermeidenden Strukturen auszurichten (Brenner 2014, Rdn. 361), dh. an der Stadt der kurzen Wege und nicht an dezentralen, autogerechten Wohn- oder Gewerbegebieten, Versorgungs- oder Freizeiteinrichtungen. Hinzu kommen die Belange des Umwelt- und Bodenschutzes und des Immissionsschutzes, die in der Abwägung ebenfalls mit erheblichem Gewicht zu Buche schlagen. Dadurch wird eine gemeindliche Planung, die an der Entwicklung monofunktionaler Baustrukturen auf der grünen Wiese und den damit verbundenen Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs orientiert ist, in der

Abwägung erschwert, und eine Planung, die auf gemischt genutzte Quartiere im Innenbereich mit kurzen Wegen und eine Mobilität mit dem ÖPNV, dem Fahrrad oder zu Fuß setzt, erleichtert.

Bebauungspläne können allerdings nur flächenbezogene Festsetzungen in Bezug auf Verkehrswege treffen, d.h. sie können nur festsetzen, wo welche Verkehrswege errichtet werden dürfen. Insofern können gem. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB in Bebauungsplänen Verkehrsflächen allgemein und solche besonderer Zweckbestimmung (z.B. Parkplätze, Fußgängerbereiche, Abstellflächen für Fahrräder) festgesetzt werden. Alle weiteren Regelungen für die Nutzung von Verkehrsflächen müssen im Rahmen des Straßen- und Wegerechts und des Straßenverkehrsrechts erfolgen (Hermann et al. 2019, S. 229). Das flächenbezogene Instrumentarium des Planungsrechts gibt den Gemeinden aber die Möglichkeit, bereits bei der Planung von Baugebieten verkehrliche Nutzungen durch Festsetzung anderer Nutzungen zu verhindern (Hermann et al. 2019, S. 96), indem sie den Straßenraum auf ein Minimum beschränken, auf die Ausweisung von öffentlichen Parkplatzflächen verzichten, private Stellplatzflächen reduzieren oder ganz ausschließen und die Flächen statt dessen als Frei- und Aufenthaltsräume ausweisen. Ferner können Gemeinden Fußgängerbereiche und Abstellflächen für Fahrräder als Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung festsetzen. Ob sie auch Verkehrsflächen nur für Fahrräder (Fahrradstraße) oder den ÖPNV (Busstraße) festsetzen dürfen, oder ob dies der Regelungszuständigkeit des Straßen- und Wegerechts bzw. des Straßenverkehrsrechts obliegt, ist nicht geklärt. Da in § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB jedoch nur (nicht abschließende) Beispiele für Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung genannt sind und Gemeinden den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB auch für verkehrspolitische Maßnahmen nutzen dürfen, spricht rechtlich grundsätzlich nichts dagegen (Hermann et al. 2019, S. 229).

■ b - Die Erschließungs- und Stellplatznachweispflichten als rechtliche Hürden bei der Planung von Verkehrswegen

Restriktive Festsetzungen in Bebauungsplänen in Bezug auf Verkehrsflächen stoßen jedoch an rechtliche Grenzen. So muss die Erschließung gesichert bleiben, und die Erfüllung von Stellplatznachweispflichten muss möglich bleiben.

Erschließung

Voraussetzung für die Zulässigkeit von baulichen Nutzungen ist die gesicherte Erschließung der Grundstücke. Eine Bauleitplanung muss die Voraussetzungen hierfür schaffen und Lösungen für die durch die Planung zu erwartenden fließenden und ruhenden Verkehre bereitstellen.

Eine gesicherte Erschließung muss die auf den Grundstücken zugelassene bauliche Nutzung ermöglichen. Sie erfordert daher üblicherweise neben dem Anschluss an Elektrizität, Wasser, Abwasser- und Abfallentsorgung auch eine verkehrliche Anbindung durch Straßen, Wege und Plätze, d.h. eine gesicherte Verbindung zu einer öffentlichen Straße, die (auch) eine Zufahrt durch Kfz, insbesondere durch Rettungs- und Versorgungsfahrzeuge, möglich macht (Söfker 2019, § 30, Rdn. 42, 46). Dies ist Ausfluss des Eigentumsrechts gem. Art. 14 GG (sog. Anliegergebrauch). Darunter fällt jedoch nicht schon jede Form der Erreichbarkeit des Grundstücks, sondern nur die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt. Der Anliegergebrauch gewährt daher weder eine bestimmte Ausgestaltung oder einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße noch eine gewisse Bequemlichkeit oder Leichtigkeit des Zu- und Abgangs. Anliegergebrauch bedeutet daher nicht optimale Erreichbarkeit mit dem eigenen Pkw bis vor die Haustür einschließlich entsprechender Abstellmöglichkeiten. Der Anlieger muss daher einschränkende Maßnahmen hinnehmen, die aus

dem Zweck und dem allgemeinen Gebrauch der Straße folgen, sofern diese als Verkehrsmittlerin grundsätzlich zur Verfügung steht (BVerwG, Urt. v. 27.02.2018, Az.: 7 C 26.16; Urt. v. 08.09.1993, Az.: 11 C 38.92; Hermann et al. 2019, S. 87). Ein Bebauungsplan kann daher für das Innere eines Quartiers auch nur ein Netz von Fuß- oder Fahrradwegen festsetzen (Kfz-freies Quartier), soweit eine grundsätzliche Verbindung des Quartiers an eine dem Kfz-Verkehr gewidmete Straße und die grundsätzliche Erreichbarkeit der einzelnen Grundstücke durch Kfz zu Rettungs- und Lieferzwecken gewahrt bleibt.

In der planerischen Abwägung können städtebauliche Gründe wie die Verwirklichung des Leitbilds der Stadt der kurzen Wege im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB, die vorrangige Nutzung knappen Raums für alternative Mobilitätsformen und für Aufenthaltszwecke, der Schutz vor Lärm und Schadstoffen sowie Klima- und Bodenschutz Kfz-arme oder -freie Quartiere gegenüber den Interessen des motorisierten Individualverkehrs rechtfertigen. Die Bewältigung der durch die Planung ausgelösten Mobilitätsbedürfnisse kann dann in der Weise geregelt werden, dass ausreichend alternative Mobilitätsangebote (ÖPNV-, Fahrrad-, Fußwege- oder Sharing-Lösungen) bereitgestellt werden. Festsetzungen über Kfz-freie Bereiche können insoweit insbesondere im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit den Investor*innen flankiert werden (Hermann et al. 2019, S.98).

Stellplatzverpflichtungen

Als erhebliche Hürde für Kfz-arme oder -freie Quartiere erweisen sich die Regelungen über den Nachweis von Stellplätzen für Kfz. Gem. § 12 Abs. 1 BauNVO sind Stellplätze und Garagen in allen Baugebietstypen allgemein zulässig. Sie können allerdings gem. § 12 Abs. 4 BauNVO auf bestimmte Geschosse beschränkt werden, z.B. Tiefgaragen, oder es kann gem. § 12 Abs. 6 BauNVO festgesetzt werden, dass in Baugebieten oder bestimmten Teilen Stellplätze und Garagen ganz unzulässig sind, so dass sie in einem Plangebiet vollständig ausgeschlossen, reduziert oder an wenigen Orten zentral zusammengefasst werden können, z.B. in Quartiersgaragen.

Solche Festsetzungen können im Rahmen der planerischen Abwägung in der Regel auch ausreichend gegenüber den Interessen des motorisierten Verkehrs gerechtfertigt werden. Bei der Unterbringung von Stellplätzen in Tiefgaragen unterhalb von Wohngebäuden kann dies relativ einfach mit knappen Flächen im öffentlichen Raum erfolgen (Hermann et al. 2019, S. 97). Diese Begründung ist auch allgemein akzeptiert. Anders ist dies bei einem vollständigen Ausschluss von Stellplätzen, ihrer Reduktion oder Anordnung in Quartiersgaragen am Rande eines Gebiets. Aber auch für solche planerischen Entscheidungen gibt es ausreichend städtebauliche Gründe. Die Sicherheit von Fußgängern und Radfahrern in dicht bewohnten Quartieren, die ungestörte Nutzung knapper Freiräume zu Aufenthaltszwecken, der Schutz vor Lärm und Schadstoffen, Klima- und Bodenschutz sind Beispiele für solche Gründe, insbesondere wenn sie mit ausreichenden Angeboten an Mobilitätsalternativen zur Bewältigung der durch die Planung ausgelösten Mobilitätsbedürfnisse verbunden sind. Auch hier können Festsetzungen gem. § 12 Abs. 6 BauNVO wieder durch entsprechende Regelungen in städtebaulichen Verträgen näher ausgestaltet werden (Hermann et al. 2019, S. 98).

Als erhebliche Hürde für Kfz-arme oder -freie Quartiere erweisen sich aber die landesrechtlichen Vorschriften über den Stellplatznachweis in den Landesbauordnungen, die insofern vorrangig gegenüber den Ausschlussmöglichkeiten in der BauNVO sind. Die Landesbauordnungen der Länder verlangen fast ausnahmslos (außer in Berlin und in Hamburg für Wohngebäude) den Nachweis

von Stellplätzen in angemessener Entfernung bei der Genehmigung baulicher Vorhaben. In diesen Fällen ist eine Festsetzung gem. § 12 Abs. 6 BauNVO nicht möglich. Vielfach ermöglichen es die Landesbauordnungen allerdings, Abweichungen von der Stellplatznachweispflicht durch örtliche Satzungen zu treffen, auf den Nachweis von Stellplätzen zu verzichten oder diese zu reduzieren, insbesondere wenn alternative Mobilitätskonzepte für das Gebiet vorhanden sind. Ist dies der Fall, ist eine Reduzierung oder ein Ausschluss von Stellplätzen und Garagen gem. § 12 Abs. 6 BauNVO wieder möglich (Ziegler/Fischer 2018, § 12 BauNVO, Rdn. 50ff). Zu beachten ist auch, dass die Reduktion oder der Ausschluss von Stellplätzen nur zukunfts wirksam festgesetzt werden kann. Sind in dem überplanten Bereich bereits Stellplätze vorhanden, die baurechtlich genehmigt sind, genießen sie Bestandsschutz und können daher auch im Falle einer entgegenstehenden Planung weiter genutzt werden, bis sie aufgegeben werden.

■ c - Fazit

Ebenso wie bei der Planung von Baugebieten trifft das Bauleitplanungsrecht auch in Bezug auf die Planung von Verkehrswegen grundsätzliche Wertungen zugunsten der Reduzierung motorisierter Individualverkehre und stellt hierfür den erforderlichen Rahmen bereit. Die Planung Kfz-armer oder -freier Quartiere ist daher möglich. Sie bedarf in der Abwägung allerdings einer sorgfältigen städtebaulichen Begründung und ggf. einer Koordinierung mit dem Bauordnungsrecht des jeweiligen Landes und mit örtlichen Satzungen. Entscheidend ist daher auch hier der politische Wille der Gemeinde in ihren Planungsentscheidungen.

■ 3 - Die Hürden im Straßen- und Wegerecht

Anders als das Bauplanungsrecht, das grundsätzlich die Vermeidung und Verringerung motorisierter Verkehre anstrebt, ist das Straßen- und Wegerecht nicht an einer Reduzierung von Verkehren ausgerichtet, sondern soll Verkehre ermöglichen (Bracher et al. 2018, S. 5). Dabei privilegiert es durch die formale Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer*innen faktisch Kfz-Verkehre und erschwert die Aufteilung des Verkehrsraums zugunsten von Aufenthaltszwecken und alternativen Mobilitätsformen (Agora Verkehrswende 2018, S. 13; Hermann et al. 2019, S. 295).

■ a - Verkehrswege im Straßen- und Wegerecht

Das Straßen- und Wegerecht ist zu einer Zeit entstanden, als sich der Städtebau an dem Leitbild der gegliederten und autogerechten Stadt orientierte (Bracher et al. 2018, S. 5). Während der öffentliche Straßenraum in der vorindustriellen Zeit überwiegend dem sozialen Leben als Aufenthalts- und Begegnungsraum diente, wurden Straßen seitdem zunehmend für Mobilitätzwecke genutzt. Diese Entwicklung wurde durch die räumliche Trennung städtebaulicher Funktionen im Zuge des Leitbildes der gegliederten Stadt erheblich begünstigt und gipfelte mit zunehmender Massenmotorisierung in der Planung autogerechter Städte in den 1960er Jahren (Hermann et al. 2019, S. 43). Anders als das Bauplanungsrecht, das sich von dem Leitbild der gegliederten und autogerechten Stadt zugunsten der nachhaltigen Stadt im Sinne der Charta von Leipzig immer mehr löst, erfolgte keine grundlegende Wandlung des Straßen- und Wegerechts im Sinne des Umwelt-, Klima- und Bodenschutzes und einer Rückbesinnung auf die Straße als sozialen Raum (Hermann et al. 2019, S. 105).

Das Straßen- und Wegerecht soll Verkehre ermöglichen und Verkehrsbedarfe decken (Bracher et al. 2018, S. 5; Hermann et al. 2019, S. 297). Allgemeinwohlbelange wie Umwelt- und Bodenschutz, die Minderung von Immissionsbelastungen und die Erhöhung von Sicherheit und Aufenthalts-

qualitäten spielen gegenüber den verkehrlichen Aspekten nur eine untergeordnete Rolle (Hermann et al. 2019, S. 69f, 108). Dabei hat das Straßen- und Wegerecht im Sinne einer verkehrspolitischen Neutralität zwar alle Mobilitätsbedarfe gleichermaßen zu berücksichtigen (Privilegienfeindlichkeit des Verkehrsrechts). Die verschiedenen Verkehrsarten haben jedoch sehr unterschiedliche Raumbedarfe und Verschmutzungs-, Belastungs- und Gefährdungspotentiale. Die formale Gleichbehandlung von Kfz-, ÖPNV-, Fahrrad- und Fußwegeverkehren führt so faktisch zu einer Bevorzugung des Kfz-Verkehrs als der Verkehrsart, die auf Grund ihrer Menge, ihres Platzbedarfs und ihres hohen Verschmutzungs-, Belastungs- und Gefährdungspotentials den öffentlichen Raum am Stärksten in Anspruch nimmt (Hermann et al. 2019, S. 295 ff; Agora Verkehrswende 2018, S. 13). Dies stellt kommunale Bemühungen um eine andere Aufteilung des Straßenraums zugunsten alternativer Mobilitätsarten und Aufenthaltszwecke vor erhebliche Hürden.

■ b - Die Straßenbaulast als Wachstumstreiberin für den Ausbau von Verkehrswegen

Bau, Ausbau und Unterhaltung von Gemeindestraßen (Straßenbaulast) erfolgen nach den Regelungen in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder durch die Gemeinden als Träger*innen der Straßenbaulast. Sie haben die Straßen im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand anzulegen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Im Vordergrund stehen dabei die Bedürfnisse des Verkehrs. Daneben können, unterschiedlich in den verschiedenen Gesetzen der Länder, weitere Belange berücksichtigt werden, wie z.B. der Umweltschutz und die Interessen von besonders gefährdeten Verkehrsteilnehmer*innen wie Kindern oder älteren und behinderten Menschen. In einigen Ländern kommen explizit auch die Belange des Rad- und Fußwegeverkehrs oder die Funktion der Straße als Aufenthaltsort und das Ortsbild hinzu (Hermann et al. 2019, S. 69).

Maßgeblich für die Verpflichtung, Verkehrswege herzustellen oder auszubauen, sind jedoch die Bedürfnisse des tatsächlich vorhandenen Verkehrs. Als Trägerinnen der Straßenbaulast stehen Kommunen unter Handlungsdruck, den Ausbau der Verkehrswege der tatsächlichen Entwicklung des Verkehrs anzupassen. In der Vergangenheit erforderte dies, dem sich rasant entwickelnden motorisierten Individualverkehr immer mehr Raum zu geben (Hermann et al. 2019, S. 70, 108). Verkehrswege für den fließenden und ruhenden Kfz-Verkehr wurden so immer weiter ausgebaut. Die Regelungen über die Straßenbaulast begünstigen daher die Inanspruchnahme von Flächen für den Ausbau des Straßennetzes für den Kfz-Verkehr.

■ c - Widmung und Gemeingebrauch als rechtliche Hürden bei der Aufteilung von Straßenraum

Gemeinden haben in der Vergangenheit aber Straßenraum nicht nur zugunsten von Kfz-Verkehren ausgebaut, sondern auch den bestehenden Verkehrsraum entsprechend umstrukturiert. Dies ging im Wesentlichen zu Lasten von Verkehrsteilnehmer*innen mit geringen Raumbedarfen wie Fußgänger*innenbereichen, die auf ein Mindestmaß reduziert wurden und dadurch ihre Aufenthaltsqualitäten verloren (Hermann et al. 2019, S. 70, 108). Die Regelungen über die Widmung in den Straßen- und Wegegesetzen begünstigen diese Entwicklung.

Mit der Widmung legt die Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast fest, durch welche Verkehrsarten Gemeindestraßen grundsätzlich genutzt werden dürfen, und verleiht jedermann das Recht, die Straße in dem durch sie festgelegten Rahmen zu nutzen (Gemeingebrauch). Die Widmung darf sich nur auf Verkehrszwecke beziehen (Agora Verkehrswende 2018, S. 31f; Hermann et al. 2019,

S. 71). Darunter fallen alle Verhaltensweisen, die mit Fortbewegung im Zusammenhang stehen, also z.B. Stehen, Gehen, Fahrrad fahren, ein Kfz führen. Obgleich Parken von Kfz nicht der Fortbewegung dient, fällt es darunter. Die Nutzung einer (auch) dem Kfz-Verkehr gewidmeten öffentlichen Straße zum Parken ist daher Gemeingebrauch und damit allgemein und erlaubnisfrei zulässig (Bracher et al. 2018, S. 5; Agora Verkehrswende 2018, S. 31, Hermann et al. 2019, S. 64), wenn nicht aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen eine Einschränkung erfolgt. Anders verhält es sich mit der Nutzung der Straße zu Aufenthaltszwecken. Aufenthalt ist keine Fortbewegung und unterfällt daher grundsätzlich nicht dem Gemeingebrauch, es sei denn, er steht mit dem Fußwegeverkehr in Zusammenhang (Stehenbleiben zu Kommunikationszwecken). So sind Aufenthalts-Aktivitäten wie Sitzen, Spielen, Restauration, künstlerische Darbietungen, Auslagen von Geschäften, Straßenfeste usw. kein Gemeingebrauch. Sie sind damit nicht allgemein und erlaubnisfrei zulässig und bedürfen als sog. Sondernutzungen einer ausdrücklichen (gebührenpflichtigen) Genehmigung (Hermann et al. 2019, S. 110; Bracher et al. 2018, S. 5). Dasselbe gilt für die Reservierung von stationsgebundene Flächen für Sharing-Angebote (Carsharing, Bikesharing usw.). Anders als das normale Parken ist das Abstellen von Kfz zu gewerblichen Zwecken im öffentlichen Straßenraum auf spezifisch reservierten Flächen Sondernutzung und bedarf einer (gebührenpflichtigen) Genehmigung (Agora Verkehrswende 2018, S. 45f).

In Bezug auf die verkehrliche Nutzung können Gemeinden allerdings differenzieren. Sie können im Rahmen der Widmung die Straßen allgemein für den Verkehr freigeben, sie können die Freigabe aber auch beschränken, soweit das Straßen- und Wegegesetz des jeweiligen Landes dies vorsieht. Eine Differenzierung ist möglich nach Benutzungsarten, z.B. nur Kfz-Verkehr, nur Radverkehr (Radwege oder Radstraßen), nur Fußgängerverkehr (Gehwege oder Fußgängerbereiche), nur ÖPNV-Verkehr (Busspuren oder Busstraßen) oder nur ruhender Verkehr (Parkplätze). Die Widmung kann auch nach Benutzer*innen differenzieren, z.B. nur Anlieger*innen oder Anwohner*innen, oder nach Benutzungszwecken, z.B. nur Anlieferverkehre. Dies kann auch mit zeitlichen Vorgaben verbunden werden, z.B. nächtliche Fahrverbote für Kfz oder temporäre Fußgängerbereiche für limitierte Zeiträume (Hermann et al. 2019, S. 63f; Agora Verkehrswende 2018, S. 22, 32, 35f). Eine Einschränkung der Widmung ist grundsätzlich auch im Nachhinein möglich. Auch bereits bestehende Verkehrswege können umgewidmet und dem allgemeinen Verkehr teilweise wieder entzogen werden. Dies erfolgt durch Teileinziehung der Straße. Letztlich können Straßen oder Straßenteile auch vollständig entwidmet und eingezogen werden und stehen damit für den Verkehr insgesamt nicht mehr zur Verfügung (Agora Verkehrswende 2018, S. 22, 35f).

Die Widmung ermöglicht Gemeinden daher grundsätzlich nicht, öffentlichen Straßenraum für Aufenthaltszwecke zu reservieren. Sie gibt ihnen aber die Möglichkeit, Verkehrswege zugunsten von Fußwege-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehren neu zu verteilen (Agora Verkehrswende 2018, S. 22, 35f). Durch eine entsprechend großzügige Widmungs- bzw. Teileinziehungspraxis zugunsten des Fußwegeverkehrs, verbunden mit einer großzügigen Sondernutzungs-Praxis, kann öffentlicher Straßenraum allerdings indirekt auch für Aufenthaltszwecke verfügbar gemacht werden. Im Rahmen von Sondernutzungen können Gemeinden Verkehrswege zudem auch für Sharing-Angebote bereitstellen (Agora Verkehrswende 2018, S. 48). Eine erleichterte Möglichkeit von Carsharing-Angeboten im öffentlichen Straßenraum ermöglicht auch das Carsharing-Gesetz des Bundes im Rahmen einer Ausschreibung, die z.B. auch Vorgaben zu der vorzuhaltenden Fahrzeugflotte, zu dem vorzuhalt-

tenden Angebot oder zu der Verknüpfung mit ÖPNV-Angeboten enthält. Das Gesetz sieht hierfür ein transparentes Vergabeverfahren vor, das sich an dem Ziel der Verringerung des motorisierten Individualverkehrs und einer Reduzierung von Luftschadstoffen orientieren soll. Das Bundesgesetz gilt jedoch nur für Bundesstraßen (in Gemeinden sind das nur Ortsdurchfahrten). Für die übrigen Gemeindestraßen sind entsprechende Regelungen in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder erforderlich, die bisher jedoch nicht flächendeckend auf den Weg gebracht worden sind (Agora Verkehrswende 2018, S. 47f).

Die Differenzierung der Widmung zugunsten von ÖPNV-, Fahrrad- und Fußwegeverkehren hat jedoch rechtliche Grenzen. Sie ist eine Ermessensentscheidung und erfordert daher das Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls. Der Schutz vor Lärm und Schadstoffen, die Bedürfnisse der nicht motorisierten Bevölkerung sowie städtebauliche Konzepte zur Rückgewinnung von öffentlichem Raum zu Aufenthaltszwecken können solche Gründe darstellen. Dabei sind aber die Bedürfnisse des tatsächlich vorhandenen Verkehrs, d.h. in der Regel des fließenden und ruhenden Kfz-Verkehrs, zu beachten (Hermann et al. 2019, S. 65). So kann die Einschränkung der Widmung für motorisierte Verkehre den Anliegergebrauch (im Einzelnen dazu siehe oben Kapitel II 3. b) (2) (b)) tangieren oder lediglich eine Verdrängung der Verkehre in andere Straßen zur Folge haben und dort unzumutbare Belastungen auslösen. Die im Rahmen des Ermessens vorzunehmende Güterabwägung kann dann ergeben, dass die Einschränkung nicht oder nicht in der geplanten Art und Weise erfolgen kann, oder dass Maßnahmen zu treffen sind, um solche Auswirkungen in einem zumutbaren Rahmen zu halten. Die nachträgliche Einziehung oder Teileinziehung in Bezug auf bestehende Straßen erfordert sogar eine verschärfte Rechtsgüterabwägung. Hier muss die Differenzierung durch überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein (Hermann et al. 2019, S. 66; Agora Verkehrswende 2018, S. 23, 36). Eine Differenzierung ist leichter möglich, wenn sie auf einer städtebaulichen Gesamtkonzeption beruht, in der die Abwägung der unterschiedlichen Interessen im Rahmen eines verkehrlichen Gesamtkonzeptes bereits erfolgt ist (Agora Verkehrswende 2018, S. 23, 39f).

■ d - Fazit

Die Ausrichtung der Straßenbaulast an dem tatsächlich bestehenden Verkehrsbedarf und die faktische Privilegierung des Kfz-Verkehrs im Rahmen der Widmung begünstigen den Ausbau und die Umstrukturierung von Verkehrswegen für Kfz-Verkehre. Widmung, Teil-Einziehung und Sondernutzung eröffnen Kommunen jedoch grundsätzlich Möglichkeiten, Räume für Aufenthalt, nicht motorisierte Verkehre, ÖPNV und Sharing-Angebote zu gewinnen.

■ 4 - Die Hürden im Straßenverkehrsrecht

Auch das Straßenverkehrsrecht ist durch das Leitbild der autogerechten Stadt geprägt (Bracher et al. 2018, S. 4). Da es grundsätzlich der Gefahrenabwehr dient, soll es die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs im Rahmen des durch die Widmung festgelegten Gemeingebrauchs gewährleisten und Verkehrsabläufe optimieren. Dabei geht es von dem motorisierten Individualverkehr als Normalfall aus (Agora Verkehrswende 2018, S. 33f). Diese Wertung und die auch hier geltende formale Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer*innen führt wie im Straßen- und Wegerecht faktisch zu einer Privilegierung der Kfz-Verkehre und erschwert die Aufteilung von öffentlichem Straßenraum zugunsten von Aufenthaltszwecken und von Fußwege-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehren (Agora Verkehrswende 2018, S. 13; Hermann et al. 2019, S. 295).

■ a - Verkehrswege in der StVO

Das Straßenverkehrsrecht regelt die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs und gewährleistet dadurch die Funktion der Straße im Rahmen des zugelassenen Gemeingebrauchs. Im Wesentlichen geht es darum, einen flüssigen und unfallfreien Verkehr zu ermöglichen (Bracher et al. 2018, S.3). Als Voraussetzung für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen ist daher grundsätzlich das Vorliegen von verkehrlichen Gründen maßgeblich, und Einschränkungen der Flüssigkeit des Verkehrs unterliegen verschärften Voraussetzungen (Agora Verkehrswende 2018, S. 34). Die dabei erfolgende formale Gleichbehandlung aller Verkehrsarten hat auch hier wieder zur Folge, dass diejenige Verkehrsart faktisch privilegiert wird, von der aufgrund ihres Gefährdungspotentials die größte Gefahr und aufgrund ihrer Menge und ihres Raumbedarfs die größte Beeinträchtigung des Verkehrsflusses ausgeht, nämlich die Kfz-Verkehre (Bracher et al. 2018, S. 4). Diese Zielsetzung entspricht nicht den Erfordernissen einer nachhaltigen Stadtentwicklung mit den Anforderungen an Umwelt- und Bodenschutz, Gesundheit und Lebensqualität und der Funktion der Straße als Aufenthaltsort (Bracher et al. 2018, S. 3; Agora Verkehrswende 2018, S. 25).

■ b - Verkehrliche Gründe als rechtliche Hürde bei der Aufteilung von Straßenraum

Zentrale Vorschrift für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zur Reglementierung des Gemeingebrauchs ist § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Nach dieser Regelung können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung von Straßen aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten. Auf dieser Grundlage können insbesondere Parkverbote, eine Parkraumbewirtschaftung (zeitliche Begrenzung des Parkens und Gebührenpflicht), die Reservierung der Fahrbahn oder von Teilen für den Fahrradverkehr (Fahrradstraße, Radfahrstreifen, Schutzstreifen für Fahrräder) oder für den ÖPNV (Busstraße, Busspuren) sowie die Anordnung von streckenbezogenen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf 30 km/h angeordnet werden. Die Regelung in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO erlaubt einschränkende Anordnungen grundsätzlich nur aus verkehrlichen Gründen. Es ist daher erforderlich, dass eine konkrete verkehrliche Gefahrenlage oder Behinderung besteht, die die Anordnung rechtfertigt. Auf andere Begründungen wie die Rückgewinnung von öffentlichem Raum zu Aufenthaltszwecken oder die Verlagerung von Verkehren auf den Umweltverbund kann eine Anordnung gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO dagegen nicht gestützt werden (Agora Verkehrswende 2018, S. 12).

Die grundsätzliche Ermächtigung des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO ist in der Vergangenheit allerdings nach und nach erweitert worden. So können gem. § 45 Abs. 1 S. 2 StVO Anordnungen insbesondere auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen getroffen werden, also zur Abwehr von Belästigungen (Hermann et al. 2019, S. 83). Ferner enthält die Regelung in § 45 Abs. 1b-i StVO eine inzwischen unübersichtliche Vielzahl von Einzel-Ermächtigungen für Maßnahmen, z.B. im Zusammenhang mit Bewohner*innenparken, mit Fußgänger*innen- und verkehrsberuhigten Bereichen, zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zur Anordnung von Tempo-30-Zonen bzw. Zonen mit weniger als 30 km/h oder von Fahrradzonen und für Maßnahmen im Rahmen eines Luftreinhalteplans oder von Umweltzonen sowie für Maßnahmen zur Bevorrechtigung von Elektro-Kfz oder Car-Sharing. Insbesondere die Regelung in § 45 Abs. 1 b Nr. 5 StVO („zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“) öffnet das Straßenverkehrsrecht auch für die Umsetzung städtebaulicher Konzeptionen. Soweit konkrete gemeindliche Verkehrskonzepte vorliegen, können straßenverkehrsrechtliche Anordnungen auch getroffen werden, um die städtebauliche Situation durch verkehrli-

che Maßnahmen entsprechend der Konzeption zu verbessern (Hermann et al. 2019, S. 83f; Agora Verkehrswende 2018, S. 12, 39f).

Entsprechend ihrem grundsätzlichen Charakter als Gefahrenabwehrmaßnahmen erfolgen die Anordnungen gem. § 45 StVO nicht durch die Gemeinden, sondern durch Ordnungsbehörden (Straßenverkehrsbehörden), d.h. durch die Kreise bzw. kreisfreien Städte. Gemeinden können daher grundsätzlich nur die Initiative für entsprechende Anordnungen ergreifen, diese bei der Straßenverkehrsbehörde anregen und die Maßnahmen mit ihr abstimmen. Die Straßenverkehrsbehörden bedürfen allerdings ihrerseits des Einvernehmens der Gemeinden bei Anordnungen, die im Zusammenhang mit städtebaulichen Konzeptionen stehen, wie bei der Schaffung von Bewohner*innenparkmöglichkeiten oder der Kennzeichnung von Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen, bei Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und bei der Einrichtung von Fahrradzonen. Auf diese Weise können Gemeinden Einfluss auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nehmen, und entsprechende städtebauliche Konzeptionen können in diesem Zusammenhang zum Tragen kommen (Hermann et al. 2019, S. 200f).

Insbesondere Parkraummanagement

Als Bestandteil des Gemeingebrauchs belegt Parkraum für Kfz einen erheblichen Teil des knappen Straßenraums (Hermann et al. 2019, S. 43; Agora Verkehrswende 2018, S. 35). Dies geht nicht nur zu Lasten des fließenden Kfz-Verkehrs, sondern vor allem von Aufenthaltsqualitäten und des Fußwege-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehrs (Hermann et al. 2019, S. 94f). Ein effektives Parkraummanagement ist ein wesentliches Instrument, um Straßenraum für Aufenthaltszwecke zurückzugewinnen und zugunsten von Fußwege-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehren umzuverteilen. Anordnungen im Zusammenhang mit einer Parkraumbewirtschaftung erfolgen jedoch in der Regel gem. § 45 Abs. 1 StVO und bedürfen daher einer konkreten Gefahren-, Behinderungs- oder Belästigungssituation oder einer städtebaulichen Konzeption (Verkehrskonzept) im Rahmen des § 45 Abs. 1 b Nr. 5 StVO, die die jeweilige Anordnung rechtfertigt (Agora Verkehrswende 2018, S. 39; Hermann et al. 2019, S. 196). Ist das der Fall, bieten die Regelungen jedoch Möglichkeiten, das Angebot an Parkraum und seinen Preis wesentlich mitzubestimmen und auf diese Weise Einfluss auf die Nutzung von öffentlichem Straßenraum und die Verkehrsmittelwahl zu nehmen (Agora Verkehrswende 2018, S. 11f; Hermann et al. 2019, S. 187). Die wesentlichen Stellschrauben sind dabei die Beschränkung des Parkraumangebots (Parkverbote), die Begrenzung der Dauer des Parkens und die Höhe der Parkgebühren (Parkraumbewirtschaftung).

Die Möglichkeit, Parkraum durch die Anordnung von Park- und Halteverboten zu reduzieren, ist nur begrenzt möglich. Sie ist im Rahmen des § 45 Abs. 1 StVO nur gerechtfertigt, wenn aufgrund des konkreten Verkehrsaufkommens zur Gewährleistung der Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs die gesamte Fahrbahn für den fließenden Verkehr benötigt wird oder Parkverkehre zu einer unangemessenen Belästigung der Bewohner*innen mit Lärm und Schadstoffen führen (Hermann et al. 2019, S. 189f). Spielräume bestehen aber auch hier. Parkmöglichkeiten können reduziert werden, um wachsenden Bedarfen von Fußgänger-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehren gerecht zu werden.

Auch die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungszonen, in denen das Parken zeitlich beschränkt und einer Gebührenpflicht unterworfen wird, bedarf gem. § 45 Abs. 1 StVO grundsätzlich verkehr-

licher Gründe oder Gründe des Schutzes der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen.

Parkraumbewirtschaftungszonen können daher in Straßen mit hohem Parkdruck und in Ausweichbereichen eingerichtet werden (Hermann et al. 2019, S. 199f; Agora Verkehrswende 2018, S. 25). Mit der Parkgebühr hat die Gemeinde dabei ein effektives Instrument in der Hand. Denn anders als andere Anordnungen nach Straßenverkehrsrecht liegen Erhebung und Höhe von Parkgebühren vollständig in ihrer Entscheidung (eigentlich der Länder, die ihre Ermächtigung aber in der Regel an die Gemeinden weitergegeben haben) (Agora Verkehrswende 2018, S. 40; Hermann et al. 2019, S. 192). Bei der Höhe der Gebühr sind Gemeinden nicht darauf beschränkt, nur die Kosten für die zur Verfügung gestellte Leistung in die Berechnung mit einzubeziehen. Sie können mit der Gebühr auch verkehrslenkende Ziele verfolgen und den wirtschaftlichen Vorteil für die Nutzer*innen abschöpfen (Hermann et al. 2019, S.193f; Agora Verkehrswende 2018, S. 15). Die Erlöse müssen auch nicht zweckgebunden für die Schaffung, Instandhaltung oder Bewirtschaftung von Parkraum für Kfz eingesetzt werden, sondern können z.B. auch für den Ausbau von Fuß- und Fahrradwegen oder den ÖPNV verwendet werden (Hermann et al. 2019, S. 202). Dies gilt auch für die Schaffung von Bewohner*innenparkzonen gem. § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO in städtischen Quartieren mit erheblichem Parkraumangel. Nachdem die Deckelung der Kosten auf maximal 30,70 € pro Jahr im Jahr 2020 entfallen ist, kann auch für diese Gebühr die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, ihr wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner*innen angemessen berücksichtigt und auf diese Weise steuernd auf den Kfz-Bestand hingewirkt werden.

Für Carsharing-Fahrzeuge ermöglicht das Carsharing-Gesetz des Bundes Bevorrechtigungen beim Parken und bei der Entrichtung von Parkgebühren. Carsharing-Fahrzeugen kann danach das Parken auf eigenen Parkplätzen gebührenfrei ermöglicht werden.

Insbesondere Priorisierung von Fußgänger-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehren

Ein weiteres wirksames Instrument, um Straßenraum zugunsten des Umweltverbundes neu aufzuteilen, ist die stärkere Priorisierung des Fußgänger-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehrs. Dies kann durch die Kennzeichnung von Fußgänger*innenbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen gem. § 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO erfolgen, in denen auch das Parken dann nicht oder nur ausnahmsweise oder nur auf gekennzeichneten Flächen möglich ist. Gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO ist die Einrichtung von Fahrradstraßen möglich, und Teile der Fahrbahn können für Radfahrstreifen oder Schutzstreifen für Fahrräder reserviert werden. Auf der Grundlage des § 45 Abs. 1i StVO können innerhalb von geschlossenen Ortschaften sogar Fahrradzonen eingerichtet werden. Voraussetzung in allen Fällen sind aber wieder verkehrliche Gründe, d.h. es muss eine konkrete Verkehrssituation vorliegen, die diese Anordnungen rechtfertigt. Insofern muss die Dichte der tatsächlich vorhandenen oder zu erwartenden Fahrradverkehre die Einrichtung der für den Fahrradverkehr reservierten Bereiche erfordern.

Auch eigene Straßen oder Spuren für den ÖPNV sind gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO zulässig. Auch hierfür ist aber wieder eine tatsächliche Gefährdung oder Behinderung des Verkehrsablaufes Voraussetzung (Hermann et al. 2019, S. 238). Busspuren können angeordnet werden, wenn es eines Ausgleichs zwischen den Bedürfnissen des öffentlichen Personennahverkehrs und den Interessen des Individualverkehrs bedarf, wenn also ein erheblicher Verkehrsdruck auf einer Straße lastet, der einen ungefährdeten oder ungehinderten Verkehrsfluss aller Verkehrsteilnehmer*innen nicht mehr ermöglicht und deshalb eine Entflechtung von Individual- und ÖPNV-Verkehr erfordert. Liegt eine derar-

tige Situation vor, kommt dem ÖPNV wegen seiner Bedeutung für die Allgemeinheit ein gewisser Vorrang vor dem Individualverkehr zu und rechtfertigt eigene Trassen (Hermann et al. 2019, S. 235f).

■ c - Die besondere Gefahrenlage als rechtliche Hürde bei der Aufteilung von Straßenraum

Verkehrsrechtliche Anordnungen gem. § 45 StVO benötigen nicht nur ein Vorliegen von verkehrlichen Gründen. Sie unterliegen auch weiteren rechtlichen Beschränkungen.

Zum einen handelt es sich bei § 45 StVO um eine Ermessensentscheidung, so dass auch hier immer eine Güterabwägung zwischen den die Anordnung rechtfertigenden verkehrlichen Gründen und entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen ist. Wird die Nutzung der Straße durch den individuellen Kfz-Verkehr durch eine Anordnung gem. § 45 StVO eingeschränkt, sind auch hier wieder die Bedürfnisse des motorisierten Individualverkehrs zu berücksichtigen (Hermann et al. 2018, S. 85f). Auch wenn diesen Interessen kein Vorrang vor den Belangen der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes und des Umweltschutzes zukommt (Hermann et al. 2019, S. 88), kann die Ausübung des Ermessens dann ergeben, dass die Einschränkung der Kfz-Verkehre nicht oder nicht in dem geplanten Umfang angemessen ist, oder dass andere Maßnahmen zu treffen sind, deren Auswirkungen auf den Kfz-Verkehr geringer sind.

Die Regelung in § 45 Abs. 9 S. 1 StVO enthält noch eine Verschärfung dieser allgemeinen Ermessensregeln. Verkehrsrechtliche Anordnungen gem. § 45 StVO sind grundsätzlich nur zulässig, wenn dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Die Prüfung von weniger einschränkenden Maßnahmen erhält dadurch ein besonderes Gewicht.

Für Einschränkungen der Flüssigkeit des Verkehrs gilt eine weitere Verschärfung. Gem. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO dürfen Verbote und Beschränkungen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der die Anordnung rechtfertigenden Rechtsgüter erheblich übersteigt. Für die Rechtsgüterabwägung genügt es daher nicht, dass die Gründe, die die Anordnung rechtfertigen, das Interesse an der Leichtigkeit des Verkehrs überwiegen. Erforderlich ist vielmehr das Vorliegen einer aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergebenden konkreten Gefahr, die das allgemeine Risiko der Beeinträchtigung dieser Rechtsgüter erheblich übersteigt. Auf diese Weise erhält die Flüssigkeit des Verkehrs eine Vorrangstellung, die Fortbewegung wird also höher gewichtet als die Sicherheit und Gesundheit von Menschen sowie andere nicht-verkehrliche Belange (Hermann et al. 2019, S. 82f). Allerdings gilt die Einschränkung des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO explizit nicht für die Anordnung von Fahrradstraßen, Radfahrstreifen, Schutzstreifen für Radverkehr und Fahrradzonen sowie für die Anordnung von strecken- oder zonenbezogenen Geschwindigkeitsbegrenzungen und für Anordnungen im Rahmen von Luftreinhalteplänen und Umweltzonen.

■ d - Fazit

Die Regelung in § 45 StVO eröffnet Spielräume für Gemeinden, um die Privilegierung von Kfz-Verkehren im Rahmen des Gemeingebrauchs an Straßen zugunsten von Aufenthaltsqualitäten, Fußgänger-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehren sowie Sharing-Angeboten zu reduzieren. Da das Straßenverkehrsrecht jedoch in erster Linie der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs verpflichtet ist, kann sein Instrumentarium für eine Umverteilung des Straßenraums grundsätzlich nur herangezogen werden, wenn für die geplanten Maßnahmen (auch) verkehrliche Gründe vorliegen, d.h. eine

konkrete Gefährdungs-, Behinderungs- oder Belästigungssituation gegeben ist. Dabei genießt die Leichtigkeit des fließenden Verkehrs grundsätzlich Vorrang vor anderen Belangen.

III. Suffizienzpolitik – eine Herausforderung für Kommunen

Eine konsequent an der Reduktion des Ressourcenverbrauchs orientierte gemeindliche Siedlungspolitik liegt grundsätzlich in der Hand der Kommunen selbst. Die verfassungsrechtlich verbürgte Planungshoheit überlässt die Ausgestaltung der örtlichen Rahmenbedingungen im Wesentlichen der kommunalen Politik. Rechtliche Vorgaben erschweren zwar einen Verzicht auf eine expansive Siedlungspolitik, insbesondere eine konsequente Innenentwicklung mit kompakten, gemischt genutzten und Kfz-armen Quartieren. Sie lassen grundsätzlich aber genügend Spielräume für eine entsprechende Politik.

Letztlich sind es nicht rechtliche, sondern politische und fiskalische Rahmenbedingungen, die Kommunen daran hindern, die Stadtentwicklung konsequent an Ressourcenschutz auszurichten. Im Rahmen einer an Wachstum orientierten Gesellschaft haben sich in den vergangenen Jahrzehnten fest verwurzelte kulturelle Leitbilder und ökonomische Rahmenbedingungen ausgeprägt, die diese Leitbilder fördern. Kommunen stehen unter dem Druck, diese Leitbilder zu erfüllen. Sie stehen ferner vor der Notwendigkeit, ihre steigenden Aufgaben zu finanzieren. Dabei setzen sie auf eine expansive Siedlungsentwicklung, die im Rahmen der bestehenden Gemeindefinanzierung finanziell vorteilhafter ist. Diese Rahmenbedingungen machen es Kommunen schwer, auf die Ausweisung von großzügigem Bauland zu verzichten oder Straßenraum neu aufzuteilen.

Für die Entscheidung zu einer konsequent ressourcenarmen Siedlungspolitik sind Kommunen daher in erheblicher Weise auf eine Änderung des gesellschaftlichen und politischen Bewusstseins und wesentlicher Rahmenbedingungen durch Bund und Länder angewiesen. Die Akzeptanz einer begrenzten Verfügbarkeit von Fläche und anderen Ressourcen und eine Auseinandersetzung mit der Frage der Verteilung der verfügbaren Ressourcen und individueller Freiheitschancen gehört dazu ebenso wie eine Reform der Gemeindefinanzierung oder eine Änderung der Subventions- und Förderpolitik von Bund und Ländern. Dennoch können Kommunen bereits unter den gegebenen Umständen eine ressourcenarme Siedlungsentwicklung gestalten. Dazu bedarf es vor Allem des politischen Willens, die zunehmenden Nutzungskonflikte nicht mehr durch Expansion, sondern durch Verteilung der knappen Ressourcen zu bewältigen und dabei die bestehenden Spielräume konsequent zu nutzen. Suffizienzpolitik kann hier Rahmenbedingungen schaffen, die ressourcenarme Lebensweisen begünstigen, und auf diese Weise Wohlstand, Freiheit und Lebensqualität für Viele, insbesondere auch für die nachfolgenden Generationen, erhalten. Wie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz des Bundes deutlich gemacht hat, besteht in Bezug auf die Erhaltung der globalen Ökosysteme ein klarer Handlungsauftrag für die Politik, der auch die nachfolgenden Generationen in angemessener Weise berücksichtigen muss. Diese Verpflichtung betrifft nicht nur den Bund. Auch Länder und Kommunen sind für ihre Bereiche gehalten, die notwendigen Weichen für die Zukunft zu stellen.

Literatur

Acker, Sascha; Barsch, Uwe (2007):

Standorte und Angebotstypen, in: Studienprojekt Freizeit in der Stadt (Hrsg.): Freizeit und Kommune, Begriffe-Definitionen-Erläuterungen, Berlin, S. 79 - 111.

Adrian, Luise; Bock, Dr. Stephanie; Bunzel, Prof. Dr. Arno; Preuß, Thomas; Rakel, Magdalene (2018):

Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen, Umweltbundesamt (Hrsg.), Dessau-Roßlau.

Agora Verkehrswende (2018):

Öffentlicher Raum ist mehr wert – Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen, Berlin.

Agricola, Sigurd (2002):

Wirtschaftsfaktor Freizeitindustrie, in: Öko-Institut e.V. Institut für angewandte Ökologie (Hrsg.): Freizeitgesellschaft zwischen Umwelt, Spaß und Märkten, Freiburg, S. 157 - 187.

Beckmann, Gisela; Breuer, Bernd; Crome, Barbara; Fuhrig, Manfred; Gatzweiler, Hans-Peter; Goeddecke-Stellmann, Jürgen; Güttler, Helmuth; Metzmaker, Matthias; Müller, Andre; Renner, Mechthild; Schmitz, Stefan; Walther, Uwe-Jens; Wiegandt, Claus-C.; Zarth, Michael (2000):

Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland – Ein Überblick, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Berichte, Band 5, Bonn.

Bock, Dr. Stephanie; Preuß, Thomas (2018):

Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung, in: Nachrichten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 01/2018, S. 21 - 24.

Bracher, Tilman; Bührmann, Sebastian; Hanke, Stefanie; Hertel, Martina; Weber, Thomas (2018):

Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht – Anforderungen des Radverkehrs und Änderungsvorschläge, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), Berlin.

Brandt, Martina; Gärtner, Stefan; Meyer, Kerstin (2017):

Urbane Produktion – ein Versuch einer Begriffsbestimmung, in: Forschung Aktuell 08/2017, Gelsenkirchen.

Brenner, Michael (2014):

Öffentliches Baurecht, 4. Auflage. Hamburg.

[BMI] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020):

Deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Neue Leipzig Charta für Stadtentwicklung verabschiedet, auf: www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/12/neue-leipzig-charta.html (zuletzt abgerufen am 06.01.2021).

[BMUB] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2007):

Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, auf: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/leipzig-charta/leipzig-charta-artikel.html> (zuletzt abgerufen am 12.05.2020).

[BMVI] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2020):

Verkehr in Zahlen 2020/2021, auf: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-Zahlen-2020.html>.

Bunzel, Arno; Groß, Michael; Krautzberger, Michael; zur Nedden, Martin (2017):

Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten, WISO direkt, 11/2017.

Dannenberg, Peter; Willkomm, Maximilian; Zehner, Klaus (2017):

Einzelhandel und räumliche Entwicklung – aktuelle Dynamiken in Deutschland, auf: https://geographie.uni-koeln.de/sites/geographie/user_upload/Arbeitsgruppen/Anthropogeographie_-_Stadt-und-Regionalentwicklung/PDF/Dannenberg_Peter/Dannenberg-Willkomm-Zehner-2017.pdf (zuletzt abgerufen am 12.05.2020).

Di Fabio, Dr. Dr. Udo (2001):

in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 2, Juli 2001.

Einig, Klaus (2003):

Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement, in: BBR (Hrsg.): Bauland- und Immobilienmarktbericht 2003, Bonn, S. 111 - 140.

Fischer, Dr. Hartmut (2016):

in: Brügelmann, Kommentar zum Baugesetzbuch, Band 6, § 6a BauNVO, April 2018.

Foth, Karsten; Spigalski, Janin (2007):

Einleitung, in: Studienprojekt Freizeit in der Stadt (Hrsg.): Freizeit und Kommune, Begriffe-Definitionen-Erläuterungen, Berlin, S. 79 - 111.

Geißler, Dr. René; Boettcher, Dr. Florian; Freier, Prof. Dr. Ronny; Schubert, Moritz; Stollhoff,

Dr. Rainer (2019):

Kommunaler Finanzreport 2019, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.

Geißler, Dr. René; Niemann, Friederike-Sophie (2015):

Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.

Grzeszick, Dr. Bernd (2014):

in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20, Dezember 2014.

Hannemann, Christine 2014:

Zum Wandel des Wohnens, auf: www.bpb.de/apuz/183450/zum-wandel-des-wohnens (zuletzt abgerufen am 12.05.2020).

Henseling, Christine; Buchmann, Ilka; Strubel, Dr. Volker (2002):

Fun goes green, in: Öko-Institut e.V. Institut für angewandte Ökologie (Hrsg.): Freizeitgesellschaft zwischen Umwelt, Spaß und Märkten, Freiburg, S. 7 - 18.

Hermann, Andreas; Klinski, Prof. Dr. Stefan; Heyen, Dirk Arne (2019):

Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 94/2019, Dessau-Roßlau.

Kopper, Christopher (2015):

Verkehr und Kommunikation, in: Bundeszentrale für Politische Bildung/bpb (Hrsg.): Deutschland in Daten, Zeitreihen zur Historischen Statistik, Bonn, S.224 - 235.

[KBA] Krafftahrt-Bundesamt (2019):

Bestand in den Jahren 1960 - 2019 nach Fahrzeugklassen, auf: https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/FahrzeugklassenAufbauarten/2019/2019_b_fzkl_zeitreihe.html?nn=2725052 (zuletzt abgerufen am 14.05.2020).

Krautzberger, Dr. Michael; Stüer, Bernhard (2018):

Städtebaurechtsnovelle 2017, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2018, S. 7 - 16.

Kriese, Ulrich (2006):

Mit Wachstum in den Ruin, in: Meyer, Christian; Schweppe-Kraft, Burkhard (Bearb.): Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik, BfN-Skripten 167, Bonn, S. 25 - 38.

Kriese, Ulrich (2006):

Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht, in: Meyer, Christian; Schweppe-Kraft, Burkhard (Bearb.): Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik, BfN-Skripten 167, Bonn, S. 81 - 85.

Krumm, Raimund (2001):

Kommunale Wirtschaftspolitik und ökonomischer Standortwettbewerb, in: Wirtschaftsdienst 2001 / 2, S. 119 - 128.

Kube, Dr. Hanno (2011):

in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 109, Mai 2011.

Kühn, Gerd (2011):

Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten, Berlin.

Läpple, Dieter (2016):

Produktion zurück in die Stadt. Ein Plädoyer, in: StadtBauwelt 211 35.2016, Berlin, S. 23 - 29.

Lehmann-Grube, Ulrich; Pfähler, Wilhelm (1998):

Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb, in: Wirtschaftsdienst 1998 / 1, S. 55 - 64.

Linz, Manfred (2006):

Was wird dann aus der Wirtschaft? Über Suffizienz, Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit, (Wuppertal Papers Nr. 157), Wuppertal.

Müller-Benedict, Volker (2015):

Bildung und Wissenschaft, in: Bundeszentrale für Politische Bildung/bpb (Hrsg.): Deutschland in Daten, Zeitreihen zur Historischen Statistik, Bonn, S. 60 - 73.

NABU (2017):

NABU-Stellungnahme zur Novellierung des BauGB - Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.01.2017 (Drucksache 18/10942), auf: <https://www.nabu.de> (zuletzt abgerufen am 14.05.2020).

Paech, Nico (2012):

Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie, München.

Papier, Prof. Dr. Hans-Jürgen (2007):

Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, Bundeszentrale für politische Bildung, auf: www.bpb.de/apuz/30557/wirtschaftsordnung-und-grundgesetz (zuletzt abgerufen am 12.05.2020).

Persike, Christian; Schäperkötter, Thorsten (2007):

Ökonomische/Wirtschaftliche Zusammenhänge, in: Studienprojekt Freizeit in der Stadt (Hrsg.): Freizeit und Kommune, Begriffe-Definitionen-Erläuterungen, Berlin, S. 79 - 111.

Petschow, Ulrich; Lange, Dr. Steffen; Hofmann, David; Pissarskoi, Dr. Eugen; aus dem Moore, Dr. Nils; Korfhage, Thorben; Schoofs, Annekathrin; Ott, Prof. Dr. Hermann:

Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen – der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition, Zusammenfassung, Zwischenbericht des Projektes „Ansätze zur Ressourcenschonung im Kontext von Postwachstumskonzepten“, Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 89/2018.

Pierenkemper, Toni (2015):

Arbeit, Einkommen und Lebensstandard, in: Bundeszentrale für Politische Bildung/bpb (Hrsg): Deutschland in Daten, Zeitreihen zur Historischen Statistik, Bonn, S. 142 - 153.

Pohl, Wolfgang (2006):

Zersiedelung und Gemeindefinanzen, in: Meyer, Christian; Schweppe-Kraft, Burkhard (Bearb.): Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik, BfN-Skripten 167, Bonn, S.102 - 106.

Reckendrees, Alfred (2015):

Unternehmen, Industrie und Handwerk, in: Bundeszentrale für Politische Bildung/bpb (Hrsg): Deutschland in Daten, Zeitreihen zur Historischen Statistik, Bonn, S. 250 - 265.

Reuter, Norbert (2009):

Stagnation im Trend, Wissenschaft und Umwelt interdisziplinär, Nr. 13.

Roeper, Katrin; Verhülsdonk, Annika (2007):

Auswirkungen, in: Studienprojekt Freizeit in der Stadt (Hrsg.): Freizeit und Kommune, Begriffe-Definitionen-Erläuterungen, Berlin, S. 79 - 111.

Rohr-Zänker, Ruth; Müller, Wolfgang (2014):

Siedlungsflächenentwicklung, in: wegweiser-kommune.de, Hannover.

Rürup, Bert, Heilmann; Dirk (2012):

Hört nicht auf die Wachstumshasser! auf: https://www.welt.de/print/die_welt/vermishtes/article13874920/Hoert-nicht-auf-die-Wachstumshasser.html (zuletzt abgerufen am 12.05.2020).

Seidl, Irmi; Zahrnt, Angelika 2012:

Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum als Hindernis für eine Politik in den „Limits to growth“ – Perspektiven einer Postwachstumsgesellschaft, in: Wirtschaft ohne Wachstum?! Notwendigkeit und Ansätze einer Wachstumswende, Institut für Forstökonomie (Hrsg.), Reihe Arbeitsberichte 59 - 2012.

Schliesky, Utz (2013):

Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, Kiel.

Scholz, Dr. Rupert (2002):

in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20a GG, Juni 2002.

Schröter, Christoph; Ring, Irene (2006):

Internationale Erfahrungen zu ökologischem Finanzausgleich und handelbaren Zertifikaten, in: Meyer, Christian; Schweppe-Kraft, Burkhard (Bearb.): Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik, BfN-Skripten 167, Bonn, S.66 - 80.

Schulz, Günther (2015):

Bauen und Wohnen, in: Bundeszentrale für Politische Bildung/bpb (Hrsg): Deutschland in Daten, Zeitreihen zur Historischen Statistik, Bonn, S. 266 - 275.

Söfker, Dr. Wilhelm (2017):

in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, München, Band 2, § 34 BauGB, Mai 2017.

Söfker, Dr. Wilhelm (2018):

in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, München, Band 1, § 1 BauGB, August 2018.

Söfker, Dr. Wilhelm (2019):

in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, München, Band 2, § 30 BauGB, August 2019.

Taege, Uwe (2006):

Denaturverbrauch steuern - Steuern und Abgaben auf den Flächenverbrauch, in: Meyer, Christian; Schweppe-Kraft, Burkhard (Bearb.): Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik, BfN-Skripten 167, Bonn, S. 25 - 38.

[UBA] Umweltbundesamt (2018):

Folgen der Flächennutzung, auf: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/folgen-der-flaechennutzung> (zuletzt abgerufen am 14.05.2020).

[UBA] Umweltbundesamt (2020):

Siedlungs- und Verkehrsfläche, auf: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche> (zuletzt abgerufen am: 06.01.2021).

van Treeck, Till (2012):

Wohlstand ohne Wachstum braucht gleichmäßige Einkommensverteilung, Ungleiche Einkommensverteilung als Hindernis, auf: www.bpb.de/apuz/139195/wohlstand-ohne-wachstum-braucht-gleichmaessige-einkommensverteilung (zuletzt abgerufen am 12.05.2020).

Wagner, Dr. Jörg (2018):

in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, Band 1, § 1a, München, August 2018.

Wienhues, Sigrid; Knickmeier, Sönke (2017):

Von der Charta von Athen zur Leipzig-Charta – Die Einführung des urbanen Gebiets als Leitbildwandel in der BauNVO?, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Ausgabe Mai/Juni 2017, S. 129 - 133.

Ziegler, Dr. Jürgen (2016):

in: Brügemann, Kommentar zum Baugesetzbuch, Band 6, § 1 BauNVO, April 2016.

Ziegler, Dr. Jürgen; Fischer, Dr. Hartmut (2018):

in: Brügemann, Kommentar zum Baugesetzbuch, Band 6, § 12 BauNVO, Januar 2018.

Ziegler, Dr. Jürgen; Seith, Dr. Sebastian (2018):

in: Brügemann, Kommentar zum Baugesetzbuch, Band 6, § 17 BauNVO, Oktober 2018.

Zinn, Karl Georg (1990):

Soziale Marktwirtschaft, Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung, auf: <https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/material/KarlGeorgZinn.pdf> (zuletzt abgerufen am 14.05.2020).

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Sozial-ökologische Forschung

Die Publikation ist entstanden im Rahmen des Forschungsprojektes „Entwicklungschancen und -hemmnisse suffizienzorientierter Stadtentwicklung“ (Förderkennzeichen 01UR1704A+B)