

Umweltforschungsplan -
des Bundesministeriums für Umwelt, -
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit -

Aufgabenschwerpunkt: „Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels“ -

Forschungskennzahl (UFOPLAN) 3712 18 101 -

**Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von -
Klima- und demografischem Wandel -**

Abschlussbericht -

von -

Gerold Janssen (IÖR) -

Falk Schulze (ÖI) -

Carolin Rubel (IÖR) -

Friedhelm Keimeyer (ÖI) -

unter Mitarbeit von Anna Kröner (ÖI) und Marie-Luise Plappert (IÖR) -

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Weberplatz 1, 01217 Dresden -
in Zusammenarbeit mit -

Öko-Institut e.V. Büro Darmstadt, Rheinstraße 95, 64295 Darmstadt -

IM AUFTRAG -
DES UMWELTBUNDESAMTES -

November 2015 -

Berichtskennblatt -

Berichtsnummer	UBA-FB 00
Titel des Berichts	Siedlungsrückzug - Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel
Autor(en) (Name, Vorname)	Janssen, Gerold; Schulze, Falk; Rubel, Carolin; Keimeyer, Friedhelm; unter Mitarbeit von Kröner, Anna; Plappert, Marie-Luise,
Durchführende Institution (Name, Anschrift)	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.; Weberplatz 1, 01217 Dresden in Zusammenarbeit mit Öko-Institut e.V. Büro Darmstadt, Rheinstraße 95, 64295 Darmstadt
Fördernde Institution	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Abschlussjahr	November 2015
Forschungskennzahl (FKZ)	3712 18 101
Seitenzahl des Berichts	334
Zusätzliche Angaben	
Schlagwörter	Siedlungsrückzug; Revitalisierung; Raumplanungsrecht; Bauplanungsrecht; Kommunalrecht; Umweltrecht; Fachplanungsrecht; demografischer Wandel; Kli- mawandel; Resilienz, Stadtumbau, Daseinsvorsorge; Anschluss- und Benutzungs- zwang; USA; England; Österreich; Niederlande; Europa

Report Cover Sheet -

Report No.	UBA-FB 00
Report Title	Retreat of settlements – Law and planning in the context of climate and demographic change
Author(s) (Family Name, First Name)	Janssen, Gerold; Schulze, Falk; Rubel, Carolin; Keimeyer, Friedhelm; supported by Kröner, Anna; Plappert, Marie-Luise
Performing Organisation (Name, Address)	Leibniz Institute of Ecological Urban and Regional Development, Weberplatz 1, 01217 Dresden Oeko-Institut e.V., Institute for Applied Ecology, Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt
Funding Agency	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Report Date	November 2015
Project No. (FKZ)	3712 18 101
No. of Pages	334
Supplementary Notes	
Keywords	retreat of settlements; revitalisation, spatial planning act; construction planning law; local law; environmental law; sectoral planning law; demographic change; climate change; resilience, urban redevelopment; public service provision; compulsory connection and usage; USA; England; Austria; Netherlands; Europe

Kurzbeschreibung -

Klimawandel und demografischer Wandel sind zwei Herausforderungen, denen sich die Siedlungsentwicklung, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Industrie und Infrastruktur zu stellen hat. Wenngleich nach wie vor Anpassungsstrategien im Sinne von Vorsorge- bzw. Revitalisierungsmaßnahmen im Bestand präferiert werden, ist in bestimmten, besonders betroffenen bzw. gefährdeten Gebieten auch ein geordneter Rückzug von Siedlungen in Betracht zu ziehen. Dazu ist es erforderlich, schon im Vorfeld der konkreten Durchführung solcher Maßnahmen die rechtliche Machbarkeit zu prüfen, um ggf. den Rechtsrahmen an die Erfordernisse anzupassen und den Vollzug der (bestehenden) Normen zu erleichtern.

Im Rahmen des Projektes wird das Thema „Siedlungsrückzug“ aus rechtlicher und planerischer Sicht analysiert. Es erfolgt eine Bestandsaufnahme von erfolgten Siedlungsrückzügen in Deutschland und in internationalem Kontext. Anschließend wird der Rechtsrahmen für Siedlungsrückzüge und der Möglichkeiten und Grenzen einer Steuerung analysiert. Untersucht werden insbesondere Regelungen des Raumplanungs-, des Bauplanungs-, des Umwelt-, und des Gebührenrechts. Die Untersuchung wird auf der Grundlage der Handlungsmotive des Umgangs mit dem demografischen Wandel (Leerstandsproblematik) und des Klimawandels (vorsorgender Hochwasserschutz) vertieft. Dabei werden auch Optionen der Vermeidung nicht klimaresilienter Siedlungen einbezogen.

Der dem Vorhaben zugrundeliegende Begriff der „Siedlung“ schließt Siedlungen zu Wohnzwecken, Infrastruktur sowie Gewerbe und industrielle Ansiedlungen ein und besitzt keine vorgegebene räumliche Einschränkung. Der Begriff „Siedlungsrückzug“ umfasst die Nutzungseinstellung von Siedlungsstrukturen als Wohn- oder Arbeitsstandort, was zu ungesteuertem Verfall der nicht mehr genutzten Bausubstanz oder zu gesteuertem Rückbau führen kann.

Abstract

Settlement development faces the double challenge of climate change and long-term demographic change, particularly in the areas of housing, industry and infrastructure. Although the preferred course of action is adaptation of the building stock by preventative or revitalisation measures, in certain particularly affected or endangered areas a well-managed process of settlement contraction can be a viable option. However, before such measures can be implemented, it is necessary to investigate their legal feasibility and, where necessary, to revise the statutory framework in order to facilitate the enforcement of (existing) rules.

The topic of “settlement contraction” is analysed within the project from a legal and planning perspective. First we consider successful examples of settlement contraction in Germany and in the international context. This is followed by an investigation of the legal underpinnings of settlement contraction as well as how and to what extent this process can be managed. In particular, we examine the regulation of general spatial planning, local land-use plans, environmental law and the law on fees. The investigation focuses on the motivation for action in dealing with the repercussions of demographic change (high level building vacancy) and of climate change (preventative flood protection). This includes a consideration of ways to avoid non climate-resilient settlements.

Here the fundamental term “settlement” is understood to encompass residential areas, urban infrastructure as well as commercial and industrial sites, and thus is not subject to any predetermined spatial qualification. The term “settlement contraction” implies the cessation of use of settlement structures for residential or commercial purposes. This process can result either in the uncontrolled dereliction of abandoned buildings or to the managed demolition of settlement areas.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5 -
Abbildungsverzeichnis	15 -
Tabellenverzeichnis.....	16 -
Abkürzungen	17 -
1 Zusammenfassung	23 -
1.1 - Forschungsgegenstand.....	23 -
1.2 - Begriffsdefinitionen.....	23 -
1.3 - Erfolgte Siedlungsrückzüge	23 -
1.4 - Rechtsrahmen für Siedlungsrückzüge	24 -
1.5 - Siedlungsrückzug im Kontext des demografischen Wandels	28 -
1.6 - Siedlungsrückzug im Kontext von Maßnahmen zur Anpassung an den - Klimawandel	31 -
1.7 Vermeidung nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen	33 -
2 Summary.....	35 -
2.1 - Object of research	35 -
2.2 - Definition of terms.....	35 -
2.3 - Examples of settlement contraction	35 -
2.4 - Legal framework for settlement contraction	36 -
2.5 - Settlement contraction in the context of demographic change.....	40 -
2.6 - Settlement contraction in the context of measures to adapt to climate change.....	43 -
2.7 Avoidance of insufficiently climate-resilient settlements	45 -
3 Einleitung.....	47 -
3.1 - Ziel der Untersuchung und Forschungsansatz.....	49 -
3.2 - Vorüberlegungen	49 -
3.2.1 - Demografischer Wandel	49 -
3.2.2 - Klimawandel	53 -
3.2.3 - Vermeidung neuer, nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen	55 -
3.3 - Abgrenzung der Begriffe Siedlung und Siedlungsrückzug.....	56 -
3.4 - Fallkonstellationen.....	57 -
3.4.1 - Fallkonstellation 1: (Schleichender) Siedlungsrückzug innerhalb von - Hauptorten/Oberzentren/Städten	58 -
3.4.2 - Fallkonstellation 2: (Schleichender) Siedlungsrückzug im ländlichen Raum	58 -
3.4.3 - Fallkonstellation 3: (Reaktiver) Siedlungsrückzug aus hochwassergefährdeten - Bereichen	58 -

3.4.4	Fallkonstellation 4: Exkurs zu (klima)resilienten Siedlungen	59 -
3.5	Fazit.....	59 -
4	Erfolgte Siedlungsrückzüge	61 -
4.1	Methodisches Herangehen	61 -
4.2	Erfolgte Siedlungsrückzüge in Deutschland.....	62 -
4.2.1	Siedlungsrückzug im Rahmen der Braunkohlenplanung	62 -
4.2.2	Siedlungsrückzug im Rahmen von Infrastrukturprojekten	70 -
4.2.3	Siedlungsrückzug im Rahmen des Städtebaus	72 -
4.2.4	Siedlungsrückzug im Rahmen von Hochwasserschutz	74 -
4.2.5	Siedlungsrückzug von industriellen Ansiedlungen.....	77 -
4.3	Internationaler Umgang mit Siedlungsrückzügen.....	79 -
4.3.1	USA	79 -
4.3.2	Österreich	81 -
4.3.3	Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland	84 -
4.3.3.1	Unterschiedliche demografische Entwicklung im Vereinigten Königreich - und in Deutschland	85 -
4.3.3.2	Erfolgte Schrumpfungprozesse am Beispiel Manchester: „Changing City“	86 -
4.3.3.3	Angeordneter Siedlungsrückzug: Ehemalige Bergbausiedlungen	88 -
4.3.3.4	Herausforderung Klimawandel: Der Pitt Review - Implementierung von - Hochwasserschutzstrategien	89 -
4.3.3.5	Herausforderung Klimawandel: Shoreline Management Plans, Second - Generation: Küstenlinien-Management	91 -
4.3.3.6	Fazit	93 -
4.3.4	Europäische Union.....	94 -
4.3.4.1	Demografischer Wandel	94 -
4.3.4.2	Kohäsionspolitik und nachhaltige Stadtentwicklung	96 -
4.3.4.3	Klimawandel	97 -
4.3.4.4	Fazit	98 -
5	Rechtsrahmen für Siedlungsrückzüge	99 -
5.1	Raumordnungsrecht.....	99 -
5.1.1	Vorüberlegungen	99 -
5.1.2	Wichtige Zielsetzungen des Raumordnungsgesetzes	99 -
5.1.3	Landesplanungsgesetze.....	100 -
5.1.4	Analyse der Landesraumordnungspläne	101 -
5.1.5	Regionalplanung in Sachsen.....	108 -
5.2	Bauplanungsrecht	111 -
5.2.1	Bauleitplanung	111 -

5.2.2	Aufstellung von Bauleitplänen	112 -
5.2.3	„Gesicherte“ Erschließung	114 -
5.2.4	Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	114 -
5.2.5	Projektbezogene Angebotsplanung	115 -
5.2.6	Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)	115 -
5.2.7	Nicht beplante Gebiete.....	115 -
5.3	Besonderes Städtebaurecht.....	117 -
5.3.1	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB)	117 -
5.3.2	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB).....	118 -
5.3.3	Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a ff. BauGB).....	118 -
5.3.4	Soziale Stadt (§ 176e BauGB)	118 -
5.3.5	Erhaltungssatzung (§§ 172 ff. BauGB)	118 -
5.3.6	Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB).....	119 -
5.4	Bauordnungsrecht	121 -
5.5	Fachplanungsrecht	121 -
5.5.1	Vorüberlegungen	121 -
5.5.2	Privilegierte und nicht privilegierte Fachplanungen	122 -
5.5.3	Landschaftsplanung	122 -
5.5.4	Wasserwirtschaftliche Planung	124 -
5.5.5	Abfallwirtschaftsplanung	127 -
5.6	Umweltrecht.....	128 -
5.6.1	Was heißt Bestandsaufnahme des Umweltrechts?	128 -
5.6.2	Wasserrecht	129 -
5.6.3	Kreislaufwirtschaftsrecht.....	133 -
5.6.4	Immissionsschutzrecht.....	139 -
5.6.5	Naturschutzrecht	143 -
5.6.6	Bodenschutzrecht	145 -
5.6.7	Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung.....	147 -
5.6.8	Fazit zur Bestandsaufnahme des Umweltrechts	148 -
6	Siedlungsrückzug aufgrund des demografischen Wandels	150 -
6.1	Rahmenbedingungen des demografischen Wandels	150 -
6.1.1	Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl (Schrumpfung):	150 -
6.1.2	Regionale Unterschiede	151 -
6.1.3	Veränderung der Altersstruktur (Alterung)	152 -
6.1.4	Veränderung der sozialen und kulturellen Zusammensetzung der Gesellschaft....	153 -

6.2	Raumordnungsrecht.....	153 -
6.2.1	Raumbezogene Planung unter Schrumpfungsbedingungen	154 -
6.2.1.1	Formelle Instrumente der Raumordnung -	155 -
6.2.1.2	Informelle Instrumente der Raumordnung (§ 13 ROG) -	159 -
6.2.1.3	Organisationale Instrumente der Raumordnung -	161 -
6.2.2	Ausblick	162 -
6.3	Die Bauleitplanung	163 -
6.3.1	Planungsleitlinien (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB).....	163 -
6.3.2	Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche	164 -
6.3.3	Änderung oder Aufhebung von Bebauungsplänen	165 -
6.3.4	Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen	167 -
6.3.5	Widerruf von Baugenehmigungen	167 -
6.3.6	Baurecht auf Zeit (§ 9 Abs. 2 BauGB).....	168 -
6.3.7	Fazit	168 -
6.4	Planersatzvorschriften	168 -
6.5	Besonderes Städtebaurecht.....	168 -
6.5.1	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen.....	168 -
6.5.2	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen.....	170 -
6.5.3	Stadtumbaumaßnahmen	171 -
6.5.4	Maßnahmen der Sozialen Stadt.....	173 -
6.5.5	Städtebauliche Gebote	173 -
6.5.5.1	Umgang mit Schrottimmobilien -	173 -
6.5.5.2	Verfahren -	175 -
6.5.5.3	Duldungsbescheid -	175 -
6.5.5.4	Entschädigungspflicht -	176 -
6.5.5.5	Kostenbeteiligung des Eigentümers -	176 -
6.5.5.6	Fazit -	177 -
6.6	Daseinsvorsorge: Reduzierung (Einstellung), Übertragung und Finanzierung	177 -
6.6.1	Begriff der Daseinsvorsorge	178 -
6.6.2	Verfassungsrechtliche Erfüllungs- und Gewährleistungspflichten	179 -
6.6.2.1	Kommunen -	179 -
6.6.2.2	Länder -	180 -
6.6.2.3	Bund -	180 -
6.6.3	-Umfang der Daseinsvorsorge und Übertragung auf Privatunternehmen und - Bürger	181 -
6.6.3.1	Privatisierung -	181 -

6.6.3.2 Organisationsprivatisierung -	182 -
6.6.3.3 Formelle Privatisierung -	182 -
6.6.3.4 Materielle Privatisierung -	183 -
6.6.3.5 Konzessionen -	183 -
6.6.3.6 Zwischenergebnis -	183 -
6.6.3.7 Anforderungen an eine flächendeckende Bereitstellung -	184 -
6.6.4 -Erfüllungspflichten der Kommunen aufgrund Landesrechts und - landesrechtliche Ausnahmen.....	185 -
6.6.4.1 Ausgestaltung der Daseinsvorsorge durch die Landesgesetzgeber	185 -
6.6.4.2 Bayern -	186 -
6.6.4.3 Hessen -	187 -
6.6.4.4 Niedersachsen -	187 -
6.6.4.5 Sachsen-Anhalt -	187 -
6.6.5 Elemente der Daseinsvorsorge.....	188 -
6.6.5.1 Abfallentsorgung -	188 -
6.6.5.2 Energieversorgung -	190 -
6.6.5.3 Wasserversorgung -	191 -
6.6.5.4 Abwasserbeseitigung -	195 -
6.6.5.5 Zwischenergebnis -	198 -
6.6.6 Sonstige Anforderungen und Grenzen einer Übertragung	199 -
6.6.6.1 Erfüllungspflichten der Kommunen aufgrund bisheriger Übernahme	199 -
6.6.6.2 Ungleichbehandlung von Bevölkerungsgruppen -	200 -
6.6.6.3 Zwischenergebnis -	201 -
6.6.7 -Ausgestaltung und Anforderungen privater Aufgabenerfüllung (auch unter - Umweltschutzaspekten)	201 -
6.6.7.1 Kommunale Einwirkungspflicht -	201 -
6.6.7.2 Anforderungen des Demokratieprinzips an eine Aufgabenprivatisierung	201 -
6.6.7.3 Anforderungen des Wasserschutzrechts -	202 -
6.6.7.4 Abwasserbeseitigungssatzungen der Kommunen -	207 -
6.6.7.5 Einwohnerperspektive -	208 -
6.6.7.6 Zwischenergebnis -	208 -
6.6.8 Möglichkeiten zur Bündelung von Aufgaben zur Lastenverteilung.....	209 -
6.6.8.1 Kommunale Kooperationsformen -	210 -
6.6.8.2 Gemeindegemeinschaften oder Gemeindegliederungen -	212 -
6.7 - Kommunale Finanzierungskonzepte - gebühren- und beitragsrechtliche - Lenkungsmöglichkeiten.....	212 -
6.7.1 Vorüberlegungen	212 -

6.7.2 -Gesetzliche Grundlagen der Gebühren- und Beitragserhebung	213 -
6.7.2.1 Gebühren -	213 -
6.7.2.2 Beiträge -	213 -
6.7.3 -Ansätze für die Ausgestaltung von Gebühren und Beiträgen	214 -
6.7.3.1 Nichtleitungsgebundene Infrastruktur: Abfallentsorgungsgebühren	214 -
6.7.3.2 Grundsätzliches zum Gebührentatbestand -	214 -
6.7.3.3 Ansätze zur Ausgestaltung der Abfallentsorgungsgebühr unter - Berücksichtigung des demografischen Wandels	215 -
6.7.3.4 Leitungsgebundene Infrastruktur: Wasserversorgungs- und - Abwasserbeseitigungsgebühren	219 -
6.7.3.5 Grundsätzliches zum Gebührentatbestand -	219 -
6.7.3.6 Ansätze zur Ausgestaltung der Wasserversorgungs- und - Abwasserbeseitigungsgebühr unter Berücksichtigung des demografischen - Wandels: Einführung von Gebührenzonen	220 -
6.7.3.7 Rechtliche Umsetzbarkeit der Staffelung von Erschließungs- /Versorgungsbeiträgen sowie Gebühren	228 -
6.7.4 -Rechtlicher Anschluss- und Benutzungszwang zur Sicherung der kommunalen - Daseinsvorsorge	230 -
6.7.5 -Ergebnis	232 -
6.8 Umweltrechtliche Aspekte im Kontext des demografischen Wandels	233 -
6.8.1 -Naturschutzrecht	234 -
6.8.1.1 Schutzgebietsausweisung -	234 -
6.8.1.2 Enteignungsvorschriften -	236 -
6.8.1.3 Vorkaufsrechte -	239 -
6.8.1.4 Zwischenergebnis -	241 -
6.8.2 -Entsiegelung des Bodens nach dem BBodSchG	241 -
6.8.3 -Rückbau von Industrieanlagen nach dem BImSchG	242 -
6.8.3.1 Anforderungen an eine Betriebseinstellung -	242 -
6.8.3.2 Zwischenergebnis -	244 -
6.8.4 -Gefahrenabwehr und Sanierungsmaßnahmen nach Umweltschadengesetz	244 -
6.8.5 -Zusammenfassung	246 -
6.9 Möglichkeiten der Grundstücksübertragung	247 -
6.9.1 -Fragen des Grundstücksübertragungsrechts zur Absicherung des - Rückzugsgebiets.....	247 -
6.9.1.1 Durch Rechtsgeschäft -	247 -
6.9.1.2 Aufgrund eines Vorkaufsrechts -	247 -
6.9.1.3 Vorkaufsrecht im Anschluss an städtebauliche Entwicklungs- oder - Sanierungsmaßnahmen	248 -
6.9.1.4 Durch Eintragung einer Baulast -	250 -

7.2.3 -Rückbau- und Entsiegelungsgebot gemäß § 179 BauGB	271 -
7.3 - Umweltrechtliche Ansätze	271 -
7.3.1 -Konzept einer ordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage zur Steuerung - von Siedlungsrückzügen?.....	271 -
7.3.1.1 Gefahrenlagen und deren Relevanz für einen potenziellen - Siedlungsrückzug	271 -
7.3.1.2 Rechtssystematische Überlegungen -	272 -
7.3.1.3 Maßnahmenkaskade beim Hochwasserschutz -	274 -
7.3.1.4 Verzahnung von Raumordnungsrecht, Bauplanungsrecht und Wasserrecht	277 -
7.3.1.5 Schlussfolgerung für eine Ermächtigungsgrundlage „Siedlungsrückzug“	278 -
7.3.1.6 Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit den Maßnahmen zum - Hochwasserschutz	278 -
7.3.1.7 Schlussfolgerung für einen möglichen klimawandelbedingten - Siedlungsrückzug	282 -
7.3.2 -Auferlegung von Kosten für Klimaanpassungsmaßnahmen	282 -
7.3.2.1 Hochwasserschutzmaßnahmen -	282 -
7.3.2.2 Küstenschutzmaßnahmen -	283 -
7.3.3 -Zusammenfassung	285 -
7.4 - Sonstige Instrumente	286 -
7.4.1 -Informelle Instrumente	286 -
7.4.1.1 Gefahrenkarten -	287 -
7.4.1.2 Hochwasserrisikokarten -	287 -
7.4.1.3 Kompass Naturgefahren -	287 -
7.4.2 -Monetäre Instrumente	288 -
7.4.2.1 Vorsorgemaßnahmen der Eigentümer -	288 -
7.4.2.2 ImmoRisk-Tool und GIS-ImmoRisk	289 -
8 Vermeidung neuer, nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen	290 -
8.1 - Raumordnungsrecht.....	291 -
8.1.1 -Grundsätze der Raumordnung mit Bezug zur Klimaresilienz (allgemein)	291 -
8.1.2 -Schutz der kritischen Infrastruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG).....	292 -
8.2 - Die Bedeutung der Klimaschutznovelle im BauGB für eine klimaresiliente - Siedlungsentwicklung.....	292 -
8.2.1 -Klimaschutzklausel in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB.....	293 -
8.2.2 -Klimagerechte städtebauliche Entwicklung als Abwägungsbelang (§ 1a Abs. 5 - BauGB)	293 -
8.2.3 -Fazit	294 -
8.2.4 -Baurecht auf Zeit.....	294 -
8.3 - Berücksichtigung der Klimaresilienz in der UVP und SUP	294 -

8.3.1 - Umweltverträglichkeitsprüfung	294 -
8.3.2 - SUP - Bestandsaufnahme und mögliche Erweiterung in Bezug auf climate - proofing	297 -
8.3.3 Zusammenfassung	299 -
9 Schlussfolgerungen	301 -
9.1 Allgemeines	301 -
9.2 Rückzugsmotiv: Demografischer Wandel	302 -
9.2.1 Raumordnungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	302 -
9.2.1.1 Formelle Instrumente -	302 -
9.2.1.2 Informelle Instrumente -	303 -
9.2.2 Bauplanungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	303 -
9.2.2.1 Flächennutzungsplan -	303 -
9.2.2.2 Bebauungsplan -	304 -
9.2.2.3 Rücknahme von Baurecht -	304 -
9.2.3 - Besonderes Städtebaurecht	304 -
9.2.3.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen -	304 -
9.2.3.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen -	305 -
9.2.3.3 Stadtumbaumaßnahmen -	306 -
9.2.3.4 Rückbaugesamt -	306 -
9.2.3.5 Entsiegelungsgebot -	307 -
9.2.4 - Ansätze des Umweltrechts	307 -
9.2.5 - Ansätze des Grundstücksübertragungsrechts	307 -
9.2.5.1 Anzuordnende Maßnahmen -	307 -
9.2.5.2 Freiwillige Maßnahmen -	308 -
9.2.6 - Ansätze des Kommunalrechts	308 -
9.3 Rückzugsmotiv: Anpassung an den Klimawandel	309 -
9.3.1 Raumplanungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	310 -
9.3.1.1 Raumordnung -	310 -
9.3.1.2 Bauleitplanung -	310 -
9.3.2 - Besonderes Städtebaurecht	311 -
9.3.3 - Bestandsschutz	311 -
9.3.4 - Ansätze des Umweltrechts	312 -
9.3.4.1 Anordnende Maßnahmen -	312 -
9.3.4.2 Anreizorientierte Maßnahmen -	313 -
9.4 Vermeidung neuer, nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen	313 -
9.4.1 Ansätze des Planungsrechts	314 -

9.4.1.1	Raumordnungsrecht	314 -
9.4.1.2	Bauleitplanung	314 -
9.4.2	Baurecht auf Zeit.....	315 -
9.4.3	Ansätze des Umweltrechts	315 -
10	Quellenverzeichnis	316 -

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	City of Youngstown, Ohio: Current Land Use	80 -
Abbildung 2:	City of Youngstown, Ohio: Future Land Use	81 -
Abbildung 3:	Bevölkerungsentwicklung in den NUTS-II-Regionen der EU (2010-2030)	95 -
Abbildung 4:	Bevölkerungszahl von 1950 bis 2060	151 -
Abbildung 5:	Veränderung der Bevölkerungszahl 2009 bis 2030 in %.....	152 -
Abbildung 6:	Die „negative Entwicklungsspirale“	155 -

Tabellenverzeichnis -

Tabelle 1:	Mittelwerte der Klimakenngrößen für die Station Dresden-Klotzsche von 1961-1990 (Messungen) und deren Änderung im Zeitraum 1991-2010 (Messungen) und die mittlere Änderung und Spannweite für 2021-2050 und 2071-2100 53 -
Tabelle 2:	Kategorisierung von Siedlungsrückzügen nach Art der Umsiedlung 56 -
Tabelle 3:	Kategorisierung von Siedlungsrückzügen nach Rückzugsstrategie . 57 -
Tabelle 4:	Kategorisierung von Siedlungsrückzügen nach Kategorie, Strategie - und Rückzugsmotiv 57 -
Tabelle 5:	Länder- und förderraumbezogenes Umsiedlungsgeschehen im - zeitlichen Kontext 63 -
Tabelle 6:	Steckbrief Umsiedlung Inden / Altdorf 67 -
Tabelle 7:	Steckbrief Umsiedlung Großgrimma 68 -
Tabelle 8:	Steckbrief Umsiedlung Tagebau Nochten 69 -
Tabelle 9:	Steckbrief Umsiedlung Diepensee 71 -
Tabelle 10:	Steckbrief Stadtumbau Halle-Silberhöhe..... 73 -
Tabelle 11:	Steckbrief Stadtumbau Hoyerswerda 74 -
Tabelle 12:	Steckbrief Umsiedlung Röderau Süd (Gemeinde Zeithain) 76 -
Tabelle 13:	Steckbrief Umsiedlung Isarmünd 77 -
Tabelle 14:	Steckbrief Rückbau Feldstation Behringen..... 78 -
Tabelle 15:	Steckbrief Umsiedlung Baumgartenberg (Machland-Projekt) 83 -

Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union / der Europäischen Gemeinschaften
AbfG	Abfallgesetz
AbwV	Abwasserverordnung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alter Fassung
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVBWasserV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht
BaWü	Baden-Württemberg
BayGO	Bayrische Gemeindeordnung
BayKommZG	Gesetz über die Kommunale Zusammenarbeit Bayerns
BayLplG	Bayrisches Landesplanungsgesetz
BayNatSchG	Bayrisches Naturschutzgesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Bayrische Verfassung
BBergG	Bundes-Berggesetz
Bbg	Brandenburg
BbgNatSchGAG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundes-Bodenschutz-und Altlastenverordnung
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BbgAbfBodG	Brandenburgischen Abfall- und Bodenschutzgesetzes
BBSR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz

BMEL	Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BrennVO	Verordnung über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen durch Verbrennen außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen
bspw.	beispielsweise
BSZ	Bayrische Staatszeitung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CMDC	Central Manchester Development Corporation
dass.	dasselbe
DEFRA	Department for Environment, Food & Rural Affairs
DepV	Deponieverordnung
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
DLKG	Deutsche Landeskulturgesellschaft
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
Erl.	Erlass
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EW	Einwohner
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EntGBbg	Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg
ERCCP	East Riding Coastal Change Pathfinder
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende (Singular)
FCERM	National Flood and Coastal Erosion Risk Management Strategy for England
ff.	folgende (Plural)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GBL	Gesetzesblatt
GD Umwelt	Generaldirektion Umwelt
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.
GewArch	Gewerbearchiv
GFP	Gemeinsame Fischerpolitik
GG	Grundgesetz
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GrwV	Grundwasserverordnung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVwR	Grundlage des Verwaltungsrechts
GWV	Grundwasserverordnung
HAGBNatSchG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HessWG	Hessisches Wassergesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HV	Hessische Verfassung
HWaG	Hamburgisches Wassergesetz
HWRM-RL	Hochwasserrisikomanagementrichtlinie
HWG	Hessisches Wassergesetz
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement
ImmoWertVO	Immobilienwertermittlungsverordnung
INSEK	Integrierte Stadtentwicklungskonzepte
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von

i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabegesetz
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KomAbwV	Kommunalabwasserverordnung
KommJur	Zeitschrift Kommunaljurist
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LBauO RP	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LEP	Landesentwicklungsplan
LEP M-V	Landesentwicklungsplan Mecklenburg-Vorpommern
LEP FS	Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung
LG	Landgericht
LKV	Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
LNatG	Landesnaturenschutzgesetz
LROP	Landes-Raumordnungsprogramm
LplG	Landesplanungsgesetz
LplG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LWG	Landeswassergesetz
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MBL.	Ministerblatt
MIL	Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
NASS	Neuartige Sanitärsysteme
Nds. GVBl	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift - Rechtsprechungsreport
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland

NPPF	National Planning Policy Framework
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht, Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NV	Niedersächsische Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OGWV	Oberflächengewässerverordnung
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖRE	öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger
OVG	Oberverwaltungsgericht
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RdL	Recht der Landwirtschaft
RegBkPlG	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung
RhPf	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
S.	Seite
SAB	Sächsische Aufbaubank
SächsBO	Sächsische Bauordnung
SächsDSchG	Sächsisches Denkmalschutzgesetz
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsLPlG	Sächsisches Landesplanungsgesetz
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
sog.	sogenannt
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
SMI	Staatsministerium des Inneren
SMP	Shoreline Management Plans
SUP	Strategische Umweltprüfung
ThürWG	Thüringisches Wassergesetz

TrinkwV	Trinkwasserverordnung
u.a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt. v.	Urteil vom
USchadG	Umweltschadensgesetz
u.U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvereinbarung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaldG	Waldgesetz
WBFG	Wasserbautenförderungsgesetz
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen
WG RhPf.	Wassergesetz Rheinland-Pfalz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WVG	Wasserverbandsgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZÜRS	Zonierungssystem für Überschwemmung, Hochwasser und Rückstau
zw.	zwischen

1 Zusammenfassung

1.1 Forschungsgegenstand

Klimawandel und demografischer Wandel sind zwei Herausforderungen, denen sich die Siedlungsentwicklung, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Industrie und Infrastruktur zu stellen hat. Wenngleich nach wie vor Anpassungsstrategien im Sinne von Vorsorge- bzw. Revitalisierungsmaßnahmen im Bestand präferiert werden, ist in bestimmten, besonders betroffenen bzw. gefährdeten Gebieten auch ein geordneter Rückzug von Siedlungen in Betracht zu ziehen. Dazu ist es erforderlich, schon im Vorfeld der konkreten Durchführung solcher Maßnahmen die rechtliche Machbarkeit zu prüfen, um ggf. den Rechtsrahmen an die Erfordernisse anzupassen und den Vollzug der (bestehenden) Normen zu erleichtern.

1.2 Begriffsdefinitionen

Der dem Vorhaben zugrundeliegende Begriff der „Siedlung“ schließt Siedlungen zu Wohnzwecken, Infrastruktur sowie Gewerbe und industrielle Ansiedlungen ein und besitzt keine vorgegebene räumliche Einschränkung.

Der Begriff „Siedlungsrückzug“ umfasst die Nutzungseinstellung von Siedlungsstrukturen als Wohn- oder Arbeitsstandort, was zu ungesteuertem Verfall der nicht mehr genutzten Bausubstanz oder zu gesteuertem Rückbau führen kann.

Siedlungsrückzüge können angeordnet und vorausschauend ablaufen, für diese Art von Siedlungsrückzügen existieren bislang vorwiegend Erfahrungen aus der Braunkohlenplanung. Des Weiteren kann es sich um reaktive, ereignisbezogene Siedlungsrückzüge handeln, welche zu unterteilen sind in vorhersehbare Rückzüge, z. B. aufgrund von Hochwassergefahren und nicht vorhersehbare Rückzüge, z. B. in Folge von Hangrutschungen und Erdbeben. Zudem können Siedlungsrückzüge langfristig und unbeabsichtigt stattfinden, z. B. aufgrund von Bevölkerungsrückgängen.

1.3 Erfolgte Siedlungsrückzüge

1. - Die Erfahrungen aus der Braunkohlenplanung zeigen, wesentliche Eckpunkte der Raumplanung sind (1) die rechtzeitige Information und Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere bei der Suche nach einem neuen Standort, (2) eine zeitliche, finanzielle und verwaltungsmäßige Steuerung der städtebaulichen Umsiedlungsplanung, (3) eine über das gesetzliche Maß hinaus gehende Entschädigung sowie (4) ein gemeinsamer Wille der Mehrheit der Bürger und der (politischen) Verantwortlichen, die Umsiedlung als Vorteil im Sinne eines Neubeginns (z. B. mit verbesserten Wohnverhältnissen) zu begreifen. Hinsichtlich der raumordnerischen Instrumente ist die Ebene der Regionalplanung zur vorausschauenden Steuerung - auch bei anderen Rückzugsmotiven - zielführend.
2. - Bei Umsiedlungen im Zuge großer Infrastrukturvorhaben (Fall Flughafen Berlin-Brandenburg / Diepensee) sind weitreichende Beteiligung von Beginn der Planungen, kurze Dauer der eigentlichen Umsiedlung, verhältnismäßig geringe Entfernung zum Ursprungsort sowie Kostenneutralität für die Betroffenen wichtige planerische Aspekte. Im Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) von Berlin und Brandenburg wurde die „sozialverträgliche Umsiedlung von Diepensee“ als raumordnerisches Ziel festgelegt.
3. - Im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ waren zahlreiche Maßnahmen zum Rückbau leer stehender Gebäude, insbesondere Plattenbauten, Gegenstand des Siedlungsrückzugs.

In Halle-Silberhöhe waren davon bis Mitte 2012 über 5500 Wohnungen umfasst. Voraussetzung für eine Förderung im Rahmen des Stadtumbaus ist die Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (§ 171b BauGB).

4. - Auch im Kontext von klimawandelbedingten Hochwasserereignissen wurden bereits Siedlungsrückzüge durchgeführt. Wie auch in der Braunkohlenplanung spielt für die Akzeptanz und damit der zügigen Durchführbarkeit von Umsiedelungen die Sozialverträglichkeit eine entscheidende Rolle. Dabei stehen die Transparenz des Verfahrens, eine möglichst intensive Beteiligung und Einbeziehung der Betroffenen sowie angemessene Entschädigungsleistungen im Vordergrund.
5. - Bis auf eine Rückbauverpflichtung bestehen keine weiteren geeigneten Ansatzpunkte beim Rückbau von industriellen Ansiedlungen, welche im Kontext von Klima- oder demografischen Wandel für Siedlungsrückzüge übertragen werden könnten.
6. - In den USA findet kein gesteuerter Siedlungsrückzug statt. Leerstände sind dort in der Regel ökonomisch bedingt und sind der Selbstregulierung überlassen. Von politischer Seite wurde bislang erst reagiert, nachdem die Problematik nicht mehr zu übersehen war. Als Umgang mit den Folgen wird auf Stadterneuerung durch Revitalisierung gesetzt. Rückbaumaßnahmen führen dabei regelmäßig zur Etablierung „grüner“ Strukturen.
7. - In Österreich hat der Staat in bestimmten hochwassergefährdeten Gebieten den Betroffenen die Umsiedlung ermöglicht und sich sodann aus der Verantwortung zurückgezogen. Die Zurückbleibenden tragen das Schadensrisiko. Diese Vorgehensweise ist umstritten, zumal der Staat sich seiner Fürsorgepflicht nicht entledigen kann.
8. - Großbritannien steht vor allem vor der Frage des Umgangs mit (geordneten) Rückzügen aus Klimaanpassungsgründen. Das Planungsinstrument der Shoreline Management Plans (SMP) und die damit verbundenen langfristigen Strategien für das nachhaltige Management von Hochwasser- und Küstenerosionsrisiken auf den einzelnen Küstenabschnitten ist ein konkretes Beispiel dafür, dass auch schwerwiegende Entscheidungen wie die Aufgabe von Siedlungen in die Planung einbezogen werden. Aus den verschiedenen, anhand der SMP verfolgten Strategien sind insbesondere die (aktiv) gesteuerte Rückverlegung von Hochwasserschutzanlagen einerseits und die (passive) Strategie ohne aktive Intervention zu nennen.
9. - In der Europäischen Union findet eine gezielte Auseinandersetzung mit der Steuerung demografisch bedingter Siedlungsrückzüge bisher nicht statt. Bevölkerungsschrumpfung und Siedlungsrückzüge, wie sie für Deutschland prognostiziert werden, stellen bisher im europäischen Rahmen eher regionalspezifische Phänomene dar.

1.4 Rechtsrahmen für Siedlungsrückzüge

1. - Rückbaumaßnahmen werden im Raumordnungsgesetz nicht wörtlich erwähnt. Enthalten ist der Siedlungsrückzug jedoch in den Regelungen zu den Kerninhalten für Raumordnungspläne gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 1 lit. d ROG. Danach sollen die Raumordnungspläne (der Länder) Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu Siedlungsentwicklungen. Siedlungsentwicklungen beinhalten nach h. M. auch den Rückbau.
2. - Des Weiteren besagt der raumordnerische Grundsatz gemäß § 2 Abs. 2 Satz 4 ROG, dass „die Siedlungstätigkeit ...räumlich zu konzentrieren (ist), sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.“ Auch hiervon sind wiederum Rückbaumaßnahmen erfasst. Eine klarstellende Ergänzung (im Wortlaut: „einschließlich Rückbaumaßnahmen“) ist wünschenswert.

3. - Die Raumordnungsplanung entfaltet eine vorsorgend steuernde Wirkung auf Rückzugsstrategien. Da die Raumentwicklung auch Rückzugsmaßnahmen umfasst, sind raumordnerische Festsetzungen zu raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen in Form von sachlichen und räumlichen Zielen und Grundsätzen möglich. Raumentwicklung ist zwar in erster Linie auf Wachstumssteuerung ausgerichtet. Im Umkehrschluss kann daraus aber auch abgeleitet werden, wo Siedlungsrückzugsmaßnahmen räumlich zum Tragen kommen.
4. - Erforderlich ist eine verstärkte Integration strategischer Rückzugsansätze in der Landes- und Regionalplanung. Dabei ist eine sorgfältige (m.a.W. „gerichts-feste“) Bestandsaufnahme und kriteriengeleitete Gebietsausweisung (i.V.m. dem Zentrale-Orte-Konzept) vorzunehmen.
5. - Siedlungsrückzug wird in der Landesplanung vor allem in den ostdeutschen Bundesländern und hier durchweg als Anpassungsstrategie an Bevölkerungsrückgänge thematisiert. Dabei dient das Zentrale-Orte-Prinzip in der Regel als Grundlage.
6. - Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 LplG BW können Gemeinden benannt werden, in denen aus besonderen Gründen, vor allem aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll. Festlegungen dieser Art können einen Anknüpfungspunkt für eine mögliche räumliche Verortung von gesteuertem Siedlungsrückzug bilden.
7. - Das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG findet in Fragen der Siedlungsentwicklung grundsätzlich als strukturelles Wachstumsinstrument Anwendung. Dennoch ist es nicht ausgeschlossen, auch einen Siedlungsrückzug auf seine Raumverträglichkeit hin zu überprüfen. Denn zu den Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 15 ROG gehören nicht nur die Errichtung und Erweiterung von Anlagen, sondern beispielsweise auch die Beseitigung einer Bundeswasserstraße oder die Änderung (Teiltrückbau) eines Flugplatzes (vgl. § 1 S. 3 Nrn. 11 und 12 RoV). So ist es denkbar, das sich z. B. aus interkommunaler Sicht der Rückbau eines Ortsteils, der an eine Nachbargemeinde grenzt und mit dieser städtebaulich und infrastrukturell-technisch so eng verbunden ist, dass er sich aus überörtlichen Gründen verbietet.
8. - Das Bauplanungsrecht ist wie die Raumordnung wachstumsorientiert konzipiert. Die Bauleitplanung des Allgemeinen Städtebaurechts hat die Funktion einer „Angebotsplanung“ zur Fremdnutzung. Soweit die Gemeinde selbst Vorgaben der Bauleitpläne umsetzen möchte, kann sie sich u. a. der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts bedienen (z. B. in Form von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen).
9. - Bauplanungsrecht kann insbesondere einen Beitrag für den Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Hierbei geht es vor allem um die Schaffung von Möglichkeiten einer klimawandelanpassungsbezogenen örtlichen Bodennutzung.
10. - Überwiegend sind die bauplanungsrechtlichen Regelungen nach wie vor auf Maßnahmen ausgerichtet, die zu einer Anpassung im Bestand mit Resilienzerhöhung führen, welche für einen Siedlungsrückzug nur bedingt einsetzbar sind. Dies ist auch auf den Bestands- u. Vertrauensschutz zurückzuführen, den der jeweilige Eigentümer genießt.
11. - Die Darstellungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans gemäß § 5 BauGB und die Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen gemäß § 9 BauGB beschränken sich auf die Bodennutzung. Rückbaumaßnahmen sind nur im Sinne einer Nutzungsänderung unter Bestandserhaltung möglich. In diesem Sinne sind auch Anpassung und Umbau vorhandener Ortsteile gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB zu verstehen. Maßnahmen zur Anpassung an den

Klimawandel beschränken sich konkret auf Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB).

12. - Gemeinden werden sich bei Anpassungsmaßnahmen mit erheblichen und vielfältigen Interessenskonflikten in der Bevölkerung auseinandersetzen müssen. Anpassungsrelevante Planungsentscheidungen müssen flexibel und ggf. revisibel sein. Vollzugsbedingte Lücken zwischen theoretischer Relevanz und praktischer Anwendung von Instrumenten sind zu schließen.
13. - Das Bauplanungsrecht eröffnet den Gemeinden Möglichkeiten, Bebauungspläne zu ändern bzw. aufzuheben. Insbesondere nach Ablauf der Siebenjahresfrist der Zulässigkeit baulicher Nutzung haftet die Gemeinde nur noch für die tatsächlich ausgeübten Nutzungen und muss keinen umfassenden Vermögensschutz des Grundeigentümers mehr gewährleisten
14. - Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Das sog. „Baurecht auf Zeit“ soll die Möglichkeit gewährleisten, Zwischennutzungen auf den für den Stadtbau vorgesehenen Grundstücksflächen vorzunehmen. Die gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 BauGB festzusetzende Folgenutzung kann dabei ökologischer Art sein.
15. - Die an Umweltbelangen ausgerichtete Steuerung von Schrumpfungsprozessen anhand der Planersatzvorschriften gemäß §§ 34 und 35 BauGB geht ins Leere, da diese Vorschriften nur den Zuwachs regeln und nicht den Rückbau. Allerdings können die entsprechenden Vorhaben raumordnerisch gesteuert werden, soweit sie Raumbedeutsamkeit besitzen.
16. - Obwohl der Rückbau nicht explizit erwähnt wird, kann er Gegenstand einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme gemäß §§ 136 ff. BauGB sein. Hemmnisse werden im hohen Abstimmungsbedarf mit den betroffenen Grundstückseigentümern gesehen.
17. - Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß §§ 165 ff. BauGB kommt für einen Siedlungsrückzug insbesondere über die Einbindung mit der Landes- und Regionalplanung in Betracht. Denn mit ihr können Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region einer neuen Entwicklung zugeführt werden (§ 165 Abs. 2 2. Alt. BauGB). Sie kann also für die Umsetzung von räumlichen und sachlichen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu Siedlungsrückzugsmaßnahmen herangezogen werden. Von Vorteil ist auch, dass die Gemeinde die Grundstücke zuvor erwirbt.
18. - Zu den wichtigsten Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts für den Siedlungsrückzug zählen die speziell für diesen Fall geschaffenen Vorschriften zum Stadtbau gemäß § 171a ff. BauGB. Stadtbaumaßnahmen sollen dazu beitragen, dass einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden. Zur Umsetzung der Stadtbaumaßnahmen werden städtebauliche Verträge i. S. d. § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümern (z. B. Wohnungsgenossenschaften und -gesellschaften) eingesetzt. Gegenstand der vertraglichen Übereinkunft können gemäß § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen sein. Die Regelungen können quasi als Mustervorschriften für eine strategische, flächenhafte Vorgehensweise beim geordneten Siedlungsrückzug angesehen werden. In Ihnen sind alle Formen des Handels integriert, sowohl Ordnungsinstrumente (Sicherung der Durchführungsmaßnahmen durch Satzung, § 171d BauGB), Anreizinstrumente (Städtebauförderungsmittel, § 164a BauGB) und auf Freiwilligkeit beruhende Instrumente (städttebauliches Entwicklungskonzept, § 1 Abs. 6 Nr. 11, §

171b Abs. 2 BauGB). Der Rückbau baulicher Anlagen wird dementsprechend in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB namentlich aufgeführt.

19. - In Bezug auf die städtebaulichen Gebote bietet sich vor allem das Rückbaugebot gemäß § 179 BauGB als Instrument an, den negativen Auswirkungen von Schrottimmobilien entgegenzutreten. Hiernach kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann (Nr. 1) oder Missstände oder Mängel aufweist, die durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können (§ 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB) unabhängig vom Vorliegen eines Bebauungsplans. Der Eigentümer hat die Kosten bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstandenen Vermögensvorteile zu tragen, welche ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten bestimmt werden. Es ist grundsätzlich eine Fortentwicklung des Gebotes von einer Duldungs- hin zu einer Beseitigungspflicht vorstellbar. Für die Kommunen wäre sicherlich auch eine gänzliche Verlagerung der Kostentragungspflicht auf den Eigentümer bis zur Grenze der Zumutbarkeit sinnvoll. Gleichwohl handelt es sich um ein Instrument des Einzelfalls.
20. - Bauordnungsrechtlich sind für eine Beseitigungsanordnung enge Grenzen gesetzt. Sie kommt nicht bereits in Betracht, um einen „Schandfleck“ im Stadtbild zu beseitigen, sondern erst wenn sich daraus Gefahren für die Öffentlichkeit, konkret zum Beispiel durch brüchige Gebäudeteile, die eine öffentliche Straße gefährden, ergeben und auch dann werden Sicherungsmaßnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorrangig angeordnet.
21. - Die Inhalte der Instrumente der Landschaftsplanung stellen eine mögliche Grundlage zur planerischen Begleitung von Siedlungsrückzügen dar. So können Siedlungsrückzüge unter anderem mit einer Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft einhergehen, es kann geprüft werden, ob freiwerdende Flächen aufgrund ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeit zur Kompensation von Eingriffen besonders geeignet sind oder diese sich zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbundes eignen. Zukünftig könnte auch die Schaffung und Entwicklung klimaresilienter Landschaftsstrukturen deutlich an Bedeutung gewinnen.
22. - Es ist denkbar, dass unter dem Eindruck des Bevölkerungsrückgangs auch der Rückbau untergenutzter Versorgungsleitungen eine Maßnahme zur nachhaltigen Wassernutzung darstellen kann - oder dass die Sicherstellung des guten ökologischen Zustands eines Wasserkörpers durch seine Renaturierung erfolgt. Insofern kann der Maßnahmenplan als Steuerungsinstrument Ansätze liefern.
23. - Besonders mit der in § 75 Abs. 2 Satz 2 WHG erwähnten „nicht baulichen Hochwasservorsorge“ erfolgte eine Konkretisierung, die es beispielsweise erlaubt, den Flüssen mehr Raum zu geben. Darunter sind speziell auch Maßnahmen zur Gewinnung und Rückgewinnung von Rückhalteflächen gemeint, sodass in einem Hochwasserrisikomanagementplan festgelegt werden kann, durch eine kontrolliert gesteuerte Flutung oder Entleerung der Rückhalteflächen positiv auf Pegelstände, Fließgeschwindigkeit und allgemein den Verlauf des Hochwassers eingewirkt werden soll. Die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementpläne kann durch Festlegungen in Raumordnungsplänen unterstützt werden.
24. - Aufgrund der in § 30 Abs. 2 KrWG enthaltenen Vorgabe für die Abfallwirtschaftsplanung, dass bei der Darstellung des Bedarfs zukünftige, innerhalb eines Zeitraums von mindestens 10 Jahren zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen sind, ist dieses Instru-

ment für mögliche Steuerungsansätze für Entsorgungsstrukturen in solchen von Siedlungsrückzügen geprägten Gebieten interessant. Innerhalb des Rahmens der Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft sowie der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung verfügt der Planungsträger dabei unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung (vgl. § 30 Abs. 5 KrWG) über die planerische Gestaltungsfreiheit.

25. - Die geltenden umweltrechtlichen Vorschriften außerhalb der Fachplanung weisen in ihrem Regelungsgehalt keinen expliziten Bezug zur vorsorgenden Beeinflussung und Steuerung von Siedlungsrückzug auf. Ausnahme ist das Hochwasserschutzrecht als besonderer Teil des Wasserrechts, der präventive Maßnahmen (z. B. Bauverbote) enthält.
26. - Die umweltrechtlichen Regelungsregime erlangen Bedeutung aufgrund flankierender und nachsorgender Regelungsansätze. Diese kommen in erster Linie für eine Folgenbewältigung zur Anwendung (Beispiele: natur- und bodenschutzrechtliche Instrumente).
27. - Die Bestimmungen des Immissionsschutzrechts sind anlagenbezogen und haben nur einen sehr eingeschränkten Einfluss auf Siedlungsrückzüge. Eine Relevanz könnte dem Immissionsschutzrecht dann zukommen, wenn Wechselwirkungen zwischen Siedlungsrückzug und Errichtung/Betrieb von Anlagen auftreten würden, die Existenz von immissionsschutzrechtlichen Anlagen also von deren Servicefunktion für anliegende Wohn- oder Gewerbesiedlungen geknüpft ist (Heizkraftwerke, die Fernwärme an Wohnsiedlungen liefern sowie Abwärme oder Prozessdampf für umliegende Gewerbebetriebe zur Verfügung stellen).
28. - Das Wasser-, Abwasser- und Kreislaufwirtschaftsrecht ist auf zentrale und umfassende Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand gerichtet. Wasser- und Kreislaufwirtschaftsrecht unterscheiden sich dabei in ihrer Regelungssystematik. Die Frage des Anlagenzwangs ist im Kreislaufwirtschaftsrecht strenger ausgerichtet als im Wasserrecht. Es ergeben sich auch Unterschiede in der Bewertung dezentraler Lösungen der Daseinsvorsorge aufgrund der Tatsache, dass bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung - im Gegensatz zur Abfallentsorgung - leitungsgebundene Systeme verwendet werden, die einen höheren Wartungsaufwand beanspruchen.

1.5 Siedlungsrückzug im Kontext des demografischen Wandels

1. - Für den Rückbau im Zuge des (partiellen) Siedlungsrückzugs, insbesondere in ländlichen Regionen, ist eine klarstellende Regelung im Raumordnungsgesetz hilfreich. In diesem Zusammenhang verweist die h. M. auf § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. d ROG hinsichtlich „Siedlungsentwicklungen“, die neben Ausbau und Konzentration auch den Aspekt des Rückbaus berücksichtigen sollen. Diese Norm gilt aber nur für die Länder, nicht für den Bund und muss durch Auslegung ermittelt werden. Damit tut sich die Planungspraxis schwer. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 ROG könnte wie folgt geändert werden: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten, einschließlich Rückbaumaßnahmen.“
2. - Zur Steuerung, welche Siedlungen oder Siedlungsteile aus demografischen Gründen rückgebaut werden sollten, besteht bislang weder eine Fachplanung, noch existieren Schwellenwerte oder Kriterien anhand welchen eine entsprechende Auswahl erfolgen könnte. Denkbar wäre dies als Aufgabe der Raumordnung, als integrierte Gesamtplanung zu verankern, beispielsweise in Form sachlicher Teilpläne als Aufgabe der Regionalplanung. Eine Handlungsoption auf Ebene der Raumordnung könnte beispielsweise die Einführung der Flächenkategorie „Entleerungsgebiete“ sein, in welchen bspw. finanzielle Mittel nur noch für den „geordneten Rückzug“ bereitgestellt werden sollten. Letzteres erfordert jedoch eine sehr hohe Planrechtfertigung, da mit der Zuordnung zu einem entsprechenden

Gebiet erhebliche ökonomische Nachteile verbunden sein können, welche bei einer eventuellen Rücknahme der Kategorisierung ausgeglichen werden müssten.

3. - Zentrales Instrument der räumlichen Steuerung beim demografischen Wandel ist ganz überwiegend das Zentrale-Orte-Prinzip. Rückbau kann demnach prioritär in Orten ohne zentralörtliche Funktion erfolgen.
4. - Aufgrund ihrer politischen und fachlichen Neutralität, ihrer querschnittsorientierten Arbeitsweise und interdisziplinären Perspektive sowie aufgrund ihres vielfach guten Kontaktes zu übergeordneten Ebenen, eignet sich die Raumordnung sehr gut für die Rolle eines Initiators und Moderators bei der Gestaltung von Schrumpfungsprozessen. Dabei sollten schwerpunktmäßig die informellen Instrumente in Regionen mit Schrumpfungsprozessen Einsatz finden. Denn diese zeichnen sich durch Flexibilität, Umsetzungsorientierung und den stärkeren Einbezug der vielfältigen Akteure, die für die Raumentwicklung mit verantwortlich sind, aus.
5. - Gemäß § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB sind städtebauliche Sanierungsmaßnahmen Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Diese Maßnahmen können „in Stadt und Land“ durchgeführt werden, das heißt, sie betreffen neben städtischen Gebieten auch ländliche Gebiete, vor allem kleine Gemeinden und Dörfer. In Bezug auf den Siedlungsrückzug aufgrund des demografischen Wandels kommen als Missstände die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden (Nr. 1 lit. b) sowie die Einwirkungen, die von Grundstücken und Betrieben ausgehen, insbesondere durch Verunreinigungen (lit. f) in Betracht.
6. - Die städtebaulichen Aufgaben aufgrund des demografischen Wandels sind speziell in § 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB niedergelegt, indem der Beitrag der Sanierungsmaßnahmen dazu dient, dass die Siedlungsstruktur auch der Bevölkerungsentwicklung entspricht. Dieses Ziel wurde bereits 1987 in das BauGB aufgenommen um Bevölkerungsentwicklungen zu begegnen, die u. U. erhebliche Rückwirkungen auf die Siedlungsstruktur haben, z. B. im Hinblick auf den Rückbau.
7. - Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff BauGB unterscheiden sich von Sanierungsmaßnahmen darin, dass sie anders als die Sanierungsmaßnahmen nicht auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände abzielen, sondern auf eine beschleunigte Befriedigung neuer Bedarfe ausgerichtet sind. Damit stehen schwerpunktmäßig der Erweiterungsgedanke und die Entwicklung von Baulandmärkten im Vordergrund. Ein Zusammenhang lässt sich aber in der Umsetzung von Rückzugsmaßnahmen der Landes- und Regionalplanung sehen.
8. - Stadtumbaumaßnahmen sind nach der Legaldefinition in § 171a Abs. 2 BauGB Maßnahmen, durch die in von „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten“ betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung „nachhaltiger städtebaulicher Strukturen“ vorgenommen werden sollen. Von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten ist auszugehen, wenn u.a. ein „dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen [...] für Wohnzwecke“ (gemeint ist der sog. Leerstand) besteht oder zu erwarten ist, welcher auf den demografischen Wandel zurückzuführen ist.
9. - Mit dem Instrument der Sozialen Stadt nach § 171e Abs. 4 S. 2 BauGB sollen Wohn- und Arbeitsverhältnisse verbessert und eine sozial stabile Bevölkerungsstruktur geschaffen und erhalten werden. Dafür ist ein geeignetes Wohnumfeld mit weniger Leerstand grundlegende Voraussetzung. Das Gesetz schweigt darüber, welcher Art die Maßnahmen sein können. Dies verleiht der Gemeinde einen weiten Handlungsspielraum, so dass auch ein zumindest teilweiser Rückbau von Siedlungsstrukturen damit verbunden sein kann. So

kann Ortsteilen zu einem positiven Bild verholfen und ein möglicherweise anhaltender Abwärts- bzw. Abwanderungstrend gestoppt werden, indem sich die Bewohner besser mit ihrem Wohnumfeld identifizieren.

10. - Die umweltrechtlichen Regelungsbereiche kommen, bezogen auf Siedlungsrückzüge infolge des demografischen Wandels, schwerpunktmäßig als Nachsorgevorschriften zur Anwendung.
11. - Bedeutung erlangt die Gebühren- und Beitragsbemessung als Steuerungsinstrument für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge. Als Maßnahmen kommen die Einrichtung von Gebührenzonen, die Staffelung von Gebühren und Beiträgen nach Nutzungsintensität/ oder Einkommen sowie die Anpassung des Gebührenmaßstabs bei den Abfallentsorgungsgebühren in Betracht. Diese Maßnahmen beinhalten keinen Ansatz zur Steuerung eines Siedlungsrückzugs, sie wirken vielmehr in Reaktion auf die Rückzugsentwicklungen.
12. - Ein Ansatz wäre die Einrichtung von Gebührenzonen. So wäre eine Differenzierung nach Siedlungsdichte und/oder Entfernung von Versorgungsanlagen denkbar. Grundsätzliche rechtliche Bedenken gegen eine Machbarkeit des Zonenmodells bestehen nicht. Es sind aber die Prinzipien des Kostendeckungs- und des Äquivalenzgrundsatzes zu berücksichtigen, die selbst keinen Verfassungsrang haben, jedoch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Wirkung entfalten.
13. - Bei der Anpassung des Gebührenmaßstabs ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die zunehmende Zahl an Einzelhaushalten in den Blick zu nehmen. In Reaktion auf diese Entwicklung ist bei der Abfallentsorgung ein kombinierter Ansatz von (behälterbezogener) Grundgebühr und (linearer) Leistungsgebühr denkbar. Dieses Modell ist bereits in verschiedenen Landkreisen eingeführt worden. Die aufgrund der beiden Gebührenelemente hervorgerufene unterschiedliche Veranlagung der Gebührenschuldner begegnet mit Blick auf das Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, da der differenzierende Veranlagung eine sachliche Rechtfertigung (insbesondere Umwelt- und Ressourcenschutz) zu Grunde liegt.
14. - Für die Abfallentsorgung und deren Gebührenbemessung bei möglichem Bevölkerungsrückgang kommt der Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 KrWG eine Steuerungsfunktion zu. Da die Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 Abs. 2 KrWG auch die zukünftige (Bevölkerungs-) Entwicklung zu berücksichtigen hat, ist dieses Instrument auch für die von Siedlungsrückzügen geprägten Gebiete interessant.
15. - Eine der wichtigsten Steuerungsmöglichkeiten ergibt sich aus der Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung gemäß § 30 Abs. 4 KrWG. Damit steht dem Planungsträger ein Steuerungselement zur Verfügung, mit dem per Zuweisung nach § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG ein Anschluss- und Benutzungszwang für bestimmte Beseitigungsanlagen des Plangebiets hergestellt werden kann. Damit bestehen unter anderem Möglichkeiten, den Bedarf an neuen Anlagen zu koordinieren und eine Auslastung der vorhandenen Anlagen zu gewährleisten.
16. - Das Naturschutzrecht bietet Perspektiven für die Entwicklung bereits verlassener oder in Auflösung begriffener Siedlungsgebiete. Eine über die Anknüpfung an Schutzgebietsausweisungen hinausgehende Enteignungsmöglichkeit, um auf den demografischen Wandel zu reagieren, muss allerdings hinreichend konkret als Gemeinwohlbelang geregelt werden. Im Bereich der Landschaftsplanung und bei Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung können sich potenzielle Rückzugsgebiete als geeignete Flächen für Schutzmaßnahmen oder Pufferzonen zu noch bestehenden Nutzungen erweisen.

17. - Die bodenschutzrechtliche Regelungsbefugnis im Hinblick auf Entsiegelungsvorschriften ist nur eingeschränkt vorhanden, da von § 5 BBodSchG als Ermächtigungsvorschrift nur Flächen im Außenbereich erfasst sind, die nicht als bauliche Anlage qualifiziert werden können oder nicht dem öffentlichen Baurecht unterfallen. Dies betrifft ausschließlich Flächen, bei denen die Versiegelung nicht Folge baulicher Einwirkung, sondern eine Folge sonstiger Nutzung ist.
18. - Die Stilllegungs- und Beseitigungsregelungen des BImSchG knüpfen nicht an den Siedlungsrückzug an, Fokus der immissionsschutzrechtlichen Regelungen ist der gefähderungsfreie Betrieb einer Anlage bis hin zur Stilllegung, sofern eine Genehmigung nicht fortbesteht.
19. - Der Anwendungsbereich des USchadG ist wegen der Nachrangigkeit des Gesetzes begrenzt. Dies gilt vor allem für die Boden- und Gewässerschäden. Bedeutung dürfte das Gesetz allenfalls im Hinblick auf die Vermeidung und Sanierung von Biodiversitätsschäden erlangen, allerdings gilt hier die Einschränkung des § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG (Genehmigung und Legalisierung schädigender Tätigkeiten).
20. - Dem Zivilrecht zuzuordnende Regelungselemente (vertragliche Grundstücksübereignungen, Vorkaufsrechte und Kündigungen von Mietverhältnissen) werden erst im Anschluss an öffentlich-rechtliche Sanierungsverfügungen oder Enteignungen von Grundstücken relevant. Für Wohnraummietverhältnisse hält das Zivilrecht keine Kündigungsmöglichkeit bereit, um Umsiedlungsprozesse zu steuern, auch hier muss auf die öffentlich-rechtlichen Vorschriften zurückgegriffen werden. Insgesamt kann die rechtsgeschäftliche Übertragung von Grundstücken einen Siedlungsrückzug auch unterstützen, aber die Steuerung nicht alleine gewährleisten.
21. - Instrumente zur Grundstücksübertragung und zur Kündigung von Mietverhältnissen zur Umsiedlung und Umnutzung der bisherigen Wohn- und Gewerbegebiete in Nutzungen für den Naturschutz sind bereits im BauGB und BNatSchG sowie den entsprechenden Naturschutzregelungen der Länder angelegt. Um die Instrumente der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und Enteignungen in diesem Rahmen sowie zugunsten von naturschutzrechtlichen Maßnahmen besser nutzbar zu machen und bestehende Unsicherheiten bzgl. ihrer Anwendbarkeit auszuräumen, sollte eine Regelungsalternative eingeführt werden, die die Entleerung von Stadtteilen oder Ortslagen und eine daran geknüpfte Umnutzung der Gebiete beinhaltet.
22. - Der Tatbestand des § 165 BauGB ist bereits in der aktuell gültigen Fassung offen für Entwicklungsmaßnahmen. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme könnte damit zum zentralen Element eines gesteuerten Siedlungsrückzuges - ergänzt um naturschutzrechtliche Regelungen - werden, da im Anschluss an diese Planung sowohl Enteignungen als auch die Kündigung von Mietverhältnissen möglich werden.

1.6 Siedlungsrückzug im Kontext von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel

1. - Im Raumordnungsgesetz wurde das Handlungsfeld Klimaanpassung schon vergleichsweise früh in den raumordnerischen Grundsätzen explizit aufgegriffen. Klimaanpassungsaspekte spiegeln sich hier als Grundsatz der Raumordnung vor allem in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 und 8 ROG wider, wonach den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist, durch Maßnahmen [...] die der Anpassung an den Klimawandel dienen.
2. - Zur Umsetzung von Anpassungsstrategien an den Klimawandel, die auch einen Siedlungsrückzug vorsehen könnten, lassen sich in Raumordnungsplänen insbesondere Festlegungen zur angestrebten Entwicklung der Freiraumstruktur formulieren. So sollen u. a. Aussagen

zu großräumig übergreifenden Freiräumen, zum Freiraumschutz, zu Nutzungen im Freiraum sowie zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes gemacht werden (§ 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG). In Raumordnungsplänen kann durch Festlegungen die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementpläne unterstützt werden.

3. - Das Bauplanungsrecht leistet einen nur begrenzten Beitrag für den Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klimawandel. Generell geht es um Schaffung von Möglichkeiten einer klimawandelanpassungsbezogenen Bodennutzung. Die rechtlichen Regelungen sind auf Maßnahmen ausgerichtet, die zu einer Anpassung im Bestand mit Resilienzerhöhung führen, sich jedoch nicht auf konkrete Siedlungsrückzugsmaßnahmen beziehen.
4. - Den Ländern und Kommunen stehen nach aktueller Rechtslage Handlungsoptionen zur Vornahme von Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verfügung, die in Einzelfällen auch Möglichkeiten für Eingriffe in Siedlungsstrukturen beinhalten können. Kommen für die Länder insbesondere die planerischen Festsetzungen auf der Ebene der Raumplanung als Steuerungsinstrument in Betracht, so ergibt sich insbesondere im kommunalen Bereich eine Kaskade an Möglichkeiten, die auch Enteignungen als stärksten Eingriff beinhalten können (Festlegung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes, Enteignung von Flächen).
5. - Seit der BauGB-Novelle 2013 sind auch die Belange der Klimaanpassung bei Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB im Rahmen einer Gesamtmaßnahme zu erfassen und zu gewichten, soweit dies nach den örtlichen Gegebenheiten und Verhältnissen angezeigt ist (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB). Insofern können gerade städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bei der Planung von Klimaanpassungsmaßnahmen ein Instrument zur Bewältigung von Konflikten im Bestand sein, einschließlich Rückbaumaßnahmen.
6. - Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB spielen in der Klimaanpassung eine untergeordnete Rolle. Sie haben die BauGB-Novellen 2011 und 2013 unverändert überdauert. Voraussetzung ist ein dringendes, private Interessen überwiegendes öffentliches Interesse. Ob dies für den Fall einer Klimaanpassungsmaßnahme mit der Wirkung eines klimawandelbedingten Siedlungsrückzuges gerechtfertigt ist, bedarf der sorgfältigen Prüfung im Einzelfall unter Verhältnismäßigkeitserwägungen und wird ein entscheidender Grund für die geringe Anwendungsrelevanz sein.
7. - Die Vorschriften zum Stadtumbau gemäß §§ 171a ff. BauGB wurden mit der Gesetzesnovelle 2011 auf „die allgemeinen Anforderungen an [...] die Klimaanpassung“ ausgedehnt (§ 171a Abs. 2 S. 2 BauGB). Die Maßnahmen sind vom räumlichen Ansatz her auch im intakten Siedlungsbestand anwendbar. Von den gesetzlichen Voraussetzungen her können entsprechende Maßnahmen auch in einem Rückbau baulicher Anlagen gesehen werden.
8. - Das Wesen des Bestandsschutzes liegt darin, dass die einmal rechtmäßige Nutzung einer baulichen Anlage auch für die Zukunft eigentumskräftig geschützt ist. Nach einem obergerichtlichen Beschluss, dient das Rechtsinstitut des Bestandsschutzes dazu, einen geschaffenen baulichen Bestand zu schützen und gegen Maßnahmen zu verteidigen, die im Vertrauen auf die materielle Rechtslage getätigte Investitionen wegen der Änderung der Rechtslage vernichten oder wertlos machen, was somit letztlich auf Art. 14 Abs. 1 GG beruht. Der Bestandsschutz kann dennoch aus baurechtlichen, städtebaurechtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Gründen eingeschränkt oder ganz aufgehoben werden, was verfassungsrechtlich an den Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu messen und über die Enteignung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 GG möglich ist.

9. - Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Umstände können klimatischer Natur sein (Umweltrisiken).
10. - In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind bei einschneidenden Maßnahmen aus Gründen der Klimaanpassung vor allem die Grundrechte aus Art. 11 GG (Freizügigkeit) und Art. 14 GG zu beachten. Umsiedlungen stellen bei Hauseigentümern und Mietern in der Regel einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG dar. Die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung und die Verhältnismäßigkeit richten sich nach der Art des Eingriffs (Inhalts- und Schrankenbestimmung, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG oder Enteignung, Art. 14 Abs. 3 GG). Die Schwelle für Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind dabei die vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls, während eine Rechtfertigung für eine Enteignung nur aus besonders schwerwiegendem, dringendem öffentlichen Interesse angenommen werden kann.
11. - Im Fall von Klimaanpassungsmaßnahmen sind verschiedene Konstellationen denkbar, in denen aufgrund veränderter Umweltbedingungen ein gravierender Eingriff in die genannten Grundrechte vorgenommen werden könnte. Mögliche Gründe für Eingriffe können der Hochwasserschutz oder der Schutz vor fortschreitender Bodenerosion (Hangrutschungen) sein. Diese Gründe können dabei die Qualität von vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls haben und somit als Rechtfertigung für Inhalts- und Schrankenbestimmungen in Betracht kommen. Hochwasserschutz und Schutz vor Hangrutschungen / Erdbeben können aber auch Belange des dringenden öffentlichen Interesses darstellen so dass auch eine Enteignung aufgrund dieser Belange gerechtfertigt sein könnte.
12. - Bei der Finanzierung von Maßnahmen und Schaffung von Anreizen ist zwischen Hochwasserschutz- und Küstenschutzmaßnahmen zu unterscheiden. Beim Hochwasserschutz kommt ein Verteilungsschlüssel (Kosten pro Quadratmeter Fläche) für diejenigen Flächen in Betracht, die einen Vorteil durch Hochwasserschutzmaßnahmen erlangen. Dabei könnte zwischen bebauter und unbebauter Fläche unterschieden werden. Anreize können sich daraus ergeben, dass im Sinne der Eigenverantwortung von Grundstückseigentümern auf die Vornahme von Hochwasserschutzmaßnahmen auf deren Grundstücken verzichtet werden kann. Dies hat zur Folge, dass diese Flächen von den Eigentümern entweder aufgegeben werden oder dass die Unterhaltung und der Schutz dieser Flächen in Eigenverantwortung vorgenommen wird.
13. - Beim Küstenschutz sollte die Förderstruktur insoweit anpasst werden, dass auch restriktive Küstenmanagement-Maßnahmen wie Flächenaufgabe oder Rückzug von Bebauung vom Förderzweck erfasst werden. Gesetzliche Anpassungen wären im Bundesgesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-G) vorzunehmen.

1.7 Vermeidung nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen

1. - Die Entwicklung von klimaresilienten Siedlungen stellt eine zentrale Aufgabe der Raumplanung dar, sowohl auf der Raumordnungs- als auch der Bauleitplanungebene. Derzeit fehlen allerdings konkrete Resilienzregelungen im Raumordnungsgesetz. In Anlehnung an die Meeresraumplanungsrichtlinie 2014/89/EU, die sich derzeit in Umsetzung befindet, wird folgende Ergänzung für § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG vorgeschlagen: *„Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die*

dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel und zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen klimatische Einwirkungen dienen.“

2. - Die Neuregelungen der § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB und § 1a Abs. 5 BauGB werten die kommunale Klimaresilienz auf, verleihen ihr aber keinen Vorrang vor anderen Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB und § 1a BauGB. Der durch die Energiewende ausgelöste Handlungsbedarf überantwortet aber den Gemeinden eine besonders sorgfältige Abwägung. Die neu eingeführten Belange des Entgegenwirkens gegen den Klimawandel und zugleich der Anpassung an den schon eingetretenen Klimawandel rechtfertigen nach Maßgabe der notwendigen Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB herkömmliche Darstellungen und Festsetzungen, ebenso wie die in den § 5 Nr. 2 a, b, c BauGB und in § 9 Abs. 1 Nr. 12, Nr. 23 b, Abs. 6a? BauGB neu eingeführten Möglichkeiten.
3. - Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Umstände können klimatischer Natur sein (wie z. B. Umwelt Risiken), so dass dieses Instrument flankierend zur Vermeidung nicht klimaresilienter Strukturen eingesetzt werden kann.
4. - Die Methodik der UVP ist derzeit nicht auf eine umfassende „Klimaverträglichkeitsprüfung“ der jeweiligen Vorhaben ausgerichtet. Im Fokus der UVP stehen laut UVPG die Schutzgüter Mensch, Umwelt sowie Kultur- und Sachgüter, nicht jedoch das Vorhaben. Eine Prüfung richtet sich folglich nicht auf eine Verträglichkeit des Vorhabens mit den herrschenden oder zukünftigen Umweltbedingungen.
5. - Das Instrument der UVP bietet aber Ansatzpunkte für die Berücksichtigung von Klimaresilienz-Gesichtspunkten. Ein mittelbarer Bezug ließe sich herstellen, wenn ein Vorhaben durch Klimawandeleinflüsse in einen Zustand versetzt würde, durch den es sich wiederum auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter auswirkt. Diese Konstellation kann vor allem im Bereich der Anlagensicherheit auftreten. Im Hinblick auf die Konkretisierung von Betreiberpflichten im Anwendungsbereich der StörfallV sind bereits weitgehende Vorschläge zur Operationalisierung von Klimawandelanpassungsmaßnahmen im untergesetzlichen Regelwerk enthalten.
6. - Eine wesentliche Bedeutung hätte eine gesetzliche Anpassung in Form der Einführung einer Klimaverträglichkeitsklausel (Prüfung der Anfälligkeit eines Projektes in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels) im UVPG. Angesichts des Umsetzungserfordernisses der Klimawandelanpassungs-Merkmale in der UVP-Änderungsrichtlinie hat der Gesetzgeber nun die Möglichkeit, die methodischen Grundlagen der UVP zu erweitern. Der in Erwägungsgrund 13 und Anhang IV Nr. 5 lit. f der UVP-ÄndRL beschriebene Ansatz weist letztlich einen Weg, der die Behörden und Vorhabenträger in die Lage versetzt, mit den Unsicherheiten von veränderten Umweltbedingungen umzugehen.
7. - Bezogen auf die Raumplanung sollte bereits im Planungsprozess untersucht werden, ob das Ergebnis der Planung widerstandsfähig gegenüber Klimaänderungen ist. Die SUP als Instrument der Wissensbeschaffung und Vorbereitung von Planungsentscheidungen wäre dafür geeignet. Deshalb sollte jedenfalls in Anlage 4 des UVPG (und entsprechend in Anhang II der SUP-RL 2001/42/EG) eine grundsätzliche Klarstellung in Bezug auf die Kriterien zur Vorprüfung eines Einzelfalls im Rahmen einer SUP erfolgen. Dort sollte die Anfälligkeit von Festsetzungen der betreffenden Pläne auf den Klimawandel aufgeführt werden.

2 Summary

2.1 Object of research

Urban development must fact up to the double challenge of climate change and long-term demographic change, particularly as these phenomena affect the areas of housing, industry and infrastructure. Although the preferred strategy continues to be adaptation in the form of upgrading or revitalisation of the existing building stock, there is an argument in favour of controlled settlement contraction in particularly affected or endangered areas. Before such measures can be implemented, it is necessary to investigate their legal feasibility in order to revise the statutory framework as required and thereby to facilitate the enforcement of (existing) norms.

2.2 Definition of terms

The basic term “settlement” is understood to encompass residential areas, urban infrastructure as well as commercial and industrial sites, and is not subject to any predetermined spatial qualification.

The term “retreat of settlements ” implies the cessation of use of settlement structures for housing or commercial purposes, leading to the uncontrolled dereliction of abandoned buildings or to controlled measures of urban contraction.

Previous experience of urban contraction measures implemented in a well-managed and foresighted manner has been largely limited to the spatial planning of lignite mines. Furthermore, urban contraction can take the form of reactive processes dictated by local events. Such forms of contraction can be subdivided into foreseeable contraction, e.g. due to danger of flooding, and unforeseeable contraction, e.g. as a result of landslides and earthquakes. Settlement contraction can also occur as a long-term and uncontrolled process, e.g. due to falling population levels.

2.3 Examples of settlement contraction

1. - Experiences gained in the planning of lignite mines have confirmed the following key steps necessary for successful spatial planning: (1) the timely notification and involvement of affected local citizens, particularly in regard to the search for new residential locations; (2) the process of settlement relocation must proceed in a controlled manner with a clear timetable, budget and administrative competence; (3) generous compensation must be provided that exceeds the legally stipulated amount; (4) citizens and (political) decision-makers must reach a common understanding that the settlement relocation presents an opportunity for a new beginning (e.g. with improved living conditions). Regarding instruments of spatial planning, it is vital that the foresighted steering of contraction measures takes place at the regional level, even if the motives for contraction arise at a different level.
2. - Vital aspects of planning for settlement relocation in the wake of major infrastructural projects (such as the new airport Berlin-Brandenburg / Diepensee) are: Close involvement of all affected parties in early planning stages; the actual relocation process should be speedily executed; the new location should be located relatively close to the original site; affected residents should not be burdened with costs. In the state development plan for the new airport of Berlin and Brandenburg, the “socially acceptable relocation of Diepensee” was specified as a developmental goal.

3. - The process of urban contraction in the programme “*Stadtumbau Ost*” (“Urban Regeneration East”) encompassed numerous projects to demolish empty buildings, particularly high-rise blocks of flats. For example, in the city district of Halle-Silberhöhe more than 5,500 flats were demolished in the period up to mid-2012. In order to gain funding for such a programme, an urban development concept must be drawn up (§ 171b *Baugesetzbuch (BauGB)* - Federal Building Code).
4. - Settlement contraction has also been implemented as a reaction to flooding caused by climate change. As in the case of spatial planning for lignite mines, social acceptability must be ensured in order to gain the support of the local population and to quickly execute the relocation process. Thus the planning process should be transparent and should closely involve the affected population, who must also receive adequate compensation.
5. - Other than a statutory obligation to remove built structures that are no longer in use, there exists no other measure related to the demolition of industrial sites that can be transferred to settlement contraction as a result of climate or demographic change.
6. - In general there are no instances of controlled settlement contraction in the USA. Long-term vacancy in the property market is generally a reflection of underlying economic conditions, and this problem is left for market forces to resolve. Until now political decision-makers have only reacted when the problem could no longer be ignored. The adopted strategy has been to pursue urban renewal through regeneration. Measures of urban contraction regularly result in the establishment of green structures.
7. - The Austrian government has assisted local residents in flood-endangered areas to relocate to new settlements and thereby absolved itself of further responsibility. Those residents left behind must bear the risk of flood damage. This practice is controversial, as the state cannot in principle absolve itself of the due care of its citizens.
8. - The primary concern in the United Kingdom has been to ensure (controlled) settlement relocation as an adaptive measure to climate change. Here the main planning instrument is the Shoreline Management Plan (SMP), part of a long-term strategy for the sustainable management of flooding and coastal erosion along various stretches of coastline. This is a concrete example of how difficult decisions on the tasks of settlements can be incorporated into land-use planning. The diverse strategies pursued by the SMP include the (active) managed relocation of flood protection facilities further inland and the (passive) strategy that does not involve any concrete interventions.
9. - Until now the subject of controlled settlement contraction as a result of demographic change has not been directly addressed in the European Union. The issues of falling population levels and retreat of settlements, such as forecasted for Germany, have hitherto been regarded by European agencies as regional phenomena.

2.4 Legal framework for settlement contraction

1. - Measures of settlement contraction are not specifically mentioned within the *Raumordnungsgesetz (ROG)* (Federal Spatial Planning Act). However, such measures are specified amongst the core elements of spatial plans according to § 8 para. 5 no. 1 lit. d *ROG*. Thus the spatial plans (of the federal states) must include some specifications of spatial structure, particularly in regard to settlement development. The general opinion is that such development encompasses measures of settlement demolition.
2. - Furthermore, according to § 2 para. 2 s. 4 *ROG*, a basic principle of spatial planning is that “settlement development...should be spatially concentrated; the focus should be on

existing settlement areas with sufficient infrastructure as well as on central places [*Zentrale Orte*].” This principle also encompasses measures of settlement demolition. However, clarification in the form of an explicit clause (“including measures of demolition”) would be desirable.

3. - Land-use planning can help to steer strategies of settlement contraction. As spatial development also encompasses measures of settlement demolition, one option is to draw up provisions regarding spatially important functions or usages in the form of sectoral and spatial aims and principles. Spatial development is basically oriented towards growth. At the same time, this focus can help uncover situations in which settlement demolition is a useful option.
4. - Strategies of settlement contraction must be more closely integrated into land-use planning at the regional and federal state levels. This presupposes a careful survey of spatial structures and a system of land zoning that obeys an explicit set of criteria (in connection with the concept of “central places”).
5. - Retreat of settlements is a particular concern of the federal states of eastern Germany, where demolition is viewed as an adaptive strategy to cope with falling population levels. Here the principle of “central places” plays a fundamental role.
6. - According to § 11 para. 3 s. 2 no. 4 *LplG BW* (Land-Use Planning Act of Baden-Württemberg), it is possible to designate municipalities in which - for special reasons particularly related to preserving natural resources - no settlement development may take place other than connected to internal development. Provisions of this type can help to localize settlement areas that may be subject to contraction measures.
7. - The *Raumordnungsverfahren* (Spatial Planning Procedure) according to § 15 *ROG* is a basic instrument to ensure structural growth in settlement development. Yet it can also be used to investigate settlement contraction in regard to its compatibility with spatial planning goals. The plans and measures foreseen under § 15 *ROG* include not only the erection and expansion of facilities, but also for example the removal of a national waterway or the alteration (partial demolition) of an airport (cf. § 1 s. 3 nos. 11 and 12 *RoV* (Spatial Planning Ordinance)). It is therefore feasible that the demolition of a settlement area can be objected to from an inter-municipal perspective due to the close infrastructural and technical integration with a neighbouring municipality.
8. - Much like (regional) spatial planning, municipal land-use planning law (*Bauplanungsrecht*) is oriented towards growth. Local land-use planning is understood by town planning law as a form of tender planning for third-party use. Insofar as the municipalities wish to implement elements of local land-use plans themselves, these can serve as instruments of extraordinary town planning law (e.g. in the form of renovation and development measures).
9. - Municipal land-use planning law can make a valuable contribution to adaptation to climate change through settlement contraction. Here the primary aim is to create opportunities for local land use that meets the requirements of new climatic conditions.
10. - Municipal land-use planning law continues to focus on measures to increase the resilience of the building stock, and thus is not particularly suited for implementing a programme of settlement contraction. This focus is rooted in the protection of property and legitimate expectation enjoyed by the respective landowner.

11. - Potential features of the preparatory land-use plan (*Flächennutzungsplan*) according to § 5 *BauGB* and the possible designations of the binding land-use plan (*Bebauungsplan*) according to § 9 *BauGB* are restricted to the use of land. Therefore, demolition measures can only be implemented as an alternative form of use that preserves land stocks. The adaptation and restructuring of existing urban districts according to § 1 para. 6 no. 4 *BauGB* should be understood in this sense. Measures to adapt settlement areas to climate change are restricted to public facilities and institutions as well as other measures (cf. § 5 para. 2 no. 2 lit. c *BauGB*).
12. - When embarking on measures of adaptation, municipalities must resolve strong and diverse conflicts of interests within the local population. Planning decisions related to adaptation measures must be flexible and, in some cases, reversible. Gaps that arise between the theoretical relevance and practical application of instruments must be closed.
13. - Municipal planning law presents municipalities with the opportunity to revise or halt binding land-use plans. In particular, after the seven-year period of permissible building usage has expired, the municipalities are only liable for the actual form of use and do not have to guarantee comprehensive property protection for the property owner.
14. - According to § 9 para. 2 *BauGB*, in special cases it is possible to stipulate forms of use and facilities in the binding land-use plan as permitted for a certain time period or as permitted/not permitted until such time as certain conditions arise. The so-called “time-limited building rights” are intended to ensure that interim forms of use are allowed on plots that are earmarked for urban restructuring. These secondary forms of use, as indicated in § 9 para. 2 s. 2 *BauGB*, can be ecological in nature.
15. - It is practically impossible to manage urban contraction processes under environmental considerations by employing planning guidelines under §§ 34 and 35 *BauGB*, as these guidelines only regulate for growth and not for contraction. However, corresponding contraction programmes could be steered using spatial instruments if the areas under investigation possess relevant spatial features.
16. - Although settlement contraction is not explicitly mentioned, it can be the object of an urban renovation measure under §§ 136 ff. *BauGB*. One difficulty with this approach is the need to gain the agreement of affected property owners.
17. - The instrument known as the “urban development measure” (“*städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*”) according to §§ 165 ff. *BauGB* can be employed for settlement contraction, particularly in combination with federal state and regional spatial planning. In this way urban districts or other areas of the municipal territory can be given new development impulses that reflect the targeted development at the federal state or regional level (§ 165 para. 2 2. *Alt. BauGB*). This instrument can be used to apply spatial and other sectoral goals and principles of spatial planning to measures of settlement contraction. An additional advantage is that the land must be purchased by the municipality beforehand.
18. - Some of the most important instruments of extraordinary town planning law for settlement contraction are the provisions on urban restructuring specially created for this case according to § 171a ff. *BauGB*. Urban restructuring measures are intended to ensure that facilities which cannot be employed for some other use may be demolished. In order to implement urban restructuring measures, urban development contracts as specified in § 11 *BauGB* are drawn up with the property owners (e.g. housing associations and property companies). One object of the contractual agreements can be, in accordance with § 171c s. 2 no. 1 *BauGB*, the demolition of physical structures. This regulatory form can

serve as a useful template for a strategic, plot-based process of well-ordered settlement contraction. It encompasses all forms of action, whether regulatory instruments (securing of implementation measures by statute, § 171d *BauGB*), incentives (urban construction funding, § 164a *BauGB*) and instruments that are voluntary in nature (urban development concept, § 1 para. 6 no. 11, § 171b para. 2 *BauGB*). The demolition of physical structures is specifically mentioned in § 171a para. 3 no. 5 *BauGB*.

19. - In regard to urban building legislation, the “development reduction” order according to § 179 *BauGB* is a useful instrument to combat the negative repercussions of derelict properties. Under this law a municipality can oblige the property owner to accept the complete or partial demolition of a physical structure if it does not meet the specifications of the binding land-use plan and cannot be suitably adapted (no. 1) or if the property displays undesirable conditions or deficits that cannot be remedied by a process of modernization or upgrading (§ 177 para. 2 and 2 s. 1 *BauGB*) regardless of the existence of a land-use plan. The property owner is required to bear the costs up to a sum equivalent to the increase in the value of the property resulting from the demolition measures, which sum may be determined by a valuation report. It is feasible that the law on development reduction may be strengthened from toleration of the demolition process to obliging the property owner to undertake the demolition work themselves. For the municipalities it would certainly make sense to transfer full costs to the owner up to the limits of acceptability. It should be noted that this instrument is only to be employed in individual cases.
20. - Demolition orders are strongly regulated within building law. They are not issued simply to remove an “eyesore” from the urban environment, but are only applied in cases of public endangerment, for example when the building fabric is crumbling onto public roadways. Even in such cases the primary action is to secure the integrity of such derelict buildings, thereby obeying the principle of proportionality.
21. - The contents of instruments of landscape planning constitute a possible planning basis to accompany the process of settlement demolition. In this way demolition measures can be linked to the removal of impairments to the landscape and natural environment. It may be determined that spaces opened up in this way are, in view of their location or natural potentials for development, particularly suited as compensations for interventions or can contribute to the creation and protection of a biotope network. The creation and development of climate-resilient landscape structures could gain greatly in importance in future years.
22. - In view of falling population levels, the removal of under-utilized water supply networks can be a feasible measure to promote sustainable water use - similarly, a water body can be assured a good ecological condition by means of renaturation. In this way the planning of measures can be employed as a way to manage settlement contraction.
23. - The concrete measures of “flood protection other than physical structures” according to § 75 para. 2 s. 2 *Wasserhaushaltsgesetz* (Federal Water Act) can, for example, ensure that rivers are accorded more land to expand during times of flooding. These include, in particular, measures to secure new and old floodwater retention areas. In this way a flood risk management plan can be drawn up to make a positive contribution to water levels, flow speeds and generally on the flooding process through the well controlled flooding or draining of water retention areas. The implementation of the flood risk management plan can be supported by provisions within regional land-use plans.
24. - In view of the stipulations regarding the planning of waste management as laid out in § 30 para. 2 *Kreislaufwirtschaftsgesetz* (Waste Avoidance, Recycling and Disposal Act), namely

that projected requirements must be considered for a period of at least 10 years, this instrument also presents itself as a potential tool to manage waste removal structures in areas that are undergoing demolition. While obeying the principles and regulations of material recycling as well as waste disposal management in pursuance of the common good, planning agencies have considerable leeway in drawing up their spatial plans, which, naturally, must take into account the aims and principles of land-use management (cf. § 30 para. 5 *KrWG*).

25. - Current environmental regulations other than those applying to sectoral planning do not make explicit reference to the influence and steering of settlement demolition as a precautionary measure. An exception is the case of flood protection legislation as a particular subdivision of water management legislation, which does include preventative measures (e.g. bans on construction).
26. - The most important area of environmental protection law is constituted by ancillary provisions and provisions that deal with clean-up and rehabilitation measures. These are primarily employed in the field of impact management (examples: instruments for nature and soil protection).
27. - Immission control regulations generally apply to polluting facilities, and hence have limited applicability to settlement contraction. These regulations could become more relevant if interactions between settlement contraction and the construction/operation of facilities were to arise, i.e. a link is drawn between the facilities governed by immission control legislation and the services they provide for adjacent residential or commercial settlements (heat production plants, which provide heat to residential settlements as well as making waste heat or steam available to nearby industrial facilities).
28. - Legislation governing water/sewage management and material recycling is regulated by public authorities for the common good. Water management and material recycling differ in the form of regulation. Material recycling is more strictly regulated than water management in regard to the designation of facilities for the treatment of certain types of water. Furthermore, there are differences in the evaluation of decentralized solutions for these essential public services in view of the fact that water supply and sewage removal - in contrast to waste disposal - requires pipeline networks, which have high maintenance costs.

2.5 Retreat of Settlements in the context of demographic change

1. - A clarifying amendment to the *Raumordnungsgesetz* (Federal Spatial Planning Act) would help to facilitate demolition work as part of a (partial) settlement contraction, especially in rural regions. In this respect, we can point to § 8 para. 5 s. 1 no. 1 lit. d *ROG* regarding “settlement development”, which should take account of demolition alongside expansion and concentration. However, this norm only applies to the federal states and not spatial planning at the national level, which must be determined by legal interpretation. This presents a particular difficulty for the practice of spatial planning. § 2 para. 2 no. 2 s. 4 *ROG* could be revised as follows: “Settlement work should be spatially concentrated; the focus must be on existing settlement areas with sufficient infrastructure and on central places, including measures of settlement dedevelopment.”
2. - Until now there has been no sectoral planning, specific criteria or threshold values to determine the selection of settlement and settlement areas to be demolished for demographic reasons. Yet this spatial planning task could feasibly be integrated within general planning measures, for example in the form of sectoral sub-plans as a task of regional

planning. One option at the level of general spatial planning could be, for example, to introduce the spatial category “*Entleerungsgebiete*” (areas designated for abandonment), for which financial assistance could be made available only in the case of “managed retreat”. There must, of course, be a strong justification for such a process, as this classification could lead to considerable economic disadvantage, which must then be compensated in the case of reclassification.

3. - The most important spatial management tool at a time of demographic change is no doubt the principle of “central places”. Thus demolition should be prioritized in settlements that do not function as such so-called “central places”.
4. - Due to its political and sectoral neutrality, its interdisciplinary cross-sectional working methods and interdisciplinary perspectives as well as the many good contacts to superior administrative levels, the system of general spatial planning is well suited to assume the role of initiator and moderator in managing the processes of contraction. Here the emphasis should be on the application of informal instruments in regions facing processes of urban contraction. Such instruments are characterised by flexibility, practicality and the close integration of diverse actors responsible for spatial development.
5. - According to § 136 para. 2 s. 1 *BauGB*, measures of settlement renovation are those that serve to greatly improve or regenerate settlement areas by remedying serious deficits in the built environment. Such measures can be implemented “in town and country”, i.e. they not only apply to urban areas or rural areas, but in particular to small municipalities and villages. In regard to settlement contraction in the wake of demographic change, deficits can be the structural characteristics of buildings (no. 1 lit. b) as well as the impact of land parcels and industrial facilities, particularly in the case of polluted sites (lit. f).
6. - The special task of ensuring that settlement structures reflect demographic change is laid out in § 136 para. 4 no. 3 *BauGB*. Thus rehabilitation measures must ensure that settlement structures are designed to accommodate local population trends. This aim was already incorporated in the *BauGB* in 1987 in order to reflect population trends that were expected to have a considerable impact on the structure of settlements, e.g. regarding demolition.
7. - According to §§ 165 ff *BauGB*, urban development measures are distinguished from renovation measures in that the former do not aim to remedy deficits in the built environment, but strive to meet new demands as quickly as possible. Thus the focus is on settlement expansion and the development of the property market. However, a connection does exist through the implementation of demolition measures in state and regional planning.
8. - According to the legal definition in § 171a para. 2 *BauGB*, urban redevelopment measures are adaptive measures to ensure that “sustainable urban structures” are created in areas “suffering a considerable loss of spatial function”. Such a loss of spatial function can be assumed in the case of the existing or forecasted “permanent over supply of buildings [...] for residential purposes” (i.e. vacant buildings) in the wake of demographic change.
9. - The instrument known as the “social city” according to § 171e para. 4 s. 2 *BauGB* is intended to improve the connection between the home and work environments and to create and maintain a socially stable population structure. One basic precondition for this is a suitable residential environment with a low level of building vacancy. The law does not specify which type of measure should be used to create the “social city”, and thus the

municipality has considerable leeway in its actions, which may include a partial demolition of settlement structures. The image of urban districts can thus be improved and an ongoing downwards trend or loss of population can be stopped by improving the identification of the local population with their residential environment.

10. - The application of environmental regulations in regard to settlement contraction in the wake of demographic change largely focuses on the clean-up and regeneration of facilities for which operations have ceased.
11. - Service charges and the setting of utility rates are important instruments to regulate the level of consumption of basic public services. Measures to be considered in this regard are the setting up of diverse charging zones, the staggering of charges and fees according to the intensity of use or income level as well as the regulation of the scale upon which waste disposal charges are oriented. Such measures are not used to regulate settlement contraction, but rather are a form of reaction to these developments.
12. - One option is to establish charging zones, graded according to settlement density and/or the distance to public utility facilities. There are no particular legal objections to the feasibility of this zoning model. However, the principle of cost recovery and equivalence must be obeyed. While these are not rooted in constitutional law, their impact is felt through the principle of reasonableness.
13. - In adapting the regulation of service charges to the fact of demographic change, it is important to consider the increasing number of single households. One possible reaction to this development in regard to waste disposal is to pursue a combined approach of a basic charge (based on the size of rubbish bin) and a (linear) service charge. This model has already been adopted in diverse rural districts. The disparate level of fees resulting from these two components does not violate the general principles of equivalence and equality according to Art. 3 para. 1 GG, as the varying fee levels have a practical justification (particularly in regard to protecting the environment and natural resources).
14. - Against a backdrop of population loss, the waste disposal plan according to § 30 KrWG (Waste Avoidance, Recycling and Disposal Act) assumes a regulatory function in the setting of charges for waste disposal. According to § 30 para. 2 KrWG the waste disposal plan must also take account of future (population) trends; hence, this instrument is also of interest for areas undergoing contraction.
15. - One of the most important regulatory tools is the *Verbindlichkeitserklärung* (binding declaration) according to § 30 para. 4 KrWG. This provides the planning agency with a regulatory tool (according to § 30 para. 1 s. 4 KrWG) to designate a waste recycling facility for connection to and use by a planning area. In this way it is possible to coordinate the demand for new facilities and to ensure that current facilities are fully utilised.
16. - Nature protection legislation offers an alternative path for the development of already abandoned settlement areas or those in the process of becoming vacant. However, in order to react to demographic change by facilitating the compulsory purchase of properties lying within designated nature protection zones, it is necessary to make a clear case for such action lying in the public interest. In the field of landscape planning and in regard to compensatory measures within intervention provisions, potential settlement contraction areas could prove to be suitable sites for conservation measures or as buffer zones to protect existing forms of land use.
17. - Regulatory powers for soil protection in regard to guidelines on the unsealing of sealed ground are only available in restricted form, as the enabling legislation under § 5

BBodSchG (Federal Soil Protection Act) applies to exterior areas that cannot be further characterized as built-up structures or which are not subject to general building legislation. The relevant legislation only covers areas for which soil-sealing is not a result of construction work but rather some other form of use.

18. - Legal provisions for the closure and dismantling of industrial facilities according to the *BImSchG* (Federal Immission Control Act) are not linked to settlement contraction. Here the focus of immission control legislation is the safe operation of a facility up to its closure, insofar as a permit for continued operation is not issued.
19. - The validity of the *USchadG* (Environmental Damage Act) is limited due to the subordinate nature of the legislation. It is particularly relevant in the case of soil and water pollution. The act's strength is in regard to the avoidance and removal of damage to biodiversity, although here restrictions apply pursuant to § 19 para. 1 s. 2 *BNatSchG* (Federal Nature Conservation Act, here: Approval and Legalization of Damaging Activities).
20. - Articles of civil law (transferral of land ownership, pre-emptive purchase rights and cancellation of rental contract) only become relevant subsequent to a public decontamination order or expropriation of property. Civil law does not foresee any options for cancelling rental contracts in order to manage general processes of population relocation. Instead, use must be made of public legislation. While the legal transferral of land ownership can support the process of settlement contraction, it is not sufficient in itself to steer this process.
21. - Instruments for the transferral of land ownership and the cancellation of rental contracts in order to relocate and rededicate residential and commercial areas for the purposes of nature protection are already foreseen in the *BauGB* and the *BNatSchG* as well as the corresponding nature protection regulations of the federal states. To make better use of instruments of urban development and expropriation in this framework, i.e. to assist the aims of nature protection as well as to resolve existing uncertainties regarding their application, an alternative regulatory concept should be introduced that encompasses the vacating of settlement areas as well as the rededication of these areas to other forms of land use.
22. - The currently valid version of § 165 *BauGB* regulates for urban development measures. These measures could become a core element of managed settlement contraction - supplemented by nature protection regulations - as both expropriation and the cancellation of rental contracts are permissible subsequent to such planning.

2.6 Retreat of settlements in the context of measures to adapt to climate change

1. - In the *Raumordnungsgesetz* (Federal Spatial Planning Act) the issue of adapting to climate change was introduced as a principle of regional planning at a comparatively early stage. Aspects of climate change adaptation are particularly reflected in § 2 para. 2 no. 6 s. 7 and 8 *ROG*, which reflect the spatial requirements of climate change through measures [...] that help to adapt land use to climate change.
2. - Adaptive strategies to climate change, which may also encompass measures of settlement contraction, can be formulated within general land-use plans, particularly by specifying the targeted development of the structure of urban open spaces. In this way it is possible to set goals for large-scale networks of open spaces, for the conservation of open spaces, for the use of open spaces as well as for preventative flood protection (§ 8 para. 5 no. 2

ROG). General land-use plans can also include provisions to support the implementation of flood risk management plans.

3. - Construction planning law only makes a limited contribution to settlement contraction as a reaction to climate change. In general the aim is to create possibilities for land use that meets the demands of climate change. Legislation focuses on measures to adapt current settlement areas by increasing their resilience without specifying concrete measures of contraction.
4. - Under existing legislation, the federal states and the municipalities have available to them options for measures on climate adaptation that in some cases foresee interventions in settlement structures. If the general land-use plans drawn up by federal states have provisions that can be used to steer settlement contraction, then this opens up a wealth of options at the municipal level, of which expropriation can be the strongest form of intervention (provisions for the expropriation of land as a preventative measure for technical flood protection).
5. - Following the 2013 amendment of the *BauGB*, the aims of climate adaptation must be investigated and carefully weighed for measures of urban redevelopment according to §§ 136 ff. *BauGB* in the framework of a general development measure, insofar as this is demanded by local conditions (§ 136 para. 2 s. 2 no. 1 *BauGB*). In this way urban regeneration measures can serve as instruments to overcome conflicts in land stocks when planning climate adaptation measures, including those of settlement contraction.
6. - According to §§ 165 ff. *BauGB*, urban development measures play a subordinate role in climate adaptation. These were left unrevised by the amendments to the *BauGB* of 2011 and 2013. The precondition for their use is an urgent public interest that outweighs any private interest. Only a careful review in the individual case can determine whether this is justified for a climate adaptation measure that leads to some form of climate-relevant settlement contraction. The principle of due reasonableness must be considered, and will determine the relevance of application.
7. - The regulations on urban restructuring according to §§ 171a ff. *BauGB* were expanded as part of the 2011 amendment to meet “the general requirements of [...] climate adaptation” (§ 171a para. 2 s. 2 *BauGB*). In regard to the spatial approach, the measures are also applicable to intact settlement areas. The legal preconditions also foresee corresponding measures to demolish built-up sites.
8. - The intention of grandfathering is to protect the legally sanctioned use of a built structure for future ownership. Following a high-court decision, the legal institute of grandfathering serves to protect building stock against measures that would destroy or render worthless investments made in consideration to the existing legal status. This matter is rooted in Art. 14 para. 1 *Grundgesetz*. Grandfathering can, however, be restricted or annulled by provisions of the building code, urban development legislation or administrative procedural legislation, which is legally comparable to the contents of and restrictions on ownership rights and which is possible by means of expropriation according to Art. 14 para. 1 s. 2 and para. 3 *GG*.
9. - According to § 9 para. 2 *BauGB*, binding land-use plans can specify that certain building-related or other uses and facilities are permitted for a specified period of time or are permitted/not permitted until certain conditions arise. These conditions relate to the climate (environmental risks).

10. - In regard to compliance with the German constitution, measures of settlement intervention for the purpose of climate adaptation must observe the basic rights secured by Art. 11 GG (freedom of movement) and Art. 14 GG. The mandatory relocation of house owners and tenants generally contravenes the rights provided by Art. 14 GG. Here the requirements for legal-constitutional justification and reasonableness are determined by the type of intervention (content and limits of ownership rights, Art. 14 para. 1 s. 2 GG, or expropriation Art. 14 para. 3 GG). The primary consideration for contravening the content and limits of ownership rights is consideration of the common good, whilst expropriation can only be defended in regard to some urgent and major public interest.
11. - Regarding measures of climate adaptation, various constellations can be imagined in which changing environmental conditions justifies a wide-ranging restriction of the named basic rights. Possible reasons for such encroachments could be in the interests of flood protection or to halt an ongoing process of soil erosion (resulting in a danger of landslides). These reasons could be considered to constitute reasonable considerations of public interest, thereby providing a justification for a limit on the contents and rights of ownership. Furthermore, flood protection and protection against landslides/mudslides can also be seen as urgent measures in the public interest, which would then justify the expropriation of property.
12. - A distinction must be drawn between flood protection and coastal protection measures when considering how to finance these measures and to create incentives. For flood protection there exists an allocation formula (costs per sq. metre land) for areas that would benefit from such measures. In these cases it would be possible to distinguish between built-up and non built-up areas. Incentives can be created by abstaining from implementing flood protection measures on certain areas and thereby transferring responsibility to the landowner. The result is that these areas are either abandoned by the owner or they resolve to maintain and protect their property themselves.
13. - In regard to coastal protection, the structure of funding should be adapted to ensure that restrictive coastal management measures such as land abandonment or the demolition of built-up areas are earmarked for funding. The requisite legal amendments can be undertaken at national level by means of the joint federal/state task “Improvement of agricultural structures and coastal protection”.

2.7 Avoidance of insufficiently climate-resilient settlements

1. - A central task of land-use planning, both at the level of general spatial planning and municipal land-use plans, is to ensure that settlements are suitably climate resilient. Currently, however, no specific regulation of resilience is foreseen in the *Raumordnungsgesetz* (Federal Spatial Planning Act). Based on the EU Directive on Maritime Spatial Planning (2014/89/EU), currently being implemented, the following amendment is proposed for § 2 para. 2 no. 6 s. 7 ROG: “*The spatial requirements of climate change must be recognised both through measures to counteract climate change as well as those which facilitate adaptation to climate change and to increasing the resilience to climatic impacts.*”
2. - The revisions of § 1 para. 5 s. 2 *BauGB* and § 1a para. 5 *BauGB* serve to underline the importance of resilience without, however, giving it precedence over other concerns as laid out in § 1 para. 6 *BauGB* and § 1a *BauGB*. In view of the need for action as reaction to the so-called “energy revolution”, the municipalities must now carefully balance the various options at their disposal. The new aim of counteracting the effects of climate change

while simultaneously adapting to these effects justifies (in compliance with the necessary weighing up of public and private concerns according to § 1 para. 7 *BauGB*) the usual representation and provisions regarding land-use as well as the newly introduced options as laid out in § 5 no. 2 a, b, c *BauGB* and in § 9 para. 1 no. 12, no. 23 b, para. 6 *BauGB*.

3. - According to § 9 para. 2 *BauGB*, in special cases the legally binding land-use plan can specify that certain building-related or other uses and facilities are permitted for a specified period of time or are permitted/not permitted until certain conditions arise. These conditions can be related to climate (e.g. environmental risks), which means that this instrument can additionally support the avoidance of non climate-resilient structures.
4. - The methodology of the EIA (Environmental Impact Assessment) is currently not aimed at a comprehensive assessment of the climate change compatibility of an initiative. The focus of the EIA, according to the *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)* (Environmental Impact Assessment Act), is on the specific objects of protection: local residents, environmental as well as cultural and other material assets, but not the initiative itself. Hence an assessment is not directed towards the compatibility of the initiative with current or future environmental conditions.
5. - The instrument of the EIA offers a way of taking account of aspects of climate resilience. An indirect link can be created if, under the influence of climate change, an initiative reaches a state in which it has an impact on the protected goods listed in § 2 para. 1 *UVPG*. This situation can particularly arise in the area of facility security. Regarding the determination of operator obligations within the *Störfallverordnung* (Major Accidents Ordinance), there already exist comprehensive suggestions for the operationalisation of climate change adaptation measures within the non legally-binding guidance instruments.
6. - A major step has been a legal amendment to the *UVPG* in the form of a climate compatibility clause (determination of the susceptibility of a project in regard to the repercussions of climate change). In view of the implementation requirements of the climate change adaptation features in the Amending EIA Directive, the lawmaker now has the possibility of expanding the methodological principles of the EIA. The approach described in recital 13 and in appendix IV no. 5 lit. f of the Amending EIA Directive merely indicates the path that allows agencies and initiators to deal with the uncertainties of changing environmental conditions.
7. - In regard to general spatial planning, it is important to investigate at an early planning stage whether the intended result of a land-use plan is resistant to climate change. The SEA is a suitable instrument for the requisite knowledge creation and to prepare the groundwork for planning decisions. Therefore, a basic clarification of the relevant criteria for a preliminary investigation of each individual case in the framework of an SEA should be included in Appendix 4 of the *UVPG* (and the corresponding Appendix II of the “SEA” Directive 2001/42/EG). The susceptibility of designations in relevant plans to climate change should be detailed there.

3 Einleitung

Zahlreiche Faktoren zwingen die Gesellschaft zu Anpassungsmaßnahmen. In der Siedlungsentwicklung können neben demografischen und ökonomischen Faktoren auch die im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehenden Naturphänomene genannt werden, die zukünftig in zunehmendem Maße die Nutzung von besonders vulnerablen Standorten nicht mehr weiter möglich machen; zu nennen sind insbesondere Naturphänomene, die eine unmittelbare Lebensgefahr darstellen, wie Gefahren durch Überschwemmungen, Stein-, Schlamm-, Schneelawinen u. ä. Allerdings wird im Allgemeinen gegen derartige Gefahrenpotenziale zunächst versucht, Maßnahmen zu ergreifen, um (Sach-)Werte zu schützen und zu sichern, die in hochwertigen Siedlungsnutzungen vorhanden sind. Bestehende Raumnutzungen werden eher an die veränderten Gegebenheiten angepasst; sie verfügen über ein hohes Beharrungsvermögen.

Im Zusammenhang mit den Hochwässern an Oder (1997) und Elbe (2002) gab es bereits Überlegungen zum (Teil-)Rückzug aus besonders gefährdeten Gebieten. In diesem Zusammenhang stehen auch Überlegungen und Strategien der Versicherungswirtschaft, bestimmte Risiken in diesen Gebieten nicht mehr oder nur zu erhöhten Prämien zu versichern; hierzu liegt in Deutschland vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) das Zonierungssystem für Überschwemmung, Hochwasser und Rückstau (ZÜRS) mit seinen Gefährdungsklassen und ihrem Einfluss auf die Beitragsgestaltung für Elementarschadensversicherungen vor. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass bei hochwertigen Nutzungen und entsprechenden Gewinnerwartungen auch in Risikogebieten weiter investiert und gebaut wird.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat in seinem Sondergutachten über „Die Zukunft der Meere - zu warm, zu hoch, zu sauer“ bereits im Jahr 2006 unter Bezugnahme auf den IPCC darauf hingewiesen, dass als mögliche Option auch ein sog. „qualifizierter Rückzug“ aus gefährdeten Küstenregionen in Betracht zu ziehen ist.¹ Da der Meeresspiegelanstieg und Extremereignisse wie Sturmfluten die Küsten bedrohen, wird Küstenschutz zu einer großen gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderung, die künftig kaum noch zu bewältigen sein wird. Somit werden die bisherigen Ansätze für Schutz und Nutzung der Küstengebiete dieser Entwicklung nicht gerecht. Neuartige Kombinationen von Maßnahmen (Portfolio-Strategien) werden benötigt, wobei die Optionen Schutzgewährung, qualifizierter Rückzug und Akkommodation gegeneinander abzuwägen seien. Dabei sollten insbesondere die Belange von Küsten- und Naturschutz besser verknüpft und die von Anpassungs- oder Umsiedlungsmaßnahmen betroffene Bevölkerung in die Entscheidungen einbezogen werden.

Diese Vorgehensweise erhält nunmehr konkrete Gestalt, da einige Gebiete langfristig wegen zu hoher Kosten nicht mehr mit verhältnismäßigem Aufwand gesichert und geschützt werden können. Daher wird in öffentlichen Planungen auch über Strategien des Rückzugs oder Teilrückzugs nachgedacht, wobei eine Akzeptanz in der Öffentlichkeit nur schwer zu erreichen ist, da Siedlungsrückzug ohnehin und auch die Rücknahme oder Anpassung staatlicher Sicherungsmaßnahmen mit großen Konflikten verbunden sind. Beispielsweise erfordert die Erhöhung der Deiche an der Nordsee landseitig einen derartig hohen Flächenbedarf, dass allein hierfür umfangreiche Umsiedlungen mit entsprechenden Ausgleichszahlungen erforderlich wären. Auch die mittlerweile seit Jahrzehnten laufenden Diskussionen um die Wiederherstellung von Rückhalteräumen an Flüssen kommt aufgrund der erforderlichen Nutzungseinschränkungen für die Landwirtschaft oder Aufgabe potenzieller Siedlungserweiterungsflächen nur schleppend voran.

¹ WBGU, Die Zukunft der Meere - zu warm, zu hoch, zu sauer, S. 2, 54, unter Bezugnahme auf den IPCC.

Schon vor der Diskussion um den Klimawandel hat es in der Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel solche Überlegungen gegeben; hier spielt der Teilrückzug oder auch schleichende Rückzug (Aufgabe von Stadt- oder Dorfteilen, in denen keine bzw. eine Daseinsvorsorge geleistet wird, wie sie dem Vorgehen im Außenbereich bekannt ist) eine entscheidende Rolle. Dabei sind die (schleichenden) Abwanderungs- und Entleerungsprozesse sowohl in ländlichen Regionen als auch in Metropolregionen zu beobachten.² Eine explizite Diskussion zur Aufgabe von Siedlungsstandorten wird dabei nicht öffentlich geführt - die Debatte um den Umgang mit schrumpfenden dörflichen Siedlungsstrukturen ist mehrheitlich von Strategien geprägt, die die Chancen und Perspektiven zum Erhalt anstreben.³

Aufgrund des Bevölkerungsrückganges in bestehenden Siedlungsgebieten kommt es in stark betroffenen Gebieten vor allem zu ökonomischen Tragfähigkeitsproblemen sozialer und technischer Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Damit können negative Umwelteffekte einhergehen, wie beispielsweise steigende Energieverbräuche aufgrund zunehmender Wegentfernungen, zunehmende Havariegefahren in unterausgelasteten Netzen und damit drohende Beeinträchtigungen von Boden und des Grundwassers. Sanierungserfordernisse von devastierten Flächen aufgrund von Dekontaminationen, beeinträchtigter Landschaftsästhetik und ungesteuerter Abfallentsorgung sind weitere Folgen der Abwanderung.

Der Siedlungsrückzug ist langfristig zu planen und sollte damit frühzeitig und sorgfältig erfolgen.⁴ Dem stehen allerdings die Unsicherheiten über die künftigen Entwicklungen ebenso gegenüber wie das Fehlen von Strategien zum Umgang mit schleichenden Entwicklungen.

Aus rechtlicher Sicht sind die geeigneten materiellen Vorschriften und die Verfahrensvorschriften für diese Rückzugsphänomene bereitzustellen. Dabei sollen vorhandene Szenarien und Projektionen der Klimaveränderungen mit ihren Folgen und der demographischen Verhältnisse bei der Prüfung der rechtlichen Machbarkeit einbezogen werden, um die Voraussetzungen und die Gestaltung des Rückzugs rechtlich abzusichern. Um einen umfassenden Überblick zu erhalten und der Verknüpfung unterschiedlicher Herangehensweisen gerecht zu werden, wird im Projekt ein relativ weiter Begriff des Siedlungsrückzugs zugrunde gelegt. So werden z. B. anreizorientierte Abwanderungen ebenso einbezogen wie zwangsweise oder freiwillige, selbstinitiierte Abwanderungen. Des Weiteren ist sowohl an einen totalen Rückzug zu denken als auch an einen Teilrückzug. Die Siedlungstätigkeit umfasst Wohnzwecke, gewerbliche und industrielle Aktivitäten sowie Infrastrukturen der Daseinsvorsorge.

Seit geraumer Zeit, insbesondere im Zuge der sog. „Schrumpfungsdebatte“ wird in Frage gestellt, ob das Bauplanungsrecht mit seinen auf Wachstum ausgerichteten Siedlungsentwicklungen zeitgemäß ist. Es wird ein Paradigmenwechsel angemahnt, der darauf gerichtet ist, weniger die Wachstumsbestrebungen zu lenken und rechtlich abzusichern als die planerische Begleitung der Schrumpfung sicherzustellen bis hin zu einer Planung des geordneten Rückzugs. Erste Reformansätze haben Veränderungen in materieller und verfahrensorientierter Hinsicht im Besonderen Städtebaurecht (vgl. §§ 171a ff. BauGB) hervorgebracht. Ein Problem, was sich dabei immer wieder zeigt, ist die Tatsache, dass bestehende Raumnutzungen in Siedlungen Bestandsschutz genießen (Stichwort „Schrottimobilien“), der einem angeordneten Rückzug hinderlich gegenübersteht.

² Zu den besonderen Herausforderungen der Schrumpfung an peripheren Standorten siehe Müller/Wirth/Bose, Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung.

³ Vgl. DLKG 2010.

⁴ Krautzberger, UPR 2012, 99 ff.; ders., UPR 2011, 121 ff.; Flug/Thurow, UPR 2012, 86 ff.

Diese eher reaktiven Vorgehensweisen sind durch vorsorgende Planungen zu komplettieren, insbesondere bei schleichenden Prozessen, die regional sehr unterschiedlich ablaufen können und dazu beitragen, dass die Gegebenheiten des Klimawandels und des demographischen Wandels berücksichtigt werden, um späteren Rückbau zu vermeiden. Dabei muss bei der Klimaanpassung deutlich zwischen kurz-, mittel- und langfristig eintretenden Folgen des Klimawandels einerseits und der zeitlichen Wirksamkeit, Dauerhaftigkeit und Rückholbarkeit der Planungsentscheidungen andererseits unterschieden werden; in diesem Zusammenhang sind auch die Unsicherheiten des Eintritts bestimmter Klimawandelfolgen zu berücksichtigen.

3.1 Ziel der Untersuchung und Forschungsansatz

Vor dem geschilderten Hintergrund stellt sich das Vorhaben der Sichtung des Themas „Siedlungsrückzug“ aus rechtlicher Sicht. Neben dem materiellen Recht und Verfahrensvorschriften sind auch Regelungen zu diskutieren, die insbesondere das Bewusstsein von Entscheidungsträgern zu schärfen vermögen.

Die eingesetzten Methoden hängen von den unterschiedlichen Disziplinen und Fragestellungen ab. So wird sich die Bestandsaufnahme bereits tatsächlich erfolgter Siedlungsrückzüge auf die systematische Auswertung einschlägiger Publikationen, Planungsdokumente und Experteninterviews stützen. Die Auswertung der rechtlichen Rahmenbedingungen wiederum setzt eine Sichtung des diesbezüglich relevanten Normenbestands und juristischen Schrifttums voraus, um auf dieser Grundlage mit Hilfe der juristischen Auslegungsmethoden Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Steuerung bestimmen zu können. Die Ableitung von rechtlichen Handlungsempfehlungen setzt die Einbeziehung von Vertretern der beteiligten Fachdisziplinen aus Wissenschaft und Praxis in Einzelgesprächen und Diskussionsrunden voraus, um die Ergebnisse fachlich abzusichern.

Die gesamte Untersuchung ist auf die Anforderungen des Umweltschutzes an einen Siedlungsrückzug fokussiert. Eine erste Übersicht zu den Auswirkungen, Chancen und Risiken des demografischen Wandels für die Umwelt und den Umweltschutz hat das IÖR bereits in einer früheren Studie für das Umweltbundesamt erarbeitet.⁵

3.2 Vorüberlegungen

3.2.1 Demografischer Wandel

Der demografische Wandel in Deutschland ist im Wesentlichen durch drei Trends gekennzeichnet: Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl (Schrumpfung), Veränderung der Altersstruktur (Alterung) und Veränderung der sozialen und kulturellen Zusammensetzung der Gesellschaft.⁶

Die Bevölkerungszahl ist seit 2003 rückläufig. Ursache ist maßgeblich die niedrige Geburtenrate, welche seit mehr als drei Jahrzehnten unter dem Bestandserhaltungssatz liegt. Bis 2003 wurde dieses Defizit durch Zuwanderung aus dem Ausland ausgeglichen. Ende 2008 lebten ca. 82 Millionen Menschen in Deutschland, 2030 werden es voraussichtlich nur noch 77 Millionen sein (Defizit: 5,7 %). Neben der absoluten Abnahme der Bevölkerungszahl verändert sich auch die strukturelle

⁵ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 156.

⁶ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 25 ff.

Zusammensetzung der Bevölkerung. Am deutlichsten wird die Gruppe der unter 20-Jährigen abnehmen (minus 17 %). Die Gruppe der Erwerbsfähigen, 20 bis 65 Jahre, wird um ca. 15 % abnehmen. Dagegen wird die Altersgruppe der über 60-Jährigen um ein Drittel zunehmen.⁷ Auf kleinräumiger Ebene sind vielfach deutliche Veränderungen in der sozialen und kulturellen Zusammensetzung der Bevölkerung zu verzeichnen. Hauptursachen sind die Ausdifferenzierung individueller Lebensstile sowie die Zuwanderung von Bevölkerung aus dem Ausland. Letztere ist maßgeblich von den politischen Rahmenbedingungen abhängig und daher schwer prognostizierbar.⁸

Aufgrund von Wanderungsbewegungen innerhalb der Bundesrepublik, sog. Binnenwanderung, ist die absolute Abnahme der Bevölkerung regional stark differenziert. Wanderungsbewegungen können durch den wirtschaftlichen Strukturwandel ausgelöst oder verstärkt werden. Regionen mit Wanderungsgewinnen existieren neben solchen mit massiven Bevölkerungsverlusten. Fast flächendeckend durch Bevölkerungsrückgänge geprägt sind die ostdeutschen Bundesländer, Ausnahme bilden einige städtische Wachstumsinseln.⁹ Wachstums- und Schrumpfungsprozesse werden oftmals gleichzeitig und teilweise in räumlicher Nähe stattfinden; in benachbarten Regionen oder auch innerhalb von Städten oder Stadtteilen.¹⁰

Die Abnahme der Bevölkerung führt zu Gebäudeleerständen und Nutzungsauffassungen, welche gesteuerte Rückzugsstrategien zur Anpassung notwendig machen. Weiterhin wird sich die Veränderung der Altersstruktur auf den Bedarf an Einrichtungen der Daseinsvorsorge auswirken (weniger Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen, stattdessen altersgerechte Infrastruktur). Letztere sowie die Veränderung der sozialen und kulturellen Zusammensetzung der Bevölkerung sind jedoch nicht direkt mit Rückzugsstrategien verknüpft und werden daher innerhalb der Projektbearbeitung nicht explizit betrachtet. Ebenso wird nicht auf den wirtschaftlichen Strukturwandel, als eine der Ursachen für Wanderungsprozesse, eingegangen.

Die Folgen des demografischen Wandels haben Auswirkungen auf Belange des Umwelt- und Naturschutzes. Im Kontext Siedlungsrückzug sind dabei die Bereiche Naturschutz, biologische Vielfalt, Landschaftsbild, Klima, Wasserwirtschaft, Ressourcen- und Klimaschutz, Abfallwirtschaft und Flächeninanspruchnahme besonders hervorzuheben.

In Städten bietet der Rückbau von Wohn- und Gewerbeflächen unter anderem Möglichkeiten zur Verbesserung von Naturschutz, biologischer Vielfalt oder Klimabelangen.¹¹ Freiwerdende Flächen im ländlichen Raum stehen dem Naturschutz nicht per se zur Verfügung. Flächennutzungskonflikte können mit der Landwirtschaft, vor allem mit dem Anbau von Energiepflanzen, auftreten.¹² Anpassungserfordernisse bestehen im Bereich der Wasserwirtschaft vor allem in Gebieten

⁷ Statistisches Bundesamt, Demografischer Wandel in Deutschland, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, S. 8.

⁸ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 27.

⁹ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 25 f., Bundesministerium des Inneren, Demografiebericht - Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, S. 169 f.

¹⁰ BMI, Demografiebericht - Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, S. 170; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Demografischer Wandel, ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, S. 17 ff.

¹¹ Hollbach-Grömig et al., Demographischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt und Naturschutz, S. 29.; UBA, Fachdialoge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2007, S. 16.

¹² Hollbach-Grömig et al., Demographischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt und Naturschutz, S. 27 ff.

mit rückläufiger Bevölkerungszahl und abnehmender Siedlungsdichte aufgrund der dann überdimensionierten Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen. Beim Rückbau der Abwasserkanalisation können Konflikte zur Klimaanpassung auftreten, da die verkleinerte Infrastruktur ggf. nicht mehr ausreicht, Starkniederschläge zu erfassen. Eine Option kann die Abkehr von zentralen, großen Kläranlagen hin zu kleinen, dezentralen Anlagen in Verbindung mit einem dezentralen Regenwassermanagement sein. Im Freistaat Sachsen wurde bereits eine Strategie zur Anpassung der Abwasserinfrastruktur entwickelt.¹³ In dünn besiedelten Räumen kann eine zu geringe Nachfrage die Effizienz von Nahwärmenetzen in Frage stellen und damit zu hohen Ressourcenverbräuchen führen und Klimaschutzziele entgegenstehen.¹⁴ Eine Chance für Ressourcen- und Klimaschutz stellt hingegen bei Rückbaumaßnahmen die Wiedergewinnung von Baustoffen im Sinne der Kreislaufwirtschaft, „urban mining“, dar.¹⁵

Es ist davon auszugehen, dass sich mit dem Rückgang der Bevölkerung auch das absolute Siedlungsabfallaufkommen verringert. Herausforderung wird wiederum die Tragfähigkeit der Entsorgungsinfrastrukturen in schrumpfenden Regionen sein. Die Abfallwirtschaft verfügt jedoch, da nicht leitungsgebunden, über flexiblere Strukturen zur Anpassung als die Wasserwirtschaft.¹⁶

Die Neuinanspruchnahme von Flächen hat vielfältige Konsequenzen. Dazu zählen Beeinträchtigung des Wasserhaushaltes, Landschaftszerschneidung, Verlärmung, Bodenverlust, Verkehrserzeugung, disperse und suburbane Siedlungsentwicklung, erhöhter Einsatz und Verbrauch von Materialien und Energie für Bau und Erhaltung. Zum Einfluss des demografischen Wandels auf die Flächeninanspruchnahme existieren unterschiedliche Positionen. Einerseits wird davon ausgegangen, dass diese unabhängig von demografischen Veränderungen, auch von Bevölkerungsrückgang, ist. Andererseits wird zwar für wirtschaftlich starke Städte und Regionen weiterhin eine wachsende Flächeninanspruchnahme erwartet, für schrumpfende Regionen hingegen ein Rückgang dieser, mit entsprechend positiven Umweltauswirkungen. Eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme bei rückläufigen Bevölkerungszahlen würde das Problem steigender Infrastrukturkosten je Einwohner weiter verschärfen, da der hohe Fixkostenanteil von immer weniger Nutzern aufgebracht werden muss, weshalb eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, gerade auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, anzustreben ist.¹⁷

Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, wie sie mit der aktuellen demografischen Entwicklung einhergehen, sind unumgänglich an eine entsprechende Anpassung von Angeboten und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gebunden. Daseinsvorsorge umfasst die Bereiche der sozialen Infrastruktur (Bildung und Forschung, Gesundheit und Soziales, Kultur und Freizeit sowie Verwaltung und Dienstleistungen) und der technischen Infrastruktur (Verkehr und Telekommunikation sowie Ver- und Entsorgung).¹⁸ Im Kontext von Siedlungsrückzügen ist vorrangig der Rückbau der techni-

¹³ Hollbach-Grömig et al., Demographischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt und Naturschutz, S. 37 f.

¹⁴ UBA, Fachdialoge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2007, S. 17.

¹⁵ Hollbach-Grömig et al., Demographischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt und Naturschutz, S. 49.

¹⁶ Hollbach-Grömig et al., Demographischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt und Naturschutz, S. 52 f.

¹⁷ Hollbach-Grömig et al., Demographischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt und Naturschutz, S. 65 ff.

¹⁸ BMVBS, Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept, S. 2. und ARL, Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept, S. 5.

schen Infrastruktur von Interesse. Selbstredend ist bei rückläufiger Siedlungsdichte zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge im sozialen Bereich eine Abstimmung zwischen der integrierten Gesamtplanung und den jeweiligen Fachplanungen notwendig.

Instrument zur räumlichen Organisation der Daseinsvorsorge ist das Konzept der zentralen Orte. Die demografische Entwicklung erfordert eine Straffung der Zentrale-Orte-Netze und ergänzend neue, flexible Angebotsformen der Daseinsvorsorge.¹⁹ Bislang existieren keine einheitlichen Mindeststandards, welche notwendig sind, um regionale Benachteiligungen und Versorgungsdefizite offenzulegen und abzubauen. Gegen eine Einführung spricht unter anderem, dass zu enge und präzise Vorgaben die Anwendung neuer Konzepte zur Flexibilisierung behindern oder sogar verhindern könnten.²⁰ Zudem sind diese, aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Daseinsgrundfunktionen innerhalb der einzelnen Bundesländer, weder sinnvoll noch realisierbar. Formuliert werden sollten Kriterien für Mindeststandards, jedoch nicht in absoluter Form, um Flexibilität zu gewährleisten.²¹

Um Strategien zum Umgang mit schrumpfenden Regionen zu entwickeln ist eine regionale Typisierung und räumliche Abgrenzung notwendig. 2012 hat die Bundesregierung in der Demografiestrategie eine Konzeption mit Vorschlägen zur Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen und städtischen Regionen sowie zu gemeinsamen strategischen Zielen zur Anpassung der Infrastrukturen angekündigt.²² Weder die Demografiestrategie noch der Demografiebericht gehen auf Rückzugsstrategien ein. Angesprochen wird ein möglicher Rückbau von nicht mehr benötigter Infrastruktur sowie der Rückbau dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude im Rahmen des Stadtumbaus.²³ 2013 wurde vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, als Aufgabe an die Regionalpolitik formuliert, den ländlichen Raum, zur Abschätzung der Zukunftsfähigkeit von Regionen nach demografischen, wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Kriterien zu analysieren und kategorisieren.²⁴ Zur Typisierung von Regionen wurde vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), basierend auf den Komponenten Bevölkerungsentwicklung, Alterung und Internationalität, eine Klassifizierung für acht Demografietypen entwickelt.²⁵ Vier dieser Demografietypen sind unter anderem durch Schrumpfung gekennzeichnete Räume in welchen in unterschiedlichem Ausmaß Siedlungsrückzug als Anpassungsstrategie notwendig sein wird.²⁶

Zur Steuerung, welche Siedlungen oder Siedlungsteile aus strategischen Gründen rückgebaut werden sollten, besteht bislang weder eine Fachplanung, noch existieren Schwellenwerte oder Kriterien anhand welchen eine entsprechende Auswahl erfolgen könnte. Denkbar wäre dies als Aufgabe der Raumordnung, als integrierter Gesamtplanung zu verankern, beispielsweise in Form

¹⁹ BMVBS, Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept, S. 2. und ARL, Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept, S. 5.

²⁰ BMVBS, Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept, S. 22.

²¹ ARL, Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept, S. 14 ff., vgl. auch Berlin-Institut, Vielfalt statt Gleichwertigkeit, S. 8 f.

²² BMI, Jedes Alter zählt - Demografiestrategie der Bundesregierung, S. 41.

²³ BMI, Demografiebericht- Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, S. 196 und S. 181 und BMI, Jedes Alter zählt - Demografiestrategie der Bundesregierung, S. 35.

²⁴ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Anleitung zum Wenigersein - Vorschlag für eine Demografiestrategie, S. 33.

²⁵ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 49 ff.

²⁶ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 58 f.

sachlicher Teilpläne als Aufgabe der Regionalplanung. Eine Handlungsoption auf Ebene der Raumordnung könnte beispielsweise die Einführung der Flächenkategorie „Entleerungsgebiete“ sein, in welchen bspw. finanzielle Mittel nur noch für den „geordneten Rückzug“ bereitgestellt werden sollten.²⁷ Letzteres erfordert jedoch eine sehr hohe Planungssicherheit, da mit der Zuordnung zu einem entsprechenden Gebiet erhebliche ökonomische Nachteile verbunden sind, welche bei einer Rücknahme der Kategorisierung nur schwer ausgeglichen werden könnten.

3.2.2 Klimawandel

Die weltweiten Klimaveränderungen sind seit einigen Jahren nicht mehr nur in Kreisen der Wissenschaft anerkannt, sondern werden nunmehr auch öffentlich wahrgenommen. Dies wirft bspw. die Frage auf, ob sich bei der zweiten sogenannten Jahrhundertflut im Sommer 2013, welche nach nur 11 Jahren erneut enorme Schäden verursachte, die Folgen des Klimawandels zeigen. Auch wenn von einem Einzelereignis nicht auf die Auswirkungen des Klimawandels geschlossen werden kann, so haben die Frequenz und Stärke der Hochwasserereignisse zu einer neuen Tendenz in der öffentlichen Debatte geführt. Die Option von Umsiedlungen wird nicht mehr ausgeschlossen, sondern zum Teil offen angesprochen und gefordert.²⁸

Die klimatischen Veränderungen für Deutschland bis zum Jahr 2100 werden, gegenüber dem Vergleichszeitraum 1961-1990, wie folgt projiziert:

- Temperaturzunahme von 1,5 °C bis 3,5 °C,
- Abnahme der Sommerniederschläge von bis zu 30% bei gleichzeitiger Zunahme der Winterniederschläge, allerdings regional unterschiedlich ausgeprägt,
- Zunahme von Häufigkeit und Intensität von Extremwetterereignissen wie Hitzewellen, Trockenphasen, Starkregen, Stürmen.²⁹

Die folgende Tabelle stellt die Situation für die REGKLAM-Modellregion Dresden dar:

Tabelle 1: Mittelwerte der Klimakenngößen für die Station Dresden-Klotzsche von 1961–1990 (Messungen) und deren Änderung im Zeitraum 1991–2010 (Messungen) und die mittlere Änderung und Spannweite für 2021–2050 und 2071–2100

Zeitscheibe	1961 1990	1991 2010	2021 2050	2071 2100
	Messung	Messung	Modelle	Modelle
	Mittelwert	Änderung	mittl. Änderung (Spannweite)	mittl. Änderung (Spannweite)
Mittlere Jahrestemperatur (°C)	8,9	+0,6	+1,1 (+0,6 bis +1,5)	+2,9 (+1,9 bis +3,6)
Anzahl heiße Tage (maximale Temperatur 30°C und darüber)	6,8	+1,0	+4,4 (+1,8 bis +9,6)	+14,4 (+6,4 bis +23,7)
Anzahl Tropennächte (minimale Temperatur 20°C und darüber)	0,8	+0,7	+1,6 (+0,4 bis +3,3)	+5,9 (+1,8 bis +11,6)

²⁷ Hollbach-Grömig et al., Demographischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt und Naturschutz, S. 65 ff.

²⁸ Bundesminister Peter Altmaier, Hochwasserschutz muss auf den Prüfstand: „Enteignungen darf man nicht ausschließen. Sie müssen aber immer die ultima ratio bleiben.“, Passauer Neue Presse vom 11. Juni 2013.

²⁹ UBA, Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland: Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland, S. 62 f.

Zeitscheibe	1961 1990	1991 2010	2021 2050	2071 2100
	Messung	Messung	Modelle	Modelle
Anzahl Eistage (maximale Temperatur unter 0°C)	26,9	-2,4	-7,7 (-14,6 bis -3,3)	-17,3 (-22,5 bis -10,9)
Anzahl Frosttage (minimale Temperatur unter 0°C)	81,4	-0,5	-17,3 (-23,6 bis -11,3)	-43,2 (-50,4 bis -31,3)
Mittlerer Jahresniederschlag (mm)	789	-22	-28 (-84 bis +24)	-47 (-139 bis +13)
Anzahl trockener Tage im Sommerhalbjahr (Niederschlag geringer 1 mm)	124	+3	+4 (+1 bis +7)	+11 (+5 bis +17)
Tage mit starkem Niederschlag im Sommerhalbjahr (Niederschlag ab 20 mm)	3,7	+0,2	-0,2 (-0,9 bis +0,3)	0 (-0,6 bis +0,6)
Potenzielle Verdunstung (mm, maximal mögliche Verdunstung)	568	+34	+41 (+6 bis +103)	+76 (+28 bis +138)
Klimatische Wasserbilanz (mm, Niederschlag abzgl. pot. Verdunstung)	221	-56	-69 (-202 bis +18)	-123 (-276 bis -15)
Strahlung (Globalstrahlung in kWh/m ²)	985	+42	+37 (-17 bis +118)	+65 (-10 bis +156)

Quelle: Regionales Klimaanpassungsprogramm Modellregion Dresden – Faktenblatt Klimawandel Dresden, Stand Januar 2013, S. 2.

Die Verschärfung von Extremereignissen kann zu vielfältigen Auswirkungen für Siedlungen führen. Neben der Hochwassergefahr reicht das Spektrum der Folgen von einer Unterschreitung des für die Abwasserentsorgung notwendigen Niederschlagsdargebots über eine steigende Zahl an Tagen mit Sommerhitze bis zu erhöhten Schäden an Gebäuden und (kritischer) Infrastruktur durch vermehrt und intensiver auftretende Starkniederschlagsereignisse sowie Hochwasserereignisse an Flüssen und Küsten. Langfristig wird ein Rückbau bzw. eine Verlagerung bestehender Siedlungsstrukturen in gefährdeten Gebieten, vor allem begleitet durch ein Integriertes Küstenzonenmanagement auch in Deutschland nicht ausgeschlossen.³⁰

Für die Anpassung kommen grundsätzlich drei generelle Anpassungsstrategien in Betracht: Schutzgewährung, qualifizierter Rückzug und Anpassung im engeren Sinne.³¹ Im Vorhaben werden in erster Linie die beiden letztgenannten Strategien untersucht werden, während die Schutzgewährung nur soweit erforderlich reflektiert werden soll.

Klimatisch bedingte Siedlungsrückzüge können maßgeblich in Form des Rückzuges aus hochwasser- und überflutungsgefährdeten Bereichen auftreten. Im alpinen Raum kann Siedlungsrückzug zudem eine Option für durch Lawinen oder Muren gefährdete Gebiete sein. Entweder erfolgen Rückzüge reaktiv, im Nachgang aufgetretener Hochwasserereignisse als Vorzugsoption vor Sanierung und Schutzgewährung oder vorsorgend aus Bereichen, welche potentiell durch Hochwasser gefährdet sind und für welche eine Schutzgewährung überproportional hohe Kosten verursachen würde. Theoretisch denkbar sind weiterhin Teilrückzüge von Siedlungsstrukturen, um bessere Durchlüftung oder Abkühlungseffekte zu erzielen.³² Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass hier die

³⁰ Vgl. Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Abschlussbericht Fallbeispiel Kieler Förde & Lübecker Bucht: Zukunftsfähige Strategien für die Küstenentwicklung angesichts des Klimawandels, S. 28.

³¹ IPCC, 3. Sachstandsbericht. Bericht der Arbeitsgruppe II, S. 54 (siehe auch IPCC, 4. Sachstandsbericht. Bericht der Arbeitsgruppe II, S. 46).

³² BMVBS, Alles im Wandel: Demografische und klimatische Veränderungen im Kontext der integrierten Stadtentwicklung, S. 47.

Klimaanpassung den Auslöser für den Rückzugsprozess darstellt. Wahrscheinlich ist hingegen, dass die Erzielung genannter Effekte zur Klimaanpassung bei notwendigen Rückzugsprozessen als Umweltbelang Berücksichtigung findet. Hier ist mit Synergieeffekten zwischen Anpassung an die demografische und klimatische Entwicklung zu rechnen.

Die Frage zu beantworten, wo rückgebaut werden sollte, ist Aufgabe der entsprechenden Fachplanung (vor allem der Wasserwirtschaft mit Hochwasserschutz und Küstenschutz). Deren Ergebnisse sollten in entsprechende Festsetzung innerhalb der Raum- und Bauleitplanung überführt werden. Im Projekt wird somit nicht der Frage nachgegangen, wo im Einzelnen rückgebaut wird. Es geht um die formale Betrachtung einer planerischen und rechtlichen Begleitung von Rückbauprozessen.

3.2.3 Vermeidung neuer, nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen

Klimaresiliente Siedlungen sind durch ihre Widerstandsfähigkeit gegen Umweltrisiken, Unsicherheiten, Irritationen und Störungen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen gekennzeichnet. Dabei kommen im Wesentlichen drei Strategien zum Tragen: 1. Fähigkeit der Wiederherstellung des Urzustandes (resilience), 2. Durchführung von Anpassungsmaßnahmen (adaptation) und 3. Vermögen einer dauerhaften Anpassungsfähigkeit (adaptability).³³

Die bereits beobachteten Klimaveränderungen werden in den nächsten Jahrzehnten weiter zunehmen.³⁴ In Anbetracht dieses Zeithorizonts ist davon auszugehen, dass neben dem Siedlungsrückzug auch die Entwicklung möglicher neuer Siedlungsflächen bzw. die Sanierung von Stadtquartieren dazu genutzt werden kann, deren Vulnerabilität³⁵ zu begrenzen bzw. zu reduzieren sowie deren Resilienz³⁶ zu erhöhen.

Bei der Schaffung resilienter Siedlungsstrukturen bei Neubau ist die Resilienz gegen Starkniederschläge (Versickerungsfähigkeit von Oberflächen, Dimensionierung von Abwassersystemen), Hochwasser (bautechnische Vorkehrungen für eine hochwassersichere Bebauung, keine Bebauung in überschwemmungsgefährdeten Bereichen), Durchlüftung (Frischlufschneisen), Abkühlung (Freiflächen, Kaltluftschneisen, Vermeidung von Wärmeinseln) oder Sturm (bautechnische Vorkehrungen) denkbar.

Hierzu bedarf es einer Untersuchung des rechtlichen und planerischen Instrumentariums insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit den Unsicherheiten des Verlaufs der Klimaänderungen einschließlich der abgeschätzten Folgen und auf die Anforderungen an eine integrierte klimaresiliente Stadtentwicklung. In diesem Zusammenhang stellt sich u. a. die Frage, welche Rechtsinstrumente frühzeitige Ausweisungen, Darstellungen und Festsetzungen auf der Basis von Szenarien und Projektionen zulassen und inwieweit diese hinreichend flexibel für eine Fortschreibung

³³ Christmann et al., Vulnerabilität und Resilienz in sozio-räumlicher Perspektive, S. 4 weist darauf hin, dass der ursprünglich aus der Ökologie stammende Begriff der Resilienz die Fähigkeit von Systemen beschreibt, Schocks und Störungen zu absorbieren und möglichst unbeschadet weiter zu existieren. Drei Dimensionen von Resilienz sind bislang in der Literatur identifiziert worden: Erstens die Widerstandsfähigkeit eines Systems gegenüber bestimmten eingetretenen Schocks oder schleichenden Veränderungen, zweitens die Kapazität, den Ausgangszustand relativ rasch wieder herzustellen, und drittens die Fähigkeit eines Systems, zu lernen und an sich verändernde Bedingungen anzupassen. Es ist vor allem Folke, der vorschlägt, Resilienz nicht als Zustand, sondern als Prozess zu betrachten und entsprechend Anpassungs-, Lern- und Innovationsprozesse in den Blick zu nehmen.

³⁴ IPCC, 4. Sachstandsbericht. Bericht der Arbeitsgruppe II, IPCC, Genf, 2007.

³⁵ Birkmann, Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual framework and definitions.

³⁶ Folke, Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analysis.

im Falle geänderter Erkenntnisse sind. Szenariobasierte Regelungen beschränken sich im aktuellen Raum-, Fach- und Umweltplanungsrecht auf wenige Fälle. Ein Beispiel stellt der Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan nach § 12a EnWG dar. Insofern ist zu klären, welche weitergehenden Regelungsmöglichkeiten geschaffen werden können.

Maßnahmen zum Klimaschutz wie die Einhaltung energetischer Standards oder ressourcenschonende Bauweisen werden innerhalb der Projektbearbeitung nicht betrachtet, es geht ausschließlich um Klimaanpassungsmaßnahmen. Unabhängig davon ist die Beachtung von Klimaschutzzielen generell wünschenswert und zu empfehlen.

3.3 Abgrenzung der Begriffe Siedlung und Siedlungsrückzug

Der Begriff der „Siedlung“ schließt Siedlungen zu Wohnzwecken, Infrastruktur sowie Gewerbe und industrielle Ansiedlungen ein und besitzt keine vorgegebene räumliche Einschränkung.

Der Begriff „Siedlungsrückzug“ umfasst im ersten Schritt die Aufgabe von Siedlungsstrukturen als Wohn- oder Arbeitsstandort einschließlich sämtlicher Infrastrukturen, was im zweiten Schritt zu ungesteuertem Verfall der nicht mehr genutzten Bausubstanz oder zu gesteuertem Rückbau führen kann. Der Begriff erfasst auch Anlagen zum Schutz von Siedlungen oder Siedlungsteilen (bspw. Deiche). Siedlungsrückzüge können angeordnet und vorausschauend ablaufen, für diese Art von Siedlungsrückzügen existieren bislang vorwiegend Erfahrungen aus der Braunkohlenplanung. Des Weiteren kann es sich um reaktive, ereignisbezogene Siedlungsrückzüge handeln, welche zu unterteilen sind in vorhersehbare Rückzüge, z. B. aufgrund von Hochwassergefahren und nicht vorhersehbare Rückzüge, z. B. in Folge von Erdbeben. Zudem können Siedlungsrückzüge langfristig und unbeabsichtigt stattfinden, z. B. aufgrund von Bevölkerungsrückgängen. Die einzelnen Kategorien nach Art der Umsiedlung von Siedlungsrückzügen sind in folgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Kategorisierung von Siedlungsrückzügen nach Art der Umsiedlung

Kategorien von Siedlungsrückzügen		
<p>1. angeordnete, vorausschauende Siedlungsrückzüge</p> <p>(z. B. Braunkohleplanung, ggf. zukünftig auch Hochwasser, steigender Meeresspiegel)</p>	<p>2. reaktive, ereignisbezogene Siedlungsrückzüge</p> <p>a) vorhersehbare (Folgen der Klima- veränderung, z. B. Hochwasser)</p> <p>b) nicht vorhersehbare (z. B. Erdbeben)</p>	<p>3. unbeabsichtigte, langfristige, schleichende Siedlungsrückzüge</p> <p>(z. B. aufgrund Bevölkerungsrückgang)</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus rechtlicher Sicht sind angeordnete Siedlungsrückzüge (vgl. Kategorie 1), wie beispielsweise im Rahmen von Braunkohlenplanungen durchgeführt, verfahrensmäßig „unproblematisch“ (klarer Rechtsrahmen, aber hoher ökonomischer Aufwand). Im Kontext von demografischen und klimatischen Veränderungen sind entsprechende Maßnahmen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht schwieriger begründbar und in größerem Maßstab kaum finanzierbar.

Im betrachteten Kontext stehen vorhersehbare reaktive, ereignisbezogene (vgl. Kategorie 2a) sowie unbeabsichtigte, langfristige und schleichend ablaufende Siedlungsrückzüge (vgl. Kategorie 3) im Vordergrund. Für diese gilt es in einem ersten Ansatz den Planungs- und Rechtsrahmen zu definieren.

Der Prozess des Rückzugs (Rückzugsstrategie) an sich kann staatlich angeordnet, gefördert (anreizorientiert) oder freiwillig ablaufen. Er umfasst sowohl die bloße Aufgabe des Objekts („Liegengelassen“) als auch den aktiven Rückbau (Abriss, Abbruch) der Siedlung. Eine räumliche Abgrenzung besteht nicht.

Tabelle 3: Kategorisierung von Siedlungsrückzügen nach Rückzugsstrategie

Rückzugsstrategie			
zwangsweiser Rückzug	anreizorientierter Rückzug	freiwilliger Rückzug	Portfolio-Ansatz

Quelle: Eigene Darstellung.

3.4 Fallkonstellationen

Für die vorliegende Untersuchung werden exemplarische Fallkonstellationen gebildet. Die ausgewählten Fälle beschreiben in abstrakter Form denkbare Situationen des Siedlungsrückzugs im Kontext von demografischem und klimatischem Wandel.

Vorgesehen sind folgende Fallannahmen:

- 1) Siedlungsrückzug innerhalb von Hauptorten (Stadtumbau)
- 2) Siedlungsrückzug einzelner Ortslagen (Dörfer)
- 3) Siedlungsrückzug aus hochwasser- oder überflutungsgefährdeten Bereichen
- 4) Exkurs zu (klima)resilienten Siedlungen

Betrachtet werden jeweils die Bereiche Wohnen, Infrastruktur, Gewerbe und Industrie. Die dargestellten planerischen und rechtlichen Instrumente werden den einzelnen Rückzugsstrategien zugeordnet.

Folgende Tabelle stellt die ausgewählten Fälle im Kontext vorher genannter Kategorien sowie deren Rückzugsmotiv dar:

Tabelle 4: Kategorisierung von Siedlungsrückzügen nach Kategorie, Strategie und Rückzugsmotiv

Kategorie des Siedlungsrückzugs	Rückzugsstrategie			Rückzugsmotiv
	angeordnet	anreizorientiert	freiwillig	
reaktive, ereignisbezogene Siedlungsrückzüge	(Reaktiver) Siedlungsrückzug aus hochwasser- oder überflutungsgefährdeten Bereichen			Klimatischer Wandel
vorhersehbar	Exkurs zu (klima)resilienten Siedlungen			
unbeabsichtigte, langfristige, schleichende Siedlungsrückzüge	(Schleichender) Siedlungsrückzug innerhalb von Hauptorten (Stadtumbau)			Demografischer Wandel
	(Schleichender) Siedlungsrückzug einzelner Ortslagen (Dörfer)			

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die einzelnen Fallannahmen dargestellt.

3.4.1 - Fallkonstellation 1: (Schleichender) Siedlungsrückzug innerhalb von Hauptorten/Oberzentren/Städten

Eine Stadt ist von Bevölkerungsrückgang betroffen, dessen Folge massiver Leerstand (> 50 %) in mehreren Stadtteilen ist. In den betroffenen Stadtteilen stehen sowohl Mehr- als auch Einfamilienhäuser leer. Der Leerstand erfasst ganze Straßenzüge oder wesentliche Teile von Straßenzügen. Die übrigen Stadtteile sind vom Bevölkerungsrückgang nicht spürbar betroffen. Eine Wiederbelebung der vom Rückzug betroffenen Stadtteile ist möglich. Prognostiziert ist ein weiterer Bevölkerungsrückgang. Es handelt sich um einen zentralen Ort (Ober- oder Mittelzentrum), welcher entsprechende Versorgungsfunktionen übernimmt, d. h. bei einem Rückbau entsprechender Einrichtungen muss eine Versorgung durch andere Stadtteile gewährleistet sein. Die Baustruktur ist heterogen, inbegriffen sind mehrgeschossige Wohneinheiten, Mehr- und Einfamilienhäuser, teilweise mit historischer Bausubstanz unter Denkmalschutz. Eigentümer sind Privatpersonen sowie Wohnungsbauunternehmen. Zudem existieren nicht mehr genutzte Gewerbegebiete sowie Industriebrachen. Die Stadtteile sind infrastrukturell erschlossen (Straßen, Wasserver- und Entsorgung, Fernwärme, Strom usw.).

Betrachtet wird jeweils, wie ein notwendiger Rückbau möglichst umweltgerecht erfolgen kann und zurückgewonnene Flächen für naturnahe Nutzungen (Erholung, Belüftung, usw.) gesichert werden können.

3.4.2 - Fallkonstellation 2: (Schleichender) Siedlungsrückzug im ländlichen Raum

Bei der zugrundegelegten Siedlung handelt es sich um eine einzelne Ortslage/ein einzelnes Dorf einer Gemeinde, welche von erheblichem Leerstand (> 50 %) betroffen und für welche ein weiterer Bevölkerungsrückgang, insbesondere der unter 30-jährigen, prognostiziert ist. Es kann also nicht von einer Wiederbelebung der Ortslage ausgegangen werden. Bei dem Ortsteil/Dorf handelt es sich nicht um einen zentralen Ort, dieser übernimmt keine Versorgungsfunktionen für umliegende Gemeinden. Der Ortsteil/das Dorf besteht aus mehreren Wohneinheiten (überwiegend Einfamilienhäuser, vereinzelt Mehrfamilienhäuser, Bauernhöfe mit landwirtschaftlichen Flächen), teilweise handelt es sich um historische, denkmalgeschützte Bausubstanz (z. B. Kirche). Weiterhin existiert ein Gewerbegebiet (keine vorhandene Nutzung mehr) sowie eine brachliegende industrielle Anlage. Die Siedlung ist infrastrukturell erschlossen (Straßen, Wasserver- und Entsorgung, Fernwärme, Strom usw.). Der Leerstand umfasst ganze Straßenzüge und wesentliche Teile der Ortslage/des Dorfes, in denen keine Einwohner mehr leben.

Betrachtet werden folgende Handlungsoptionen:

- Rückbau des gesamten Siedlungskörpers; Voraussetzung hierfür ist u. a. die Umsiedelung noch verbliebener Anwohner auf die anderen Ortstagen der Gemeinde.
- Rückbau der bereits leer stehenden Bausubstanz und nicht mehr genutzten Infrastruktur; hier stellt sich insbesondere die Frage, welche Versorgung für die verbleibenden Anwohner noch gewährleistet werden muss (Ausbesserung von Straßen etc.).
- Zulassen von Wüstung (lediglich Gefahrenabwehr, Rückeroberung durch die Natur).

3.4.3 - Fallkonstellation 3: (Reaktiver) Siedlungsrückzug aus hochwassergefährdeten Bereichen

Die betrachtete Siedlung liegt innerhalb eines festgesetzten Überschwemmungsgebietes. Eine Schutzgewährung wäre nur mit unverhältnismäßigem Aufwand durch Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes (z. B. Deichbau) zu gewährleisten. Die Siedlung besteht aus mehreren

Wohneinheiten (vorwiegend Einfamilienhäuser, vereinzelt Mehrfamilienhäuser), teilweise handelt es sich um historische, denkmalgeschützte Bausubstanz. Weiterhin existieren ein Gewerbegebiet sowie industrielle Anlagen (z. B. Biogasanlage, Kläranlage). Die Siedlung ist infrastrukturell erschlossen (Straßen, Wasserver- und Entsorgung, Fernwärme, Strom usw.).

Ziel ist es, den gesamten Siedlungskörper rückzubauen, um erstens zukünftige Sachschäden zu vermeiden und zweitens Hochwasserrückhalteraum zu schaffen, durch welchen bei zukünftigen Hochwasserereignissen am Unterlauf liegende Orte geschützt werden.

Analysiert wird der Rechtsrahmen zur Umsetzung des Ziels im Nachgang eines Hochwasserereignisses, d.h. die Bausubstanz ist entsprechend geschädigt, von einer Sanierung wird abgesehen (vgl. Erfahrungen in Röderau-Süd und Rosenthal-Hirschfelde).

Anmerkung: Bei einer Neuschaffung einer Siedlung als Umsiedlungsort sollten die in 3b analysierten Regelungen (4. Fall) zum Tragen kommen.

3.4.4 Fallkonstellation 4: Exkurs zu (klima)resilienten Siedlungen

Die grundlegende Frage der Fallkonstellation 4 lautet: Wie kann rechtlich sichergestellt werden, dass der aktuelle Stand des Wissens/Prognosen adäquate Berücksichtigung in Planungen/Entscheidungen finden? Im Kontext des demografischen Wandels handelt es sich dabei u.a. um Bevölkerungsprognosen, Daten zu vorhandenem, ggf. nicht oder nur untergenutztem Bestand, zur Situation in angrenzenden Gemeinden (interkommunale Abstimmungen). Im Kontext des klimatischen Wandels spielen u.a. die Hochwassergefährdung anhand von Eintrittswahrscheinlichkeiten (HQ_{100} oder auch weniger), die generelle Beachtung des Wasserhaushalts und Hitzeresilienz (siedlungsstrukturelle Vorkehrungen) eine Rolle.

- 1. Fallvariante: Ein Baugebiet wird neu ausgewiesen. Wie werden Klima- und Demografie-Resilienz verankert?
- 2. Fallvariante: Prognosen sind unklar, Handlungsoptionen sollen offen gehalten werden. Sind Genehmigungen auf Zeit oder ähnliche Regelungen denkbar?
- 3. Fallvariante: Ausweisung Baugebiet, Genehmigung für Industrieanlage wurde unter anderen Voraussetzungen erteilt, das Vorhaben ist jedoch noch nicht umgesetzt, (wie) ist eine Rücknahme möglich?

3.5 Fazit

Ursache für notwendige Rückzugsstrategien ist maßgeblich der Bevölkerungsrückgang. Betrachtet werden in diesem Zusammenhang Rückzüge oder Teilrückzüge im urbanen und ländlichen Raum. Die Aspekte Alterung und Vielfalt stehen in keinem direkten Zusammenhang mit Rückzugsstrategien und werden daher nicht explizit aufgegriffen. Weiterhin wird nicht auf Ursache und Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels eingegangen. Grundsätzlich wird nicht auf Strategien zur Beeinflussung des demografischen Wandels, beispielsweise durch familienpolitische Maßnahmen, eingegangen. Es geht ausschließlich um die rechtliche und planerische Steuerung und Umsetzung von Siedlungsrückzügen zur Anpassung an eine rückläufige Bevölkerungszahl.

Weitere Ursache für staatliche Rückzugsstrategien können künftig auch die sich intensivierenden Auswirkungen des Klimawandels sein. Insbesondere im Bereich der Küsten, an Flüssen und im Gebirge wird absehbar die Entscheidung darüber zu treffen sein, ob der Staat in besonders exponierten Lagen ein hohes Schutzniveau dauerhaft mit verhältnismäßigen Mitteln aufrechterhalten kann und muss. Aber auch in innerstädtischen Lagen wird die Freihaltung von Flächen zu Küh-

lungs- und Belüftungszwecken immer wichtiger und daher die Frage, wie diese wie diese Freiflächen hinsichtlich gegenläufiger Nutzungsinteressen gesichert werden oder sogar neu geschaffen werden können.

Analysiert wird eine formale Herangehensweise. D.h. es geht um den rechtlichen Umgang mit Leerstand und Nutzungsauffassung von Wohnen und Infrastruktur, aber auch Gewerbe und Industrie. Dargestellt wird, in welcher Form die genannten Umweltbelange positive Berücksichtigung finden können.

Nachfolgend werden in der Bestandsaufnahme zunächst die bisherigen Erfahrungen mit Siedlungsrückzügen im nationalen und internationalen Raum (Kap. 4) sowie der rechtliche Rahmen (Kap. 5) aufgezeigt. Im nächsten Schritt wird anhand der dargestellten Fallkonstellationen vertieft der Umgang mit Siedlungsrückzügen als Reaktion auf demografische Entwicklungen (Kap. 6) sowie zur Anpassung an Folgen des klimatischen Wandels (Kap. 7) unter Berücksichtigung der Vermeidung neuer, nicht klimaresilienter Siedlungen (Kap. 8). Abschließend wird eine synergetische Aufbereitung der Ergebnisse vorgenommen (Kap. 9).

4 Erfolgte Siedlungsrückzüge

Die Bestandsaufnahme dient der rechtlichen und tatsächlichen Aufarbeitung der Thematik. Dargestellt werden Siedlungsrückzüge jeglicher Art. Aufgezeigt wird, aus welchem Grund die Absiedlung erfolgte (Rückzugsmotiv) und auf welches planerische Inventar und normatives Instrumentarium diese gestützt, bzw. mit welchen Instrumenten diese gesteuert wurde. Weiterhin werden die involvierten Akteure und deren Rolle aufgezeigt.

Erfahrungen mit Siedlungsrückzügen existieren auf nationaler Ebene bislang vor allem im Kontext von Braunkohlenplanung, Städtebau, ländliche Neuordnung, Hochwasserschutz sowie Infrastrukturprojekten. International existieren vorwiegend Beispiele aus dem Bereich des Hochwasserschutzes, welche Potential für übertragbare Ansätze bieten.

4.1 Methodisches Herangehen

Die Bestandsaufnahme stützt sich auf die Auswertung einschlägiger Publikationen, Planungsdokumente sowie Experteninterviews.

Zunächst wird für die existierenden Konzepte und Erfahrungen eine Differenzierung der im Vordergrund stehenden Rückzugsstrategie vorgenommen. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird hierfür in angeordnete (zwangsweise), anreizorientierte und eigeninitiierte (freiwillige) Siedlungsrückzüge unterschieden. Bei angeordneten (zwangsweisen) Siedlungsrückzügen steht die Rolle des Staates, letztlich als Auslöser für den Siedlungsrückzug als auch bei deren Durchsetzung, im Vordergrund. D.h. der Siedlungsrückzug ist staatlich angeordnet, rechtlich legitimiert und wird im Zweifelsfall auch zwangsweise durchgesetzt (mittels Enteignung). Anreizorientierte Siedlungsrückzüge treten auf, wenn die Vorteile des Absiedelns die des Bleibens überwiegen. Umgekehrt gilt dies auch für die Nachteile beider Optionen, d.h. die Nachteile des Bleibens überwiegen die des Gehens. Hierfür existieren entsprechende Anreize, beispielsweise durch ökonomische Instrumente (Fördermittel, Ausgleichszahlungen), beratende Begleitung des Prozesses, Unterstützung beim Umzug oder der Domizilfindung. Diese Strategie zeichnet sich in der Regel durch eine hohe planerische Begleitung des Prozesses aus. Auch bei eigeninitiierten, freiwilligen Siedlungsrückzügen überwiegen, entsprechend anreizorientierter Siedlungsrückzüge, für die betroffenen Anwohner die Vorteile des Absiedelns gegenüber denen des Bleibens. Unterschied ist, dass der Rückzugsprozess hierbei von unten (bottom up), d.h. von Anwohnern/ Betroffenen initiiert wird und in der Regel nicht planerisch begleitet, d.h. vielmehr „ungesteuert“ stattfindet. Unter diese Strategie fallen auch von selbst ablaufende, schleichende Siedlungsrückzüge, beispielsweise durch Bevölkerungsrückgang.

Für jede der Strategien werden soweit möglich sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene existierende Verfahren/Konzepte und Erfahrungen dargestellt. Ziel ist eine möglichst präzise Herausarbeitung bereits existierender Verfahren und Konzepte oder auch einzelner Erfahrungen. Dargestellt wird ein idealerweise bereits standardisierter Verfahrensablauf, einschließlich verwendeter formeller und informeller Planungsinstrumente sowie den zugrundeliegenden normativen Vorschriften. Aufgezeigt wird, in welcher Form Umweltbelange innerhalb des Verfahrens Berücksichtigung finden. Die dargestellten Verfahren, Konzepte und Erfahrungen werden, soweit dies zielführend ist, mit existierenden Beispielen in Form von Steckbriefen hinterlegt.

Im Steckbrief werden Rückzugsstrategie- und Motiv genannt. Zudem wird die Zahl der umgesiedelten Anwohner angegeben, einschließlich der Angabe, ob es sich hierbei um alle Bewohner des betrachteten Gebietes handelt oder ob es Anwohner gibt, welche in diesem verbleiben. Weiter-

hin wird die Dauer des Absiedelungsprozesses genannt. Bei dieser handelt es sich um die Zeitspanne vom Beschluss zum Siedlungsrückzug bis zur Fertigstellung des Rückbaus des Siedlungskörpers. Genannt werden die involvierten Akteure, deren Rolle kurz erläutert wird.

Wichtigster Abschnitt ist die Darstellung der formellen und informellen planerischen Instrumente sowie der rechtlichen Grundlagen, mit welchen der Siedlungsrückzug gesteuert wurde. Herausgestellt werden hierbei insbesondere das durchgeführte Beteiligungsverfahren sowie die Berücksichtigung der Umweltbelange. Gezeigt wird, wie die langfristige Sicherung der Fläche, beispielsweise durch Umwidmung, im Interesse des Umweltschutzes erfolgt ist.

Als letzter Punkt wird die Finanzierung der Absiedelung genannt. Es werden alle berührten Rechtsgebiete aufgezählt.

Die Auswahl der Beispiele erfolgt zum einen anhand der Bedeutung der Umweltbelange im Prozess, zum anderen anhand deren Repräsentativität. D.h. bevorzugt werden Beispiele, in welchen der Belange der Umwelt ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde. Als repräsentativ werden bei angeordneten Siedlungsrückzügen Beispiele mit hohem staatlichen Eingreifen, bei anreizorientierten mit hoher planerischer Steuerung und freiwilligen Siedlungsrückzügen mit einem hohen Anteil an Eigeninitiative erfolgreich umgesetzt wurden. Ergänzend werden Beispiele vorgezogen, bei welchen eine hohe Anzahl an Anwohnern umgesiedelt wurde bzw. sind, d.h. die Betrachtung von lediglich punktuellen Rückzügen (einzelne Gebäude) wird vermieden.

Im Folgenden wird zunächst die nationale und im Anschluss daran die internationale Situation dargestellt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit aller existierenden Erfahrungen mit Absiedelungsprozessen. Gegeben wird jedoch ein umfassender Überblick, welcher eine Abschätzung bereits vorhandener Potentiale und Ansatzpunkte (im Rückschluss auch der Defizite) für eine vorausschauende Steuerung von Siedlungsrückzügen ermöglicht.

4.2 Erfolgte Siedlungsrückzüge in Deutschland

4.2.1 Siedlungsrückzug im Rahmen der Braunkohlenplanung

Nachweise über Abbaugeschehen in den großen deutschen Braunkohleförderräumen reichen bis 1382 zurück. Bis etwa 1920 war es üblich, Siedlungen im Zuge von Tagebauführungen möglichst zu umfahren. Mit Einführung der Großtagebaue änderte sich dies, zum einen da die Wirtschaftlichkeit deutlich erhöht wurde, zum anderen durch die Verringerung der Flexibilität der Abbaubetriebe. Hinzu kam die Einführung leistungsfähiger Entwässerungen, die Konzentration von Unternehmen und insbesondere in Sachsen die ausgeprägte Rolle des Staates als Bergbautreibender. Folge waren die ersten Siedlungsverlagerungen in allen Förderräumen. Bis in die 1950er Jahre blieb es bei einzelnen Umsiedlungen. Danach wurden Ortsverlagerungen zum Regelfall und blieben bis etwa 1990 auf konstant hohem Niveau mit regionaler Differenzierung des Schwerpunkts. Insgesamt waren bislang ca. 100.000 Menschen von Umsiedlungen betroffen.³⁷ Beispiele sind u. a. die Umsiedelung von Inden/Altdorf, Großgrinna oder Trebendorf und Schleife (Tagebau Nochten).

Folgende Tabelle stellt das Länder- und förderraumbezogene Umsiedlungsgeschehen im zeitlichen Kontext dar.

³⁷ ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 47 f.

Tabelle 5: Länder- und förderraumbezogenes Umsiedlungsgeschehen im zeitlichen Kontext -

Förderraum/ Land	Bis 1950 Zahl/ EW	1951 60 Zahl/ EW	1961 70 Zahl/ EW	1971 80 Zahl/ EW	1981 90 Zahl/ EW	Ab 1991 Zahl/ EW	gesamt Zahl/ EW
Lausitz	8/ 2400	7/ 3000	24/ 5500	27/ 2900	66/ 13200	3/ 500	135/ 27500
Brandenburg	3/ 1500	5/ 2800	19/ 4300	21/ 2400	53/ 10800	2/ 400	103/ 22200
Sachsen	5/ 900	2/ 200	5/ 1200	6/ 500	13/ 2400	1/ 100	32/ 5300
Mitteldeutschland	13/ 5800	28/ 12000	31/ 16500	21/ 8600	23/ 5900	3/ 900	126/ 51200
Sachsen	1/ 900	16/ 5000	19/ 6000	16/ 6000	20/ 5100	0/ 0	72/ 23000
Sachsen-Anhalt	9/ 4600	11/ 6800	12/ 10500	5/ 2600	3/ 800	3/ 900	40/ 26200
Thüringen	3/ 1800	1/ 200	0/ 0	0/ 0	0/ 0	0/ 0	4/ 2000
Rheinland	4/ 1400	7/ 2300	15/ 7700	12/ 9000	6/ 3800	4/ 4200	47/ 28400
gesamt	25/ 9600	42/ 17300	70/ 29700	60/ 20500	95/ 22900	10/ 5600	308/ 107100

Quelle: ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 48.

In der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR wurden verschiedene Wege der Umsiedlungspraxis gewählt. Im Rheinland erfolgten Ortsverlegungen von Beginn an mit weitgehender Selbstbestimmung und Entschädigungsleistungen nach dem Bundesberggesetz (BBergG). In der DDR erfolgten Siedlungsverlagerungen häufig in als Plattenbauten ausgeführte „Kohleersatzwohnungen“ in Siedlungszentren der Region unter Aufgabe des ursprünglichen Gemeinwesens. Zudem beliefen sich Entschädigungsleistungen nach heutigen Wertmaßstäben auf eher symbolische Beträge. Die Frage nach dem „Ob“ wurde praktisch nicht gestellt. Einhergehend mit den veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit 1989/90 kamen Nachfragen nach den energiepolitischen und bergbautechnischen Notwendigkeiten sowie neuer Entschädigungsgrundsätze auf. Eine Übertragung der rheinischen Umsiedlungsmodelle erwies sich schnell als unzureichend, da eine sozialverträgliche und selbstbestimmte Umsiedlung spezifische örtliche Rahmenbedingungen mit einbeziehen muss.³⁸

Der Abbau von Braunkohle ist an die energiepolitischen Vorgaben des jeweiligen Landes gebunden. Braunkohlenplanung als Instrument ist Teil der Regionalplanung oder entspricht zumindest dieser Planungsebene. Ziel ist der Einklang zwischen den Raumordnungsplänen und den bergrechtlichen Betriebsplänen.³⁹ Besteht das generelle Erfordernis für die Aufschließung eines Tagebaus zur Braunkohlengewinnung, so folgt eine Alternativenprüfung. Falls möglich, werden Umsiedlungen vermieden.⁴⁰

Umsiedlungsverfahren

Für das Abbaugbiet ist nach dem Bergrecht vom Investor ein Rahmenbetriebsplan aufzustellen (§ 51 BBergG). Bedarf das Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung, ist für die Zulassung

³⁸ ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 49.

³⁹ ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 17.

⁴⁰ ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 102.

ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen (§§ 52 Abs. 2a, 57a-c BBergG). Die Zulassung erfolgt nach § 55 BBergG durch die zuständige Behörde. Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung eine weitergehende Beteiligung der Gemeinden vorschreiben (§ 54 Abs. 2 BBergG). §§ 84 bis 90 BBergG regeln die Entschädigungsleistungen an die betroffenen Grundeigentümer.

Die Aufstellung von Braunkohlenplänen erfolgt in Brandenburg nach dem Regionalplanungs- und Braunkohlenplanungsgesetz (RegBkPLG), in Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen nach den jeweiligen Landesplanungsgesetzen. In Sachsen sind die Regionalen Planungsverbände gemäß § 5 Abs. 1 SächsLPLG verpflichtet, für jeden Tagebau einen Braunkohlenplan als Teilregionalplan aufzustellen. Dieser enthält u. a. Festlegungen zu erforderlichen Umsiedlungen sowie zu den Grundzügen der Wiedernutzbarmachung der Oberfläche. Erforderlich sind Unterlagen zur Beurteilung der sozialen und ökologischen Verträglichkeit des Abbau- oder des Sanierungsvorhabens (§ 5 Abs. 3 SächsLPLG). Die Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit im Rahmen der Planaufstellung erfolgt gemäß § 6 SächsLPLG.

Über die Existenz einer Gemeinde als Gebietskörperschaft kann ein Braunkohlenplan (Rechtsverordnung) grundsätzlich keine materielle Regelung treffen. Gemäß Artikel 88 Abs. 2 SächsVerf kann das Gemeindegebiet durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden mit staatlicher Genehmigung, durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geändert werden. Die Auflösung einer Gemeinde gegen deren Willen bedarf eines Gesetzes. Als den relevanten Zeitpunkt für das Vorliegen eines solchen Auflösungsgesetzes hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg die Genehmigung des Braunkohlenplans festgelegt.⁴¹

Bei Umsiedlungen ist aus gesamtgesellschaftlicher Sicht eine gemeinsame Umsiedlung mit dem Erhalt der Ortsgemeinschaft anzustreben.⁴² Den betroffenen Bürgern wird in der Regel das Angebot gemacht, gemeinsam an einen neuen Standort umzusiedeln, was von der Mehrheit der betroffenen Bürger auch angenommen wird. Die bislang erzielten Erfahrungen im Rheinland zeigen, dass zum Erhalt der Dorfgemeinschaft und des Sozialgefüges eine Teilnahme von 60% der Bürger ausreicht. Jede Umsiedlung besitzt ihre eigene Problematik und erfordert spezielle Lösungen, bei welchen bestehende Standards auf ihre Zielorientiertheit hin überprüft und ggf. angepasst werden müssen.⁴³

Wesentliche Eckpunkte der gemeinsamen Umsiedlung sind:

- rechtzeitige Information und Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere bei der Suche nach einem neuen Standort,
- zeitliche, finanzielle und verwaltungsmäßige Steuerung der städtebaulichen Umsiedlungsplanung,
- über das gesetzliche Maß hinaus gehende Entschädigung sowie
- gemeinsamer Wille der Mehrheit der Bürger und der (politischen) Verantwortlichen, die Umsiedlung als Vorteil im Sinne eines Neubeginns (z. B. mit verbesserten Wohnverhältnissen) zu begreifen.⁴⁴

⁴¹ Vgl. Urteil vom 01.06.1995 - VfGBgb 6/95.

⁴² ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 102 f.

⁴³ ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 57.

⁴⁴ ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 58.

Die Umsiedlung sollte möglichst sozialverträglich erfolgen. Im Rahmen der Erfahrungen aus dem Rheinischen Braunkohlenrevier wurden hierfür evaluierte Kriterien entwickelt. Hierbei spielen die demokratische Legitimation der Umsiedelung, Reversibilität und Planungssicherheit, Prävention, Erwerb von Kompetenz, materielle Sicherung, Partizipation, differenzierte Zeit- und Angebotsplanung, Zukunftschancen und regionale Entwicklungsperspektiven der Gemeinde, gemeinsame Umsiedlung sowie die Gewährleistung der Qualität der sozialen und soziokulturellen Entwicklung im neuen Ort eine wichtige Rolle.⁴⁵

In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Entschädigung in der Regel aufgrund Einzelverhandlungen zwischen dem Bergbautreibenden und dem Betroffenen. In den neuen Bundesländern kann mittels dieser Praxis kaum eine sozialverträgliche Umsiedlung erreicht werden (Gründe sind u. a. geringe Immobilienwerte aufgrund der jahrzehntelangen Lage in Bergbauschutzgebieten während der DDR). Daher wurden öffentlich-rechtliche Verträge zwischen den Ländern und den Bergbautreibenden, teilweise ergänzt durch Kommunalverträge, als Grundlage für nachfolgende Einzelverhandlungen, eingeführt. Über die materiellen Inhalte hinaus regeln die öffentlich-rechtlichen Verträge beispielsweise die Bündelung von Fördermitteln für die technische Infrastruktur der neuen Siedlung, Stichtagsfestsetzungen zur Sicherung des Umsiedlerstatus oder zur Verknüpfung von eigentumsabhängigen und -unabhängigen Entschädigungskomponenten. Wichtiges Ziel ist es, den Betroffenen eine Umsiedlung ohne Neuverschuldung zu ermöglichen.⁴⁶

Die Vertragsinhalte sind im Grunde frei verhandelbar. Untere Grenze für die Entschädigung sind die Grundsätze nach §§ 84 BBergG und die Vorgabe, eine sozialverträgliche Umsiedelung zu gewährleisten (§ 5 Abs. 3 SächsLPlG). Die Bergbauunternehmen gehen in der Regel zur Erreichung höchstmöglicher Akzeptanz und zügiger Umsiedelung über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (Entschädigungshöhe, Mieterkonzepte, Beteiligung etc.).⁴⁷

Umweltbelange finden bei der Aufstellung der Rahmenbetriebspläne sowie der Braunkohlenpläne bzgl. des Eingriffs und dessen Ausgleich sowie der Wiedernutzbarmachung der Fläche Berücksichtigung. Ansatzpunkte zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bietet zudem die Wahl des Umsiedelungsortes, beispielsweise in nicht überschwemmungsgefährdete Bereiche, weiterhin die Ausgestaltung des neuen Ortes. Darstellungen hierzu können bereits im Braunkohlenplan erfolgen. Bei der Schaffung des neuen Ortes können Kriterien zu Effizienz der Siedlungsinfrastruktur (z. B. Energieeffizienz) und Schaffung von Klimaresilienz zugrunde gelegt werden. Dies ist bislang nicht normativ verankert, könnte jedoch beispielsweise im Rahmen von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten umgesetzt werden.

Hinter Umsiedelungen aufgrund von Braunkohleplanungen stehen energiepolitische Entscheidungen und damit öffentliches Interesse. Dieses gilt es für Siedlungsrückzüge zur Anpassung an demografischen oder Klimawandel noch zu formulieren. Das BBergG bietet keine Ansätze zur Übertragbarkeit hinsichtlich einer Steuerung von Siedlungsrückzügen oder zur Umsiedelung selbst. Hinsichtlich der raumordnerischen Instrumente wird die Ebene der Regionalplanung zur Steuerung auch bei anderen Rückzugsmotiven zielführend sein.

Bei der Frage, wie Umsiedlungen sozialverträglich umgesetzt werden können, bietet die Umsiedlungspraxis im Rahmen der Braunkohlenplanung jedoch zahlreiche Erfahrungen, auf welche zurückgegriffen werden kann. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass aufgrund des wirtschaftlichen

⁴⁵ Vgl. Zlonicky et al., Gutachten zur Evaluierung von Umsiedlungen im Rheinischen Braunkohlenrevier im Hinblick auf ihre Sozialverträglichkeit.

⁴⁶ ARL, Braunkohlenplanung und Umsiedelungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts, S. 116 f.

⁴⁷ Vgl. Rheinbraun AG, Die Umsiedlung von Inden und Altdorf, S. 33 oder Lachmann, Millionendeal am Südhang.

Interesses erhebliche finanzielle Ressourcen für die Entschädigung der Betroffenen sowie für die Schaffung neuer Orte zur Umsiedelung vorhanden sind. Davon kann bei durch öffentliche Gelder finanzierten Siedlungsrückzügen nicht ohne weiteres ausgegangen werden.

Andererseits ist diese Entschädigungspraxis aus Umweltsicht eher kontraproduktiv. Möglichkeiten zur Einsparung von Fläche über die Verkleinerung von Baugrundstücken beispielsweise werden kaum berücksichtigt. Auch spielt die Schaffung klimaresilienter und „demografiefester“ Neu-Siedlungen eine untergeordnete Rolle. Durch das Umsetzen von Siedlungen werden zum Teil Strukturen geschaffen, die langfristig nicht tragfähig sind. Das 20% der von Umsiedlungsmaßnahmen Betroffenen in andere Städte ziehen ist ein positiver Ansatz der über weitere Anreize (informativ, finanziell) ausgebaut werden sollte, um die Betroffenen zu einem Umzug in bestehende Siedlungen (Städte) zu bewegen.

Als Beispiele werden die bisher größte Umsiedlung im Rheinland Inden/Altdorf, die Umsiedlung von Großgrimma und die Umsiedlung von Trebendorf und Schleife herangezogen.

In der Gemeinde Inden wurden ca. 3000 Anwohner umgesiedelt (60 % davon gemeinsam). Bei der Umsetzung ist vor allem die frühzeitige Einrichtung eines Beratungs- und Betreuungsbüros in der Gemeinde Inden hervorzuheben, was letztlich die aktive Einbringung der Anwohner in den Planungsprozess, sowie gute Abstimmung zwischen der Rheinbraun AG, dem Braunkohlenausschuss der Gemeinde, den Betroffenen und den Planungsträgern ermöglichte.⁴⁸

Die Gemeinde Großgrimma wurde gemeinsam, freiwillig und vorfristig umgesiedelt. Bei diesem Beispiel ist die hohe Kooperationsbereitschaft der betroffenen Anwohner hervorzuheben, welche eine gute Verhandlungsbasis zur Verhandlung mit der MIBRAG mbH (Bergbauunternehmen) bot und - basierend auf hohen Entschädigungsleistungen - eine zügige Umsiedlung ermöglichte.⁴⁹

⁴⁸ Rheinbraun AG, Die Umsiedlung von Inden und Altdorf.

⁴⁹ Lachmann, Millionendeal am Südhang.

Tabelle 6: Steckbrief Umsiedlung Inden / Altdorf -

Steckbrief Umsiedlung Inden / Altdorf	
Rückzugsstrategie:	angeordnet
Rückzugsmotiv:	Wirtschaftliches Interesse
Umgesiedelte Einwohner:	2984, ca. 60% gemeinsame Umsiedlung
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	1982 Einleitung Erarbeitungsverfahrens Braunkohlenplan 1983 Bürgerbefragung zur Standortfindung 1990 Genehmigung Braunkohlenplan 1991 Beginn d. Erschließung des Umsiedlungsstandortes 1999 Abschluss der Umsiedlung
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle):	Rheinbraun AG (Initiator, Information, Verhandlungspartner) Braunkohlenausschuss (Erarbeitung Braunkohlenplan) Landesregierung NRW (Genehmigung Braunkohlenplan) Regierungspräsident Köln (Informationsveranstaltungen, Befragung zu Ersatzstandorten) Gemeinderat Inden (Information, Umsiedlungskonzept) Planungsbüros: Planungsgruppe Meyer-Brandes/Winter/Mesenholl (Rahmenplan für Umsiedlungsstandort Langerwehe-Jüngersdorf) Büro Dr. Jansen (Mieterstrukturanalyse) Städtebauliche Arbeitsgemeinschaft Dr. Thünker & Dr. Heckenbucker (Beratungs- und Betreuungsbüro für die Bürger)
Planerische Instrumente (formell/informell):	Braunkohlenplan Städtebauliches Konzept Inden/Altdorf
Rechtliche Grundlagen:	BBergG, LPIG NRW
Beteiligungsverfahren:	Braunkohlenverfahren Befragung zu pot. Umsiedlungsstandorts Einrichtung eines Beratungs- und Betreuungsbüros in Inden (Einrichtung durch die Gemeinde, in Absprache mit der Bezirksplanungsbehörde und der Rheinbraun AG), 1988 bis 1991 nahezu 5000 Beratungsgespräche
Berücksichtigung der Umweltbelange:	Abbaufäche entsprechend des Sanierungsplans Neuer Ort: Im städtebaulichen Konzept wurde auf kurze Wege für die Anwohner geachtet, ein grünes Wegenetz geschaffen, Freiräume renaturiert (Aue), Gehölze Bahndamm, Energie aus Fernwärme
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen):	Entsprechend des Sanierungsplans
Finanzierung:	Rheinbraun AG
Berührte Rechtsgebiete:	Raumordnungsrecht, Baurecht, Bergrecht

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Rheinbraun AG, Die Umsiedlung von Inden und Altdorf.

Tabelle 7: Steckbrief Umsiedlung Großgrimma -

Steckbrief Umsiedlung Großgrimma	
Rückzugsstrategie:	Angeordnet / freiwillig
Rückzugsmotiv:	Wirtschaftliches Interesse
Umgesiedelte Einwohner:	900, davon mehr als 800 gemeinsam umgesiedelt
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	1992 bis 1998
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle): Betroffene Bürger, Sabine Meinhardt (Bürgermeisterin) MIBRAG mbH Kommunalvertretung Großgrimma und Hohenmölsen	
Planerische Instrumente (formell/informell): Bergbauschutzgebiet während der DDR LEP 2010, Vorranggebiet Rohstoffgewinnung Lage im Teilentwicklungsprogramm für den Planungsraum Profen von 1996 Städtebaulicher Ideen- und Realisierungswettbewerb	
Rechtliche Grundlagen: Entschädigung nach BBergG §§ 84 ff., BauGB, Art. 14 GG	
Beteiligungsverfahren: Von den Bürgern initiiert	
Berücksichtigung der Umweltbelange: Abbaufläche entsprechend des Sanierungsplans, keine Angabe bzgl. des neuen Ortes	
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen): Entsprechend des Sanierungsplans	
Finanzierung: 94 Mio. € durch die MIBRAG mbH	
Berührte Rechtsgebiete: Raumordnungsrecht, Baurecht, Bergrecht	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Stadt Hohenmölsen, Die Umsiedlung der Gemeinde Großgrimma und Lachmann, Millionendeal am Südhang.

Tabelle 8: Steckbrief Umsiedlung Tagebau Nochten -

Steckbrief Umsiedlung Tagebau Nochten	
Rückzugsstrategie:	Angeordnet
Rückzugsmotiv:	Wirtschaftliches Interesse
Umgesiedelte Einwohner:	180 (Gemeinde Trebendorf) 70 (Teilumsiedlung Gemeinde Schleife)
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	1994 (Genehmigung Braunkohlenplan) 2003 (Informationsveranstaltungen für die Bewohner) 2006 (Beantragung der Inanspruchnahme des ausgewiesenen Vorranggebietes durch Vattenfall) 2013 (Fertigstellung und Bezug)
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle): Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung Vattenfall Europe Mining AG Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien Betroffene Bürger Trebendorf/Schleife Verhandlungskommission (neun Mitglieder, 5 Gemeinderat, 4 Bürger): Aushandlung der Grundlagenverträge (Entschädigungs-, Dorfentwicklungs- und kommunales Handlungskonzept) Bürgerinitiative Schleife	
Planerische Instrumente (formell/informell): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, Braunkohlenplan von 1994 sowie Fortschreibung des Braunkohlenplans Nochten Rechtliche Instrumente: Grundlagenverträge zu Gunsten Dritter gemäß § 328 BGB Umsiedlung aufgrund von Braunkohlenplanung gemäß Art. 88 Abs. 1 SächsVerf in Verbindung mit den energiepolitischen Leitlinien des Freistaates Sachsens Sonstige Instrumente: „Leitlinien der Staatsregierung zur künftigen Braunkohlenpolitik in Sachsen“ (Stand: 02.06.1992) „Energieprogramm Sachsen“ (Stand: 06.04.1993)	
Rechtliche Grundlagen: ROG, SächsLPIG, BGB, SächsVerf	
Beteiligungsverfahren: Braunkohlenplanung: Beteiligung nach § 10 Abs. 1 ROG i.V.m. § 6 Abs. 2 SächsLPIG Kriterienkatalog „soziales Anforderungsprofil“ der Vattenfall Europe Mining AG, u.a. Beteiligung der Betroffenen vor, während und nach der Umsiedlung	
Berücksichtigung der Umweltbelange: Abbaufäche entsprechend des Sanierungsplans, keine Angabe bzgl. des neuen Ortes	
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen): Entsprechend des Sanierungsplans	
Finanzierung: Vattenfall	
Berührte Rechtsgebiete: Raumordnungsrecht, Baurecht, Bergrecht	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Vattenfall, Lebensqualität am neuen Ort; Klocek, Braunkohlenplanung aus Sicht der Wirtschaft.

4.2.2 Siedlungsrückzug im Rahmen von Infrastrukturprojekten

Für den Bereich der Umsiedlung im Rahmen von Infrastruktur- und anderen Großprojekten lassen sich bisher keine vollumfänglichen Konzeptualisierungen erblicken. Dennoch lassen sich bspw. aus der Umsiedlung von Diepensee aufgrund des (Aus-) Baus des Flughafens Schönefeld gewisse Tendenzen und Herangehensweisen erkennen.

Die genannte Umsiedlung, die dem Anreizansatz zuordenbar ist, wurde von einer Reihe von Instrumenten vorbereitet und begleitet. So wurde im gemeinsamen Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) von Berlin und Brandenburg vom 28.10.2003 (GVBl. II, S. 594) sowie vom 30. Mai 2006 die „sozialverträgliche Umsiedlung von Diepensee“ als Ziel festgelegt.⁵⁰ Dies war Ausgangspunkt der weiteren Schritte der Umsiedlung, wie die Schließung eines Rahmenvertrages zwischen der Flughafenprojektgesellschaft Schönefeld mbH mit der Gemeinde Diepensee. In diesem wurde die Tatsache der Umsiedlung wie auch deren Rahmenbedingungen, welche gemeinsam mit Vertretern der Betroffenen erarbeitet wurden, geregelt.

Im Anschluss daran erfolgten Vertragsverhandlungen mit Abschlüssen zwischen der Flughafenprojektgesellschaft sowie den betroffenen Eigentümern/-innen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung. Die Betroffenen wurden von Beginn an intensiv in den Prozess einbezogen und es oblag ihnen die Entscheidung über den Standort der Neuerrichtung des Ortes.⁵¹ So ist in 12 km Entfernung als neuer Ortsteil von Königs Wusterhausen Neu-Diepensee samt neuem Ortskern, Infrastruktur und Wohneinheiten bei voller Kostenübernahme seitens der Projektgesellschaft errichtet worden.

Als ausschlaggebend für den weitestgehend reibungslosen Verlauf der Umsiedlung von Diepensee gelten:

- weitreichende Beteiligung von Beginn der Planungen,
- kurze Dauer der eigentlichen Umsiedlung,
- die verhältnismäßig geringe Entfernung zum Ursprungsort sowie
- Kostenneutralität für die Betroffenen.

Für den Fall, dass kein Einvernehmen herstellbar gewesen wäre, hätte dies zu Enteignungen geführt, welche sich nach den landesrechtlich geregelten Enteignungsgesetzen richten. Im betrachteten Fall wurden die betroffenen Grundstücke in das Grunderwerbsverzeichnis aufgenommen und die Rechtmäßigkeit ihrer Enteignung wurde auf Grundlage von Art. 14 Abs. 3 GG und § 28 Abs. 1 LuftVG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 EntGBbg festgestellt.⁵²

⁵⁰ Vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Gemeinsamer Landesentwicklungsplan - Flughafenstandortentwicklung vom 30. Mai 2006, S. 10, 56.

⁵¹ Flemming, "Irgendwo müssen sie ja rüber fliegen, wa?".

⁵² MIL, Planfeststellungsbeschluss Teil C - Entscheidungsgründe Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld, S. 967 f.

Tabelle 9: Steckbrief Umsiedlung Diepensee -

Steckbrief Umsiedlung Diepensee	
Rückzugsstrategie:	Anreiz
Rückzugsmotiv:	Infrastruktur-Großprojekt, öffentliches Interesse
Umgesiedelte Einwohner:	364 (bezogen auf Diepensee)
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	1996 Beschluss über die Errichtung des Flughafens 1999 „Vertrag zur Umsiedlung der Gemeinde Diepensee“ zw. der Flughafenprojektgesellschaft Schönefeld mbH und der Gemeinde Diepensee; daraufhin Beginn mit Verhandlungen über Einzelverträge mit den Eigentümern 2003 Festlegung der sozialverträglichen Umsiedlung im Landesentwicklungsplan; Vertrag zum kommunalen Handlungskonzept 2005 Abschluss der Umsiedlung
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle):	Flughafenprojektgesellschaft Schönefeld mbH (Projektträgerin, Verhandlungs-/ Vertragspartnerin) Gemeinde Diepensee (Vertragspartnerin mit der Flughafenprojektgesellschaft Schönefeld mbH, Vertrag zugunsten Dritter (Bürger)) Eigentümer, Mieter Gewerbetreibende: Verhandlungs- und Vertragspartner ggü. der Flughafenprojektgesellschaft Schönefeld mbH Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg: Planfeststellungsbehörde
Planerische Instrumente (formell/informell):	Gemeinsamer Landesentwicklungsplan – Flughafenstandortentwicklung Bebauungsplan „Umsiedlung Diepensee“ der Stadt Königs-Wusterhausen
Rechtliche Instrumente:	Grundlagenverträge zu Gunsten Dritter gemäß § 328 BGB Öffentlich-Rechtliche Rahmenverträge mit der betroffenen Gemeinde Privatrechtliche Verträge zur „sozialverträglichen Umsiedlung“
Rechtliche Grundlagen:	ROG, Landesplanungsvertrag Berlin-Brandenburg, LuftVG, BGB
Beteiligungsverfahren:	Art. 8 Abs. 2, 3 Landesplanungsvertrag Berlin-Brandenburg, Bürgerversammlung Mittelbar: Mitwirkung von Vertretern an der Erstellung des sozialen Anforderungsprofils Gespräche im Rahmen der Vertragsschließungen
Berücksichtigung der Umweltbelange:	Abbaufläche entsprechend des Sanierungsplans, keine Angabe bzgl. des neuen Ortes
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen):	Keine Angaben.
Finanzierung:	Flughafenprojektgesellschaft Schönefeld mbH

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Gemeinsamer Landesentwicklungsplan – Flughafenstandortentwicklung vom 30. Mai 2006, S. 10, 56.

4.2.3 Siedlungsrückzug im Rahmen des Städtebaus

Demografische Entwicklung und Strukturwandel führten in den letzten Jahren zu erheblichem Gebäudeleerstand, weshalb zur Anpassung Um- und Rückbaustrategien notwendig wurden. Als Förderung dieser Anpassungsmaßnahmen wurde 2001 das Programm „Stadtumbau Ost“ und 2004 das Programm „Stadtumbau West“ eingeführt. Im Rahmen der Programmumsetzungen wurden vor allem in den neuen Bundesländern zahlreiche Maßnahmen zum Rückbau leer stehender Gebäude, insbesondere Plattenbauten, durchgeführt. Beispielsweise wurden in Halle-Silberhöhe bis Mitte 2012 über 5500 Wohnungen rückgebaut.⁵³ Innerhalb der teilnehmenden Kommunen wurde in den neuen Bundesländern die Leerstandsquote von 2002 bis 2005 von 16 auf 14,6 % gesenkt.⁵⁴ Hier kann somit auf Erfahrungen beim Rückbau von Siedlungsstrukturen zurückgegriffen werden. Angenommen wurde das Programm Stadtumbau Ost bislang von fast allen Groß- und Mittelstädten, sowie von rund zwei Dritteln der Kleinstädte. Auf erstgenannte entfielen mehr als 75 % der Finanzhilfen.⁵⁵ Zur Unterstützung des ländlichen Raumes im Umgang mit dem demografischen Wandel wurde 2010 ergänzend das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ eingeführt. Vorrangiges Ziel ist die Sicherung der Daseinsvorsorge, die Mittel können jedoch auch zur Anpassung von Infrastruktur genutzt werden.⁵⁶

Voraussetzung für eine Förderung im Rahmen des Stadtumbaus ist die Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes. Inhalte sind u. a. die Abschätzung der zukünftigen Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung sowie die Festlegung von Schwerpunktgebieten.⁵⁷ Beispielsweise können Rückbaugebiete festgelegt werden, in welchen Rückbau von Wohnungen sowie die Reduzierung von Infrastruktur im Vordergrund stehen.⁵⁸

Die Aufstellung des Entwicklungskonzeptes erfolgt nach § 171b Abs. 2 BauGB, die Festlegung der Stadtumbaugebiete nach § 171b Abs. 1 BauGB. Grundlage für die Förderung bildet eine jährlich abgeschlossene „Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung“ (VwVE-StbauFö) 2013 zwischen Bund und Ländern. Nach der Vereinbarung von 2013 soll die Städtebauförderung dazu beitragen, Stadtquartiere auch unter Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Klimaänderung an die Bedürfnisse der Bürger anzupassen. Im Rahmen des Stadtumbau Ost beteiligt sich der Bund an Rückbau von Wohngebäuden und Rückführung städtischer Infrastruktur mit höchstens 50 v.H. des Förderaufwandes, die Länder in derselben Höhe, so dass die Gemeinden keinen Eigenanteil zu leisten haben (Art. 3 Abs. 2b Nr. 1 und 3 VwVE-StbauFö). In den neuen Ländern können nach Art. 6 Abs. 2 VwVE-StbauFö die Mittel des Rückbaus von Wohngebäuden auch für die einfache Herrichtung des Grünstücks zur Wiedernutzung, insbesondere zur Begrünung, eingesetzt werden.⁵⁹

Umweltbelange können insbesondere innerhalb des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes Berücksichtigung finden. Es wird erwartet, dass die Qualifizierung der freiwerdenden Flächen zukünftig mehr im Vordergrund steht.⁶⁰

⁵³ Stadt Halle, Stadtumbaukonzept Silberhöhe.

⁵⁴ BMVBS, Gutachten - Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 203.

⁵⁵ BMVBS, Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 9.

⁵⁶ BMVBS, Städtebauförderung, Kleinere Städte und Gemeinden.

⁵⁷ BMVBS, Gutachten - Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 89.

⁵⁸ BMVBS, Gutachten - Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 93.

⁵⁹ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013.

⁶⁰ BMVBS, Gutachten - Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 103.

Bei Teilrückzügen zur Anpassung von Siedlungsstrukturen an Bevölkerungsrückgänge, wie sie im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen vorgenommen werden, nehmen integrierte Stadtentwicklungskonzepte eine Schlüsselrolle zur Berücksichtigung von Umweltbelangen ein. Denkbar ist, ähnliche Konzepte beispielsweise auch für die Neuschaffung von Orten im Rahmen von Umsiedlungen als Planungsgrundlage vorzugeben.

Tabelle 10: Steckbrief Stadtumbau Halle-Silberhöhe

Steckbrief Stadtumbau Halle Silberhöhe	
Rückzugsstrategie:	anreizorientiert
Rückzugsmotiv:	Leerstand, demografischer Wandel
Umgesiedelte Einwohner:	Rückbau von 4 800 Wohneinheiten
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	2001 – Beschluss Neuordnungskonzept
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle): Stadt, Eigentümer	
Planerische Instrumente (formell/informell): Integriertes Stadtentwicklungskonzept, Programm Stadtumbau Ost	
Rechtliche Grundlagen: §§ 171a ff. BauGB	
Beteiligungsverfahren: Keine Angabe	
Berücksichtigung der Umweltbelange: Schaffung von Waldflächen	
Berührte Rechtsgebiete: BauGB	
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen): Keine Angabe	
Finanzierung: Stadtumbaugelder	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Stadt Halle, Stadtumbau Silberhöhe.

Tabelle 11: Steckbrief Stadtumbau Hoyerswerda -

Steckbrief Stadtumbau Hoyerswerda	
Rückzugsstrategie:	anreizorientiert
Rückzugsmotiv:	Leerstand, demografischer Wandel
Umgesiedelte Einwohner:	Rückbau von 4 988 Wohneinheiten (Stand 2006)
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	1999: Verabschiedung städtebauliches Entwicklungskonzept 2030 2003: Beschluss INSEK Teilbereich Wohnen 2004: Beschluss INSEK Teilbereich Wirtschaft 2005: Beschluss INSEK Teilbereich Infrastruktur
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle):	Verwaltung, Politik, Wohnungsgenossenschaften, Bürger (betroffene Mieter, Bürger insgesamt)
Planerische Instrumente (formell/informell):	Integriertes Stadtentwicklungskonzept, Programm Stadtumbau Ost
Rechtliche Grundlagen:	§§ 171a ff. BauGB
Beteiligungsverfahren:	Einrichtung eines „Bürgerzentrums zum Stadtumbau“
Berücksichtigung der Umweltbelange:	Schaffung von Waldflächen
Berührte Rechtsgebiete:	BauGB, WaldG
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen):	Keine Angabe
Finanzierung:	Städtische Haushaltsmittel, Städtebauförderung

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Bertelsmann Stiftung, Hoyerswerda – Stadtumbau von außen nach innen.

4.2.4 Siedlungsrückzug im Rahmen von Hochwasserschutz

Hintergrund von Umsiedlungen im Rahmen von Hochwasserschutzmaßnahmen ist die (potenzielle) Überschwemmung von Flächen, deren Schutz nicht anderweitig oder nur mit verhältnismäßig hohen Kosten durch technische Maßnahmen zu erreichen ist. Der Anlass ist meist eine negative Erfahrung aus einem zurückliegenden Hochwasserereignis. In der Regel werden Vorkehrungsmaßnahmen für ein künftiges Hochwasserereignis getroffen.

Üblich ist eine Vereinbarung bzw. eine Aufteilung zwischen Bund und Ländern, um finanzielle Zuwendungen zu akquirieren. Die Entscheidung, in welchem Umfang eine Entschädigung bzw. die Finanzierung von Ersatzbauten an Stelle der Förderung eines Wiederaufbaus zu leisten ist, obliegt den Ländern.⁶¹ Die Zahlungen für die einzelnen Bewohner ergeben sich aus Schätzungen

⁶¹ BT-Drs.: 15/394, S. 2.

eines Sachverständigengutachtens. Grundlagen sind der Zeitwert der Gebäude oder die ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten sowie die Abbruchkosten.⁶² Zu klären und strittig ist regelmäßig, ob 100% dieser Kosten übernommen werden oder ob die Anwohner einen Interessensanteil eigenständig auf sich nehmen.

Die Information und Beteiligung der Bevölkerung ist ebenfalls zu gewährleisten. Denkbar sind Möglichkeiten zur Teilnahme an Gemeinderatssitzungen, z. B. in Form von Erweiterungen der öffentlichen Sitzungen oder Publikationen der Ergebnisse, Mediationen, Informationsveranstaltungen oder die Gründung von Institutionen, die den Betroffenen vor Ort als Ansprechpartner zur Seite stehen (z. B. „Kuratorium Fluthilfe“ im Fall Röderau⁶³).

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung und der vorsorgende Hochwasserschutz ist gem. § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 6 ROG Aufgabe der Raumordnung. Zur Realisierung einer Umsiedlung gehen die Rechte an den Grundstücken und an den Gebäuden in der Regel auf das Bundesland oder die Gemeinde über. Ein möglicher Weg für die Übereignung ist der Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages des Landes bzw. der Gemeinde mit den Eigentümern. Auch die Ausübung eines Vorkaufrechts kann zum Einsatz kommen. Vor allem im Freistaat Bayern geht die politische Debatte vermehrt in Richtung der Enteignung von Landwirten, um weitere Rückhalteflächen zurückzugewinnen.⁶⁴

Daraufhin erfolgt der Eingriff bzw. die Maßnahme auf der durch Hochwasser gefährdeten Fläche. Der Abbruch bedarf einer Genehmigung in Form einer Beseitigungsanordnung (z. B. § 80 SächsBO). Die nach dem Abriss entstehen Polder können z. B. in Grünlandnutzung umgeformt werden. Die neuen Flächen werden mit absoluten Bauverboten versehen. Denkbar ist im Anschluss die Veräußerung an private Eigentümer unter der Auflage, die Fläche künftig mit Berücksichtigung der Umweltbelange zu bewirtschaften.

Außerdem sind weiterführende Vorkehrungen für die Umsiedlungen vorstellbar. Das heißt, die Gemeinde unterstützt bei der Suche nach neuem Bauland oder adäquaten Ersatzbauten. Dabei ist auch hier zu beachten, den dörflichen Zusammenhalt zu wahren und die Ortsfindung im Sinne der Gemeinschaft vorzunehmen (sozialverträgliche Umsiedelung).

Auch im Kontext von klimawandelbedingten Hochwässern wurden bereits Siedlungsrückzüge durchgeführt. Wie die Erfahrungen im Rahmen von Braunkohlenplanungen gezeigt haben, spielt für die Akzeptanz und damit der zügigen Durchführbarkeit von Umsiedlungen die Sozialverträglichkeit eine entscheidende Rolle. Dabei spielen die Transparenz des Verfahrens, eine möglichst intensive Beteiligung und Einbeziehung der Betroffenen sowie angemessene Entschädigungsleistungen eine wichtige Rolle.

⁶² BSZ, Fluten weichen Dorfgemeinschaft auf. Die Gemeinde Isarmünd soll wegen ständiger Hochwassergefahr umgesiedelt werden - nicht alle Einwohner wollen das akzeptieren.

⁶³ Kuratorium Fluthilfe, Bericht Kuratorium Fluthilfe.

⁶⁴ Bayern 2, Enteignung für den Hochwasserschutz. Müssen wir so weit gehen?, Issig, Seehofer droht störrischen Bauern mit Enteignung.

Tabelle 12: Steckbrief Umsiedlung Röderau Süd (Gemeinde Zeithain) -

Steckbrief Umsiedlung Röderau Süd (Gemeinde Zeithain)	
Rückzugsstrategie:	anreizorientiert (freiwillige Basis)
Rückzugsmotiv:	Hochwasser
Umgesiedelte Einwohner:	340 EW und einige Gewerbebetriebe
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	19.11.2002 (Beschluss) – Ende 2005
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle): Sächsische Regierung (Kabinettsbeschluss) BMVBW, FS Sachsen (Abschluss Verwaltungsvereinbarung über rechtliche und finanzielle Aspekte) SAB (Finanzierung)	
Planerische Instrumente (formell/informell): § 2 Abs. 2 ROG; Steuerung Siedlungsentwicklung ist Länder- / Gemeindesache	
Rechtliche Grundlagen: Verwaltungsvereinbarung „zur Absiedlung und Rückentwicklung von Röderau – Süd“ Verträge zwischen Freistaat Sachsen und Betroffenen (unter Ausschluss von Schadenersatzansprüche aus Amtshaftung § 839 BGB) u. a. zur Übereignung der Grundstücke	
Beteiligungsverfahren: Mediationsverfahren „Kuratorium Fluthilfe“ als Ansprechpartner	
Berücksichtigung der Umweltbelange: Keine Angabe	
Berührte Rechtsgebiete: ROG, BauGB, WHG, BGB	
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen): Grünland in privater Hand	
Finanzierung: 100% durch SAB, ca. 38 Mio. € Entschädigung und 2 Mio. € Rückbau	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Meyer, Röderau-Süd. Absiedlung nach unplanmäßigem Hochwasser, S. 14. ff. und Kuratorium Fluthilfe, Bericht Kuratorium Fluthilfe.

Tabelle 13: Steckbrief Umsiedlung Isarmünd -

Steckbrief Umsiedlung Isarmünd	
Rückzugsstrategie:	anreizorientiert (freiwillig)
Rückzugsmotiv:	Hochwasser
Umgesiedelte Einwohner:	20 EW
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	2010 - 2013
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle): Wasserwirtschaftsamt (Vorlage Plan für Hochwasserschutz) FS Bayern Gemeinderat (Besprechung Hochwasserschutz)	
Planerische Instrumente (formell/informell): Raumordnungsverfahren im Vorfeld (Empfehlung Ringdeiche zum Hochwasserschutz)	
Rechtliche Grundlagen: Verträge mit Umsiedlern über Übereignung und Finanzierung	
Beteiligungsverfahren: Betonung „kann“ der Absiedlung (alte Menschen können bleiben)	
Berücksichtigung der Umweltbelange: kein Eingriff in ökologisch sensibles Isarmündungsgebiet durch unterlassene Deicherhöhung	
Berührte Rechtsgebiete: ROG, BauGB, WHG, BGB	
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen): Entstehung Polder	
Finanzierung (Versicherung): Freistaat Bayern	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: BSZ, Fluten weichen Dorfgemeinschaft auf. Die Gemeinde Isarmünd soll wegen ständiger Hochwassergefahr umgesiedelt werden – nicht alle Einwohner wollen das akzeptieren.

4.2.5 Siedlungsrückzug von industriellen Ansiedlungen

Wirtschaftlicher Strukturwandel hat in den letzten Jahrzehnten zur Aufgabe oder Verlagerung von Industrie geführt; zurückgeblieben sind nicht mehr genutzte industrielle Ansiedlungen, welche Rückbaustrategien erfordern. Der Betrieb von industriellen Anlagen kann mit Kontaminationen von Boden und/oder Grundwasser einhergehen. Nach einer Nutzungsauffassung hat daher neben Rückbau und Entsorgung der baulichen Anlagen erforderlichenfalls eine Sanierung des Untergrundes zu erfolgen. Nach § 4 Abs. 3 BBodSchG ist der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast zu deren Sanierung verpflichtet. Ist kein Verantwortlicher greifbar, werden öffentliche Gelder zur Sanierung herangezogen. Die Flächen stehen nach diesen Maßnahmen für eine bauliche Wiedernutzung oder eine nicht-bauliche Nutzung zur Verfügung.

Im Freistaat Thüringen wurde beispielsweise eine ehemalige Feldstation zur Förderung von Erdgas rückgebaut. Der Rückbau erfolgte im Rahmen eines Abschlussbetriebsplanes gemäß § 53 BBergG. Weiterhin wurden Boden und Grundwasser hinsichtlich Altlasten untersucht. Beseitigt

wurden rund 10.000 Tonnen Bauschutt. Zur Bodensanierung wurden mehr als 400 Tonnen kontaminierte Erdstoffe ausgehoben und nach abfallrechtlichen Bestimmungen entsorgt. Zur Wiedernutzbarmachung wurde das Geländeprofil angepasst und eine mindestens 30 cm mächtige Schicht Mutterboden aufgebracht. Die Fläche wird heute landwirtschaftlich genutzt.⁶⁵

Bis auf eine Rückbauverpflichtung bestehen keine weiteren geeigneten Ansatzpunkte beim Rückbau von industriellen Ansiedlungen, welche im Kontext von Klima- oder demografischen Wandel für Siedlungsrückzüge übertragen werden könnten.

Tabelle 14: Steckbrief Rückbau Feldstation Behringen

Steckbrief Rückbau Feldstation Behringen	
Rückzugsstrategie:	Angeordnet
Rückzugsmotiv:	Wiedernutzbarmachung nach Stilllegung der Industrieanlage
Umgesiedelte Einwohner:	Keine
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	2005 - 2006
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle): EEG-Erdgas Erdöl GmbH Landesbergamt Thüringen (Genehmigungsbehörde)	
Planerische Instrumente (formell/informell): Abschlussbetriebsplan nach BBergG	
Rechtliche Grundlagen: BBergG	
Beteiligungsverfahren: Keine Angabe	
Berücksichtigung der Umweltbelange: Untersuchung hinsichtlich der Schadstoffbelastung, Sanierung und Renaturierung der Fläche	
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen): Umwidmung in eine landwirtschaftliche Fläche	
Finanzierung: EEG-Erdgas Erdöl GmbH, öffentliche Mittel (Rückbaukosten ca. 350 000€)	
Berührte Rechtsgebiete: BbergG, BBodSchG	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz, Rückbau der ehemaligen Feldstation Behringen der EEG – Erdgas Erdöl GmbH bei Brüheim/Landkreis Gotha.

⁶⁵ Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz, Rückbau der ehemaligen Feldstation Behringen der EEG - Erdgas Erdöl GmbH bei Brüheim/Landkreis Gotha.

4.3 Internationaler Umgang mit Siedlungsrückzügen -

4.3.1 USA

Schrumpfende Städte entwickelten sich im 20. Jahrhundert zu einem Phänomen globalen Ausmaßes.⁶⁶ Zugrunde liegende Ursachen sind Schrumpfung durch Suburbanisierung, industriellen Strukturwandel, punktuelle und einmalige Zusammenbrüche und punktuelle Entscheidungen.⁶⁷ Nach dem 2. Weltkrieg setzten in den USA, als Folge des ökonomischen Strukturwandels, in hohem Ausmaß Stadtschrumpfungen ein. Zwischen 1950 und 1960 stieg dort die Zahl schrumpfender Großstädte auf 38. Bis 1970 verzeichnete beispielsweise St. Louis Einwohnerverluste von minus 59 %, Youngstown von minus 51 %, Pittsburgh von minus 50 %, Buffalo von minus 49% und Detroit von minus 49 %. Gleichzeitig wuchsen deren Vororte um ein Vielfaches.⁶⁸ Im nationalen Maßstab ist die USA jedoch von Wachstumstendenzen geprägt, weshalb die Planung hauptsächlich auf die räumliche Ausdehnung von Städten ausgerichtet ist. Missachtet wird die spezifische Lage schrumpfender Städte.⁶⁹ Das aktuelle Planungssystem wird somit der Problematik nicht gerecht. Schilling & Logan sehen die gezielte Etablierung grüner Infrastruktur als eine gute Möglichkeit, schrumpfende Städte effektiv an deren Entwicklung anzupassen. Vorgeschlagen wird die Erstellung von Plänen und Programmen zur Etablierung grüner Infrastruktur, der Aufbau sog. „land banks“, d.h. Institutionen, welche Mithilfe staatlicher Förderung, Brachflächen sanieren und die Einbindung der Bevölkerung in die Planung.⁷⁰

In Ohio sind sieben der acht großen Städte von Schrumpfung betroffen. Das Problem ist kaum mehr zu übersehen und wird nun auch von politischer Seite angegangen. Es wird akzeptiert, dass die betroffenen Städte nicht wieder in entsprechendem Maß an Bevölkerung gewinnen werden. Im Umgang mit den Leerständen und Anpassung an die aktuellen Bevölkerungszahlen wird die Etablierung grüner Infrastruktur favorisiert. Als Vision werden kleinere Städte mit kompakten Siedlungskernen und dispersen Bereichen, durchwachsen von Grüngürteln, gesehen. Mit „Grün“ sind dabei Parks, Nachbarschaftsgärten, Wälder oder Landwirtschaft gemeint. Die Umstrukturierung der Städte soll als Chance gesehen werden, lebenswerte Städte in einem neuen Gesicht zu schaffen. Die eingesetzten Instrumente bestehen in der Erarbeitung integrierter Pläne und Programme, der Einbindung der Bevölkerung, staatliche Förderung, Netzwerkbildung und Erfahrungsaustausch. Rückgebaut werden vor allem leere Bestände. Daneben soll jedoch akzeptiert und auch möglichst von Seiten der Städte unterstützt werden, wenn Menschen weiterhin in immer dünner besiedelten Bereichen leben möchten.⁷¹ Aussagen dazu, wie der Infrastrukturbedarf für Bevölkerung in sehr dünn besiedelten Bereichen zukünftig gedeckt werden soll, existieren allerdings noch keine.

Als Beispiel für Siedlungsrückzug in den USA wird die Stadt Youngstown in Ohio herangezogen. Dort halbierte sich die Bevölkerungszahl durch Abwanderung als Folge der vom Rückgang der Stahlindustrie ausgelösten Abschwung der Wirtschaft von 166.000 im Jahr 1960 auf heute 82.000. Folge dieser dramatischen Schrumpfung ist eine hohe Zahl brachliegender Industrie- und Wohn-

⁶⁶ Oswalt, Schrumpfende Städte S. 20.

⁶⁷ Rößler, Freiräume in schrumpfenden Städten, S. 32 f.

⁶⁸ Oswalt, Schrumpfende Städte, S. 20 f. und 32.

⁶⁹ Pallagst, Berliner Debatte Initial 1/2007.

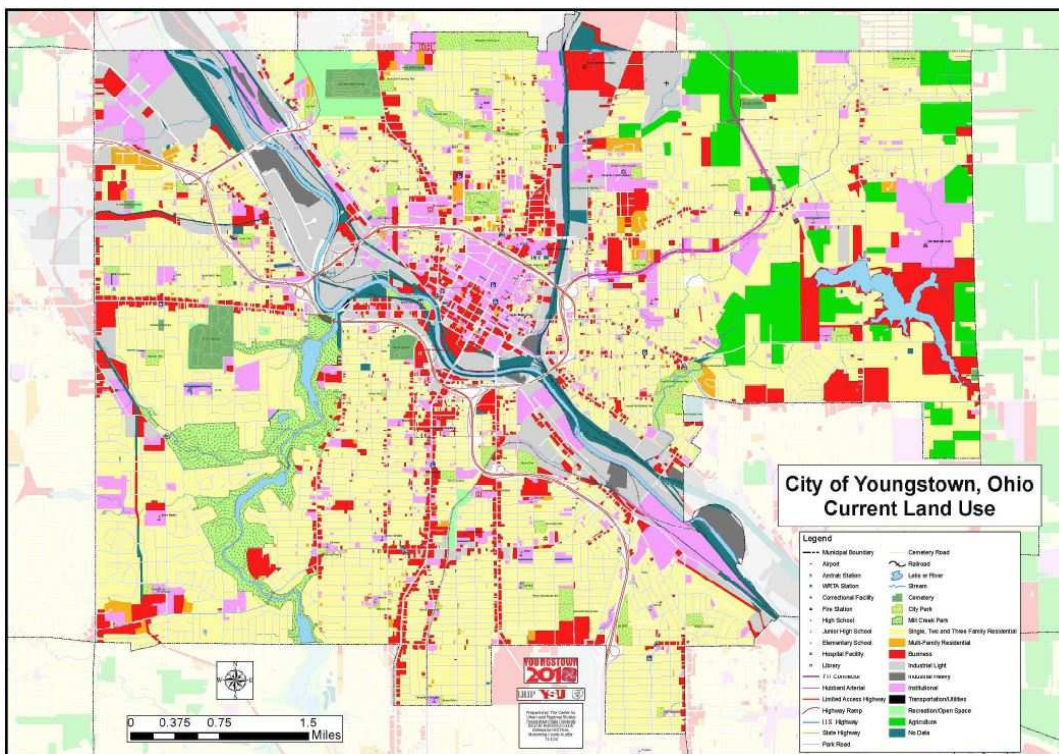
⁷⁰ Schilling/Logan, Journal of the American Planning Association 4/2008, 451-466.

⁷¹ Brachman/Mallach, Ohio's Cities at a turning point. Finding the way forward.

gebiete, welchen perspektivisch keiner Nutzung zuführbar ist. Die Unterhaltung einer zum großen Teil überdimensionierten Infrastruktur ist zu kostspielig, um sie im gesamten Stadtgebiet zu gewährleisten. Zur Lösung initiierte die Stadt den Planungsprozess „Youngstown 2010“, welcher auf die Wiederherstellung der Stadt in verringerter Größe abzielt. Geschaffen wird ein Flächennutzungspool, welcher Platz für neue Parks und Grünflächen bietet und somit die Chance für ein „grüneres“ Raum- und Flächensystem.⁷²

Im Rahmen des Prozesses entstand der Youngstown 2010 Citywide Plan. Dieser enthält unter anderem die Darstellung der aktuellen Flächennutzung, als auch die der künftig geplanten. Ersichtlich ist, dass großflächig Wohn- und Gewerbeeinheiten rückgebaut und in Grünflächen umgewandelt werden sollen. Die grünen Flächen sind überwiegend als Industriepark (industrial „Green“) ausgewiesen. Welche Ausgestaltung diese haben sollen, ist nicht ersichtlich. Zudem sind Flächen zur Erholung, für Landwirtschaft und als Überschwemmungsgebiet des Mahoning River vorgesehen (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2).⁷³

Abbildung 1: City of Youngstown, Ohio: Current Land Use

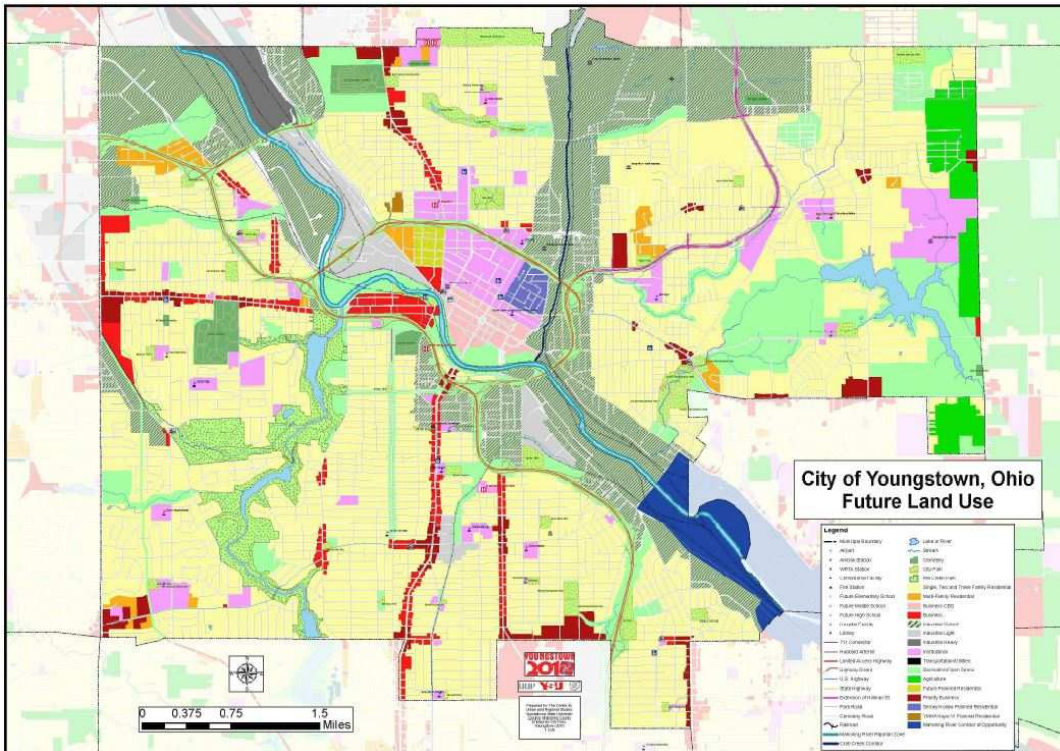


Quelle: City of Youngstown, Youngstown 2010 Citywide Plan, S. 29.

⁷² City of Youngstown, Youngstown 2010 Citywide Plan.

⁷³ City of Youngstown, Youngstown 2010 Citywide Plan.

Abbildung 2: City of Youngstown, Ohio: Future Land Use -



Quelle: City of Youngstown, Youngstown 2010 Citywide Plan, S. 46.

Die Strategie „Urbane Konversion“ in Youngstown ist ausgerichtet auf eine bessere Lebensqualität und nachhaltige Entwicklung. Es erfolgt erstmals ein Paradigmenwechsel von „klugen Wachstum“ hin zu „klugen Schrumpfen“. ⁷⁴ Durch die großflächige Umwandlung von Brachflächen in Grünflächen werden vorrangig ökologische Funktionen wiederhergestellt. Die Belange der Umwelt werden somit gesichert, verbunden mit dem Zweck, das Image der Stadt und die Lebensqualität für deren Bewohner zu verbessern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den USA kein gesteuerter Siedlungsrückzug stattfindet. Leerstandsentwicklung ist in der Regel ökonomisch bedingt und vollzieht sich von selbst. Von politischer Seite wurde erst reagiert, nachdem die Problematik nicht mehr zu übersehen war. Als Umgang mit den Folgen wird auf Stadterneuerung durch Rückbau und Etablierung grüner Strukturen gesetzt. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Strategie als zielführend erweist.

4.3.2 Österreich

In Österreich haben insbesondere Hochwasserereignisse zu Umsiedlungen geführt. Im Machland (Bezirk Perg, Oberösterreich) wurde beschlossen, einen bereits vorhandenen Damm (sog. Machland-Damm), der vor einem 30-jährigen Hochwasser schützt, nicht weiter auszubauen. ⁷⁵ Das Verfahren basiert auf einzelvertraglichen Regelungen. Die Entschädigungen der Bewohner stützen sich auf gesetzliche Vorschriften. Vorab erfolgte die Festlegung der Gebiete, in denen abgesie-

⁷⁴ Pallagst, Berliner Debatte Initial 1/2007. -

⁷⁵ Machland-Damm GmbH, Absiedelung als Teil eines integrierten Hochwassermanagements. -

delt werden sollte. Dabei ging das Konzept von einer freiwilligen Teilnahme am Umsiedlungsvorgang aus. Bewohner, die sich nicht haben umsiedeln lassen, können im Schadensfall bei erneut auftretendem Hochwasser keine finanzielle Hilfe erwarten.⁷⁶

Die Finanzierung der Entschädigungen richtet sich nach dem österreichischen Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG).⁷⁷ Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 WBFG sind Bundes- bzw. Fondsmittel für Maßnahmen zum Schutz vor Wasserverheerungen (Hochwasser) zu gewähren. Dazu zählen „Ablösen, Entschädigungen und Abgeltungen für Beschränkungen bestehender Nutzungen“. Mittels eines Sachverständigengutachtens werden der Zeitwert des Objekts und die Abbruchkosten beurteilt. 80% der Kosten tragen Bund (50%) und Länder (30%). Die restlichen 20% verstehen sich als Interessenanteil der Bevölkerung und müssen von den Eigentümern selbst getragen werden. Der Abschluss einer Absiedlungsvereinbarung mit den Betroffenen gewährleistet die Zusicherung der Mittel.

Die Bevölkerung wird von der Landespolitik über das Vorhaben und dessen Rahmenbedingungen informiert. Die Gemeinde und die örtliche Raumplanung des Landes „reservieren“ Bauland in Nachbarorten und versuchen dabei die Dorfgemeinschaft zu erhalten. Die Ersatzflächen liegen außerhalb überschwemmungsgefährdeter Bereiche (Bemessungsgrenze HQ 100). Nach einer Antragstellung der Bewohner deren Grundstücke im festgelegten Absiedlungsgebiet liegen, erfolgt die Übertragung der Gebäude über einen Kaufvertrag. Dieser beinhaltet neben den Regularien zu Übertragung und Entschädigung auch einen Zeitplan über den Rückbau, welcher in fünf Jahren realisiert werden soll. Die Bewohner übertragen jedoch nur die Gebäude und nicht die Grundstücke.⁷⁸ Letztere werden durch die Gemeinde von Bauland in Grünland umgewidmet.⁷⁹ Gleichzeitig wird ein Bauverbot festgelegt, um das Ziel der Umsiedlung, d.h. den langfristigen Hochwasserschutz, zu sichern.

Zu prüfen ist, ob ein Vorgehen nach dem österreichischen Verfahren zur Umsiedelung von Anwohnern im Sinne des vorsorgenden Hochwasserschutzes auch nach dem nationalen Recht möglich wäre. Offen ist beispielsweise die Frage, in welchem Umfang der Staat zur Fürsorge für Bewohner verpflichtet bleibt, welche nicht freiwillig umsiedeln wollen.

⁷⁶ Rohrhofer, Hochwasser 2002: „Wir wollten auf Nummer sicher gehen“.

⁷⁷ Bundesgesetz über die Förderung des Wasserbaues aus Bundesmitteln (Wasserbautenförderungsgesetz 1985 - WBFG), BGBl. Nr. 148/1985 (WV) zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 98/2013.

⁷⁸ Machland-Damm GmbH, Absiedlung als Teil eines integrierten Hochwassermanagements.

⁷⁹ Müller/Gasser, Am Wasser gebaut, In: Zeit Online, Artikel vom 14.06.2013. <http://www.zeit.de/2013/25/hochwasser-oesterreich>, aufgerufen am 30.08.2013.

Tabelle 15: Steckbrief Umsiedlung Baumgartenberg (Machland-Projekt) -

Steckbrief Umsiedlung Baumgartenberg (Machland Projekt)	
Rückzugsstrategie:	anreizorientiert (freiwillig)
Rückzugsmotiv:	Hochwasser
Umgesiedelte Einwohner:	33 Objekte
Dauer des Verfahrens (Beschluss bis Ende der Absiedelung):	1993-2002, 2002-2013
Involvierte Akteure (einschl. deren Rolle): Bund und Länder (Erklärung zum Absiedlungsgebiet, Beschluss keine Dammerhöhung, Entschädigung) Sachverständige (Schätzung Gebäude- / Grundstückswerte)	
Planerische Instrumente (formell/informell): Einteilung in Zonen (Kategorie: Gefährdungsgrad), Erklärung der gefährdeten Flächen zum Absiedlungsgebiet „Reservierung“ Bauland in Nachbargemeinden durch Gemeinde und örtliche Raumplanung des Landes	
Rechtliche Grundlagen: Absiedlungsvereinbarung Wasserbautenförderungsgesetz Antragstellung zur Absiedlung und Förderung	
Beteiligungsverfahren: Abendinformationsveranstaltung der Landespolitik Klarstellung keine Ausnahmen (private Gutachter usw.) Betonung Freiwilligkeit, Unterbreitung Angebot zur Absiedlung Betreuung der Betroffenen	
Berücksichtigung der Umweltbelange: Keine Angabe	
Berührte Rechtsgebiete: Keine Angabe	
Langfristige Flächensicherung (Umwidmung, ggf. Finanzierung von Pflegemaßnahmen): Rückwidmung in Grünland, Projektziel nachhaltige Sicherung	
Finanzierung: 80 % werden gezahlt, über 110 Mio. € für Abbruch und Ablöse	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Machland-Damm GmbH, Absiedlung als Teil eines integrierten Hochwasseremanagements.

4.3.3 Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland

Des Weiteren soll ein Blick auf die Erfahrungen mit der Bewältigung von Siedlungsrückzügen im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, insb. England, geworfen werden. Hierzu wird in einem ersten Schritt die von Deutschland abweichende demografische Entwicklung im Vereinigten Königreich dargestellt (siehe Abschnitt 4.3.3.1).

Anschließend erfolgt in einem zweiten Schritt ein Rückblick auf erfolgte Schrumpfungprozesse, welche mit dem Niedergang wichtiger Industrien wie der Baumwollindustrie und der Kohleverarbeitung ab dem 1. Weltkrieg⁸⁰ einhergingen, die ihren Tiefpunkt vor etwa 30 Jahren erreichten⁸¹ und deren Auswirkungen bis heute zu spüren sind. Die damals berücksichtigten planerischen Instrumente könnten Impulse auch auf den deutschen Umgang mit Schrumpfung geben. Vor allem zwei Entwicklungsstränge sind ersichtlich:

- Die erste Entwicklung betrifft die Schrumpfung der ehemaligen Industriestädte und ihre Renaissance. Betroffen waren die alten Industriezentren besonders im Nordwesten Englands wie Manchester, Liverpool und Sheffield. Manchester als Beispiel für eine Stadt, die Ihre Schrumpfung überwand und eine Renaissance erreicht hat, soll dafür zur Illustration dienen (siehe Abschnitt 4.3.3.2).
- Die zweite betrifft die ehemaligen, vom Bergbau geprägten Siedlungen außerhalb von urbanen Zentren. Der Verlust von Arbeitsplätzen, der Wegzug qualifizierter Arbeitskräfte und eine vernachlässigte Infrastruktur bieten eine schwierige Ausgangslage, teilweise vergleichbar mit der in den neuen Bundesländern bestehenden Situation im Zuge der Wiedervereinigung. Der Rückzug aus solchen Dörfern wird anhand des County Durham in der Region Nordostengland dargestellt (siehe Abschnitt 4.3.3.3)

In einem dritten Schritt werden aktuelle Herausforderungen für den Siedlungsrückzug dargestellt, welche insbesondere durch die Auswirkungen des Klimawandels bedingt sind. Von diesen Auswirkungen ist auch das Vereinigte Königreich - zumindest in einigen Regionen - betroffen: Während die Bevölkerung insgesamt wächst, verringert sich durch Küstenabbrüche und Erosion sowie den steigenden Meeresspiegel die Siedlungsfläche.⁸² Steigende Flut- und Hochwasserrisiken verlangen nicht nur nach Maßnahmen des reaktiven Flutschutzes, sondern auch nach langfristigen Strategien zur Vermeidung von Flutschäden.

- Insbesondere das Hochwasser von 2007, das im Sommer nahezu alle Teile des Vereinigten Königreichs betraf und enorme Schäden verursachte, hat diese Entwicklung weiter vorangetrieben. Es erfolgt deshalb ein Überblick darüber, wie die Erkenntnisse aus den Ereignissen sich bereits in rechtlichen Regelungen zum Hochwasserschutz niedergeschlagen haben (siehe Abschnitt 4.3.3.4).
- Neben den aktiven Maßnahmen des Hochwasserschutzes gibt es allerdings auch Pläne, Teile der Küstenlinie an weniger besiedelten Landesteilen nicht mehr kostenintensiv gegen Flut und Flutschäden zu schützen, sondern sie aufzugeben.⁸³ Diese Rückzugsstrategien, sowie die mit ihnen verbundenen Herausforderungen einschließlich ihrer möglichen Bewältigung werden ebenfalls beispielhaft dargestellt (siehe Abschnitt 4.3.3.5).

⁸⁰ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 2, S. 35 f. -

⁸¹ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 35; Weidner, Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, S. 99.

⁸² Vgl. Environmental Agency England: How fast is the coast changing?

⁸³ Vgl. Daily Telegraph, Coast villages to be sacrificed to the sea, 11.11.2007.

Schließlich erfolgt ein kurzes Fazit über die Erfahrungen Englands mit Siedlungsrückzügen (siehe Abschnitt 4.3.3.6).

4.3.3.1 Unterschiedliche demografische Entwicklung im Vereinigten Königreich und in Deutschland

Aktuelle Bevölkerungsentwicklung im Vereinigten Königreich

Zwischen den prognostizierten demografischen Entwicklungen in Deutschland⁸⁴ und dem Vereinigten Königreich gibt es einen grundsätzlichen Unterschied: Der Bevölkerungsanteil in Vereinigten Königreich altert, schrumpft aber nicht.⁸⁵ Aktuelle Bevölkerungsprognosen gehen von einem Anwachsen der Bevölkerung zwischen 2008 und 2033 von 61,4 Millionen auf 71,6 Millionen Einwohner aus.⁸⁶ Davon sind 4,6 Millionen voraussichtlich auf Immigration zurückzuführen und 3,3 Millionen auf eine Erhöhung der Geburten gegenüber den Sterbezahlen.⁸⁷ Die Anzahl der Haushalte wird in England voraussichtlich um 29 % und damit stärker als in Nordirland, Schottland und Wales ansteigen.⁸⁸

Ein wichtiger Faktor, der sich auf die Zusammensetzung der Bevölkerung niederschlägt, ist die steigende Lebenserwartung. Erwartet wird eine Erhöhung des Bevölkerungsanteils der über 85-jährigen bis 2033 auf mehr als das Doppelte - dann 3,3 Millionen - während die übrige Bevölkerung graduell altert.⁸⁹

Uneinheitliche Verteilung der wachsenden Bevölkerung – Wachstums- und Schrumpfsregionen

Die Verteilung der Bevölkerung auf die Staatsfläche wird sich im Vereinigten Königreich verändern: Während einige Gebiete, insbesondere die urbanen Zentren des Südostens, überproportionale Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen haben werden, stagnieren oder schrumpfen andere Teile des Landes.⁹⁰ Daraus ergibt sich ein uneinheitliches Bild mit drei wesentlichen Entwicklungszügen:

- Wachstum der Stadtzentren,
- Wachstum auch der angebundenen ländlichen Gegenden und
- Bevölkerungsrückgang nur in wenigen, schlecht angebundenen Gebieten („remote - areas“).⁹¹

⁸⁴ Gegen Ende 2010 hat sich in Deutschland das Verhältnis zwischen wachsenden und schrumpfenden Kommunen umgekehrt. Deutschland gilt heute als demografischer Schrumpfungsraum mit mehr oder weniger großen Inseln residualen Wachstums, vgl. Herfert/Osterhage, Bevölkerungsentwicklung, Schrumpfung auch im Westen angekommen.

⁸⁵ RCEP, Demographic Change and the Environment, Twenty-ninth Report 2011, S. 6.

⁸⁶ RCEP Report, S. 6; demgegenüber ist in Deutschland bis 2030 von einem Bevölkerungsrückgang um ca. 5 Millionen Einwohner auszugehen, vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Demografischer Wandel in Deutschland, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, S. 8.

⁸⁷ RCEP, Demographic Change and the Environment, Twenty-ninth Report 2011, S. 8.

⁸⁸ RCEP, Demographic Change and the Environment, Twenty-ninth Report 2011, S. 13.

⁸⁹ RCEP, Demographic Change and the Environment, Twenty-ninth Report 2011, S. 10.

⁹⁰ RCEP, Demographic Change and the Environment, Twenty-ninth Report 2011, S. 6.

⁹¹ RCEP, Demographic Change and the Environment, Twenty-ninth Report 2011, S. 17-22.

4.3.3.2 Erfolgte Schrumpfungsprozesse am Beispiel Manchester: „Changing City“

Die Bewältigung von Siedlungsrückzügen durch ehemalige Industriestädte erfolgt vorliegend am Beispiel der Stadt Manchester, die Ihre Schrumpfung überwand und eine Renaissance erreicht hat.

Vorab sei erwähnt, dass neben Manchester weitere Kommunen wie Liverpool und Sheffield eine ähnliche Entwicklung genommen haben⁹², ferner sei in diesem Kontext auf den Zusammenschluss der sogenannten „Core Cities“⁹³ hinzuweisen.

In Bezug auf Manchester wird zunächst in knapper Form die Bevölkerungsentwicklung dargestellt, sodann die Strategien der Stadtplanungspolitik aufgezeigt und in einem Fazit das Potential der englischen Strategien für eine mögliche Orientierung in Bezug auf deutsche Schrumpfungsprozesse bewertet.

Bevölkerungsentwicklung zwischen 1970 und 2005

Die Weltwirtschaftskrise 1929 und eine generelle Umstrukturierung des produzierenden Gewerbes führten in den 1960er Jahren zum Niedergang der Baumwollindustrie in Manchester.⁹⁴ In der Folge verlor der Sektor allein zwischen 1966 und 1972 ein Drittel der Arbeitsplätze und bis 1980 stieg die Arbeitslosigkeit wegen fehlender Kompensationsmöglichkeiten auf 21 %.⁹⁵ Der damit verbundene starke Bevölkerungsrückgang führte zu hohem Leerstand und Verfall von Infrastrukturen.⁹⁶

Seit Mitte der 1990er Jahre erlebt Manchester jedoch wieder einen Trend von Zuwachs und Prosperität, der sich zum Beispiel in deutlich verringerten Arbeitslosenquoten (2001: 5 %) und einer Wiederbevölkerung der Innenstadt niederschlägt.⁹⁷

Dieser Umschwung wurde in einem gesteuerten Prozess („Urban Regeneration“) unter Einsatz verschiedener Maßnahmen erzielt.⁹⁸ Die Art der Maßnahmen wird im folgenden Abschnitt kurz dargestellt.

Maßnahmen für den Wandel: „Manchester: Making it happen“

Ab Ende der 1970er Jahre⁹⁹ steigerte sich das Interesse Privater und der öffentlichen Hand für die nahezu verwaiste Innenstadt. Das historisch-kulturelle Potential der ehemaligen Industrielagen zog zunächst die Musik- und Modeszene an - bis auch die Regierung deren ökonomische Zugkraft erkannte. Diese begünstigte die Gründung privat-staatliche Kooperationen, wie zum

⁹² Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 1.

⁹³ Core Cities - Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Newcastle, Nottingham, Manchester, Sheffield - Zusammenschluss der ehemaligen Industriezentren, um prosperierende Wirtschaftsstandorte außerhalb von London zu fördern. <http://www.corecities.com>.

⁹⁴ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 35; für ähnliche Entwicklung in Liverpool: Couch/Cocks, Urban shrinkage in Liverpool; für Sheffield: Dabinett, Uneven Spatial Development and Regeneration Outcomes in the UK: reversing decline in the northern city of Sheffield.

⁹⁵ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 36.

⁹⁶ Liebmann, Die englische Stadtentwicklungspolitik am Beispiel von Manchester.

⁹⁷ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 11, m. w. N.

⁹⁸ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 3.

⁹⁹ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 36; Liebmann, Die englische Stadtentwicklungspolitik am Beispiel von Manchester.

Beispiel die Central Manchester Development Corporation (CMDC), die Gelder einwarben und den Stadtbau offensiv vorantrieben.¹⁰⁰

Auch der interkommunale Wettbewerb des „City Challenge Programm“ hatte seit den 1990ern für mehrere Gebiete Manchesters die Entwicklung von ganzheitlichen Erneuerungsstrategien gefördert.¹⁰¹

Ähnliche Entwicklungen waren in Sheffield und den anderen „Core Cities“ zu verzeichnen.¹⁰² Wesentliche Elemente der Umstrukturierung sind in diesen Städten gleich - sie umfassen auf der baulichen Ebene die Umnutzung alter Industriegebäude¹⁰³, den Abriss leerstehender und unzweckmäßiger Großsiedlungen sowie die vorrangige Konversion von Industriebrachen („brownfield sites“) bei gleichzeitigem Stopp von Neulandnutzung.¹⁰⁴

Manchester ist trotz der positiven Entwicklungen auch heute noch stark polarisiert:¹⁰⁵ Während das prestigeträchtige Stadtzentrum Arbeitsplätze, gehobenes Wohnen und Kultur vereinigt, prägen in den Randgebieten der Stadt die ärmere Wohngegenden der sozial benachteiligten Schichten das Bild.

Zwischenfazit

Auf den durch die ökonomische Situation der Städte bedingten Bevölkerungsrückgang wurde erst dann umfassend reagiert, als die Ausmaße nicht mehr zu übersehen waren.

Deshalb lassen sich aus dem Beispiel von Manchester und den weiteren „Core Cities“ keine Instrumente ableiten, die eine staatlich gesteuerte Einleitung von Siedlungsrückzügen betreffen.

Dagegen ließen sich möglicherweise Erkenntnisse für die Begleitung von Siedlungsrückzügen und den Umgang mit den Auswirkungen aus einer umfangreichen Analyse der „strategic partnerships“¹⁰⁶ zwischen öffentlicher und privater Hand ziehen. Dabei müssen aber folgende Einschränkungen bedacht werden: Während die Kooperationen im Hinblick auf sichtbare und zeitnahe Ergebnisse gute Erfolge erzielten, besteht das Risiko, dass gesamtplanerische und sozialräumliche Dimensionen zu kurz kommen.¹⁰⁷ Zu berücksichtigen sind auch die unterschiedlichen staatlichen Steuerungsmöglichkeiten. Dem verfassungsrechtlich abgesicherten Gebot der kommunalen Planungshoheit in Deutschland stehen erhebliche Interventionsmöglichkeiten der zentralen Regierung in England gegenüber.¹⁰⁸ Letzteres hat letztlich auch zur Konsequenz, dass in England das Interesse und das Bewusstsein des Staates für die Probleme der Städte sehr ausgeprägt sind.¹⁰⁹

¹⁰⁰ Liebmann, Die englische Stadtentwicklungspolitik am Beispiel von Manchester.

¹⁰¹ Liebmann, Die englische Stadtentwicklungspolitik am Beispiel von Manchester.

¹⁰² Dabinett, Uneven Spatial Development and Regeneration Outcomes in the UK: reversing decline in the northern city of Sheffield.

¹⁰³ Diesen Ansatz verfolgte in Deutschland auch die Änderung des § 34 Absatz 3a BauGB durch das „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ (BauGB-Novelle 2013).

¹⁰⁴ Dabinett, Uneven Spatial Development and Regeneration Outcomes in the UK: reversing decline in the northern city of Sheffield.

¹⁰⁵ Jessen/Walther, Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“, S. 56.

¹⁰⁶ Lang/Sonntag, EurUP 2006, S. 72 ff. (75).

¹⁰⁷ Lang/Sonntag, EurUP 2006, S. 72 ff. (78).

¹⁰⁸ Lang/Sonntag, EurUP 2006, S. 72 ff. (75).

¹⁰⁹ Bodenschatz, Vorbild England: Urban Renaissance in Birmingham und Manchester, S. 15.

Vor dem Hintergrund der Förderprogramme „Stadtumbau Ost“¹¹⁰ und „Stadtumbau West“¹¹¹ und damit finanzierter städtebaulicher Umstrukturierung gibt es in Deutschland jedoch bereits Initiativen und Projekte, welche die Einflüsse und Erfahrungen aus England im Hinblick auf „Urban Renaissance“ widerspiegeln.¹¹²

4.3.3.3 Angeordneter Siedlungsrückzug: Ehemalige Bergbausiedlungen

Auch mit der staatlichen Anordnung von Siedlungsrückzügen hat man in Großbritannien bereits Erfahrungen gemacht. Ähnliche Entwicklungen, die oben bereits für die Industriestädte beschrieben wurden, wirkten sich auch auf die sogenannten „Pit Villages“ aus: Jene Dörfer mit oft nur wenigen Hundert Einwohnern, die Begleitsiedlungen des Kohlebergbaus darstellten¹¹³ und in denen die Bergleute mit ihren Familien wohnten. Mit dem Rückgang des Kohleabbaus fehlten die Arbeitsplätze, die Infrastruktur war nur insoweit ausgebaut, als sie einen dauerhaften Aufenthalt am Arbeitsort ermöglichte. Die Dörfer wurden ohne die Arbeitsplätze vor Ort obsolet.

Das Beispiel des County Durham illustriert einerseits den Versuch, staatlicherseits einen Siedlungsrückzug einzuleiten und andererseits die Widerstände, die dabei auftreten können.

Der „Durham County Development Plan“ von 1951

Unter den benannten Rahmenbedingungen wurde 1951 der „Durham County Development Plan“¹¹⁴ entwickelt, der eine Einteilung der betroffenen Bergbausiedlungen in 4 Kategorien vornahm. Während die Siedlungen der Kategorien A und B stagnierende oder leicht ansteigende Bevölkerungszahlen hatten und deshalb als Ziel für Investitionen ausgewählt wurden, sollten sich die eingesetzten Mittel für die Siedlungen der Kategorie C ausschließlich auf den Unterhalt der schrumpfenden Bevölkerung und nicht auf Ausbau der Infrastruktur beziehen. Die Siedlungen der Kategorie D wurden verlorengelassen: Sie sollten aktiv zurückgebaut werden. Von insgesamt 353 kategorisierten Dörfern wurden 114 als Kategorie D klassifiziert.

Die Durchsetzung des staatlicherseits vorgesehenen Siedlungsrückzugs muss jedoch als gescheitert eingestuft werden. Die größten Hindernisse bestanden in der fehlenden Akzeptanz der Maßnahmen und dem wachsenden Widerstand der Bewohner, die sich trotz aller schwierigen Umstände in den betroffenen Dörfern verwurzelt fühlten und das beschriebene Vorgehen als obrigkeitlich ausgeübten Zwang empfanden.¹¹⁵ Auch das Aufkaufen von Grundstücken zur späteren Beseitigung der Siedlungsanlagen gestaltete sich schwierig.¹¹⁶ Zudem entwickelte sich entgegen der Prognosen, die von einer Schrumpfung ausgingen, wieder ein Bevölkerungsanstieg.¹¹⁷

¹¹⁰ Stadtumbau Ost: Das Programm Stadtumbau Ost ist im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder im Jahr 2002 eingerichtet worden. Das Programm dient der Stärkung der Innenstädte, der Reduzierung des Angebotsüberhangs an Wohnraum und der Aufwertung der von Schrumpfungsprozessen betroffenen Städte.

¹¹¹ Stadtumbau West: Ausgehend von den Erfahrungen im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, gestartet in 2002) legt die Bundesregierung seit dem Jahr 2004 das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West auf. Im Vergleich zum Programm Ost soll in den alten Bundesländern eine Aufwertung der von wirtschaftlichem und militärischem Strukturwandel betroffenen Stadtgebiete erreicht werden (z. B. durch Wieder-/Umnutzung von Brachflächen).

¹¹² Vgl. Bodenschatz, Vorbild England: Urban Renaissance in Birmingham und Manchester, S. 14.

¹¹³ Robson, Shrinking cities: a view from Britain, S. 13.

¹¹⁴ Robson, Shrinking cities: a view from Britain, S. 13.

¹¹⁵ Robson, Shrinking cities: a view from Britain, S. 16.

¹¹⁶ Robson, Shrinking cities: a view from Britain, S. 16.

¹¹⁷ Robson, Shrinking cities: a view from Britain, S. 16.

Letztendlich wurden von den 114 Dörfern der Kategorie D bis 1969 nur drei tatsächlich gänzlich rückgebaut, bevor das Programm schließlich vollständig ausgesetzt wurde.

Zwischenfazit

Die Entwicklungen im County Durham verdeutlichen die Schwierigkeiten, mit denen - unter anderen Vorzeichen - auch zuständige Behörden in Deutschland bei der Umsiedlung von Dörfern im Zuge des Braunkohletagebaus konfrontiert waren.¹¹⁸

Aus den gescheiterten Plänen des staatlich vorgesehenen Rückzugs im County Durham können unter anderem folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

- Menschen bindet mehr an ihren Wohnort als die „bloße“ wirtschaftliche Existenz, es besteht also ein hohes emotionales Konfliktpotenzial.
- Akzeptanzschaffung ist auch bei einem staatlichen Vorgehen eine grundlegende Voraussetzung: Es muss vermittelt werden können, dass der Rückzug die bestmögliche Alternative ist. Die Bevölkerung muss zum frühestmöglichen Zeitpunkt einbezogen werden.
- Finanzielle Mittel (unter anderem wegen möglicher Entschädigungszahlungen und zur Vermeidung sozialer Härten) müssen zur Verfügung stehen.
- Planerische und rechtliche Rückzugsinstrumente sollten flexibel ausgestaltet sein, falls sich - entgegen den Prognosen - doch wieder ein Bevölkerungsanstieg zeigt.

4.3.3.4 Herausforderung Klimawandel: Der Pitt Review – Implementierung von Hochwasserschutzstrategien

Eine zentrale und für das weitere Regierungshandeln in Großbritannien wichtige Studie zum Risiko- und Schadensmanagement bei Überflutung ist der unter dem Eindruck des 2007er Hochwassers entstandene Pitt-Review.¹¹⁹ Der Bericht leitete anhand der Ergebnisse aus den Untersuchungen zu den Überflutungen konkrete Handlungsempfehlungen für den zukünftigen Umgang mit Hochwasserrisiken ab. Interessant ist die Untersuchung der enthaltenen Forderungen deshalb, weil sie zu großen Teilen zeitnah politisch und rechtlich umgesetzt werden.

Ergänzungen des rechtlichen Rahmens nach dem Pitt Review

2010 wurde der „Flood and Water Management Act“¹²⁰ verabschiedet. Das Gesetz kodifizierte einen Großteil der Empfehlungen des Pitt-Reviews. Neben grundlegenden Begriffsbestimmungen (unter anderem zu Hochwasserstufen und Hochwasserrisiken) enthält das Gesetz vor allem Vorgaben zur Strategieentwicklung, zur Maßnahmenfinanzierung und zur Kooperation der verschiedenen beteiligten Akteure. Auch Informations- und Evaluierungssysteme für Hochwasserereignisse wurden rechtlich geregelt.

Darüber hinaus wurde die umfassende „National Flood and Coastal Erosion Risk Management Strategy for England“ (FCERM)¹²¹ erarbeitet, die über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinausgehend einen Leitfaden für die Zusammenarbeit von Kommunen, dem öffentlichen Sektor und

¹¹⁸ Vgl. Baer, NVwZ 1997, S. 27.

¹¹⁹ Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report.

¹²⁰ Flood and Water Management Act, 2010 c. 29, online: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/29/pdfs/ukpga_20100029_en.pdf, aufgerufen am 09.11.2015.

¹²¹ Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA) / Environment Agency England: Understanding the risks, empowering communities, building resilience: the national flood and coastal erosion risk management strategy for England, Session: 2010-2012.

anderen Akteuren bei der Koordinierung von Flutschutz darstellt. Bei der Ausarbeitung der Strategie wurden auch die Vorgaben der EU-Hochwasser-RL¹²² 2007/60/EG berücksichtigt.

Einzelbeispiele für die Umsetzungen der Empfehlungen

Die Maßnahmen der englischen Regierung¹²³ zur Umsetzung der Empfehlungen des Pitt-Berichts sind ein gutes Beispiel für die regelungstechnische Reaktion auf die Herausforderungen des Klimawandels.

- Eine wichtige Forderung des Reviews an staatliche Entscheidungsträger, Projektentwickler und Grundstückskäufer bezweckt den weitgehenden Verzicht auf Bebauung in Risikogebieten.¹²⁴ Dies soll zum einen durch eine Vermutung gegen die Zulässigkeit einer Bebauung¹²⁵ erreicht werden und zum anderen durch eine vollständige Beteiligung an den Kosten sowohl für den Aufbau als auch die Unterhaltung der erforderlichen Dämme.¹²⁶ Im Hinblick auf Siedlungsrückzüge könnte durch den Verzicht auf eine Bebauung ein späterer kostspieliger Rückzug vermieden werden. Darüber hinaus soll das finanzielle Risiko einer schadensgefährdeten Bebauung nach der Ausweisung als Risikogebiet nicht bei der öffentlichen Hand liegen, sondern bei demjenigen, der dennoch dort siedelt. Die Forderungen des Pitt-Review wurde in England innerhalb des „National Planning Policy Framework“ (NPPF) umgesetzt. Dort sind die Leitlinien des kommenden politischen und rechtlichen Gestaltungsbedarfs festgelegt.¹²⁷ Davon ausgehend wird es weitere gesetzliche Anpassungen geben. Eine vergleichbare deutsche Regelung findet sich im bundesdeutschen Wasserrecht, das mit § 78 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) eine Planungssperre für Hochwasserrisikogebiete ermöglicht und Verbote für Bautätigkeiten festlegt.
- Auch das Problem mangelnder Versickerungsflächen spricht der Pitt-Review an. Das bisher durch den „Town and Country Planning (General Permitted Development) Order“¹²⁸ garantierte Recht, kleinere Bauarbeiten ohne Genehmigung vorzunehmen, z. B. das Pflastern von Auffahrten oder Gartenwegen, führt zu innerstädtischen Kleinversiegelungen, die kumulativ einen bedeutenden negativen Einfluss auf die städtische Versickerungskapazität haben. Es wird daher im Pitt-Bericht gefordert, diese in Zukunft stärker zu kontrollieren und damit dem Umfang der Kleinversiegelungen Einhalt zu gebieten.¹²⁹ Zur Umsetzung der Forderung wurden bereits bestehende Instrumente ergänzt. Im Rahmen eines kommunalen

¹²² Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288 v. 06.11.2007, S. 27-34.

¹²³ Vgl. DEFRA, The Government's Response to Sir Michael Pitt's Review of the summer 2007 Floods; Final Progress Report, S. 15.

¹²⁴ Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report: *“There should be a presumption against building in high flood risk areas, in accordance with PPS25, including giving consideration to all sources of flood risk, and ensuring that developers make a full contribution to the costs both of building and maintaining any necessary defences.”* S. XVI.

¹²⁵ Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report, Recommendation 7: There should be a presumption against building in high flood risk areas [...], S. XVI; ausführlich hierzu S. 62.

¹²⁶ Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report, Recommendation 7 [...].and ensuring that developers make a full contribution to the costs both of building and maintaining any necessary defences, S. XVI.

¹²⁷ Department for Communities and Local Government, National Planning Policy Framework (NPPF), 2012.

¹²⁸ The Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995, 1995 No. 418, online: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1995/418/contents/made>, aufgerufen am 09.11.2015.

¹²⁹ Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report, Recommendation 9: *“Householders should no longer be able to lay impermeable surfaces as of right on front gardens and the Government should consult on extending this to back gardens and business premises.”* S. 72.

Entscheidungsspielraums können zuständige Behörden auch über ein Versiegelungsverbot in Nicht-Risikogebieten entscheiden.

- Das Problem der Finanzierung für ein leistungsfähiges öffentliches Kanalisationsnetz schlug sich in der Forderung nieder, das in Großbritannien bestehende Anschlussrecht an die Kanalisation aufzuheben¹³⁰: Bisher ist im „Water Industry Act“ (1991)¹³¹ ein automatisches Anschlussrecht neuer Bauprojekte an die öffentliche Kanalisation geregelt. Dieses Recht sollte dem Pitt-Review zufolge abgeschafft werden, um die Möglichkeit zu schaffen nachhaltige Oberflächenentwässerungs-Systeme zu nutzen.¹³² Die Forderung hat direkten Eingang in den Anhang 3 des „Flood and Water Management Act“ gefunden.¹³³
- Und nicht zuletzt wurde der Bereich der Klima- und Hochwasser-Resilienz genannt, der auch in Deutschland diskutiert wird: Laut der Forderung des Pitt-Review sollen in Risikogebieten nur noch hochwasser-resiliente Neubauten erlaubt sein, also solche, die durch spezielle Materialverwendung nach einem Hochwasser eine schnelle Wiederherstellung erlauben.¹³⁴ Der erwähnte „National Planning Policy Framework“ enthält nun die entsprechende Regulierung, die in weitere planerische und rechtliche Umsetzungsakte münden soll.

4.3.3.5 - Herausforderung Klimawandel: Shoreline Management Plans, Second Generation: Küstenlinien-Management

In Großbritannien hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es angesichts eines kontinuierlich steigenden Meeresspiegels nicht leistbar sein wird, alle bisherigen Küstenlinien dauerhaft gegen Überflutung und Erosion zu schützen.

Das britische Ministerium für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums (DEFRA) ist auf nationaler Ebene der maßgebliche Akteur bei der Entwicklung und Gestaltung des Hochwassermanagements und legt hier die Leitlinien fest.¹³⁵ Das Ministerium erstellt dafür die „Shoreline Management Plans“ (SMP),¹³⁶ die langfristige Strategien für das nachhaltige Management von Hochwasser- und Küstenerosionsrisiken auf den einzelnen Küstenabschnitten enthalten. Diese SMPs sind Instrumente der Flächenplanung. Zusätzlich werden von den Küstenkommunen eigenständige, lokale Strategien entwickelt.

¹³⁰ Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report, Recommendation 10: “The automatic right to connect surface water drainage of new developments to the sewerage system should be removed.” S. 73.

¹³¹ Water Industry Act, 1991 c. 56, online: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/56/contents>, aufgerufen am 09.11.2015.

¹³² Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report, S. 73 ff..

¹³³ Vgl. DEFRA, The Government’s Response to Sir Michael Pitt’s Review of the summer 2007 Floods; Final Progress Report, S. 16.

¹³⁴ Pitt, Learning lessons from the 2007 Floods, Final Report, Recommendation 11: “Building Regulations should be revised to ensure that all new or refurbished buildings in high flood-risk areas are flood-resistant or resilient.” S. 77.

¹³⁵ Vgl. Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA): Reducing the threats of flooding and coastal change.

¹³⁶ Beispielhaft: SMP für den Bereich North East Coast. Scarborough Borough Council, Shoreline Management Plan 2. River Tyne to Flamborough Head

Es gibt vier Anpassungsstrategien¹³⁷, von denen nur zwei „echte“ Rückzugsstrategien darstellen und daher für die vergleichende Untersuchung herangezogen werden:¹³⁸

Rückzugsstrategien: „Managed Realignment“ und „No active intervention“

Zunächst ist die Strategie des „Managed realignment (Managed Retreat)“ zu nennen. Die gesteuerte Rückverlegung von Hochwasserschutzanlagen ist eine aktive Rückzugsstrategie für Teile der Küste, die der Erosion oder dem Hochwasserrisiko zu stark ausgesetzt sind, um sie dauerhaft zu halten. Daneben gibt es eine passive Strategie ohne aktive Intervention („No active intervention“).

Im Rahmen dieser Strategien werden keine weiteren Investitionen zur Aufrechterhaltung des Küstenschutzes getätigt; der Wasserlinie wird Raum für eine natürliche Entwicklung gegeben. In beiden Fällen stehen die Kommunen vor Herausforderungen, Siedlungsgebiete und Infrastruktur zu verlieren und diesen Verlust sozial- und umweltverträglich zu bewältigen.

Problemstellungen bei avisiertem Siedlungsrückzug

Ein Beispiel für die Ausweisung einer Küstenlinie zur Aufgabe ist der Abschnitt südlich von Scarborough in der Grafschaft North Yorkshire an der nördlichen Ostküste Englands. Der einschlägige SMP für den Nordosten¹³⁹ belegt das Gebiet mit folgenden Feststellungen:

“South from Scarborough the coast returns to effectively its natural shape. This is maintained over much of the area with a policy of no active intervention. Within Filey Bay, the defence of Filey town is to be held, with the typical concerns as to the manner in which this is achieved. This is considered feasible because of the town’s position with respect to the shape of the bay and the proximity of Filey Brigg. Further south within the Bay the SMP accepts the need to allow a natural retreat of the cliff line. There is conflict in this with the objectives to sustain communities such as Flat Cliff. The policy here requires an integrated approach with planning associated with both the community and the major holiday park set further back.”

Der kurze Abschnitt illustriert Implikationen der Klimaanpassung, wie sie auch bei Siedlungsrückzügen in Deutschland bewältigt werden müssen: Beispielsweise die Entscheidung, größere Orte auch bei steigenden Schutzkosten zu unterstützen, um den Preis, kleinere Kommunen vollständig aufzugeben. Zu erwarten sind Widerstände der ansässigen Bevölkerung, wie die in England gegründeten Bürgerinitiativen uneingeschränkter Aufrechterhaltung und Erweiterung der Schutzanlagen zeigen.¹⁴⁰ Die SMP beschreiben Managementmaßnahmen für einen kurzfristigen Zeitraum (bis 2025), einen mittelfristigen Zeitraum (2026-2055) und einen langfristigen Zeitraum (2056-2105). Die Beschreibung der Maßnahmen erfolgt für einzelne Küstenabschnitte jeweils bezogen auf die drei verschiedenen zeitlichen Perspektiven. Ausgehend von den in den SMP niedergeleg-

¹³⁷ Die vier Strategien sind folgendermaßen benannt: „Hold the existing defence line“, „Advance the existing defence line“, „Managed realignment“ und „No active intervention“.

¹³⁸ Die im Folgenden genannten vier Strategien sind dem Coastal Change Pathfinder Review, Final Report, Januar 2012 des Department for Environment, Food & Rural Affairs entnommen. Dieser Bericht enthält eine Zusammenfassung von Pilotprojekten zu verschiedenen Strategien der Klimaanpassung in Küstenregionen.

¹³⁹ Vgl. Scarborough Borough Council, Shoreline Management Plan 2. River Tyne to Flamborough Head.

¹⁴⁰ „Defend our Coast“, - Bürgerinitiative zur Aufrechterhaltung bestehender Küstenschutzmaßnahmen. <http://www.defendourcoast.org.uk/flood-defence-newsupdates/ea-comments-on-strategy/>, aufgerufen am 05.04.2013.

ten Maßnahmenprogrammen (policies) sollen konkrete Strategien zur weiteren Umsetzung entwickelt werden. Die in den SMP enthaltenen Informationen und daran anknüpfenden Strategien finden in der Praxis jedoch erst dann Berücksichtigung, wenn die Raum- und Kommunalplanung Bezug auf diese Informationen nimmt. Hier besteht in der Praxis noch Optimierungspotenzial.¹⁴¹

Für die Steuerung von Siedlungsrückzügen in Deutschland kann daraus abgeleitet werden, dass bei der Initiierung und Begleitung von vollständigen und teilweisen Rückzügen die frühzeitige Einbeziehung und schlüssige Information der betroffenen Bewohner unerlässlich ist. Ebenso ließe sich die gestufte zeitliche Perspektive der Maßnahmen übertragen.

East Riding Coastal Change Pathfinder: Integriertes Rückzugskonzept

Ein Beispiel für den Versuch, für die betroffenen Grundstückseigentümer in Risikogebieten ein integriertes Gesamtkonzept vorzulegen, findet sich im „East Riding Coastal Change Pathfinder“ (ERCCP) des East Riding Council in Yorkshire.¹⁴²

Das staatliche Pilotprogramm beinhaltet ein Maßnahmenpaket, das mit der Identifizierung der von Totalverlust bedrohten Grundstücke beginnt. Im Rahmen der als „Rollback“ bezeichneten Strategie wird ein möglicher Entschädigungsanspruch der von Erosion betroffenen Grundstückseigentümer ausgeschlossen, stattdessen aber staatliche Hilfe bei der Suche nach landeinwärts gelegenen Baugrundstücken und dem Neubau gewährt.

Weitere Möglichkeiten flankieren den Rollback, wie der sogenannte „Buy and lease back“-Ansatz. Der Ansatz beinhaltet, dass die Kommune ein perspektivisch, aber noch nicht akut bedrohtes Grundstück aufkauft und an den Eigentümer zurückvermietet, sodass im akuten Bedarfsfall für die Standortänderung finanzielle Mittel vorhanden sind. Der Aspekt des Umweltschutzes wird in diesem Zusammenhang nicht gesondert erwähnt.

Potentielle Risiken bei Abrissvorgängen sowie abrutschenden Häusern und abrutschender Infrastruktur können durch eine vorausschauende Rückbaupolitik jedoch reduziert werden. Eine frühzeitig geplante Standortverlegung, zumal unter der Inanspruchnahme staatlicher Finanzierungshilfen auch beim Gebäudeabriss und der Renaturierung des Grundstücks („demolition and site restoration“), kann somit auch Umweltaspekten Raum geben.

4.3.3.6 Fazit

Großbritannien weist Beispiele

- für geordnete und ungeordnete Rückzüge,
- für Rückzüge aufgrund demografischer Entwicklungen sowie
- für Rückzüge aus Gründen der Klimaanpassung auf.

Historisch gesehen hatte Großbritannien bereits nach dem Niedergang klassischer Industrien Anfang/Mitte des vorigen Jahrhunderts Erfahrungen mit Siedlungsrückzügen gemacht. Diese Erfahrungen beziehen sich sowohl auf ungeordnete Rückzüge (insbesondere der Wandel in den großen Städten) als auch auf geordnete, staatlicherseits vorgegebene Rückzüge (Bergbausiedlungen). Nach dem Rückgang der klassischen Industrie folgte die Wiederbelebung der ehemaligen Industriestädte durch Investitionen („Urban Regeneration“). Hierbei spielten Kooperationsmodelle zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren eine wichtige Rolle. Die deutschen Stadtumbau-

¹⁴¹ Planning cooperative, *Translating Shoreline Management Plans into Spatial Plans (Volume 1)*, 2009, S. 16 ff.

¹⁴² East Riding of Yorkshire Council: *East Riding Coastal Change Pathfinder*.

programme folgen den Trends der in Großbritannien wurzelnden Strategien der „Urban Regeneration“ („Urban Renaissance“). Aus Umweltperspektive ähnelt dabei der Ansatz, „brownfield sites“ (Industriebrachen) in anderweitig nutzbare Flächen zu konvertieren, dem deutschen Konzept des Flächenrecycling.

Aktuell steht in Großbritannien vor allem der Umgang mit (geordneten) Rückzügen aus Klimaauspassungsgründen im Fokus. Das Planungsinstrument der Shoreline Management Plans (SMP) und die damit verbundenen langfristigen Strategien für das nachhaltige Management von Hochwasser- und Küstenerosionsrisiken auf den einzelnen Küstenabschnitten ist ein konkretes Beispiel dafür, dass bereits zum heutigen Zeitpunkt auch schwerwiegende Entscheidungen wie die Aufgabe von Siedlungen in die Planung einbezogen werden. Aus den verschiedenen, anhand der SMP verfolgten Strategien sind insbesondere die (aktiv) gesteuerte Rückverlegung von Hochwasserschutzanlagen einerseits und die (passive) Strategie ohne aktive Intervention zu nennen.

Für die Begleitung eines staatlich angeordneten Rückzugs ist dabei eine frühzeitige Information und Einbeziehung der Betroffenen ebenso notwendig wie ein Konzept der Umsiedlung, welches das Heimatbedürfnis der Bewohner berücksichtigt. In einer integrierten Herangehensweise kann dabei auch Umweltsichtspunkten Rechnung getragen werden.

4.3.4 Europäische Union

Die Herausforderungen, die sich für Deutschland durch den demografischen Wandel und den Klimawandel stellen und die Frage nach der Steuerung von Siedlungsrückzügen aufwerfen, stellen sich auch auf europäischer Ebene. Die Diskussion um die Rolle der Europäischen Union für die Bewältigung dieser Herausforderungen hat vor einigen Jahren begonnen und schlägt sich in verschiedenen Bereichen der Europäischen Unionspolitik nieder.

So befasst sich die Europäische Kommission unter anderem mit den Fragestellungen zu Auswirkungen des demografischen Wandels (4.3.4.1), zur Stadtentwicklung unter dem Aspekt des territorialen Zusammenhalts (4.3.4.2) und zur Anpassung an den Klimawandel (4.3.4.3). Diese Handlungsfelder werden im folgenden Abschnitt mit Blick auf mögliche Anknüpfungspunkte zur Bewältigung von Siedlungsrückzügen dargestellt.

4.3.4.1 Demografischer Wandel

Prognosen zufolge wird Europa im globalen Vergleich als einzige Region großräumig von Bevölkerungsrückgängen betroffen sein, wobei Schrumpfungssphänomene wie in ostdeutschen Städten mit dieser Dynamik und Ausmaß bislang nur dort zu verzeichnen sind.¹⁴³

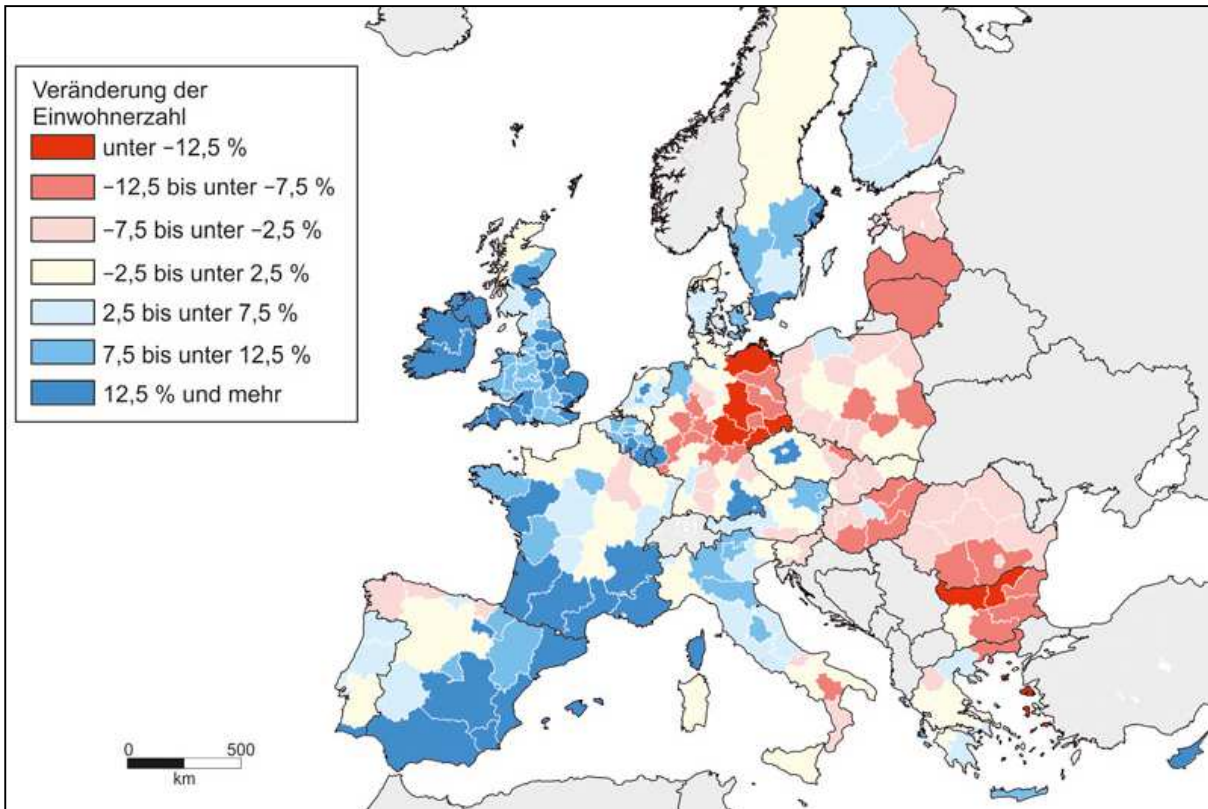
Die Veränderung der Einwohnerzahlen wird regional sehr unterschiedlich verlaufen. Insgesamt wird für Europa bis 2030 im Durchschnitt eine Zunahme der Bevölkerung um 4,1 % erwartet. Steigende Einwohnerzahlen sind in Südschweden, Irland, Großbritannien, Südfrankreich und Südspanien zu erwarten. Rückläufig werden die Einwohnerzahlen neben Deutschland vor allem in den osteuropäischen Ländern sein. Neben der Änderung der absoluten Bevölkerungszahl ist die Alterung der Bevölkerung, d.h. die Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung, flächendeckend zu erwarten.¹⁴⁴

Die räumliche Vielfalt der Bevölkerungsentwicklung zeigt die Darstellung der Veränderung der Einwohnerzahl in den NUTS-II-Regionen der EU von Eurostat (vgl. Abbildung 3).

¹⁴³ Rößler, Freiräume in schrumpfenden Städten, S. 32 f.

¹⁴⁴ Gans/Schmitz-Veltin, Demografischer Wandel in Europa.

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in den NUTS-II-Regionen der EU (2010-2030) -



Quelle: Gans/ Schmitz-Veltin, Demografischer Wandel in Europa.

Die Europäische Union hat die Herausforderungen des demografischen Wandels erkannt und vor einigen Jahren zum Thema gemacht.¹⁴⁵ In 2005 wurde die Europäische Beobachtungsstelle zur Demografie und sozialen Situation¹⁴⁶ eingerichtet. Seit diesem Zeitpunkt werden verstärkt Forschungsvorhaben zu den sozioökonomischen Auswirkungen des demografischen Wandels durchgeführt¹⁴⁷ und Strategien zur Anpassung entwickelt.

- Die Mitteilung der Europäischen Kommission „Grünbuch Angesichts des demografischen Wandels - eine neue Solidarität zwischen den Generationen“¹⁴⁸ benennt die gesellschaftlichen Veränderungen und Herausforderungen, die mit niedrigen Geburtenraten und einer zunehmend alternden Gesellschaft einhergehen. In der Mitteilung werden übergeordnete Ziele wie die Anpassung der sozialen Sicherungssysteme, die Umstrukturierung der Erwerbstätigkeit und die Steigerung der Geburtenraten adressiert.
- Auch die Mitteilung der Kommission „Die Demografische Zukunft Europas - Von der Herausforderung zur Chance“¹⁴⁹ von 2006 behandelt die Ausdrucksformen des demografischen Wandels, legt den Schwerpunkt aber konkreter auf die Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Sozialsysteme. Die hierfür entwickelten Strategien beinhalten zum Beispiel die

¹⁴⁵ Löwis/Neumann/Wickel, EurUP 2006, S. 54 (59).

¹⁴⁶ Löwis/Neumann/Wickel, EurUP 2006, S. 54 (59).

¹⁴⁷ Löwis/Neumann/Wickel, EurUP 2006, S. 54 (59).

¹⁴⁸ Europäische Kommission, Grünbuch Angesichts des demografischen Wandels - eine neue Solidarität zwischen den Generationen.

¹⁴⁹ Europäische Kommission, Die Demografische Zukunft Europas - Von der Herausforderung zur Chance.

Verbesserung der Bedingungen für Familie, Investitionsplanung im Bildungsbereich zur langfristigen Wirtschaftsstärkung und Perspektiven für Migration und Integration.

Neben den Strategiepapieren veröffentlicht die Beobachtungsstelle einen Europäischen Demografiebericht, zuletzt erschienen im Jahr 2011.¹⁵⁰

Im Zuge dieser Debatte wird der demografische Wandel einerseits als übergreifendes Phänomen auf europäischer Ebene wahrgenommen. Andererseits ist eine sehr unterschiedliche Ausprägung in den einzelnen Mitgliedsstaaten festzustellen, die wiederum nach differenzierten Förderungsinstrumenten verlangt.¹⁵¹

Die europäische Perspektive auf den demografischen Wandel adressiert bislang schwerpunktmäßig vor allem Fragen der Erwerbstätigkeit und der wirtschaftlichen Absicherung durch die sozialen Sicherungssysteme bei gleichzeitig veränderter Altersstruktur.

Eine gezielte Auseinandersetzung mit der Steuerung demografisch bedingter Siedlungsrückzüge findet bisher nicht statt. Bevölkerungsschrumpfung und Siedlungsrückzüge, wie sie für Deutschland prognostiziert werden, stellen bisher im europäischen Rahmen eher regionalspezifische Phänomene dar.

4.3.4.2 Kohäsionspolitik und nachhaltige Stadtentwicklung

Eng verknüpft mit dem demografischen Wandel ist die Kohäsionspolitik der Europäischen Union.

Die Kohäsionspolitik auf EU-Ebene ist bestrebt, den territorialen Zusammenhalt und einen möglichst weitgehenden Ausgleich sozialer und wirtschaftlicher Unterschiede durch Umverteilung unter den Mitgliedsstaaten zu fördern.¹⁵² Mit Programmen zur Kohäsionspolitik hat die EU seit 1988 vor allem in den südlichen EU-Regionen, in den neuen Bundesländern und im Rahmen der EU-Osterweiterung investiert.

Zuletzt hat die Europäische Kommission in 2008 Zielsetzungen zum territorialen Zusammenhalt veröffentlicht.¹⁵³ Der demografische Wandel wird im Rahmen der Kohäsionspolitik besonders aus räumlicher Perspektive berücksichtigt; festzustellen ist dabei, dass die Städte als Ballungsräume in besonderem Maße von den polarisierenden demografischen Entwicklungen betroffen sind.¹⁵⁴ Vor diesem Hintergrund lässt sich ein Zusammenhang zur Umweltpolitik als Teil einer ganzheitlichen nachhaltigen Stadtentwicklung herstellen.¹⁵⁵

In der umweltpolitischen Debatte auf EU-Ebene sind vor allem die thematischen Strategien der Europäischen Kommission zu berücksichtigen.

- (1) Die „Thematische Strategie für die städtische Umwelt“ von 2006 vereint im Rahmen einer integrierenden Betrachtung die demografischen Herausforderungen sowie Kohäsions- und

¹⁵⁰ Europäische Kommission, Demography Report: Older, more numerous and diverse Europeans. -

¹⁵¹ Löwis/Neumann/Wickel, EurUP 2006, S. 54 (59). -

¹⁵² Europäische Kommission, Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: territoriale Vielfalt als Stärke. -

¹⁵³ Nachdem der aktuelle Finanzierungszeitrahmen 2013 ausläuft, wurde 2011 ein Paket mit Vorschlägen für die angepasste EU-Gesetzgebung zwischen 2014 und 2020 verabschiedet. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_de.cfm, aufgerufen am 08.04.2013.

¹⁵⁴ Löwis/Neumann/Wickel, EurUP 2006, S. 54 (59).

¹⁵⁵ Europäische Kommission, Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa - Erfolge und Chancen, S. 21.

Umweltfragen.¹⁵⁶ Die Strategie enthält Vorschläge für Leitlinien und Maßnahmen einer lokalen und integrierten Umweltpolitik auf städtischer Ebene.¹⁵⁷ In demografischer Hinsicht wird die Zunahme von Einpersonenhaushalten in die Überlegungen einbezogen,¹⁵⁸ während im Rahmen der Kohäsionspolitik die Unterstützung von Umweltmaßnahmen (z.B. Anpassung von Abwassersystemen, Sanierung von Stadtgebieten und kontaminierten Flächen)¹⁵⁹ vorgebracht werden soll. Zur Reaktion auf den Klimawandel enthält die Strategie Vorschläge für Maßnahmen des nachhaltigen und klimaresilienten Bauens.¹⁶⁰

- (2) Die thematische Strategie ist weiterentwickelt worden und beinhaltet nunmehr eine vertiefte Auseinandersetzung mit den genannten Themenbereichen.¹⁶¹ Dabei ist festzustellen, dass auch die integrierte Herangehensweise im Rahmen der nachhaltigkeitsorientierten Städtepolitik auf EU-Ebene bisher noch keinen direkten Verweis auf die Steuerung von Siedlungsrückzügen beinhaltet.
- (3) Auch das Gegenstück zur Städtepolitik, die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes¹⁶², formuliert Förderungs- und keine Rückzugsstrategien. Dennoch könnten die Überlegungen zur Abwasserentsorgung, nachhaltiger Bauplanung und Stadtsanierung zumindest als Anstöße für den Umgang mit Siedlungsrückzügen verstanden werden.

4.3.4.3 Klimawandel

Die Herausforderungen des Klimawandels werden auf europäischer Ebene nicht nur im Zusammenhang mit der nachhaltigen Stadtentwicklung gesehen.

Mit dem „Weißbuch zur Anpassung an den Klimawandel - ein Europäischer Aktionsrahmen“¹⁶³ gibt es seit 2009 erste Ansätze an eine Strategie zur Erhöhung der Anstrengungen gegen den Klimawandel, um dessen Folgen besser zu bewältigen. Hintergrund ist, dass der drohende Verlust von Wirtschafts- und Siedlungsfläche durch Küstenerosion und die klimawandelbedingte Zunahme von Sturmfluten zahlreiche europäische Staaten betreffen.

Zudem geben Maßnahmen wie das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM)¹⁶⁴ EU-weite Empfehlungen zur Anpassung an klimatische Veränderungen. Schlüsselbereiche der Aktivitäten auf EU-Ebene sind dabei bisher

- a) die Schaffung einer EU-weiten Informationsbasis, -
- b) die Berücksichtigung von Belangen der Klimaanpassung in der Unionsrechtssetzung, -
- c) die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen und -
- d) eine internationale Perspektive auf die Schaffung von Klimaresilienz.¹⁶⁵

¹⁵⁶ Europäische Kommission, Thematische Strategie für die städtische Umwelt.

¹⁵⁷ Dies., S. 5.

¹⁵⁸ Dies., S. 3.

¹⁵⁹ Dies., S. 8.

¹⁶⁰ Dies., S. 9.

¹⁶¹ Europäische Kommission, Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa - Erfolge und Chancen.

¹⁶² Mit einer Übersicht über die Rechtsgrundlagen der Politik und weiteren Veröffentlichungen sowie Berichten: Kommission, Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006, im Internet unter: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/index_de.htm, aufgerufen am 09.04.2013.

¹⁶³ Kommission, Weißbuch Anpassung an den Klimawandel - ein europäischer Aktionsrahmen.

¹⁶⁴ Vgl. als Ausgangspunkt Richtlinie 2002/413/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa (ABl. L 148/24).

¹⁶⁵ Siehe Europäische Kommission, Adaptation to climate change.

Besonders betroffene Staaten mit niedrigliegenden, dicht besiedelten Küstengebieten wie das Vereinigte Königreich, die Niederlande oder die spanische Region Katalonien¹⁶⁶ können Vorreiter in der Entwicklung von Anpassungsstrategien sein, von deren Erkenntnissen auch die anderen Mitgliedsstaaten profitieren. Da sich allerdings die Küsten der Nationalstaaten je nach ihren geografischen und geologischen Bedingungen stark unterscheiden, sind konkrete Maßnahmen eher auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verortet.¹⁶⁷

Im Jahr 2013 wurden die bisherigen Ansätze zu einer „EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel“ ausgebaut.¹⁶⁸ Hierbei sollen die bisherigen Erfahrungen vertieft und zwischen den Akteuren ausgetauscht werden. Schwerpunkte sind zudem weiterhin die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen und die Sensibilisierung der Mitgliedsstaaten für umfassende Anpassungsstrategien. Darüber hinaus soll die eingerichtete Internet-Plattform „Climate-ADAPT“¹⁶⁹ weiter ausgebaut werden. In vulnerablen Schlüsselsektoren sollen zudem Anpassungsbelange stärker verankert werden. Dies beinhaltet insbesondere die Gemeinsame Fischerpolitik (GFP) und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die Überarbeitung von Normen in den Bereichen Energie, Verkehr und Bauwesen, um resiliente Infrastrukturen zu gewährleisten. Schließlich sollen Versicherungs- und andere Finanzprodukte für klimaresiliente Investitionen und Geschäftsentscheidungen gefördert werden.¹⁷⁰

4.3.4.4 Fazit

In den vorgestellten Bereichen der Unionspolitik finden sich bislang keine konkreten Anknüpfungspunkte zum Umgang mit möglichen Siedlungsrückzügen.

Die Phänomene des demografischen und des Klimawandels werden durch verschiedene Gesamtstrategien adressiert. Der Schrumpfung des Bevölkerungsanteils in einzelnen Regionen (Beispiel Deutschland) oder dem Verlust von Siedlungsfläche durch Küstenerosion (Beispiel England) ist eher regional zu begegnen. Da eine europäische Gesamtstrategie für Siedlungsrückzüge in der nächsten Zeit nicht zu erwarten ist, erlangen andere Strategien, die zumindest einen thematischen Bezug zu Fragen des Siedlungsrückzuges aufweisen, eine gesteigerte Bedeutung. Dies betrifft einzelne Bereiche der europäischen Strategien zum Klimawandel (z. B. beim Integrierten Küstenzonenmanagement) oder zur demografischen Entwicklung von Städten und ländlichen Regionen.

¹⁶⁶ Siehe Europäische Kommission, (GD Umwelt), Science for Environment Policy, DG Environment News Alert Service (Februar 2010): Coastal Management.

¹⁶⁷ Europäische Kommission, Adaptation to climate change; BMU, Deutsche Strategien zum Integrierten Küstenzonenmanagement.

¹⁶⁸ Europäische Kommission, Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Mitteilung der Kommission vom 16.04.2013, COM(2013) 216 final.

¹⁶⁹ Webseite: <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

¹⁷⁰ Europäische Kommission, Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Mitteilung der Kommission vom 16.04.2013, COM(2013) 216 final, S. 9f.

5 Rechtsrahmen für Siedlungsrückzüge

Die Bestandsaufnahme umfasst des Weiteren die Analyse der rechtlichen und verfahrensorientierten Vorschriften des Raumplanungsrechts im weitesten Sinne, des Baurechts und des Umweltrechts. Es sollen u.a. die einschlägigen Regelungen des Raumordnungsrechts, Bauplanungsrechts, Fachplanungsrechts und des Wasser-, Naturschutz-, Immissionsschutz- und des Kreislaufwirtschaftsrechts sowie des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht werden. Die Analyse wird dabei stets unter dem Fokus geführt, Vorschläge für eine zeitgemäße Steuerung des Rückzugs durch Planungs- und Umweltrecht ableiten zu können.

5.1 Raumordnungsrecht

5.1.1 Vorüberlegungen

Zentrale Rechtsgrundlagen der Raumordnung sind das Raumordnungsgesetz (ROG),¹⁷¹ die Raumordnungsverordnung (RoV)¹⁷² sowie die Planungsgesetze auf Landesebene.

Raumordnung ist Teil der räumlichen Gesamtplanung. Ihre Aufgabe ist es, für einen Ausgleich der vielfältigen Nutzungen und Funktionen des Raums zu sorgen, indem sie den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch Aufstellung überörtlicher, fachübergreifender Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen entwickelt, ordnet und sichert.¹⁷³

Das Planungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist mehrstufig aufgebaut. Die obere Ebene bildet die Landesplanung der Bundesländer, auf der mittleren Ebene findet sich die Regionalplanung und die kommunale Ebene greift auf der unteren Ebene die Vorgaben in der Bauleitplanung auf. Die Abstimmung der einzelnen Planungsebenen erfolgt gemäß § 1 Abs. 3 ROG nach dem Gegenstromprinzip. Danach soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen und im Gegenzug soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen.

5.1.2 Wichtige Zielsetzungen des Raumordnungsgesetzes

Die Raumordnung gibt der gemeindlichen Bauleitplanung die räumlichen Entwicklungslinien vor.¹⁷⁴ Zu ihrer Ordnungsaufgabe gehört es, Nutzungen räumlich zu bündeln und wichtige Raumfunktionen zu sichern.¹⁷⁵ Ansatzpunkte zum Siedlungsrückzug ergeben sich durch die Vorgabe von Entwicklungslinien für Siedlungstätigkeit (neben Wachstum auch Steuerung von Schrumpfung) sowie der Nutzungsbündelung. Letzteres kann durch den Ausbau, aber auch durch den Rückbau von Infrastruktur erreicht werden, wenngleich der Rückbau im Raumordnungsgesetz nicht explizit er-

¹⁷¹ Raumordnungsgesetz v. 22. 12. 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes v. 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).

¹⁷² Raumordnungsverordnung v. 13.12.1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 35 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

¹⁷³ BMVBS, Recht der Raumordnung.

¹⁷⁴ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 1 Rn. 48.

¹⁷⁵ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 1 Rn. 50.

wähnt wird. Enthalten ist er beispielsweise in den Regelungen zu den Kerninhalten für Raumordnungspläne gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 1 lit. d ROG. Danach sollen die Raumordnungspläne (der Länder)

„Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu Siedlungsentwicklungen“.

„Siedlungsentwicklungen“ beinhaltet auch Siedlungsrückbau.

Des Weiteren besagt gemäß § 2 Abs. 2 Satz 4 ROG ein raumordnerischer Grundsatz, dass

„die Siedlungstätigkeit ...räumlich zu konzentrieren (ist), sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.“

Aus der Aufgabe der Raumordnung leiten sich zudem der Koordinierungsauftrag, der Auftrag zum Konfliktausgleich und der Vorsorgeauftrag ab.¹⁷⁶ Zahlreiche weitere Aufträge der Raumordnung besitzen zumindest mittelbaren Bezug zur Steuerung von Siedlungsrückzügen. Damit lassen sich Rückzüge koordinieren bzw. begleiten, da sie ein hohes Konfliktpotential in sich bergen, welches es auszugleichen gilt. In Bezug auf Klimaveränderung ist zudem insbesondere das Vorsorgeprinzip zu beachten.

Leitvorstellung der Raumordnung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt (§ 1 Abs. 2 ROG). Der Gesetzgeber hat damit in der Definition die ökologischen Funktionen des Raums zur Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Ansprüche an den Raum gemacht. Vorgenommen wurde damit allerdings keine Gewichtungsvorgabe oder Vorrangregelung zugunsten ökologischer Belange. Betont wird die Abhängigkeit wirtschaftlicher und sozialer Raumansprüche von den ökologischen Funktionen des Raums. Belange der Umwelt sind damit Grundlage für Nutzungen und dementsprechend zu berücksichtigen.

Raumordnungspläne gemäß § 7 Abs. 1 ROG sind das wichtigste Instrument der Raumordnung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Sie dienen der Konkretisierung der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung durch die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Es gehört zwingend zur Aufgabenwahrnehmung der Raumordnung, Raumordnungspläne aufzustellen. Inwieweit diese Pläne zur Frage, wo und wie Rückzugsstrategien zum Tragen kommen können, beitragen, wird im Kapitel „Analyse der Raumordnungspläne“ anhand konkreter Beispiele gezeigt.

5.1.3 Landesplanungsgesetze

Die Landesplanungsgesetze enthalten ergänzende oder abweichende Regelungen zum Raumordnungsgesetz. Eingegangen wird an dieser Stelle exemplarisch auf die Regelungen des Sächsischen Landesplanungsgesetzes (SächsLPlG),¹⁷⁷ des Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLplG)¹⁷⁸ und des Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg (LplGBW),¹⁷⁹ da hier für die Thematik des Siedlungsrückzugs interessante Regelungen existieren.

¹⁷⁶ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 1 Rn. 82, 85.

¹⁷⁷ Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz - SächsLPlG) v. 11.06.2010 (SächsGVBl. S. 174), zuletzt geändert durch Art. 28 des Gesetzes v. 27.01.2012 (SächsGVBl. S. 130, 556).

¹⁷⁸ Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) v. 25.06.2012 (GVBl 2012, S. 254)

¹⁷⁹ Landesplanungsgesetz (LplG) v. 10.07.2003 (GBl. 2003, 385), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.05.2012 (GBl. S. 285).

Eine Besonderheit im Freistaat Sachsen stellen zunächst die nach § 5 SächsLPlG aufzustellenden Braunkohlepläne dar (vgl. dazu Kap. 4.2.1). In diesen Raumordnungsplänen sind unter anderem Festlegungen zu den durch die Inanspruchnahme von Gebieten erforderlichen Umsiedlungen zu treffen (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 SächsLPlG). Mit dieser Festlegung wird explizit die Ausweisung von Gebieten, in welchen Siedlungsrückzug aufgrund von Braunkohleabbau erfolgen soll, gefordert. Wie ein Siedlungsrückzug aufgrund von Braunkohleabbau erfolgt, wurde in Kap. 4.2.1 dargestellt.

Im Freistaat Bayern besteht nach Art. 14 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG als ergänzendes Instrument zur Verfügung, Gebiete in Raumordnungsplänen festzulegen, in denen bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen sind (sog. Ausschlussgebiete). Vergleichbar ist die Regelung in Baden-Württemberg, wo gemäß § 11 Abs. 7 LplGBW in Regionalplänen Festlegungen in Form von Vorranggebieten, Vorbehaltsgebieten sowie Ausschlussgebieten getroffen werden können. Der Unterschied besteht in der Definition von Ausschlussgebieten, wonach nur in Baden-Württemberg bestimmte Nutzungen ausgeschlossen sind, für die zugleich Vorranggebiete festgelegt wurden. Die Festlegung von Ausschlussgebieten ist somit an die Festlegung von Vorranggebieten gebunden.¹⁸⁰ Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 LplGBW können auch Gemeinden benannt werden, in denen aus besonderen Gründen, vor allem aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll. Festlegungen dieser Art können ggf. auch Anknüpfungspunkt für eine mögliche räumliche Verortung von gesteuertem Siedlungsrückzug bilden.

Die Festlegung von Ausschlussgebieten könnte auch zur Steuerung der Siedlungsentwicklung genutzt werden. Denkbar ist die Festlegung von Gebieten, in welchen eine zukünftige Siedlungsentwicklung, beispielsweise aus Gründen der Klimaanpassung, ausgeschlossen wird. Festlegungen dieser Art könnten wiederum Anknüpfungspunkt für eine mögliche räumliche Verortung von gesteuertem Siedlungsrückzug bilden.

Zur Einschätzung, inwieweit die dargestellten Ansatzpunkte Potentiale in Bezug auf die Steuerung von Siedlungsrückzug bieten, bedarf es einer tiefergehenden Analyse. Die Untersuchung weiterer Landesplanungsgesetze bzgl. spezifischer Regelungen mit Anknüpfungspunkten zu Siedlungsrückzug würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen.

5.1.4 Analyse der Landesraumordnungspläne

Die Vorgehensweise der Landesplanung mit Schrumpfungsprozessen spiegelt sich in den jeweiligen Raumordnungsplänen wieder. Auf Landesebene wird die räumliche Planung in Landesentwicklungsplänen festgesetzt und dargestellt. Von Bevölkerungsrückgang geprägt sind vorwiegend die ostdeutschen Bundesländer, jedoch spielt auch in Westdeutschland die demografische Entwicklung zunehmend eine bedeutende Rolle. Analysiert werden die Landesentwicklungspläne der ostdeutschen und der überwiegende Teil der westdeutschen Bundesländer (Ausnahmen bilden das Saarland, Hamburg und Bremen). Im Falle Sachsens werden zudem die Regionalpläne einbezogen.

¹⁸⁰ Mit der Änderung des Gesetzes vom 22.05.2012 wurde festgelegt, dass Standorte für regional bedeutsame Windkraftanlagen nach § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 11 nur als Vorranggebiete festgelegt werden können.

Landesraumordnungspläne der westdeutschen Bundesländer

In den Landesentwicklungsplänen der Bundesländer Hessen,¹⁸¹ Nordrhein-Westfalen¹⁸² und Baden-Württemberg¹⁸³ wird die demografische Entwicklung aktuell nicht mit Rückzugsoptionen angegangen. In Nordrhein-Westfalen ist die Erarbeitung eines neuen, an die veränderten Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, Klimawandel) angepassten Landesentwicklungsplans jedoch vorgesehen¹⁸⁴ und auch in Hessen werden die Auswirkungen des demografischen Wandels, d.h. Bevölkerungsrückgang vor allem in den ländlichen Regionen,¹⁸⁵ thematisiert; eine entsprechende Plananpassung steht jedoch aus.

Die Landesplanung von Niedersachsen geht ebenfalls von einer Anpassung der Siedlungsstrukturen an den demografischen Wandel aus.¹⁸⁶ Siedlungsrückzug wird bislang allerdings nicht als Anpassungsstrategie angesprochen. Rheinland-Pfalz hebt die Sicherung der Daseinsvorsorge unter den veränderten demografischen Rahmenbedingungen hervor.¹⁸⁷ Einrichtungen der Daseinsvorsorge sollen in Zentralen Orten gesichert werden. Siedlungsrückbau als Anpassung wird auch hier nicht in Erwägung gezogen. Zu Niedersachsen ist anzumerken, dass aus dem Jahre 2007 ein Bericht der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel - Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“ existiert, welcher u.a. explizit auf Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr eingeht.¹⁸⁸ Im Rahmen des Berichtes wird auch die Notwendigkeit von Rückbaumaßnahmen angesprochen. Diese Inhalte sind jedoch bislang nicht in den LEP übernommen worden. Mit der Änderung des LEP 2012 wurde aber die Möglichkeiten zur Anpassung von Raum- und Siedlungsstrukturen an die Folgen von Klimaänderung, als berücksichtigungsfähig eingestuft.¹⁸⁹

Die einzigen westdeutschen Bundesländer welche neben der generellen Auseinandersetzung mit der demografischen Entwicklung in Bezug auf Alterung bislang die Notwendigkeit des Umgangs mit Schrumpfungprozessen innerhalb der Landesplanung thematisieren, sind der Freistaat Bayern und Schleswig-Holstein.

Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005)

Das Landesraumentwicklungsprogramm von Mecklenburg-Vorpommern von 2005 thematisiert den Umgang mit Schrumpfungprozessen in Form von erforderlichem Rückbau sehr deutlich. So ist als Ziel festgesetzt, dass

¹⁸¹ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Landesentwicklungsplan Hessen 2000.

¹⁸² Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 1995.

¹⁸³ Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002.

¹⁸⁴ Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklung 2013.

¹⁸⁵ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Demografische Rahmendaten zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Hessen und seinen Regierungsbezirken.

¹⁸⁶ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2008, S. 4 f. und 58 f.

¹⁸⁷ Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Landesentwicklungsprogramm, S. 83 ff.

¹⁸⁸ Niedersächsischer Landtag, Bericht der Enquete-Kommission: Demografischer Wandel - Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen, S. 185 ff.

¹⁸⁹ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2012, S. 2.

„sofern ein Rückbau von Infrastruktur erforderlich wird, dieser zunächst außerhalb der Zentralen Orte zu erfolgen hat. Falls ein darüber hinausgehender Rückbau erforderlich wird, können Zentrale Orte dann einbezogen werden, wenn die Versorgung durch einen benachbarten Zentralen Ort sichergestellt wird.“

In der Begründung wird dazu ausgeführt, dass

„davon auszugehen ist, dass aufgrund der demographischen Entwicklung in den kommenden Jahren Versorgungsstrukturen ausgedünnt bzw. zurückgebaut werden müssen. Um eine Mindestausstattung gewährleisten zu können, kommt es darauf an, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte als 'Knotenpunkte' des Versorgungsnetzes zu erhalten. D. h.: Rückbaustrategien, mit Ausnahme des Rückbaus von Wohnungen im Rahmen des Stadtumbau Ost, sind zunächst auf Gemeinden ohne zentralörtliche Aufgaben anzuwenden. Erst wenn Versorgungsinfrastruktur nur noch in Zentralen Orten vorgehalten wird, weitere Einschnitte aber erforderlich sind, kann auch hier ein Rückbau erfolgen, sofern benachbarte Zentrale Orte die Aufgabe mit wahrnehmen können.“¹⁹⁰

Rückbau als Anpassungsstrategie wird demnach als Option gesehen. Die räumliche Steuerung erfolgt durch die Zielfestlegung über das Zentrale-Orte System.

Weiterhin gilt als Grundsatz für die Stadt- und Dorfentwicklung, dass

„Stadtum- und Rückbaumaßnahmen auf einen Funktionserhalt der Stadt sowie auf eine Stärkung und Aufwertung der Stadtkerne auszurichten sind. Durch Vermeidung sozialer Segregation, Anstreben einer vielfältigen Nutzungsmischung und einer hohen Nutzungsdichte ist das soziale und bauliche Gefüge der Städte zu erhalten und zu verbessern.“

Die Begründung hierzu lautet, dass

„Rückläufige Einwohnerentwicklungen, zunehmende Leerstände und Funktionsverluste strategische Stadtumbau- und Rückbaukonzepte verlangen. Städte werden zukünftig nur noch bedingt im Sinne von Stadterweiterungen zu planen sein. Die Städte und Siedlungen werden schrumpfen; diesen Prozess gilt es auf der Grundlage integrierter Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) planerisch zu bewältigen. Durch den Rückbau dauerhaft leer stehender und nicht mehr benötigter Wohnungen im Rahmen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten wird zur Marktberäumung durch Verminderung des Wohnungsüberangebots und zur Entlastung der Wohnungswirtschaft von weiter laufenden Aufwendungen beigetragen. Die Beseitigung städtebaulicher Missstände auch in den Dörfern (Plattenbauten, brach gefallene landwirtschaftliche Anlagen) sowie das Besinnen auf traditionelle ländliche Strukturen ist ein Anliegen nachhaltiger Dorfentwicklung.“¹⁹¹

Rückbau wird als Teil der nachhaltigen Entwicklung gesehen und fügt sich danach auch in das Leitbild der Raumentwicklung ein. Die genannte Festsetzung hat zudem Bezug zum Grundsatz gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG, wonach Innenstädte und Ortszentren zu erhalten sind.

Die Analyse des Landesentwicklungsplans zeigt, dass die Steuerung von Siedlungsrückzügen zur Anpassung an den demografischen Wandel als Aufgabe der Raumordnung gesehen wird, zu deren Bewältigung das Instrument des Raumordnungsplans herangezogen werden kann. Anknüpfungs-

¹⁹⁰ Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg Vorpommern, Landesraumentwicklungsprogramm von Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 25.

¹⁹¹ Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg Vorpommern, Landesraumentwicklungsprogramm von Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 35 f.

punkte bestehen zu Leitbild und Grundsätzen der Raumordnung. Die Landesplanung von Mecklenburg-Vorpommern betrachtet Rückbau und damit Siedlungsrückzug als eine notwendige Strategie zur Anpassung an die demografische Entwicklung. Rückzugsoptionen aufgrund der Anpassung an den Klimawandel (z. B. mit Konsequenzen für Küstenschutzmaßnahmen) werden allerdings nicht thematisiert. In der Fortschreibung des LEP (2016) wird darüber diskutiert, aufwendige Küstenschutzmaßnahmen und -bauwerke auf die Sicherung geschlossener Ortslagen, wichtiger Wirtschaftsgüter und Infrastrukturen zu beschränken und damit den natürlichen geologischen Prozess der Küstendynamik zu akzeptieren.¹⁹² Zentrale Funktion für die räumliche Steuerung von Rückbauprozessen stellt das Zentrale-Orte-System dar, indem festgesetzt wird, dass Rückbau zunächst ausschließlich außerhalb der zentralen Orte stattzufinden hat.

LEP Berlin-Brandenburg (2009)

Der LEP Berlin-Brandenburg nennt als Grundsatz, dass

„mit dem System Zentraler Orte ein tragfähiges Netz technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen des gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfes gesichert und entwickelt werden soll.“ (G 2.2)

In der Begründung heißt es u.a., dass

„in Gebieten des gemeinsamen Planungsraumes, die durch rückläufige Einwohnerzahlen geprägt sind, das Infrastrukturangebot dem Rückgang der Einwohnerzahlen entsprechend gestaltet werden soll. Die Infrastrukturentwicklung wird sich dabei sowohl bei ihrem Ausbau als bei notwendigen Konzentrationsprozessen am tatsächlichen Bedarf orientieren müssen. Dabei kommt es darauf an, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte als 'Knotenpunkte' des Versorgungsnetzes zu erhalten. Rückbaustrategien, mit Ausnahme des Rückbaus von Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus Ost, sollen zunächst in Gemeinden ohne zentralörtliche Aufgaben Anwendung finden.“¹⁹³

Die gemeinsame Landesplanung von Berlin und Brandenburg sieht Rückbaumaßnahmen bei sinkenden Einwohnerzahlen zur Anpassung an den tatsächlichen Bedarf ebenfalls als mögliche Strategie an. Ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern sollen auch dort Rückbaustrategien zunächst in Gemeinden ohne zentralörtliche Aufgabe zur Anwendung kommen. Unterschied ist, dass es sich hierbei nicht um eine Zielfestsetzung, sondern um einen Grundsatz der Raumordnung handelt. Auch werden Rückzugsstrategien im Kontext der Klimaanpassung nicht thematisiert.

Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt ist die Entwicklung des Landes stark geprägt durch den demographischen Wandel. Es sind planerische Grundlagen notwendig, um die Folgen des Bevölkerungsrückgangs bei der räumlichen Entwicklung berücksichtigen zu können. Allerdings wird eher auf ein „Gegensteuern“ denn auf ein „Anpassen“ fokussiert. So heißt es wörtlich:

„Der Erhalt und weitere Ausbau der sozialen und technischen Infrastruktur, insbesondere auch in strukturschwachen ländlichen Räumen ist hier eine vordringliche Aufgabe.“¹⁹⁴

¹⁹² Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V) 2016, S. 95. -

¹⁹³ Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin, Land Brandenburg, Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009, - S. 16 und 24 f.

¹⁹⁴ Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt, S. 2.

Als Ziel ist festgesetzt, dass „Auswirkungen des demografischen Wandels bei allen Planungen und Maßnahmen zu beachten sind.“ (Z 2) In der Begründung lautet es u.a., dass „gute Lebensbedingungen für Familien die Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes sind. Um Haltefaktoren insbesondere im ländlichen Raum zu stärken, sind durch die Fachplanungsträger familienfreundliche, spezifische Lösungen zu suchen und regelhaft ein Demografie- und Familiencheck vor Investitionsentscheidungen durchzuführen.“¹⁹⁵ Diese Regelung wird dem ersten Grundsatz der Raumordnung gerecht, Bedarfsprognosen als Planungsgrundlage heranzuziehen.

Als Grundsatz ist dargestellt, dass „Streckenstilllegungen, Freistellungen (Entwidmungen) und Rückbau der bestehenden Schieneninfrastruktur insbesondere von Gleisanschlüssen vermieden werden sollen“ (G 53). Begründung hierzu: „Ein Flächenland wie Sachsen-Anhalt kann auf eine flächendeckende Schieneninfrastruktur nicht verzichten, da sie Voraussetzung für die Abwicklung eines den Anforderungen entsprechenden Nahverkehrs ist und damit eine wichtige Grundlage für die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum darstellt. Durch raumordnerische Trassensicherung sind die Voraussetzungen für die Erreichung des verkehrspolitischen Ziels, die Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene, zu erhalten.“¹⁹⁶ Rückbau soll demnach wenn möglich vermieden werden. Die Formulierung zeigt jedoch auch, dass davon ausgegangen wird, dass dies nicht immer möglich sein wird. Siedlungsrückzug als Anpassungsstrategie wird somit in Betracht gezogen.

Ein weiterer Grundsatz lautet, dass „durch eine Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungen und Infrastruktur, die Unterstützung von Rückbau und Entsiegelung, versiegelungsarmes Bauen, wie durch die Verwendung von versickerungsfähigen Flächenbefestigungen sowie Renaturierung und Aufforstung geeigneter Flächen die Versickerungsmöglichkeiten des Niederschlagswasser im gesamten Einzugsbereich der Flüsse verbessert werden sollen“ (G 103).¹⁹⁷ Hier wird erstmals direkter Bezug von Rückbau zu Umweltbelangen hergestellt. Dieser soll somit dazu beitragen, den Wasserhaushalt zu verbessern. Als Grundsatz ist dies bei Planungsentscheidungen, auch bzgl. Rückbaumaßnahmen, besonders zu beachten.

Die Beachtung der demografischen Gegebenheiten ist in Sachsen-Anhalt in Form eines Demografie-Checks vor Investitionsentscheidungen festgesetzt. Grundlegend wird somit recht deutlich anerkannt, dass die demografischen Rahmenbedingungen eine erhebliche Rolle spielen. Die weiteren Plandarstellungen vermitteln jedoch eher den Eindruck, dass die Landesplanung in Sachsen-Anhalt zumindest bislang eher auf gegensteuernde Maßnahmen setzt und vorhandene Infrastruktur möglichst flächendeckend aufrechtzuerhalten versucht. Siedlungsrückzug ist bislang keine forcierte Anpassungsstrategie zum Umgang mit Schrumpfungsprozessen.

Landesentwicklungsprogramm Thüringen

Im ersten Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm LEP Thüringen 2025 wird als Grundsatz der Beitrag der zentralörtlichen Gliederung mit Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie die sie ergänzenden Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums zur Festigung und Entwicklung der für Thüringen typischen polyzentrischen Siedlungsstruktur genannt (G 2.2.2). In der Begründung lautet es, dass

¹⁹⁵ Dass., S. 3.

¹⁹⁶ Dass., S. 193.

¹⁹⁷ Dass., S. 220.

„der demografische Wandel sowie die geringer werdenden finanziellen Spielräume dazu zwingen werden, das Zentrale-Orte-System zukünftig wirksamer einzusetzen. Dies bedeutet vor allem eine zukunftsfähige Gestaltung von Struktur und Funktionen. Der demografische Wandel stellt für die zentralörtliche Versorgung eine besondere Herausforderung dar. Bevölkerungsrückgang und Veränderung der Altersstruktur wirken sich auf die Tragfähigkeit von Einrichtungen und die Organisation von Diensten aus. Deshalb ist es wichtig, die Leistungsfähigkeit Zentraler Orte im Fall des Rückbaus oder der qualitativen Weiterentwicklung von Angeboten zu sichern bzw. zu stärken.“¹⁹⁸

Weiterhin gilt der Grundsatz, dass bei der Aufstellung der Regionalpläne die Ergebnisse regionaler Entwicklungskonzepte gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden sollen (G 3.2.5). Abgezielt wird auf eine systematische Neuordnung des Verkehrsnetzes. In der Begründung heißt es u.a., dass die Neuordnung der Straßen auch eine Chance zum Rückbau und zur nachhaltigen Reduzierung dauernder Lasten ist.¹⁹⁹

Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge soll gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG in allen Teilräumen in angemessener Weise gewährleistet werden. Möglich ist eine Anpassung nach unten, z.B. durch erforderliche Absenkung von Mindeststandards. Nicht überall müssen die gleichen Versorgungsstandards und Leistungsangebote gelten, Ziel muss sein, ein angepasstes und zumutbares Niveau der Daseinsvorsorge zu gestalten, welches den jeweiligen Nachfrage und Auslastungsverhältnissen entspricht. Konkrete Beispiele werden nicht genannt. Diese Ausrichtung auf Schrumpfungsbedingungen erfordert eine Konzentration auf wenige räumliche Schwerpunkte. Grundgerüst hierfür bildet wiederum das Zentrale Orte System. Beispielsweise kann die Anpassung an die Erfordernisse des Klima- sowie des demografischen Wandels auch dazu führen, dass die Sicherung einer bezahlbaren Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung auch Stilllegung, Abkoppelung und Rückbau von zentralen Infrastrukturnetzen etc. erforderlich machen. Lösungsansätze bieten flexible Systeme der Wasser- und Abwasserinfrastruktur auf Basis „Neuartiger Sanitärsysteme (NASS)“²⁰⁰. Sie sind flexibel und für verschiedene Größenordnungen realisierbar. Kennzeichen sind kleinräumige Lösungsansätze zur Integration in bestehende Sanitärsysteme sowie Systemeinheiten für einzelne Siedlungsteile wie Ver- und Entsorgunginseln. Das übergeordnete Ziel neuartiger Sanitärsysteme ist die Wiederverwertung von Wertstoffen sowie ein weitgehendes Schließen von Stoff- und Wasserkreisläufen.

In der Begründung wird jedoch weiterhin aufgezeigt, dass Möglichkeiten zum Rückbau Grenzen gesetzt sind. Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist unverzichtbar. Es geht somit nicht nur um Anpassung durch Schließung und Rückbau, sondern auch um innovativ neue Wege und Konzepte, mit denen eine ausreichende und angemessene Versorgung zu tragbaren Kosten erfolgen kann. Letztendlich geht es nicht um einen Rückzug aus der Fläche, sondern um die Bereitstellung funktionsgerechter, finanzierbarer und anpassungsfähiger Infrastrukturangebote zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen.²⁰¹

Im Grundsatz 6.1.4. wird direkter Bezug zwischen Umweltbelangen und Rückbau, wenn auch nicht Siedlungsrückzug hergestellt. So soll der Grenzstreifen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze (Grünes Band) als durchgängiges Freiraumstrukturelement erhalten und im Sinne einer überregionalen Vernetzung weiterentwickelt, die wirtschaftlichen Potenziale des Grünen

¹⁹⁸ Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, LEP Thüringen 2025, S. 21.

¹⁹⁹ Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, LEP Thüringen 2025, S. 42.

²⁰⁰ Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V., DWA-A 272 Grundsätze für die Planung und Implementierung Neuartiger Sanitärsysteme (NASS), S. 7 f.

²⁰¹ Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, LEP Thüringen 2025, S. 67 f.

Bands sollen auch für den umwelt- und naturverträglichen Tourismus nutzbar gemacht werden. In der Begründung wird als Maßnahme u.a. der Rückbau der Grenzsicherungsanlagen genannt.²⁰²

Die Landesplanung von Thüringen sieht Siedlungsrückzug als Anpassung an Schrumpfung als mögliche Strategie. Dargestellt ist dies in den aufgezeigten Grundsätzen. Maßgeblich für die räumliche Steuerung der Rückbauprozesse ist wie in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Brandenburg wiederum das Zentrale-Orte-System. Rückzugsstrategien im Kontext der Klimaanpassung werden nicht thematisiert.

Landesentwicklungsplan Sachsen

Im Leitbild des Landesentwicklungsplanes (LEP 2013) wird von einer an den demografischen und klimatischen Wandel angepassten Entwicklung ausgegangen. Angestrebt wird eine kontinuierliche Reduktion der Flächeninanspruchnahme in Anpassung an den Bevölkerungsrückgang und unter Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels.²⁰³ Wesentliche Merkmale des demografischen Wandels in Sachsen sind ein langfristiger Bevölkerungsrückgang sowie die Alterung der Bevölkerung. Gearbeitet wird mit zwei Strategien, Anpassen und/oder Gegensteuern. Handlungsschwerpunkte zur Sicherung der Daseinsvorsorge sind eine dem demographischen Wandel angemessene Stadtentwicklung und Stadtumbau. In Bezug auf eine effiziente Flächennutzung und Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wird ein Handlungsschwerpunkt auf Rückbau bzw. Zwischennutzung von leerstehender Bausubstanz einschließlich eines Leerstandsmanagements bei Dörfern mit hohem Gebäudeleerstand gesetzt. Verankert findet dies in Zielen und Grundsätzen.²⁰⁴

Bei durch öffentliche Mittel geförderten Infrastrukturinvestitionen ist die wirtschaftliche Tragfähigkeit unter den Bedingungen des demografischen Wandels zu beachten (Z 1.1.4).²⁰⁵ Hierunter fällt unter anderem die kontrollierte Anpassung z.B. durch Umbau, als auch die Gestaltung von unabwendbarem Rückbau von Infrastruktur. Zur Beurteilung ist die jeweils gültige Bevölkerungsprognose zu Grunde zu legen. Derzeit gilt die „5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025“ als einheitliche Planungs- und Entscheidungsgrundlage für die Raumordnung und für die Fachplanungen im Freistaat Sachsen. Es wird somit dem Grundsatz Rechnung getragen, die demografischen Rahmenbedingungen als Planungsgrundlage heranzuziehen.

In der Begründung zu Ziel 2.2.1.7 heißt es weiterhin, die demografische Entwicklung ist als Chance zu nutzen, zuvor genutzte Flächen für Siedlungs- und Verkehrsfläche der Natur zurückzugeben, insbesondere durch die Revitalisierung von Brachen im Außenbereich. Hervorgehoben werden Synergien für Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien.²⁰⁶

Maßnahmen zum Rückbau sind weiterhin in Grundsatz 2.2.2.2 dargestellt. In der Begründung heißt es, die Funktionalität der Kommunen muss auf weniger Einwohner ausgerichtet werden, was zu Schrumpfungs- und Umbauprozessen führt. Kommunen werden zukünftig mit Gebäudeleerständen konfrontiert sein und ihre Infrastrukturen entsprechend anpassen müssen. Der Rückbau soll dabei von außen nach innen und entlang von Gewässerläufen erfolgen (G 2.2.2.3). Begründet ist dies durch die Zielsetzung, disperse Siedlungsstrukturen weitestgehend zu verhindern und Freiflächen zum Hochwasserschutz und verbessertem Biotopverbund an den Gewässern zu entwickeln. Brachgefallene Flächen innerhalb des Siedlungsgefüges können auch als Grün- und

²⁰² Dass., S. 87.

²⁰³ SMI, Landesentwicklungsplan 2013, S. 8 f.

²⁰⁴ Dass., S. 14 ff.

²⁰⁵ Dass., S. 22 ff.

²⁰⁶ Dass., S. 62.

Freiflächen entwickelt werden. Für Dörfer, die aufgrund ihrer demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung einen sehr hohen Gebäudeleerstand sowie Tragfähigkeitsprobleme von Einrichtungen der Daseinsvorsorge einschließlich der technischen Infrastrukturen aufweisen, ist u.a. darauf hinzuwirken, dass leerstehende Bausubstanz und Brachflächen umgenutzt, rückgebaut, zwischengenutzt oder renaturiert werden (Z 2.2.2.6). In der Regel wird es kaum noch wirtschaftlich sein, leerstehende Bausubstanz und Brachflächen baulich wieder zu nutzen, weshalb in diesen Fällen eher von den Möglichkeiten einer Renaturierung der Flächen Gebrauch zu machen ist. Im Vordergrund sollte dabei die Wiedergewinnung von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen bzw. Flächen zur Energiegewinnung stehen, um die Wertschöpfungspotenziale in der Landwirtschaft und den nachgelagerten Wirtschaftsbereichen sowie im Bereich der Energiegewinnung zu erhöhen.²⁰⁷ Wie entsprechende Maßnahmen finanziert werden könnten, ist im Landesentwicklungsplan nicht dargestellt.

Festzulegen sind in den Regionalplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz (Z 4.1.2.9). Hierunter fällt auch wenn möglich Gebiete durch Rückbau für den natürlichen Wasserrückhalt zurückzugewinnen.²⁰⁸

Die Sicherung von Flächen für den Braunkohleabbau erfolgt durch die Festlegung von Vorranggebieten in den Regionalplänen (Z 4.2.3.1). Hier wird nicht von Siedlungsrückbau gesprochen, untersagt ist lediglich der Neubau von Siedlungen oder Infrastruktur.²⁰⁹

Der LEP Sachsen geht mit der Problematik Siedlungsrückzug sehr offensiv um. Rückbau ist ein wesentlicher Bestandteil der Anpassungsstrategien, vor allem an demografische Entwicklungen, aber auch an Klimaveränderungen. Die räumliche Steuerung von Rückbauprozessen wird in Sachsen nicht anhand des Zentrale-Orte-Systems festgemacht.

Dessen ungeachtet soll Rückbau von außen nach innen und entlang von Gewässerläufen erfolgen. Damit besteht direkter Bezug zu Umweltbelangen. Wie in Mecklenburg-Vorpommern ist als Ziel festgesetzt, dass Investitionsmaßnahmen hinsichtlich ihrer demografischen Tragbarkeit zu prüfen sind.

5.1.5 Regionalplanung in Sachsen

Aufgrund der Aktualität der Fortschreibung des LEP sind die folgend betrachteten Regionalpläne inhaltlich noch nicht angepasst.

Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge

In der Begründung zur Siedlungsentwicklung ist dargestellt, dass im überwiegenden Teil der Region ein Rückgang der Einwohnerzahlen zu erwarten ist. Neben den in den Städten teilweise schon bestehenden hohen Leerständen an Wohnungen werden sich auch in den ländlich geprägten Gemeinden zunehmend Leerstände im Wohnungsbestand ergeben, die das funktionswahrende Siedlungsgefüge ländlicher Gemeinden erheblich beeinträchtigen können. Dem kann durch Nutzung/Umnutzung vorhandener erhaltenswerter Gebäudesubstanz für Wohnzwecke oder, wo eine bauliche Nachnutzung nicht absehbar ist, durch gezielten Rückbau unter Wahrung der historisch entstandenen Siedlungsformen entgegengewirkt werden. Rückbau als Anpassungsstrategie

²⁰⁷ SMI, Landesentwicklungsplan 2012, S. 65 ff.

²⁰⁸ SMI, Landesentwicklungsplan 2012, S. 121 f.

²⁰⁹ SMI, Landesentwicklungsplan 2012, S. 142 ff.

wird hier lediglich in der Begründung angesprochen, nicht direkt in den formulierten Grundsätzen. Grundsatz 6.1.1. spricht von der Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Wohnungen unter absehbaren Veränderungen von Bevölkerungszahl und -struktur.²¹⁰

In der Begründung zu Z 7.4.2 und 7.4.3 (Freihaltung von Vorranggebieten für den Hochwasserschutz) wird u.a. genannt, dass als Vorranggebiete für den Hochwasserschutz Gebiete festgelegt wurden, die u.a. durch Rückbau oder Verlegung von Deichen für den natürlichen Wasserrückhalt zurück gewonnen werden sollen. Hier besteht ein direkter Bezug von Rückbau aufgrund von Umweltbelangen, bzw. der Anpassung an Klimaveränderungen. Dies zeigt sich auch im Grundsatz 7.4.5, wonach in Vorbehaltsgebieten für den Hochwasserschutz im Fall einer Nutzungsaufgabe die Wiederherstellung als Freiraum geprüft werden soll (G 7.4.5).²¹¹

Regionalplan Oberlausitz/Niederschlesien

Im Regionalplan Oberlausitz/Niederschlesien aus dem Jahr 2010 wird Rückbau bzw. Entsiegelung von Brachflächen im Zusammenhang mit der Verbesserung des natürlichen Wasserrückhaltevermögens genannt (vgl. Z 4.1.2.3)²¹² sowie in Bezug auf die Nachnutzung brachliegender Anlagen der Landwirtschaft. Sofern eine bauliche Nutzung nicht mehr sinnvoll ist, kommen Rückbau bzw. Abriss in Betracht. Durch einen Rückbau der in Ortsrandbereichen oder außerhalb geschlossener Ortschaften befindlichen Anlagen und anschließender Renaturierung der entstehenden Brachflächen können diese wieder in die bestehende Landschaft eingebunden werden, die Versiegelung des Bodens verringert und die Landschaft durch das Einbringen neuer Elemente aufgewertet werden (Z 8.4).²¹³ Beide Zielformulierungen enthalten direkten Bezug von Rückbau zu Umweltbelangen.

Die demografische Entwicklung wird im Zusammenhang mit Straßenausbau und Ausbau von Abwasserinfrastruktur (dünnbesiedelte, grenznahe Gebiete) aufgegriffen. Hinsichtlich des Straßennetzes wird es aufgrund der demografischen Entwicklung zukünftig nicht mehr möglich sein, alle gegenwärtig bestehenden Straßen in ihrer Funktion zu sichern. Wirklich bedeutende Straßen sollen ermittelt und zukünftig erhalten bzw. weiter ausgebaut werden.²¹⁴ Es wird keine Angabe dazu gemacht, ob „unbedeutende“ Straßen rückgebaut werden sollen.

Regionalplan Südsachsen

Innerhalb des Planungsgebietes des Regionalplans Südsachsen (1. Gesamtfortschreibung 2008) wird eine an die demografischen Gegebenheiten angepasste Siedlungsentwicklung angestrebt. Der große Wohnungsbestand soll längerfristig vor allem in Hinblick auf eine nachhaltige ressourcen- und flächensparende Siedlungsentwicklung entsprechend der Nachfrage neu strukturiert und nachgenutzt werden. Aufgrund des hohen Überalterungsgrades, der überwiegend mangelhaften Bausubstanz, des niedrigen Ausstattungsgrades sowie der hohen Leerstandsquoten in den Wohnquartieren sind entsprechend des tatsächlich vorhandenen Wohnbedarfes Instandsetzungs-

²¹⁰ Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, S. 36 f. -

²¹¹ Ders., S. 68 f. -

²¹² Regionaler Planungsverband Oberlausitz/Niederschlesien, Regionalplan Oberlausitz/Niederschlesien 2010, S. 42 f. -

²¹³ Ders., S. 70. -

²¹⁴ Ders., S. 77. -

Modernisierungs- sowie Abriss- und Ergänzungsmaßnahmen erforderlich. Notwendige Stadtumbaukonzepte sollen die erforderlichen Umstrukturierungsprozesse begleiten (zu Z 1.1.7).²¹⁵

Weiterhin sind bodenverbrauchende Nutzungen u.a. durch Maßnahmen wie Rückbau nicht mehr erforderlicher Flächenversiegelungen auf das nutzungsbedingt erforderliche Maß zu begrenzen (G 2.1.5.3).²¹⁶ Es ist konsequent auf den Rückbau nicht mehr genutzter Trassenabschnitte hinzuwirken (Z 2.1.3.6)²¹⁷ um der Fragmentierung der Landschaft und der Zerschneidung von Lebensräumen entgegenzuwirken. Zudem soll Rückbau nicht mehr benötigter Wege des land- und forstwirtschaftlichen Wegenetzes erfolgen (G 2.3.1.4).²¹⁸

Regionalplan Westsachsen

Rückgang der Bevölkerungszahl und Alterung der Gesellschaft sind gemäß Regionalplan Westsachsen 2008 die absehbaren Auswirkungen des demografischen Wandels. Diese erfordern zunehmend Anpassungsstrategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Die Prognosen zeigen für den Freistaat Sachsen bis 2020 in Bezug auf die Einwohnerzahl für Leipzig eine stabile Entwicklung auf, im ländlichen Raum sind in Teilbereichen mit Einwohnerverlusten bis zu 15 % zu rechnen. Erforderlich ist ein Paradigmenwechsel fort von der „Verteilung von Zuwächsen“ der 1990er Jahre hin zu Schrumpfung und Umbau. Ziel ist die Anpassung von Raumentwicklung und technischer Infrastruktur an veränderte Rahmenbedingungen, d.h. der Bewältigung der Anforderung einer „alternden Gesellschaft“ und bei der Begrenzung des Umfangs der durch künftige Generationen zu tragenden Lasten welche beispielsweise durch eine Unterauslastung von Infrastruktur aufgrund von Bevölkerungsrückgang entsteht. Grundanliegen bilden dabei die Gewährleistung familienfreundlicher und altersgerechter Bedingungen für alle Menschen in der Planungsregion sowie die behindertengerechte Gestaltung möglichst aller Lebensbereiche der Gesellschaft.²¹⁹

Stadtumbau soll unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung erfolgen und langfristig auf eine Verbesserung der Qualität städtischer Räume abzielen. Rückbau soll von außen nach innen, vorrangig in städtebaulichen Randlagen, welche ihre Perspektive als Wohnstandort verloren haben, erfolgen. Eigentumsrechtliche und finanzielle Möglichkeiten sind unter Ausnutzung aller Fördermöglichkeiten zu berücksichtigen (Z 5.2.2 und Z 5.2.3).²²⁰

Die Gemeinden sollen im Rahmen der Bauleitplanung den Umbau oder Rückbau von Siedlungen prüfen. Hierfür sind Siedlungen in Betracht zu ziehen, die aufgrund ihres baulichen Zustands, ihrer Lage und Verkehrsanbindung sowie der Struktur der Bevölkerung ungünstige Voraussetzungen für einen langfristigen Erhalt bieten (G 5.3.5).²²¹ Hier wird konkret der Vollständige Rückbau von Siedlungen als Grundsatz dargestellt. In der Begründung heißt es, bei solchen Siedlungsumbaumaßnahmen muss es darum gehen, in von erheblichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft anzupassen, nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zuzuführen, einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückzubauen und die Netze der technischen

²¹⁵ Regionaler Planungsverband Südwestsachsen, Satzung über die Erste Gesamtfortschreibung des Regionalplanes Südwestsachsen, S. 48 ff.

²¹⁶ Ders., S. 28 und 103 f.

²¹⁷ Ders., S. 101.

²¹⁸ Ders., S. 119.

²¹⁹ Regionaler Planungsverband Westsachsen, Regionalplan Westsachsen 2008, S. 11.

²²⁰ Ders., S. 80.

²²¹ Regionaler Planungsverband Westsachsen, Regionalplan Westsachsen 2008, S. 81.

Infrastruktur anzupassen. Im Einzelfall ist im Zuge der Schrumpfungskonsequenzen auch die Aufgabe kleiner Ortsteile für die längerfristige Perspektive zu prüfen. Das betrifft insbesondere Siedlungen, die aufgrund des schlechten baulichen Zustands ihrer Gebäude und Infrastruktur, ihrer abgelegenen, schlecht erreichbaren Lage, einer fehlenden regelmäßigen Anbindung an den ÖPNV und der Alters- und Sozialstruktur ihrer Bewohner ungünstige Voraussetzungen für einen langfristigen Erhalt bieten.

Einige kleinere Ortsteile wurden in den vergangenen Jahren bereits aufgegeben. Diese Prozesse sind schwer steuerbar, da sie i. d. R. von Eigentumsfragen abhängig sind. Dennoch sollten die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung den Umbau oder Rückbau von Siedlungen prüfen und ggf. solche Siedlungen oder Siedlungsteile, nur mit Bestandsschutz versehen, als Außenbereich darstellen.²²²

Flächen und Baukörper stillgelegter Anlagen der Landwirtschaft sollen bei Anbindung an geeignete Siedlungen nachgenutzt werden. Sofern die Anbindung nicht gegeben und eine Nachnutzung nicht möglich oder zweckmäßig ist, ist auf den Rückbau der Anlagen hinzuwirken (Z 9.1.3).²²³

Fazit

Siedlungsrückzug in Form von Rückbau von leerstehender Bausubstanz oder nicht mehr benötigter Infrastruktur aufgrund der demografischen Entwicklung wird in allen Regionalplänen thematisiert. Teilweise besteht Bezug zum vorsorgenden Hochwasserschutz und damit direkt zu Umweltbelangen.

Hervorzuheben sind die sehr konkreten Formulierungen des Regionalplanes Westsachsen in Bezug auf den Rückbau ganzer Ortsteile. Demnach soll insbesondere bei Siedlungen, die aufgrund des schlechten baulichen Zustands ihrer Gebäude und Infrastruktur, ihrer abgelegenen, schlecht erreichbaren Lage, einer fehlenden regelmäßigen Anbindung an den ÖPNV und der Alters- und Sozialstruktur ihrer Bewohner ungünstige Voraussetzungen für einen langfristigen Erhalt bieten, der vollständige Rückbau dieser in Betracht gezogen werden.

5.2 Bauplanungsrecht

5.2.1 Bauleitplanung

Die Aufgabe der Bauleitplanung als Gegenstand des Allgemeinen Städtebaurechts ist gemäß § 1 Abs. 1 BauGB, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Sie ist direkt in die Städtebauliche Entwicklung der Gemeinde eingebunden. Allerdings bedeutet diese Einbindung nicht, dass die Planung selbst über die Durchführung der in ihr vorgesehenen Nutzung entscheidet. Diese wesentliche Einschränkung des Entwicklungs- und Ordnungsauftrags folgt aus der nur vorbereitenden und leitenden Aufgabe der Bauleitplanung. Der Bauleitplanung kommt grundsätzlich nur die Funktion einer „Angebotsplanung“ zu (Angebot, die im Bauleitplan vorgesehenen Nutzungen zu verwirklichen). Von der vorbereitenden und leitenden Aufgabe der Bauleitplanung zu trennen sind daher die städtebaurechtlichen Durchführungsinstrumente („planakzessorischen Instrumente“). Zu ihnen gehören u. a. die Enteignung, die Plandurchführungsgebote und die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,

²²² Ders., S. 81 f.

²²³ Ders., S. 109.

auch Stadtumbaumaßnahmen, die wiederum in wesentlichen Beziehungen zur Bauleitplanung stehen, sie zumeist voraussetzen.²²⁴

Im Gegensatz zur Raumordnung ist demnach der Rückbau nicht Gegenstand des Allgemeinen Städtebaurechts; dieser ist vielmehr im Besonderen Städtebaurecht zu finden.

Die Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 bis 6 BauGB und die Außenbereichssatzung gemäß § 35 Abs. 6 BauGB weisen eine inhaltliche Nähe zur Bauleitplanung auf.²²⁵ Insbesondere die Bauleitpläne ermöglichen den Trägern der Bauleitplanung, also den Gemeinden,²²⁶ vorausschauend und allgemeinverbindlich die bauliche Nutzung des Gemeindegebiets zu regeln und so diese in baulicher Hinsicht zu gestalten. Diese den Gemeinden übertragene Befugnis der eigenverantwortlichen Gestaltung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist die einfachgesetzliche Konkretisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG. Die Eigenverantwortlichkeit gilt indes nicht in vollem Umfang, sondern wird in verfassungsrechtlich nicht zu rügender Weise dadurch eingeschränkt, dass die Gemeinde die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB anzupassen und sie mit den Bauleitplänen benachbarter Gemeinden gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB abzustimmen hat.

Im Wesentlichen ist das Bauplanungsrecht im BauGB und in der Baunutzungsverordnung, die aufgrund der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 9a BauGB erging, geregelt. Die wichtigsten Regelungsinstrumente dieses Rechtsbereichs sind die Bauleitpläne. Das Gesetz unterscheidet gemäß § 1 Abs. 2 BauGB den gemeindeweiten Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und den Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist im Flächennutzungsplan die aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet in Grundzügen darzustellen. Es handelt sich um eine Bereichs- und Entwicklungscharakterisierung, nicht aber um die genaue Grenzziehung.²²⁷ Die möglichen Regelungsbereiche werden in § 5 Abs. 2 BauGB ausführlich dargestellt.

Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung.²²⁸ Dieser bildet die Basis für weitere, zum Vollzug des BauGB erforderlichen Maßnahmen und kann deshalb als eine Art Verbindung zum Bauordnungsrecht gesehen werden.

5.2.2 Aufstellung von Bauleitplänen

Gemäß § 2 BauGB muss die Aufstellung der Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung geschehen. Das Verfahren der Aufstellung der Bauleitpläne ist im BauGB selbst nur teilweise geregelt. Als Maßnahme der Selbstverwaltung der Gemeinde gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gelten für die Aufstellung der Pläne die Regelungen des Kommunalrechts.²²⁹

Das BauGB regelt in § 3 BauGB das Recht der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese ist gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung,

²²⁴ Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 1 Rn. 14.

²²⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 BauGB.

²²⁶ Vgl. §§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

²²⁷ Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB - Kommentar, § 5 Rn. 8.

²²⁸ Vgl. § 8 Abs. 1 BauGB.

²²⁹ Vgl. Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) v. 18.03.2003 (SächsGVBl. S. 55), zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.06.2009 (SächsGVBl. S. 323, 325).

sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung des Gebiets in Betracht kommen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten. Dabei ist der Öffentlichkeit die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.²³⁰ Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB kann aus den dort aufgelisteten Gründen davon ausnahmsweise abgesehen werden. Die Entwürfe der Bauleitpläne sind anschließend gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Dabei sind Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben zu den Arten verfügbarer Umweltinformationen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Den Bürgern der Gemeinde muss dabei das Recht zur Stellungnahme eingeräumt werden. Letztlich entscheidet jedoch der Gemeinderat, ob er diese berücksichtigt oder nicht.

Darüber hinaus sind die Behörden nach § 4 BauGB zu beteiligen, insoweit ihre Belange durch die Planung berührt werden. In Betracht kommen demnach die Umwelt- und zum Beispiel auch die Denkmalschutzämter.

Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. Diese allgemeine Rechtsregel schreibt vor, dass Planinhalte nicht willkürlich festgesetzt werden sondern alle Belange untereinander und gegeneinander gerecht abgewogen werden. Planungsleitlinien mit entsprechenden Belangen sind in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführt.

Das Abwägungsgebot ist als zentrales Gebot rechtsstaatlicher Planung zu verstehen, da es gleichermaßen den planerischen Entscheidungsvorgang wie auch die Beurteilung des Ergebnisses der Planung bestimmt. Denn wenngleich die meisten Vorschriften durch ein Tatbestands- und Rechtsfolgenschema gekennzeichnet sind, ist diese Gestaltung den Bauleitplänen fremd. Da die Aufgabe der Bauleitplanung in der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und Ordnung der Grundstücksnutzung besteht, müssen die konkreten Entscheidungen, des „Ob“ und „Wie“ der Nutzung durch eine Abwägung erfolgen, um die widerstreitenden Interessen auszugleichen.²³¹

Als ein Abwägungsbelang ist der Klimaschutz im Sinne von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel oder die Verhinderung der Klimaschädigung zu nennen, auf den gesondert einzugehen ist. Der Klimaschutz wurde durch die BauGB-Novelle 2009 ausdrücklich gestärkt, um seiner tatsächlichen Bedeutung gerecht zu werden. Ein Aspekt des Klimaschutzes ist auch die Verhinderung von zusätzlicher Versiegelung von Flächen

bzw. bei fehlendem Bedarf der ehemals versiegelten Fläche die Umsetzung einer Entsiegelung. Auch wenn Klimaschutzgedanken in dieser Richtung im Städtebau und vor allem im Rückbau einfließen können, kann dem Aspekt des Klimaschutzes nicht für sich gesehen ein genereller Vorrang vor anderen Belangen eingeräumt werden. So geht dieser Belang als ein Belang unter anderen, wobei sich besonderes Konfliktpotential in Beziehung zu wirtschaftlichen Interessen einer Gemeinde ergeben kann (wie bereits in Röderau-Süd geschehen), in die Abwägung ein.

Bei den inhaltlichen Festsetzungen muss zwischen denen des Flächennutzungsplans und denen des Bebauungsplans unterschieden werden. Für Flächennutzungspläne ergeben sich die Festsetzungen aus § 5 Abs. 1 Satz 1 und § 5 Abs. 2 BauGB. Für die Bebauungspläne muss zunächst das in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB verankerte Entwicklungsgebot dieser aus den Flächennutzungsplänen beachtet werden. Die möglichen Inhalte ergeben sich aus § 9 BauGB. Insofern ist insbesondere auf § 9 Abs. 1 Nr. 2 Variante 3 BauGB hinzuweisen, die auch Festsetzung

²³⁰ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB - Kommentar, § 3 Rn. 8 f.

²³¹ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB - Kommentar, § 1 Rn. 87.

en zu nicht überbaubaren Grundstücksflächen erlaubt. Damit wird bewusst die Möglichkeit gelassen, Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes nicht zu überbauen, sondern als Freifläche einer anderen Nutzung zuzuführen. Bei der Aufstellung eines neuen Bebauungsplans kann durch diese Festsetzung auch eine Steuerung des tatsächlichen Bedarfs und so eine Reduktion der Bauflächen resultieren.

5.2.3 „Gesicherte“ Erschließung

Die Zulässigkeit einer Bebauung im qualifiziert bebauten Bereich ist gemäß § 30 Abs. 1 BauGB von der inhaltlichen Übereinstimmung mit dem Plan als auch von der Sicherung der Erschließung abhängig. Die gemeindliche Erschließungslast kann sich dabei mit Rücksicht auf den auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben verdichten.²³² Wann dieser Fall eintritt, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab und lässt sich nicht generell festlegen. Am Ehesten ist eine Erschließungspflicht nach Treu und Glauben zu verneinen, wenn eine Gemeinde nach Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans zu erkennen gibt, diesen Plan überhaupt nicht verwirklichen zu wollen, mithin ein Fall ausdrücklich verweigerter Planverwirklichung gegeben ist.²³³

5.2.4 Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan gemäß § 12 BauGB schafft die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung von Vorhaben. Abweichend von sonstigen Bebauungsplänen, erfordert der vorhabenbezogene Bebauungsplan stets ein konkretes Investitionsvorhaben und eine Kostenübernahme sowie eine Bauverpflichtung. Ein Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Vorhabenträger ist die Grundlage für die Begründung von Bebauungsrechten im vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Dieser Vertrag, gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB auch als Durchführungsvertrag bezeichnet, begründet sowohl Bau- als auch Finanzierungspflichten. Liegt ein solcher Vertrag nicht vor, kann eine Satzung über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan nicht wirksam beschlossen werden.²³⁴ Folgende drei Bestandteile sind für einen solchen vorhabenbezogenen Bebauungsplan kennzeichnend:

- der vom Vorhabenträger vorzulegende Vorhaben- und Erschließungsplan,
- der zwischen Gemeinde und Vorhabenträger abzuschließende Durchführungsvertrag und
- die gemeindliche Satzung über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan.

Vom rechtlichen Charakter handelt es sich bei dem Durchführungsvertrag demnach um einen städtebaulichen Vertrag mit einer spezialgesetzlichen Ausgestaltung in § 12 BauGB.²³⁵ Die formellen Beteiligungen, die planerische Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB als auch der Erlass eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans kann auch hier nur durch die Gemeinde erfolgen.²³⁶ Die Stellung des Privaten, in Bezug auf dessen Rechte und Pflichten, wird durch § 12 BauGB besonders gestaltet. So muss dieser einen Plan vorlegen, der ohne Einschränkungen den Anforderungen des § 1 Abs. 5, 6 und 7 BauGB entsprechen. Zudem muss die Begründung des Planentwurfs nach § 2a BauGB die notwendigen Angaben erhalten, somit auch einen Umweltbericht, § 12 Abs.

²³² OVG Münster, BauR 2015, 1098.

²³³ Ebenda.

²³⁴ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB - Kommentar, § 11 Rn. 33.

²³⁵ Vgl. § 11 Abs. 4 BauGB.

²³⁶ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB - Kommentar, § 11 Rn. 34.

1 Satz 2 BauGB. Dafür muss die Gemeinde gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB dem Vorhabenträger gegebenenfalls Informationen, die aus den Beteiligungen nach §§ 3,4 und 4a BauGB gewonnen wurden, zur Verfügung stellen.²³⁷

Zudem muss der Vorhabenträger die Kosten für die Planung und Erschließung zur Umsetzung des Plans übernehmen. Damit verpflichtet sich dieser gleichzeitig zur Durchführung des Plans. Wegen der Kostenübernahme im Durchführungsvertrag findet das Erschließungsbeitragsrecht gemäß §§ 127 bis 135 BauGB keine Anwendung.²³⁸

5.2.5 Projektbezogene Angebotsplanung

Vom vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist der sog. projektbezogene Angebotsplan zu unterscheiden. Dabei handelt es sich um einen „normalen“ Bebauungsplan, der primär oder ausschließlich die Realisierung eines bestimmten Vorhabens zum Ziel hat, allerdings nicht als vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB aufgestellt werden soll.

Nach ständiger Rechtsprechung darf dabei in der Planaufstellung auf das konkret ins Auge gefasste Vorhaben abgestellt werden. Der Plangeber muss insbesondere nicht von der größtmöglichen Ausdehnung ausgehen.²³⁹ In der Zusammenstellung und Bewertung des Abwägungsmaterials kann er vielmehr eine realitätsnahe Abschätzung für das konkrete Vorhaben zu Grunde legen.²⁴⁰

Auch dieses Instrument ist uneingeschränkt im Kontext der Möglichkeiten der Bauleitplanung für den Siedlungsrückzug einsetzbar, vor allem bei der Überplanung von gewachsenen städtebaulichen Strukturen im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB.

5.2.6 Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)

Bei einem Bebauungsplan der Innenentwicklung fällt unter § 13a als „andere Maßnahme der Innenentwicklung“ ebenfalls die Überplanung von gewachsenen städtebaulichen Strukturen im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, die nach § 30 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilen sind.²⁴¹

Ein allgemein und durchsetzungsfähig geschütztes Vertrauen in den Fortbestand einer bestimmten Planung oder Grundstückssituation gibt es jenseits des Anspruchs darauf, dass geschützte Bestandsschutzinteressen im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG bei einer Um- oder Neuplanung des Plangebers angemessen zu berücksichtigen sind, nicht.²⁴² Der Anspruch lässt sich, da es sich um eine Festsetzung in einem Bauleitplan handelt, nicht durch Vertrag herleiten (arg. e. § 1 Abs. 3 Satz 2 HS. 2 BauGB).

5.2.7 Nicht beplante Gebiete

Die Aufstellung von Bauleitplänen nach § 1 Abs. 3 BauGB hat dann zu erfolgen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht indes nicht, ein solcher kann

²³⁷ Vgl. auch § 12 Abs. 2 Satz 2 BauGB.

²³⁸ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB - Kommentar, § 11 Rn. 34.

²³⁹ VGH Mannheim, Urteil vom 14.04.2015 - 3 S 2094/13 - BauR 2015, 1293 (1296).

²⁴⁰ OVG Münster, Urteil vom 06.02.2014 - 2 D 104/12.NE - BauR 2014, 1914.

²⁴¹ OVG Münster, Urteil vom 30.09.2014 - 2 D 89/13.NE - BauR 2015, 1095 (1096).

²⁴² Dass., BauR 2015, S. 1098.

auch nicht durch Vertrag begründet werden. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB außerhalb von Bebauungsplänen richten sich nach den Planersatzvorschriften gemäß §§ 34 und 35 BauGB. Dabei ist zwischen Vorhaben im Innenbereich und solchen im Außenbereich unterschieden werden.

Unbeplanter Innenbereich

Nach § 34 Abs. 1 BauGB ist ein Vorhaben innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile (Innenbereich) zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist.

Vom Innenbereich ist auszugehen, wenn nach der Verkehrsauffassung der Ortsteil einen Eindruck von Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt.²⁴³ Einzelne Baulücken durchbrechen den gewachsenen Zusammenhang der einzelnen Ortsteile in der Regel nicht.

Ob sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, wird anhand einer Prüfung nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) festgestellt. Demnach muss zunächst geprüft werden, ob das Gebiet, in dem die bauliche Anlage errichtet werden soll, Eigenschaften entsprechend einem in der BauNVO beschriebenen Gebiet aufweist. Lässt sich dies bejahen wird so entschieden, als seien tatsächlich für dieses Gebiet Festsetzungen wie in einem Bebauungsplan vorhanden.

Die Erschließung ist Voraussetzung für die Zulässigkeit aller Bauvorhaben. Daraus folgt, dass nicht erschlossene Grundstücke nicht bebaut werden dürfen. Erschließung bedeutet dabei, dass ein Anschluss an das öffentliche Straßen- und Wegenetz sowie an das Ver- und Entsorgungsnetz besteht.

Im Zusammenhang bebauter Ortsteil (§ 34 BauGB)

Unter einem Ortsteil ist jeder Bebauungszusammenhang zu verstehen, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist.²⁴⁴

Diese Definition lässt sich ggf. zur Abgrenzung von Gebieten heranziehen, bei denen ein Siedlungsrückzug in Betracht kommt. Hierbei können gemäß § 34 Abs. 2 BauGB zudem die Kategorien der in der Baunutzungsverordnung enthaltenen Baugebiete einbezogen werden.

Des Weiteren besitzt die Gemeinde die Möglichkeit, durch Satzung gemäß § 34 Abs. 4 BauGB die Grenzen für den im Zusammenhang bebauten Ortsteil (34er-Bereich) festzulegen. Voraussetzung dabei ist u.a., dass die Abgrenzung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist (§ 34 Abs. 5 Nr. 1 BauGB).

²⁴³ BVerwGE 31, 20 (21 f.).

²⁴⁴ BVerwG, Urteile vom 06.11.1968 - 4 C 31.66 - BVerwGE 31, 22 (26) und vom 03.12.1998 - 4 C 7.98 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 193 S. 82.

Erweiterung und Verfestigung einer Splittersiedlung (§ 35 BauGB)

Eine Splittersiedlung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB ist eine Ansammlung von baulichen Anlagen, die zum - auch eventuell nur gelegentlichen - Aufenthalt von Menschen bestimmt sind.²⁴⁵ Das schließt gewerbliche Anlagen mit ein.²⁴⁶

Eine unerwünschte „Erweiterung“ einer Splittersiedlung ist gegeben, wenn sie räumlich ausgedehnt wird.²⁴⁷ Diese Norm ist vor allem für die Verhinderung nicht klimaresilienter Siedlungen von Bedeutung.

5.3 Besonderes Städtebaurecht

Die Bedeutung des besonderen Städtebaurechts lässt sich mit einem prinzipiellen Vergleich des besonderen mit dem allgemeinen Städtebaurecht, das im Ersten Kapitel des BauGB (§§ 1 ff.) verankert ist, hervorheben. Denn für die Bewältigung städtebaulicher Problemstellungen, insbesondere die Behebung städtebaulicher Missstände sowie die Korrektur erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste sind die Regelungen in §§ 1 ff. BauGB im Wesentlichen unzureichend, da das allgemeine Städtebaurecht lediglich eine spezifische Kombination aus kommunaler Rahmensetzung und privater Initiative darstellt.²⁴⁸

Zu den wichtigsten Instrumenten des besonderen Städtebaurechts zählen dabei die Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB, die Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB, die Maßnahmen des Stadtumbaus gemäß §§ 171a ff. BauGB, die Maßnahmen der Sozialen Stadt gemäß § 176e BauGB, sowie die Erhaltungssatzungen gemäß §§ 172 ff. BauGB und die städtebaulichen Gebote.

5.3.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB)

§§ 136ff BauGB regeln die Vorgehensweise für die Festlegung und Umsetzung von Sanierungsgebieten. Demnach ist es der Gemeinde möglich, Sanierungsgebiete zur Behebung von städtebaulichen Missständen und zur Verbesserung und Umgestaltung eines Gebietes festzulegen. Diese Missstände liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht oder das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen, § 136 Abs.2 BauGB. Die Gemeinde kann nach § 142 BauGB ein Gebiet festlegen, in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll. In diesen förmlich festgelegten Sanierungsgebieten bedürfen Vorhaben an Bauten einer besonderen schriftlichen Genehmigung der Gemeinde. Obwohl der Rückbau nicht explizit erwähnt wird, kann er Gegenstand einer Sanierungsmaßnahme sein und ist insofern vom Besonderen Städtebaurecht erfasst.

²⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 09.06.1976 - 4 C 42.74 - Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 347. -

²⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 18.02.1983 - 4 C 19.81 - BverwGE 67, 33 (38). -

²⁴⁷ BVerwG, Urteil vom 03.06.1977 - 4 C 37.75 - BverGE 54, 73 (76f.), bestätigt BVerwG, Beschluss vom 17.03.2015 - 4 - B 45.14 - UPR 2015, 312 (313).

²⁴⁸ Hendlar/Koch, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 22 Rn. 1.

5.3.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB)

Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kommt über die Einbindung mit der Landes- und Regionalplanung in Betracht. Die Entwicklungsmaßnahme muss mit dem Wohl der Allgemeinheit in Einklang stehen. Das ist eben nicht der Fall, wenn sie mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung einschließlich der Regionalplanung unvereinbar ist.

5.3.3 Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a ff. BauGB)

Der Rückbau von Siedlungen wird in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB explizit einbezogen. So sollen Stadtumbaumaßnahmen dazu beitragen, dass „einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden“ sollen. Zur Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen sollen städtebauliche Verträge i. S. d. § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümern (z. B. Wohnungsgenossenschaften und -gesellschaften) geschlossen werden. Gegenstand der vertraglichen Übereinkunft können gemäß § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB auch die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen sein.

5.3.4 Soziale Stadt (§ 176e BauGB)

Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind gemäß § 171e Abs. 2 S. 1 BauGB Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebietes, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Laut Gesetz liegt ein besonderer Entwicklungsbedarf vor, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven oder sonstigen Maßnahmen bedarf (§ 171e Abs. 2 S. 3 BauGB).

Unter Anwendung der Instrumente des § 171e BauGB sollen diese Gebiete stabilisiert und aufgewertet werden. Dazu liegt der Schwerpunkt vor allem auf zwei Dingen: die Stärkung der Innenstädte und die Fokussierung auf die Bevölkerung und deren wirtschaftliche und soziale Situation. Um eine bedarfsgerechte Entwicklung zu erzielen, sollen die von der Gemeinde beschlossenen Maßnahmen unter Beteiligung der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger erarbeitet werden (§ 171e Abs. 4 S. 1 BauGB). Ziele dieses Instruments finden sich in § 171e Abs. 4 S. 2 BauGB. Danach gilt es, die Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu verbessern und eine sozial stabile Bevölkerungsstruktur zu schaffen und zu erhalten. Dafür ist ein geeignetes Wohnumfeld mit weniger Leerstand grundlegende Voraussetzung.

Das Gesetz schweigt darüber, welcher Art die Maßnahmen sein können. Dies verleiht der Gemeinde einen weiten Handlungsspielraum, so dass auch ein zumindest teilweiser Rückbau von Siedlungsstrukturen damit verbunden sein kann. So kann Ortsteilen zu einem positiven Bild verholfen und einen möglicherweise anhaltender Abwärts- bzw. Abwanderungstrend gestoppt werden, indem sich die Bewohner besser mit ihrem Wohnumfeld identifizieren.

5.3.5 Erhaltungssatzung (§§ 172 ff. BauGB)

Eine Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB dient einerseits dem Erhalt baulicher Anlagen und andererseits - hier von besonderer Bedeutung - der Eigenart von bestimmten Gebieten, indem sie bestimmte Maßnahmen, u.a. den Rückbau einem besonderen Genehmigungsvorbehalt unterstellt (§ 172 Abs. 1 S. 1 BauGB). Unter den Zielsetzungen bzw. Erhaltungsgründen des Ensembleschutzes (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB), des Milieuschutzes (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) sowie bei städtebaulichen Umstrukturierungen mit sozialplanerischem Inhalt (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 3

BauGB) kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung ein Gebiet als sog. Erhaltungsgebiet gekennzeichnet werden.²⁴⁹ Die Genehmigungspflicht erstreckt sich für die vorgenannten Fälle u.a. explizit auch auf den Rückbau (§ 172 Abs. 1 S. 1 BauGB). Denn die völlige oder teilweise Beseitigung einer baulichen Anlage kann den schützenswerten Gesamtcharakter beeinträchtigen oder die Gestaltungsmerkmale völlig zerstören.²⁵⁰ Daraus lässt sich im Umkehrschluss ableiten, dass die Maßnahmen den Rückbau zumindest mit einschließen. Die Erhaltungssatzung kommt somit auch als Steuerungsinstrument der Stadt- und Ortserneuerung für den Siedlungsrückzug in Betracht, wengleich der Sanierungsgedanke im Vordergrund steht.

5.3.6 Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)

Die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175 - 179 BauGB umfassen das Baugebot (§ 176 BauGB), das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), das Pflanzgebot (§ 178 BauGB) und das Rückbaubau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB).

Das Baugebot, mit dem die Gemeinde den Eigentümer eines Grundstücks zur Bebauung vor allem entsprechend dem Bebauungsplan verpflichten kann sowie das Pflanzgebot, welches auf die Umsetzung entsprechender Festsetzungen in Bebauungsplänen gerichtet ist, lassen sich aufgrund des Erweiterungscharakters für den Siedlungsrückzug nicht nutzen.

Mit dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot kann die Gemeinde die Beseitigung und Behebung von Missständen und Mängeln baulicher Anlagen verlangen, wobei die Vorschriften besondere Regelungen über die Kostentragung enthalten. Dieses Instrument ist im Hinblick auf den Modernisierungsaspekt teilweise bzw. flankierend auch für den Rückbau einsetzbar. Denkbar ist z.B. der (Teil)Abbruch eines Gebäudes im Zuge einer Sanierungsmaßnahme, das nicht mehr genutzt wird.

Von den städtebaulichen Geboten ist vor allem das Rückbau- und Entsiegelungsgebot als passendes Instrument in Erwägung zu ziehen. Insbesondere mit Hilfe des Rückbau- bzw. Abbruchgebotes gemäß § 179 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlagen ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann (Nr. 1) oder Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB aufweist, die durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können (Nr. 2). Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot ist dabei nicht mehr allein an den Geltungsbereich eines Bebauungsplanes gebunden. Durch das Gesetz zur „Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ wurde § 179 Abs. 1 BauGB dahingehend geändert bzw. ergänzt, dass die bauliche Anlage nicht mehr „im Geltungsbereich eines Baubauungsplans“ stehen muss. Dieser Passus wurde gestrichen. Die Anlage kann nunmehr auch im unbeplanten Innenbereich stehen und das Gebot bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen gemäß § 179 Abs.1 S.1 Nr. 2 BauGB zur Anwendung kommen.²⁵¹ § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB stellt dabei nicht auf das Vorhandensein eines qualifizierten Bebauungsplans ab; auch ein einfacher Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 3 BauGB genügt.²⁵²

²⁴⁹ Vgl. Hendlar/Koch, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 22 Rn. 16. -

²⁵⁰ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 172 Rn. 20. -

²⁵¹ Vgl. Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, S. 529. -

²⁵² Vgl. Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, S. 531. -

Begründet wird die Änderung mit dem ernststen stadtentwicklungspolitischen Problem welches die Thematik der „verwahrlosten Immobilie“ („Schrottimmobilie“)²⁵³ und insbesondere deren negativen Ausstrahlungswirkung auf die Umgebung mit sich bringt. Zudem stellt sich das Problem der Schrottimmobilien gerade im nicht beplanten Innenbereich. Weiterhin hängt die städtebauliche Bedeutung der Problematik von Schrottimmobilien nicht davon ab, ob ein Bebauungsplan aufgestellt wurde oder nicht.²⁵⁴

Im Falle des Vorliegens eines Bebauungsplans kann dieser den Abbruch zwar nicht verbindlich festsetzen; er kann ihn aber kenntlich machen. Als Rechtsgrundlage für den Erlass des Abbruchgebotes ist dann nicht die bloße Kennzeichnung heranzuziehen, sondern ist auf den Widerspruch zu den positiven Festsetzungen des Bebauungsplans zu stützen,²⁵⁵ beispielsweise, wenn die bebaute Fläche als Freifläche (Fläche zum Schutz von Boden, Natur und Landschaft, § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) festgesetzt wurde. Weitere Festsetzungsmöglichkeiten aus ökologischer Sicht stellen insbesondere § 9 Abs. 1 Nrn. 10, 15, 16, 18b, 25a und 25b BauGB dar.

Neu ist zudem die Kostenregelung in § 179 Abs. 4 BauGB. Nach bisherigem Recht war der Eigentümer einer Schrottimmobilie bei Anordnung eines Rückbaugesbotes nur zu dessen Duldung verpflichtet. Die Kosten hatte die Gemeinde zu tragen, selbst für den Fall, dass durch die Maßnahme der Grundstückswert erheblich gesteigert wurde. Aufgrund dessen wurde das Rechtsinstrument nur selten eingesetzt. Nunmehr ist eine Eigentümerbeteiligung über § 179 Abs.4 BauGB möglich und zwar im Falle der Anordnung eines Rückbaugesbotes nach § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB. Der Eigentümer hat in einem solchen Fall die Kosten bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen. Die Vermögensvorteile können ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten bestimmt werden. Die Gemeinde muss demnach die Kosten zwar zunächst aufwenden, kann aber nach Abschluss der Abbrucharbeiten Ausgleich verlangen. Die Gemeinde trägt die Beweislast für die Höhe der dem Eigentümer entstandenen Vorteile.²⁵⁶

Das Entsiegelungsgebot gemäß § 179 Abs. 1 S. 2 BauGB dient der „sonstigen Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen“ und legt damit den Fokus auf den Bodenschutz. Da auch dieses Gebot Planakzessorietät genießt, können entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan aufgenommen werden und unter den gegebenen Voraussetzungen rechtsbegründende Wirkung für eine Entsiegelungsanordnung entfalten (siehe dazu die vorgenannten Festsetzungsmöglichkeiten in Bezug auf das Rückbaugesbot).

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass von den städtebaulichen Geboten das Rückbau- und Entsiegelungsgebot gemäß § 179 BauGB ein wichtiges Instrument für den Siedlungsrückzug darstellt, wengleich mit ihnen nur Einzelfalllösungen verfolgt werden können. Beim flächenmäßigen Rückbau kann es aber flankierend bzw. als „Vollzugsinstrument“ zur Anwendung kommen. Das Modernisierungsbot gemäß § 177 BauGB geht allerdings in der Prüfung vor (arg. e. § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB „...die auch durch eine Modernisierung...nicht behoben werden können.“).

²⁵³ Zum Begriff: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 24.04.2013, BT-Drs. 17/13272, 10; Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 14.11.2012, BT-Drs. 17/11468, 10, 16; Mitschang, § 179 Rn. 4.

²⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 17/11468, S. 10/S.16.

²⁵⁵ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 179, Rn. 3.

²⁵⁶ Vgl. Krautzberger/Stüer, DVBl 2013, S. 805 (813).

5.4 Bauordnungsrecht

Im Gegensatz zur Raumplanung ist das Bauordnungsrecht stets objektbezogen.²⁵⁷ Es soll Gefahren, die mit der Errichtung, der Nutzung, der Änderung und dem Abbruch von Gebäuden verbunden sind, abwehren und so der öffentlichen Sicherheit dienen.²⁵⁸ Am Beispiel des Freistaates Sachsen - und in anderen Bundesländern ähnlich - stellt sich die Rechtslage wie folgt dar: Die zuständigen Bauaufsichtsbehörden gemäß § 57 Abs. 1 SächsBO haben gemäß § 58 Abs. 2 SächsBO bei der „Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen“ die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu überwachen. Die dafür erforderlichen Maßnahmen zur Aufgabenerfüllung in § 58 Abs. 2 Satz 2 SächsBO werden von der jeweiligen Bauaufsichtsbehörde getroffen, soweit diese zuständig ist. An dieser Stelle wird der Bauaufsichtsbehörde die Auswahl an geeigneten Maßnahmen übertragen, soweit diese mit den verfassungsstaatlichen Prinzipien, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsprinzip hoheitlicher Maßnahmen, übereinstimmen. Konkretisierend zur Beseitigung von Anlagen trifft § 80 SächsBO die Aussage, dass eine teilweise oder vollständige Beseitigung der Anlagen erst angeordnet werden kann, soweit die Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurden. Als solche öffentlich-rechtlichen Vorschriften können insbesondere Vorschriften der Sächsischen Bauordnung selbst, aber auch aller auf ihr basierenden Rechtsvorschriften sowie die Regelungen des Bundes (BauGB, BauNVO) in Frage kommen.

Eine Beseitigung kommt demnach nicht bereits in Betracht, um einen „Schandfleck“ im Stadtbild zu beseitigen, sondern erst wenn sich daraus zum Beispiel Gefahren für die Öffentlichkeit, konkret zum Beispiel durch brüchige Gebäudeteile, die auf eine öffentliche Straßen stürzen, ergeben. Daneben kann die Bauaufsichtsbehörde weitere Arten von Entscheidungen treffen, darunter die Baugenehmigung nach § 72 SächsBO, die Einstellungsanordnung gemäß § 79 SächsBO sowie der Nutzungsuntersagung gemäß § 80 Satz 2 SächsBO.

5.5 Fachplanungsrecht

5.5.1 Vorüberlegungen

Das Recht der Fachplanung steht neben dem Recht der Bauplanung und hat die Zulassung bestimmter Fachplanungsvorhaben zum Gegenstand und steht mit dem Umweltrecht in enger Verbindung.²⁵⁹ Vor dem Hintergrund des § 38 BauGB wird im Fachplanungsrecht zwischen privilegierter und nicht privilegierter Fachplanung unterschieden. Das Recht der Anlagenzulassung ist Gegenstand verschiedener Fachplanungsgesetze, die im Regelfall die Basis für abwägungsdirigierte Zulassungsentscheidungen bilden. Zudem treten gebundene Zulassungsentscheidungen auf, deren Erteilung ein Rechtsanspruch besteht. Die Fachplanung vollzieht sich im Regelfall als Planfeststellungsbeschluss nach § 74 VwVfG, der als Verwaltungsakt gemäß § 35 Satz 2 VwVfG zu qualifizieren ist.

²⁵⁷ Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 1 Rn. 9. -

²⁵⁸ Vgl. § 3 Abs. 1 SächsBO. -

²⁵⁹ Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 3226 ff. -

5.5.2 Privilegierte und nicht privilegierte Fachplanungen

Bei Fachplanungen handelt es sich um aufgrund spezieller Gesetze durchgeführte förmliche Planungsverfahren, für die bestimmte Verwaltungsverfahren gelten. Dabei wird anhand der Bedeutung des Vorhabens zwischen örtlicher und überörtlicher Fachplanung unterschieden. Zudem wird noch in privilegierte und nicht privilegierte Vorhaben unterschieden. Gemäß § 38 BauGB geht die privilegierte Fachplanung der Bauleitplanung vor.

5.5.3 Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung als das zentrale Planungsinstrument von Naturschutz und Landschaftspflege existiert bereits seit der Einführung des Bundesnaturschutzgesetzes 1976. Sie hat nach § 9 Abs. 1 und 2 BNatSchG²⁶⁰ die Aufgabe, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf örtlicher und überörtlicher Ebene darzustellen und zu begründen. Die Planungsebenen sind an den stufenförmigen Aufbau der räumlichen Gesamtplanung angelehnt.²⁶¹ Die Ausgestaltung weist bewusste Parallelen und vielfache Verzahnung zur Raumplanung auf, um die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege für die raumplanerische Abwägung vorzubereiten. Wie die räumliche Gesamtplanung ist die Landschaftsplanung flächendeckend zu verwirklichen (§ 10 Abs. 2 BNatSchG) und prinzipiell in drei Planungsstufen unterteilt.²⁶² Instrumente auf Ebene der Bundesländer sind Landschaftsprogramme nach § 10 BNatSchG, auf regionaler Ebene und Landschaftsrahmenpläne nach § 10 BNatSchG und auf kommunaler Ebene Landschaftspläne und Grünordnungspläne nach § 11 BNatSchG.

Die Pläne sollen insbesondere die konkretisierten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes enthalten, wie sie in §§ 1 und 2 BNatSchG genannt sind (§ 9 Abs. 2 BNatSchG). Zudem enthalten die Instrumente der Landschaftsplanung unter anderem eine Analyse des vorhandenen und zu erwartenden Zustands von Natur und Landschaft, Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Naturschutzes insbesondere zur Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, Angaben zu Flächen, welche zur Kompensation von Eingriffen geeignet sind, zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbundes, zur Regeneration von Böden oder zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen im besiedelten und unbesiedelten Bereich (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 und 4 BNatSchG). Ergänzend wird beispielsweise im SächsNatSchG²⁶³ die Bewertung des vorhandenen und zu erwartenden Zustands von Natur und Landschaft sowie die Entwicklung von Leitbildern für Naturräume und Landschaftseinheiten genannt (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2). Die Landschaftsplanung bildet damit eine wesentliche Grundlage für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 4 Abs. 2 SächsNatSchG).

²⁶⁰ Bundesnaturschutzgesetz v. 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 21.01.2013 (BGBl. I S. 95).

²⁶¹ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 12 Rn. 16.

²⁶² Janssen/Albrecht, Umweltschutz im Planungsrecht, S. 17.

²⁶³ Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz - SächsNatSchG) v. 3.07. 2007 (SächsGVBl. S. 321), zuletzt geändert durch Art. 57 des Gesetzes v. 27.01.2012 (SächsGVBl. S. 130, 556).

Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne

Im Landschaftsprogramm werden die überörtlichen konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Bereich eines Landes, im Landschaftsrahmenplan für Teile des Landes dargestellt (§ 10 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). Die Festsetzungen des Landschaftsprogramms sind dabei großräumiger und von grundsätzlicherer Art, während die Landschaftsrahmenpläne als untere Stufe der überörtlichen Landschaftsplanung die Darstellungen der Landschaftsprogramme für die Region näher ausformen und ihrerseits die örtliche Landschaftsplanung sowie sonstige Maßnahmen des Naturschutzes steuern sollen.²⁶⁴ Dabei sind die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 10 Abs. 1 S. 2 BNatSchG).

Landschaftspläne und Grünordnungspläne

Die für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden auf der Grundlage der Landschaftsrahmenpläne für die Gebiete der Gemeinden in Landschaftsplänen, für Teile eines Gemeindegebietes in Grünordnungsplänen, dargestellt. Auch auf der örtlichen Ebene sind die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 1 BNatSchG).

Die Landschaftspläne sind insbesondere dann fortzuschreiben, wenn wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind (§ 11 Abs. 2). Diese Dynamisierungspflicht soll sicherstellen, dass der Landschaftsplan seine Aufgabe, die aktuellen Belange des Naturschutzes in anderen Planungen und Verwaltungsverfahren wirksam zur Geltung zu bringen, mit Aussicht auf Erfolg erfüllen kann.²⁶⁵

Einige Landesnaturschutzgesetze vollziehen dabei auf der örtlichen Ebene das zweistufige System der Bauleitplanung nach und unterscheiden zwischen dem Landschaftsplan, der dem Flächennutzungsplan zugeordnet ist, und dem Grünordnungsplan, der auf der Ebene des Bebauungsplans zu erstellen ist, so auch das SächsNatSchG (§ 6 Abs. 1 und 2). Von der Aufstellung eines Grünordnungsplans kann allerdings ganz oder teilweise abgesehen werden, soweit die Belange des Naturschutzes nicht berührt oder diese bereits berücksichtigt sind (§ 6 Abs. 2 SächsNatSchG).

Siedlungsrückzüge gehen mit wesentlichen Veränderungen von Natur und Landschaft einher, was eine Fortschreibung des jeweiligen Landschaftsplans notwendig machen wird.

Die Landschaftsplanung liefert Grundlagen für die planerische Begleitung von Siedlungsrückzügen, soweit damit Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgt werden. So können Siedlungsrückzüge unter anderem mit einer Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft einhergehen. Hierbei kann geprüft werden, ob freiwerdende Flächen aufgrund ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeit z. B. zur Kompensation von Eingriffen besonders geeignet sind oder diese sich zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbundes eignen. Zukünftig könnte auch die Schaffung und Entwicklung klimaresilienter Landschaftsstrukturen deutlich an Bedeutung gewinnen.

²⁶⁴ Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 66 f.

²⁶⁵ Janssen/Albrecht, Umweltschutz im Planungsrecht, S. 17.

5.5.4 Wasserwirtschaftliche Planung

In §§ 82 ff. WHG findet sich das planerische Instrumentarium der Wasserbewirtschaftung. Hier wird zum einen die Nähe der wasserwirtschaftlichen Planung zur allgemeinen Raumplanung sichtbar, zum anderen ist der Abschnitt ein deutlicher Verweis auf die unionsrechtliche Entwicklung. Die Struktur des Abschnitts ist der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG angepasst²⁶⁶ und enthält als Instrumente neben dem Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG) und dem Bewirtschaftungsplan (§ 83 WHG) auch die Veränderungssperre (§ 86 WHG) sowie die Regelung zu Risikomanagementplänen (§ 75 WHG). Die planerische Dimension des Wasserhaushaltsrechts beinhaltet ein zukunftsweisendes Element. Es wird untersucht, inwieweit die einzelnen Instrumente das Potential aufweisen, Erkenntnisse über demografische Entwicklungen oder den Klimawandel in die Perspektive der Gewässerbewirtschaftung einzubringen und so gegebenenfalls Siedlungsrückzug zu steuern.

Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG)

Das Maßnahmenprogramm fungiert als zentrales unionsrechtliches Instrument zur Erreichung der übergreifenden Bewirtschaftungsziele²⁶⁷ - die Gebote zur Erhaltung und Verbesserung des „guten ökologischen und chemischen Zustands“ von oberirdischen und Küstengewässern und ihr Verschlechterungsverbot.²⁶⁸ Es soll als Bindeglied zwischen den abstrakten Zielsetzungen und der wasserbehördlichen Einzelfallentscheidung dienen und so die Erteilung und Versagung von Erlaubnissen, Bewilligungen und Genehmigungen steuern.²⁶⁹

Welche Maßnahmen das sein können, führt Art. 11 WRRL aus: Zum Beispiel solche zur Sicherstellung des guten ökologischen Zustands eines bewirtschafteten Wasserkörpers (Art. 11 Abs. 3 lit. I WRRL)²⁷⁰ oder solche, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern (Art. 11 Abs. 3 lit. C WRRL).²⁷¹ Während die genaue Rechtsnatur des Maßnahmenprogramms bisher noch umstritten ist,²⁷² zeichnet sich ab, dass zwingend aufzunehmende Einzelmaßnahmen subjektiv einklagbare Positionen beinhalten können und deshalb als Rechtssatz, mindestens auf Ebene einer Rechtsverordnung, umgesetzt werden müssen.²⁷³

Es ist denkbar, dass unter dem Eindruck des Bevölkerungsrückgangs auch der Rückbau untergenutzter Versorgungsleitungen eine Maßnahme zur nachhaltigen Wassernutzung darstellen kann - oder dass die Sicherstellung des guten ökologischen Zustands eines Wasserkörpers durch seine Renaturierung erfolgt. Insofern kann der Maßnahmenplan als Steuerungsinstrument Ansätze liefern.

²⁶⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 82 Rn. 1; Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

²⁶⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 82 Rn. 7. -

²⁶⁸ Vgl. §§ 27 Abs. 1 Nr. 1, 2; 44 WHG. -

²⁶⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 82 Rn. 9. -

²⁷⁰ Dies., WHG, § 82 Rn. 26. -

²⁷¹ Dies., WHG, § 82 Rn. 32. -

²⁷² Dies., WHG, § 82 Rn. 10 ff. -

²⁷³ Dies., WHG, § 82 Rn. 11. -

Bewirtschaftungsplan (§ 83 WHG)

Als eigenständiges planungsrechtliches Instrument steht dem Maßnahmenprogramm der Bewirtschaftungsplan gegenüber, der allerdings nachrangig ist und lediglich zusammenfassend-dokumentarischen Charakter entfaltet.²⁷⁴ Er dient als Ausdruck der unionsrechtlich geforderten Einbeziehung der Öffentlichkeit zur Kontrolle der Behörden, sowie der Publizität staatlicher Flussgebietsbewirtschaftung.²⁷⁵ Als solcher stellt er keine Rechtsnorm, sondern eher ein „publiziertes Verwaltungsinternum“²⁷⁶ ohne eigene Regelungswirkung dar.

Veränderungssperre zur Sicherung von Planungen (§ 86 WHG)

Die Veränderungssperre bietet die Möglichkeit, während des oft mehrjährigen Vorlaufs (standortgebundener) wasserwirtschaftlicher Vorhaben solche (standortungebundenen) konkurrierenden Maßnahmen zu unterbinden, welche die noch unverbindlichen Planungen durchkreuzen könnten – insbesondere Bodennutzungen.²⁷⁷ Damit schließt die Vorschrift eine Lücke, die die sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ebenso wenig zu füllen vermögen wie die Raumordnung oder Bauleitplanung, die jeweils schon eine stärkere Konkretisierung des Vorhabens zu seinem Schutz erfordern.²⁷⁸

In Bezug auf Siedlungsrückzüge ist besonders § 86 Abs. 1 Nr. 1 WHG beachtenswert, der die Veränderungssperre zugunsten von Hochwasserschutzvorhaben zulässt. Hier wird die Verbindung zu den Vorschriften des Hochwasserschutzes der §§ 76 ff. WHG deutlich. Die Veränderungssperre kann zum Beispiel eingesetzt werden, um die spätere Festsetzung eines Überschwemmungsgebietes nach § 76 WHG vorab zu sichern, die ihrerseits für ein Verbot der Bautätigkeit im Überschwemmungsgebiet nach § 78 WHG vorausgesetzt ist. In der bisherigen Formulierung gilt allerdings auch für die Veränderungssperre: Sie ist geeignet, um weiteren Zuzug oder Ausbau von Siedlungsstrukturen zu begrenzen, bedarf aber der Ergänzung, sofern sie auch zur gezielten Steuerung des Rückbaus und Siedlungsrückzugs eingesetzt werden soll.

Risikomanagementpläne (§ 75 WHG)

Durch die Maßnahmen der Hochwasserrisikomanagementpläne sollen die Hochwasserrisiken in dem jeweiligen Gebiet reduziert werden. Inhalt dieser Pläne sollen an die lokale Situation angepasste

- angemessene Ziele für das Hochwasserrisikomanagement und seine Handlungsbereiche,
- Maßnahmen sowie deren Rangfolge zur Verwirklichung der Ziele als auch
- eine Beschreibung der Methode zur Überwachung der Umsetzung der Maßnahmen

sein. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der bereits implementierten Maßnahmen für die Gewässer sowie der Einzugsgebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko werden entsprechende Pläne in folgenden Arbeitsschritten erstellt:

- Schlussfolgerung aus der vorläufigen Bewertung nach Art. 4 f. HWRM-RL und den Gefahren- und Risikokarten, die nach Art. 6 Abs. 1 bis 5 HWRM-RL erstellt werden
- Formulierung angemessener Ziele gemäß § 75 Abs. 2 Satz 2 WHG

²⁷⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 83 Rn. 4, Rn. 9.

²⁷⁵ Dies., § 83, Rn. 4.

²⁷⁶ Dies., WHG, § 83, Rn. 8.

²⁷⁷ Dies., WHG, § 86 Rn. 2.

²⁷⁸ Dies., WHG, § 86 Rn. 2.

- Ist-Sollzustands-Vergleich
- Identifizierung potenzieller Maßnahmen
- Maßnahmenplanung, die die Rangfolge, Umsetzungszeiträume und Verantwortlichkeiten bestimmt
- Dokumentation in dem Hochwasserrisikomanagementplan auf dessen Grundlage die Erstellung des Managementplans i. S. d. Art. 7 HWRM- RL erfolgt

Weder das Wasserhaushaltsgesetz noch die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie enthalten konkrete Vorgaben zur Art der zu ergreifenden Maßnahmen oder dem Zeitplan, zu welchem die Umsetzung zu erfolgen hat. Lediglich hinsichtlich Gewässern mit potenziell signifikantem Risiko sollen auf die örtliche Situation sowie die örtlichen Erfordernisse angepasste „angemessene“ Ziele und Maßnahmen formuliert werden, konkret definierte Hochwasserschutzziele, wie sie in der europäischen Wasserrahmenrichtlinie mit dem „guten Zustand“ formuliert sind, gibt es in Art. 7 Abs. 2 Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie hingegen nicht. Nur beispielhaft in drei abstrakten Kategorien nimmt das WHG eine Konkretisierung der „angemessenen“ Ziele vor, so sollen diese insbesondere²⁷⁹ zur Verringerung möglicher nachteiliger Hochwasserfolgen für die in § 73 Abs. 1 Satz 2 WHG genannten Schutzgüter beitragen. Sofern es erforderlich ist, müssen Ziele auch Festlegungen zu nichtbaulichen Maßnahmen der Hochwasservorsorge und für die Verringerung der Hochwasserwahrscheinlichkeit vorsehen. So sollen die Ziele und Maßnahmen vielmehr vor dem Hintergrund der örtlichen Situation, des festgestellten Risikos, den bereits vorhandenen Schutzeinrichtungen und - unter Umständen - unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten von den zuständigen Behörden und Betroffenen selbst festgelegt werden und geben der Behörde in dieser Hinsicht ein Planungsermessen. Damit enthält § 75 Abs. 2 Satz 2 WHG eine Konkretisierung der allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze nach § 6 Abs.1 Satz 1 Nr. 6 WHG.²⁸⁰ Auch unter Beteiligung der örtlich Zuständigen und Betroffenen wird sichergestellt, dass in den Hochwasserrisikomanagementplänen Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge getroffen werden, die auf die jeweilige örtliche Situation angepasst und damit auch umsetzbar sind. So wird insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass die Vulnerabilität und Resilienz der Gebiete stark voneinander abweichen.

Besonders mit der in § 75 Abs. 2 Satz 2 WHG erwähnten „nicht baulichen Hochwasservorsorge“ erfolgte eine Konkretisierung, die es beispielsweise erlaubt, den Flüssen mehr Raum zu geben. Darunter sind speziell auch Maßnahmen zur Gewinnung und Rückgewinnung von Rückhalteflächen gemeint, sodass in einem Hochwasserrisikomanagementplan festgelegt werden kann, durch eine kontrolliert gesteuerte Flutung oder Entleerung der Rückhalteflächen positiv auf Pegelstände, Fließgeschwindigkeit und allgemein den Verlauf des Hochwassers eingewirkt werden soll.²⁸¹ Dazu zählen auch die Maßnahmen des Auenschutzes, dessen Ökosystem auf die Hochwasser angewiesen ist und welches, soweit es in einem intakten Zustand ist, die Schäden des Hochwassers möglichst gering hält, da die Auen einen natürlichen Rückhalt für das Hochwasser bieten. So kann mit Mitteln des Wasserhaushaltsgesetzes auf den Erhalt der Auenlandschaften positiv eingewirkt und zu ihrem Erhalt beigetragen werden.

²⁷⁹ Vgl. Art. 7 Abs. 2 HWRL: „Schwerpunkt“.

²⁸⁰ Hünnekens, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht - Kommentar, WHG, § 75 Rn. 12 ff. -

²⁸¹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 75 Rn. 15. -

5.5.5 Abfallwirtschaftsplanung

Die in § 30 KrWG geregelte und in die Zuständigkeit der Länder fallende Abfallwirtschaftsplanung dient der vorausschauenden zentralen Steuerung der Abfallströme unter Berücksichtigung ökologischer und ökonomischer Gesichtspunkte.²⁸² Aufgrund der in § 30 Abs. 2 KrWG enthaltenen Vorgabe für die Abfallwirtschaftsplanung, dass bei der Darstellung des Bedarfs zukünftige, innerhalb eines Zeitraums von mindestens 10 Jahren zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen sind,²⁸³ wird dieses Instrument auch interessant für mögliche Steuerungsansätze für Entsorgungsstrukturen in solchen von Siedlungsrückzügen geprägten Gebieten.

Innerhalb des Rahmens der Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft sowie der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung hat der Planungsträger dabei unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung (vgl. § 30 Abs. 5 KrWG) die planerische Gestaltungsfreiheit inne.²⁸⁴ Verbindlichkeit nach außen erlangt der Abfallwirtschaftsplan jedoch nur in den gesetzlich vorgegebenen Fällen des § 30 Abs. 4 iVm. Abs. 1 S. 3 Nr. 2 und S. 4 KrWG.

Zu beachten sind die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und -nähe, wobei jedoch interkommunale Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Abfallbewirtschaftung unter Umständen ebenso denkbar sind wie die Abfallverbringung in andere Bundesländer und außerhalb des Geltungsbereichs des KrWG. Die Planung soll nach überörtlichen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes und der Wirtschaftlichkeit erfolgen.²⁸⁵ Dabei spielen Kriterien wie das regionale Abfallaufkommen, die Transportwege zur Entsorgungsanlage, die Entsorgungstechnik sowie die Ausstattung und Kapazität der Anlagen eine Rolle.

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt bietet das Instrument des Abfallwirtschaftsplans die Möglichkeit, im Rahmen der Prognose des zukünftigen Abfallaufkommens Erkenntnisse über den demografischen Wandel in die Abfallwirtschaft aufzunehmen und auf sich abzeichnende Entwicklungen zu reagieren. Beispielhaft sind hier die Prognosen von zwei Abfallwirtschaftsplänen²⁸⁶ auf Aussagen zum wahrscheinlichen pro-Kopf-Aufkommen an Abfall sowie zur demografischen Entwicklung untersucht worden. In beiden Bundesländern wird zunächst davon ausgegangen, dass sich die Abfallmengen bis 2018 (Mecklenburg-Vorpommern, M-V) sowie bis 2019/20 (NRW) nicht signifikant zum Bezugsjahr²⁸⁷ unterscheiden werden. Aussagen zum demografischen Wandel sind im Abfallwirtschaftsplan für Mecklenburg-Vorpommern noch gar nicht enthalten, während im Abfallwirtschaftsplan NRW bereits detaillierte Ausführungen zur Bevölkerungsentwicklung²⁸⁸ und zum demografischen Wandel gemacht werden.

Über die bereits erwähnte Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung gem. § 30 Abs. 4 KrWG steht dem Planungsträger außerdem ein Steuerungselement zur Verfügung, mit dem ein Anschluss- und Benutzungszwang für bestimmte (oder auch sämtliche) Beseitigungsanlagen des

²⁸² Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, § 30 Rn. 1.

²⁸³ In den Abfallwirtschaftsplänen ist entsprechend eine Prognose des zukünftigen Abfallaufkommens enthalten, vgl. dazu beispielhaft den Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen, Teilplan Siedlungsabfälle, S. 47 ff., Bek. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 31.03.2010, Ministerialblatt (MBL. NRW.), Ausgabe 2010 Nr. 10 v. 31.03.2010, S. 199 bis 216.

²⁸⁴ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, § 30 Rn. 17.

²⁸⁵ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, § 30 Rn. 22.

²⁸⁶ Neben dem Abfallwirtschaftsplan für NRW wurde außerdem der Abfallwirtschaftsplan Mecklenburg-Vorpommern (AWP M-V) zu Grunde gelegt, in der Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus vom 15.04.2008, AmtsBl. M-V 2008, S. 482.

²⁸⁷ Bezugsjahr für M-V: 2005; für NRW: 2007.

²⁸⁸ Abfallwirtschaftsplan NRW, S. 33 ff.

Plangebiets hergestellt werden kann. Damit bestehen Möglichkeiten, den Bedarf an neuen Anlagen zu dirigieren und eine Auslastung der vorhandenen Anlagen zu gewährleisten.²⁸⁹

5.6 Umweltrecht

Zur Vorbereitung, Steuerung und Begleitung eines möglichen Rückzugsprozesses sowie zur Folgenbewältigung solcher Prozesse sind unter umweltrechtlichen Gesichtspunkten verschiedene Instrumente denkbar. Je nach Instrument kommen dabei verschiedene umweltrechtliche Ansatzpunkte und unterschiedliche regulatorische Rahmensetzungen in Betracht. Ein (behördlich angeordneter, vollständiger oder teilweiser) Rückzug wegen Hochwassergefahr oder anderer klimabedingter Gründe erfordert andere Herangehensweisen als das demografisch bedingte, von selbst ablaufende (vollständige oder teilweise) Schrumpfen von Städten und Dörfern, das unter Umständen ungeordnet und schleichend beginnt und in einen organisatorischen Rahmen überführt werden soll. Zudem sind auch unterschiedliche umweltrechtliche Ausgangsmaterien betroffen.

5.6.1 Was heißt Bestandsaufnahme des Umweltrechts?

Im folgenden Kapitel wird untersucht, welche umweltrechtlichen Regelungen die Rechtsordnung für mögliche Siedlungsrückzüge bereithält. Zu diesem Zweck werden mögliche Anknüpfungspunkte in den bestehenden Regelungen geprüft, die eine Verbindung zur Problematik der Siedlungsrückzüge herstellen können. Grundlegender Maßstab der Untersuchung ist die Frage, inwieweit dem Umweltrecht vor dem Hintergrund seiner grundlegenden Prinzipien und seiner Ausrichtung als Recht der Gefahrenabwehr einerseits und der Vorsorge andererseits eine steuernde Wirkung zukommen kann und die umweltgesetzlichen Vorschriften einen Beitrag zur umweltverträglichen Vornahme von Siedlungsrückzügen zu leisten im Stande sind. Es ist davon auszugehen, dass das Phänomen des demografischen Wandels und daraus folgende Siedlungsrückzüge - mit geringfügigen Ausnahmen - nicht explizit in der bisherigen Rechtsordnung Niederschlag gefunden haben. Der Fokus in der Bestandsaufnahme ist deshalb mangels direkter einschlägiger Bestimmungen eher auf Ansatzpunkte in einzelnen Regelungen zu richten, die ein Regelungspotenzial beinhalten und zu Gunsten der Steuerung umweltverträglicher Siedlungsrückzüge weiter entwickelt werden können.

Der Untersuchungsgegenstand umfasst die klassischen materiellrechtlichen Kernbereiche des Umweltrechts: das Wasser(schutz)recht (siehe Abschnitt 5.6.2), das Kreislaufwirtschaftsrecht (siehe Abschnitt 5.6.3), das Immissionsschutzrecht (siehe Abschnitt 5.6.4), das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht (Abschnitt 5.6.5) sowie das Bodenschutzrecht (siehe Abschnitt 5.6.6), jeweils in Gestalt der wesentlichen bundes- und landesrechtlichen Regelungen sowie einschlägiger unionsrechtlicher Bestimmungen. Zudem wird das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung als verfahrensrechtlicher Ansatz im Bereich des Umweltrechts untersucht (siehe Abschnitt 5.6.7).

Für jedes Rechtsgebiet wird ein gestraffter Überblick über Regelungsinhalt und Zielsetzungen der zentralen Norm(en) gegeben. Im Anschluss daran erfolgt eine Betrachtung der wichtigsten Instrumente und ihrer möglichen Bedeutung und Einflussnahme bei der Steuerung von Siedlungsrückzügen.

²⁸⁹ Für die alte Rechtslage nach § 29 KrW-/AbfG siehe Erbguth, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, B 100 § 28 Rn. 85.

5.6.2 Wasserrecht

Vorüberlegungen

Das Wasserrecht umfasst das Wasserwegerecht und das Recht der Wasserbewirtschaftung (Wasserhaushaltsrecht²⁹⁰).

Das Wasserwegerecht regelt vorrangig die Funktion der Flüsse als Wasserstraßen und die Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserverkehrs²⁹¹ und hat für die Problematik der Siedlungsrückzüge eine nachrangige Bedeutung. Deshalb wird vorliegend nur das Wasserhaushaltsrecht untersucht, das insbesondere den Schutz natürlicher Wasservorkommen (oberirdische Gewässer, Grundwasser) sowie die Anforderungen an eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung unter Berücksichtigung des Wohls der Allgemeinheit und dem Nutzungsinteresse Einzelner adressiert. Davon ist auch der Umgang mit Abwässern²⁹² und der Hochwasserschutz²⁹³ umfasst. Das Wasserhaushaltsrecht weist insbesondere aufgrund seiner explizit nutzungsbezogenen Ausrichtung und den damit bestehenden Bezügen zur Daseinsvorsorge in Siedlungsgebieten Ansatzpunkte auf, die bei der weiteren rechtlichen Ausrichtung zur Beeinflussung von Siedlungsrückzügen in den Blick genommen werden können.

Zentrale Normen des Wasserhaushaltsrechts

Zentrale Normen des Wasserhaushaltsrechts sind auf Bundesebene das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)²⁹⁴ nebst den dazugehörigen Rechtsverordnungen Oberflächengewässerverordnung (OGewV)²⁹⁵, Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001),²⁹⁶ Grundwasserverordnung (GrwV)²⁹⁷ und Abwasserverordnung (AbwV)²⁹⁸ sowie auf Landesebene die Wassergesetze der Länder.

Darüber hinaus regelt die Verordnung über die Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)²⁹⁹ Details der öffentlichen Wasserversorgung.

Zielsetzungen und Instrumente des WHG

Zweck des WHG ist es gemäß § 1 WHG, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen. Ausgehend von dieser Zielstellung

²⁹⁰ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 14 Rn. 1. -

²⁹¹ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 14 Rn. 6, 10. -

²⁹² Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 14 Rn. 1. -

²⁹³ Czychowski/Reinhardt, WHG, Einl. Rn. 49. -

²⁹⁴ Wasserhaushaltsgesetz v. 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 21.01.2013 - (BGBl. I S. 95).

²⁹⁵ Oberflächengewässerverordnung v. 20.07.2011 (BGBl. I S. 1429).

²⁹⁶ Trinkwasserverordnung v. 28.11.2011 (BGBl. I S. 2370), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 05.12.2012 (BGBl. I S. 2562).

²⁹⁷ Grundwasserverordnung v.09.11.2010 (BGBl. I S. 1513).

²⁹⁸ Abwasserverordnung v.17. Juni 2004 (BGBl. I S. 1108, 2625), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 8 des Gesetzes vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

²⁹⁹ Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser v. 20.06.1980 (BGBl. I S. 750,1067), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 21.01.2013 (BGBl. I S. 91).

werden im Folgenden die einzelnen wasserrechtlichen Instrumente einer Betrachtung dahingehend unterzogen, inwieweit einschlägige Regelungen zum Umgang mit Siedlungsrückzügen oder Ansatzpunkte zur weiteren Ausgestaltung vorhanden sind.

Pflicht zur Wasserversorgung

Die §§ 50 ff. WHG schreiben die Pflicht zur öffentlichen Wasserversorgung fest und bestimmen die dazu notwendige Schaffung von Wasserschutzgebieten. Die Verantwortlichkeit für die in § 50 Abs. 1 WHG benannte öffentliche Wasserversorgung liegt grundsätzlich bei den Kommunen.³⁰⁰ Die zentrale Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Brauchwasser sowie Löschwasser durch flächendeckende Netzsysteme ist bisher Teil des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmas.³⁰¹ Bei Schrumpfung der Gemeinde machen allerdings sinkende Wasser-Abnehmerzahlen die regelmäßige Durchspülung der Rohrsysteme erforderlich³⁰² (sogenanntes „Abschlagen“³⁰³). Das bedeutet nicht nur finanzielle Mehrbelastung für Versorgungsträger und Verbraucher,³⁰⁴ sondern auch Zielkonflikte im Verhalten der Kommunen. Während eine Kommune mit dieser Maßnahme ihrer Pflicht nachkommt, eine Verkeimung des Wassers und Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung zu verhindern,³⁰⁵ tritt sie unvermeidlich in Konflikt mit § 50 Abs. 3 WHG, der die Vermeidung von Wasserverlusten postuliert. Solche Konflikte stellen die Aufrechterhaltung einer zentralen Wasserversorgung zunehmend infrage.³⁰⁶ Sie sind jedoch abschließend nicht nur mit einer Anpassung des Wasserrechts auf einfachgesetzlicher Ebene zu lösen, sondern berühren auch Verfassungsfragen (siehe Kap. 6.6).

Abwasserbeseitigung

Auch die Abwasserbeseitigung ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge - und dient gleichzeitig dem Umweltschutz, der Seuchenabwehr und der Landschaftspflege³⁰⁷ zum Wohl der Allgemeinheit (§ 55 Abs. 1 WHG). Die Regelung des § 56 WHG verpflichtet die öffentliche Hand zur Gewährleistung der Abwasserentsorgung. Die Landeswassergesetze³⁰⁸ und das landesrechtliche Kommunalrecht in Form der Gemeindeordnungen gestalten diese Pflicht zur kommunalen Aufgabe.³⁰⁹ Einzelheiten der Abwasserbeseitigung werden durch Satzungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften geregelt.³¹⁰ Ansatzpunkte für die Anpassung bestehender Regelungen an Erfordernisse durch Siedlungsrückzug ergeben sich im Rahmen ähnlicher Fragestellungen wie bei der Wasserversorgung: Besteht eine Pflicht zur Unterhaltung eines flächendeckenden öffentlichen Abwassernetzes? Bereits bestehende Regelungen des Wasserrechts weisen auf Alternativen hin: § 56

³⁰⁰ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 50 Rn. 4, 11; Gern, Kommunalrecht, Rn. 234, 528.

³⁰¹ Kersten, in Neu, Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung; Wandel der Daseinsvorsorge - Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion, S. 22 (25).

³⁰² Laskowski, ZUR 2012, S. 597.

³⁰³ OVG MV, Urt. v. 03.02.2010, 2 L 117/05, Rn. 11, RdL 2012, S. 118-120.

³⁰⁴ Löwis/Neumann/Wickel, EurUP 2006, S. 54 (59).

³⁰⁵ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 50 Rn. 9.

³⁰⁶ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, S. 317 (325).

³⁰⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 55 Rn. 7.

³⁰⁸ Vgl. z.B. § 66 Abs. 1 S. 1 BbgWG, § 52 Abs. 1 S. 1 HessWG, § 53 Abs. 1 S. 1 LWG NRW.

³⁰⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 56 Rn. 7; illustrierend: <http://www.wazv-parchim-luebz.de/files/downloads-pdf/info-blaetter-2012/b03-wasserversorgung-2012.pdf>, aufgerufen am 01.03.2013.

³¹⁰ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 56 Rn. 11; vgl. § 42 Abs. 3 S. 3 HessWG, § 40 Abs. 2 S. 2 MecklVorpWG.

WHG beispielsweise ermöglicht den Ländern, private Dritte zur Abwasserbeseitigung zu bestimmen und so vom Grundsatz der öffentlichen Pflicht abzuweichen.³¹¹ Im Bereich von schrumpfenden Siedlungen könnte das bedeuten, dass aufgrund eines unverhältnismäßig hohen Aufwands für die Gemeinde eine zentral-kommunale Übernahmepflicht für Abwässer nicht (mehr) besteht.³¹² Die Vorschriften zur Abwasserbeseitigung bieten bereits auf einfachgesetzlicher Ebene Spielräume für die Schaffung von dezentralen Systemen, mittels derer die Kommunen finanziell entlastet werden könnten. In den in § 55 Abs. 1 bis 3 WHG dargelegten Grundsätzen wird das Gebot der schadlosen (d.h. ohne Beeinträchtigung der Allgemeinheit) Abwasserbeseitigung ergänzt um den Hinweis, dass diese auch mittels dezentraler Anlagen erfolgen kann (§ 55 Abs. 1, 2. HS WHG). Ortsteil- und Kleinkläranlagen können eine kostengünstigere Lösung darstellen als die Unterhaltung vollständiger Kanalnetze.³¹³ Nach dem aktuellen, in der Rechtsprechung gespiegelten Verständnis³¹⁴ ist eine solche Flexibilisierung jedoch nur unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen handhabbar. So wird die Abwasserentsorgung bisher als eine zwingende (sogenannte „pflichtige“) Aufgabe in der kommunalen Selbstverwaltung angesehen,³¹⁵ was eine private Dezentralisierung erschwert. Jedenfalls muss eine Kleinkläranlage den wasserrechtlichen Anforderungen an Umweltverträglichkeit und gesundheitliche Sicherheit erfüllen - dann allerdings kann eine dezentrale Entsorgung auch dauerhaft etabliert werden.³¹⁶ (vgl. zum Ganzen ausführlich Kap. 6.6.5.4).

Hochwasserschutz

Ziel des Hochwasserschutzes ist vor allem die Vermeidung von Risiken für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe, wirtschaftliche Tätigkeiten und erhebliche Sachwerte (vgl. § 73 WHG). Ein wichtiger Bestandteil des Hochwasserschutzes sind daher planerische Instrumente, mit denen bereits im Vorfeld die Besiedelung gefährdeter Gebiete gesteuert werden kann.

Der Hochwasserschutz des WHG hat sich in den letzten Jahren unter dem Eindruck von Hochwasserereignissen wie dem Elbehochwasser 2002 stark entwickelt.³¹⁷ Zuletzt hat die Hochwasserrichtlinie EG 2007/60/EG³¹⁸ im Jahr 2009 zu einer Ergänzung der Hochwasserschutzvorschriften geführt. Inhaltlich wurde mit ihrer Implementation in Bundesvorschriften ein einheitliches Risikomanagement durch Hochwasserrisikobewertung und die damit verbundene Schaffung von Gefahrenkarten angestrebt.³¹⁹ Der Katalog des WHG umfasst nun die Definition von Überschwemmungsgebieten (§§ 72, 76, 77 WHG) und Anforderungen an die Risikoprognose (§§ 73-75 WHG).

Aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Gesetzgebungstechniken in den Vorschriften, die direkt der Richtlinienumsetzung dienen (§§ 72-75, 79 Abs. 1, 80 WHG) neben den gewachsenen nationalen

³¹¹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 56 Rn. 22 ff., 26.

³¹² Czychowski/Reinhardt, WHG, § 56 Rn. 18.

³¹³ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 55 Rn. 10 ff.

³¹⁴ Vgl. VG Arnsberg, Urteil v. 22.06.2010, 8 K 201/09, ablehnend, insb. unter Berufung auf die KomAbwV.

³¹⁵ Burgi, Kommunalrecht, § 8 Rn. 14.

³¹⁶ OVG Lüneburg, ZfW 2002, 251 -254, Rn. 25.

³¹⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 72 Rn. 4.

³¹⁸ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken.

³¹⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 72 Rn. 7.

Vorschriften (§§ 76-78, 79 Abs. 2, 81 WHG)³²⁰ einerseits sowie der Einführung neuer prozeduraler Instrumente (§§ 73-75 WHG, Hochwassergefahrenkarten, Hochwasserrisikokarten und Hochwasserrisikomanagementplänen) andererseits ist der Abschnitt nun einer eher komplizierten Regelungssystematik unterworfen.³²¹

Als Instrument mit Ansatzpunkten für die Steuerung von Siedlungsrückzügen ist § 78 WHG hervorzuheben. Die Regelung des § 78 WHG formuliert konkrete Verbote für Bautätigkeiten in den in § 76 WHG definierten, per Rechtsverordnung festgesetzten Überschwemmungsgebieten und unterbindet damit zusätzliche Bauten. Dies unterstützt zwar nicht etwaige Bestrebungen für einen Rückbau von Gebäuden in den hochwassergefährdeten Gebieten, kann jedoch die Erhaltung des baulichen status quo bewirken. Darüber hinausgehend sollen weitere allgemeine Ge- und Verbote, wie z. B. das Verbot, in den ausgewiesenen Gebieten wassergefährdende Stoffe (§ 74 Abs. 1 Nr. 4) abzulagern, zur etwaigen Schadensbegrenzung dienen. Eine gefestigte Rechtsprechung zu § 78 WHG existiert derzeit noch nicht.³²²

Zu nennen ist zudem die wasserrechtliche Generalklausel des § 100 Abs. 1 S. 2 WHG, wonach die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen anordnen, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen oder die Erfüllung von wasserrechtlichen Verpflichtungen sicherzustellen. Diese Generalklausel kann insbesondere auch für Rückbauverfügungen genutzt werden, sofern keine Legalisierung durch das Baurecht vorliegt. So lag es beispielsweise bei einem Stabgitterzaun in Gewässernähe, der ohne die erforderliche wasserrechtliche Genehmigung errichtet wurde. Das VG Düsseldorf³²³ sah in § 100 WHG eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für eine Rückbauverfügung. § 100 WHG dürfte hingegen als Rückbauverfügung ausscheiden, wenn die bauliche Anlage im Einklang mit dem Baurecht errichtet wurde, da diesem insoweit eine Legalisierungswirkung zukommt.

Zusammenfassende Einschätzung

Die wasserrechtlichen Regelungen enthalten bereits Ansatzpunkte, die im Fall von notwendigen Maßnahmen zur Steuerung und Beeinflussung von Siedlungsrückzügen weiter entwickelt werden können. So beinhalten die bestehenden wasserrechtlichen Regelungen zu Überschwemmungsgebieten und zum Hochwasserschutz bereits konkrete Regelungselemente, die bei einem notwendig werdenden Umgang mit Siedlungsrückzügen zur Anwendung kommen können.

Eine weitere Bedeutung des wasserrechtlichen Regelungssystems für mögliche Siedlungsrückzüge ergibt sich aus der Pflicht zur Daseinsvorsorge. Die Frage, inwieweit die öffentliche Hand auch angesichts der beschriebenen Herausforderungen durch demografisch bedingte Bevölkerungsrückgänge und vor dem Hintergrund der verfassungs- und kommunalrechtlichen Voraussetzungen einer umfassenden Pflicht zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung unterliegt, oder ob kleinteiligere Lösungen denkbar sind, wird im Rahmen der weiteren Bearbeitung noch genauer beleuchtet (siehe hierzu Kap.6.6).

³²⁰ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 72 Rn. 10.

³²¹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 72 Rn. 10.

³²² Czychowski/Reinhardt, WHG, § 72 Rn. 3.

³²³ VG Düsseldorf, Urt. v. 25. Mai 2012, AZ: 17 K 3878/11.

5.6.3 Kreislaufwirtschaftsrecht

Vorüberlegungen

Die hochentwickelte Industriegesellschaft steht vor der Herausforderung, mit Stoffen umzugehen, die ihre Verwendungsmöglichkeit eingebüßt haben³²⁴ und ohne weitere Gefährdung von Rechtsgütern zu entsorgen sind. Haben jedoch Bevölkerungszuwachs und Industrialisierung für eine Verschärfung der Abfallproblematik gesorgt, so wäre im Umkehrschluss daran zu denken, dass etwaige Siedlungsrückzüge für eine Entspannung im Bereich der Abfallbewirtschaftung (Vermeidung, Entsorgung und Beseitigung von Abfällen, vgl. § 2 Abs. 1 KrWG) sorgen könnten. Die Rechnung „weniger Personen gleich weniger Abfallproduzenten gleich weniger Abfall“ führt jedoch nicht zum Ziel. Weitere Faktoren wie Abfallarten und Abfallzusammensetzung (insbesondere Siedlungsabfälle), bereits bestehende Entsorgungsinfrastruktur und der gesetzlich festgelegte Anlagen- und Benutzungszwang spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung. Zur Entsorgungsinfrastruktur zählen mechanische Abfallbehandlungsanlagen (Aufbereitungs- und Sortieranlagen), mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen, Hausmüllverbrennungsanlagen, Kraft- und Zementwerke (zur energetischen Verwertung von Siedlungsabfällen) sowie Deponien.

Das im Kreislaufwirtschaftsrecht angelegte Instrument der vorsorgenden Planung (Abfallwirtschaftsplanung) ist bei der Prüfung ebenfalls zu berücksichtigen.

Zentrale Normen des Kreislaufwirtschaftsrechts

Mit der europäischen Abfallrahmenrichtlinie von 2008³²⁵ wurde zentral die neue fünfstufige Prioritätenfolge der Abfallbehandlung auf EU-Ebene („Abfallhierarchie“) festgelegt: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige (z. B. energetische) Verwendung sowie Beseitigung. Neben der Abfallrahmenrichtlinie als umfassende, alle Stufen der Abfallbewirtschaftung umfassende Regelung ist außerdem die Deponierichtlinie³²⁶ mit speziellen Vorgaben an die EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beseitigung (Deponierung) von Abfällen zu nennen.

Die Abfallrahmenrichtlinie wurde 2012 mit dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)³²⁷ in Deutschland umgesetzt. Dieses Gesetz stellt gleichzeitig die zentrale gesetzliche Regelung des Kreislaufwirtschaftsrechts dar und ist insofern der wichtigste Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Bestandsaufnahme.

³²⁴ Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 15 Rn. 1 (dort beispielhaft aufgeführt Abraum, Klärschlämme, Filterstaub oder Elektronikschrott).

³²⁵ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABL. L 312 vom 22.11.2008, S. 3 - 30.

³²⁶ Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.04.1999 über Abfalldeponien, ABL. L 182 vom 16.07.1999, S. 1-19.

³²⁷ Kreislaufwirtschaftsgesetz v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 08.04.2013 (BGBl. I S. 734).

Aufgrund verschiedener Ermächtigungsgrundlagen ist das KrWG Ausgangspunkt für weitere spezielle untergesetzliche Regelungen (unter anderem die Verpackungsverordnung³²⁸, die Versatzverordnung³²⁹ und die Nachweisverordnung³³⁰)³³¹. Das KrWG ersetzte das bis dahin geltende Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)³³², das den Wandel von einem Abfallrecht als „Entsorgungs-Ordnungsrecht“ hin zum Kreislaufwirtschaftsrecht eingeleitet hat.³³³

Die Vorgaben der Deponierichtlinie wurden auf nationaler Ebene durch die Verordnung über Deponien und Langzeitlager (DepV)³³⁴ umgesetzt.

Die in allen Bundesländern erlassenen Landesabfallgesetze dienen in Ergänzung zur Bundesregelung schwerpunktmäßig der Festlegung von Vollzugsvorschriften (z. B. die Bestimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG)³³⁵ sowie der behördlichen Zuständigkeiten. Im Übrigen sind in den Landesabfallgesetzen Detailfragen adressiert, deren Regelung der Bundesgesetzgeber offen gelassen hat.³³⁶ Hinsichtlich des Regelungsgehalts bleiben die Landesabfallgesetze jedoch hinter dem Regelungsgehalt der oben erwähnten Landeswassergesetze zurück. Ein wesentlicher Grund dafür ist in den nach Art. 72 Abs. 3 GG bestehenden Abweichungsrechten der Länder im Bereich des Wasserhaushaltsrechts zu sehen.

Zielsetzungen und Instrumente des KrWG

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz dient gemäß § 1 KrWG der Förderung der Kreislaufwirtschaft zum Zweck der Ressourcenschonung und der Sicherstellung des Schutzes von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen. Der Schutz von Mensch und Umwelt dürfte dabei von größerer Relevanz bei der Betrachtung der Anforderungen an den Umgang mit möglichen Siedlungsrückzügen sein. Ausgehend von dieser Zielsetzung werden im Folgenden in Betracht kommende Instrumente und Regelungen untersucht.

Basis der Entsorgungsregelungen ist das in § 7 KrWG festgelegte Verursacherprinzip, nach dem grundsätzlich Abfallerzeuger und -besitzer für die Verwertung und Beseitigung ihrer Abfälle verantwortlich sind.³³⁷

³²⁸ Verpackungsverordnung v. 21.08.1998 (BGBl. I S. 2379), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 19 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

³²⁹ Versatzverordnung v. 24.07.2002 (BGBl. I S. 2833), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 25 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

³³⁰ Nachweisverordnung v. 20.10.2006 (BGBl. I S. 2298), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 27 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

³³¹ Siehe BVerfGE 78, 179 (198) sowie Kloepfer, Umweltrecht, § 20 Rn. 27, zur Fortgeltung von Rechtsverordnungen, die aufgrund früherer Gesetze erlassen wurden.

³³² Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW-/AbfG), aufgehoben durch Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

³³³ Schmidt/Kahl, Umweltrecht, § 5 Rn. 5.

³³⁴ Deponieverordnung v. 27.04.2009 (BGBl. I S. 900), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 28 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

³³⁵ Siehe z. B. § 2 des Brandenburgischen Abfall- und Bodenschutzgesetzes (BbgAbfBodG).

³³⁶ Franßen in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, III 14 Rn. 47.

³³⁷ Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, S. 521 (525).

Insbesondere im Bereich privater Siedlungsabfälle wird das Verursacherprinzip jedoch vom Prinzip der Daseinsvorsorge durchbrochen und die Entsorgung an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger delegiert.³³⁸ Dabei korrespondiert die kommunale Entsorgungspflicht aus § 17 Abs. 1 KrWG mit der Überlassungspflicht privater Haushaltungen. Weitere Instrumente, die im Kontext von Siedlungsrückzügen relevant werden könnten, sind im Bereich des Anlagenbenutzungszwangs sowie der Abfallwirtschaftsplanung verortet.

Abfallbeseitigung als Daseinsvorsorge: Übernahme- und Überlassungspflichten

Die Regelung des § 17 KrWG stellt eine Ausnahme vom Verursacherprinzip des § 7 KrWG dar.³³⁹ Entgegen seiner primären Entsorgungspflicht wird der (private) Abfallerzeuger zur Überlassung bestimmter Abfälle an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE) verpflichtet und dieser im Gegenzug zu ihrer Abnahme bestimmt.³⁴⁰ Die spiegelbildlichen Vorschriften sollen so im Dienst einer Daseinsvorsorge-orientierten Abfallentsorgung den ÖRE eine gewisse Planungssicherheit gewähren.³⁴¹ In § 20 KrWG sind die Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf kommunaler Ebene geregelt, die eine (flexible) Ausführung in öffentlich-rechtlicher Form oder in Form von Public Private Partnerships (vgl. § 17 Abs. 3 KrWG) zulassen.

Im Gefolge des demografischen Wandels führt das allerdings zu ähnlichen Problemlagen wie im Bereich der Wasserversorgung. Denn während die Verwertungskapazitäten der Entsorgungsanlagen bis 2008 noch gestiegen sind und bis 2022 prognostisch konstant bleiben werden,³⁴² schrumpft mit dem Bevölkerungsrückgang auch das ohnehin rückläufige Aufkommen an Siedlungsabfällen.³⁴³ Damit werden im Entsorgungsbereich anlagentechnische Überkapazitäten entstehen, die schon heute einem Phänomen wie dem des „Abfalltourismus“ (verstanden als Abfallimport aus anderen Regionen) Vorschub leisten. Auch mit steigenden Kosten für die Entsorgung ist zu rechnen, wenn sich bei weniger Abfallaufkommen wegen reduzierter Bevölkerung die Einzugsgebiete der bestehenden Entsorgungsanlagen vergrößern würden bei gleichzeitiger Verlängerung der Transportwege.

Zu prüfen sind die bestehenden Ausnahmeregelungen des KrWG von der Überlassungspflicht. Fraglich ist, ob hier die Ausnahmeregelungen der §§ 17 Abs. 1 und 2 und 20 Abs. 2 KrWG Ansatzpunkte dafür bieten, zur Adressierung potenzieller Siedlungsrückzüge Regelungen zu schaffen, den Abfall dezentral und unter Nichtberücksichtigung der Überlassungspflichten an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von den (verbliebenen) Privathaushalten selbst entsorgen zu lassen. In der folgenden Betrachtung wird deutlich, dass hierfür nur ein geringer Spielraum besteht.

- Die Ausnahme des § 17 Abs. 1 S. 1 HS 2 KrWG regelt eine Ausnahme von der Überlassungspflicht, sofern auf dem eigenen Grundstück eine Eigenverwertung der Abfälle in kleinem Maßstab stattfinden kann (Kompostierung oder die Verfütterung von Bioabfällen an Kleintiere³⁴⁴). Eine umfassende dezentrale Lösung kann mit dieser Beschränkung auf eine kleinteilige Entsorgung nicht erreicht werden.

³³⁸ Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, S. 521 (525).

³³⁹ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, § 17 Rn. 2.

³⁴⁰ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, § 17 Rn. 2.

³⁴¹ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, § 17 Rn. 4.

³⁴² Hauser, Logistik der Abfallwirtschaft - Veränderungen durch demografischen Wandel? S. 16.

³⁴³ Hauser, Logistik der Abfallwirtschaft - Veränderungen durch demografischen Wandel? S. 16.

³⁴⁴ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG § 17, Rn. 19, 20.

- Die in § 17 Abs. 2 KrWG geregelten Ausnahmen haben ebenfalls eine andere Stoßrichtung als die Ermöglichung einer (kompletten) haushaltsnahen Eigenentsorgung. Sie tragen vielmehr dem Umstand Rechnung, dass die Abfallverwertung ein Wirtschaftsfaktor ist und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft möglichst hohe Verwertungsquoten erzielt werden sollten. Denn sowohl das Recycling von Abfällen wie z. B. Altpapier und Kunststoff, als auch die thermische Verwertung (Abfallverbrennung zur Wärmeenergieerzeugung) tragen zu finanziellen Einnahmen bei. Aus diesem Grund ermöglicht § 17 Abs. 2 KrWG Ausnahmen bei bestehenden Rücknahme- oder Rückgabepflichten (insbesondere Wertstofftonne, § 17 Abs. 2 Nr. 1 KrWG), bei freiwilliger Rücknahme im Rahmen der Produktverantwortung (§ 17 Abs. 2 Nr. 2 KrWG), sowie bei gemeinnütziger (§ 17 Abs. 2 Nr. 3 KrWG) oder gewerblicher Sammlung (§ 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG). Die Ausnahme ist demzufolge auf die Verwertung gerichtet und folgerichtige Konsequenz aus dem in § 7 Abs. 2 S. 2 KrWG festgelegten Grundsatz des Vorrangs der Verwertung vor der Beseitigung.
- In dieser Weise ist auch die Möglichkeit zum Ausschluss von Abfällen aus der öffentlichen Übernahmepflicht in § 20 Abs. 2 KrWG zu bewerten. Auch hier ist das Ziel, eine effektive Verwertung zu ermöglichen einschließlich Private zu eigenen Verwertungsmaßnahmen anzuregen,³⁴⁵ nicht dagegen die Ermöglichung anderer Beseitigungswege als die der Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Wichtig festzuhalten ist bei dieser Lesart auch, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen des § 20 Abs. 2 KrWG keine Möglichkeit der Annahmeverweigerung hat, etwa im Fall räumlich ungünstig gelegener Grundstücke und damit möglicherweise verbundenem niedrigerem Abfallaufkommen.

Die Ausnahmeregelungen der Übernahme- und Überlassungspflichten für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gem. §§ 17 und 20 KrWG bieten demnach in ihrer derzeitigen Regelungssystematik nur geringe Ansatzpunkte für eine flexible Handhabung der Abfallentsorgung in potenziellen Rückzugsgebieten. Diese Überlegung beruht darauf, dass die (nicht fachgerechte) Entsorgung von Siedlungsabfällen typischerweise Gemeinwohlbelange berührt.

Anlagenzwang

In diesem Zusammenhang sind auch die Bestimmungen des KrWG zum Anlagenbenutzungszwang im Rahmen der Abfallbeseitigung zu sehen. Die Regelung des § 28 Abs. 1 KrWG begründet einen prinzipiellen Anlagenbenutzungszwang, der nur unter engen gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen Ausnahmen zulässt. Das entspricht dem sicherheits- und ordnungsrechtlichen Auftrag, die von Abfällen möglicherweise ausgehenden (Gesundheits-) Gefahren zu minimieren und die Abfallbeseitigung damit gemeinwohlverträglich zu gestalten.³⁴⁶

Eine solche Ausnahmeregelung ergibt sich zunächst aus § 28 Abs. 2 KrWG. Ist demnach die Beeinträchtigung der Gemeinwohlverträglichkeit nicht anzunehmen, kann die zuständige Behörde im Einzelfall über die Beseitigung außerhalb von zugelassenen Anlagen entscheiden. Eine solche Regelung könnte im Fall von Siedlungsrückzügen ein Baustein für eine höhere Flexibilität bedeuten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass § 28 Abs. 2 KrWG eine absolute Einzelfallregelung darstellt und darüber hinaus antragsgebunden ist.³⁴⁷ Der Hauptanwendungsbereich der Ausnahmevorschrift betrifft vielmehr eine kleinteilige Abfallbeseitigung (z.B. Beseitigung von Bodenaushub

³⁴⁵ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG § 17, Rn. 11.

³⁴⁶ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG § 28, Rn. 1.

³⁴⁷ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG § 28 Rn. 37.

oder pflanzlichen Abfällen im Garten oder auf freiem Feld³⁴⁸). Vom Regelfall des § 28 Abs. 1 S. 1 KrWG darf außerdem allein bei gewichtigen Besonderheiten abgewichen werden. Soll eine Ausnahme im individuellen Interesse eines Entsorgungspflichtigen erfolgen, muss dieses sich also deutlich vom Regelfall abheben.³⁴⁹ Die Ausnahmeregelung unterliegt seitens der Behörden demnach einem sehr engen Anwendungsbereich³⁵⁰ und lässt keine Flexibilisierung zu, die zu Gunsten einer umfassenderen Abfallbeseitigung außerhalb von Beseitigungsanlagen in Rückzugsgebieten angenommen werden könnte.

Die in § 28 Abs. 3 KrWG niedergelegte Ausnahmeregelung wiederum ermöglicht die Zulassung der Beseitigung von Abfällen außerhalb von Anlagen durch Rechtsverordnungen der Länder, „... soweit hierfür ein Bedürfnis besteht und eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist ...“. Die Länder haben von dieser Regelungsmöglichkeit frühzeitig Gebrauch gemacht.³⁵¹ Allerdings sind der Abfallbeseitigung außerhalb von zugelassenen Beseitigungsanlagen in den Landesverordnungen sehr enge Grenzen gesteckt. Der Anwendungsbereich erstreckt sich nur auf Abfälle bestimmter Herkunft sowie bestimmte Mengen dieser Abfälle und auf bestimmte Arten der Beseitigung.³⁵² Auch hierbei gilt ein eher kleinteiliger Maßstab. Die einschlägigen Landesverordnungen³⁵³ beziehen sich demnach im Wesentlichen auf die Beseitigung von Garten- und landwirtschaftlichen Pflanzenabfällen. Danach dürfen pflanzliche Abfälle, die auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Grundstücken anfallen, im Rahmen der Nutzung dieser Grundstücke dort an Ort und Stelle durch Verbrennen oder Verrotten (insbesondere durch Liegenlassen, Untergraben, Unterpflügen und Kompostieren) beseitigt werden. Auch diese Regelungssystematik zeigt, dass Ausnahmen vom Anlagenzwang vom Gesetzgeber nur für sehr wenige und überdies überschaubare Fälle gewollt sind. Die Annahme einer flexiblen Entsorgungsstruktur, bei der die Verantwortung für das Aufkommen an Siedlungsabfällen in den von Siedlungsrückzügen geprägten Gebieten vollständig oder teilweise auf die Abfallproduzenten vor Ort übertragen würde, lässt sich mit dieser Ausnahmeregelung nicht begründen.

Anlagenmitbenutzung

Im Rahmen der in § 29 KrWG geregelten Durchführung der Abfallbeseitigung ergibt sich aus § 29 Abs. 1 KrWG eine Rechtsgrundlage für die zuständige Behörde, den Betreiber einer Abfallbeseitigungsanlage zur (entgeltlichen) Gestattung der Mitbenutzung zu Gunsten von Beseitigungspflichtigen nach § 15 KrWG oder zu Gunsten von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu verpflichten. Die Regelung des § 29 KrWG ist eine Konkretisierung des Kooperationsprinzips und schafft zu Gunsten einer effizienten, umweltverträglichen und wirtschaftlichen Abfallbeseitigung weit reichende Zwangsrechte.

³⁴⁸ Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG § 28 Rn. 39.

³⁴⁹ OVG Münster, Beschluss vom 18.1.2005, Az. 20 A 1456/04.

³⁵⁰ Vgl. als behördliche Entscheidungshilfe z. B. das „Merkblatt zur Beseitigung pflanzlicher Abfälle außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen“ des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz in NRW, Stand Oktober 2012.

³⁵¹ Die ersten Verordnungen dieser Art beruhen bereits auf dem Abfallbeseitigungsgesetz v. 07.06.1972 (BGBl. I, S. 873) und gelten seitdem fort (so z. B. die Verordnung von BaWü).

³⁵² Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG § 28 Rn. 43.

³⁵³ Vgl. für Niedersachsen: Verordnung über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen durch Verbrennen außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen (BrennVO) vom 02.02.2004 (Nds. GVBl. Nr. 1/2004 S. 2), geändert durch VO v. 24.02.2009 (Nds. GVBl. Nr. 3/2009 S. 34); für BaWü: Verordnung der Landesregierung über die Beseitigung pflanzlicher Abfälle außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen vom 30.04.1974 (GBl. S. 187), zuletzt geändert am 12.02.1996 (GBl. S. 116).

Voraussetzung ist gem. § 29 Abs. 1 KrWG, dass die Beseitigungspflichtigen den Abfall anders „nicht zweckmäßig oder nur mit erheblichen Mehrkosten beseitigen können und die Mitbenutzung für den Anlagenbetreiber zumutbar ist.“ Diese Handlungsmöglichkeit der Behörde könnte im Fall einer wirtschaftlichen Ausnahmesituation, die sich unter Umständen wegen möglicher Überkapazitäten auch beim Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen in solchen von Siedlungsrückzügen betroffenen Gebieten stellen können, eine Variante für eine etwaige Übergangslösung sein.

Ein mögliches Szenario wäre die Stilllegung einer Beseitigungsanlage in einem Rückzugsgebiet bei gleichzeitiger Mitbenutzung einer räumlich günstig gelegenen und wirtschaftlich arbeitenden Anlage.

Die Abfallwirtschaftsplanung wurde im Abschnitt Fachplanung (siehe Abschnitt 5.5.5) dargestellt.

Zusammenfassende Einschätzung

Das Kreislaufwirtschaftsrecht erlangt ebenso wie das Wasserrecht zunächst Bedeutung im Bereich der Daseinsvorsorge. Jedoch sind die Probleme möglicher Siedlungsrückzüge im Bereich der Abfallentsorgung anders gelagert als im Bereich des Wasserrechts. Die Abwasserbehandlung und -beseitigung, die unter Umständen auch umwelt- und gemeinwohlverträglich durch Kleinkläranlagen gewährleistet werden kann, ist nicht mit der komplexeren Abfallbewirtschaftung vergleichbar, die aufgrund der vielfältigen Zusammensetzung der Abfallfraktionen von Einzelhaushalten nicht gefahrlos geleistet werden kann. In dieser Konsequenz ist die Frage des Anlagenzwangs im Kreislaufwirtschaftsrecht deutlich strenger ausgerichtet als dies im Wasserrecht der Fall ist. Die Frage nach der Abschaffung zentraler und Einrichtung dezentraler Entsorgungssysteme bzw. nach einer Flexibilisierung von Entsorgungsstrukturen stellt sich daher nicht. Die Ausnahmeregelungen sind auf enge Anwendungsbereiche begrenzt, haben zudem den Verwertungsvorrang im Blick und kommen für eine Flexibilisierung der Abfallbeseitigung nicht zum Zuge. Hier stellt sich die Frage nach einer sinnvollen und verfassungsgemäßen Ergänzung der bestehenden Regelungen orientiert an einer umweltverträglichen Begleitung von Rückzugsentwicklungen.

Folgerichtig ist auch die räumliche Verteilung der bestehenden Entsorgungssysteme in der Abfallwirtschaft bereits anders aufgebaut als die leitungsgebundene Wasserinfrastruktur: Die anlagenbezogenen Einzugs- und landkreisbezogenen Entsorgungsgebiete³⁵⁴ sind in dünn besiedelten Gebieten bereits jetzt weiträumiger angelegt.

Eine erhebliche Bedeutung wird der Abfallwirtschaftsplanung (siehe Abschnitt 5.5.5) zukommen. Bereits jetzt sind Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und zum Abfallaufkommen als Bestandteil der Abfallwirtschaftspläne vom Gesetzgeber vorgesehen. Bei fortschreitenden Erkenntnissen zum demografischen Wandel und zur Siedlungsentwicklung wird dieses Instrument eine Schlüsselstellung einnehmen.

³⁵⁴ Londong et al., Kurzexpertise: Auswirkungen des demografischen Wandels auf die technische Infrastruktur von Abfallentsorgung, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in ländlichen Regionen in den neuen Bundesländern, S. 1.

5.6.4 Immissionsschutzrecht

Vorüberlegungen

Die zentralen Regelungsbereiche des Immissionsschutzrechts sind die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung.³⁵⁵ Das Immissionsschutzrecht umfasst sowohl Aspekte des Gesundheits- als auch des (lokalen und globalen) Klimaschutzes. Es betrifft vor allem Errichtung und Betrieb potentiell emittierender stationärer Anlagen, aber auch die emissionsreduzierte Gestaltung des Verkehrs.³⁵⁶

Ein wesentlicher Ansatz des Immissionsschutzrechts und seiner zentralen Bestimmungen ist das Prinzip der Genehmigungspflicht für besonders umweltbelastende (insbesondere luftverunreinigende) Anlagen. Die Vorschriften über die Errichtung und den Betrieb von Anlagen bilden damit einen wesentlichen Kern des Immissionsschutzrechts. Darüber hinaus bildet das Immissionsschutzrecht aber auch den Rahmen für einen produkt-, verkehrs- und gebietsbezogenen Immissionsschutz. Aufgrund dieser verschiedenen Regelungsansätze wird das Immissionsschutzrecht auch als ein umfassendes „Planungs- und Wirtschaftslenkungsrecht“³⁵⁷ verstanden.

Das Konfliktpotenzial von (genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen) Anlagen ergibt sich aus ihren Wechselwirkungen zur menschlichen und natürlichen Umwelt. Aufgrund der fortgeschrittenen Industrialisierung und der damit zusammenhängenden Ballung von Wirtschaftsräumen (einschließlich Wohnsiedlungen) sind Emissionsquellen und Schutzobjekte (Menschen) enger zusammengedrückt und bedürfen des Interessenausgleichs aufgrund hoheitlichen Handelns.

Siedlungsrückzüge stellen nunmehr das entgegengesetzte Phänomen dar und beinhalten in erster Linie vor allem den Rückzug des vom Immissionsschutzrecht adressierten Schutzobjektes (Mensch). In dieser Richtung gedacht, weisen die immissionsschutzrechtlichen Regelungen zunächst keine primär relevanten Ansatzpunkte zur Problematik der Siedlungsrückzüge auf, sofern die Anlagen in ihrem Bestand von diesen Entwicklungen nicht berührt werden. Etwas anderes könnte gelten, sofern die immissionsschutzrechtlich zu beurteilenden Anlagen oder Infrastrukturen einen Bezug zu umliegenden, vom Rückzug betroffenen Siedlungen haben (z. B. Heizkraftwerke, die Fernwärme an Wohnsiedlungen liefern bzw. Abwärme, Prozessdampf oder Druckluft für umliegende Gewerbebetriebe zur Verfügung stellen) und damit mittelbar oder unmittelbar von den Auswirkungen der Siedlungsrückzüge betroffen sind. Ein weiterer Bezugspunkt des Immissionsschutzrechts könnte sich daraus ergeben, dass Industrieanlagen möglicherweise aufgegeben werden und zurückgebaut werden müssen.

Es stellt sich die Frage, inwieweit über die immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht und Anforderungen (insbesondere konkretisiert in den Grundpflichten) auch Einfluss auf potenzielle Siedlungsrückzüge genommen werden kann. Von Bedeutung sind hier die Möglichkeiten des Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)³⁵⁸, auf nachträglich (nach Genehmigungserteilung) etwa durch Rückzugsentwicklungen eintretende Umstände reagieren zu können.

³⁵⁵ Schmidt/Kahl, Umweltrecht, § 3 Rn. 1; vgl. auch die Formulierung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“).

³⁵⁶ Schmidt/Kahl, Umweltrecht, § 3 Rn. 2.

³⁵⁷ So Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 8.

³⁵⁸ Bundes-Immissionsschutzgesetz v. 26.09.2002 (BGBl. I S.3830), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 27.06.2012 (BGBl. I S. 1421).

Zentrale Normen des Immissionsschutzrechts

Auf Bundesebene bildet das BImSchG mit den bereits erwähnten Genehmigungsanforderungen die wichtigste Regelung. Flankiert wird das BImSchG durch das untergesetzliche Regelwerk, das die Vorgaben des Gesetzes für Teilbereiche konkretisiert.

Das BImSchG trifft in Teilbereichen keine erschöpfenden Regelungen (insbesondere zum Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm) und lässt damit Spielraum für landesgesetzliche Regelungen.³⁵⁹

Zielsetzungen und Instrumente des BImSchG

Ziel des BImSchG ist gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes der „Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, des Bodens, des Wassers, der Atmosphäre sowie von Kultur- und sonstigen Sachgütern vor schädlichen Umwelteinwirkungen“. Zudem soll dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorgebeugt werden. Der Geltungsbereich des Gesetzes erstreckt sich gem. § 2 BImSchG auf die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, den Umgang mit potentiell schädlichen Stoffen und emittierenden Kraftfahrzeugen sowie emissionserzeugender Infrastruktur (z. B. Schienenfahrzeuge).

Ausgehend von dieser Zielstellung werden im Folgenden Ansatzpunkte untersucht, die sich im Rahmen der Anforderungen an den Betrieb von (genehmigungs- und nicht genehmigungsbedürftigen) Anlagen zur Beeinflussung und Steuerung von Siedlungsrückzügen ergeben könnten.

Eines der wesentlichen Instrumente des BImSchG ist die Genehmigungspflicht für diejenigen im Anhang der 4. BImSchV genannten Anlagen. Die Genehmigungsanforderungen werden in § 6 Abs. 1 BImSchG unter Berücksichtigung der Grundpflichten gem. § 5 Abs. 1 und 3 BImSchG konkretisiert.

Die Grundpflichten umfassen den Schutzgrundsatz (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG), die Pflicht zur Vorsorge (Vorsorgegrundsatz, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG), die Pflicht zur Vermeidung von Abfällen (Abfallvermeidungsgrundsatz, § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG), die Pflicht zur sparsamen Energieverwendung (Energienutzungsgrundsatz, § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG) sowie die Pflicht zur Nachsorge (Nachsorgegrundsatz, §§ 5 Abs. 3 und Abs. 4 BImSchG). Für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gelten die Grundpflichten des § 22 Abs. 1 S. 1 BImSchG. Im Rahmen der möglichen Stilllegung einer Anlage (im Zusammenhang mit den Auswirkungen eines Siedlungsrückzuges) könnte aus dem Pflichtenkanon insbesondere dem Nachsorgegrundsatz eine besondere Bedeutung zukommen.

Zwei Szenarien sollen im Hinblick auf eine mögliche Anwendung des Immissionsschutzrechts in Bezug auf den Umgang mit Siedlungsrückzügen betrachtet werden.

Vorauszusetzen ist bei beiden Szenarien zunächst der Bezug einer immissionsschutzrechtlich relevanten Anlage zur (schrumpfenden) Wohnbesiedlung; mit anderen Worten, der Siedlungsrückzug muss Auswirkungen auf den Betrieb der Anlage haben. Hier soll das bereits genannte Beispiel eines Heizkraftwerks dienen, das Wärme und sowie verschiedene Nebenprodukte des Produktionsprozesses (Prozessdampf, Druckluft, Abwärme) für umliegende Siedlungen und Gewerbe bereitstellt und von einem Siedlungsrückzug in diesem Einzugsgebiet in wirtschaftlicher Hinsicht betroffen wäre. Keine unmittelbare Auswirkung hat ein Siedlungsrückzug beispielsweise auf ein

³⁵⁹ Nicht alle Bundesländer haben Landes-Immissionsschutzgesetze erlassen (z. B. Niedersachsen); beispielhaft erwähnt seien Rheinland Pfalz und NRW: Landes-Immissionsschutzgesetz Rheinland-Pfalz (LImSchG) v. 20.12.2000 (GVBl. 2000, S. 578); Gesetz zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und ähnlichen Umwelteinwirkungen (Landes-Immissionsschutzgesetz - LImSchG - NRW) v. 18.03.1975 (GV. NW. 1975, S. 232), zuletzt geändert durch Gesetz v. 05.07.2011 (GV. NRW. S. 358), in Kraft getreten am 01.08.2011.

in unmittelbarer Siedlungsnähe befindliches, vorwiegend Strom produzierendes Großkraftwerk, da der Strom ins landesweite Übertragungsnetz eingespeist wird. Anders sähe es wiederum bei dezentralen Kraftwerken kleineren Maßstabes aus, die der Energiebereitstellung in räumlicher Nähe dienen.

- Szenario 1 wären mögliche Auswirkungen eines Siedlungsrückzuges auf eine Anlage, deren Weiterbetrieb aber unter nachträglich veränderten Bedingungen wirtschaftlich trotzdem möglich wäre.
- Ein weiteres Szenario 2 ist anzunehmen, wenn etwaige Auswirkungen eines Siedlungsrückzuges auf bestimmte Anlagen den Betreiber veranlassen, den Weiterbetrieb einzustellen und eine grundsätzliche behördliche Entscheidung zur Nachsorge notwendig machen.

Im Fall 1 kommen nachträgliche Maßnahmen der Genehmigungsänderung in Betracht, im Fall 2 stünde auch ein Widerruf der Genehmigung einschließlich einer Beseitigungsanordnung zur Disposition.

Nachträgliche Maßnahmen der Genehmigungsänderung

Die hauptsächlichen Auswirkungen eines Siedlungsrückzuges auf etwaige Anlagen dürften wirtschaftlicher Art sein (beispielweise fehlende Privathaushalte zur Abnahme von erzeugter Nahwärme). Demnach käme in der Regel eine Anpassung der Produktionskapazitäten in Betracht.

Das BImSchG hält für die nachträgliche Veränderung von genehmigungsbedürftigen Anlagen in §§ 15, 16 und 17 BImSchG die jeweiligen Instrumente bereit. Dabei sind zunächst die vom Anlagenbetreiber ausgehenden Veränderungsmaßnahmen (Änderung und wesentliche Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen, §§ 15 und 16 BImSchG) und den von der zuständigen Behörde veranlassenen Maßnahmen (nachträgliche Anordnung, § 17 BImSchG) zu unterscheiden.

Hinsichtlich der vom Anlagenbetreiber ausgehenden Änderung ist zwischen nichtgenehmigungsbedürftiger Änderung einer Anlage nach § 15 Abs. 2 S. 2 BImSchG und genehmigungsbedürftiger Änderung nach § 16 Abs. 1 BImSchG (wesentliche Änderung) zu unterscheiden. Eine Änderung ist dann als wesentlich im Sinne des § 16 Abs. 1 BImSchG anzusehen, wenn durch die Änderung nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können und diese für die Prüfung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erheblich sein können. Im Hinblick auf die möglichen (wirtschaftlichen) Auswirkungen von Siedlungsrückzügen auf bestehende Anlagen ist eine Prognose schwierig, inwieweit ein Anpassungsbedarf von Anlagen überhaupt in Betracht kommt und welche möglichen nachteiligen Auswirkungen sich daraus wiederum für die Schutzgüter des § 1 BImSchG ergeben können. Festzuhalten ist jedoch die bestehende Möglichkeit, nachträgliche Veränderungen an der Beschaffenheit oder dem Betrieb einer Anlage vorzunehmen. Damit steht ein Instrument zur Verfügung, mit dem ein Anlagenbetreiber selbst auf mögliche Auswirkungen von Siedlungsrückzügen reagieren kann. Die letztliche Entscheidung trifft dann die Behörde.

Die nachträgliche Anordnung gem. § 17 BImSchG dient der Gewährleistung flexibler Entscheidungsmöglichkeiten der Verwaltung auch nach der Genehmigungserteilung. Die Anordnungsbezugnis ist Ausdruck dessen, dass die in § 5 BImSchG geregelten Grundpflichten für den Anlagenbetreiber jederzeit einzuhalten sind, sich aber unter wechselnden Umweltbedingungen und weiter entwickelnden technischen Standards verändern können. Die Grundpflichten sind dynamisch. Der Erlass einer nachträglichen Anordnung steht im Ermessen der Behörde, jedoch soll sie Maßnahmen treffen, wenn sich nach Genehmigungserteilung herausstellt, dass die Allgemeinheit nicht ausreichend vor schädlichen Umwelteinwirkungen geschützt ist. Eine Garantie für den Anlagenbetreiber, die Anlage immer so zu betreiben, wie sie einmal genehmigt wurde, gibt es

nicht.³⁶⁰ Zwar unterfällt auch die einmal errichtete und betriebene Anlage grundsätzlich dem Schutzbereich des Art. 14 GG, unter den Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit ist ein Eingriff bis hin zur Stilllegung aber denkbar.³⁶¹ Gleichwohl ist fraglich, ob dieses Instrument, ausgehend von seiner Zweckrichtung, ausreichend Flexibilität bietet, um auch im Fall von Siedlungsrückzügen adäquate Maßnahmen zu treffen. Denn mittels einer nachträglichen Anordnung gem. § 17 BImSchG soll die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften verfolgt werden. Wirtschaftliche Auswirkungen auf die Anlage werden nicht adressiert. Dem steht auch die Einschränkung des § 17 Abs. 2 BImSchG entgegen. Die nachträgliche Anordnung scheidet deshalb als mögliche (nachträglich steuernde) Maßnahme aus.

Möglicher Widerruf der Genehmigung und Stilllegung einer Anlage

Ein Widerruf der Genehmigung unter den in § 21 BImSchG geregelten Voraussetzungen käme nur in sehr eng begrenzten Fällen eines Siedlungsrückzuges in Betracht. Ob der Fall eines Siedlungsrückzuges als eine Änderung der Sachlage im Sinne der § 21 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG angesehen werden kann, darf bezweifelt werden, da die umliegende Bevölkerungszahl für die Genehmigung einer Anlage keine Entscheidungsgrundlage darstellen wird. Der Auffangtatbestand des § 21 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG wäre auf einen möglichen gravierenden Fall eines Rückzuges gerichtet. Der Widerruf kann mit einer Beseitigungsanordnung der Behörde gemäß § 20 Abs. 2 S. 2 BImSchG verbunden werden.

Stilllegungs- oder Beseitigungsanordnung nach § 20 Abs. 2 BImSchG

Die Beseitigungsverfügung darf, im Gegensatz zur Stilllegung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. BImSchG, bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen grundsätzlich die vollständige Entfernung der Anlage von dem Betriebsgrundstück anordnen.

Die Regelung des § 20 Abs. 2 BImSchG ist seinem Wortlaut nach dann anwendbar, wenn eine genehmigungsbedürftige Anlage ohne die erforderliche Genehmigung errichtet, betrieben oder wesentlich geändert wird. Eine fehlende Genehmigung ist aus verschiedenen Gründen denkbar: in Betracht kommen die Fälle der Befristung (§ 12 Abs. 2 und 3 BImSchG), des Erlöschens (§ 18 BImSchG), des Widerrufs (§ 21 BImSchG) und der Rücknahme (§ 48 VwVfG). Diese Fälle sind hier zunächst im Zeitraum innerhalb der ersten drei Jahre nach Aufgabe des Betriebs der Anlage nicht anzunehmen, die Genehmigung besteht mangels Vorliegens der genannten Gründe weiterhin fort. Erst nach drei Jahren, also mit Eintritt des Fristablaufs gemäß § 18 Abs. 2 BImSchG, entfällt die immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Zu diesem Zeitpunkt soll die zuständige Behörde die Stilllegung oder die Beseitigung der Anlage anordnen, kann also nach beiden Alternativen vorgehen. Die Behörde hat kein Auswahlermessen, sondern muss die Beseitigung anordnen in dem Fall, in dem die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht auf andere Weise ausreichend geschützt werden kann. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann es geboten sein, Teile der Industrieanlage, die für sich genommen keine genehmigungsbedürftige Anlage darstellen, nicht der Beseitigungsverfügung zu unterwerfen. Dies wäre dann möglich, wenn diese Anlagenteile unter einem anderen Rechtsregime, in der Regel dem Baurecht, materiell genehmigungsfähig sind. Die zuständige Behörde kann hier eine teilweise Aufhebung der Beseitigungsverfügung in Erwägung ziehen für den Fall, dass für die betreffenden Anlagenteile eine Baugenehmigung beantragt würde. Der Antrag einer neuen Baugenehmigung ist notwendig, um die formelle Baurechtswidrigkeit zu beenden und einen rechtmäßigen Zustand herzustellen.

³⁶⁰ Jarass, BImSchG, § 6 Rn. 51; Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 189.

³⁶¹ Jarass, BImSchG, § 6 Rn. 51.

Zusammenfassende Einschätzung

Relevant würden die Bestimmungen des Immissionsschutzrechts vor allem dann werden, wenn Siedlungsrückzüge auch Auswirkungen auf die Errichtung und den Betrieb von (genehmigungs- und nicht genehmigungsbedürftigen) Anlagen haben würden. Kann von solchen Auswirkungen nicht ausgegangen werden, dürften dem Immissionsschutzrecht im Kontext der Steuerung von Siedlungsrückzügen kaum weitergehende Funktionen zukommen.

Das Immissionsschutzrecht stellt jedoch Instrumente zur Verfügung, mit denen auch nachträglich noch Veränderungen an der Anlage und beim Genehmigungsumfang herbeigeführt werden können. Der Anlagenbetreiber selbst kann, je nach Genehmigungsbedürftigkeit der Maßnahme, Änderungen an der Anlage anzeigen oder beantragen und damit auf zukünftige Entwicklungen reagieren. Die nachträgliche Anordnung als behördliches Mittel zur nachträglichen Anpassung dient der Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften und kommt für rein wirtschaftliche Betrachtungen wie Umfang und Produktionskapazitäten einer Anlage nicht in Betracht. Als Rechtsgrundlage zur nachträglichen Steuerung scheidet dieses Instrument aus.

5.6.5 Naturschutzrecht

Vorüberlegungen

Wurde der Naturschutz seit Einführung des Reichsnaturschutzgesetzes vor allem als „statischer“ Flächen- und Artenschutz verstanden, so sind nach heutigem Verständnis auch planerische, auf die zukünftige Entwicklung gerichtete Regelungselemente enthalten. Diese wachsende planerische Dimension beruht zum einen auf dem Nachhaltigkeitsgedanken, der auf Bundesebene als Staatszielbestimmung des Art. 20a GG enthalten ist („Nachweltbeauftragung“³⁶²). Zum anderen entwickelt sich das Naturschutzrecht auch unter dem Einfluss des europäischen Unionsrechts zu einem umfassenderen Habitatschutzrecht fort.³⁶³

Zentrale Normen des Naturschutzrechts

Wichtigste Bestimmungen des Naturschutzrechts sind das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³⁶⁴ sowie die Naturschutzgesetze der Länder.

Das BNatSchG wurde als ehemaliges Rahmenrecht im Zuge der Föderalismusreform umfassend novelliert und enthält nun neben einigen bundeseinheitlichen Vollregelungen insbesondere die ausdrückliche Benennung von allgemeinen Naturschutzzielen.³⁶⁵

Zielsetzungen und Instrumente des BNatSchG

Der neue § 1 BNatSchG enthält einen umfassenden Katalog jener übergeordneten Ziele des Gesetzes, die sich in seinen Einzelregelungen niederschlagen. Es sind der Erhalt und Ausbau der Biodiversität (Artenvielfalt), der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie der Vielfalt, Eigenart, Schönheit und des Erholungswertes von Natur und Landschaft. Aus den Forde-

³⁶² Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 12 Rn. 13. -

³⁶³ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 12 Rn. 7. -

³⁶⁴ Bundesnaturschutzgesetz v. 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 21.01.2013 - (BGBl. I S. 95).

³⁶⁵ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 12 Rn. 3.

rungen, die Unzerschnittenheit der Landschaft zu wahren oder wiederherzustellen, sowie unbebaute, naturnahe Flächen als Freiräume zu erhalten oder zu schaffen,³⁶⁶ ergeben sich Verbindungen zum Planungsrecht.

Diese Zielsetzungen sollen dem Schutz der Natur und Landschaft einerseits als gegenwärtige Grundlage menschlicher Existenz, andererseits wegen ihres Eigenwertes dienen. Gesetzlicher Naturschutz dient also nicht ausschließlich aus einem anthropozentrischen Ansatz heraus zur menschlichen Überlebenssicherung, sondern erkennt den Selbstzweck eines funktionierenden Naturlebensraumes an.

Ausgleichsmaßnahmen der Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung stellt das zentrale Instrument des BNatSchG zum Erhalt des intakten Zustands von Natur und Landschaft dar.³⁶⁷ Sie ist in § 13 BNatSchG als allgemeiner Grundsatz des Landschaftsschutzes formuliert: Flächenverbrauch ist vorrangig zu vermeiden. Nur wenn das nicht möglich ist, ist der Verursacher zu Kompensation verpflichtet.³⁶⁸

Das macht die Regelung interessant im Hinblick auf die mögliche Folgenbewältigung von Siedlungsrückzügen, speziell im Hinblick auf den Umgang mit bereits verlassenen Flächen. Denn im Zusammenhang mit der Bauleitplanung (vgl. zum Verhältnis § 18 BNatSchG) ist festgelegt, dass eine erforderliche Kompensationsmaßnahme räumlich vom infrage stehenden Eingriff entkoppelt werden kann.³⁶⁹ Von vollständigem Siedlungsrückzug betroffene Gebiete könnten so im Rahmen eines Flächenpools als Ausgleichsflächen berücksichtigt werden (vgl. § 16 BNatSchG - Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen). Der Rückbau der verlassenen Siedlungsstrukturen und ihre Renaturierung wären demnach als Kompensationsmaßnahmen auch für Eingriffe denkbar, die nicht in unmittelbarer Nähe oder sogar außerhalb des beplanten Gemeindegebietes stattfinden.

Unterschutzstellung

Die §§ 20 ff. BNatSchG regeln die Ausweisung von Teilen der Natur und Landschaft als Schutzgebiete. Angestrebt wird nach § 20 Abs. 1 perspektivisch ein Netz verbundener Biotope (Biotopverbund), das mindestens 10 % der Fläche jedes Landes umfassen soll. Die Verinselung von Lebensräumen soll so im Dienst des Artenschutzes vermieden oder, wo bereits geschehen, durch Wiederherstellungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden.³⁷⁰ Die Regelung des § 22 BNatSchG benennt die Anforderungen an eine solche Unterschutzstellung, während §§ 23 ff. BNatSchG die unterschiedlichen Schutzzwecke und -gegenstände beinhalten.

Auch verlassene Siedlungen sind als zukünftige Schutzgebiete denkbar. Die im Rahmen einer Unterschutzstellung erforderlichen „Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen“³⁷¹ würden dann den Rückbau der Besiedlungsstruktur bis hin zur vollständigen Renaturierung beinhalten. Dies lässt sich bereits am Beispiel des Standorts Herzberge im Berliner Stadtteil Lichtenberg zeigen, wo Brachen zu einem Landschaftspark umgestaltet wurden - unter Beantragung der

³⁶⁶ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 12 Rn. 12.

³⁶⁷ Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 13 Rn. 1.

³⁶⁸ Krit. Thum, NuR 2005, S. 762 ff.

³⁶⁹ Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 18 Rn. 17.

³⁷⁰ Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 21 Rn. 1.

³⁷¹ Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 22 Rn. 20.

teilweisen Unterschutzstellung zur Biotopsicherung.³⁷² Damit bietet das Instrument der Unterschutzstellung im Rahmen von Siedlungsrückzügen eine Handhabe für den Umgang mit bereits aufgegebenen Siedlungsflächen.

Verhältnis des BNatSchG zum Eigentumsrecht

Den Umgang mit privatem Grundeigentum in Bezug auf die Schaffung geschützter Naturräume betreffen insbesondere die Regelungen der §§ 65, 66 i.V.m. § 22 Abs. 3 BNatSchG.

Während § 65 BNatSchG dem Grundstückseigentümer eine Duldungspflicht bezüglich der Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auferlegt und bei bereits verlassenen Arealen nur geringe Bedeutung entfaltet, verleiht §§ 66 Abs. 1, 2 BNatSchG den Ländern ein Vorkaufsrecht aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege an Grundstücken, die nach den §§ 22 ff. BNatSchG unter Schutz gestellt sind. Ein solches Vorkaufsrecht existiert seit 2010 in allen Ländern.³⁷³

Im Rahmen eines Siedlungsrückzuges ist besonders interessant, dass das Vorkaufsrecht sich nicht ausschließlich auf bereits bestehende Schutzgebiete bezieht. Ist angestrebt, ein im Verlassen begriffenes Gebiet mittelfristig unter Schutz zu stellen, genügt zur Entstehung des Vorkaufsrechts bereits die einstweilige Sicherstellung nach § 22 Abs. 3 BNatSchG.³⁷⁴

Damit eignet sich das Vorkaufsrecht insbesondere als Instrument für die Folgenbewältigung von Siedlungsrückzügen.

Zusammenfassende Einschätzung

Die naturschutzrechtlichen Regelungen verfolgen das Ziel des Natur- und Landschaftsschutzes und beinhalten zunächst keine einschlägigen Ansatzpunkte für Siedlungsrückzüge. Auch wenn das BNatSchG Siedlungsrückzüge nicht direkt adressiert, zeigen die genannten Zielbestimmungen die Positionierung des Gesetzgebers in Naturschutzfragen. Im Bereich der Landschaftsplanung (vgl. Abschnitt 5.5.3) und bei Kompensationsmaßnahmen können sich diejenigen von potenziellen Siedlungsrückzügen betroffenen Gebiete als Flächenressourcen für Schutz- und Renaturierungsmaßnahmen erweisen. Solche Renaturierungsvorhaben lassen sich auch mit der Erklärung ehemaliger Siedlungsgebiete zu Schutzzonen zugunsten des angestrebten Biotopverbunds begründen. Insgesamt bietet das Naturschutzrecht damit allerdings weniger Regelungsbezüge für die vorsorgende Steuerung von Siedlungsrückzügen, sondern zeigt Nachsorge-Perspektiven für die Entwicklung bereits verlassener oder in Auflösung begriffener Siedlungsgebiete.

5.6.6 Bodenschutzrecht

Vorüberlegungen

Der Boden ist der gesetzlichen Definition in § 2 Abs. 1 BBodSchG zufolge die obere Schicht der Erdkruste als Trägerin der Bodenfunktionen - als Lebensgrundlage, Bestandteil des Naturhaushaltes, als Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungsmedium sowie als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte und seiner Nutzungsfunktionen.³⁷⁵ In dieser Vielfalt der Funktionen spielt er eine herausragende Rolle sowohl für den Menschen als auch für seine Umwelt. Seine Belastung durch

³⁷² BMVBS/BBSR, Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung, S. 72.

³⁷³ Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 66 Rn. 1.

³⁷⁴ Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 66 Rn. 5.

³⁷⁵ § 2 Abs. 1, 2 BBodSchG; Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 13 Rn. 1.

schädliche Vorgänge wie (natürliche oder menschengemachte) Erosion, die Kontamination mit Altlasten, aber auch Bodenverbrauch und Bodenversiegelung, gefährden diese natürlichen Funktionen³⁷⁶ und erfordern umsichtige Gegenmaßnahmen.

Zentrale Normen des Bodenschutzes

Das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) bildet die Zentralnorm für den Bodenschutz und wird von Verordnungen wie der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)³⁷⁷ flankiert, welche den Vollzug des BBodSchG sicherstellen.

Zu beachten ist die Subsidiarität des BBodSchG gegenüber anderen, in § 3 Abs. 1 aufgezählten bodenschützenden Vorschriften, zum Beispiel des Kreislaufwirtschafts- oder des Immissions-schutzrechts.³⁷⁸ Zur Durchführung des BBodSchG auf Landesebene haben die Länder eigene Bodenschutzgesetze erlassen.³⁷⁹

Zielsetzungen und Instrumente des BBodSchG

Primärer Gesetzeszweck des BBodSchG ist die nachhaltige Sicherung und Wiederherstellung der Bodenfunktionen (vgl. § 1 BBodSchG). Damit ist nicht allein das BBodSchG selbst gemeint, sondern auch die verknüpften untergesetzlichen Regelungen.³⁸⁰ Zur Konkretisierung der in Satz 1 genannten Ziele werden in § 1 S. 2 BBodSchG drei Handlungsfelder benannt, die Ansätze der Nachsorge und Vorsorge umfassen: Die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen (Alt. 1), die Sanierung von Boden, Altlasten und Gewässerverunreinigungen (Alt. 2) sowie die Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen (Alt. 3).³⁸¹

Das Instrumentarium des Bodenschutzes ist, wie in § 1 S. 1 BBodSchG angesprochen, grundsätzlich zweigeteilt („Sicherung und Wiederherstellung“).³⁸² Aufgaben, die sich beim Rückbau ehemaliger Siedlungen für den Bodenschutz ergeben, sind der Umgang mit belasteten Böden und Entsiegelungen, sodass für die Steuerung von Siedlungsrückzug der Instrumentenkomplex der Wiederherstellung relevant ist.

Sanierungspflichten, § 4 Abs. 2 BBodSchG

In § 4 BBodSchG werden, dem Verursacherprinzip folgend, die Pflichten zur Sanierung einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast dem Verursacher oder seinem Gesamtrechtsnachfolger, dem Grundstückseigentümer oder dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück auferlegt.³⁸³ Dabei entspricht der Begriff „schädliche Bodenveränderung“ der zentralen Legaldefinition in § 2 Abs. 3 BBodSchG und beschreibt die Beeinträchtigung der oben benannten Bodenfunktionen unter anderem durch menschliche Einwirkungen wie Verdichtung, Erosion und

³⁷⁶ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 13 Rn. 1.

³⁷⁷ Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung v. 12.07.1999 (BGBl. I S. 1554), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 31 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

³⁷⁸ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 13 Rn. 13.

³⁷⁹ Vgl. z.B. Landesbodenschutzgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen v. 09.05. 2000, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 17.12.2009.

³⁸⁰ Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 1 Rn. 13.

³⁸¹ Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 1 Rn. 22-25.

³⁸² Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 1 Rn. 17.

³⁸³ Vgl. § 4 Abs. 3 BBodSchG.

Versiegelung.³⁸⁴ Die Vorschrift regelt die Frage, wer für eine notwendige Bodensanierung die Kosten zu tragen hat.³⁸⁵ Durch die umfassende Benennung der potentiell Sanierungspflichtigen erschwert § 4 BBodSchG, dass sich Verantwortliche durch eine bloße Aufgabe des Grundstücks (Dereliktion) einer Kostentragung oder -beteiligung entziehen.³⁸⁶ In Bezug auf Siedlungsrückzug ist sie damit eine wichtige Steuerungsnorm zur Gewährleistung seiner Umweltverträglichkeit, die sowohl einen negativen Anreiz gegen die Dereliktion belasteter Grundstücke setzt, als auch einer den Siedlungsrückzug einleitenden Kommune Möglichkeiten der finanziellen Entlastung bei der Renaturierung ehemals besiedelten Gebietes eröffnet.

Entsiegelungspflichten, § 5 BBodSchG

§ 5 BBodSchG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung, die Grundstückseigentümern die Entsiegelung dauerhaft nicht mehr genutzter Flächen auferlegt, sofern ihre Versiegelung im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen steht. Allerdings ist die Rechtsverordnung noch nicht erlassen worden, sodass zunächst weiterhin das baurechtliche Entsiegelungsgebot nach § 179 BauGB sowie die Anordnung einer Entsiegelung im Einzelfall nach § 5 S. 2 BBodSchG Anwendung finden.³⁸⁷

Vor diesem Hintergrund bleibt derzeit die Frage offen, inwieweit die Gestaltung einer Rechtsverordnung zur Entsiegelungsverpflichtung auch die steuernde Regelung von Teilfragen des Siedlungsrückzugs ermöglichen würde. Tangierte Bereiche sind beispielsweise die „dauerhafte Nichtnutzung“ von Flächen. Eine Konkretisierung dieser Vorgabe in der Rechtsverordnung³⁸⁸ könnte beispielsweise auch mit Blick auf Aspekte des Siedlungsrückzuges erfolgen.

Zusammenfassende Einschätzung

Das Bodenschutzrecht hat wie andere Umweltschutznormen primär die Abwendung von Beeinträchtigungen als Ziel, enthält aber auch den naturschutzrechtlichen Gedanken der Wiederherstellung von funktionsfähigen Naturbodenflächen durch ihre Sanierung und Befreiung von Altlasten.³⁸⁹ Durch seine Subsidiarität gegenüber anderen Vorschriften entfaltet es kaum Potential als selbstständiges Steuerungsmittel für den Siedlungsrückzug.

In der Frage der Kostenverteilung zur Renaturierung verlassener Flächen bietet es jedoch Ansatzpunkte.

5.6.7 Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung

Vorüberlegungen

Die zentrale Norm zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) ist das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG³⁹⁰).

³⁸⁴ Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rn. 39-41.

³⁸⁵ Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 4 Rn. 1.

³⁸⁶ Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 4 Rn. 37.

³⁸⁷ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 13 Rn. 31.

³⁸⁸ Vgl. die Ausführungen dazu in: Gassner et al., Anforderungen an die Wiederherstellung von Bodenfunktionen nach Entsiegelung: Rechtliche und bodenfachliche Rahmenbedingungen für eine Entsiegelungsverordnung.

³⁸⁹ Vgl. § 1 BBodSchG.

³⁹⁰ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v. 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 5 Absatz 15 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

Die UVP ist gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UVPG ein unselbständiger Teil des Genehmigungsverfahrens. Die Bestimmungen des UVPG kommen dann zur Anwendung, sobald in spezialgesetzlichen Zulassungsverfahren über die Zulässigkeit eines Vorhabens³⁹¹ zu entscheiden ist.

Aufgabe der UVP ist es, alle erheblichen Auswirkungen zu bewerten, die ein Vorhaben auf die Umwelt hat. Der Begriff der „Umwelt“ schließt dabei alle in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genannten Schutzgüter ein. Nicht erfasst sind dagegen Auswirkungen auf die sozioökonomischen Gegebenheiten (z. B. Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf die Arbeitsplätze in der Region).³⁹²

Anknüpfungspunkte für den Umgang mit Siedlungsrückzügen ergeben sich vor diesem Hintergrund zunächst nicht. Ebenso wie die immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen käme aber das UVP-Recht als integraler Bestandteil von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren möglicherweise dann zur Geltung, sofern Wechselwirkungen zwischen Siedlungsrückzug und Anlagenbetrieb bestehen und vor allem über eine Anpassung des Anlagenbetriebs an die bestehenden Rahmenbedingungen des Siedlungsrückzugs entschieden werden müsste. Im Vordergrund steht also - ebenso wie bei der Prüfung der Relevanz immissionsschutzrechtlicher Vorschriften - die nachträgliche Veränderung von Anlagen oder des Anlagenbetriebs (vergleiche oben, Abschnitt 5.6.4).

Sofern die Änderung wesentlich im Sinne des § 16 Abs. 1 BImSchG und ein Vorhaben der Liste der Anlage 1 des UVPG betroffen wäre, würde anknüpfend an die sich daraus ergebende immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht auch das UVP-Recht zur Anwendung kommen.

Anknüpfungspunkte des UVP-Rechts für Siedlungsrückzüge

Vorausgesetzt, dass die Auswirkungen des Siedlungsrückzugs auch das UVP-pflichtige Vorhaben treffen, ergeben sich mögliche Steuerungsansätze aus dem UVP-Recht, sofern die Beschaffenheit einer Anlage oder deren Betrieb nachträglich geändert werden soll.

Trotz der unklaren Ausgangslage und den damit verbundenen Schwierigkeiten in der Bewertung, inwieweit ein Anpassungsbedarf von Anlagen bei möglichen Wechselwirkungen mit einem Siedlungsrückzug überhaupt in Betracht kommt, ist festzuhalten:

Mit der Genehmigungspflicht der wesentlichen Änderung nach § 16 BImSchG steht ein Instrument zur Verfügung, mit dem eine nachträgliche Veränderung der Anlage herbeigeführt werden könnte. Dabei wäre jedoch die Bewertung der Umweltauswirkungen durch das UVP-Verfahren - ebenso wie die letztliche Genehmigungserteilung für eine veränderte Anlage - weniger als eine Steuerung im vorsorgenden Sinne als vielmehr ein nachsteuerndes Reagieren zur Folgenbewältigung anzusehen.

5.6.8 Fazit zur Bestandsaufnahme des Umweltrechts

Das Phänomen der Siedlungsrückzüge stellt eine neue Herausforderung für das Umweltrecht dar. Neben der Herausforderung einer Rechtsfortbildung, die im vorliegenden Bericht nur in Ansätzen skizziert werden kann, wird die rechtliche Bewertung einzelner Fragen durch die Problematik erschwert, an welche tatsächlichen Bezugspunkte angeknüpft wird. Denn die aktuellen umweltrechtlichen Vorschriften weisen in ihrem Regelungsgehalt keinen expliziten Bezug zur Beeinflussung und Steuerung von Siedlungsrückzug auf. Als Ausnahme ist im Bereich des klimabedingten Siedlungsrückzuges der präventive Hochwasserschutz durch Bauverbote zu sehen.

³⁹¹ Vgl. die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben in Anlage 1 zu § 3 UVPG. -

³⁹² Bunge, in: Storm/Bunge, Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Kap. 2.6.1. -

Jedoch sind vereinzelte Regelungen in allen untersuchten Rechtsbereichen vorhanden, die Ansatzpunkte für Ergänzungen mit Blick auf Siedlungsrückzüge enthalten:

1. - die Regelungen zum Hochwasserschutz im WHG;
2. - der Abfallwirtschaftsplan gem. § 30 KrWG;
3. - die wesentliche Änderung einer Anlage nach § 16 BImSchG;
4. - die Unterschutzstellung gem. §§ 20 ff. BNatSchG im Naturschutzrecht als Maßnahme zur Folgenbewältigung;
5. - die Entsiegelung im Bodenschutzrecht ebenfalls als Maßnahme zur Folgenbewältigung;
6. - UVP als Bestandteil des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens bei der wesentlichen Änderung einer Anlage).

Die untersuchten umweltrechtlichen Regelungsregime weisen vorsorgende planerische Elemente (Beispiel: die Abfallwirtschaftsplanung im Kreislaufwirtschaftsrecht) als auch verstärkt nachsorgende Regelungsansätze auf, die in erster Linie zur Folgenbewältigung zur Anwendung kommen können (Beispiele: natur- und bodenschutzrechtliche Instrumente).

Der bisherige umweltrechtliche Rahmen des Wasser-, Abwasser- und Kreislaufwirtschaftsrechts ist auf zentrale und umfassende Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand gerichtet. Wasser- und Kreislaufwirtschaftsrecht unterscheiden sich jedoch in der Regelungssystematik zur Daseinsvorsorge. Die Abwasserbehandlung und -beseitigung, die in technischer Hinsicht auch umwelt- und gemeinwohlverträglich durch Kleinkläranlagen gewährleistet werden kann, ist nicht mit der komplexeren Abfallbewirtschaftung vergleichbar. Deshalb ist die Frage des Anlagenzwangs im Kreislaufwirtschaftsrecht deutlich strenger ausgerichtet als im Wasserrecht. Es ergeben sich auch Unterschiede in der Bewertung dezentraler Lösungen der Daseinsvorsorge aufgrund der Tatsache, dass bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung - im Gegensatz zur Abfallentsorgung - leitungsgebundene Systeme verwendet werden, die einen höheren Wartungsaufwand beanspruchen.

Die Bestimmungen des Immissionsschutzrechts haben wegen ihres Anlagenbezugs einen sehr eingeschränkten Wirkungskreis im Hinblick auf Siedlungsrückzüge. Eine Relevanz könnte das Immissionsschutzrecht dann bekommen, wenn Wechselwirkungen zwischen Siedlungsrückzug und Errichtung/Betrieb von (genehmigungs- und nichtgenehmigungsbedürftigen) Anlagen bestehen würden.

Ist die Entleerung bereits (vollständig) erfolgt, können die Instrumente des Naturschutzrechts einen Rückbau vorhandener Strukturen im Rahmen von Renaturierungsmaßnahmen gestalten.

6 Siedlungsrückzug aufgrund des demografischen Wandels

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob und welcher Regelungsbedarf für den Umgang mit „schrumpfenden“ Regionen und Siedlungen besteht. Nicht einbezogen werden allgemeine städtebauliche Gegensteuerungsmaßnahmen, wie beispielsweise Konjunktur- oder Ansiedlungsprogramme. Im Vordergrund stehen die Auswirkungen des aufgrund von Bevölkerungsverlusten langfristig schleichenden Rückzugs auf Umweltbelange. Darüber hinaus sollen möglichst nachhaltige und umweltgerechte Nachnutzungspotentiale für die freiwerdenden Flächen dargestellt werden.

Zunächst werden die Rahmenbedingungen des demografischen Wandels der Bundesrepublik Deutschland dargestellt (vgl. Abschnitt 6.1). Der bereits in der Bestandsaufnahme aufgezeigt rechtliche Rahmen wird vertiefend hinsichtlich seiner Steuerungspotentiale und -defizite für den Umgang mit durch Bevölkerungsrückgang geprägten Gebieten ausgearbeitet. Analysiert werden die Regelungen des Raumordnungsrechts, der Bauleitplanung, Planersatzvorschriften, des besonderen Städtebaurechts, des Kommunalrechts, des Gebührenrechts, des Zivilrechts, des Infrastrukturrechts, des rechtlichen Anschluss- und Benutzungszwangs sowie des Umweltrechts.

6.1 Rahmenbedingungen des demografischen Wandels

Der demographische Wandel in Deutschland war in der Vergangenheit im Wesentlichen durch drei Trends gekennzeichnet: Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl (Schrumpfung), Veränderung der Altersstruktur (Alterung) und Veränderung der sozialen und kulturellen Zusammensetzung der Gesellschaft.³⁹³

Im Folgenden werden diese Trends sowie ihre Bedeutung für die Raumentwicklung mit der Konsequenz erforderlichen Siedlungsrückzug, dargestellt.³⁹⁴

6.1.1 Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl (Schrumpfung):

Die Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik Deutschland ist seit 2003 rückläufig. Ursache ist maßgeblich die niedrige Geburtenrate, welche seit mehr als drei Jahrzehnten unter dem Bestandserhaltungssatz liegt. Bis 2003 wurde dieses Defizit durch Zuwanderung aus dem Ausland ausgeglichen. 2011 und 2012 ist wiederum aufgrund erhöhter Zuwanderung eine Zunahme der Bevölkerung zu verzeichnen.³⁹⁵ Von einer Umkehr des Trends zu sprechen, wäre jedoch weit zu voreilig. Im Gegenteil. Es wird davon ausgegangen, dass der Bevölkerungsrückgang anhalten und sich noch verstärken wird. Ende 2008 lebten ca. 82 Millionen Menschen in Deutschland. Für 2060 sind zwischen 65 und 70 Millionen prognostiziert.³⁹⁶ Innerhalb der nächsten 50 Jahre würde dies einen Rückgang der Bevölkerung um 14 bis 21 % bedeuten.³⁹⁷

Folgende Graphik stellt die Bevölkerungsentwicklung von 1950 bis 2009 und weiterhin prognostiziert bis zum Jahr 2060 dar:

³⁹³ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 25 ff.

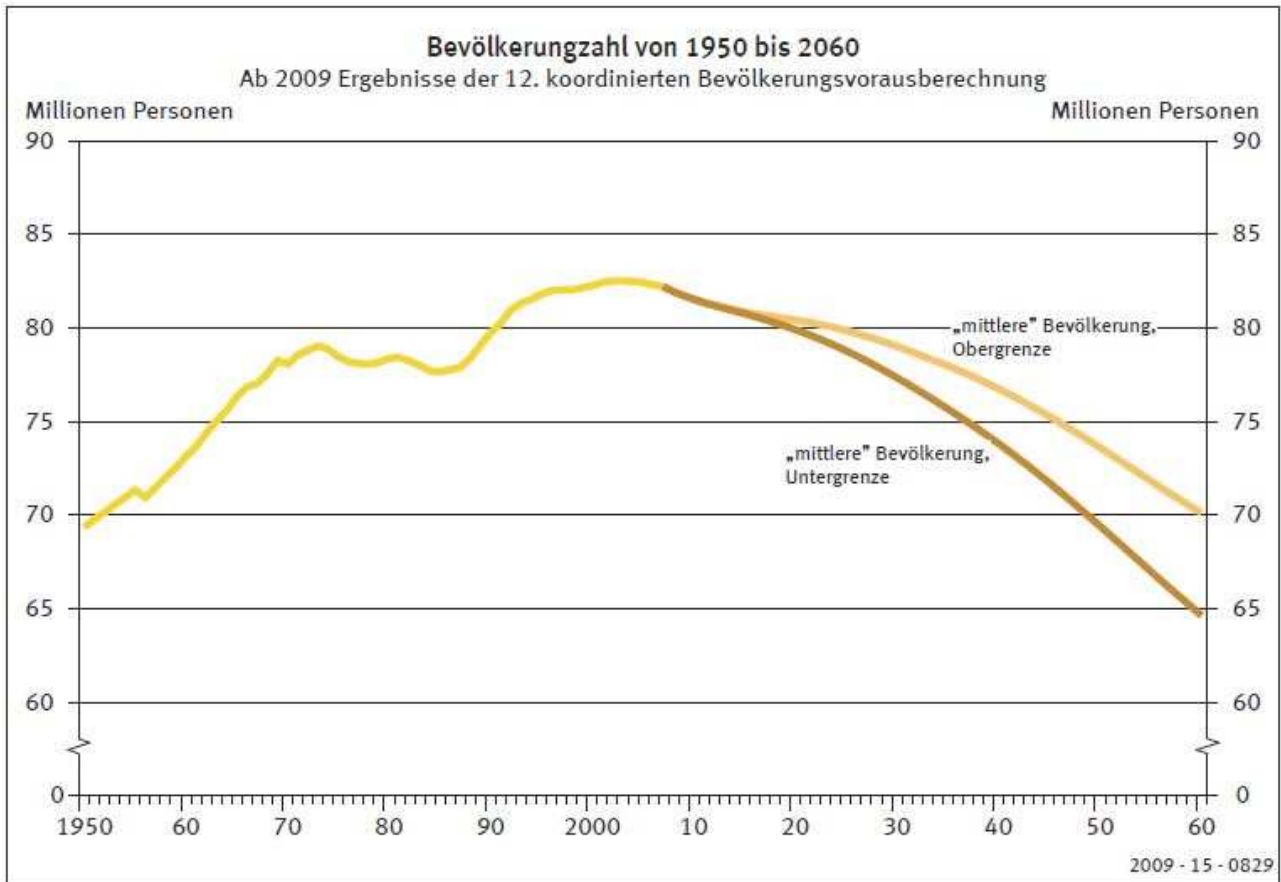
³⁹⁴ Die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf die demografische Entwicklung lassen sich zu diesem Zeitpunkt nicht fundiert bewerten und bleiben bei den weiteren Überlegungen unberücksichtigt.

³⁹⁵ Statistisches Bundesamt, 2012 erneuter Bevölkerungsanstieg erwartet.

³⁹⁶ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, S. 12.

³⁹⁷ Bundesministerium des Inneren (BMI), Demografiebericht - Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, S. 30.

Abbildung 4: Bevölkerungszahl von 1950 bis 2060 -



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, S. 12.

6.1.2 Regionale Unterschiede

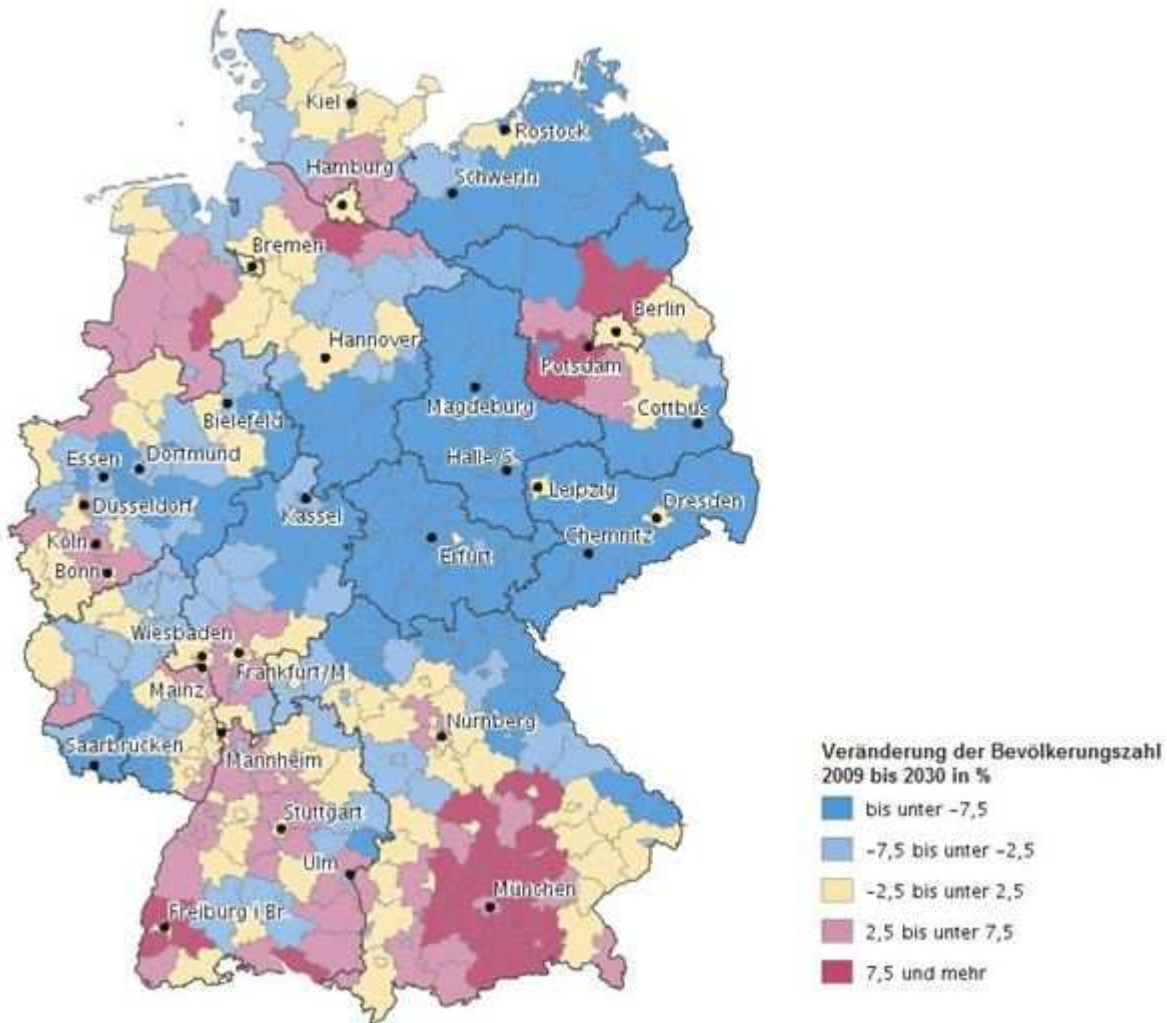
Aufgrund von Wanderungsbewegungen innerhalb der Bundesrepublik, sog. Binnenwanderung, ist die absolute Abnahme der Bevölkerung regional stark differenziert. Regionen mit Wanderungsgewinnen existieren neben solchen mit massiven Bevölkerungsverlusten. Fast flächendeckend durch Bevölkerungsrückgänge geprägt sind die ostdeutschen Bundesländer, Ausnahme bilden einige städtische Wachstumsinseln, jedoch auch einige Regionen in Westdeutschland.³⁹⁸

Veranschaulicht wird dies in der kartographischen Darstellung des BBSR zur prognostizierten Veränderung der Bevölkerungszahl nach Kreisen und kreisfreien Städten von 2009 bis 2030 in %.³⁹⁹

³⁹⁸ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 25 f., Bundesministerium des Inneren (BMI), Demografiebericht - Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, S. 169 f.

³⁹⁹ Interaktive Karte des BBSR, Räumliche Bezugsebene: Kreise und Kreisfreie Städte, Indikator: Prognose Bevölkerung.

Abbildung 5: Veränderung der Bevölkerungszahl 2009 bis 2030 in % -



Quelle: Interaktive Karte des BBSR, Räumliche Bezugsebene: Kreise und Kreisfreie Städte, Indikator: Prognose Bevölkerung.

Wachstums- und Schrumpfungsprozesse werden oftmals gleichzeitig und teilweise in räumlicher Nähe stattfinden. In benachbarten Regionen oder auch innerhalb von Städten oder Stadtteilen.⁴⁰⁰

Binnenwanderungen, d.h. der Zuzug in eine Region bedeutet immer zugleich den Wegzug aus anderen Regionen. Kleineräumig sind diese meist durch Unterschiede in Wohn- und Lebensqualität bedingt, überregional durch Unterschiede in Wirtschafts-, Einkommens- und Arbeitsmarktlage sowie Bildungsangebote bestimmt. Dies stellt vor allem einen Großteil der ländlichen Räume vor große Herausforderungen.⁴⁰¹

6.1.3 Veränderung der Altersstruktur (Alterung)

Gravierende Veränderungen der Altersstruktur werden aufgrund der abnehmenden Zahl an Geburten, dem Anstieg der Lebenserwartung und des Alterns der gegenwärtig stark besetzten mittleren Jahrgänge auftreten.

⁴⁰⁰ BMI, Demografiebericht, S. 170.

⁴⁰¹ BMI, Demografiebericht, S. 170 f.

Die Bevölkerung setzt sich aktuell zu 19% aus Kindern und jungen Menschen unter 20 Jahren, zu 61% aus 20- bis unter 65-Jährigen und zu 20% aus 65-Jährigen und Älteren zusammen. Für das Jahr 2060 ist prognostiziert, dass bereits jeder Dritte mindestens 65 Lebensjahre durchlebt haben wird und doppelt so viele 70-Jährige leben werden, wie Kinder geboren werden.⁴⁰²

Folge der Veränderung der Altersstruktur ist zum einen der Rückgang am Bedarf an Infrastrukturen zur Betreuung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, zum anderen verringert sich das Arbeitskräftepotential. Der hohe Anteil an Hochbetagten benötigt seniorengerechte Wohnformen und spezifische Infrastrukturen (medizinische Versorgung, Pflegedienstleistungen) in höherem Maß als bisher.

Gleich dem absoluten Rückgang der Bevölkerung verläuft auch der Alterungsprozess regional differenziert. Gründe sind wiederum Wanderungsprozesse. In größerem Maße sind wieder die ländlichen und strukturschwachen Räume und nicht der urbane Raum betroffen.⁴⁰³

6.1.4 Veränderung der sozialen und kulturellen Zusammensetzung der Gesellschaft

Auf kleinräumiger Ebene sind vielfach deutliche Veränderungen in der sozialen und kulturellen Zusammensetzung der Bevölkerung zu verzeichnen. Hauptursachen sind die Veränderung und Ausdifferenzierung individueller Lebensstile sowie die Zuwanderung von Bevölkerung aus dem Ausland. Die raumstrukturellen Auswirkungen sind schwer quantifizierbar. Zuwanderer bevorzugen in der Regel Wohnorte mit einem hohem Beschäftigungspotential und bereits bestehenden Netzwerken von Migranten. Aufgrund dessen verzeichnen vor allem westdeutsche Städte und Regionen einen hohen Anteil ausländischer Mitbürger. Zuwanderung ist maßgeblich von den politischen Rahmenbedingungen abhängig und daher schwer prognostizierbar.⁴⁰⁴

6.2 Raumordnungsrecht

Schrumpfung ist ein Megatrend mit teilträumlich dominanten Ausprägungen. Da dies erst langsam in das Bewusstsein der Öffentlichkeit dringt, ist eine Steuerung der Schrumpfung wesentlich schwieriger und politisch weitaus schwerer zu bewältigen als eine Steuerung des Wachstums. Es ist zudem fraglich, ob eine strukturelle Schrumpfung mit den bisherigen Mitteln, nämlich durch die Umkehrung negativer Trends in Wachstum, überhaupt bewältigt werden kann. Raumordnung und Raumentwicklung müssen sich mit dieser Problematik auseinandersetzen.⁴⁰⁵ Im Vordergrund des folgenden Kapitels steht die Frage, ob das Raumordnungsrecht über geeignete und ausreichend leistungsfähige Instrumentarien verfügt, um Schrumpfungsprozesse ausgerichtet an Umweltbelangen aktiv zu steuern oder ob darüber hinaus eine neue Planung oder ein grundlegend anderes Planungsverständnis notwendig wird.

⁴⁰² Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, S. 14.

⁴⁰³ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 26 f.

⁴⁰⁴ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, S. 27.

⁴⁰⁵ Müller/Wiechmann, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

6.2.1 Raumbezogene Planung unter Schrumpfungsbedingungen

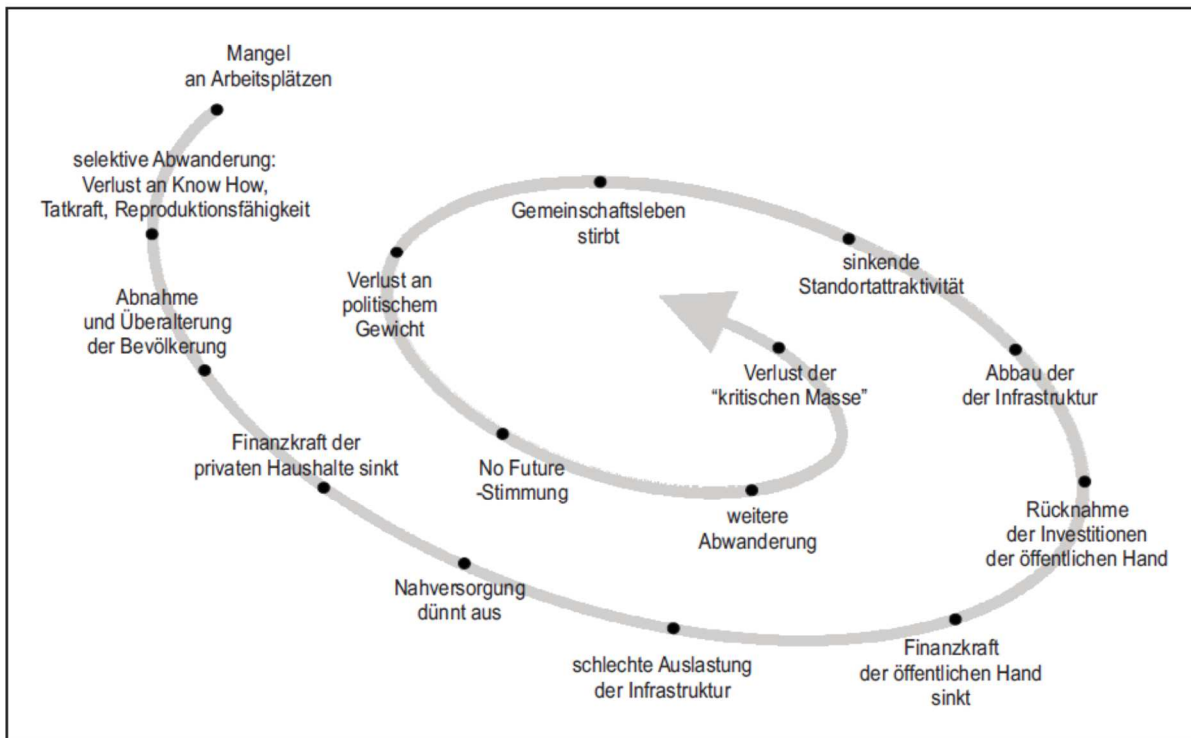
Raumplanerische Ansätze, Konzepte und Instrumente sowie das gesamte, ihnen zugrunde liegende Planungsverständnis sind bislang vorrangig auf Wachstum und Expansion orientiert. „Entwicklung“ wurde und wird im bisherigen Planungsverständnis mit Wachstum weitgehend gleichgesetzt. Das sich die Rahmenbedingungen aber in gravierender Weise verändern, kehren sich in weiten Teilen Deutschlands die Zeichen der Entwicklung quasi um.⁴⁰⁶

Ziel der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 2 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumigen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt. Danach ist Raumordnung die Summe aller Vorstellungen und Maßnahmen zur übergeordneten, überörtlichen und zusammenfassenden Ordnung und Entwicklung des Raumes. Vorrangig geht es um das Zusammenwirken von Siedlungsflächenentwicklung, Freiraumschutz und Infrastrukturvorsorge. Durch ständige Veränderungen von raumrelevanten Entwicklungsbedingungen wie z.B. Wirtschafts-, Bevölkerungs-, Versorgungs- und Sozialstruktur ist eine grundlegende Anforderung an die Raumordnung auf solche Veränderungen entsprechend reagieren zu können.

Unter den Bedingungen der Schrumpfung verliert die bisherige Ausrichtung der Raumplanung auf Wachstumsprozesse an Bedeutung. Die Orientierung der raumbezogenen Planung muss sich daher verändern und in weiten Bereichen ebenfalls umkehren. Schrumpfung im Sinne der Raumwissenschaften lässt sich am besten mit der sog. „negative Entwicklungsspirale“ verdeutlichen:

⁴⁰⁶ Danielzyk/Winkel, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

Abbildung 6: Die „negative Entwicklungsspirale“ -



Quelle: Weber, Höferl 2009, S. 1.

Das heißt, Gebiete, die sich aus Sicht der Raumplanung in einer negativen Entwicklungsspirale befinden, schrumpfen hinsichtlich Arbeitsplätzen, Bevölkerungszahl, junger Bevölkerungsanteile, Investitionskraft privater und öffentlicher Haushalte, Versorgungseinrichtungen, Gebäudeausnutzungen, Wirtschaftskraft, Gemeinschaftsleben, politischem Einfluss und letztlich optimistischer Grundstimmung.

„Schrumpfung“ im Sinne der Raumplanung traditioneller Prägung umfassen sozio-ökonomisch rückläufige Entwicklungen, die sich im betreffenden Gebiet in einem Verlust an mannigfaltigem Angebot und mit Unterauslastung von Infrastrukturen und Bauten, aber auch in Leerständen und Brachfallen von Gebäuden äußert.⁴⁰⁷

Insoweit gibt es verschiedene Gründe dafür, dass die Kommunen von übergeordneten Ebenen, zu denen auch die Raumordnung gehört, zu unterstützen sind. Da jedoch die formellen Instrumente der Raumordnung unter Schrumpfungsbedingungen nur eingeschränkt anwendbar sind, müssen angesichts des auch künftigen hohen Steuerungsbedarfs neue Ansätze der Einflussnahme etabliert werden, die die Schrumpfungssproblematik auf kommunaler Ebene kompensieren helfen. Damit sind insbesondere beratende und moderierende Leistungen gefragt, die sich durch Flexibilität, Umsetzungsorientierung und den stärkeren Einbezug der vielfältigen Akteure, die für die Raumentwicklung mit verantwortlich sind, auszeichnen.

6.2.1.1 Formelle Instrumente der Raumordnung

Als Instrumente des Planungssystems werden die gesetzlich vorgeschriebenen Pläne und Programme sowie die zu ihrer Sicherung und Durchführung zulässigen gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten auf allen Ebenen bezeichnet. Ihnen allen liegt ein Planungsverständnis zugrunde, das

⁴⁰⁷ Weber/Höferl, Schrumpfung - ein blinder Fleck in der Raumplanung Österreichs.

Raumordnung als eine überörtliche Planung versteht, durch die den kommunalen und sektoralen Planungen und Handlungsansätzen ein Rahmen aus einer übergeordneten Sicht gesetzt wird. Nach diesem Verständnis sind die Zielvorstellungen der Raumordnung von den kommunalen und sektoralen Planungs- und Handlungsträgern sowie von privatwirtschaftlichen Investoren und privaten Haushalten umzusetzen.⁴⁰⁸ Mit diesen Instrumenten soll auf die räumliche Verteilung zusätzlicher Flächennutzungen und Infrastrukturen Einfluss genommen werden. Zu den formellen Instrumenten gehören u.a. explizit:

- Raumordnungspläne (§ 7 ROG),
- Zentrale Orte und Siedlungsentwicklung (§ 8 Abs. 5 Nr. 1 lit. b und d ROG) und das
- Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG).

Raumordnungspläne (§ 7 ROG)

Raumordnungspläne der Landes- und Regionalebene geben die Zielvorstellungen der Raumordnung für die künftige Entwicklung des jeweiligen Raumes wieder. Im Folgenden wird herausgearbeitet, ob Raumordnungspläne konkret zur Steuerung und Durchsetzung von Siedlungsrückzügen beim demografischen Wandel beitragen können.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen. Grundsätze der Raumordnung legen Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen durch Gesetz oder in einem Raumordnungsplan fest (§ 3 Nr. 3 ROG).

Die zeichnerische Festlegung kann in Form der Festlegung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten in den Plänen erfolgen. Vorranggebiete sind für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen und schließen andere Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG). Vorbehaltsgebiete bezeichnen Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (§ 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG). Die Ausweisung von Vorranggebieten besitzt Zielcharakter, d.h. die Abwägung ist bereits abgeschlossen, Vorbehaltsgebiete entsprechen Grundsätzen, bei diesen kann die Abwägung (begründet) noch zugunsten entgegengesetzter Nutzungen ausfallen.

Die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG sind gemäß § 2 Abs. 1 ROG der Konkretisierung zugänglich. Nachfolgend werden die Grundsätze, welche Anknüpfungspunkte zu demografiebedingten Siedlungsrückzügen aufweisen, herausgestellt.

Der erste Grundsatz der Raumordnung besagt, dass im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben sind. Dabei ist unter anderem den demografischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung. Es sind Bedarfsprognosen einzubeziehen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG).

⁴⁰⁸ Danielzyk/Winkel, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

Damit wird konkret Bezug genommen auf eine dem Bevölkerungsrückgang angepasste Planung und die Prüfung des Bedarfs auch anhand von Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung vorgegeben. Angepasste Planung kann durchaus auch Anpassungsstrategie durch Siedlungsrückzug sein.

Wesentlichen Bezug zu Siedlungsrückzügen enthält der dritte Grundsatz. In diesem heißt es, dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in angemessener Weise zu gewährleisten ist. So ist die soziale Infrastruktur vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln, die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien eines Zentralen-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche sind zu schaffen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG).

Es geht hierbei um die Gewährleistung von Mindeststandards für die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angebote der Grundversorgung. Nicht definiert wird, welche Einrichtungen und Angebote zur Grundversorgung zu rechnen sind und unter welchen Voraussetzungen noch von einer Erreichbarkeit auszugehen ist. In Bezug auf die soziale Infrastruktur wird an die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentralen-Orte-Konzepts angeknüpft, welchem gleichzeitig durch die flexible Anpassung an die regionalen Gegebenheiten ein hoher Ausgestaltungsspielraum eröffnet wird.⁴⁰⁹

Die Raumordnung hat dafür Sorge zu tragen, dass Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge flächendeckend gewährleistet sind. Trassen, bzw. Standorte müssen zum einen gesichert, zum anderen an die gewandelten Bedürfnisse angepasst werden. Hierbei besteht die Gefahr, dass Versorgungsträger bisher flächendeckend vorhandene Leistungen zurücknehmen wollen, vor allem in Räumen in denen deren wirtschaftliche Tragfähigkeit an ihre Grenzen gelangt ist.⁴¹⁰

Die Daseinsvorsorge ist somit lediglich angemessen zu gewährleisten und kann flexibel an regionalen Erfordernissen ausgerichtet werden. Damit wird eindeutig ausgesagt, dass nicht flächendeckend der gleiche Standard an Versorgung gehalten werden muss und Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Infrastruktur, außerhalb Zentraler Orte, durchaus auch nach unten hin, beispielsweise durch Rückbau, an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden können.

Die Raumordnungspläne sollen nach § 8 Abs. 5 ROG Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, d.h. Raumkategorien, Zentrale Orte, besondere Gemeindefunktionen, Siedlungsentwicklungen, Achsen, weiterhin zur Freiraumstruktur beispielsweise von Freiräumen zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, sowie zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur.

Vornehmlich soll damit Raumentwicklung in Bezug auf Wachstum gesteuert werden. Mit der Festlegung von prioritär zu sichernden Siedlungskernen und deren Funktionen als auch Trassen und Infrastrukturen lässt sich im Rückschluss auch ableiten, welche Orte keine zentrale Funktion besitzen oder welche Trassen weniger raumbedeutsam sind. Daraus lassen sich Ansatzpunkte ableiten, wo Siedlungsrückzugsstrategien räumlich vorrangig zum Tragen kommen könnten.

Raumordnungsplanung kann somit, hinsichtlich der Frage wo Rückzugsstrategien vorrangig zum Tragen kommen, eine vorsorgende steuernde Wirkung entfalten.

Für den Rückbau im Zuge des (partiellen) Siedlungsrückzugs aus Gründen des demografischen Wandels, insbesondere in ländlichen Regionen, ist eine klarstellende Regelung erforderlich. In

⁴⁰⁹ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 2 Rn. 79.

⁴¹⁰ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 2 Rn. 81.

diesem Zusammenhang verweist die h. M. auf § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. d ROG hinsichtlich „Siedlungsentwicklungen“, die neben Ausbau und Konzentration auch den Aspekt des Rückbaus berücksichtigen sollen. Diese Norm gilt aber zumindest nur für die Länder, nicht für den Bund und muss durch Auslegung ermittelt werden. Damit tut sich die Planungspraxis immer schwer.

Der Formulierungsvorschlag für § 2 Nr. 2 Satz 4 ROG lautet: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten; einschließlich Rückbaumaßnahmen.“

Zentrale Orte und Siedlungsentwicklung (§ 8 Abs. 5 Nr. 1 lit. b und d ROG)

Zu den maßgeblichen Grundsätzen der Raumordnung in Deutschland gehören das Zentrale-Orte-Prinzip: Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren sollen gleichsam Kristallisationspunkte der Siedlungstätigkeit sein. Der Stellung in der Zentrenhierarchie sollen die Ausstattung mit Infrastruktur und den verschiedenen Versorgungseinrichtungen entsprechen. Diese Zentralitätsstruktur ist in den Raumordnungsplänen der Länder festzulegen. Wie oben gezeigt dient die Wahl der zentralen Orte als Grundlage zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Orte mit rückläufiger demografischer Entwicklung können aus dieser Einstufung fallen und für Rückbaumaßnahmen in Betracht kommen.

Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG)

Im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens prüft die zuständige Landesbehörde gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 ROG die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 Raumordnungsverordnung (RoV).

Damit eine Planung oder Maßnahme als raumbedeutsam gelten kann, gelten als Kriterien, dass sie Raum in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen müssen. Sie müssen damit entweder raumbeanspruchend oder raumbeeinflussend sein.⁴¹¹ Das erste Kriterium entspricht der Bodennutzungstheorie, d.h. es wird Raum in Anspruch genommen. Um allein aus diesem Grund raumbedeutsam zu sein, muss eine Planung oder Maßnahme in erheblichem Umfang Grund und Boden in Anspruch nehmen, in erster Linie handelt es sich somit um Großvorhaben.⁴¹² Bei Siedlungsrückzügen werden, ggf. auch in größerem Maßstab, Flächen frei. Das Kriterium „raumbeanspruchend“ wird daher nicht erfüllt.

Damit Siedlungsrückzüge durch Raumordnungsverfahren geprüft werden könnten, müssten diese somit das zweite Kriterium „raumbeeinflussend“ erfüllen. Die Beeinflussung muss konkreter Art sein, d.h. bestimmte Wirkungen oder Effekte aufzeigen. Dabei kann es sich beispielsweise um Umweltauswirkungen, Einkommenseffekte, Versorgungseffekte oder Bevölkerungseffekte handeln. Notwendige Beurteilungsgrundlage ist eine Prognose, welche positiven oder negativen Beeinflussungen von einer bestimmten Maßnahme auf die räumliche Entwicklung oder die Funktion des Raumes wahrscheinlich ausgehen werden.⁴¹³

Siedlungsrückzüge können erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt, Daseinsvorsorge und Bevölkerungsentwicklung besitzen. Eine Erfüllung des Kriteriums „raumbeeinflussend“ kann damit durchaus gegeben sein. Rückbaumaßnahmen sind dem Raumordnungsverfahren auch nicht gänz-

⁴¹¹ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 103, 104; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 15 Rn. 24.

⁴¹² Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 109.

⁴¹³ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 111, 113.

lich fremd. Zu den Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 15 ROG gehören nicht nur die Errichtung und Erweiterung von Anlagen, sondern beispielsweise auch die Beseitigung einer Bundeswasserstraße oder die Änderung, also der Teilrückbau eines Flugplatzes (vgl. § 1 S. 3 Nrn. 11 und 12 RoV). Theoretisch ist es also möglich, die Prüfung der Raumverträglichkeit durch ein Raumordnungsverfahren auch für Siedlungsrückzüge anzuwenden. Geprüft werden könnte beispielsweise, ob der Rückbau dem Grundsatz der Raumordnung gerecht wird, dass trotz Rückbaus die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche gewährleistet ist und die Grundversorgung der Bevölkerung auch in dünn besiedelten Regionen gesichert ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG). So ist es denkbar, das sich z. B. aus interkommunaler Sicht der Rückbau eines Ortsteils, der an eine Nachbargemeinde grenzt und mit dieser städtebaulich, infrastrukturell-technisch so eng verbunden ist, aus überörtlichen Gründen verbietet.

6.2.1.2 Informelle Instrumente der Raumordnung (§ 13 ROG)

Wesentliche Merkmale der informellen Instrumente sind ihre Flexibilität, ihre Umsetzungsorientierung und ihr eher informell-kooperativer Charakter, der allerdings die Möglichkeit zu rechtverbindlichen Aussagen und Vereinbarungen weitgehend ausschließt. Die informellen Instrumente wirken weniger über planförmige und textliche Darstellungen, wie es für die formellen Instrumente charakteristisch ist, sondern vor allem durch kommunikativ-kooperatives Handeln und personengebundene Netzwerke. Gerade unter Schrumpfungsbedingungen gewinnen diese Instrumente wegen ihrer Flexibilität und Umsetzungsorientierung an Bedeutung für die raumordnerische Einflussnahme auf die Entwicklung.⁴¹⁴

Mit Hilfe von informellen Instrumenten sollen Verfahren und Ergebnisse situationsgerecht gestaltet werden, ohne dabei rechtliche Vorgaben beachten zu müssen. Umsetzungsrelevante Akteure könne dabei bereits frühzeitig in partizipative Prozesse einbezogen werden.⁴¹⁵ Die Vorteile solcher partizipativen Prozesse sind:

- Gewinnen von zusätzlichen Informationen,
- frühzeitiges Identifizieren/Vermeiden von Konflikten und damit Beschleunigen der Abstimmung,
- Aktivieren und Mobilisieren von Akteuren sowie
- Legitimierung von Planung.⁴¹⁶

Die Information der Öffentlichkeit und Fachplanung über raumrelevante Risiken ist eine wichtige Aufgabe der Raumplanung.⁴¹⁷ Bereits die Bewertung von Konflikten kann in kooperativen Verfahren erfolgen.

Szenarioprozesse

Aus der Vielzahl kooperativer Beteiligungsformen eignen sich für die anschließende Zielfindung auf der regionalen Ebene insbesondere Szenarioprozesse für den Siedlungsrückzug auf Grund des demografischen Wandels. Die Stärke des Instruments liegt dabei im Umgang mit abstrakten, in

⁴¹⁴ Danielzyk/Winkel, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

⁴¹⁵ Danielzyk, in: ARL, Informelle Planung.

⁴¹⁶ Bischoff/Selle/Sinning, Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation im Planungsprozess, Dortmund.

⁴¹⁷ Overbeck/Hartz/Fleischhauer, Ein 10-Punkte-Plan „Klimaanpassung“.

der Zukunft liegenden Problemzusammenhängen. Mit Hilfe von Szenarien können alternative Zukünfte entworfen werden. Szenarien leisten einen Beitrag zur Flexibilisierung der Planung, indem sie alternative Zukünfte entwickeln und davon ausgehend notwendige Entscheidungen identifizieren. Darüber hinaus können die unterschiedlichen Szenarien auch für die Bewertung von Plänen und Entscheidungen dienen.⁴¹⁸

Leitbildprozesse

Aufbauend auf den Szenarien kann in einem anschließenden Leitbildprozess ein wünschenswertes Bild der Zukunft formuliert werden. Ein Leitbild beschreibt kurz und prägnant einen - bei realistischer Betrachtung - angestrebten Idealzustand, zum Beispiel das künftige „Gesicht“ einer Gemeinde. Leitbilder sind dann besonders wichtig, wenn viele verschiedene Akteure an einer gemeinsamen Aufgabe wie zum Beispiel der Raumentwicklung arbeiten. Ein Leitbild stellt eine wichtige Grundlage dar, auf der die entscheidenden Handlungsfelder und Ziele für kommunale und bürgerschaftliche Aktivitäten festgelegt werden können. Auf dieser Basis wiederum können einzelne Projekte identifiziert werden, die Schritt für Schritt dazu beitragen, das Zukunftsbild regionaler Raumentwicklung zu verwirklichen.

Regionale Entwicklungskonzepte

Für das Erstellen von auf den Leitbildern aufbauenden regionalen Strategien zum Siedlungsrückzug vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eignen sich aufgrund starker Betroffenheit der Regionen regionale Entwicklungskonzepte. Unter einem regionalen Entwicklungskonzept versteht man ein kommunale Grenzen überschreitendes, außerhalb eines rechtlich normierten Verfahrens unter Beteiligung verschiedenster strukturpolitisch relevanter Akteure erarbeitetes, nicht mit starker rechtlicher Bindungswirkung ausgestattetes Konzept zur koordinierten Entwicklung eines Kooperationsraumes, das vor allem durch die Selbstbindung der Beteiligten wirkt.⁴¹⁹ Es beansprucht im Unterschied zum klassischen Raumordnungsplan keinesfalls flächendeckende und alle Sektoren umfassende Aussagen, sondern beschränkt sich im Sinne einer Planung differenzierter Intensität auf vordringlich regelungsbedürftige Themen.

Wegen ihrer Flexibilität und Umsetzungsorientierung eignen sich gerade auch regionale Entwicklungskonzepte für einen konzeptionellen Umgang mit Schrumpfungsprozessen. Da zu einem regionalen Entwicklungskonzept eine Bestandsaufnahme sowie Entwicklungsprognosen bzw. -szenarien und Leitbildvorstellungen gehören, ergibt sich gerade hier auch die Möglichkeit in Varianten zu denken, d.h. (wahrscheinliche) Schrumpfungsprozesse, stagnative Entwicklung und (mögliche) Wachstumspfade alternativ zu erörtern.⁴²⁰

Ein weiterer wesentlicher Vorteil von regionalen Entwicklungskonzepten ist, dass durch sie ein konzeptionelles, auf ein Leitbild ausgerichtetes Denken mit konkreten Zielvorstellungen für Teilräume und spezifische Handlungsfelder sowie konkreten, umsetzungsreifen Projektvorschlägen verbunden wird. Dadurch ist die Einheit von Planen und Handeln mit diesem Instrumentarium besser zu gewährleisten als mit den klassischen Instrumenten der Raumordnung. Gerade bei der

⁴¹⁸ Susskin, The town planning review 01/2010, S. 217ff.

⁴¹⁹ Danielzyk/Winkel, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

⁴²⁰ Danielzyk/Winkel, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

Gestaltung der Folgen von Schrumpfungsprozessen kommt es aber darauf an, konzeptionelles Denken mit ganz konkreten, projektbezogenen Handlungsformen zu verbinden.⁴²¹

6.2.1.3 Organisationale Instrumente der Raumordnung

Für das Erstellen und Umsetzen von informellen Konzepten zum Siedlungsrückzug bedarf es einer umsetzungsorientierten regionalen Raumordnung und -entwicklung.

Regionalmanagement

Das Regionalmanagement, d.h. ein auf der regionalen Ebene ansetzendes, informelles Handlungskonzept prozeduraler Diskussionssteuerung, um Hemmnisse der Regionalentwicklung abzubauen und Entwicklungsoptionen durch kollektiv getragene Planungs- und Umsetzungsbemühungen zu eröffnen⁴²² wird für diese Aufgabe als geeignet angesehen. Es zeichnet sich durch seine schnelle Reaktionsmöglichkeit sowie eine handlungs- und umsetzungsorientierte Arbeitsweise aus. Das verstärkte Einbeziehen der Adressaten der Planung und insbesondere Privater ermöglicht gemeinsame Leitbilder und Zielvereinbarungen im Konsens zu definieren oder einen Kommunikationsprozess unter Einbeziehung der relevanten Akteure auf regionaler Ebene zu initiieren.⁴²³

Regionale Netzwerke

Regionale Netzwerke können eine weitere nutzbare Organisationsform für die Handhabung des demografischen Wandels darstellen. Mit dem informellen Ansatz können die unterschiedlichen Betroffenheiten der regionalen Akteure aufgegriffen und Synergien zwischen ihnen geschaffen werden. Neben der Information über die Folgen des demografischen Wandels und der Bewusstseinsbildung können in Netzwerken Ideen und Strategien entwickelt werden. Aufgrund ihres Charakters als lernendes System können Netzwerke zudem die Flexibilität der Planung erhöhen.

Interkommunale Kooperation

Ein weiteres von der Raumplanung nutzbares organisationales Instrument sind interkommunale Kooperationen. Sie eignen sich insbesondere dann, wenn einzelne Gemeinden mit den Anforderungen des demografischen Wandels überfordert sind.

Raumordnerische Verträge

Darüber hinaus stellen auch raumordnerische Verträge ein organisationales Instrument dar, welches jedoch vergleichsweise selten zum Einsatz kommt. Mit raumordnerischen Verträgen ist die rechtlich verbindliche Regelung von Einzelfällen und potentiellen Konflikten im Bereich der Raumentwicklung möglich, wobei der Landes- und Regionalplanung eine maßgebliche Rolle bei der Gestaltung der Inhalte zukommt. Weitere Vertragspartner sind, je nach spezifischem Fall, weitere für die Raumentwicklung relevante Akteure wie z.B. Kommunen. Der Vorteil raumordnerischer Verträge ist, dass sie umsetzungsorientiert sind und für konkrete Vorhaben und Probleme

⁴²¹ Danielzyk/Winkel, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

⁴²² Löb, Regionalmanagement, Hannover.

⁴²³ Fröhlich/Knieling/Schaerffer/Zimmermann, Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel, Hamburg.

Regelungen treffen können, die im gewissen Maße gestaltbar sind, ohne dass dafür aufwendige Planungsaufstellungs- bzw. -änderungsverfahren erforderlich wären.⁴²⁴

Diese Charakterisierung raumordnerischer Pläne macht deutlich, dass sie sich zur Gestaltung des Umgangs mit Schrumpfungsprozessen sehr gut eignen. Sie sind flexibel gestaltbar und auf den Einzelfall bezogen. Ein Vorteil, bedenkt man die ganze Breite der oft nur schwer abzuschätzenden Folgen von Schrumpfungsprozessen. Verträge eignen sich dazu entwicklungsrelevante Akteure einzubinden und ihre spezifischen Interessen zu berücksichtigen. Darüber hinaus eignen sie sich auch gerade für konditionale Bestimmungen der Art, dass bestimmte Folgen nur bei Eintritt bestimmter Annahmen greifen. Das erleichtert in besonderer Weise situationsangepasste Lösungen.

6.2.2 Ausblick

Entwickeln, Ordnen und Sichern waren stets Herausforderungen, der sich die Raumordnung zu stellen hat, wobei sich Ordnungs- und Sicherungsfunktionen in der Vergangenheit einfacher auszufüllen waren als die Entwicklungsfunktion. Zwar gibt es keinen „Königsweg“ für den Umgang mit Schrumpfungsprozessen in der Raumordnung, aber tendenziell sind jene Organisationsformen besser geeignet, die den Akteuren größere Spielräume geben, gleichzeitig ihnen aber formale Autorität verleihen, damit sie in ihrem Handeln ernst genommen werden.⁴²⁵ Die traditionelle Raumplanung sollte ihr Selbstverständnis hin zum Ideensucher und -vermittler, Berater, Beobachter und Wächter stärken; sie sollte sich aber nicht nur auf die Begleitung von Governanceprozessen einrichten, sondern mehr als bislang eine initiiierende Verantwortung für die Raumentwicklung übernehmen.⁴²⁶

Die Raumordnung verfügt über umfassende räumliche Beobachtungsinstrumente, die ihr qualifizierte Kenntnisse über für raumplanerische bzw. raumförderpolitische Entscheidungen relevante Grundlagen geben. Dazu gehören u.a. zeitpunktvergleichende Betrachtungen, Entwicklungsverläufe oder Informationen über Defizite oder Überangebote in Themenfeldern wie Einwohnerentwicklung und Einwohnerstrukturen, Bauflächen und Bautätigkeit, Infrastrukturen, Freiraum und Naturentwicklung etc., Kooperationsmonitoring (Übersichten über interkommunale bzw. regionale Kooperationsprojekte) sowie Demografie- und Finanzmonitoring (Aussagen zu Siedlungskosten, Infrastrukturauslastung, Daseinsvorsorge, Leerstandsbarometer etc.).

Eine aktive Entwicklung der Planungsregion ist strategisch und an einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont auszurichten und stärker an regionalen Zukunftszielen zu orientieren.⁴²⁷ Da die Entwicklung einer Region ständigen Veränderungen unterliegt, muss die Planung prozessorientiert reagieren. Ihre langfristigen Zielvorgaben müssen ihren Ursprung aus Erkenntnissen des ständigen regionalen Siedlungsmonitorings beziehen.

Die Regionalplanung sollte Leitbildvorstellungen und Entwicklungsperspektiven für die Schrumpfungsprozesse mit Beteiligten und Betroffenen erarbeiten und die Ziele und Grundsätze der Raumordnung so formulieren, dass ihre Verwirklichung innerhalb des Planungszeitraums bewältigt oder wenigstens maßgeblich „auf den Weg gebracht“ werden kann. Raumplanung sollte Ak-

⁴²⁴ Danielzyk/Winkel, Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

⁴²⁵ Fürst, Raumplanung - Herausforderungen des deutschen Institutionensystems.

⁴²⁶ Konze/van Gemmeren/Petzinger, Demografischer Wandel - kann Regionalplanung helfen?.

⁴²⁷ Konze/van Gemmeren/Petzinger, Demografischer Wandel - kann Regionalplanung helfen?.

teure zusammenbringen und die Abstimmung von regionalen Fragestellungen in Fragen der Demografie anstoßen. So können Planungsinstitutionen beispielsweise bei der Aushandlung zentraler Siedlungsbereiche mit den Kommunen die Problematik der zukünftigen Infrastrukturauslastung aktiv in die Kommune tragen.⁴²⁸ Voraussetzung dafür ist, dass sich Land und Region strategisch ergänzen.

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der Raumordnung in Räumen mit Schrumpfungprozessen eine wichtige Rolle zukommt. Aufgrund ihrer politischen und fachlichen Neutralität, ihrer querschnittsorientierten Arbeitsweise und interdisziplinären Perspektive sowie aufgrund ihres vielfach guten Kontaktes zu übergeordneten Ebenen eignet sie sich sehr gut für die Rolle eines Initiators und Moderators bei der Gestaltung von Schrumpfungprozessen. Dabei sind bei der Gestaltung von Schrumpfungprozessen die formellen und informellen Instrumentarien miteinander zu verknüpfen, wobei allerdings schwerpunktmäßig die informellen Instrumente in Regionen mit Schrumpfungprozessen Einsatz finden sollten. Denn diese zeichnen sich durch Flexibilität, Umsetzungsorientierung und den stärkeren Einbezug der vielfältigen Akteure, die für die Raumentwicklung mit verantwortlich sind, aus.

6.3 Die Bauleitplanung

In diesem Kapitel sollen die rechtlichen Regelungen der Bauleitplanung untersucht werden, die eine an Umweltbelangen ausgerichtete Steuerung von Schrumpfungprozessen ermöglichen. Im Zentrum der Untersuchung steht die Fragestellung, inwieweit geltendes Recht die Anpassung umweltrelevanter öffentlicher Infrastrukturen an einen zurückgehenden Bedarf ermöglicht.

Aus der künftigen Bevölkerungsentwicklung können sich zum Teil sehr unterschiedliche Aufgaben für die geordnete städtebauliche Entwicklung durch die Bauleitplanung ergeben.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und zur Unterstützung des Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Flächen-Neuinanspruchnahme auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, schreibt § 1 Abs. 5 S. 5 BauGB vor, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll. Nachhaltige Siedlungsstrukturen sind solche, die dazu dienen, vorhandene Infrastrukturen nach Möglichkeiten abzusichern und die nicht dazu führen, die Strukturen stetig zu erweitern. Brachflächen in erschlossenen Bereichen bieten sich in besonderer Weise zur Wiedernutzung an. Sie können jedoch nur dann im Wettbewerb bestehen, wenn die Inanspruchnahme des Außenbereichs für Bauzwecke minimiert wird.⁴²⁹ Daher wird unter der Bedingung des demografischen Wandels schon aus Gründen der Kostenbegrenzung immer dringlicher, zu den Strukturen der kompakten Stadt zurückzukehren bzw. diese zu wahren.

6.3.1 Planungsleitlinien (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB)

Die Planungsleitlinien des § 1 Abs. 6 BauGB konkretisieren die allgemeinen Ziele der Bauleitplanung. Der konkretisierende Planungsgrundsatz des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB besagt, dass bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile [...] zu berücksichtigen sind. Die Belange der Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile heben die Bedeutung der Bauleitplanung für die innerörtliche Entwicklung und Erneuerung hervor.⁴³⁰ Hierbei ist auf die Aufgabe der Überplanung

⁴²⁸ Konze/van Gemmeren/Petzinger, Demografischer Wandel - kann Regionalplanung helfen? -

⁴²⁹ Köck, LKV 2010 S. 404ff. -

⁴³⁰ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., § 1 Rn. 56. -

von gewachsenen städtebaulichen Strukturen, somit auch das in die Abwägung einzustellende Gewicht der vorhandenen Verhältnisse hinzuweisen. Aus der gesetzgeberischen Akzentuierung der vorhandenen städtebaulichen Strukturen und den jeweiligen örtlichen Verhältnissen ergeben sich für die Abwägung gesetzlich abgesicherte Möglichkeiten situationsgemäßer Planung.⁴³¹ Als einschlägiges Instrument zur Verwirklichung dieses Planungsgrundsatzes kommt der Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB in Betracht.

Durch die Aufnahme auch der Anpassung und des Umbaus vorhandener Ortsteile wird die Bedeutung des Stadtumbaus einschließlich der Rückbauvorhaben auch in der Bauleitplanung hervorgehoben. Leerstandproblematik und Erfordernisse des Stadtumbaus stellen die kommunale Städtebaupolitik im gesamten Bundesgebiet vor die Herausforderung, abgestimmte Handlungskonzepte zu entwickeln, deren Umsetzung auch im Rahmen der Bauleitplanung notwendig sein kann.⁴³²

6.3.2 Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche

Die Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 4 2. HS BauGB, ist für die Stärkung der Urbanität, der Sicherstellung einer wohnungsnahen Versorgung auch wegen der geringeren Mobilität bestimmter Bevölkerungsgruppen und damit der Innenentwicklung von hoher städtebaulicher Bedeutung.⁴³³

Der Begriff „Zentraler Versorgungsbereich“ umfasst Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen, also insbesondere Innenstadtzentren vor allem in Städten mit größerem Einzugsbereich, Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen und nichtstädtischen Gemeinden. Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche soll dabei auch im Interesse der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden erfolgen.

§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB hebt die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als eigenständigen Belang der Bauleitplanung hervor. Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden ist von hoher städtebaulicher Bedeutung, und zwar zur Stärkung der Innenentwicklung und der Urbanität der Städte sowie zur Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung. Letztere bedarf angesichts der demografischen Entwicklung eines besonderen Schutzes, vor allem auch wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen. Der Belang wird im Baugesetzbuch und in der Baunutzungsverordnung bereits an verschiedenen Stellen genannt (siehe § 2 Abs. 2 Satz 2 und § 34 Abs. 3 BauGB; § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO); mit der Nummer 4 wird er ausdrücklich als allgemein für die Bauleitplanung zu berücksichtigender Belang genannt.

Durch wiederholte gesetzgeberische Tätigkeiten besteht eine Vielzahl und Vielfalt von bundes- und nunmehr auch landesrechtlichen Regelungen in Bezug auf zentrale Versorgungsbereiche. Dennoch wird der Begriff, vor allem auch im Hinblick auf die verschiedenen Regelungszusammenhänge, zum Teil unterschiedlich ausgelegt. Hieraus resultieren nicht zuletzt aber auch Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Anwendung in der kommunalen und regionalen Praxis, etwa im Hinblick auf die Bewertung von schädlichen oder negativen Auswirkungen und der Berücksichtigung informeller Planungen. Andererseits wird schon aus der Darstellung der einzelnen gesetzlichen Regelungen deutlich, dass für die räumliche Planung und Stadtentwicklungspolitik entsprechend vielfältige Möglichkeiten einer steuernden Einflussnahme auf die Standortwahl von

⁴³¹ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., § 1 Rn. 58.

⁴³² Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., § 1 Rn. 61.

⁴³³ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., § 1 Rn. 61.

Einzelhandelsbetrieben und somit auch auf die Entwicklung von Innenstädten und Stadtzentren bestehen, mithin ein abgestimmtes und aufeinander aufbauendes Gesamtpaket vorliegt.

Daher kann zunächst auch die Bedeutung einer räumlich-funktionalen Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen auf kommunaler und regionaler Ebene zur sachgerechten Anwendung und Umsetzung der verschiedenen Schutznormen nicht unterschätzt werden, sodass eine solche Abgrenzung letztlich als aktuelles und wesentliches stadtentwicklungspolitisches Anliegen für die Innenstädte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung“ angesehen werden kann. Die Ausweisung von zentralen Versorgungsbereichen und die Anwendung der entsprechenden Regelungen sollen somit nicht zuletzt der Schaffung von nachhaltigen und ausgewogenen Zentrenstrukturen zur bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung dienen und in diesem Zusammenhang schließlich generell auch Planungen zur Sicherung der Europäischen Stadt erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen.⁴³⁴ Nicht zuletzt wird auch bei einer Umsetzung des nunmehr bestehenden Städtebauförderungsprogrammes Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eine räumliche Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche durch die Kommunen, insbesondere im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungskonzepten, erforderlich, um auf diesem Wege die Fördergebiete näher zu bestimmen und somit die Gewährung von Finanzmitteln des Bundes zu ermöglichen.⁴³⁵

6.3.3 Änderung oder Aufhebung von Bebauungsplänen

Das zentrale Rechtsinstitut zur Begründung von Baurechten ist der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan (§§ 1 Abs. 2, 8 ff. BauGB). Auf der Basis eines Bebauungsplans sind Bauvorhaben nach den Genehmigungsfreistellungen in den Landesbauordnungen (z. B. § 62 SächsBO) durchführbar. Darüber hinaus werden Baurechte auch auf Basis der sog. Planersatzvorschriften der §§ 34, 35 BauGB durch Genehmigung im Einzelfall begründet.

In schrumpfenden Gemeinden kann es lohnend sein, durch Bauleitplanung geschaffenes Baurecht, dessen Inanspruchnahme ungewiss ist, wieder aufzuheben. Die öffentliche Wahrnehmung und die politische Anerkennung des Problems zunehmender Flächeninanspruchnahme für die Zwecke von Siedlung und Verkehr haben dazu geführt, über Wege des Flächensparens nachzudenken. Insbesondere in Gemeinden der neuen Bundesländer sind in den vergangenen 20 Jahren sehr viele neue Flächen planerisch für den Zweck der baulichen Nutzung ausgewiesen worden, die aus heutiger Sicht nicht mehr benötigt werden. Demgemäß stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen insbesondere planerisch geschaffene Baurechte wieder zurückgenommen werden können, um diese Flächen anderen Nutzungszwecken zuführen zu können.⁴³⁶

Die Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans steht grundsätzlich im Ermessen der planenden Gemeinde. Einen Anspruch des Einzelnen auf Bauleitplanung kennt das Bauplanungsrecht nicht (§ 1 Abs. 3 S. 2 BauGB). Dementsprechend hat der Bürger auch keinen Anspruch darauf, dass die Gemeinde einen Plan, den sich einmal aufgestellt hat, verändert oder sogar gänzlich aufhebt.

Eine Rechtspflicht zur Änderung oder auch zur Aufhebung eines Bebauungsplans kann sich für die planende Gemeinde allerdings aus § 1 Abs. 4 BauGB ergeben. Die Norm verpflichtet die planende Gemeinde dazu, ihre Bauleitplanung den Zielen Raumordnung anzupassen. Die Anpassungspflicht erfasst grundsätzlich auch den bereits beschlossenen Bebauungsplan.⁴³⁷ Die Anpassungspflicht

⁴³⁴ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., § 9 Rn. 168.

⁴³⁵ VV-Städtebauförderung 2008, S. 24.

⁴³⁶ Köck, LKV 2010, S. 404ff.

⁴³⁷ Ders., S. 404 ff.

besteht allerdings nur, wenn die dem Bebauungsplan entgegenstehende raumordnerische Festlegung die Voraussetzungen eines „Ziels der Raumordnung“ erfüllt (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Die Bezeichnung durch den Plangeber ist nicht maßgebend.⁴³⁸ Raumordnerische Festlegungen, die nicht als „Ziel“ zu qualifizieren sind, lösen die strikte Bindungswirkung nicht aus.

Ein weiterer rechtlicher Ansatzpunkt, aus dem sich eine Aufhebungspflicht der Gemeinde bzw. Geltungsgrenze des Plans ergibt, ist das Planungserfordernis des 1 Abs. 3 BauGB. Die Gemeinden haben danach Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Hieraus ergibt sich für die gemeindliche Entscheidungsbefugnis über die Aufstellung von Bauleitplänen eine gesetzliche Vorgabe in zweierlei Richtung: Die Aufstellung von Bauleitplänen ist einerseits verboten, wenn sie nicht im Sinne des Abs. 3 S. 1 erforderlich ist. Sie ist andererseits geboten, sofern sie unter den Voraussetzungen des Abs. 3 S. 1 erforderlich ist. Zwar bezieht sich das Erforderlichkeitsmerkmal nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB ausdrücklich nur auf die Aufstellung von Bauleitplänen, es gilt jedoch ebenso für die Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans.⁴³⁹ Für die Beantwortung der Frage, ob ein Plan nicht oder nicht mehr erforderlich ist, kommt es maßgebend auf die städtebauliche Konzeption an. Demgemäß wird man nur dann auf eine Pflicht zur Aufhebung gemäß § 1 Abs. 3 i.V.m. Abs. 7 BauGB erkennen können, wenn sich die Aufhebung als zwingende Konsequenz der eigenen weiter entwickelten städtebaulichen Konzeption erweist.⁴⁴⁰ Gibt es demgegenüber kein städtebauliches Konzept, aus dem klar abgeleitet werden kann, dass eine Gemeinde schrumpfen will und ihre rechtlich verbindliche Bauleitplanung dazu in Widerspruch steht, besteht auch keine Aufhebungspflicht.

Entschließt sich die Gemeinde einen bestehenden Bebauungsplan zu ändern oder aufzuheben, ist zu berücksichtigen, dass sie dafür Entschädigung nach Maßgabe des Planungsschadensrecht gemäß der §§ 39 bis 44 BauGB zu leisten hat. Die zentrale Norm des Planungsschadensrechts ist der § 42 BauGB. Er enthält eine zeitlich gestaffelte Entschädigungsregelung. Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, bemisst sich die Entschädigung nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks auf Grund der zulässigen Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der Aufhebung oder Änderung ergibt, § 42 Abs. 2 BauGB. Sieben Jahre lang gewährt das Gesetz dem Grundeigentümer nach dieser Norm einen vollen Vermögensschutz.

Nach Ablauf der Siebenjahresfrist ändert sich die Rechtslage; denn dann kann der Eigentümer nur noch eine Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung verlangen, § 42 Abs. 3 BauGB, d. h., entschädigungsfähig ist nicht der durch die Planaufhebung erfolgte Wertverlust des Bodens, sondern nur der Schaden, der dadurch entsteht, dass eine bereits ausgeübte Nutzung infolge der Aufhebung des Plans künftig nicht mehr ausgeübt werden darf.

Mit Blick auf durch Bebauungspläne überplante Grundstücke, die noch nicht baulich genutzt werden und auch sonst noch nicht wirtschaftlich entsprechend der festgesetzten Nutzungsmöglichkeiten genutzt werden, bedeutet dies, dass die planende Gemeinde jedenfalls nach Ablauf der erläuterten Siebenjahresfrist den Bebauungsplan wieder aufheben kann, ohne Gefahr zu laufen, entschädigungspflichtig zu werden.⁴⁴¹

⁴³⁸ BVerwGE 90, 329 (333).

⁴³⁹ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., § 1 Rn. 25. -

⁴⁴⁰ Köck, LKV 2010, S. 406. -

⁴⁴¹ Köck, LKV 2010 S. 404ff. -

Die Entschädigung, die aufgrund des § 42 Abs. 3 BauGB gewährt wird, ist zu trennen von der Entzeignungsentschädigung, § 42 Abs. 4 BauGB.

6.3.4 Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen

Von der Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen spricht das BVerwG, wenn und soweit die Verhältnisse auf die sich die Planung bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Planung auf unabsehbare Zeit ausschließt, und wenn die Erkennbarkeit dieser Tatsache einen Grad erreicht hat, der einem Vertrauen in den Bestand der Planung die Schutzwürdigkeit nimmt.⁴⁴² Pläne sind auf Verwirklichung angelegt. Sie verlieren – unabhängig von ihrer Rechtsform – ihre Geltung bzw. ihre entscheidungsvorbereitende Funktion, wenn ihre Realisierung durch Änderung der Verhältnisse unabsehbar geworden ist. Mit Blick auf die hier interessierende Konstellation – also Bebauungspläne, die bisher deshalb nicht verwirklicht worden sind, weil die Flächennachfrage entgegen der Ausgangsprognose der plangebenden Gemeinde sich anders entwickelt hat – wird man allerdings kein eindeutiges Zeitmaß für die Bestimmung des Eintritts der Funktionslosigkeit angeben können. Insofern wird die Gemeinde, die ihre Bauflächen-Ausweisungspolitik korrigieren will, um förmliche Aufhebungs- oder Änderungsentscheidungen nicht herumkommen. Auch für den „funktionslosen Bebauungsplan“ gilt im Übrigen, dass eine Gemeinde, die die Funktionslosigkeit erkennt, schon aus Gründen der Rechtsklarheit wegen gehalten ist, eine Aufhebungsentscheidung zu treffen.⁴⁴³

6.3.5 Widerruf von Baugenehmigungen

Das Thema „Rücknahme von Baurecht“ umfasst nicht nur die Aufhebung oder Änderung von Bebauungsplänen, sondern auch den Widerruf erteilter Baugenehmigungen. Hat sich eine Gemeinde dazu entschlossen, einen Bebauungsplan aufzuheben, werden damit nicht die Einzelgenehmigungen erfasst, die auf der Grundlage des Bebauungsplans bereits erteilt worden sind. Bestandskräftige Genehmigungen dürfen nur unter den Voraussetzungen der §§ 48 f. VwVfG angetastet werden. § 48 VwVfG regelt die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte. § 49 VwVfG befasst sich mit dem Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte.

Rechtswidrig ist die Genehmigung nicht, wenn zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung der Bebauungsplan noch nicht aufgehoben war und auch sonst keine Entscheidungssperre verfügt worden ist. In solchen Fällen kommt einzig der Widerruf in Betracht. Ein Widerruf ist allerdings nur zulässig, soweit eine der in § 49 Abs. 2 VwVfG genannten Voraussetzungen vorliegt. Eine Voraussetzung auf die eine Gemeinde bzw. die Baugenehmigungsbehörde verweisen könnte, wäre der § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG.⁴⁴⁴ Nach dieser Norm darf ein Verwaltungsakt widerrufen werden, wenn die Behörde auf Grund einer geänderten Rechtsvorschrift berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, soweit der Begünstigte von seiner Begünstigung noch keinen Gebrauch gemacht (...) hat, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet wäre. Von einer Gefährdung des öffentlichen Interesses dürfte dann auszugehen sein, wenn die Aufhebung des Bebauungsplans den Erfordernissen des Abwägungsgebots genügt. Aufwendungen, die der Genehmigungsinhaber im Vertrauen auf die Genehmigung bereits getätigt hat, sind zu entschädigen, § 49 Abs. 6 VwVfG.

⁴⁴² BVerwGE 54, 5 (9).

⁴⁴³ Köck, LKV 2010 S. 404ff.

⁴⁴⁴ Köck, LKV 2010 S. 404ff.

Ist demgegenüber von der Genehmigung bereits Gebrauch gemacht und ein Gebäude entsprechend der Genehmigungsinhalte errichtet worden, genießt dieses Bestandsschutz. Ein bestandsgeschützter Bau kann nur unter sehr engen Voraussetzungen von der Behörde angetastet werden. Als letztes Mittel käme die Enteignung des Grundeigentümers in Betracht, soweit im Einzelfall zwingende Gründe des Allgemeinwohls vorliegen.⁴⁴⁵ Das wird allerdings nur höchst selten der Fall sein.

6.3.6 Baurecht auf Zeit (§ 9 Abs. 2 BauGB)

Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt einer bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Das sog. „Baurecht auf Zeit“ soll die Möglichkeit gewährleisten, Zwischennutzungen auf den für den Stadtumbau vorgesehenen Grundstücksflächen vorzunehmen.

6.3.7 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Rücknahme von Baurecht im Einzelfall eine für schrumpfende Gemeinden lohnende Option sein kann, um Infrastrukturkosten zu sparen und damit gleichzeitig zum Flächensparziel der Bundesregierung beizutragen. Das Bauplanungsrecht eröffnet den Gemeinden Möglichkeiten, Bebauungspläne zu ändern bzw. aufzuheben. Insbesondere nach Ablauf der Siebenjahresfrist der Zulässigkeit baulicher Nutzung haftet die Gemeinde nur noch für die tatsächlich ausgeübten Nutzungen und muss keinen umfassenden Vermögensschutz des Grundeigentümers mehr gewährleisten.

6.4 Planersatzvorschriften

Die an Umweltbelangen ausgerichtete Steuerung von Schrumpfungsprozessen ist des Weiteren anhand der Planersatzvorschriften (§§ 34 und 35 BauGB) zu untersuchen.

Im Einzelnen geht es hier um Fragen der Abgrenzung eines Ortsteils im Sinne von § 34 BauGB und einer Splittersiedlung im Sinne von § 35 BauGB, das Fehlen der Ortsteileigenschaft (wenn die Mehrzahl der baulichen Anlagen nicht dem regelmäßigen Aufenthalt von Menschen dient, denn nicht jede Splittersiedlung im Sinne von § 35 BauGB ist städtebaulich unerwünscht) sowie dem möglichen Wegfall des Bestandsschutzes bei Nichtnutzung einer baulichen Anlage.

6.5 Besonderes Städtebaurecht

Im Folgenden ist zu prüfen, inwiefern der Siedlungsrückzug aus demografischen Gründen Bestandteil eines entwicklungsorientierten Städtebaurechts sein kann.

6.5.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Gemäß § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB sind städtebauliche Sanierungsmaßnahmen Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Diese Maßnahmen können „in Stadt und Land“ durchgeführt werden, das heißt, sie betref-

⁴⁴⁵ Ebenda.

fen neben städtischen Gebieten auch ländliche Gebiete, vor allem kleine Gemeinden und Dörfer.⁴⁴⁶ Es müssen demnach zum einen Missstände städtebaulicher Art vorliegen und diese müssen zum anderen aufgrund der Durchführungsmaßnahmen eine deutliche Verbesserung oder Umgestaltung erfahren. Städtebauliche Missstände können sich entweder in einer Substanzschwäche oder in einer Funktionsschwäche des Gebiets äußern.⁴⁴⁷

Von einer Substanzschwäche ist auszugehen, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entspricht (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 Alt. 1 BauGB) oder die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht gewährleistet ist (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 Alt. 2 BauGB).⁴⁴⁸

Eine Funktionsschwäche liegt vor, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BauGB).

Das Gesetz gibt in Abs. 3 der Norm Regelbeispiele vor, inwiefern von Missständen oder Funktionsstörungen auszugehen ist. In Bezug auf den Siedlungsrückzug aufgrund des demografischen Wandels kommen die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden (Nr. 1 lit. b) sowie die Einwirkungen, die von Grundstücken und Betrieben ausgehen, insbesondere durch Verunreinigungen (lit. f) in Betracht. Die Funktionsfähigkeit bezieht sich laut Gesetz u.a. auf die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebiets unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich (Nr. 2 lit. b) sowie die infrastrukturelle Erschließung des Gebiets, seine Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs (lit. c).

Als Maßstab für den Erfolg der Maßnahmen finden sich Kriterien im Gesetz (§ 136 Abs. 4 BauGB). So wird das grundlegende Allgemeinwohlerfordernis als erfüllt angesehen, wenn die bauliche Struktur nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird (Nr. 1). Des Weiteren wenn die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur unterstützt wird (Nr. 2) sowie wenn die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes, den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung und der Bevölkerungsentwicklung entspricht (Nr. 3) oder die vorhandenen Ortsteile erneuert und fortentwickelt werden (Nr. 4).

Die städtebaulichen Aufgaben aufgrund des demografischen Wandels sind speziell in § 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB niedergelegt, indem der Beitrag der Sanierungsmaßnahmen dazu dient, dass die Siedlungsstruktur auch der Bevölkerungsentwicklung entspricht.⁴⁴⁹ Dieses Ziel wurde bereits 1987 in das BauGB aufgenommen und berücksichtigte damit, dass sich aus der Bevölkerungsentwicklung u. U. erhebliche Rückwirkungen auf die Siedlungsstruktur ergeben, z. B. im Hinblick auf den Rückbau.⁴⁵⁰

Die Vorbereitung der Sanierung stellt eine Aufgabe der Gemeinde dar und umfasst u.a. eine städtebauliche Planung wozu auch die Bauleitplanung oder eine Rahmenplanung gehört, soweit sie für die Sanierung erforderlich ist (§ 140 Nr. 4 BauGB). Die Durchführung umfasst gemäß § 146 Abs. 1

⁴⁴⁶ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, § 136 Rn. 42.

⁴⁴⁷ Hendlar/Koch, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 22 Rn. 4.

⁴⁴⁸ In Bezug auf den Klimawandel hat diese Norm eine Ergänzung erhalten.

⁴⁴⁹ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, § 136 Rn. 14.

⁴⁵⁰ Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 10/4630.

BauGB die Ordnungsmaßnahmen und die Baumaßnahmen innerhalb des Sanierungsgebiets. Zu den Ordnungsmaßnahmen zählen laut Gesetz auch die Freilegung von Grundstücken (§ 147 S. 1 Nr. 3 BauGB). Zur Freilegung von Grundstücken rechnet auch die Beseitigung baulicher Anlagen.⁴⁵¹ Außerdem kann die Gemeinde unter Anwendung und den Voraussetzungen des § 179 BauGB (dazu unten) den Eigentümer durch ein Rückbaugesuch dazu verpflichten, die Beseitigung einer baulichen Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zu dulden. Hierzu gehört des Weiteren die Freilegung von Grundstücken aus Gründen des Umweltschutzes, u.a. um Grünflächen und Biotope anzulegen, verdichtete Bauplätze zu entkernen oder Frischluftschneisen zu erwerben. Im Einzelnen gehören des Weiteren dazu die Beseitigung baulicher Anlagen oder von Teilen baulicher Anlagen einschließlich der Abräumung, die Beseitigung sonstiger Anlagen, z. B. von Aufschüttungen oder Straßendecken, die Maßnahmen, die für die Verkehrssicherung oder die Zwischennutzung erforderlich sind, der Abbau von Bodenversiegelungen sowie die Beseitigung von umweltgefährdenden Stoffen im Boden.⁴⁵²

Eine Ordnungsmaßnahme im Sinne des Gesetzes kann auch für Ausgleichsflächen im Zuge der Eingriffsregelung vorgenommen werden (§ 147 S. 2 BauGB). Zu den Baumaßnahmen gehören neben der Modernisierung und Instandsetzung, welche hier nicht verfolgt werden, die Verlagerung oder Änderung von Betrieben (§ 148 Abs. 2 Nr. 4 BauGB).

Obwohl der Rückbau nicht explizit erwähnt wird, kann er Gegenstand einer Sanierungsmaßnahme im Zuge des demografischen Wandels sein und ist insofern vom Besonderen Städtebaurecht erfasst.

6.5.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind gemäß § 165 Abs. 2 BauGB Maßnahmen, bei denen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Auch dieses Instrument kann im städtischen wie im ländlichen Raum zur Anwendung kommen (§ 165 Abs. 1 BauGB).

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen unterscheiden sich von Sanierungsmaßnahmen darin, dass sie anders als die Sanierungsmaßnahmen nicht auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände abzielen, sondern auf eine beschleunigte Befriedung neuer Bedarfe ausgerichtet sind.⁴⁵³ Gleichwohl gibt es weitgehende Übereinstimmungen mit zentralen sanierungsrechtlichen Bestimmungen, worauf auch der Sonderrechtscharakter beider Maßnahmen verweist. Der Anwendungsbereich ist sachlich (§ 165 Abs. 2 und 3 BauGB), räumlich (§ 165 Abs. 5 und 6 BauGB) und zeitlich (§ 169 Abs. 1 Nr. 8 i. V. m. §§ 162 ff. BauGB) vom Gesetzgeber begrenzt worden. Des Weiteren ist wie beim Sanierungsrecht der ganzheitliche Charakter der Maßnahme für die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entscheidend. Das Entwicklungsgebot muss als Ganzes erforderlich sein, weshalb sich die Erforderlichkeitsprüfung auch nicht allein auf einzelne der nach §§ 165 ff. BauGB anzuwendenden Instrumente bezieht.

⁴⁵¹ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, § 136 Rn. 26.

⁴⁵² Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, § 136 Rn. 29.

⁴⁵³ Hendl/Koch, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 22 Rn. 9.

Ein weiterer Unterschied zum Sanierungsrecht ist in den Bedingungen der Entwicklungsmaßnahmen zu sehen. Das Wohl der Allgemeinheit erfordert gemäß § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB ein dringendes, entgegenstehende private Interessen überwiegendes öffentliches Interesse.⁴⁵⁴ Diese Besonderheit ergibt sich aus dem grundsätzlichen Erwerb der Grundstücke durch die Gemeinde und der Enteignung (auch ohne Vorhandensein eines Bebauungsplans) unter erleichterten Bedingungen. Die Gemeinde soll nach § 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich erwerben, notfalls im Wege der Enteignung. Das Gemeinwohlerfordernis ist deshalb die unverzichtbare Voraussetzung für eine förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs.

In § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 werden beispielhaft städtebauliche Vorhaben aufgezählt, welche eine Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen. Insbesondere zählen dazu die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Errichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen und die Wiedernutzung von brachliegenden Flächen.

Fraglich ist, ob eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme für einen Rückbau von Siedlungen herangezogen werden kann, zumal in der Anwendung nach wie vor schwerpunktmäßig der Erweiterungsgedanke⁴⁵⁵ und die Entwicklung von Baulandmärkten⁴⁵⁶ stark im Vordergrund stehen.

In diesem Zusammenhang könnte die Möglichkeit, einen Ortsteil oder anderen Teil einer Gemeinde „entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung“ zuzuführen (§ 165 Abs. 2 BauGB), relevant werden. Jeder der beiden Zwecke ist für sich geeignet, eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zu rechtfertigen.⁴⁵⁷ Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, dass der Zweck der Entwicklung des Landesgebietes oder der Region seinen Niederschlag in entsprechenden Zielen der Raumordnung gefunden haben muss. In der Bestandsaufnahme wurden entsprechende raumordnerische Festsetzungen zum Siedlungsrückzug dargestellt (siehe oben), die sich mithilfe der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme realisieren lassen.

Es bleibt festzuhalten, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, obwohl in erster Linie ein Instrument der Stadtentwicklung, in die Landes- und Regionalplanung eingebunden ist. Sie kann angeordnet werden, wenn mit ihr Ziele und Grundsätze der Landes- und Regionalplanung umgesetzt werden sollen.⁴⁵⁸ Hier zeigt sich eine beispielgebende Verzahnung von Raumordnungsrecht und Bauplanungsrecht. Mit einem Raumordnungsplan lässt sich ein Siedlungsrückzug direkt steuern, wengleich die Entscheidung darüber letztlich bei der Gemeinde liegt.

6.5.3 Stadtumbaumaßnahmen

Stadtumbaumaßnahmen sind nach der Legaldefinition in § 171a Abs. 2 BauGB Maßnahmen, durch die in von „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten“ betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung „nachhaltiger städtebaulicher Strukturen“ vorgenommen werden sollen. Von er-

⁴⁵⁴ Ebenda.

⁴⁵⁵ Siehe die Praxisbeispiele bei Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, Vorbemerkungen zu den §§ 165 bis 171 Rn. 39.

⁴⁵⁶ Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, Vorbemerkungen zu den §§ 165 bis 171 Rn. 40.

⁴⁵⁷ Vgl. BVerwG, Urt. vom 12. 12. 2002 - 4 CN 7/01 - sowie Beschl. vom 27. 5. 2004 - 4 BN 7/04 - a.a.O. Rn. 3.

⁴⁵⁸ Vgl. BVerfG, Nichtannahme-Beschl. vom 19. 9. 2007 - 1 BvR 1698/04 - a.a.O. Rn. 3; vgl. zu Zielabweichungen § 165 Rn. 33.

heblichen städtebaulichen Funktionsverlusten ist auszugehen, wenn u.a. ein „dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen [...] für Wohnzwecke“ (gemeint ist der sog. Leerstand) besteht oder zu erwarten ist.

Die Folgen des demografischen Wandels werden mit besonderer Intensität in den Städten sichtbar: offensichtlicher Wohnungsleerstand, Infrastruktureinrichtungen an der Grenze ihrer wirtschaftlichen Tragfähigkeit, Gefährdung der Funktionsfähigkeit ganzer Stadtteile sowie drohender Imageverlust. Gleichzeitig verändern sich durch andere Bevölkerungsstrukturen auch die Ansprüche an die Stadt. Eingeführt wurden diese Vorschriften zum Stadtumbau 2004 durch das EAG Bau mit der Absicht, den strukturbedingten Wohnungsleerstand durch „städtebaulich verträgliche Rückbaukonzepte“ zu bewältigen.⁴⁵⁹ Die Regelungen sind quasi als Reaktion auf die ostdeutsche Leerstandsproblematik zu verstehen.⁴⁶⁰ Vielerorts bedarf es des Einsatzes der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht oder nicht in vollem Umfang. Die Stadtumbauvorschriften bieten den Gemeinden die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen, in denen es des Einsatzes der genannten städtebaulichen Instrumente nicht oder nicht flächendeckend bedarf.⁴⁶¹

Zur Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen wurden Stadtumbauprogramme aufgelegt, welche sich als umfassendes und erprobtes Instrumentarium erwiesen haben,⁴⁶² mit dem auf städtischer Ebene die drängendsten Probleme gelöst, Konzepte zum Stadtumbau erarbeitet sowie Wohnungsabriss und städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen bewerkstelligt werden konnten und können. Dabei geht es vor allem um teilstädtische Strategien, d. h. die Ausdünnung, aber teilweise auch Aufgabe einzelner Quartiere bzw. Wohnstandorte.

Eine Schlüsselrolle nimmt dabei das von der Gemeinde zur Gebietsfestlegung und zur Steuerung des Stadtumbaus aufzustellende städtebauliche Entwicklungskonzept gemäß § 171 b Abs. 2 BauGB ein. Dabei handelt es sich um eine sonstige städtebauliche Planung im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Es ist nach den für die Bauleitplanung geltenden städtebaulichen Prinzipien aufzustellen, d. h. die für die Bauleitplanung beachtlichen Belange, auch bspw. jene des städtebaulichen Denkmalschutzes (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB), sind zu beachten.

Zugleich besteht die Verpflichtung, die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 171 b Abs. 2 Satz 2 BauGB). Das Konzept ist mit den vom Stadtumbau betroffenen Bürgerinnen und Bürgern ebenso abzustimmen wie mit den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange, also auch mit den Denkmalbehörden (§ 171 b Abs. 3 BauGB).⁴⁶³

Der Rückbau von Siedlungen wird in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB explizit einbezogen. So sollen Stadtumbaumaßnahmen dazu beitragen, dass „einer anderen Nutzung nicht zufühbare bauliche Anlagen zurückgebaut werden“ sollen. Zur Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen sollen städtebauliche Verträge i. S. d. § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümern (z. B. Wohnungsgenossenschaften und -gesellschaften) geschlossen werden. Gegenstand der vertraglichen Übereinkunft

⁴⁵⁹ Hendler/Koch, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, S. 337.

⁴⁶⁰ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, Vorbemerkung zu den §§ 171a bis 171d Rn. 1.

⁴⁶¹ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 111. Ergänzungslieferung 2013, Vorbemerkung zu den §§ 171a bis 171d Rn. 1.

⁴⁶² BMVBS, 10 Jahre Stadtumbau Ost. 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost.

⁴⁶³ Krautzberger, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2010, Rn. 127.

können gemäß § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB auch die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen sein.

6.5.4 Maßnahmen der Sozialen Stadt

Wie unter Kap. 4.4.3.4 ausgeführt, kann mit städtebaulichen Maßnahmen der Sozialen Stadt gemäß § 171e Abs. 2 S. 1 BauGB auch ein zumindest teilweiser Rückbau von Siedlungsstrukturen verbunden sein, wenn mit dieser Maßnahme eine Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebietes, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht, einhergeht. Denn laut Gesetz liegt ein besonderer Entwicklungsbedarf vor, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven oder sonstigen Maßnahmen bedarf (§ 171e Abs. 2 S. 3 BauGB). Diese können auch durch Leerstand aufgrund des demografischen Wandels intendiert sein. Oftmals geht die Leerstandsproblematik Hand in Hand mit dem „Abstieg“ von Wohnquartieren. Gebiete mit hohem Leerstand werden als unattraktiv angesehen und führen zum Verfall von Mieten und wirken sich negativ auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus.

6.5.5 Städtebauliche Gebote

In mitunter zentralen Bereichen vieler Gemeinden befinden sich Immobilien, die insbesondere aufgrund des demografischen Wandels über einen längeren Zeitraum nicht oder nur teilweise genutzt werden und zum Teil starkem Verfall ausgesetzt sind. Während es im Falle einer solchen Schrottimmoblie aus bauordnungsrechtlicher Sicht vor allem darum geht, von einer etwaigen Baufälligkeit ausgehende Gefahren auszuschließen, besteht ein starkes städtebaulich motiviertes Interesse der Kommunen an einer sachgemäßen Nutzung der betreffenden Immobilien bzw. Grundstücke, insbesondere um negative Wirkungen derartiger Immobilien auf die nähere Umgebung zu vermeiden bzw. entgegenzuwirken.⁴⁶⁴ Aus diesem Grund soll an dieser Stelle eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Instrument erfolgen.

Die oftmals vollständig leerstehenden und unansehnlichen Gebäude werden nicht nur von der Bevölkerung als störend empfunden; die Entwicklung des umliegenden Bereichs wird gehemmt und trägt zu einer Trading-Down-Entwicklung bei: Abhängig von dem Zustand der Immobilie und dem städtebaulichen Bedarf wird es sich bei den von den Kommunen ins Auge gefassten Maßnahmen zwar meist um die Modernisierung und Instandsetzung, aber zunehmend auch um den Abriss eines solchen Gebäudes handeln.⁴⁶⁵

Die bisherigen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden waren unzureichend, um dem Problem Herr zu werden, da sich der Anwendungsbereich des Rückbaugesetzes in § 179 BauGB a. F. auf Bebauungsplangebiete beschränkte. Die „Schrottimmoblien“ befinden sich aber häufig im unbeplanten Innenbereich. Auf dieses Problem hat der Gesetzgeber reagiert und mit der BauGB-Novelle 2013 Änderungen in § 179 BauGB vorgenommen. Diese betreffen neben dem Anwendungsbereich des Rückbaugesetzes die Beteiligung des Grundstückseigentümers an den Rückbaukosten.

6.5.5.1 Umgang mit Schrottimmoblien

Gemäß § 179 Abs. 1 Nr. 2 BauGB sind Voraussetzungen für das Rückbaugesetz Missstände oder Mängel i.S.d. § 177 Abs. 2 oder 3 S. 1 BauGB. Diese müssen ein Ausmaß haben, durch den der

⁴⁶⁴ Schmitz, ZfBR 2011, S. 641 (641).

⁴⁶⁵ Schmitz, ZfBR 2011, S. 641 (641).

Rückbau aus städtebaulichen Gründen geboten erscheint. Unerheblich ist, ob den Eigentümer ein Verschulden am Zustand der baulichen Anlage trifft.

Misstände liegen nach § 177 Abs. 2 BauGB insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht.⁴⁶⁶ Maßnahmen zur Beseitigung der Misstände dienen daher in der Regel der Verbesserung des Standards des Gebäudes.

Mängel nach § 177 Abs. 3 BauGB liegen vor, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird, die bauliche Anlage nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild nicht nur unerheblich beeinträchtigt oder die bauliche Anlage erneuerungsbedürftig ist. Mängel betreffen also vor allem nachträgliche Verschlechterungen der Anlage. Eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung der bestimmungsgemäßen Nutzung gemäß § 177 Abs. 3 Nr. 1 BauGB ist dann anzunehmen, wenn der Zustand der baulichen Anlage gegenüber vergleichbaren Objekten, die ordnungsgemäß erhalten und unterhalten sind, deutlich und in unverträglicher Weise abfällt.⁴⁶⁷ Eine bauliche Anlage ist i.S.v. § 177 Abs. 3 Nr. 3 BauGB schließlich erneuerungsbedürftig, wenn Mängel vorliegen, die mit einer Modernisierung nicht mehr zu beseitigen sind und ein Rückbau daher aus städtebaulichen Gründen zur Freimachung des Grundstücks z. B. für eine neue Nutzung erforderlich ist.

Das Rückbaugesuch ist subsidiär. Die Gemeinde kann das Rückbaugesuch erst dann erlassen, wenn die Misstände oder Mängel nicht durch ein Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot nach § 177 Abs. 1 BauGB beseitigt werden können.⁴⁶⁸ Ob die Behebung der Misstände oder Mängel möglich ist, richtet sich zum einen nach technischen und zum anderen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die Behebung der Mängel und Misstände ist schon dann nicht mehr möglich i.S.v. § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB, wenn die Behebung zwar technisch möglich, wirtschaftlich aber nicht mehr vertretbar ist.⁴⁶⁹ Dies wird angenommen, wenn die Abrisskosten geringer sind als die Kosten einer Modernisierung oder Instandsetzung oder eine Instandsetzung oder Modernisierung aufgrund der nur in geringer Höhe erzielbaren Mieteinnahmen unrentabel wäre.⁴⁷⁰

Mängel oder Misstände allein genügen für den Erlass eines Rückbaugesuches nicht. Vielmehr muss die alsbaldige Durchführung des Rückbaugesuches aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein, § 175 Abs. 2 BauGB. Diese können in der städtebaulichen Entwicklung liegen, wobei die Schaffung ausreichender Belüftung und Belichtung für ein Rückbaugesuch ausreichend sein kann. Ungesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind ausreichend, wenn sie sich auf bestimmte Gebiete konzentrieren und damit eine negative städtebauliche Ausstrahlung verbunden ist, ebenso unerwünschte Auswirkungen auf die soziale Struktur eines Gebietes. Städtebauliche Gründe sind auch die bessere Ausnutzung von Bauflächen durch Schließung von Baulücken zur Belebung der Innenstädte und Entlastung der Verkehrsverbindungen zu den städtischen Randzonen sowie der Schutz unbebauter Flächen im Randbereich der Gemeinde.⁴⁷¹

Befinden sich die betroffenen Gebäude in Industrie- oder Gewerbegebieten, kann es allerdings an städtebaulichen Gründen fehlen.

⁴⁶⁶ Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, S. 529 (531).

⁴⁶⁷ Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, S. 529 (531).

⁴⁶⁸ Schmitz, ZfBR 2011, S. 641 (645).

⁴⁶⁹ Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, S. 529 (532).

⁴⁷⁰ Schmuck, LKV 2014, S. 481 (483).

⁴⁷¹ Schmuck, LKV 2014, S. 481 (483).

6.5.5.2 Verfahren

Zuständig für den Erlass des Duldungsbescheides zum Rückbau der baulichen Anlage ist die Gemeinde, § 179 Abs. 1 S. 1 BauGB. Bei denkmalgeschützten Gebäuden ist die Zustimmung der Denkmalschutzbehörde notwendig. Die Duldungsverfügung stellt einen belastenden Verwaltungsakt dar. Der Eigentümer ist daher nach den allgemeinen Regelungen vor Erlass anzuhören. Im engeren Sinne soll die Gemeinde, die ein Rückbaugesuch erlassen will, die Maßnahme vorher mit dem Betroffenen erörtern (§ 175 Abs. 1 S. 1 BauGB), da die Umsetzung der Maßnahme für den Eigentümer einschneidende Konsequenzen hat.⁴⁷²

Die Duldungsverpflichtung nach § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB wird gegenüber dem Eigentümer durch einen Verwaltungsakt angeordnet.⁴⁷³ Dem Rückbaugesuch kommt dingliche Wirkung zu, so dass eine Rechtsnachfolge beim Eigentum nicht zur Unwirksamkeit des Duldungsbescheides führt. Vielmehr besteht die Duldungsanordnung gegenüber dem neuen Eigentümer fort. Bei der Duldungsanordnung handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, so dass die tragenden Erwägungen der Ermessensausübung in der Duldungsanordnung niederzulegen sind, um einer Aufhebung im Rechtsbehelfsverfahren aufgrund eines nicht heilbaren Ermessensausfalls vorzubeugen. Das Rückbaugesuch darf allein aus städtebaulichen Gründen erlassen werden und nicht im Interesse eines Nachbargrundstücks, auch wenn dieser regelmäßig durch die vorhandenen Zustände negativ betroffen ist.⁴⁷⁴ Diesem Zweck des Rückbaugesuchs ist bei der Ermessensausübung Rechnung zu tragen.

Der Eigentümer hat bis zum Vollzug der Duldungsverfügung durch die Gemeinde das Recht, die bauliche Anlage selbst zu beseitigen, § 179 Abs. 1 S. 4 BauGB.

6.5.5.3 Duldungsbescheid

Inhalt des Duldungsbescheids ist die Verpflichtung des Eigentümers, die vollständige oder teilweise Beseitigung der Anlage durch die Gemeinde zu dulden. Das impliziert nicht, dass der Eigentümer verpflichtet werden kann, den Rückbau selbst durchzuführen.⁴⁷⁵ Beim Erlass des Rückbaugesuchs ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Die Gemeinde darf die Beseitigung daher nur insoweit anordnen, wie sie erforderlich ist. Gegebenenfalls muss die Gemeinde den Rückbau auf einen Teil der baulichen Anlage beschränken.

Die Duldungsanordnung als unvertretbare Handlung ist gegenüber dem Eigentümer und den Nutzungsberechtigten erforderlichenfalls mittels Zwangsgeld, Zwangshaft oder unmittelbarem Zwang im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen.⁴⁷⁶

Umfasst die zu beseitigende Anlage Wohnraum, darf das Rückbaugesuch nur vollzogen werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung angemessener Ersatzwohnraum für die Bewohner unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht (§ 179 Abs. 2 S. 1 BauGB). Mit Bewohner sind ausschließlich die Bewohner der zu beseitigenden Anlage gemeint. Bei leerstehenden Gebäuden spielt diese Einschränkung somit keine Rolle. Sind Bewohner vorhanden, muss der Ersatzwohnraum zumutbare Bedingungen aufweisen. Ist kein zumutbarer Ersatzwohnraum vorhanden, darf die Beseitigung nicht durchgeführt werden. Ein Ermessen steht der Gemeinde insoweit nicht zu.

⁴⁷² Neuhausen, NJW 1977, S. 784 (784). -

⁴⁷³ Krautzberger/Stüer, BauR 2012, S. 874 (877f.). -

⁴⁷⁴ Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, S. 529 (532). -

⁴⁷⁵ OVG Münster, Urteil v. 27.05.2004, Az. 7a D 55/03; BauR 2004, S. 1742 (1743). -

⁴⁷⁶ Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch Kommentar, § 179 Rn. 13. -

Bei überwiegend gewerblich oder beruflich genutzten Räumen soll die Beseitigung nur durchgeführt werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung anderer geeigneter Geschäftsraum unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht (§ 179 Abs. 2 S. 2 BauGB).

6.5.5.4 Entschädigungspflicht

Die Gemeinde hat nach § 179 Abs. 3 S. 1 BauGB angemessene Entschädigung in Geld zu leisten, wenn dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Beseitigung Vermögensnachteile entstehen. Diese Entschädigungspflicht folgt aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, wonach Enteignungen nur dann zulässig sind, wenn eine Entschädigung für den Vermögensverlust gewährt wird.⁴⁷⁷ Kommt hinsichtlich einer Entschädigung in Geld eine Einigung nicht zustande, hat die nächsthöhere Behörde zu entscheiden (§ 43 Abs. 2 BauGB).

Die Entschädigung wird erst durch einen schriftlichen Antrag des Entschädigungsberechtigten bei der Gemeinde fällig (§ 44 Abs. 3 S. 2 BauGB). Der Entschädigungsanspruch erlischt, wenn der Entschädigungsberechtigte nicht binnen drei Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Vermögensnachteile eingetreten sind, die Fälligkeit der Entschädigung herbeiführt (§ 44 Abs. 5 BauGB).

Anstelle der Entschädigung kann der Eigentümer nach § 179 Abs. 3 S. 2 BauGB von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn es ihm mit Rücksicht auf das Rückbaugesbot wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten. Hier kommt es auf die subjektive finanzielle Leistungsfähigkeit des Eigentümers an. Der Eigentümer muss die wirtschaftliche Unzumutbarkeit nachweisen.⁴⁷⁸

6.5.5.5 Kostenbeteiligung des Eigentümers

§ 179 Abs. 4 S. 1 BauGB sieht beim Rückbau von Schrottimmobilien die Möglichkeit vor, den Grundstückseigentümer an den Kosten der Beseitigung zu beteiligen. Bisher lag die Kostenlast ausschließlich bei den Gemeinden.⁴⁷⁹ Für die Beseitigung der baulichen Anlage muss die Gemeinde Kosten aufwenden, die sich bei Beauftragung eines entsprechenden Fachunternehmens anhand der Rechnung ermitteln lassen. Die Gemeinde kann die Beseitigungskosten aber nicht in jedem Fall in vollem Umfang auf den Eigentümer umlegen. Vielmehr kann die Gemeinde dem Eigentümer die Kosten nur bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile auferlegen. Die Gemeinde muss also den Wert des Grundstücks vor der Beseitigung und den Wert des Grundstücks nach Beseitigung der baulichen Anlage vergleichen.⁴⁸⁰ Liegen die Beseitigungskosten über den durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteilen, hat die Gemeinde den Differenzbetrag zu tragen. Da der Kostenbescheid ein erhebliches Streitpotential birgt, sollte die Gemeinde die Vermögensvorteile mit Hilfe eines entsprechenden Sachverständigen durch ein Wertermittlungsgutachten beziffern lassen.⁴⁸¹ Der Eigentümer kann erst zu den Beseitigungskosten herangezogen werden, wenn die Beseitigungsmaßnahme abgeschlossen ist. Die Gemeinde kann also keinen Vorschuss auf die vom Eigentümer zu dulden Beseitigung verlangen. Die Kosten werden durch Verwaltungsakt von der Gemeinde festgesetzt (§ 179 Abs. 4 S. 2 BauGB).

⁴⁷⁷ Krautzberger/Stüer, BauR 2012, S. 874 (883). -

⁴⁷⁸ Neuhausen, NJW 1977, S. 784 (785). -

⁴⁷⁹ Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, S. 961 (967). -

⁴⁸⁰ Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch Kommentar, § 179 Rn. 15. -

⁴⁸¹ Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, S. 961 (967). -

Ein weitergehender Vorschlag des Bundesrates, der für den Eigentümer eine Handlungspflicht vorsah und zudem eine Kostentragung bis zur Grenze des Zumutbaren, hat keinen Eingang in das Gesetz gefunden.⁴⁸²

6.5.5.6 Fazit

Die BauGB-Novelle 2013 hat den Anwendungsbereich des Rückbaugesbotes erheblich erweitert. Die Gemeinde kann nicht mehr nur den Eigentümer von baulichen Anlagen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zur Duldung der Beseitigung verpflichten. Vielmehr hat der Gesetzgeber das Rückbaugesbote auf den unbeplanten Innenbereich und den Außenbereich ausgedehnt (vgl. § 179 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit Nr. 2 BauGB). Der Eigentümer kann an den Beseitigungskosten beteiligt werden. Die Kostenbeteiligung des Eigentümers ist begrenzt auf die Vermögensvorteile, die ihm durch die Beseitigung entstehen.

Kann er auch diese Kostenbeteiligung nicht aufbringen, hat der Gesetzgeber die Gemeinden in die Lage versetzt, durch die öffentliche Last die Versteigerung des Grundstücks zu beantragen, in der das Grundstück lastenfrei erworben werden kann. Das Rückbaugesbote birgt aufgrund der beschränkten Kostenbeteiligung dennoch ein erhebliches finanzielles Risiko für die Gemeinden, was nur teilweise durch die Bereitstellung von Fördermitteln abgemildert wird.⁴⁸³ In einem Zwangsversteigerungsverfahren trägt die Gemeinde das Risiko, dass sich ein Interessent findet. Finanziell schlechter gestellte Gemeinden werden von dem Rückbaugesbote daher wohl nur dann Gebrauch machen, wenn von vornherein ein Interessent für das Grundstück vorhanden ist, oder es sich um Grundstücke handelt, die sich besonders negativ auf das Stadtbild auswirken.⁴⁸⁴

In dieser Änderung ist ein erster vorzeigbarer Schritt zu erblicken, den negativen Auswirkungen von Schrottimmobilien entgegenzutreten. Für die Kommunen wäre sicherlich eine Verlagerung der Kostentragungspflicht auf den Eigentümer bis zur Grenze der Zumutbarkeit noch sinnvoller gewesen.⁴⁸⁵ Des Weiteren ist grundsätzlich eine Fortentwicklung des Gebotes von einer Duldungs- hin zu einer Beseitigungspflicht vorstellbar.⁴⁸⁶

6.6 Daseinsvorsorge: Reduzierung (Einstellung), Übertragung und Finanzierung

Auch im Rahmen der Daseinsvorsorge sind die in der Einleitung skizzierten Fallannahmen zu konkretisieren. Es stellt sich mit Blick auf die Regelungen zur Daseinsvorsorge die Frage, ob bei einem langfristig schleichenden Siedlungsrückzug in den in Frage kommenden Ortsteilen die Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch die Kommunen, die Länder und den Bund teilweise zurückgefahren bzw. im Einzelfall ganz eingestellt werden kann. Die Kommunen stehen dabei vor der Aufgabe, dass aufgrund abnehmender Bevölkerung die vorhandenen Versorgungsnetze, wie Abwasser- und Wasserleitungen, aber auch die Entsorgungskapazitäten der Abfallentsorgung nicht mehr vollständig ausgelastet werden, womit für den einzelnen Anschlussnehmer die Kosten steigen. Gleichzeitig müssen im Verhältnis zur Einwohnerzahl immer größere Wege zurückgelegt werden, da ein Siedlungsrückzug nicht nur am Stadt- oder Dorfrand stattfindet, sondern die

⁴⁸² Vgl. Krautzberger/Stüer, ZfBR 06/2013, S. 529. -

⁴⁸³ Schmuck, LKV 2014, S. 481 (487). -

⁴⁸⁴ Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, S. 961 (967); Krautzberger/Stüer, BauR 2012, S. 874 (875). -

⁴⁸⁵ Vgl. Krautzberger/Stüer, DVBl 2013, S. 805 (813). -

⁴⁸⁶ Vgl. Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, S. 534. -

Kommunen insgesamt ausdünnen. In bestimmten Fällen könnte sich dann ein Rückzug von leistungsgebundenen Infrastrukturen auch aus technischen Gründen verbieten, insbesondere wenn sie eine Scharnier- und Durchleitungsfunktion für stabile Ortsteile erfüllen müssen.

Somit liegen die Varianten der Fallannahmen darin, ob die Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung, die Energieversorgung und Abfallbeseitigung aufrechterhalten werden können oder es kostengünstigere Ver- und Entsorgungskonzepte zu finden gilt. Dabei macht es hinsichtlich Hauptorten oder Dorflagen nur insoweit einen Unterschied, ob die tatsächlichen Gegebenheiten eine Abwasserbeseitigung und Niederschlagswassernutzung in angemessenem Umfang möglich machen. Darüber hinaus müssen aber für beide Varianten Konzepte für die Daseinsvorsorge gefunden werden, solange die Siedlung insgesamt aufrechterhalten wird.

Für die Entwicklung alternativer Ver- und Entsorgungskonzepte im Rahmen der Daseinsvorsorge ist zunächst der Begriff der Daseinsvorsorge einzuordnen und die von ihm umfassten Elemente zu skizzieren. Anschließend sind die rechtlichen Anforderungen an die Wahrnehmung der umfassten Aufgaben anhand des Verfassungsrechts des Bundes und der Länder und des einschlägigen Kommunalverfassungsrechts (Gemeindeordnungen) darzustellen.

Schließlich ist zu untersuchen, ob gewohnheitsrechtliche oder andere verfassungsrechtliche Anforderungen etwa aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz einer Einschränkung bzw. Übertragung einzelner Elemente entgegenstehen. Wenn der Rahmen abgesteckt ist, den die Verfassung und die Regelungen im Bundes- und Landesrecht an die Daseinsvorsorge stellen, lassen sich Möglichkeiten der Privatisierung oder einer Aufgabenbündelung zwischen mehreren Kommunen darstellen.

6.6.1 Begriff der Daseinsvorsorge

Rechtliche Grundlage der Daseinsvorsorge ist in Deutschland die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG. Das Grundgesetz benutzt dabei nicht den Begriff Daseinsvorsorge, sondern umschreibt ihn als „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.“ Darunter versteht das BVerfG diejenigen Bedürfnisse und Interessen, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“⁴⁸⁷ und Leistungen, „derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“⁴⁸⁸. Verwaltungsrechtlich werden alle Dienstleistungen der Kommune erfasst, an deren Erbringung ein allgemeines öffentliches Interesse besteht. Ihre Bandbreite reicht von der Energie- und Wasserversorgung über Abwasser- und Abfallentsorgung, Polizei, Feuerwehr, Krankenhäuser, Friedhöfe, sozialem Wohnungsbau und ÖPNV bis zu kulturellen, sportlichen und sozialen Angeboten.⁴⁸⁹ Was aber letztlich zum Inhalt der Daseinsvorsorge wird, muss jede Kommune im Rahmen der Selbstverwaltung für sich entscheiden. Während eine Kommune überregionale Versorgungseinrichtungen, wie Messen, Theater, Sportstätten, Hauptbahnhöfe und Flughäfen bereithält, decken viele andere Kommunen solche Einrichtungen nicht ab.⁴⁹⁰ Insbesondere Zentren und Hauptorte decken oft solch einen erweiterten Bedarf ab. Damit orientieren sich die Aufgaben zum einen an den Bedürfnissen der Einwohner und zum anderen an der Leistungsfähigkeit der Gemeinden.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127, 151 - „Rastede“.

⁴⁸⁸ BVerfGE 66, 248 (258) - Enteignung zugunsten Energieversorgung.

⁴⁸⁹ Vgl. die umfassende Aufgabennennung in § 160 NKomVG für die Region Hannover und Art. 57 BayGO.

⁴⁹⁰ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 12.

⁴⁹¹ Klang/Gundlach/Kirchmer, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, Kommentar, § 4 Rn. 1.

In § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG wird zwar bestimmt, dass in Deutschland ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben sind. Hierbei ist die „nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern“. Daseinsvorsorge ist aber keineswegs bundeseinheitlich regelbar. Zu den anerkannten Aufgaben des gemeindlichen Wirkungskreises und einer Art Grundversorgung gehören aber die Versorgung der Bevölkerung mit Energie und Wasser⁴⁹² sowie der Beseitigung von Abfall und Abwasser⁴⁹³.

6.6.2 Verfassungsrechtliche Erfüllungs- und Gewährleistungspflichten

6.6.2.1 Kommunen

Die Landesgesetze und auch die Verfassung in Art. 28 Abs. 2 GG regeln nicht ausdrücklich, in welchen Feldern der Daseinsvorsorge die Kommunen zu Aufgabenwahrnehmung verpflichtet sind. Und auch die Rechtsprechung hat sich bisher im Sinne einer Selbstverwaltungspflicht zustimmend oder ablehnend geäußert.⁴⁹⁴ Anhaltspunkte folgen nicht direkt aus Art. 28 Abs. 2 GG, da sich aus dem Grundbegriff der Daseinsvorsorge keine konkreten Rechtsfolgen herleiten lassen. Allein als Oberbegriff über verschiedene innerhalb der Daseinsvorsorge zusammengefasste Elemente kann er herangezogen werden, daraus folgt aber keine weitere organisationsrechtliche Bewertung.⁴⁹⁵

Leistungspflichten der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge folgen erst aus der Zusammenschau mit anderen verfassungsrechtlichen Prinzipien, wie dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und den Grundrechten in ihrer Funktion als positiven Leistungsanspruch (status positivus). Daraus lässt sich eine differenzierte Pflicht zur Leistung der Kommunen herleiten.⁴⁹⁶ Nach einhelliger Ansicht gewährt das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. der Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 GG oder Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit dem Einzelnen einen Anspruch auf „die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein“⁴⁹⁷ und die Versorgung, die für die Einwohner unerlässlich ist, um den lebensnotwendigen Bedarf zu sichern⁴⁹⁸. Setzt die Inanspruchnahme der Leistung wesensnotwendig eine gewisse Infrastruktur voraus, muss die Gemeinde auch diese im Rahmen einer „Grundrechtsermöglichungspflicht“ bereitstellen und unterhalten.⁴⁹⁹ Insoweit das Grundgesetz eine auf diese Weise abgeleitete einzelne Leistung im Rahmen der Daseinsvorsorge vorschreibt, können die Kommunen nur noch das „Wie“ der Wahrnehmung, also die Ausgestaltung selbst bestimmen. Sie besitzen aber einen weiten Gestaltungsspielraum.⁵⁰⁰ Sieht das Grundgesetz keine entsprechende Pflicht vor, können die Kommunen auch über das „Ob“ frei bestimmen.⁵⁰¹ Denn das Sozialstaatsprinzip und die grundrechtlichen Gewährleistungspflichten beschränken nicht auch den Rahmen

⁴⁹² Vgl. BVerfG, NJW 1990, 1783; BVerwGE 98, 273, 275 f.

⁴⁹³ BVerwG, Urt. v. 18.5.1995 - 7 C 58/94, BVerwGE 98, 273 (275); BVerwGE 122, 350 (354).

⁴⁹⁴ Tomerius/Breitkreuz, DVBl. 2003, 426 (428).

⁴⁹⁵ Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 328.

⁴⁹⁶ BVerfG Beschl. v. 29.5.1990 - 1 BvL 20/84, 1 BvL 26/84, 1 BvL 4/86, BVerfGE 82, 60 (80) - Kindergeldentscheidung; Grabbe, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 76f.

⁴⁹⁷ Vgl. BVerfGE 40, 121, (133) - „Waisenrente“; BVerfGE 91, 93, (111) - „Kindergeld“.

⁴⁹⁸ Bauer, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1995), 243 (269 f.).

⁴⁹⁹ Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, Rn. 78 ff.; Ipsen, Staatsrecht II, Rn. 110 ff.

⁵⁰⁰ BVerfGE 103, 197 (203) - „Pflegeversicherung I“; BVerfGE 110, 177 (194) - „Spätaussiedler“.

⁵⁰¹ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (332).

der Daseinsvorsorge, als Rechtsraum für die Gemeinden erhält dann Art. 28 Abs. 2 GG wieder eigene Bedeutung. Dabei ist zwischen Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung zu differenzieren. Die Gewährleistungsverantwortung besteht dann, wenn der Staat Aufgaben nicht selber wahrnimmt, sondern durch andere, etwa Private wahrnehmen lässt. Auch in diesem Fall kommen den staatlichen Organen und im Bereich der Daseinsvorsorge damit den Kommunen Aufgaben, wie eine Rahmensetzung und Sicherstellung der erforderlichen Qualität zu.⁵⁰² Die Erfüllungsverantwortung trifft die staatlichen Organe, wenn er selber zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben tätig wird, egal in welcher Organisationsform.⁵⁰³ Dann hat er auch für die Erledigung der Aufgaben einzustehen, angefangen bei Zielvorgaben bis zur Durchführung.

6.6.2.2 Länder

Auch die Länder sind zur Wahrnehmung der Aufgaben insoweit verfassungsrechtlich verpflichtet als sich dies aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 20 S. 1 und Art. 1 Abs. 3 GG für die Gemeinden ergibt. Die Länder sind berechtigt, sich aller öffentlichen Aufgaben einschließlich der kommunalen Angelegenheiten anzunehmen und gesetzlich auszugestalten und weitere Aufgaben zuzuweisen.⁵⁰⁴ Daraus folgt auch eine Gewährleistungsverantwortung, die neben denen der Kommunen besteht und insbesondere eine landesweite Grundversorgung umfasst, da die Kommunen regelmäßig nicht dazu in der Lage sind, überörtliche Aufgaben wahrzunehmen. Diese Pflicht tritt eigenständig neben die der Gemeinden.⁵⁰⁵ Im Bereich der Erfüllungsverantwortung tritt die der Länder hinter die der Kommunen zurück und lebt nur auf, wenn diese ihren Aufgaben nicht nachkommen.⁵⁰⁶ Die Länder können bis zu einer bestimmten Grenze die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden durch Gesetz regeln.⁵⁰⁷

6.6.2.3 Bund

Gemäß Art. 87e und f GG obliegt dem Bund die Bereitstellung von Eisenbahn, Post und Telekommunikation. Gemäß Art. 87e Abs. 4 GG „gewährleistet der Bund, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.“ Normadressat sind nicht die Eisenbahnunternehmen des Bundes, sondern der Bund selbst, wobei Art. 87e Abs. 4 S. 2 GG einen Regelungsvorbehalt zugunsten des Bundesgesetzgebers enthält. Zum Wohl der Allgemeinheit zählen vor allem, aber nicht nur die Verkehrsbedürfnisse („insbesondere“). Inhalt-

⁵⁰² Hoffmann-Riem, in: Schmidt-Aßmann/ Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsresource, S. 355 (364/365).

⁵⁰³ Masing, VerwArch 95 2004, 151 (161).

⁵⁰⁴ Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 123.

⁵⁰⁵ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (340 f.).

⁵⁰⁶ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (342 f.).

⁵⁰⁷ Vgl. BVerfGE 22, 180 (204 ff.) - „Jugendhilfe“; BVerfGE 79, 127, 143 ff. - „Rastede“; BVerfGE 95, 1 (27) - „Südumfahrung Stendal“; BVerfGE 107, 1 (12) - „Kommunale Selbstverwaltungsgemeinschaften“.

lich ist die Sicherung einer Grundversorgung mit Eisenbahninfrastrukturangeboten und -dienstleistungen gemeint.⁵⁰⁸ Was insoweit im Einzelnen erforderlich ist, unterliegt der Einschätzungsprerogative des Bundesgesetzgebers.⁵⁰⁹ Ausgenommen ist ausdrücklich der Schienenpersonennahverkehr, für den die Länder zuständig sind.⁵¹⁰

Gemäß Art 87f Abs. 1 GG ist zudem ein flächendeckender Bestand von angemessenen und ausreichenden Post- und Telekommunikationsdienstleistungen zu gewährleisten (sogenannte Universaldienstgewährleistung). Normadressat ist auch hier der Bund, der den Gewährleistungsauftrag durch und nach Maßgabe eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes zu erfüllen hat. Inhaltlich ist die Sicherung einer grundsätzlich das gesamte Staatsgebiet („flächendeckend“) erfassenden „Grundversorgung“ in qualitativer („angemessen“) und quantitativer („ausreichend“) Hinsicht.⁵¹¹ Was insoweit im Einzelnen erforderlich ist, unterliegt der Einschätzungsprerogative des Gesetzgebers.

Im Rahmen der folgenden Ausführungen stehen aber die Aufgaben des Bundes nicht im Mittelpunkt.

6.6.3 Umfang der Daseinsvorsorge und Übertragung auf Privatunternehmen und Bürger

Es stellt sich für jedes Element der Daseinsvorsorge (Energie und Wasser⁵¹² sowie die Beseitigung von Abfall und Abwasser⁵¹³) die Frage, ob es insgesamt von der Kommune auf einen privaten Dritten (Unternehmen) oder den Bürger selbst übertragen werden kann oder ob es nur noch in einem Teil des Gemeindegebietes bereitzustellen ist, also ob es eine Pflicht für ein flächendeckendes Angebot gibt.

6.6.3.1 Privatisierung

Die Antwort auf die Frage, ob Elemente der Daseinsvorsorge privatisiert werden können, hängt zunächst von der Auflösung des verfassungsrechtlichen Spannungsfeldes zwischen kommunaler Selbstverwaltungsgarantie und der Gewährleistungsverantwortung der Kommunen für ein menschenwürdiges und gesundes Leben ab. Danach, ob die landesrechtlichen Vorschriften oder die des Bundes eine Leistung durch die Kommunen voraussetzen (dazu unten Kap. 6.6.4 und 6.6.5).

Auf der einen Seite soll der Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich auch eine Gewährleistungspflicht für die von ihr erfassten Aufgaben der Kommunen innewohnen können, da Art. 28 Abs. 2 GG keinen Bereich freien Beliebens, sondern Kompetenzbereiche bestimmt.⁵¹⁴ Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass Art. 28 Abs. 2 GG gerade darauf abzielt, den Kommunen für ihren Kompetenzbereich Autonomie zu gewähren.⁵¹⁵ Damit soll aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG eine Pflicht der Gemeinde zur grundsätzlichen Sicherung und Wahrung des zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises gehörenden Aufgabenbestandes folgen und sie deshalb an der materiellen

⁵⁰⁸ Vgl. Heinze, BayVBl. 1994, 266 (269); Gersdorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 87e Rn. 73.

⁵⁰⁹ Schmidt-Aßmann/Röhl, DÖV 1994, 577, 585.

⁵¹⁰ Vgl. Art 143a Abs. 3 GG.

⁵¹¹ Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 12/7269, S. 5.

⁵¹² Vgl. BVerfG, NJW 1990, 1783; BVerwGE 98, 273 (275 f.); BVerwGE 122, 350 (354 f.).

⁵¹³ Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 164 ff.

⁵¹⁴ BVerwG, NVwZ 2009, 1305.

⁵¹⁵ Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Art. 28 Rn. 33.5.

Privatisierung dieser Aufgaben hindern. Das BVerwG⁵¹⁶ führt dazu aus, wenn Aufgaben zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises gehören, darf die Gemeinde im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung dieser Aufgaben, die ihr ausschließlich und zum Wohle der Gemeindeangehörigen anvertraut sind, nicht ihre gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume aufgeben. Den Gemeinden steht es damit nicht grundsätzlich frei, sich ohne weiteres der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu entledigen. Sonst hätten es die Gemeinden selbst in der Hand, den Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung durch Abstoßen oder Nichtwahrnehmung ihrer örtlichen Aufgaben auszuhöhlen. Um ein Unterlaufen des ihr anvertrauten Aufgabenbereichs zu verhindern, muss sich die Gemeinde grundsätzlich zumindest Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten vorbehalten, wenn sie die Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises anderen übertragen will. Sie kann sich damit nicht ihres ureigenen Verantwortungsbereichs für die Wahrnehmung der Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises entziehen. Will sie private Unternehmen als Dritte bei der Verwaltung bestimmter Bereiche ihres eigenen Aufgabenbereichs einschalten, so muss sie ihren Einflussbereich über die Zulassung im Grundsatz behalten.⁵¹⁷ Damit steht aber auch fest, dass eine Gewährleistungspflicht keine Erfüllungsverantwortung in dem Sinne ist, dass die Kommune die Versorgung selbst bereitstellen muss.⁵¹⁸ Für die Privatisierung kommunaler Aufgaben haben sich vier typologisch unterschiedliche Modelle entwickelt.

6.6.3.2 Organisationsprivatisierung

Zunächst kann die Organisation privatisiert werden, indem die kommunalen Aufgaben aus öffentlich-rechtlicher Eigenregie auf Gesellschaften des Privatrechts übertragen werden, an denen die jeweilige Kommune die Mehrheitsanteile hält.⁵¹⁹ Die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe wird dann von der Kommune nach Maßgabe des Gesellschaftsrechts gesteuert.⁵²⁰ So kann die Kommune die Erfüllung der Aufgaben und auch deren Qualität sicherstellen und behält bestimmten Einfluss.⁵²¹ Gleichzeitig bringt alleine die Übertragung der Organisation und Änderung der Rechtsform keine Erleichterungen bei der Aufgabenwahrnehmung dergestalt, dass Probleme des demographischen Wandels, durch Übertragung der Aufgaben aus der Finanzierungsverantwortung der Gemeinde hinaus, aufgefangen werden können.⁵²²

6.6.3.3 Formelle Privatisierung

Daneben steht die Möglichkeit einer formellen Privatisierung. Bei diesem Privatisierungstyp bedient sich die Kommune bei der Erfüllung ihrer Aufgabe privater Dritter als Verwaltungshelfer auf vertraglicher Grundlage, auch diese Alternative lässt aber die kommunale Erfüllungsverantwortung unberührt. Damit bestehen auch die Gewährleistungspflichten der Kommunen fort.⁵²³ Im

⁵¹⁶ BVerwG, NVwZ 2009, 1305; BVerwG, Urt. V. 27.5.2009 - zitiert nach Juris Rn. 29 = NVwZ 2009, 1305.

⁵¹⁷ Vgl. die Ausführungen zu einem kulturell, sozial und traditionsmäßig bedeutsamen Weihnachtsmarkt, der bisher in alleiniger kommunaler Verantwortung betrieben wurde: BVerwG, Urt. V. 27.5.2009 - 8 C 10/08, zitiert nach Juris Rn. 29 = NVwZ 2009, 1305; aA zunächst die Vorinstanz HessVGH, DÖV 2008, 607; jetzt dem BVerwG folgend HessVGH, DVBl. 2010, 665.

⁵¹⁸ VGH Kassel, RdE 1993, 143 (144); krit. Schoch, DVBl 2009, 1533; Winkler, JZ 2009, 1169 (1171); vgl. auch BVerwG, GewArch 2006, 164 (166).

⁵¹⁹ Vgl. zum Beispiel Wasserversorgung: Forster, Privatisierung und Regulierung der Wasserversorgung in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 92.

⁵²⁰ Vgl. Schmidt, ZGR 1996, 345 (350 f.)

⁵²¹ Ausführlich Leisner, GewArch 2009, 337 ff.

⁵²² Ähnlich zu ausbleibenden Effizienzgewinnen und Wettbewerbsvorteilen: Kahl, GewArch 2007, 441 ff.

⁵²³ Kahl, GewArch 2007, 441 ff.

Rahmen von Betreiber- oder Betriebsführungsmodellen⁵²⁴ werde nur einzelne Tätigkeiten abgegeben. Die Kommune erhebt immer noch wahlweise hoheitliche Gebühren oder privatrechtliche Entgelte. Auch dieses Modell birgt keine wesentlichen Vorteile beim Umgang mit den Herausforderungen des demographischen Wandels oder mit Blick auf eine Möglichkeit zu Gunsten der Kommune, sich finanziell aus der jeweiligen Aufgabe zurück zu ziehen.

6.6.3.4 Materielle Privatisierung

Schließlich kommt die materielle Privatisierung in Betracht. Danach wird eine bis dahin hoheitlich wahrgenommene Aufgabe insgesamt privatisiert, sodass der Private eigenständig am Markt auftritt und die Leistungen anbietet.⁵²⁵ Um die verfassungsrechtlich geforderte Einflussnahme zu behalten, kommt es auf die Ausgestaltung des vertraglichen Regelwerkes an, da die Kommune sich durch die Übertragung grundsätzlich von ihrer Versorgungspflicht freizeichnet⁵²⁶. Insbesondere muss eine Befristung oder Widerrufsmöglichkeit für die Übertragung vereinbart werden und die Fachkunde und Zuverlässigkeit des Privaten sichergestellt sein.⁵²⁷ Dies könnte als eingeschränkte materielle Privatisierung bezeichnet werden.

6.6.3.5 Konzessionen

Ebenso kommen auch Konzessionsmodelle in Betracht. Sie stellen eine Möglichkeit dar, die materielle und damit umfängliche Aufgabenübertragung zu erreichen, bei gleichzeitiger vorgesehener Befristung und Widerrufsmöglichkeit. Mit einer Dienstleistungskonzession kann ein privater Dritter in eigenem Namen und auf eigene Rechnung und wirtschaftliches Risiko Leistungen gegenüber dem Letztverbraucher erbringen.⁵²⁸ Anhand einer Konzessionsvergabe kann die Aufgabenwahrnehmung durch den Privaten zeitlich begrenzt und die kommunale Einflussnahme aufrechterhalten bleiben.⁵²⁹

6.6.3.6 Zwischenergebnis

Sowohl mit der Konzessionsvergabe als auch mit der materiellen Privatisierung liegen das wirtschaftliche Risiko und die Kosten im Rahmen des demographischen Wandels nicht mehr bei der Kommune, sondern beim privatwirtschaftlichen Unternehmen. Dies ist im Wege der Aufgabenprivatisierung oder funktionalen Privatisierung nicht möglich, da sich hier nicht der Träger, sondern nur die Art der Aufgabenwahrnehmung ändert. Im Rahmen der materiellen Privatisierung wäre auch die Übertragung der Leistungen auf den jeweiligen Bürger selber möglich, ohne dass sich die Kommune jeglicher Einflussnahme und Qualitätssicherung begibt. Insoweit ließen sich auch verfassungsrechtliche Anforderungen wahren. Der Umfang der Gewährleistungspflicht, die auch eine freie Entscheidung über Übertragung und Fortführung eines Privatisierungsmodells umfasst, bestimmt sich aber nach einfachrechtlichen Vorgaben des Landes- und Bundesrechts, das dann seinerseits an der Selbstverwaltungsgarantie zu messen ist.

⁵²⁴ Fischer/Zwetkow, ZfW 2003, 129 (148 f.).

⁵²⁵ Zum Begriff Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 276 m.w.N.

⁵²⁶ Vgl. zur befreienden Wirkung: Fischer/Zwetkow, ZfW 2003, 129 (145).

⁵²⁷ So auch die Landeswassergesetze.

⁵²⁸ Ausführlich, Bohne/Heinbuch, NVwZ 2006, 489 ff.; Hatting/Ruhland, NZBau 2005, 626 ff.; Nettessheim, EWS 2007, 145 ff.

⁵²⁹ Fischer/Zwetkow, ZfW 2003, 129 (148).

6.6.3.7 Anforderungen an eine flächendeckende Bereitstellung

Genauso hängt es auch von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung ab, ob es eines flächendeckenden Angebotes bedarf. Denn nach verfassungsrechtlichen Anforderungen besteht kein Erfordernis für eine flächendeckende Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge im gesamten Gemeindegebiet. Das Sozialstaatsprinzip auch in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie oder dem Schutz von Leben und Gesundheit verlangt nicht, dass der Staat die unabdingbare Grundversorgung an einem bestimmten Ort innerhalb des Gemeindegebiets oder im gesamten Gebiet sicherstellt, wenn die Leistungen an einem andere Ort angeboten werden.⁵³⁰ Eine Pflicht zur flächendeckenden Versorgung des Gemeindegebietes folgt auch nicht aus dem Sozialstaatsprinzip in seiner Ausformung des Gebots gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten.⁵³¹ Jedenfalls steht aber das Gebot gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten unter dem Vorbehalt wirtschaftlicher Zumutbarkeit. Lässt sich die soziale Existenzsicherung in einigen Ortsteilen nur unter erheblichen finanziellen Aufwendungen aufrechterhalten, deren Einsatz sich zum Ziel als unverhältnismäßig darstellt und besteht die Möglichkeit einer Umsiedlung, scheidet die Verletzung des Gebots gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen aus.⁵³² Auch die in Art. 11 GG geschützte Freizügigkeit wird zwar mittelbar beeinträchtigt, indem faktisch ein Zwang zum Wegzug oder zur Vermeidung des Zuzugs besteht⁵³³, wenn in Teilen des Gemeindegebietes die Grundversorgung nicht aufrechterhalten wird. Der Eingriff rechtfertigt sich aber, wenn die Leistungserbringung durch die betroffene Kommune wirtschaftlich unzumutbar ist.⁵³⁴ Eine Pflicht zur flächendeckenden Daseinsvorsorge lässt sich auch nicht aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG entnehmen. Durch eine unterschiedliche Versorgung der Gebietsteile knüpft die Ungleichbehandlung an das Kriterium Wohnort und nicht Heimat, der als Herkunft verstanden wird und eine absolutes Verbot für eine Ungleichbehandlung darstellen würde.⁵³⁵ Die aber korrespondierenden Unterschiede in demografischer Gebietsstruktur und geographischer Lage sind sachliche Differenzierungsgründe für eine unterschiedliche Versorgung.⁵³⁶

Darüber hinausgehende Pflichten zur flächendeckenden Versorgung im gesamten Gemeindegebiet können aus dem Bundesrecht, wie etwa §§ 17 ff. EnWG, und aus landesrechtlichen Regelungen folgen. Qualitative Anforderungen lassen sich aber nur im konkreten Fall bestimmen.⁵³⁷ Bei Bestehen einer flächendeckenden Gewährleistungspflicht muss die Gemeinde gleichzeitig im Sinne einer qualitativen Grundsicherung auch die technische Infrastruktur der Art vorhalten, dass keine Gesundheitsgefahren von ihr ausgehen.⁵³⁸

⁵³⁰ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (333).

⁵³¹ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (334).

⁵³² König/Theobald, Liberalisierung und Regulierung netzgebundener Güter und Dienstleistungen, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS Blümel, S. 277 (299); PC 4630 B658 VG Magdeburg, GWF/Recht und Steuern 1997, 42 ff.; OLG Dresden, NJW-RR 2000, 1083 f.

⁵³³ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (336); zu den Voraussetzungen mittelbar-faktischer Grundrechtsbeschränkungen: BVerfGE 105, 252 (273) - „Glykolwarnung“; BVerfGE 110, 117 (191) - „Spekulationssteuer“.

⁵³⁴ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (336); zu besonderen Lasten i.S.d. Art. 11 GG: Jarass/Pieroth (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, Art. 11 Rn. 13.

⁵³⁵ So Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (337); zum Begriff der Herkunft BVerfGE 102, 41 (53) - „Beschädigtenrente“; BVerfGE 92, 26 (50) - „Zweitregister Seeschiffahrt“.

⁵³⁶ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (337).

⁵³⁷ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (340).

⁵³⁸ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (340).

6.6.4 Erfüllungspflichten der Kommunen aufgrund Landesrechts und landesrechtliche Ausnahmen -

6.6.4.1 Ausgestaltung der Daseinsvorsorge durch die Landesgesetzgeber

Die Pflichten zur Grundversorgung stehen den Gemeinden aber nur unter dem Vorbehalt einer Ausgestaltung durch die Länder zu. Die Ausgestaltung des Kommunalrechts ist traditionell im Kompetenzbereich der Länder angesiedelt.⁵³⁹ Die Länder können von ihrer Sachkompetenz aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG Gebrauch machen, um eine landesweite Grundversorgung bestimmter Leistungen sicher zu stellen.⁵⁴⁰ Instrumente sind hier die Rechtsaufsicht und die gesetzliche Konkretisierung sowie Ausgestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge. So können sie einzelne Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden zu Pflichtaufgaben bestimmen. Andere Aufgaben werden als Sollaufgaben oder freiwillige Aufgaben wahrgenommen. Die Einordnung zu Pflicht-, Soll- und freiwilligen Aufgabe führt dazu, dass die Aufgaben in dieser Reihenfolge zu erfüllen sind, wenn die Leistungsfähigkeit der Gemeinde insgesamt die Wahrnehmung aller Aufgaben nicht möglich macht. Innerhalb der Aufgaben bestimmt die Gemeinde, mangels Weisungsmöglichkeiten, jedoch selber nach ihrem Ermessen die Reihenfolge und den Umfang ihrer Wahrnehmung.⁵⁴¹ Nur Pflichtaufgaben können durch die Kommunalaufsicht zwangsweise durchgesetzt werden.⁵⁴² Diese Möglichkeit besteht bei Sollaufgaben nicht, selbst wenn ein objektives Bedürfnis innerhalb der Gemeinde für ihre Wahrnehmung besteht⁵⁴³. Aber auch im Rahmen freiwilliger und Sollaufgaben muss sich die Gemeinde an landesrechtlichen Vorgaben orientieren⁵⁴⁴, insbesondere in Bezug auf die Begrenzung wirtschaftlicher Betätigungen. Dabei unterliegen sie auch der Rechtsaufsicht, die eine Wahrnehmung der freiwilligen oder Sollaufgabe aber nicht erzwingen kann.⁵⁴⁵ Die Zuweisung von Pflichtaufgaben ist aber wieder von der Aufgabenübertragung im übertragenen Wirkungskreis zu unterscheiden. Hier besitzt der Staat eine direkte Einflussnahme auf die Sache und den Verwaltungsgang, da die Aufgaben gerade nicht von der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG umfasst werden.⁵⁴⁶ Diese Aufgaben liegen eigentlich im staatlichen Bereich (Bund und Länder) und nicht bei den Gemeinden, daher stehen sie hier einer Aufgabenübertragung durch den Staat auch nicht als Rechtssubjekt innerhalb des Schutzbereiches von Art. 28 Abs. 2 GG gegenüber.⁵⁴⁷

Sämtliche Einzelregelungen, insbesondere die Zuweisung von Pflichtaufgaben, müssen sich aber an der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG messen lassen.⁵⁴⁸ Vor der Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigungsbedürftig sind neben aufgabenentziehenden Regelungen und Maßnahmen⁵⁴⁹, auch Aufgabenübertragungen, weil sie den Spielraum für die Übernahme originärer

⁵³⁹ Vgl. schon BVerfGE 1, 167 (176); BVerfGE 7, 358 (367).

⁵⁴⁰ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (343); zum Regelungsumfang BVerfGE 79, 127, 143 f. - „Rastede“

⁵⁴¹ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 8 f.

⁵⁴² Klang/Gundlach/Kichmer, GO LSA, Kommentar, § 4 Rn. 4.

⁵⁴³ Pappermann, DVBl. 1980, 701, 705.

⁵⁴⁴ Klang/Gundlach/Kichmer, GO LSA, Kommentar, § 4 Rn. 3.

⁵⁴⁵ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 9.

⁵⁴⁶ Klang/Gundlach/Kichmer, GO LSA, Kommentar, § 4 Rn. 4.

⁵⁴⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 1995, 910.

⁵⁴⁸ Vgl. mit Blick auf die kommunalen Vertretungen, BVerfGE 78, 344 (348) - „Kommunale Mandatsträger“.

⁵⁴⁹ BVerfGE 79, 127 (153) - „Rastede“.

Selbstverwaltungsaufgaben einengen können.⁵⁵⁰ Die Aufgabenübertragung bedarf eines förmlichen Gesetzes.⁵⁵¹ Auch organisationsrechtliche Vorgaben für die gemeindliche Verwaltung sind an Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu messen.⁵⁵² Eine Grenze bildet der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und schützt den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung.⁵⁵³ Darüber hinaus ist der Landesgesetzgeber an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden.⁵⁵⁴ Inhaltliche Vorgaben müssen durch Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt sein, etwa durch das Ziel, eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, und sind auf dasjenige zu beschränken, was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für geboten halten darf. Dem Gesetzgeber steht dabei ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁵⁵⁵ Differenzierte Regelungen der für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung notwendigen Strukturen können etwa die unterschiedliche Ausdehnung und Einwohnerzahl sowie voneinander abweichende Sozial- und Wirtschaftsbedingungen der Gemeinden rechtfertigen.⁵⁵⁶

Gleichzeitig bildet Art. 28 Abs. 2 GG eine Art Auffangnetz im Sinne einer Grundgewährleistung, die von den Landesverfassungen nicht unterschritten werden darf. Aber auch die Landesverfassungsgerichte sind bemüht, ihre Rechtsprechung an der des BVerfG zu Art. 28 Abs. 2 GG auszurichten.⁵⁵⁷

Beispielhaft sollen hier die Vorgaben zum eigenen Wirkungsbereich in den Verfassungen und Gemeindeordnungen von vier Bundesländern untersucht werden: Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

6.6.4.2 Bayern

So hat der bayerische Landesgesetzgeber die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und die Möglichkeit den Gemeinden Aufgaben zuzuweisen in Art. 10 und Art. 83 BayVerf festgelegt. Einfachgesetzlich wird dies in den Art. 6, 7, 9 BayGO ausgestaltet. Nach Art. 10a BayGO sind für die Aufgaben auf gemeindefreien Gebieten zudem die Eigentümer zuständig. Art 57 BayGO gestaltet außerdem den Umfang des eigenen Wirkungsbereiches weiter aus. Nach Art. 57 Abs. 1 S. 1 BayGO umfasst dieser Einrichtungen, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens der Einwohner erforderlich sind, insbesondere Einrichtungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der öffentlichen Reinlichkeit, wozu auch die Abwasser- und Abfallbeseitigung gehören⁵⁵⁸, des öf-

⁵⁵⁰ OVG Münster, DVBl 1997, 483; VGH RhPf, DÖV 2001, 601 (602); Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 28 Rn. 121.

⁵⁵¹ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 10; BVerfGE 79, 127 (153) - Rastede Beschl.

⁵⁵² Vgl. BVerfGE 91, 228 (236 ff.) - kommunale Selbstverwaltung.

⁵⁵³ BVerfGE 56, 298 (313); BVerfGE 79, 127 (143 f.) - Rastede Beschl.; BVerfGE 91, 228 (238) - kommunale Selbstverwaltung.

⁵⁵⁴ BVerfGE 56, 298 (313) - „Flugplatz Memmingen“; BVerfGE 95, 1 (27) - „Südumfahrung Stendal“.

⁵⁵⁵ Vgl. BVerfGE 79, 127, 152 ff. - „Rastede“; BVerfGE 83, 363 (382 f.) - „Krankenhausfinanzierungsumlage“.

⁵⁵⁶ BVerfGE 91, 228 (241) - „Kommunale Gleichstellungsbeauftragte“; BVerfGE 107, 1 (14) - „Kommunale Verwaltungsgemeinschaft“.

⁵⁵⁷ Maunz/Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 Abs. 2 Rn. 20, 25.

⁵⁵⁸ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 4.

fentlichen Verkehrs, der Gesundheit, und viele andere. Darüber hinaus sieht Art. 83 BayVerf weitere Aufgaben wie die Versorgung mit Energie als Teil der Daseinsvorsorge vor. Auch wenn Art. 57 BayGO hierauf nicht Bezug nimmt, gehört auch die Energieversorgung aufgrund historischer Entwicklung, ihrer Bedeutung für das von Art. 57 BayGO umfasste wirtschaftliche und soziale Wohl der Einwohner und ihrem spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft zur Angelegenheit der Daseinsvorsorge.⁵⁵⁹ Diese Aufzählung in Art. 57 Abs. 1 BayGO ist schon weiter und detaillierter als in anderen Gemeindeordnungen, aber nicht abschließend. In der bayerischen Gemeindeordnung werden die Aufgaben als Sollaufgaben eingeordnet, ihre Pflichtigkeit kann aber aus besonderen gesetzlichen Vorschriften folgen. Sollaufgaben nach Abs. 1 S. 1 verpflichten die Gemeinden nur zur Bereitstellung und zum Betrieb der für die Aufgabenerfüllung benötigten Einrichtungen. Nicht umfasst wird eine unmittelbare Tätigkeit der Gemeinde selbst. Damit gehören die in Abs. 1 S. 1 genannten Aufgaben nicht in ihrem gesamten Umfang zum eigenen Wirkungskreis, sondern einzelne Bestandteile können auch solche des übertragenen Wirkungskreises sein.⁵⁶⁰ Gleichzeitig wird die Aufgabenwahrnehmung auf ihrer Erforderlichkeit und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde beschränkt. Weiter sind die Gemeinden nach Art. 83 Abs. 1 BayVerf und Art. 57 Abs. 2 BayGO unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, die aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlichen Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser herzustellen und zu unterhalten. Weitere Anforderungen halten die jeweiligen Fachgesetze bereit.

6.6.4.3 Hessen

Die kommunale Selbstverwaltung wird in Art. 137 HV gewährleistet. Nach Art. 137 Abs. 6 HV können den Gemeinden durch Landesgesetz staatliche Aufgaben übertragen werden. Einfach gesetzlich wird die Selbstverwaltungsgarantie in § 2 HGO ausgestaltet. Eine solch detaillierte Aufzählung, wie in der BayGO sieht das hessische Recht nicht vor. Detaillierte Vorgaben folgen erst aus den Fachgesetzen. § 3 HGO bestimmt zudem, dass den Gemeinden nur neue Aufgaben durch Gesetz übertragen werden können. Eine Aufgabenzuweisung der Gemeinden für den Bereich Abfall und Energie regelt das hessische Landesrecht nicht.

6.6.4.4 Niedersachsen

In Niedersachsen ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Art. 57 NV garantiert. Nach Art. 57 Abs. 4 S. 1 NV können den Gemeinden zudem durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung oder staatliche Aufgaben nach Weisung übertragen werden. Einfachgesetzlich ist die Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis in § 4 und 5 NKomVG geregelt. Darin werden den Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zur Wahrnehmung übertragen, die Regelung hält sich damit im Rahmen der Garantien von Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 57 Abs. 1 NV. Detaillierte Vorgaben machen hier auch erst die Fachgesetze.

6.6.4.5 Sachsen-Anhalt

Die Verfassung von Sachsen-Anhalt normiert die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Art. 87 Verf LSA. Über eine Berechtigung hinaus wird in Art. 87 Verf LSA eine Verpflichtung der Gemeinden vorgesehen, was die bisher dargestellten Landesverfassungen so nicht ausdrücklich regeln.

⁵⁵⁹ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 8; Vgl. BVerwGE 98, 273.

⁵⁶⁰ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 9.

Auch hier ist in Art. 87 Abs. 3 Verf LSA die Möglichkeit einer Aufgabenübertragung durch Landesrecht vorgesehen. Einfachgesetzlich werden die Aufgaben der Gemeinden zunächst in § 2 GO LSA und der eigene Wirkungskreis daran anschließend in § 4 GO LSA und die Möglichkeit von Auftragsangelegenheiten in § 5 GO LSA ausgestaltet. § 4 Abs. 1 S. 1 GO LSA konkretisiert § 2 Abs. 1 S. 1 GO LSA, der die Allzuständigkeit der Gemeinden für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises normiert. § 4 Abs. 1 S. 2 GO LSA regelt in Abgrenzung zu § 5 GO LSA die Zuweisung pflichtiger Aufgaben im eigenen Wirkungskreis. Weitere Regelungen zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge regelt das jeweilige Fachgesetz.

6.6.5 Elemente der Daseinsvorsorge

Für die im Rahmen dieses Gutachtens erforderliche Untersuchung werden ausschließlich die folgenden Elemente der Daseinsvorsorge näher betrachtet: die Abfallentsorgung, die Energieversorgung sowie die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung.

6.6.5.1 Abfallentsorgung

Im Rahmen der Untersuchung der Abfallentsorgung stellt sich nicht zuvorderst die sonst viel diskutierte Frage des Wirtschaftsrechts, ob Ausnahmen der Überlassungspflicht greifen, sondern ob die Kommune ihre Abfallbeseitigungspflichten einstellen darf. Hierbei spielt auch eine Rolle, ob die Abfallverwertung der verbleibenden Haushalte und deren Andienungspflicht durch eine Eigenentsorgung oder andere Träger gewahrt werden kann. Denn bei nicht fachgerecht entsorgten Siedlungsabfällen, sind typischerweise Gemeinwohlbelange berührt. Trotz umfassenden Privatisierungsregelungen im neuen KrWG gehört die Abfallwirtschaft weiterhin zur öffentlichen Daseinsvorsorge und die öffentliche Hand zu ihrer Wahrnehmung berufen. Die Abfallentsorgung ist ein Bedürfnis, das in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt und zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz dient. Auch die landesabfallrechtlichen Regelungen sehen in der Abfallentsorgung einen Teil der Daseinsvorsorge.⁵⁶¹

Die Grundpflichten der Abfallbeseitigung nach § 15 KrWG richten sich zwar nicht nur an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE), sondern auch an die privaten Abfallerzeuger/-besitzer im Hinblick darauf, nicht verwertbare Abfälle zu beseitigen. Das KrWG regelt in § 20 KrWG ein grundsätzlich öffentlich-rechtliches Entsorgungsprinzip. Danach müssen „Abfälle zur Beseitigung“ von den privaten Haushaltungen nach § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG den ÖRE überlassen werden⁵⁶², somit wird durch § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG die Pflicht zur Abfallbeseitigung für private Haushaltungen aufgehoben.⁵⁶³ Dabei korrespondiert die kommunale Entsorgungspflicht aus § 17 Abs. 1 KrWG mit der Überlassungspflicht privater Haushaltungen aus § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG. Der (private) Abfallerzeuger wird zur Überlassung bestimmter Abfälle an den ÖRE verpflichtet und dieser im Gegenzug zu ihrer Abnahme bestimmt.⁵⁶⁴ Nach § 20 Abs. 1 KrWG sind die ÖRE verpflichtet, die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle zu verwerten (§§ 6-11 KrWG) oder zu beseitigen (§§ 15, 16 KrWG). Anders als noch das KrW-/AbfG unterscheidet das KrWG für die Überlassungspflicht nicht mehr zwischen Abfällen zur Beseitigung oder zur Verwertung. Sondern knüpft in § 17 KrWG allein an häusliche Abfälle an, die zu überlassen sind.

⁵⁶¹ Vgl. § 6 Abs. 1 S. 4 NABfG. -

⁵⁶² Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, 521 (525). -

⁵⁶³ Vetter, VBIBW 2012, 205; Queitsch, UPR 2012, 221 (224). -

⁵⁶⁴ Jarass, KrWG-Kommentar, § 17 Rn. 48, 53. -

Eine Ausnahme von der Überlassungspflicht besteht aber, soweit die privaten Abfallerzeuger zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken in der Lage sind und dies beabsichtigen. Der Wortlaut der Vorschrift legt nahe, dass eine Ausnahme von der Überlassungspflicht bereits dann gewährt wird, wenn die Abfallerzeuger und -besitzer die Verwertung lediglich „beabsichtigen“. Ein derartiges Verständnis der Vorschrift entspräche aber nicht dem Gesetzeszweck. Gemäß § 1 KrWG bezweckt die Kreislaufwirtschaft die Schonung der natürlichen Ressourcen und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen. Daher hat der Abfallbesitzer bei einer eigenen Verwertung auch die Verwertungsanforderungen nach § 7 Abs. 3 KrWG sicherzustellen. Erforderlich ist deshalb, dass der Besitzer der Abfälle zur Verwertung in der Lage ist und eine konkrete von ihm beabsichtigte Verwertungsmöglichkeit benennt.⁵⁶⁵ Erzeuger und Besitzer von Abfällen sind nur dann von der Überlassungspflicht befreit, wenn ihnen eine Verwertung auf ihren zur privaten Lebensführung genutzten Grundstücken möglich ist. Damit kommt eine Eigenentsorgung überwiegend bei Grünabfällen und einer Eigenkompostierung in Frage, auch auf gärtnerisch genutzten Grundstücken. Der nunmehr gesetzlich verankerte Grundstücksbezug wirkt sich insbesondere auf die bislang umstrittene Frage nach der Beauftragung Dritter zur Verwertung von Abfällen aus privaten Haushalten aus.⁵⁶⁶ Eigens zur Entsorgung von Abfällen erworbene bzw. gemietete Grundstücke sollen von dem Privileg aber nicht umfasst sein.⁵⁶⁷ Daher scheidet auch eine Beauftragung Dritter mit der Verwertung von Abfällen aus, soweit diese auf fremden Grundstücken stattfindet. Eine Verwertung durch Dritte auf im Rahmen der privaten Lebensführung genutzten Grundstücken bleibt indes möglich. Das Allgemeinwohl kann aber auch bei der Eigenkompostierung etwa dann gefährdet sein, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass dieser Verwertungsvorgang in erheblichem Maße Geruchsbelästigungen in der Nachbarschaft verursacht.⁵⁶⁸ Die Bedeutung der Formulierung „beabsichtigt“ erschöpft sich insofern darin, dass dem Besitzer von Abfällen aus privaten Haushalten bei objektiv bestehender Verwertungsmöglichkeit ein Wahlrecht zusteht, aber er nicht zur Eigenverwertung verpflichtet ist.⁵⁶⁹ Damit wird gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, Abfälle selber zu beseitigen.

Somit scheidet eine umfassende Eigenverwertung aus, allenfalls für Bioabfälle können die Kommunen den Abfallerzeugern die Eigenentsorgung überlassen. Dies aber auch nur, wenn die privaten Haushalte gewillt sind die Abfälle selber zu kompostieren. § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG stellt insofern kein Wahlrecht der Kommune dar und keine Möglichkeit sich ihrer Aufgaben als ÖRE zu entledigen, sondern ein Wahlrecht des Abfallerzeugers unter den genannten Voraussetzungen. Auch eine Übertragung der öffentlichen Entsorgungspflicht auf Dritte ist nach § 22 KrWG nicht in dem Umfang möglich, dass die Kommune von ihrer Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten befreit wird. Die Entsorgungspflichten bleiben vielmehr so lange bestehen, bis die Entsorgung endgültig und ordnungsgemäß abgeschlossen ist. Somit kommen nur Privatisierungsformen der Organisationsprivatisierung oder formellen Privatisierung in Betracht, die aber keine wesentlichen Kostenvorteile bringen.

Welcher Hoheitsträger für die Entsorgung zuständig ist, folgt aus dem jeweiligen Landesabfallgesetz. Die überwiegende Zahl der Landesabfallgesetze weist diese Pflichten den Landkreisen und kreisfreien Städten zu. So etwa das bayerische Landesabfallgesetz gemäß Art. 3 BayAbfG, das

⁵⁶⁵ Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OK-KrWG, § 17 Rn. 14.

⁵⁶⁶ Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OK-KrWG, § 17 Rn. 12.

⁵⁶⁷ BT-Drs. 17/6052, 86.

⁵⁶⁸ Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OK-KrWG, § 17 Rn. 12.

⁵⁶⁹ OVG NRW, NVwZ 1999, 91.

niedersächsische Landesabfallgesetz gemäß § 6 NdsAbfG und das Landesgesetz Sachsen-Anhalt nach § 3 Abs. 1 AbfG LSA. Die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie ausgewählte kreisangehörige Städte sind danach öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger i.S.v. § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG und erfüllen die Pflichten aus § 20 KrWG im eigenen Wirkungskreis. Nach § 5 NdsAbfG haben die ÖRE für ihr Gebiet ein Abfallwirtschaftskonzept aufzustellen und entsprechend § 20 KrWG für zu überlassende Abfälle die notwendigen Maßnahmen zur Vermeidung, zur Verwertung, insbesondere der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings sowie zur Beseitigung zu treffen. Von der Überlassungspflicht abweichende Regelungen können die Landesabfallgesetze nicht normieren, da es sich insoweit um eine abschließende bundesrechtliche Regelung handelt.⁵⁷⁰ Gleichzeitig müssen die landesrechtlichen Regelungen den Ausnahmen von der Überlassungspflicht für Abfall aus privaten Haushalten zur Eigenbeseitigung Rechnung tragen.⁵⁷¹ Daraus ergibt sich, dass ein Privathaushalt, der willens und in der Lage ist, sämtliche auf seinem Grundstück anfallenden häuslichen Bioabfälle ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten, einem kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang nicht unterworfen werden darf.⁵⁷²

6.6.5.2 Energieversorgung

Auch die Versorgung mit Strom und Gas gehört zum Umfang der Daseinsvorsorge, sie ist eine Leistung, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf. Ohne Anschluss an Strom und Wärme bzw. Gas wäre eine menschenwürdige Existenz nicht gesichert.⁵⁷³

Die Frage der Versorgungspflicht wird im entflochtenen Energiemarkt in Bezug auf Netzanschluss und Versorgung getrennt behandelt. Zudem ist bei der Energieversorgung bei bestehendem und instand gehaltenem Anschluss nicht mehr mit unverhältnismäßigen Kosten zu rechnen, die dann durch die Versorgung entstehen können. Dieser Bereich kann daher außer Betracht bleiben. Die Frage nach einer Anschlusspflicht lässt sich überwiegend aus den Regelungen des EnWG beantworten, da die Länder dazu wenige bis gar keine Regelungen treffen.⁵⁷⁴ Das EnWG ist aber kein spezifisch kommunalrechtliches Regelwerk, sondern reguliert den weitgehend privatisierten und entflochtenen Energiemarkt.

Nach § 17 Abs. 1 EnWG haben „Betreiber von Energieversorgungsnetzen Letztverbraucher, zu technischen und wirtschaftlichen Bedingungen an ihr Netz anzuschließen, die angemessen, diskriminierungsfrei, transparent und nicht ungünstiger sind, als sie von den Betreibern der Energieversorgungsnetze in vergleichbaren Fällen angewendet werden“. Dies bindet die Betreiber von Energieversorgungsnetzen und, falls diese durch die Kommune betrieben werden, damit auch diese. Anschlussberechtigt sind Letztverbraucher, die einen Anschluss an Netze der allgemeinen Versorgung begehren.⁵⁷⁵ § 17 Abs. 2 EnWG sieht aber Ausnahmen von der Anschlusspflicht etwa im Falle wirtschaftlicher Unzumutbarkeit vor. Für die Bestimmung, ob wirtschaftliche Unzumutbarkeit vorliegt, ist auf das einzelne Vertragsverhältnis zwischen Netzbetreiber und Anschluss-

⁵⁷⁰ Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OK-KrWG, § 17 Rn. 15.

⁵⁷¹ Jarass, KrWG, § 17 Rn. 62 ff, 77 ff.

⁵⁷² BVerwG, NVwZ 2002, 199, 201; OVG Münster, NVwZ 1999, 91.

⁵⁷³ BVerfGE 66, 248 (258) - Enteignung zugunsten Energieversorgung; König/Theobald, Liberalisierung und Regulierung netzgebundener Güter und Dienstleistungen, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz, FS Blümel, S. 277 (299).

⁵⁷⁴ Ausn. Art. 83 BayVerf.

⁵⁷⁵ Hartmann, in: Danner/Theobald, Energierecht, § 17 EnWG Rn. 32.

nehmer abzustellen. Es soll ein Gleichgewicht von Leistung und Gegenleistung im Verhältnis zwischen Netzbetreiber und Anschlussnehmer hergestellt werden. Alle Verpflichtungen zum Netzbetrieb, Netzausbau und Netzanschluss sind nur wirtschaftlich zumutbar, wenn hierfür auch eine angemessene Gegenleistung entrichtet wird. Unzumutbar ist - unter Berücksichtigung der Anreizregulierung -, was vom Netzbetreiber bei langfristiger Betrachtung nicht über Netzentgelte refinanziert werden kann. Dabei kommt es auch auf eine individuelle Refinanzierung für den einzelnen Anschlussnehmer an.⁵⁷⁶ Die Frage der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit ist stets unter Abwägung und Berücksichtigung der Ziele, insbesondere des § 1 EnWG⁵⁷⁷ anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls und der im Einzelfall relevanten Belange zu beurteilen.

Darüber hinaus regelt § 18 Abs. 1 EnWG die allgemeine Anschlusspflicht in der Gestalt, dass „jedermann“ an Niederspannungs- oder Niederdrucknetze zu allgemeinen Bedingungen anzuschließen ist. Damit werden als Konsequenz der Entflechtung Netzanschluss und Fragen der Versorgung getrennt behandelt. Einen Anspruch auf Belieferung mit Energie haben nach dem EnWG nur die im Rahmen der Grundversorgung gemäß § 36 EnWG angeschlossenen Haushaltskunden.⁵⁷⁸ Der Netzanschluss und das Bestehen eines Anschlussnutzungsverhältnisses ist jedoch Voraussetzung für den Netzzugang und die Energiebelieferung und Versorgung des Kunden. Daher wurde § 18 EnWG um die gesetzliche Normierung der Anschlussnutzung erweitert. Ziel ist es, dem Letztverbraucher bei einer gebietsbezogenen faktischen Monopolstellung des Netzbetreibers ohne Weiteres den Zugang zu der leitungsgebundenen Energieversorgung zu allgemein vorgegebenen und verbindlichen Bedingungen zu ermöglichen.⁵⁷⁹

Damit besteht für die Netzbetreiber zwar die Pflicht eines flächendeckenden Anschlusses von Haushaltskunden an Gas- und Stromnetze, dieser ist aber nicht zwangsläufig von den Kommunen oder ihren Eigenbetrieben zu gewährleisten. Allein die bayerische Verfassung weist den Kommunen in Art. 83 BayVerf die Energieversorgung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, aber nicht als Pflichtaufgabe, zu. Auch danach steht es den Kommunen, die bisher Versorgungsnetzbetreiber sind, frei sich ihres Netzes und der damit verbundenen Aufgabe des Netzanschlusses zu entledigen, indem sie das Netz auf ein privates Unternehmen überträgt. Denn die Erfüllung der öffentlichen Anschlusspflicht ist auch den privatrechtlich organisierten Energieversorgungsunternehmen durch das Energiewirtschaftsgesetz zugewiesen.⁵⁸⁰ Durch das EnWG unter der Aufsicht der Bundesnetzagentur ist eine Versorgung mit Strom und Gas in der Qualität sichergestellt, die auch die Kommune als Grundversorger gewährleisten müsste. Im Rahmen der Energieversorgung ersetzt der Staat die Gewährleistungsverantwortung durch das Regulierungsrecht.

6.6.5.3 Wasserversorgung

Die öffentliche Wasserversorgung zählt genauso wie die Abwasserentsorgung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zum Umfang der kommunalen Daseinsvorsorge.⁵⁸¹ Die zentrale Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Brauchwasser, Löschwasser sowie die Bereitstellung der

⁵⁷⁶ Wie hier Stötzel, in: Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, § 17 Rn. 31 ff.; unter besonderer Berücksichtigung der Anreizregulierung Schneider, IR 2009, 3 ff.; noch zur alten Rechtslage.

⁵⁷⁷ Dazu umfassend Stötzel, in: Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, § 17 Rn. 33; BGH, RdE 1983, 212.

⁵⁷⁸ Vgl. dazu ausführlich Eder, in Danner/Theobald, Energierecht, § 36 Rn. 28 ff.

⁵⁷⁹ Hartmann, in Danner/Theobald, Energierecht, § 18 EnWG Rn. 8 ff.

⁵⁸⁰ Vgl. § 2 Abs. 2 EnWG.

⁵⁸¹ BVerwGE 98, 273, 275; BVerwGE 122, 350, 354 f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 11, 13a; Brehme, S. 164 ff.

Netzsysteme ist Teil des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmas.⁵⁸² Der Bereich der Wasserwirtschaft wird maßgeblich durch die Regelung des WHG geprägt, die Landeswassergesetze und das landesrechtliche Kommunalrecht in Form der Gemeindeordnungen gestalten die dort geregelten Pflichten zur kommunalen Aufgabe aus.

Gemäß § 50 Abs. 1 WHG ist die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Regelung des § 1 WHG i.V.m. § 50 WHG macht gleichzeitig Vorgaben für die Ausgestaltung der Wasserversorgung im Sinne eines Optimierungsgebotes.⁵⁸³ Danach ist der Wasserbedarf der öffentlichen Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen zu decken. Der Bedarf darf aber insbesondere dann mit Wasser aus ortsfernen Wasservorkommen gedeckt werden, wenn eine Versorgung aus ortsnahen Wasservorkommen nicht in ausreichender Menge oder Güte oder nicht mit vertretbarem Aufwand sichergestellt werden kann.

Ausgestaltet wird diese bundesrechtliche Regelung durch die Landeswassergesetze. Dabei unterscheiden sich die landesrechtlichen Ausgestaltungen wesentlich, in einigen Ländern wird die Wasserversorgung als pflichtige und in anderen als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe ausgestaltet. Als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben haben die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das Saarland die Wasserversorgung geregelt.⁵⁸⁴ Damit statuieren diese Landesgesetze keine über den oben skizzierten verfassungsrechtlichen Rahmen hinausgehende Privatisierungsgrenzen und Wahrnehmungsverantwortungen der Gemeinden.⁵⁸⁵ Die Differenzierung in freiwillige und Pflichtaufgaben regelt aber nur, inwieweit den Gemeinden die von Art. 28 Abs. 2 GG zugesicherte Eigenverantwortlichkeit zusteht, sie also frei von Weisungen und Vorgaben des Landesrechts sind.⁵⁸⁶ Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können die Gemeinden sowohl über das „Ob“ als auch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung⁵⁸⁷ selbst befinden, bei pflichtigen demgegenüber nur über das „Wie“⁵⁸⁸.

Nach § 44 BaWüWG obliegt die öffentliche Wasserversorgung der Gemeinde als freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Gemeinde kann die Organisationsform frei wählen, soweit und solange die Erfüllung der Aufgabe gewährleistet ist. Somit eröffnet die Norm eine Übertragung an Private zumindest in Form der formellen aber auch eingeschränkten materiellen Privatisierung. § 44 Abs. 2 S. 1 BaWüWG führt dazu weiter aus, dass die Nutzung ortsnaher Wasservorkommen auch im Rahmen kleinräumiger Verbundlösungen (Kooperationen oder Gruppenwasserversorgung) erfolgen kann. § 44 Abs. 6 S. 1 BaWüWG normiert weiter, dass die Gemeinden darüber zu wachen haben, dass die Vorschriften der Wasserversorgungssatzung eingehalten und die auferlegten Verpflichtungen erfüllt werden.

Die übrigen Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Hessen) haben die Wasserversorgung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe ausgestaltet. Diese Landesregelungen ste-

⁵⁸² Kersten, Wandel der Daseinsvorsorge, in: Daseinsvorsorge, in: Neu, S. 22 (25). -

⁵⁸³ Vgl. Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, § 1 Rn. 26; Schmidt/Kahl, Umweltrecht, § 4 Rn. 17. PN 794 - S353 (7).

⁵⁸⁴ Vgl. Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 352.

⁵⁸⁵ Vgl. Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 352.

⁵⁸⁶ Zur Unterscheidung, Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 18.

⁵⁸⁷ Zu der Unterscheidung zwischen „Ob“ und „Wie“ bei der kommunalrechtlichen Aufgabenerfüllung: Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, S. 66.

⁵⁸⁸ Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, Art. 28 Rn. 106.

hen grundsätzlich einer Privatisierung in der Form entgegen, dass jener der Gemeinde zuge-wiesene Aufgabenbereich unberührt bleiben muss, lassen aber im Einzelfall Ausnahmen zu. Dazu muss am jeweiligen Landesgesetz die Reichweite der Aufgabenzuweisung ermittelt und auf ihre Vereinbarkeit mit den verschiedenen Privatisierungsmodellen überprüft werden. Die Gesetze der Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen⁵⁸⁹ verpflichten die Gemeinden zur Trink- und Betriebswasser-Versorgung, die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt⁵⁹⁰ schränken dies auf Trinkwasser ein.

Das Wassergesetz Sachsens geht sogar auf Probleme des demographischen Wandels ein und regelt in § 42 Abs. 1 SächsWG-E, dass die Träger der öffentlichen Wasserversorgung unter Berücksichtigung der demografischen und klimatischen Entwicklungen sowie unter Beachtung des wirtschaftlichen Betriebs der Wasserversorgungsanlagen die Wasserversorgung mit Trinkwasser einschließlich der Versorgung in Not- und Krisensituationen langfristig sicherzustellen haben. § 43 Abs. 1 SächsWG-E regelt weiter, dass die Gemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Pflicht haben, in ihrem Gebiet die Bevölkerung und die gewerblichen und sonstigen Einrichtungen ausreichend mit Trinkwasser zu versorgen. Gleichzeitig statuiert das Recht aber in § 43 Abs. 2 SächsWG-E Ausnahmen von dieser Versorgungspflicht, etwa in Nr. 1 für Grundstücke außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, für die ein wirtschaftlich vertretbarer Anschluss nicht möglich ist. Ähnlich ordnet das hessische Wassergesetz in § 30 Abs. 1 HWG an, dass die Gemeinden die Bevölkerung in ihrem Gebiet mit ausreichend Trinkwasser zu versorgen haben. Eine Ausnahme macht die Regelung für Grundstücke im Außenbereich. Auch das Wassergesetz des Landes Sachsen-Anhalt sieht in § 70 Abs. 1 Nr. 1 WG LSA die Möglichkeit vor, die Gemeinde von ihrer Aufgabe zu befreien, wenn die Versorgung im Außenbereich nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich ist.

Auch darüber hinaus sehen die Landeswassergesetze von Hessen und Sachsen-Anhalt Ausnahmen vor. So können Gemeinden in Hessen die Wasserversorgungspflicht gemäß § 30 Abs.2 HWG auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts oder auf private Dritte übertragen oder sich dieser bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen. Die Regelungen zur Übertragung an Private sind im Sinne der pflichtigen Aufgabenwahrnehmung zu verstehen, sodass sich die Gemeinden nur zur Aufgabenerfüllung Dritter bedienen dürfen. So sind nach § 30 Abs. 3 HWG die Vereinbarungen zur Übertragung der Verpflichtung zur Wasserversorgung auf private Dritte zu befristen und mit dem Vorbehalt eines Widerrufs zu versehen. Auch das Landeswassergesetz von Sachsen-Anhalt sieht in § 43 SächsWG-E die Versorgungspflicht nur insoweit vor, wie diese Verpflichtung nicht auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen wurde (Träger der öffentlichen Wasserversorgung).

Auch Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz gestalten die Wasserversorgung als Pflichtaufgabe aus.⁵⁹¹ Die BayGO sieht aber ein Erfordernis-Kriterium vor, die Gemeinden sind „in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, die aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlichen Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser herzustellen und zu unterhalten“⁵⁹². Solange eine ordnungsgemäße Wasserversorgung durch andere Träger sichergestellt ist, müssen die Gemeinden nicht tätig werden. Bei Leistungsschwäche sieht Art. 57 Abs. 3 BayGO zudem eine kommunale Zusammenarbeit vor. Sodass auch hier das Gesetz über das „Ob“ der Aufgabenwahrneh-

⁵⁸⁹ § 30 Abs. 1 S. 1 HWG; § 43 Abs. 1 LWaG; § 61 Abs. 1 ThürWG. -

⁵⁹⁰ § 43 Abs. 1 S. 1 SächsWG. -

⁵⁹¹ Art. 57 Abs. 1 BayGO und Art. 83 Abs. 1 BayVerf; § 37a Abs. 1 S. 1 BWG; § 46 Abs. 1 S. 1 WG RHPf. -

⁵⁹² Art. 57 Abs. 2 BayGO. -

mung bereits entschieden hat, nur über das „Wie“ und den Umfang besteht ein Ermessensspielraum der Gemeinde. Die Formulierung „unbeschadet Rechte Dritter“ stellt klar, dass eine Übernahme durch Dritte nicht ausgeschlossen ist, wenn diese bereits besteht. Damit ist aber auch die neue Übertragung auf Dritte ausgeschlossen.⁵⁹³ Somit bleibt nur die Möglichkeit kommunaler Zusammenarbeit nach Art. 57 Abs. 3 BayGO offen, was je nach Ausgestaltung auch hinsichtlich der Aufgabenerfüllung pflichtbefreiend wirkt.⁵⁹⁴ Zwar formulieren die Landesgesetze von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen diese Anforderung etwas anders als in Bayern, damit dass die „öffentliche Wasserversorgung sicherzustellen ist“ begründen aber inhaltlich eine identische Pflicht und Erfordernisprüfung.⁵⁹⁵ Die bayerische und die rheinland-pfälzische Normen enthalten zudem den Zusatz, dass die erforderlichen Anlagen bereitzustellen und zu betreiben sind.⁵⁹⁶ Damit normieren diese Landesgesetze aber keine über die Vorgaben des Sozialstaatsprinzips und der Grundrechte hinausgehende Anforderungen.⁵⁹⁷

Somit nehmen auch die Landesgesetze, die die Wasserversorgung als Pflichtaufgabe vorsehen, keine Beschränkung hinsichtlich des „Wie“ der Aufgabenerfüllung vor.⁵⁹⁸ Zwar sind die Gemeinden zur Wahrnehmung der Wasserversorgung verpflichtet, es sind aber alle Organisationsformen denkbar, die als kommunale Aufgabenwahrnehmung einzuordnen sind. Aus der Einordnung als Pflichtaufgabe lässt sich nicht ableiten, dass es ausgeschlossen sein soll, Privaten die Erfüllung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung zu übertragen, solange diese in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben tätig werden.⁵⁹⁹ Somit stellt die Wasserversorgung keine Aufgabe dar, die zwingend durch staatliche Leistungserbringung zu erfüllen ist.⁶⁰⁰ Sowohl das WHG als auch die vorgestellten Landeswassergesetze zielen darauf die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, in welcher Rechtsform dies erfolgt wird hingegen überwiegend nicht vorgegeben.⁶⁰¹ Dabei ist zu beachten, dass bereits aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) ein Anspruch auf sichere, qualitativ angemessene Versorgung mit Trinkwasser als Bestandteil des zu sichernden Existenzminimums folgt.⁶⁰² Seiner Gewährleistungsverantwortung kann sich die Kommune daher in beiden Ausgestaltungen, pflichtiger und freiwilliger Aufgabenerfüllung, nicht begeben. Bei der Frage, wie dieser Gewährleistungsverantwortung zu entsprechen ist, kommt dem Gesetzgeber aber ein weites Einschätzungsprärogativ zugute⁶⁰³, dennoch muss er sich einen Einfluss auf Versorgung vorbehalten⁶⁰⁴.

⁵⁹³ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 10.

⁵⁹⁴ Z.B. Art. 8 ff., 18 ff. BayKommZG, Schulz, in: Praxis der Kommunalverwaltung (BayKommZG), Erl. 3 zur Art. 8 und Erl. 1 zu Art. 22.

⁵⁹⁵ § 46 Abs. 1 S. 1 WG RhPf; vgl. Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 360.

⁵⁹⁶ Art. 57 Abs. 2 BayGO; § 46 Abs. 1 S. 1 WG RhPf.

⁵⁹⁷ Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 361 ff.

⁵⁹⁸ Lange, Kommunalrecht, Kap. 11 Rn. 18 ff.

⁵⁹⁹ Vgl. Bohne/Heinbuch, NVwZ 2006, 489 (491).

⁶⁰⁰ Kahl, GewArch 2007, 441 f.

⁶⁰¹ Gößl, in Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, § 50 Rn. 3 ff.

⁶⁰² Emmerich-Fritsche, BayVBl. 2007, 1 (2).

⁶⁰³ Schmidt/Kahl, Umweltrecht, § 2 Rn. 7 f. m.w.N.

⁶⁰⁴ Emmerich-Fritsche, BayVBl. 2007, 1 (3); Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, Kap. 3 Rn. 116 f.; Kahl, GewArch 2007, 441 ff. m.w.N.

Des Weiteren ist schon durch den Gesetzgeber sicherzustellen, dass die verfassungsrechtlich geforderten Qualitätsstandards eingehalten werden. So regelt etwa das Landeswassergesetz Rheinland-Pfalz, dass die Wasserversorgung als Pflichtaufgabe ausgestaltet wird. Auch regelt § 46 a Abs. 1 LWG RHPf, dass die Durchführung der Aufgabe ganz oder teilweise auf private Dritte übertragen werden kann, soweit und solange diese eine ordnungsgemäße Wasserversorgung gewährleisten und Gründe des Gemeinwohls nicht entgegenstehen. Insbesondere dürfen entsprechende Genehmigungen nach § 46 a Abs. 2 LWG RHPf nur erteilt werden, wenn der private Dritte die Voraussetzung bietet, die ordnungsgemäße Wasserversorgung zu angemessenen Bedingungen dauerhaft sicherzustellen und Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen.

6.6.5.4 Abwasserbeseitigung

Im Rahmen der Wasserwirtschaft stellen sich die Fragen, ob die Kommunen die bisherigen zentralen Entsorgungskonzepte zugunsten einer dezentralen Entsorgung aufgeben dürfen und ob die Einwohner die Kommunen am bisherigen Stand festhalten können.⁶⁰⁵ Nach § 56 WHG ist den Gemeinden die öffentliche Abwasserentsorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen. Eine Ausgestaltung findet sich in den §§ 54 ff. WHG, die unterschiedliche Beseitigungskonzepte für Schmutz- und Niederschlagswasser vorsehen. Die Abwasserentsorgung dient gleichzeitig dem Umweltschutz, der Seuchenabwehr und der Landschaftspflege⁶⁰⁶ und damit dem Wohl der Allgemeinheit.⁶⁰⁷ Bei Schrumpfung der Gemeinde machen aber sinkende Wasser-Abnehmerzahlen die regelmäßige Durchspülung der Rohrsysteme erforderlich.⁶⁰⁸ Neben der finanziellen Mehrbelastung für Versorgungsträger und Verbraucher⁶⁰⁹ folgen Zielkonflikte im Verhalten der Kommunen. Während eine Kommune mit dieser Maßnahme ihrer Pflicht nachkommt, eine Verkeimung des Wassers und Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung zu verhindern, tritt sie unvermeidlich in Konflikt mit § 50 Abs. 3 WHG, der die Vermeidung von Wasserverlusten postuliert. Die Aufrechterhaltung der zentralen Wasserversorgung steht in entsiedelten Teilen der Gemeinde oder sogar im ganzen Gemeindegebiet zunehmend infrage.⁶¹⁰

Eine weitere Ausgestaltung der Anforderungen des WHG sehen die Landeswassergesetze vor. So überantwortet etwa Art. 34 BayWG die Aufgabe der Abwasserbeseitigung den Gemeinden im Rahmen ihres eigenen Wirkungskreises. Auch nach § 78 Abs. 1 S. 1 WG LSA haben die Gemeinden das gesamte auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser einschließlich des in Kleinkläranlagen anfallenden Schlammes und des in abflusslosen Gruben gesammelten Abwassers zu beseitigen. Von der Abwasserbeseitigungspflicht werden auch der ordnungsgemäße Bau und Betrieb der Zuleitungskanäle zum öffentlichen Kanal umfasst. Auch gemäß § 96 Abs. 1 NWG haben die Gemeinden das auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser einschließlich des in Kleinkläranlagen anfallenden Schlammes und das in abflusslosen Gruben gesammelten Abwasser zu beseitigen, soweit nicht andere zur Abwasserbeseitigung verpflichtet sind.

Aber bereits bestehende Regelungen des Wasserrechts bieten Hinweise auf Alternativen.

⁶⁰⁵ Für diese Fragen grundlegend Laskowski, ZUR 2012, 597 (598).

⁶⁰⁶ Zöllner, in Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, § 55 Rn. 3 i.Vm. § 18a a.F. Rn. 13a und § 6 a.F. Rn. 6.

⁶⁰⁷ Vgl. § 55 Abs. 1 WHG.

⁶⁰⁸ Sogenanntes „Abschlagen“, vgl. OVG MV, RdL 2012, S. 118-120; Laskowski, ZUR 2012, 597.

⁶⁰⁹ Löwis/Neumann/Wickel, EurUP 2006, 54 (59).

⁶¹⁰ Brosius-Gersdorf, VerwArch 2007, 317 (325).

Hier lassen sich zwei Konzepte im Detail unterscheiden. Zum einen kann die Abwasserbeseitigungspflicht auf private Dritte als Entsorgungsträger übertragen werden oder zum anderen können die Grundstückseigentümer die Entsorgung ihres Niederschlags- und Abwassers dezentral selber vornehmen. Für solch eine dezentrale Entsorgung stehen im Wesentlichen zwei Systeme zur Verfügung. Ein semi-zentrales Modell, in dem die Abwasserbehandlung in einer Orts- oder Gemeinschaftskläranlage erfolgt, an der wenige Nachbarn oder ein Kleinsiedlungsgebiet angeschlossen sind. Daneben ein dezentrales Modell, mit einer Einzelkläranlage pro Grundstück, die das gesamte Schmutzwasser an einem Ort reinigt und versickert oder ableitet.⁶¹¹ Ortsteil- und Kleinkläranlagen können eine kostengünstigere Lösung darstellen als die Unterhaltung vollständiger Kanalnetze.

So ermöglicht schon § 56 WHG den Ländern, private Dritte zur Abwasserbeseitigung zu bestimmen und so vom Grundsatz der öffentlichen Pflicht abzuweichen.⁶¹² Auch nach § 70 Abs. 2 WG LSA kann sich die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen. Die Dritten können von den Benutzern privatrechtliche Entgelte im eigenen Namen und auf eigene Rechnung fordern. Auch § 37 Abs. 6 HWG sieht Privatisierungsoptionen ausdrücklich durch Übertragung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts vor.

Auch Anknüpfungspunkte für dezentrale Abwasserbeseitigungssysteme finden sich in § 55 WHG, der die Grundsätze der Abwasserbeseitigung regelt und den genannten Regelungen. Nach § 55 Abs. 1 S. 1 WHG und der jeweiligen Landesnorm ist Abwasser so zu beseitigen, dass das Allgemeinwohl nicht beeinträchtigt wird, dafür ist ausdrücklich auch die Entsorgung häuslicher Abwässer durch dezentrale Anlagen zulässig. In den Gesetzesmaterialien heißt es hierzu: Die Regelung „enthält eine für die praxisgerechte Durchführung der Abwasserbeseitigung wichtige Klarstellung. Sie eröffnet den Kommunen mehr Spielraum für die Optimierung ihrer Entsorgungskonzepte. So können dezentrale Entsorgungseinrichtungen kostensparender als zentrale Systeme mit langen Kanalnetzen sein und die umweltrechtlichen Anforderungen ebenfalls erfüllen“.⁶¹³ Mit dieser gesetzlichen Klarstellung sollte der seinerzeitigen allgemeinen Tendenz in der Verwaltungspraxis der Länder entgegen gewirkt werden, die Abwasserbeseitigung durch den Grundstückseigentümer in der Regel nur in dünn besiedelten Außenbereichen zuzulassen.⁶¹⁴ Die landesrechtlichen Regelungen füllen darüber hinaus unregelte Bereiche des Bundesgesetzes, etwa im Hinblick auf die Eigenverwendung des Niederschlagswassers, aus. So eröffnet § 37 Abs. 4 HWG die Möglichkeit, Abwasser, insbesondere Niederschlagswasser, von der Person, bei der es anfällt, verwerten zu lassen, wenn wasserwirtschaftliche und gesundheitliche Belange nicht entgegenstehen. Dementsprechend entfällt die Pflicht zur kommunalen Abwasserbeseitigung nach § 37 Abs. 5 Nr. 2 HWG und die korrespondierende Überlassungspflicht nach § 37 Abs. 3 HWG⁶¹⁵ für Niederschlagswasser, das verwertet, verrieselt oder versickert wird und nach Nr. 5 für Abwasser, dessen Einleitung in ein Gewässer wasserrechtlich erlaubt ist, für die Dauer der Erlaubnis.

Nach § 55 Abs. 2 WHG soll zudem das Niederschlagswasser ortsnah versickert oder in Gewässer eingeleitet werden, sofern keine Vorschriften und wasserwirtschaftlichen Belange entgegenstehen. Insbesondere die Versickerung des Niederschlagswassers kann die zentralen kommunalen

⁶¹¹ Modelle bei Laskowski, ZUR 2012, 597 (598). -

⁶¹² Zöllner, in Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, WHG, § 56 Rn. 1. -

⁶¹³ Vgl. BT-Drs. 13/4788, S. 20. -

⁶¹⁴ Vgl. Czychowski/Reinhardt, § 55, Rn. 10. -

⁶¹⁵ Hess. LT-Drs. 18/2860 v. 21.9.2010, S. 45. -

Entsorgungssysteme entlasten.⁶¹⁶ So lässt auch Art. 34 Abs. 4 BayWG die Möglichkeit einer Niederschlagswassereinleitung in Gewässer zu. Eine entsprechende Regelung enthält auch § 96 Abs. 3 Nr. 1 NWG. Zur Beseitigung des Niederschlagswassers sind danach anstelle der Gemeinde die Grundstückseigentümer verpflichtet, soweit nicht die Gemeinde den Anschluss an eine öffentliche Abwasseranlage und deren Benutzung vorschreibt oder ein gesammeltes Fortleiten erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten. Weiter kann die Gemeinde nach § 96 Abs. 4 NWG durch Satzung für bestimmte Teile des Gemeindegebietes vorschreiben, dass die Nutzungsberechtigten der Grundstücke häusliches Abwasser durch Kleinkläranlagen zu beseitigen haben. Auch nach § 79b Abs. 1 WG LSA ist der Grundstückseigentümer zur Beseitigung des Niederschlagswassers verpflichtet, soweit nicht die Gemeinde den Anschluss an eine öffentliche Abwasseranlage und deren Benutzung vorschreibt oder ein gesammeltes Fortleiten erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten.

Somit sind Möglichkeiten einer Übertragung der Aufgabe der Abwasserbeseitigung unter bestimmten Bedingungen schon im Landesrecht verankert und die Eigentümer von privaten Niederschlagswasserbeseitigungsanlagen können vom Anschluss- und Benutzungszwang befreit werden, wenn das Niederschlagswasser schadlos beseitigt wird und der Befreiung wasserwirtschaftliche Gründe nicht entgegenstehen. Nach dem aktuellen, in der Rechtsprechung vorherrschenden Verständnis ist eine solche Flexibilisierung jedoch nur unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen möglich.⁶¹⁷ So wird die Abwasserentsorgung bisher als eine zwingende (sogenannte „pflichtige“) Aufgabe in der kommunalen Selbstverwaltung angesehen⁶¹⁸, was eine private Dezentralisierung erschwert. Jedenfalls muss eine Kleinkläranlage den wasserrechtlichen Anforderungen an Umweltverträglichkeit und gesundheitliche Sicherheit erfüllen – dann allerdings kann eine dezentrale Entsorgung auch dauerhaft etabliert werden.⁶¹⁹ Zudem hat sich die Kommune ihren Einfluss auf die Abwasserbeseitigung zu bewahren.⁶²⁰

Eine umfassende materielle Privatisierung ist für die Abwasserentsorgung nicht vorgesehen.⁶²¹ Im Bundesrecht wurde die eine materielle Privatisierung ausschließende Regelung in § 18a Abs. 2a WHG a.F. mit der Novelle 2010 ersatzlos gestrichen.⁶²² Eine im Urteil des VG Arnsberg scheinbar vertretene Auffassung, die auch eine durch Grunddienstbarkeiten zugunsten der Kommune abgesicherte Kleinkläranlage für unzulässig ansah⁶²³, macht nur deutlich, dass es einer den Zugriff der Kommune sichernden Ausgestaltung bedarf.⁶²⁴ Die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine geordnete Abwasserbeseitigung stehen nicht grundsätzlich einem privaten dezentralen Abwasserkonzept entgegen, nur die Ausgestaltung muss die Anforderungen eines Abwasserbeseitigungskonzepts nach § 53 HWG erfüllen und den Zugriff der Kommune auf die Anlage

⁶¹⁶ Laskowski, ZUR 2012, 597 (599).

⁶¹⁷ Vgl. VG Arnsberg, Urteil v. 22.06.2010, 8 K 201/09, zitiert nach Juris, ablehnend, insb. unter Berufung auf die KommAbwV.

⁶¹⁸ Burgi, Kommunalrecht, § 8 Rn. 14.

⁶¹⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 21.3.2002 - 7 KN 233/01, zitiert nach Juris Rn. 25 = ZfW 2002, 251 -254.

⁶²⁰ Vgl. zu den Grundlagen BVerwG, Urt. v. 27.5.2009 - 8 C 10/08, zitiert nach Juris Rn. 29 = NVwZ 2009, 1305; BVerwG, GewArch 2006, 164, 166.; VGH Kassel, RdE 1993, 143 (144).

⁶²¹ Dazu Laskowski, KJ 2011, 185 (193).

⁶²² Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, S. 753, 795.

⁶²³ VG Arnsberg, Urt. v. 22.6.2010 - 8 K 201/09, zitiert nach Juris.

⁶²⁴ So im Ergebnis auch Laskowski, ZUR 2012, 597 (602).

gewährleisten.⁶²⁵ Auch eine Widmung zu einer kommunalen Anlage konstituiert öffentlich-rechtliche Nutzungs- und Zulassungsrechte ohne zeitliche und persönliche Beschränkung in diesem Sinne. Das Eigentum ist nach Widmung nur als öffentlich-beschränktes Eigentum übertragbar.⁶²⁶ Das Konzept geht aber natürlich nur auf, wenn alle betroffenen Eigentümer zustimmen, woran es im Falle, den das VG Arnsberg zu entscheiden hatte, fehlte.⁶²⁷ Damit kann sich die Gemeinde zu ihrer Aufgabenerfüllung auch Privater im Rahmen einer funktionalen Privatisierung bedienen.⁶²⁸

Eine örtliche Versickerung von Niederschlagswasser führt auch nicht zu einem zu geringen Wasserdurchfluss im restlichen Entsorgungssystem, dass die Situation zusätzlich verschärfen würde, da die Beseitigung in Mischkanälen nach der Regelung in § 55 Abs. 2 WHG ausgeschlossen ist.⁶²⁹

Die gemeindliche Erschließungslast nach § 123 Abs. 2 BauGB steht dezentralen und privaten Entsorgungskonzepten nicht entgegen. § 127 Abs. 1 BauGB stellt Abwasserentsorgungsanlagen den Erschließungsanlagen gleich und nimmt nur Kläranlagen aus, die ausschließlich der Beseitigung von Niederschlagswasser dienen.⁶³⁰ Weitere Vorgaben macht das Gesetz nicht und ist auch für dezentrale Konzepte offen. § 124 BauGB lässt es zudem zu, dass die Erschließung privaten Dritten im Rahmen eines Erschließungsvertrages übertragen wird. Dies lässt die kommunale Erschließungslast aber nicht entfallen.⁶³¹ In der Übertragung entscheidet sich die Kommune nur gegen die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff. BauGB und privatisiert die Erschließung so formell. Die Erschließung können neben privaten Unternehmen als Dritte auch die Eigentümer der zu erschließenden Grundstücke selber vornehmen.⁶³² Auch für die Erschließung bedarf es einer Abstimmung der Konzepte innerhalb der Gemeinde.⁶³³

6.6.5.5 Zwischenergebnis

Eine wesentliche Ausgestaltung erfahren die Pflichten der Kommunen zur Wahrnehmung der Daseinsvorsorge durch die Landesverfassung, Gemeindeordnungen und die jeweiligen Fachgesetze. Zwar steht es den Kommunen weitgehend frei, wie sie die Wahrnehmung ihrer Aufgaben regeln. Gleichzeitig wird aber ausgeschlossen, dass sich die Kommunen gänzlich ihrer Verantwortung im Sinne eines beherrschenden Einflusses entledigen. Zwar sind viele Fachgesetze der Länder offen für alternative und dezentrale Ver- und Entsorgungsmöglichkeiten unter Einbezug des Bürgers, entlassen die Kommunen aber nicht aus ihrer Pflicht, die Versorgung der Bevölkerung sicher zu stellen. Dies bedeutet aber nicht, dass eine Versorgung im gesamten Gemeindegebiet gewährleistet werden muss. In beinahe jedem Fall gibt es Ausnahmen, die sich an wirtschaftlicher Zumutbarkeit orientieren und die Bürger selbst stärker in die Pflicht nehmen. Gerade hier wird die Freiheit der Kommunen deutlich, die Erfüllung der Daseinsvorsorge zu gestalten.

⁶²⁵ So VG Arnsberg, Urt. v. 22.6.2010 - 8 K 201/09, zitiert nach juris Rn. 51 ff.

⁶²⁶ SächsOVG, ZNER 2004, 379 m.w.N.

⁶²⁷ VG Arnsberg, Urt. v. 22.6.2010 - 8 K 201/09, zitiert nach Juris.

⁶²⁸ Laskowski, ZUR 2012, 597, (602).

⁶²⁹ Zöllner, in Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, § 55 Rn. 3.

⁶³⁰ BVerwG, Urt. v. 18.4.1986 - 8 C 90/84, NVwZ 1987, 143 f.

⁶³¹ Jaeger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher OK-BauGB, § 124 Rn. 1.

⁶³² Jaeger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher OK-BauGB, § 124 Rn. 1 ff.

⁶³³ Laskowski, ZUR 2012, 597 (603).

Die Länder werden gemäß § 56 WHG ermächtigt, Ausnahmeregelungen zur Abwasserbeseitigungspflicht der Kommunen zu erlassen. Von dieser Ermächtigung haben die Länder weitgehend Gebrauch gemacht. So kann die Wasserbehörde die Gemeinde auf deren Antrag von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung für einzelne Grundstücke freistellen und die Pflicht auf den Grundstücksnutzer mit dessen Zustimmung übertragen, wenn eine Übernahme des Abwassers mittels einer öffentlichen Kanalisation wegen eines unverhältnismäßig hohen Aufwandes oder einer ungünstigen Siedlungsstruktur nicht angezeigt ist und das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere der Schutz der Gewässer, nicht beeinträchtigt wird (vgl. z. B. § 50 Abs. 5 und 6 SächsWG, § 66 LWG Bbg, § 37 Abs. 5 Nr. 7 HessWG). Die Situation eines möglichen Siedlungsrückzuges (sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich) dürfte diese Voraussetzungen in der Regel erfüllen, sowohl ein unverhältnismäßig hoher Aufwand (z. B. nur noch vereinzelt bewohnte Gebäude im Außenbereich, für die ein hoher Materialaufwand betrieben werden müsste) als auch eine ungünstige Siedlungsstruktur (z. B. vereinzelt verbleibende Haushalte ohne Zusammenhang) kommen in Betracht und würden der Kommune die Möglichkeit geben, den Antrag auf Befreiung von der Abwasserversorgungspflicht bei der zuständigen Wasserbehörde zu beantragen.

Auch im Bereich der leitungsgebundenen Wasserversorgung sind vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Ausnahmeregelungen für die Kommunen möglich. So kann auf Antrag der Kommune die Pflicht zur Wasserversorgung für Grundstücke außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile entfallen, sofern ein wirtschaftlich vertretbarer Anschluss der Wasserversorgung nicht möglich ist (vgl. z. B. § 43 Abs. 1 SächsWG, § 30 Abs. 1 Nr. 1 HessWG).

6.6.6 Sonstige Anforderungen und Grenzen einer Übertragung

Fraglich ist, ob diese gefundenen Ergebnisse die einzelnen Elemente der Daseinsvorsorge auf Private (Bürger oder Konzerne) übertragen zu können, oder in Teilen des Gemeindegebietes einzustellen aufgrund einer bisherigen Übernahme der Leistungen durch die Kommune oder einer unzulässigen Ungleichbehandlung korrigiert werden müssen.

6.6.6.1 Erfüllungspflichten der Kommunen aufgrund bisheriger Übernahme

Ein abweichendes Ergebnis und damit eine Erfüllungspflicht lassen sich aber nicht durch eine jahrelange Praxis der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung über ein zentrales kommunales Leitungsnetz herleiten. Durch die Übernahme entsteht kein „Bestandsschutz“⁶³⁴ in der Art, dass ein Entzug einen Eingriff in die Eigentumsgarantie der Grundstückseigentümer aus Art. 14 GG darstellt. Dem Art. 14 GG können keine Vermögenszuwendungsgebote zu Lasten des Staates und korrespondierende subjektive Leistungsansprüche auf Eigentum entnommen werden;⁶³⁵ die Eigentumsgarantie vermittelt kein Recht auf Eigentum. Dem Eigentumsschutz unterliegen zwar subjektiv-öffentliche Rechte, wenn sie dem Inhaber eine Rechtsposition verschaffen, die der eines Eigentümers entspricht. Es muss sich aber um eine vermögenswirksame Rechtsposition handeln, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger privatnützig zugeordnet ist, auf nicht unerheblicher Eigenleistung des Rechtsträgers beruht und seiner Existenzsicherung dient.⁶³⁶ Unschädlich für die Einordnung als Eigentum ist es zwar, wenn die Rechtsposition auch

⁶³⁴ Vgl. Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 59 m.w.N.

⁶³⁵ Papier, in Maunz/Dürig (Hrsg.), Kommentar-GG Art. 14 Rn. 15.

⁶³⁶ BVerfG, Beschl. v. 11.5.2005 - 1 BvR 368/97, 1 BvR 1304/98, 1 BvR 2144/98, 1 BvR 2300/98, BVerfGE 112, 368, 396 - Bestandsrenten; zu auf der UMTS-Lizenz beruhenden Frequenznutzungsrechten als Eigentum BVerwG, Urt. v. 17.8.2011 - 6 C 9/10, NVwZ 2012, 168, 171 f. m. Anm. v. Martini, NVwZ 2012, 149 ff.

auf staatlicher Gewährung oder auf Leistungen Dritter, etwa des Arbeitgebers, beruht.⁶³⁷ Keinen Eigentumsschutz genießen jedoch Ansprüche, die der Staat in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht einräumt, ohne dass der Einzelne eine den Eigentumsschutz rechtfertigende Leistung erbringt.⁶³⁸ Genau diese Situation besteht aber bei kommunaler Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Des Weiteren ist gerade im Umweltrecht der Bestandsschutz insoweit eingeschränkt, dass die umweltbelastenden Nutzungen von Eigentum nicht erfasst werden.⁶³⁹ Somit ist ein dem Baurecht ähnlicher passiver Bestandsschutz auch im Wasser⁶⁴⁰- oder Immissionsschutzrecht⁶⁴¹ nicht vorgesehen.

Auch durch eine mit der Versorgung vermeintlich verbundenen Selbstbindung der Kommune entsteht keine Pflicht zur Fortsetzung der Leistungen. Zunächst wird kein zurechenbarer Vertrauensstatbestand darauf geschaffen, dass sich an den Modalitäten der Wasserver- und Entsorgung aber auch der Abfallentsorgung und Energieversorgung nichts ändert. Insbesondere besteht kein Herstellungsanspruch auf staatliche Leistungen.⁶⁴² Sollte dies dennoch angenommen werden, bestehen zumindest sachliche Gründe, die Leistungen der Daseinsvorsorge einzuschränken bzw. anderen Trägern oder dem Privaten selber zu überlassen.

Gleichwohl ist die Änderung der Versorgungsstruktur mit (finanziellen) Mehrbelastungen der Grundstückseigentümer verbunden und das Konzept sollte unter genauer Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgewählt werden und etwa schonende Übergangsregelungen vorzusehen.⁶⁴³ Bei dieser Abwägung ist aber zu beachten, dass auch ein Ausbau, Umbau oder die Sanierung bestehender Systeme und Kanalnetze zur Anpassung an eine geänderte Nutzungssituation über den Anschluss- und Benutzungszwang Kosten verursachen.

6.6.6.2 Ungleichbehandlung von Bevölkerungsgruppen

Es stellt auch keine unzulässige Ungleichbehandlung von Bevölkerungsgruppen dar, wenn Elemente der Daseinsvorsorge einzelnen Gruppen zur eigenen Wahrnehmung übertragen werden und andere Gruppen weiterhin von der kommunalen Aufgabenwahrnehmung profitieren. Der allgemeine Gleichheitssatz in Art. 3 GG verbietet nur grundlose Ungleichbehandlung. Wenn aber ein legitimer Zweck verfolgt wird, die Ungleichbehandlung zur Erreichung dieses Zweckes geeignet und erforderlich ist und auch sonst in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Zwecks steht, werden Ungleichbehandlungen legitimiert.⁶⁴⁴ Die Übertragung der Daseinsvorsorge in einigen Teilen des Gemeindegebietes dient gerade dem Zweck, die Versorgung insgesamt finanzier-

⁶³⁷ Vgl. zum Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers BVerfG, Beschl. v. 13.6.2006 - 1 BvL 9/00, 1 BvL 11/00, 1 BvL 12/00, 1 BvL 5/01, 1 BvL 10/04, NVwZ 2007, 437, 438 - Fremdreten.

⁶³⁸ BVerfG Urt. v. 28.2.1980 - u.a. 1 BvL 17/77, 1 BvL 7/78, 1 BvL 9/78, 1 BvL 14/78, 1 BvL 15/7, BVerfGE 53, 257, 291 f. - Versorgungsausgleich.

⁶³⁹ BGH, Urt. v. 18.12.1986 - III ZR 174/85, BGHZ 99, 262, 269; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 14 Rn. 61.

⁶⁴⁰ BGH, Urt. v. 21.1.1999 - III ZR 168/97, BGHZ 140, 285, 291 f.; BVerwG, Urt. v. 10.2.1978 - IV C 4.75, NJW 1978, 2311 f.

⁶⁴¹ BVerwG, Urt. v. 18.5.1982 - 7 C 42/80, BVerwGE 65, 313, 317; BGH, Urt. v. 18.12.1986 - III ZR 174/85, BGHZ 99, 262, 268.

⁶⁴² VG Weimar, Beschl. v. 2.3.1995 - 8 E 1193/94.We.

⁶⁴³ Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300, 351 - „Naussauskiesungsbeschluss“; BVerfG, Urt. v. 6.11.1985 - 1 BvL 22/83, BVerfGE 71, 137, 144; BVerwG, Urt. v. 8.12.1998 - 3 C 6/87, BVerwGE 81, 49, 55; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 14 Rn. 61.

⁶⁴⁴ Vgl. Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 472; Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 3 Rn. 14 ff.

und durch die Kommune leistbar zu erhalten. Sie ist dann sogar oft ein milderes Mittel im Vergleich zur Erhöhung der Anschluss- und Benutzungsgebühren, wenn diese auf weniger Anschlussnehmer umgelegt werden müssten. Bei der Umsetzung ist natürlich darauf zu achten, dass die Maßnahmen den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entsprechen.

6.6.6.3 Zwischenergebnis

Somit bedarf es grundsätzlich keiner Korrektur des oben gefundenen Ergebnisses, nach dem die Kommunen die Ausgestaltung der Daseinsvorsorgeaufgaben im skizzierten Rahmen frei gestalten können. Dies beinhaltet vor allem flexible Handlungsspielräume zur Aufgabenübertragung und damit Entlastung eigener finanzieller und personeller Ressourcen. Die Landesgesetzgeber machen zudem mehr und mehr von der Möglichkeit Gebrauch, den Kommunen dafür die gesetzlichen Instrumentarien zur Verfügung zu stellen. Diese berücksichtigen vor allem, wie gesehen, besondere räumliche Gegebenheiten wie schwer zugängliche oder weit entfernte Grundstücke im Außenbereich sowie schwierige Siedlungsstrukturen, wie etwa vereinzelte Gebäude und fehlenden Bebauungszusammenhang. Mit genau diesen Bedingungen dürfte eine Kommune konfrontiert sein, die einen schleichenden Bevölkerungsrückgang und damit einhergehende Leerstände zu beklagen hat. Die dadurch entstehenden flexiblen Handlungsspielräume der Kommunen haben jedoch auch den Schutz des Gemeinwohls zu beachten. Die Befreiung von der Abwasserentsorgungs- oder der Wasserversorgungspflicht ermöglichen der Kommune folglich einerseits, die Bereitstellung von Infrastrukturen abzulehnen. Sie befreien die Kommune andererseits aber nicht von der Pflicht zur Beachtung des Gemeinwohls und der Schaffung eines menschenwürdigen Daseins für seine Einwohner.

6.6.7 - Ausgestaltung und Anforderungen privater Aufgabenerfüllung (auch unter Umweltschutzaspekten)

Bei der Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung durch Private sind die oben entwickelten Einschränkungen zu beachten. Insbesondere muss die Rückholbarkeit der Aufgabe auch in Bezug auf ihre Wahrnehmung und die Überwachung des Privaten sichergestellt werden. Die Kommune hat eine den statuierten Anforderungen aus dem Sozialstaatsprinzip und den grundrechtlichen Gewährleistungen entsprechende Qualität der Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.

6.6.7.1 Kommunale Einwirkungspflicht

Insoweit Elemente der Daseinsvorsorge an Private übertragen werden, sind die Kommunen nach verfassungsrechtlichen und auch einfachgesetzlichen Anforderungen immer noch zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge verpflichtet. Daher müssen sie sich Einfluss auf die Betätigung des Dritten vorbehalten und sicherstellen, dass sie die übertragene Aufgabe wieder an sich ziehen können.

6.6.7.2 Anforderungen des Demokratieprinzips an eine Aufgabenprivatisierung

Zunächst ist bei der Übertragung der Aufgaben an einen Privaten das Demokratieprinzip zu beachten.

Nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG bedarf jede Ausübung der Staatsgewalt einer demokratischen Legitimation. Dazu gehören auch eine Privatisierungsentscheidung und der Vollzug des evtl. einschlägigen gesetzlichen Regulierungsrahmens nach erfolgter Privatisierung. Wie weit die Pflicht zur

Herstellung von demokratischer Legitimation reicht, hängt davon ab, inwieweit die Wahrnehmung der Daseinsvorsorge noch der Gemeinde als Ausübung von Staatsgewalt zuzuordnen ist.⁶⁴⁵ Dies wiederum hängt von der Privatisierungsform ab und lässt sich nur im Einzelfall bestimmen. Die Übertragung auf einen Privaten und die zugrunde liegende Entscheidung zur Privatisierung sind aber in jedem Fall staatliches Handeln. Erforderlich ist dann sowohl die personelle als auch sachliche Legitimation. Daher müssen sowohl die Amtswalter auf eine ungebrochene Legitimationsskette zum Volk zurückblicken können⁶⁴⁶, als auch ihr Handeln inhaltlich an das Volk gebunden sein⁶⁴⁷. Dies gilt auch im Rahmen der Leistungsverwaltung bei Bereitstellung von Elementen der Daseinsvorsorge und wird gerade nicht auf die Eingriffsverwaltung beschränkt. Nach modernem Grundrechtsverständnis ist anerkannt, dass auch die Leistungsverwaltung für Grundrechtsverwirklichungen relevant sein kann⁶⁴⁸, dies gilt in besonderem Maße für existenznotwendige Aufgaben.⁶⁴⁹

Die Privatisierungsentscheidung wird bei autonomen Entscheidungen, wenn sich der hoheitliche Träger seiner Aufgabe ganz oder teilweise entledigen will, von den Kommunen getroffen. Durch die Kommunalwahlen sind die jeweiligen Gremien der Kommunen sowohl sachlich-inhaltlich als auch personell legitimiert. Höhere Voraussetzungen stellen sich an eine Einflussnahme, wenn die Kommune Aufgaben der Daseinsvorsorge in Kooperation mit einem Privaten wahrnimmt. Die Erfüllung der Aufgabe ist dann immer noch der Kommune zuzurechnen, die ausführende Gesellschaft aber nicht in die allgemeine Kommunalverwaltung eingegliedert. Somit muss sich die Kommune Einwirkungspflichten und beherrschenden Einfluss vorbehalten.⁶⁵⁰ Diese Form der Aufgabenprivatisierung wurde aber bereits oben als wenig geeignete Möglichkeit zur Entledigung der Wahrnehmungs- und Finanzierungsverantwortung abgelehnt und soll hier daher nicht weiter diskutiert werden.

Im Rahmen der materiellen Privatisierung endet das hoheitliche Handeln mit der Privatisierungsentscheidung.⁶⁵¹ Neben den Anforderungen aus dem Sozialstaatsprinzip und den Grundrechten i.V.m. mit Art. 28 Abs. 2 GG folgt hier auch aus dem Sozialstaatsprinzip die Notwendigkeit sicherzustellen, dass eine beobachtende Kontrolle der privaten Aufgabenerledigung und die Rückholoption hinsichtlich der Aufgabe im Übertragungsakt bestehen.⁶⁵²

6.6.7.3 Anforderungen des Wasserschutzrechts

Neben den kommunalrechtlichen Anforderungen an eine Privatisierung von Gemeinwohlaufgaben stellen sich bei der abweichenden Ausführung auch umweltrechtliche Anforderungen. Insbesondere die Abwasserbeseitigung ist nicht nur ein Thema der Daseinsvorsorge, sondern auch eines des Wasserschutzrechts. Aus dem WHG und den Landeswassergesetzen folgen Anforderungen an

⁶⁴⁵ Ausführungen bei Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 301 f. m.w.N.

⁶⁴⁶ BVerfGE 47, 253, 275 - Wahlvorschriften für Bezirksvertretungen; Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVWR, Bd. I, 2006, § 6 Rn. 9.

⁶⁴⁷ Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 21.

⁶⁴⁸ BVerfGE 47, 46, 78 f. - Sexualkundeunterricht; Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, Rn. 78 ff.

⁶⁴⁹ Däubler, Privatisierung als Rechtsproblem, S. 77.

⁶⁵⁰ Ausführlich Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 308 ff.

⁶⁵¹ Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 276.

⁶⁵² Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, S. 314 f.

eine dezentrale Abwasserbeseitigung, ermöglichen aber auch die Nutzung des Niederschlagswassers durch den Grundstückseigentümer. Eine weitere Ausgestaltung können die Kommunen mittels kommunaler Wassersatzung vornehmen.

Anforderungen an eine dezentrale Abwasserbeseitigung

Behandlung von häuslichen Abwässern in dezentralen Kläranlagen

Gemäß § 55 Abs. 1 Satz 2 WHG kann die Beseitigung von häuslichem Abwasser dem Wohl der Allgemeinheit entsprechend auch durch dezentrale Anlagen erfolgen. Insbesondere können dezentrale Abwassereinrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen sogar kostengünstiger sein als zentrale Systeme mit umfangreichen und im Allgemeinen kostenintensiven langen Kanalnetzen, gleichwohl sie ebenfalls den wasserrechtlichen Anforderungen genügen.⁶⁵³ Eine die dezentrale Abwasserbeseitigung ermöglichende Regelung wurde durch das sechste Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes ausdrücklich in § 18 a WHG a. F. normiert. § 55 Abs. 1 Satz 2 WHG übernimmt als Nachfolgevorschrift zu § 18 a WHG a. F. dessen Regelungsgehalt ohne inhaltliche Änderung.⁶⁵⁴

Die Beseitigung in dezentralen Anlagen ist auf häusliche Abwässer begrenzt. Darunter werden Abwässer verstanden, die im Wesentlichen aus Haushaltungen oder ähnlichen Einrichtungen wie Gemeinschaftsunterkünften, Hotels, Gaststätten, Campingplätzen, Krankenhäusern oder Bürogebäuden stammen.⁶⁵⁵ Obwohl § 55 Abs. 1 Nr. 2 WHG nur von der Beseitigung häuslichen Abwassers spricht, ist dies weit auszulegen und es können auch gewerbliche Abwässer dezentral beseitigt werden, wenn dies dem Wohl der Allgemeinheit entspricht.⁶⁵⁶ Der Beseitigung von häuslichen und eingeschränkt gewerblichen Abwässern entsprechend ist auch der Begriff „dezentrale Anlage“ auszulegen. Er ersetzt den im Vermittlungsausschuss zunächst vorgesehenen Ausdruck „Kleinkläranlage“, wird im Gesetz aber nicht näher definiert. Man kann darunter einerseits die Abwasserbehandlung und Abwasserbeseitigung auf jedem einzelnen Grundstück in sog. Kleinkläranlagen als Gegensatz zur zentralen kommunalen Kläranlage verstehen. Teilweise wird der Begriff „dezentral“ aber auch für die Entsorgung von Abwässer einzelner Ortsteile in größeren Systemen verwendet, die nicht zentral über eine gemeinsame Einleitung erfolgt, oder für eigene Ortskläranlagen im Vergleich zu großen Verbandslösungen.⁶⁵⁷ Auch der Sinn und Zweck von § 55 Abs. 1 Satz 2 WHG sowie dessen Entstehungsgeschichte⁶⁵⁸ sprechen dafür, den Begriff „dezentrale Anlage“ weit auszulegen und den Gemeinden dadurch einen größeren Spielraum zur Optimierung ihrer Entsorgungskonzepte zu eröffnen.⁶⁵⁹

Beim Betrieb dezentraler Kläranlagen ist zu beachten, dass sie gemäß § 60 Abs. 1 WHG so zu errichten, zu betreiben und zu unterhalten sind, dass die Anforderungen an die Abwasserbeseitigung eingehalten werden und dem Stand der Technik, bzw. den allgemein anerkannten Regeln der Technik genügen.

⁶⁵³ OVG Lüneburg, ZfW 2002, 251, 252; OVG Lüneburg, ZfW 2004, 43, 45; sowie speziell zur Situation in den neuen Bundesländern Aegerter, SächsVBl. 1997, 225, 226.

⁶⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 16/12 285, S. 68.

⁶⁵⁵ Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), § 18 a. F., Rn. 13 a.

⁶⁵⁶ Ganske, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG-Kommentar, § 55 Rn. 17.

⁶⁵⁷ Vgl. zum Ganzen und m. w. N. Czychowski/Reinhardt, § 55, Rn. 11 f.

⁶⁵⁸ Vgl. BT-Drs. 13/4788, S. 20 und BT-Drs. 13/5641, S. 2.

⁶⁵⁹ BVerwG, Beschl. v. 9. 4. 1997 - 8 B 69.97 - zitiert nach Juris; Zöllner, in Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, § 55, Rn. 3.

Beseitigung des gereinigten Abwassers durch Einleiten oder Versickern

Soll das Abwasser nach einer Reinigung in einem Fluss eingeleitet oder versickert werden, folgen allgemeine Anforderungen aus den §§ 12, 13 WHG und speziell für die Einleitung und Versickerung des Abwassers aus § 57 WHG (Einleiten von Abwässern in Gewässer) oder des § 48 WHG (Besorgnis der Grundwasserverunreinigung).⁶⁶⁰

Nach § 8 Abs. 1 WHG bedarf es für die Benutzung eines Gewässers einer Erlaubnis oder Bewilligung. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ist das Einleiten auch von gereinigtem Abwasser in Gewässer ein Benutzungstatbestand. Gemäß § 2 Abs. 1 WHG gelten als Gewässer sowohl oberirdische Gewässer als auch das Grundwasser. §§ 12 und 13 WHG stellen – weitgehend unabhängig von der jeweiligen Art der Gestattung – die maßgebliche Norm für das vom WHG zugrunde gelegte materielle Entscheidungsprogramm dar.⁶⁶¹ Eine Versagung muss demnach ausgesprochen werden, wenn entweder eine schädliche Gewässerveränderung zu erwarten ist (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG) oder ein Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften vorliegt (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG). Auch bei der Entscheidung über die Versagung ist das subjektive Interesse des Unternehmers zu berücksichtigen, insoweit besteht ein Ermessensspielraum der Behörde.⁶⁶²

Zunächst hat auch eine dezentrale Anlage die Reinhaltung des Grundwassers nach § 48 WHG zu gewährleisten. Wenn das durch die dezentrale Anlage gereinigte Abwasser anschließend versickert werden soll, bedarf es einer Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 WHG. Solch eine Erlaubnis darf unter den weiteren Anforderungen des § 48 Abs. 1 WHG nur erteilt werden, wenn eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit des Grundwassers nicht zu besorgen ist. Mit diesen Anforderungen geht § 48 WHG für das Grundwasser über das Schutzniveau der §§ 12, 13 WHG hinaus.⁶⁶³ Die Anforderungen des § 48 Abs. 1 WHG erfahren eine zusätzliche Interpretation und Konkretisierung durch die Grundwasserverordnung (GWV), die bei Anwendung des § 48 Abs. 1 WHG zu beachten ist. Nach allgemeiner Auffassung verschärft die GWV in ihrer bisherigen Fassung die grundwasserschutzbezogenen Vorgaben jedoch nicht.⁶⁶⁴ Auch das Einleiten von Abwässern in das Grundwasser wird von § 48 WHG als zielgerichtetes Zuführen umfasst.⁶⁶⁵ Die nachteilige Veränderung der Eigenschaften nimmt – in Anlehnung an die Definition von „schädlichen Grundwasserveränderungen“ des § 3 Nr. 10 WHG – auf die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Grundwassers Bezug. Abzustellen ist auf eine Veränderung zum Normalzustand des Grundwassers. Nachteilig ist sie, sobald eine Verschlechterung eintritt.⁶⁶⁶ Die Verunreinigung ist ein Unterfall der nachteiligen Veränderung und umfasst sichtbare Veränderungen, wie Trübungen oder Absetzen von Stoffen.⁶⁶⁷ Ungeachtet des erstrebten hohen Schutzniveaus des Grundwassers ist auch im Rahmen des § 48 Abs. 1 WHG die Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich. Zunächst bedeutet dies, dass eine Erlaubnis dann zu erteilen ist, wenn die zu besorgenden nachteiligen Wirkungen durch Inhalts- und Nebenbestimmungen nach § 13 WHG verhindert oder ausgeglichen werden können.⁶⁶⁸

⁶⁶⁰ VGH München, BayVBl. 1998, 308, 309.

⁶⁶¹ BVerwGE 78, 40 (42).

⁶⁶² OVG Koblenz, ZfW 1994, 354; BayVGH BayVBl. 2000, 565.

⁶⁶³ Posser, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 48 WHG Rn. 7.

⁶⁶⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG § 48 Rn. 6.

⁶⁶⁵ Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG § 34 Rn. 7b.

⁶⁶⁶ Posser, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OK-Umweltrecht, § 48 WHG Rn. 16.

⁶⁶⁷ Posser, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OK-Umweltrecht, § 48 WHG Rn. 17.

⁶⁶⁸ Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG § 34 Rn. 11.

Weitere Anforderungen stellen sich nach § 57 WHG, wenn das gereinigte Abwasser in ein oberirdisches Gewässer eingeleitet werden soll. Danach darf eine Erlaubnis für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Direkteinleitung) nur erteilt werden, wenn:

- die Menge und Schädlichkeit des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem Stand der Technik möglich ist,
- die Einleitung mit den Anforderungen an die Gewässereigenschaften und sonstigen rechtlichen Anforderungen vereinbar ist und
- Abwasseranlagen oder sonstige Einrichtungen errichtet und betrieben werden, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Anforderungen nach den Nr. 1 und 2 sicherzustellen.

Die Anforderungen an den einzuhaltenden Stand der Technik folgen aus der Abwasserverordnung. Die Abwasserverordnung stellt branchenspezifische Anforderungen auf, die differenzierte Werte je nach Herkunft des Abwassers beinhalten. Diese Anforderungen werden durch eine behördliche Überwachung kontrolliert. Weiterhin ist für die Überprüfung der Abwassereinleitung die Selbstüberwachung bzw. Eigenüberwachung der Einleiter von hoher Bedeutung. Sie ist bisher in den Landeswassergesetzen speziell geregelt. Das bayerische Landeswassergesetz regelt die Überwachung von Kleinkläranlagen in Art. 60 BayWG durch einen privaten Sachverständigen, der vom Betreiber der Anlage beauftragt wird. Auch das hamburgische Landeswassergesetz regelt in § 16b HaWG und das Wassergesetz des Landes Rheinland-Pfalz in § 57 LWG Rpf eine Eigenüberwachung. Neben nationalen Vorgaben sind hier auch die der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) einzuhalten.

Schließlich muss für die Klärschlämme eine Regelung gefunden werden. Der Klärschlamm aus Abwasserbehandlungsanlagen unterliegt mit dem Zeitpunkt seiner Separierung und weiteren Behandlung dem abfallrechtlichen Regime.⁶⁶⁹

Ergänzt werden diese möglichen Ausnahmen von der kommunalen Entsorgungspflicht durch die Landeswassergesetze. Art. 34 Abs. 2 Nr. 1 und 3 BayWG sieht etwa vor, dass die Gemeinden die Übernahme des Abwassers ablehnen dürfen, wenn das Abwasser wegen seiner Art oder Menge besser von demjenigen behandelt wird, bei dem es anfällt. Auch § 37 Abs. 4 S. 1 HWG sieht vor, dass Abwasser, insbesondere Niederschlagswasser, von der Person, bei der es anfällt, verwertet werden soll, wenn wasserwirtschaftliche und gesundheitliche Belange nicht entgegenstehen.

Beseitigung von Niederschlagswasser

Von den Regelungen zur Beseitigung von häuslichen Abwässern ist die Beseitigung des Niederschlagswassers zu unterscheiden. Von der Erlaubnispflicht nach § 8 WHG ist die schadlose Versickerung von Niederschlagswasser gemäß § 46 Abs. 2 WHG ausgenommen. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Versickerung von Niederschlagswasser nach § 55 Abs. 2 WHG eine grundsätzlich vorrangige Art der Niederschlagswasserbeseitigung sein soll.⁶⁷⁰ Diese Ausnahme setzt aber den Erlass einer entsprechenden Verordnung voraus und bis zum Inkrafttreten einer Rechtsverordnung gelten die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen weiter.⁶⁷¹

Unter Niederschlagswasser ist das von Niederschlägen – z.B. Regen, Schnee, Hagel – stammende und von bebauten oder befestigten Flächen abfließende und gesammelte Wasser zu verstehen.

⁶⁶⁹ Schendel/Scheier, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG, § 57 Rn. 4.

⁶⁷⁰ Cormann, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher OK-Umweltrecht, WHG, § 46 Rn. 24.

⁶⁷¹ BT-Drs. 16/12275, Zu § 46, S. 65.

Unter Versickern wird das breitflächige Versickernlassen unter Ausnutzung der belebten Bodenschichten verstanden.⁶⁷² Das dezentrale Versickern von Niederschlagswasser ist dadurch gekennzeichnet, dass das anfallende Niederschlagswasser auf dem Einzelgrundstück selber – quasi am Ort des Entstehens – zur Versickerung gehalten wird. Bereits § 33 Abs. 2 Nr. 3 WHG a.F. enthielt eine, damals noch durch die Landesgesetze ausfüllungsbedürftige Regelung zur Erlaubnisfreiheit der Versickerung von Niederschlagswasser. Nach der Begründung zur Regelung a.F. kann durch die dezentrale Versickerung eine ökologisch wünschenswerte Erhaltung oder Anreicherung des Grundwasserbestandes erfolgen und zum anderen, kann sich das Fernhalten des Niederschlagswassers von Kanalnetzen und Kläranlagen dämpfend auf die Kosten der Abwasserbeseitigung auswirken und dazu beitragen, den Wasserabfluss in oberirdischen Gewässern im Interesse der Hochwasservorsorge zu verringern. Die schadlose Versickerung von Niederschlagswasser sei daher – wo möglich – ökologisch wünschenswert.⁶⁷³ Die „schadlose“ Versickerung ist insbesondere abhängig vom Grad einer Verunreinigung, dem Flurabstand und Bodenverhältnissen. All dies nimmt Einfluss auf die Güte des Grundwassers und nicht nur die Qualität des Niederschlagswassers selbst.⁶⁷⁴

Eine den § 55 Abs. 2 WHG weiter ausgestaltende Verordnung ist auf Bundesebene bisher nicht ergangen; daher gelten entsprechende Regelungen der Länder weiter. In Bayern regelt die Verordnung über die erlaubnisfreie schadlose Versickerung von gesammeltem Niederschlagswasser (NWFreiV) die weiteren Voraussetzungen. Ergänzt wird diese Verordnung durch Technische Regeln zum schadlosen Einleiten von gesammeltem Niederschlagswasser in das Grundwasser (TRENKW). Danach ist die Versickerung erlaubnisfrei, wenn das Niederschlagswasser flächenhaft über eine geeignete Oberbodenschicht versickert wird. Unterirdische Versickerungsanlagen wie Rigolen, Sickerrohre oder -schächte sind nur zulässig, wenn eine flächenhafte Versickerung nicht möglich ist und eine entsprechende Vorreinigung erfolgt. An eine Versickerungsanlage dürfen höchstens 1.000 m² befestigte Fläche angeschlossen werden. Die Versickerung muss außerhalb von Wasser- und Heilquellenschutzgebieten und außerhalb von Altlasten und Altlastverdachtsflächen erfolgen und das zu versickernde Niederschlagswasser darf nicht nachteilig verändert oder mit Abwasser oder wassergefährdenden Stoffen vermischt sein. Weiter darf Niederschlagswasser von unbeschichteten Kupfer-, Zink- oder Bleiflächen über 50m² nur nach Vorreinigung des Wassers über eine geeignete Oberbodenschicht oder nach Vorreinigung über eine Behandlungsanlage mit Bauartzulassung versickert werden.

Der niedersächsische Landesgesetzgeber hat die Ausnahme des § 46 Abs. 2 WHG und damit erlaubnisfreie Benutzungen des Grundwassers in § 86 NWG und 32 NWG als erlaubnisfreien Gemeingebrauch weiter ausgestaltet. Danach ist eine Erlaubnis oder Bewilligung nicht erforderlich für das Einleiten von Niederschlagswasser in das Grundwasser, wenn das Niederschlagswasser auf Dach-, Hof- oder Wegeflächen von Wohngrundstücken anfällt und auf dem Grundstück versickert, verregnet oder verrieselt werden soll. Für die Einleitung des auf Hofflächen anfallenden Niederschlagswassers gilt dies jedoch nur, soweit die Versickerung, Verregnung oder Verrieselung über die belebte Bodenzone erfolgt. Das Fachministerium kann darüber hinaus allgemein oder für einzelne Gebiete durch Verordnung bestimmen, dass das Einleiten von Niederschlagswasser in das Grundwasser zum Zweck der Versickerung, Verregnung oder Verrieselung keiner Erlaubnis bedarf, soweit keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind.

⁶⁷² Vgl. Czychowski/Reinhardt WHG § 46 Rn. 24. -

⁶⁷³ Vgl. BT-Drs. 13/4788 S 21 Zu Nr. 15 (§ 33 WHG); kritisch BT-Drs. 13/5254, 4 zu Nr. 15 Zu Art. 1 Nr. 20 (§ 33 WHG). -

⁶⁷⁴ Vgl. BT-Drs. 13/5254 S 4 zu Nr. 15. -

Auch das Landesrecht von Sachsen-Anhalt sieht eine Beseitigung des Niederschlagswassers durch den Grundstückseigentümer in § 79b Abs. 1 WG LSA vor. Danach ist anstelle der Gemeinde der Grundstückseigentümer zur Beseitigung des Niederschlagswassers verpflichtet, soweit nicht die Gemeinde den Anschluss an eine öffentliche Abwasseranlage und deren Benutzung vorschreibt oder ein gesammeltes Fortleiten erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten.

Nutzung des Niederschlagswassers durch den Grundstückseigentümer

Gemäß § 13 Abs. 4 TrinkwVO müssen Nichttrinkwasseranlagen mit eigener Förderung oder Gewinnung, wie beispielsweise eigene Brunnen und Anlagen zur Nutzung von Niederschlagswasseranlagen, die zusätzlich zu Trinkwasserversorgungsanlagen errichtet oder betrieben werden, dem Gesundheitsamt, gemeldet werden. Einer Genehmigung bedarf es darüber hinaus nicht. Von dieser Meldepflicht sind aber wieder solche Anlagen ausgenommen, die gegen Rückwirkungen auf das öffentliche Versorgungsnetz abgesichert sind. So sind Anlagen mit einer separaten Wasserinstallation zur Nutzung für technische Prozesse (z. B. Kühlung, Löschwasser, Zentralheizung oder zur Gartenbewässerung, ohne Verbindung mit der sonstigen Wasserversorgung im Gebäude) von der Meldepflicht ausgeschlossen. Denn Nichttrinkwasseranlagen mit eigener Förderung oder Gewinnung können nur insofern bezüglich der Trinkwasserhygiene von Belang sein, wenn sie zusätzlich zu trinkwasserführenden Leitungen im Haushalt installiert sind.⁶⁷⁵ Bei der Verwendung von Niederschlagswasser im Haushalt sind hygienische Anforderungen zu berücksichtigen. Deshalb sind fachkundige Installation und regelmäßige Wartung erforderlich. Insbesondere ist gemäß § 17 der TrinkwVO zu gewährleisten, dass eine Sicherungseinrichtung vorhanden ist, die eine Verbindung mit dem Trinkwasser verhindert, und dass die Leitungen farblich so gekennzeichnet sind, dass man erkennt, dass sie kein Trinkwasser führen.

Weiter sind Anlagen zur Nutzung von Niederschlagswasser gegenüber dem Wasserversorgungsunternehmen nach § 3 Abs. 2 AVBWasserV (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser) meldepflichtig. Gleichzeitig hat das Wasserversorgungsunternehmen dem Kunden gemäß § 3 Abs. 1 AVBWasserV im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren die Möglichkeit einzuräumen, den Bezug von Frischwasser auf den vom Kunden gewünschten Verbrauchszweck oder auf einen Teilbedarf zu beschränken. Der Kunde ist dann aber verpflichtet, seinen Wasserbedarf im vereinbarten Umfang aus dem Verteilungsnetz des Wasserversorgungsunternehmens zu decken. Diese Möglichkeit, seine Wasserversorgung aus Niederschlagswasser zum Teil selber zu decken, steht aber unter dem Vorbehalt des Gesundheitsschutzes. Sodass die Kommune gehalten sein kann, die Wasserversorgung durch andere Quellen als durch Niederschlagswasser bereitzustellen.⁶⁷⁶

6.6.7.4 Abwasserbeseitigungssatzungen der Kommunen

Wie gesehen lassen die Landeswassergesetze Ausnahmen von der Pflicht der Gemeinden zur Beseitigung des Niederschlagswassers zu und sehen gleichzeitig eine Ausgestaltung durch die kommunalen Satzungen vor.

So können die niedersächsischen Gemeinden durch Satzung gemäß § 96 Abs. 4 NWG, die nach § 96 Abs. 3 Nr. 1 NWG gegebene Möglichkeit die Grundstückseigentümer zur Beseitigung des Niederschlags- und Abwassers zu verpflichten, weiter ausgestalten. Danach kann die Gemeinde für

⁶⁷⁵ BR-Drs. 530/1/10. -

⁶⁷⁶ Vgl. dazu BVerwG, NVwZ 1986, 754 ff. -

bestimmte Teile des Gemeindegebietes vorschreiben, dass die Nutzungsberechtigten der Grundstücke häusliches Abwasser durch Kleinkläranlagen zu beseitigen haben. Weiter hat die Satzung für ihren Geltungsbereich festzulegen, welchen Gewässern das Abwasser aus den Kleinkläranlagen zugeführt werden soll und berücksichtigt die in ihrem Geltungsbereich herrschenden hydrogeologischen Verhältnisse.⁶⁷⁷ Zugleich kann die Satzung die Verwendung bestimmter Bauarten von Kleinkläranlagen vorschreiben. Gemäß § 96 Abs. 6 NWG gilt dann die Erlaubnis zur Einleitung von Abwasser nach § 10 Abs. 1 WHG als erteilt. Gleichzeitig können Ausnahmen bzw. abweichende Regelungen vom Anschluss- und Benutzungszwang vorgesehen werden.⁶⁷⁸

Ähnliche Regelungen enthält das bayerisches Wassergesetz in Art. 34 Abs. 2 Nr. 3 BayWG. Danach kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass die Übernahme des Abwassers abgelehnt werden darf, solange dies technisch oder wegen des unverhältnismäßig hohen Aufwands nicht möglich ist. Gleichzeitig bedarf es der Erstellung eines Abwasserbeseitigungskonzepts. Dann können die zur Abwasserbeseitigung verpflichteten Stellen von der Übernahme von Abwasser widerruflich befreit werden.

Auch § 37 HGW sieht vor, dass die hessischen Gemeinden durch Satzung regeln können, ob im Gemeindegebiet oder in Teilen davon dezentrale Anlagen zum Sammeln oder Verwenden von Niederschlagswasser oder zum Verwenden von Grauwasser vorgeschrieben werden, um die zentralen Abwasseranlagen zu entlasten, Überschwemmungsgefahren zu vermeiden oder den Wasserhaushalt zu schonen, soweit wasserwirtschaftliche oder gesundheitliche Belange nicht entgegenstehen.

6.6.7.5 Einwohnerperspektive

Ändert die Kommune ihr Abwasserentsorgungskonzept zumindest in einigen Gemeindeteilen zu einer dezentralen Entsorgung bzw. Nutzung von Niederschlagswasser, steht dies nicht in Konflikt mit den kommunalen Nutzungsansprüchen für gemeindliche Einrichtungen, etwa aus §§ 19, 20 HGO, Art. 21 BayGO oder § 30 NKomVG. Ein Anspruch auf Aufrechterhaltung oder Erweiterung kommunaler Einrichtungen besteht in der Regel nicht.⁶⁷⁹ Ein Recht zur Nutzung besteht nur im Rahmen der geltenden Vorschriften. Nutzungsansprüche können insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn dies für die Funktionsfähigkeit der Einrichtung unerlässlich ist.⁶⁸⁰

6.6.7.6 Zwischenergebnis

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Privatisierungsmodelle wäre die Übertragung von Aufgaben der Daseinsvorsorge in private Hand grundsätzlich mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien vereinbar. Auch wenn eine organisations- oder formelle Privatisierung und sogar eine eingeschränkte materielle Privatisierung in weiten Teilen der Daseinsvorsorge von verfassungsrechtlichen Grundsätzen gedeckt sind, sollte die Kommune ihre Aufgaben nicht vollständig abgeben. Daher sind nur Wege sinnvoll, die die Aufgaben in die Eigenverantwortung des jeweiligen Grundstückseigentümers geben oder bei den Kommunen belassen. Grundsätzlich ist eine Privatisierung

⁶⁷⁷ Vgl. § 1 und 2 der Satzung der Gemeinde Ovelgönne (Niedersachsen) zur Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf die Nutzungsberechtigten der Grundstücke in einem bestimmten Teil des Gemeindegebietes, online <http://www.ovelgoenne.de/fileadmin/Satzungen/abw.bespflchnutzung.pdf>.

⁶⁷⁸ Vgl. § 3 der Satzung der Gemeinde Ovelgönne zur Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf die Nutzungsberechtigten der Grundstücke in einem bestimmten Teil des Gemeindegebietes, online: <http://www.ovelgoenne.de/fileadmin/Satzungen/abw.bespflchnutzung.pdf>.

⁶⁷⁹ Vgl. VG Gießen Beschl. v. 26.8.2008 - 8 L 1642/08.GI, zitiert nach Juris Rn. 23.

⁶⁸⁰ Vgl. Bennemann, HGO, Komm., in: Kommunalverfassungsrecht Hessen, Band 1, § 19 Rn. 91.

von Aufgaben der Daseinsvorsorge daher nicht anzustreben. Denn weder die Organisationsprivatisierung noch die formelle Privatisierung oder die Aufgabenwahrnehmung durch einen kommerziellen Betreiber im Rahmen einer Konzession und damit kommunaler Aufgabengewährleistung ergeben Vorteile beim Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels. Sie lassen die Erfüllungs- und Finanzierungsverantwortung bei der Kommune und adressieren gerade nicht die speziellen Problemstellungen der Siedlungsrückzüge. Letztlich ist die Problematik des demografischen Wandels keine Frage einer Verlagerung von hoheitlicher hin zu privater Aufgabenbewältigung. Hinzu kommt, dass die Bewältigung der Daseinsvorsorge unter den veränderten Vorzeichen des demografischen Wandels einer gleichmäßigen Verteilung von Kosten und Nutzen auf die Leistungsabnehmer bedarf.

Daher sind über Privatisierungsmöglichkeiten hinaus auch Möglichkeiten zur Bündelung von Aufgaben und zur Lastenverteilung zwischen den Gemeinden zu prüfen.

Die Übertragung der Abwasserbeseitigung auf den Grundstückseigentümer ist je nach örtlichen Gegebenheiten möglich und entlastet die Gemeinde effektiv. Einer Nutzung des Niederschlagswassers (z.B. für die Gartenbewässerung etc.) steht rechtlich nichts entgegen, vielmehr haben einige Länder bereits die Öffnung der bis dato starren landesrechtlichen Wasservorschriften vorangetrieben (vgl. z.B. § 37 Abs. 4 S. 2 HWG), um den Gemeinden mehr Spielraum bei der Bewältigung der Aufgaben vor Ort zu ermöglichen und die Abwasseranlagen zu entlasten. Dies beinhaltet darüber hinaus auch die Stilllegung von leitungsgebundenen Infrastrukturen, sobald diese aufgrund von Befreiungen der Ver- oder Entsorgungspflicht nicht mehr eingesetzt werden. Die Stilllegung kann auch den Rückbau der vorhandenen Leitungen beinhalten. Dabei hat die Kommune im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben dafür zu sorgen, dass von den still gelegten Leitungen keine Gefährdungen (z. B. Geruchsbelästigungen) ausgehen. Kann eine Gefährdung durch weiterhin vorhandene Leitungsanlagen nicht ausgeschlossen werden, so ist ein Rückbau vorzunehmen.

6.6.8 Möglichkeiten zur Bündelung von Aufgaben zur Lastenverteilung

Zur Bündelung der Aufgaben der Daseinsvorsorge kommen insbesondere Gemeindegemeinschaften oder Kooperationen zwischen Gemeinden in Betracht. Auch hier findet eine Ausgestaltung durch den Landesgesetzgeber statt.

Ausdruck gemeindlicher Organisationshoheit ist auch die sog. Kooperationshoheit, d.h. die Befugnis der Gemeinden bei Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises im Zusammenwirken mit anderen Gemeinden oder Gemeindegemeinschaften wahrzunehmen.⁶⁸¹ Dieses Kooperationsrecht kann z.B. durch Bildung von Zweckverbänden wahrgenommen werden, umschließt aber auch die Zusammenarbeit in privatrechtlicher Form, etwa durch Gründung gemischt-öffentlicher GmbHs⁶⁸² (die aber oben bereits als wenig praktikabel abgelehnt wurden), um den Problemen des demografischen Wandels zu begegnen.

Daher sollen hier ausschließlich öffentlich-rechtliche Kooperationsformen betrachtet werden. Der Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie ist - anders als bei einem ge-

⁶⁸¹ BVerfG, NVwZ 1987, 123, 124; BVerfGE 119, 331, 362 - ALG II.

⁶⁸² OVG NRW, NVwZ 2008, 1031, 1036; zu dem Problem der Unterwerfung interkommunaler Kooperationen unter das Vergaberecht vgl. Hellermann, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher OK GG, Art. 28 Rn. 25.1.

setzunglich veranlassten Aufgabenverlust auf Grund der zwangsweisen Zuordnung zu einer Verwaltungsgemeinschaft⁶⁸³ - von vornherein nicht berührt, wenn eine Gemeinde freiwillig Selbstverwaltungsaufgaben auf eine Verwaltungsgemeinschaft überträgt.⁶⁸⁴ Das materielle Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten der Gemeinden auch im Verhältnis von Orts- und Verbandsgemeinden⁶⁸⁵ oder zu Verwaltungsgemeinschaften, hier jedoch nicht uneingeschränkt. Aber auch wenn der Gesetzgeber aus Gründen der Erhaltung von kleineren Gemeinden und zur Vermeidung einer sonst notwendigen Gemeindegebietsreform mit größeren Einheitsgemeinden die Zuordnung von Gemeinden zu Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften anordnet, können Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht ihre Rechtfertigung in dem Gemeinwohlinteresse einer sicheren Daseinsvorsorge finden.⁶⁸⁶

6.6.8.1 Kommunale Kooperationsformen

Den Kommunen wird landesrechtlich zur Abfederung von Kosten oder zur Abwendung von Gefahren für das Gemeinwohl die Möglichkeit der Kooperation mit anderen Kommunen eingeräumt. In einigen Fällen besteht sogar die Pflicht für die Kommunen, sofern dies aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls geboten erscheint (vgl. z. B. § 57 LWG Bbg). Dies ist nach wasserrechtlichen Maßstäben insbesondere dann anzunehmen, wenn die Wasserversorgung anders nicht durchgeführt werden kann oder eine schädliche Gewässeränderung anders nicht zu vermeiden ist. Für Kommunen, die mit Siedlungsrückzügen zu kämpfen haben, ist die Kooperation mit anderen Kommunen eine weitere Form, dessen Herausforderungen zu begegnen. Insofern steht die Kooperationsmöglichkeit (oder -pflicht) neben den bereits beschriebenen Möglichkeiten der Befreiung von Leistungspflichten.

Als Kooperationsmodelle wurden typologisch unterschiedliche Modelle entwickelt.

Die Verwaltungsgemeinschaft etwa ermöglicht gemeinsame Verwaltungsausführungen ansonsten rechtlich eigenständiger Gemeinden.⁶⁸⁷ Dieses Modell ist je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet, aber vergleichbar. Das bayerische Landesrecht hat die Verwaltungsgemeinschaft so gestaltet, dass die Aufgaben in sachlicher und funktioneller Zuständigkeit der Mitgliedsgemeinden verbleiben.⁶⁸⁸ Die Verwaltungsgemeinschaft handelt bei der Aufgabenerfüllung lediglich als Behörde der Mitgliedsgemeinden. Nicht ausgeschlossen ist, dass daneben einzelne Aufgaben im Wege einer Zweckvereinbarung übertragen werden.⁶⁸⁹

Eine Zweckvereinbarung beruht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, nachdem eine kommunale Gebietskörperschaft bestimmte Aufgaben für alle beteiligten Körperschaften wahrnehmen oder an einer von ihr betriebenen Einrichtung teilhaben lassen kann.⁶⁹⁰ Es kann jede kommunale

⁶⁸³ Vgl. BVerfGE 107, 1, 17 ff. - kommunale Verwaltungsgemeinschaft. -

⁶⁸⁴ BVerwG, NVwZ 2007, 584. -

⁶⁸⁵ OVG Koblenz, DÖV 2008, 691, 692; vgl. Hellermann, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher OK GG, Art. 28 Rn 23.2. -

⁶⁸⁶ Vgl. BVerfGE 107, 1 (17 ff.) - kommunale Verwaltungsgemeinschaft. -

⁶⁸⁷ Grundlegend Süß, in: Verwaltung und Rechtsbindung 1979, S. 39-50, Festschrift für den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof.

⁶⁸⁸ Art. 4 Abs. 2 S. 1 BayVGemO.

⁶⁸⁹ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 16.

⁶⁹⁰ Ipsen, Nds. Kommunalrecht Rn. 983; § 5 Abs. 1 NKomZG; Art. 7 ff. BayKommZG.

Aufgabe zur Erfüllung oder Besorgung übertragen werden, das Vergaberecht ist aber zu beachten.⁶⁹¹ Mit der Übertragung der Aufgabe gehen auch alle damit verbundenen allgemeinen Befugnisse, wie etwa die Satzungsgewalt, über.⁶⁹² Die übernehmende Gemeinde ist dann anstelle der Übertragenden zur Wahrnehmung der Aufgabe verpflichtet, was die übertragende Gemeinde von ihrer Aufgabe entbindet.⁶⁹³ Diese Form bietet sich besonders dann an, wenn einzelne kleinere Gemeinden Aufgaben nicht selber wahrnehmen können und die Miterfüllung durch größere und leistungsfähigere Gemeinden möglich ist.⁶⁹⁴

Weiter kommt die Gründung eines Zweckverbandes in Betracht. Dies ist eine mitgliedschaftlich organisierte Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder Gemeinden oder Gemeindeverbände sind. Er nimmt bestimmte gebietsbezogene Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung für die beteiligten Gemeinden gemeinschaftlich wahr.⁶⁹⁵ Die Gründung eines Zweckverbandes erfolgt grds. freiwillig, nur wenn er zur Erfüllung einer Pflichtaufgabe dringend geboten ist, weil die Gemeinden die Pflichtaufgaben alleine nach ihrer Leistungsfähigkeit nicht wahrnehmen können und eine freiwillige Lösung nicht zustande gekommen ist, kann die Aufsichtsbehörde eingreifen.⁶⁹⁶ Die Gründung eines Zweckverbandes bietet sich dann an, wenn eine Aufgabe für ein größeres Gebiet besser und wirtschaftlicher mit mehreren Gemeinden zusammen wahrgenommen werden kann.⁶⁹⁷ Dies kommt insbesondere bei der Abwasserbeseitigung und der damit verbundenen Errichtung und dem Betrieb von Kläranlagen und bei der Wasserversorgung in Betracht.

Sowohl das niedersächsische im NKomZG als auch das bayerische Landesrecht in Art. 57 Abs. 3 BayGO und BayKommZG sehen eine kommunale Zusammenarbeit vor. Art. 57 Abs. 3 BayGO regelt sogar ausdrücklich, dass Selbstverwaltungsaufgaben in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen sind, wenn eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde übersteigt.

Für die Abwasserbeseitigung sieht das hessische Wassergesetz in § 37 Abs. 6 HWG ausdrücklich vor, dass die Beseitigungspflichtigen die Aufgaben nach § 37 Abs. 1 HWG und nach § 40 HWG (Betrieb, Eigenkontrolle und Überwachung von Abwasseranlagen) oder deren Durchführung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen können. Die Beseitigungspflichtigen können insbesondere Zweckverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen. Wenn es aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit geboten ist, können die Beseitigungspflichtigen auch nach den Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969⁶⁹⁸ zu Körperschaften des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen werden. Das sächsische Wassergesetz sieht in § 43 Abs. 2 SächsWG sogar vor, dass die Pflicht zur öffentlichen Wasserversorgung auf öffentlich-rechtliche Verbände übertragen werden soll, wenn die Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgung zu vertretbaren Bedingungen dadurch

⁶⁹¹ Voß, LKV 2006, 352 ff.

⁶⁹² Vgl. Art. 8 Abs. 1, 11 Abs. 1 S. 1 BayKommZG.

⁶⁹³ Vgl. Art. 8 Abs. 2 BayKommZG; Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 15.

⁶⁹⁴ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 15.

⁶⁹⁵ Ipsen, Nds. Kommunalrecht, Rn. 986; vgl. § 7 Abs. 1 NKomZG; Art. 17 ff. BayKommZG.

⁶⁹⁶ Art. 16 Abs. 2 BayKommZG, 28 Abs. 2 BayKommZG; Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 15.

⁶⁹⁷ Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 BayGO S. 15.

⁶⁹⁸ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I S. 307).

erst ermöglicht wird oder die öffentliche Wasserversorgung technisch oder wegen des unverhältnismäßig hohen Aufwands für eine Gemeinde nicht möglich oder die Aufgabenwahrnehmung überörtlich nicht gewährleistet ist.

6.6.8.2 Gemeindezusammenschlüsse oder Gemeindeneugliederungen

Neben solchen vertraglichen Leistungsübertragungen ist auch der Zusammenschluss von Gemeinden zu einer größeren und leistungsfähigeren Gemeinde möglich oder die Eingemeindung kleinerer in eine größere Gemeinde. Dies erfordert eine Auflösung und Neugliederung von kommunalen Gebietskörperschaften, was einen größeren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellt, als die oben beschriebenen Kooperationsformen.

Es kommen Verbands- oder Samtgemeinden in Betracht. Ihnen können per Gesetz bestimmte Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zur Erfüllung übertragen werden.⁶⁹⁹ Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben haben Samt- oder Verbandsgemeinden ein eigenes demokratisch legitimiertes Gremium, den sog. Verbands- bzw. Samtgemeinderat sowie einen direkt gewählten Bürgermeister.⁷⁰⁰

In einigen Bundesländern wurden zur Anpassung an den demographischen Wandel in den letzten Jahren bereits Gemeindeneugliederungen vorgenommen, auch um die kommunale Daseinsvorsorge sicherzustellen.

6.7 - Kommunale Finanzierungskonzepte – gebühren- und beitragsrechtliche Lenkungsmöglichkeiten

Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht die Frage, inwieweit den negativen Auswirkungen von schleichenden Siedlungsrückzügen auf die Aufrechterhaltung der kommunalen Daseinsvorsorgeinfrastrukturen – sinkende Gebühreneinnahmen der von Bevölkerungsverlust betroffenen Kommunen bei gleichbleibenden oder sogar steigenden Kosten – durch gebühren- und beitragsrechtliche Anpassungen begegnet werden kann. Der Schwerpunkt der Betrachtung wird im folgenden Abschnitt, orientiert an den vorherigen Erwägungen zur Daseinsvorsorge, auf die besonders umweltrelevanten Bereiche der Abfallentsorgung, der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung gerichtet. In diesen Bereichen bildet die Erhebung von Gebühren sowie von Erschließungs- und Anschlussbeiträgen zur Finanzierung der bereit gestellten öffentlichen Leistungen eine zentrale Rolle.

6.7.1 Vorüberlegungen

Die Gemeinsamkeit zwischen Gebühren und Beiträgen besteht im Hinblick auf ihren Gegenleistungscharakter, was diese Form der Abgaben wiederum von den Steuern unterscheidet.⁷⁰¹ Der maßgebliche Unterschied zwischen Gebühren und Beiträgen besteht darin, dass Beiträge die Gegenleistung für eine durch den Beitragspflichtigen nicht konkret beantragte Leistung des Gemeinwesens darstellen. Denn die Gemeinde entscheidet über die Schaffung der öffentlichen Einrichtung und seine Ausgestaltung, ohne dass der Beitragspflichtige darauf einen Einfluss hat. Ebenso wenig hat er einen Einfluss auf Eintritt und Umfang des ihm zukommenden Vorteils, so dass der Beitragspflichtige letztlich die Höhe des Beitrages nicht beeinflussen kann. Im Vergleich

⁶⁹⁹ Vgl. Meyer, ZG 2013, 264 ff.

⁷⁰⁰ Lange, Kommunalrecht, Kap. 9 Rn. 96.

⁷⁰¹ Zur Abgrenzung der Begriffe „Gebühr“ und „Beitrag“ untereinander sowie zur „Steuer“ als weiterer kommunaler Einnahmequelle: vgl. Kaufmann, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 15 Rn. 3.

dazu entscheidet der Gebührenpflichtige selbst über das Maß der Nutzung (oder der Inanspruchnahme), sodass er auch Einfluss auf die Höhe der Gebühr nehmen kann. Dieser Unterschied erfordert es, dass die Verteilung der Kostenlast bei Gebühren und Beiträgen jeweils an unterschiedliche Prämissen anknüpft.⁷⁰² Denn der Zweck der Gebühr erfordert es, die Gebührenhöhe nach dem Maß der in Anspruch genommenen Nutzung zu bemessen. Die Beitragshöhe wiederum soll sich nach dem Maß des durch die öffentliche Einrichtung vermittelten Vorteils richten.⁷⁰³ Die mit der Gebühr abgegoltene Inanspruchnahme einer Leistung kommt allein dem Gebührenpflichtigen zu Gute, während die dem Beitrag gegenüberstehende Leistung (Errichtung einer öffentlichen Einrichtung) auch über das Interesse des einzelnen Beitragspflichtigen hinaus im Allgemeininteresse geschieht. In der Konsequenz verlangt das Gebührenrecht im Normalfall eine vollständige Abwälzung der Kosten auf die Gebührenzahler, während die Kosten der mit Beiträgen finanzierten Leistungen auch von der Allgemeinheit zu tragen sind.

Die Nachteile, die ein Bevölkerungsrückgang mit sich bringt, gelten zunächst für beide Einnahmeformen: Es reduziert sich sowohl die Anzahl der Gebühren- als auch der Beitragszahler. Im Folgenden wird deshalb auch der Frage nachgegangen, inwieweit bei der Ausgestaltung der jeweiligen Einnahmeform Spielräume vorhanden sind. Die Gebührenerhebung erscheint hier aufgrund der Tatsache, dass an die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistung angeknüpft wird, im Vergleich zu den Beiträgen als weniger flexibles Instrument.

6.7.2 Gesetzliche Grundlagen der Gebühren- und Beitragserhebung

6.7.2.1 Gebühren

Das Recht der kommunalen Einrichtungen und Anlagen unterliegt der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder, da dem Bund seitens der Verfassung keine Gesetzgebungsbefugnisse verliehen werden (Art. 70 GG). Den Ländern steht deshalb auch die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis über kommunale Gebühren und Beiträge zu. Davon wurde in der Weise Gebrauch gemacht, dass die Länder in ihren jeweiligen Kommunalabgabengesetzen den Gemeinden ein Gebührenerhebungsrecht eingeräumt haben. Für die Erhebung einer Kommunalabgabe muss neben der Rechtsgrundlage in Form des Kommunalabgabengesetzes eine örtliche Satzung vorliegen. Die Satzung muss den Kreis der Zahlungsverpflichteten, den Zahlungstatbestand, den Maßstab, den Satz der Abgabe und den Fälligkeitszeitpunkt angeben.⁷⁰⁴ Bezüglich des Verfahrens der konkreten Erhebung der Gebühr ist das jeweilige Kommunalabgabengesetz und weiter die Abgabenordnung heranzuziehen.

6.7.2.2 Beiträge

Für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ergibt sich die Rechtsgrundlage aus den §§ 127 ff. BauGB. Zwar sind seit der Grundgesetzänderung 1994⁷⁰⁵ die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG für die gesetzliche Regelung der Erschließungsbeiträge zuständig, da dem Bundesgesetzgeber die Zuständigkeit für das Erschließungsbeitragsrecht explizit entzogen wurde (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Die §§ 127 ff. BauGB gelten jedoch gemäß Art. 125a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort und

⁷⁰² Arndt, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 16 Rn. 8. -

⁷⁰³ BVerfGE 9, S. 291 (298). -

⁷⁰⁴ Vgl. z. B. § 2 Abs. 1 S. 1 KAG Sachsen, § 2 S. 2 KAG Hessen. -

⁷⁰⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I S. 3146, in Kraft getreten am 15.11.1994. -

können nach der neuen Rechtslage durch Landesrecht ersetzt werden. Von dieser Möglichkeit haben die Länder bis auf geringfügige Ausnahmen⁷⁰⁶ aber bisher keinen Gebrauch gemacht.

Es ergeben sich außerdem Abgrenzungsfragen, da in den Kommunalabgabengesetzen der Länder weitere, über die Erschließungsbeiträge hinausgehende Beitragsregelungen festgelegt sind. Dies betrifft vor allem Regelungen zu Ausbau- (Deckung der Kosten für Baumaßnahmen an nichtleitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen) und Anschlussbeiträgen (Baumaßnahmen an leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen). In allen Fällen, in denen sich Beitragspflichten nach dem BauGB ergeben, sind prinzipiell auch die Beitragstatbestände der Landesvorschriften erfüllt. Hintergrund dafür ist vor allem, dass die beitragsrechtlichen Vorschriften der Kommunalabgabengesetze ihrem Wortlaut nach einen weiteren und damit allgemeineren Anwendungsbereich haben.⁷⁰⁷ In diesen Fällen besteht grundsätzlich ein Anwendungsvorrang des Erschließungsbeitragsrechts gegenüber dem Ausbau- und Anschlussbeitragsrecht.⁷⁰⁸ Erschließungsbeitragsrechtliche Vorschriften nach BauGB verdrängen als spezialgesetzliche Regelungen die beitragsrechtlichen Vorschriften nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder.

6.7.3 Ansätze für die Ausgestaltung von Gebühren und Beiträgen

Im folgenden Abschnitt werden Ansätze für eine Ausgestaltung der umweltrelevanten kommunalen Gebührentatbestände unter Berücksichtigung des demografischen Wandels untersucht. Dabei wird in Gebühren für nichtleitungsgebundene Infrastruktur (Abfallentsorgung) und leitungsgebundene Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) unterschieden.

Neben dem Finanzierungszweck sind bei der Gebührenbemessung grundsätzlich auch Lenkungszwecke zulässig. Diese können Gebührenbefreiungen, Gebührenermäßigungen oder auch Gebührenstaffelungen legitimieren.⁷⁰⁹ Die Kommunalabgabengesetze unterscheiden jedoch nicht zwischen leitungsgebundenem und nichtleitungsgebundenem Kostenaufwand.

6.7.3.1 Nichtleitungsgebundene Infrastruktur: Abfallentsorgungsgebühren

Zur nichtleitungsgebundenen Infrastruktur zählt als umweltrelevantes Element der Daseinsvorsorge die Abfallentsorgung.

6.7.3.2 Grundsätzliches zum Gebührentatbestand

Die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abfallentsorgungsgebühren ergibt sich aus den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen der Länder.⁷¹⁰ Die Gebührenerhebung steht dabei in engem Zusammenhang mit den Zielvorgaben des KrWG sowie der Landesabfallgesetze. Letztere bilden den materiellrechtlichen Rahmen im Kontext der Gebührenerhebung.

Auf bundesgesetzlicher Ebene sind vor allem die fünfstufige Abfallhierarchie des § 6 KrWG (Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung) sowie die Voraussetzungen zur Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (vgl.

⁷⁰⁶ Siehe Art. 5a KAG Bayern: dort in Bezug auf Grünanlagen zur Erschließung von Baugebieten im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB.

⁷⁰⁷ Vgl. § 20 Abs. 1 KAG BW: „...Kosten für die Anschaffung, die Herstellung und den Ausbau öffentlicher Einrichtungen...“.

⁷⁰⁸ Arndt, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 16 Rn. 28.

⁷⁰⁹ Gern, Kommunalrecht, 3. Auflage (2014), S. 162; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 303 f.

⁷¹⁰ Vgl. beispielhaft: § 2 Hess. KAG, § 2 KAG BW.

§ 17 KrWG)⁷¹¹ zu nennen. An diesen Prinzipien müssen sich auch die weiteren bundes- oder landesrechtlichen (Gebühren)-Regelungen orientieren. So beschränkt sich die Regelungsbefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers als Satzungsgeber bei nach Bundesrecht überlassungspflichtigen Abfällen auf die Art und Weise der Überlassung.⁷¹² Sind beispielsweise nach KrWG Abfallerzeuger oder-besitzer von der Überlassungspflicht ausgenommen (vgl. § 17 Abs. 2 KrWG), so sind der Landesgesetzgeber und des Weiteren auch der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger an diese Vorgabe gebunden.

Auf landesgesetzlicher Ebene sind neben den Zielvorgaben der genannten Abfallhierarchie weitere, speziell für die Gebührenerhebung geltende Regelungen relevant. Diese Regelungen adressieren vor allem Anreize zur Vermeidung, Getrennthaltung oder Verwertung von Abfall und finden sich sowohl in den Kommunalabgabengesetzen⁷¹³ als auch in den Landesabfallgesetzen.⁷¹⁴

6.7.3.3 - Ansätze zur Ausgestaltung der Abfallentsorgungsgebühr unter Berücksichtigung des demografischen Wandels

Anpassung des Gebührenmaßstabs an die demografische Entwicklung

Abfallentsorgungsgebühren können, wie alle kommunalen Gebühren, nach dem Wirklichkeitsmaßstab (tatsächliche Inanspruchnahme der Leistung) oder dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab (das Maß der Inanspruchnahme wird hier durch Erfahrungswerte indiziert⁷¹⁵) bemessen werden. Der Wirklichkeitsmaßstab setzt voraus, dass die exakte Feststellung des Leistungsumfangs technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Ansonsten können die Gebühren nach dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab festgesetzt werden. Im Bereich der Abfallgebühren hat der Satzungsgeber die Wahl zwischen diesen verschiedenen Maßstäben.⁷¹⁶ Bei der Auswahl der Maßstäbe ist der Satzungsgeber dabei nicht auf den wirklichkeitsnächsten Maßstab festgelegt, solange der Maßstab nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme der Leistung steht.⁷¹⁷ Die Rechtsprechung hat daher anerkannt, dass für die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Abfallentsorgung auf das Behältervolumen und Mindestleerungen abgestellt werden kann.⁷¹⁸

Im Bereich der Abfallentsorgung und seiner Finanzierung macht sich der demografische Wandel insoweit bemerkbar, als dass sich die absolute Zahl der von der Entsorgung erfassten Haushalte als auch deren personelle Stärke verändert. Untersuchungen gehen davon aus, dass die Anzahl

⁷¹¹ Die Landesabfallgesetze normieren die Zuständigkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, vgl. z. B. § 6 Abs. 1 LAbfG BW.

⁷¹² VGH Mannheim, NVwZ 2002, 211 (215).

⁷¹³ Siehe z. B. § 18 Abs. 1 Nr. 1 KAG BW.

⁷¹⁴ So § 9 Abs. 2 Satz 3 LAbfG NW.

⁷¹⁵ Beispiele: Die Größe der versiegelten Fläche als Maßstab für die Niederschlagsentwässerung eines Grundstücks oder die Anzahl der Personen eines Haushalts (auf einem Grundstück) für die Inanspruchnahme bestimmter Behältervolumen.

⁷¹⁶ Eine Übersicht möglicher Ansätze geben Corsten/Engelen, Kommunale Gebühren und Beiträge im Umweltschutz, UBA-Texte 17/93, S. 53 ff.; vgl. auch die Auflistung des Bundes der Steuerzahler NRW für 2011 unter: www.steuerzahler-nrw.de/files/37054/09_Abfall_Gebuehrenmassstaebe.pdf.

⁷¹⁷ Kaufmann, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 15 Rn. 65; OVG Münster, NVwZ-RR 1996, S. 700; a. A. OVG Weimar, LKV 2002, S. 526 (529).

⁷¹⁸ Kaufmann, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 15 Rn. 66; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, S. 891 (892); gängiges Modell in Abfallgebührensatzungen, vgl. z. B. §§ 4, 5 der Abfallgebührensatzung der Stadt Frankfurt/Main (idF vom 1.3.2012) oder § 2 der Abfallgebührensatzung des Rheingau-Taunus-Kreises (idF vom 13.12.2010).

der Ein- und Zwei-Personenhaushalte in den nächsten Jahren steigen wird.⁷¹⁹ Demgegenüber wird die Zahl der Vier-(und Mehr)-Personenhaushalte weiter sinken. Die Zunahme der Haushalte resultiert aus der Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung. Je älter die Person wird, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einen eigenen Haushalt bildet oder in einem Zwei-Personenhaushalt lebt. Bei einer stark steigenden Zahl älterer Menschen kann daher die Zahl der Haushalte weiter ansteigen, selbst wenn die Einwohnerzahl zurückgeht. Die durchschnittliche Haushaltsgröße sinkt dabei immer weiter ab.⁷²⁰ Dadurch vergrößert sich die Gebührenunterdeckung kontinuierlich. Denn insbesondere die Ein- und Zwei-Personenhaushalte, aber auch die Drei-Personenhaushalte (auf einem Grundstück) zahlen bereits jetzt weniger, als die Entsorgung kostet. Grund dafür sind unter anderem Formen des Leistungsausgleichs zwischen großen Abfallbehältern (wie sie z. B. in Mietshäusern oder großen Haushalten auf einem Grundstück zur Verfügung gestellt werden) und kleinen Abfallbehältern für kleine Haushalte auf Grundstücken. Vergleicht man die Kosten, die zur Finanzierung der abfallwirtschaftlichen Leistungen für die einzelnen Haushaltsgrößen anfallen, mit den derzeitigen Gebührensätzen, so wird der Trend deutlich, dass diejenigen Gebührenschildner, die allein oder zu zweit einen Behälter nutzen, deutlich geringere Gebührensätze zahlen als für sie Kosten entstehen. Die großen Behälter kosten also mehr, damit die kleinen Behälter günstiger sein können. Die kleinen Haushalte werden damit durch die größeren Haushalte mitfinanziert.

Dieser Trend macht sich bereits in zahlreichen Landkreisen und kreisfreien Städten im Bundesgebiet bemerkbar⁷²¹ und wird nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes weiter zunehmen. Dem kann gebühreseitig entgegengesteuert werden, indem ein kombinierter Ansatz von (behälterbezogener) Grundgebühr und (linearer) Leistungsgebühr eingeführt wird. Die Grundgebühr orientiert sich an der Größe und Anzahl der auf den Grundstücken vorhandenen Restabfallbehälter. Die Leistungsgebühr orientiert sich an der Kombination aus Behältergröße und dem Leerungsintervall (beispielsweise ist ein 240 l Behälter bei gleichem Leerungsintervall doppelt so teuer wie ein 120 l Behälter oder ein 4-wöchentlicher Leerungsrhythmus bei gleicher Behältergröße halb so teuer wie ein 2-wöchentlicher Leerungsrhythmus).⁷²²

Grundsätzlich geht es dabei um eine Verteilung, die stärker auf die verursachten Kosten abstellt. Das heißt, dass einige Gebührendzahler mehr Gebühren als in der Vergangenheit zu zahlen haben, andere entsprechend weniger.⁷²³ Ansätze zur Vermeidung von Abfällen und gleichzeitig zur Einsparung von Gebühren bieten sich wie oben erwähnt in der Verlängerung des Abfuhr-Rhythmus

⁷¹⁹ Innenministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.): Annahmen und Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung 2010 bis 2025 für die Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein, Vorausberechnung des Statistischesamtes Nord, 2011, S. 20 f., auf Basis von: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060, Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2010, S. 5 f.

⁷²⁰ Vgl. die Modellrechnung der Bevölkerungsvorausberechnung des Innenministeriums Schleswig-Holstein, S. 20: Im Ergebnis wird gezeigt, dass die Zahl der Haushalte in SH bis 2025 um fast 43.000 ansteigen wird, obwohl die Einwohnerzahl im gleichen Zeitraum um fast 43.000 zurückgeht.

⁷²¹ Vgl. Zweckverband Ostholstein (Schleswig-Holstein, Hrsg.), Faktenheft Abfallgebühren, 2011; vgl. auch Stadt Kassel unter <http://www.stadtreiniger.de/index.php?id=109>.

⁷²² Dieses Gebührenmodell haben z. B. der Landkreis Ostholstein und die kreisfreie Stadt Kassel im Jahr 2011 umgesetzt, um damit unter anderem auf spürbare Auswirkungen des demografischen Wandels zu reagieren; vgl. § 4 der Gebührensatzung zur Satzung über die Entsorgung von Abfällen im Kreis Ostholstein (Abfallwirtschaftssatzung) vom 17.3.2005 (idF vom 24.6.2010). Durch die neue Gebührenstruktur konnte das Gebührenaufkommen insgesamt nahezu unverändert bleiben. Rund 30 % des Gebührenbedarfs wird dabei über die Grundgebühr veranlagt, die übrigen 70 % werden durch die Leistungsgebühr erzielt.

⁷²³ Im Landkreis Ostholstein bleibt die Gebührenbelastung bei 75 % der Einwohner gleich oder vermindert sich, für die übrigen 25 % der Einwohner des Landkreises steigen die Gebühren.

oder durch die Nutzung der Nachbarschaftstonne. In letzterem Fall teilen sich zwei benachbarte Grundstücke einen Abfallbehälter. Hierfür erhält nur einer der Grundstückseigentümer den Gesamtbescheid für das gemeinschaftlich genutzte Gefäß. Eine Aufteilung der Gebühren erfolgt zwischen den Nachbarn und wird nicht vom Entsorgungsträger vorgegeben. Die Haftung erfolgt gesamtschuldnerisch.

Diese Vorgehensweise befindet sich im Einklang mit der Rechtsprechung. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes steht einer landesgesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden und Landkreise, durch eine mengenbezogene Gebührengestaltung nachhaltige Anreize zur Abfallvermeidung zu schaffen⁷²⁴, nicht entgegen.⁷²⁵ Der damit verfolgte Nebenzweck der Abfallvermeidung stimmt mit bundesgesetzlichen Vorgaben überein. Die gesetzliche Vorgabe, bei der Gebührengestaltung einen mengenbezogenen Bemessungsmaßstab anzulegen, verletzt Gemeinden und Landkreise nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG. Ein damit wegen der Beeinflussung der Kaufentscheidung zugunsten abfallarmer Produkte möglicherweise verbundener mittelbarer Eingriff in die Berufsfreiheit von Unternehmern⁷²⁶ ist durch Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG gedeckt.

Eine Aufteilung in die Gebühresegmente Grundgebühr und Leistungsgebühr ist rechtlich zulässig. Die Unterscheidung hat seine rechtliche Grundlage bereits in zahlreichen Kommunalabgabengesetzen der Länder (vgl. z. B. § 6 Abs. 3 Satz 3 KAG NW). Hintergrund der Aufsplittung ist der Umstand, dass bei der Leistungserbringung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowohl verbrauchsunabhängige Fixkosten (Vorhaltekosten⁷²⁷) als auch verbrauchsabhängige Kosten anfallen. Das Aufkommen der Grundgebühr kann nach der Rechtsprechung in begründeten Ausnahmefällen höher als das Aufkommen der Leistungsgebühr ausfallen, sollte im Regelfall aber einen Anteil von 50 % ausmachen.⁷²⁸

Die unterschiedliche Veranlagung der Gebührenschuldner begegnet mit Blick auf das Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG ebenfalls keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, da der Veranlagung eine sachliche Rechtfertigung zu Grunde liegt. Diese ist einerseits in der Beachtung der gesetzgeberischen Erwägungen zur Schaffung von Anreizen zur Abfallvermeidung zu sehen. Zudem kann der Entsorgungsträger bei der Zuteilung des Behältervolumens im Rahmen seines Organisationsermessens allgemeine Durchschnittswerte sowohl für den Ansatz eines durchschnittlichen Abfallaufkommens als auch für die Bereithaltung von Behältergrößen zu Grunde legen. Er ist nicht verpflichtet, den Müllanfall in jedem Haushalt zu ermitteln und diesem konkreten Müllanfall ein individuelles Behältervolumen zuzuweisen.⁷²⁹ Alles andere wäre vor dem Hintergrund einer effizienten Abfallentsorgung nicht praktikabel, zumal bei einem Haushalt nie exakt vorhergesagt werden kann, wie groß der anfallende Abfall tatsächlich sein wird. Im Rahmen seines Ermessens ist der Satzungsgeber aber nicht gehalten, den jeweils gewählten Maßstab derart auszudifferenzieren, dass jedem Einzelfall entsprochen wird.

⁷²⁴ Vgl. beispielhaft § 9 Abs. 2 Satz 3 LABfG NW. -

⁷²⁵ OVG Bautzen, Beschluss vom 16.4.2013 - 5 C 22/08 -, zitiert nach juris. -

⁷²⁶ So BVerwG, DVBl. 1994, S. 820 (821). -

⁷²⁷ Dazu zählen z. B. die Kosten für das Vorhalten von Fahrzeugen, die Kosten für Abfallbehälter und Mülldeponien, - Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten, kalkulatorische Kosten (Abschreibungen, Zinsen), Verwaltungskosten und anteilig Personalkosten.

⁷²⁸ Für Niedersachsen (vgl. § 12 Abs. 6 Satz 3 AbfG Nds.): OVG Lüneburg, DVBl. 2013, S. 50 (55).

⁷²⁹ VG Münster, Urteil vom 29.10.2010 - 7 K 482/09 -, zitiert nach juris Rn. 22 = AbfR 2011, 101.

Denn die Abfallgebührensatzung ist keine individuell-konkrete Regelung und kann damit keine Einzelfallgerechtigkeit herbeiführen.⁷³⁰

Lineare und degressive Gebührenstaffelung bei Abfallentsorgungsgebühren

Innerhalb des Gebührenmaßstabs kann auch eine Staffelung der Gebühren erfolgen. Das Äquivalenzprinzip und daraus resultierend der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG (zwischen Gebühr und erbrachter Leistung darf kein Missverhältnis bestehen) verlangt eine sachliche Rechtfertigung der Staffelung. Ein sachlicher Grund kann in Umweltschutzbelangen gesehen werden, z. B. das Gebot der Abfallvermeidung gemäß § 6 Abs. 1 KrWG sowie der Landesabfallgesetze⁷³¹ der Länder.

Gebührenstaffelung im Abfallbereich heißt, dass die Gebühren bei zunehmender Leistungsmenge ansteigen können. Dabei kommt je nach Zielrichtung der Gebührenregelung eine lineare (gleichmäßig steigende), degressive (unterproportional steigende) oder progressive (fortschreitend steigende) Staffelung in Betracht.⁷³² In der Regel schaffen vor allem die linearen Gebührenstaffelungen die gewünschten Anreize zur Abfallvermeidung. Degressive Ansätze dagegen haben gerade keine wirksamen und nachhaltigen Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfall, sondern erzielen sogar den gegenteiligen Effekt.⁷³³ Insofern ist eine jüngst ergangene Entscheidung des OVG Magdeburg⁷³⁴ zur Abfallgebührensatzung der kreisfreien Stadt Halle/Saale von Bedeutung. In der Anlage zur Satzung wurde die Höhe der Restabfallgebühr abhängig von der Größe des Restabfallbehälters und der Entsorgungshäufigkeit festgesetzt und eine degressive Staffelung eingeführt.

Das OVG Magdeburg hat in diesem Fall klar gestellt, dass in Sachsen-Anhalt eine degressiv ausgestaltete Abfallgebührensatzung unzulässig ist. Das dortige Abfallgebührenrecht fordert gemäß § 6 Abs. 3 AbfG LSA, dass mit dem Gebührenmaßstab wirksame und nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung geschaffen werden sollen. Nach § 5 Abs. 3a KAG LSA kann bei Einrichtungen und Anlagen, die auch dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen dienen oder bei deren Inanspruchnahme die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen gefährdet werden können, die Benutzungsgebühr für die Leistungen so bemessen werden, dass sie Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten bietet. Die Gebühren für die Abwasserbeseitigung sowie für die Beseitigung und Verwertung von Abfällen sind grundsätzlich linear zu staffeln.

Aus dem Zusammenspiel von § 6 Abs. 3 AbfG LSA und § 5 Abs. 3a KAG LSA hat das OVG abgeleitet, dass eine degressive Ausgestaltung den gesetzlich geforderten Anreizen zur Vermeidung und Verwertung von Abfall zuwiderläuft. Die Abfallgebührensatzung ist daher wegen Verstoßes gegen höherrangiges Landesrecht nichtig.⁷³⁵ In anderen Bundesländern ist die degressive Gebührenbemessung im Bereich der Abfallentsorgung bereits explizit durch das KAG ausgeschlossen.⁷³⁶

⁷³⁰ VG Münster, Urteil vom 29.10.2010 - 7 K 482/09 -, zitiert nach juris Rn. 28.

⁷³¹ Vgl. z. B. § 1 LABfG NW.

⁷³² Kaufmann, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 15 Rn. 69.

⁷³³ Schulte/Wiesemann, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 338.

⁷³⁴ OVG Magdeburg, Urteil vom 16.4.2013 - 4 L 102/12 -, zitiert nach juris.

⁷³⁵ Dies betrifft in Sachsen-Anhalt auch die Abfallgebührensatzungen der Landkreise Saalekreis, Salzlandkreis, Wittenberg und Stendal, die ebenfalls degressive Gebührenstaffelungen enthalten, vgl. die Antwort der Landesregierung Sachsen-Anhalt auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Knöchel (DIE LINKE), LT-Drs. 6/2382 vom 3.9.2013, S. 1/2.

⁷³⁶ Vgl. z. B. Umkehrschluss aus § 12 Abs. 5 Satz 2 ThürKAG: „Progressive und degressive Gebührenbemessung sind bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung zulässig.“

6.7.3.4 Leitungsgebundene Infrastruktur: Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsgebühren

Umweltrelevante Elemente der Daseinsvorsorge im Rahmen einer leitungsgebundenen Infrastruktur sind die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung.

6.7.3.5 Grundsätzliches zum Gebührentatbestand

Wasserversorgung

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen zur Erhebung von Wassergebühren ergeben sich aus den Kommunalabgabengesetzen der Länder in Verbindung mit den Vorschriften zur öffentlichen Wasserversorgung im WHG und den Landeswassergesetzen.⁷³⁷

In materiell-rechtlicher Hinsicht ist für die Ausgestaltung der Gebühren zunächst das Gebot des sparsamen Wassergebrauchs zu nennen. Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 WHG ist jede Person verpflichtet, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein können, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Verwendung des Wassers sicherzustellen. Auf diese bundesgesetzlich geregelten Sorgfaltspflichten wird überwiegend in den Landeswassergesetzen Bezug genommen.⁷³⁸ Das Sparsamkeitsgebot wirkt sich in seiner verhaltenslenkenden Form unmittelbar auf die Gebühren und Entgelte aus, indem auch verbrauchsabhängige Gebühren- und Entgeltbestandteile in den Satzungen vorgesehen sind.

Die Wasserversorgung (mit Trink- und Brauchwasser) wird gemäß § 50 Abs. 1 WHG als Aufgabe der Daseinsvorsorge eingeordnet und unterfällt damit als klassische öffentliche Aufgabe dem Wirkungskreis der Kommunen im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. In den jeweiligen Landeswassergesetzen ist die Wasserversorgung explizit den Städten und Gemeinden als Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen. In diesem Rahmen sind die Kommunen grundsätzlich zur Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet und nehmen dies in eigener Verantwortung, frei von staatlicher Einflussnahme wahr.⁷³⁹ Davon erfasst ist auch die institutionelle Ausgestaltung zur Erhebung der Wassergebühren (Satzungshoheit, Organisationsform). Organisationsrechtlich steht den Gemeinden die privat- oder öffentlich-rechtliche Ausgestaltung frei.⁷⁴⁰ Von dieser Ausgestaltung hängt letztlich die Ausgestaltung der Wasserpreise als öffentlich-rechtliche Gebühr oder privatrechtliches Entgelt ab.

Zur Versorgung mit qualitativ hochwertigem Trinkwasser ist eine aufwändige Infrastruktur notwendig. Die hohe Anlagenintensität für die Wassergewinnung und Verteilung führt zu einem Fixkostenanteil in der Trinkwasserbereitstellung von ca. 80 %. Diese Kosten fallen unabhängig von der abgegebenen Wassermenge an. Entsprechend hängen nur 20 % der Kosten vom tatsächlichen Trinkwassergebrauch der Kunden ab. In der Wasserpreisgestaltung findet sich dieser hohe Fixkostenanteil aber nicht wieder.⁷⁴¹ Die Kosten werden im Wesentlichen Anhand des genutzten

⁷³⁷ Beispielhaft für Hessen: § 2 KAG Hessen iVm. §§ 30 Abs. 1 und Abs. 5 LWG Hessen; für BaWü: § 2 KAG BW iVm. §§ 44 Abs. 1 und Abs. 6 LWG BW; für Sachsen: §§ 2 und 9 Abs. 2 KAG Sachsen iVm. § 43 Abs. 1 LWG Sachsen.

⁷³⁸ Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 LWG BW; § 36 LWG Hessen (§ 36 Abs. 4 LWG Hessen mit Verweis auf die verhaltenslenkende Funktion der Benutzungsbedingungen und -entgelte); in Sachsen implizite Regelung durch Einführung einer Wasserentnahmeabgabe in § 91 Abs. 2 LWG Sachsen.

⁷³⁹ Hünnekens, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Band I, § 50 WHG, Rn. 10.

⁷⁴⁰ OVG Münster, Urteil vom 17.12.1985, Az. 20 A 831/83, ZfW 1985, 49; Hünnekens, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 WHG, Rn. 15.

⁷⁴¹ Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.): Wasserpreise - Hintergrundinformationen zur Wasserpreisbildung, 2009, S. 1.

Wassers berechnet, obwohl die Ressource Wasser an sich nur einen geringen Anteil der Versorgungskosten ausmacht und der überwiegende Kostenanteil auf Qualität und Versorgungssicherheit, also für die Bereitstellung der Infrastrukturdienstleistung, entfällt.

Für die Bereitstellung von Trinkwasser ist die Erhebung einer Grundgebühr üblich.

Abwasserbeseitigung

Die Rechtsgrundlagen für die Erhebung einer Abwasserbeseitigungsgebühr ergeben sich aus den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen⁷⁴² der Länder sowie den Landeswassergesetzen⁷⁴³.

Das Gebot des sparsamen Wassergebrauchs im WHG gilt über die eingeleitete Abwassermenge auch für die Abwasserbeseitigung.

Aufgrund der Anlagenintensität und der Langlebigkeit der abwasserwirtschaftlichen Anlagen zeichnen sich die Kostenstrukturen durch einen hohen Fixkostenanteil von ca. 80 % aus.⁷⁴⁴ Aufgrund der langen Lebensdauer der technischen Anlagen (ca. 80 bis 100 Jahre) sind technische Anpassungsmöglichkeiten nur über zusätzliche ökonomische Belastungen der Verbraucher möglich. Weiterhin sind Kosten für die Substanzerhaltung und Refinanzierung der Anlagen zu berücksichtigen. Dazu zählen u. a. die Kapitalkosten, die relativ absatzmengenunabhängig anfallen und nur mittel- bis langfristig an veränderte Bedarfsstrukturen angepasst werden können. Die lange Lebensdauer führt heute aber auch dazu, dass die bestehenden Abwassersysteme für einen anderen Verbrauch geplant und damit überdimensioniert sind. So fallen hohe Kosten für notwendiges Durchspülen und Reinigen der mit zu geringem Durchfluss genutzten Abwasserkanäle an.

Ein flächenhafter Rückbau der Abwasserinfrastruktur (oder ein Rückbau, beginnend an den Leitungsenden) ist zudem nur in Ausnahmefällen möglich. In der Mehrzahl der Fälle findet ein disperser (einzeln über die Fläche verteilter) Rückbau von Gebäuden bei gleichzeitigem Weiterbetrieb des übrigen Kanalnetzbestandes statt.⁷⁴⁵ Dies erfordert die Aufrechterhaltung der vorhandenen Abwasserinfrastruktur, so dass gegebenenfalls zusätzliche Kosten für Umschließungsmaßnahmen, vorzeitige Außerbetriebnahme nicht abgeschriebener Anlagenbestände oder auch Unterhaltungsaufwendungen für stillgelegte Anlagenbestände anfallen. Insgesamt führt der Rückbau von Gebäuden damit zu einer Reduzierung der Versorgungsdichte und gleichzeitig zu einer Zunahme der spezifischen Kanalnetzlänge. Aus Kostengesichtspunkten verschlechtern sich somit die Rahmenbedingungen der Abwasserentsorgung.

Als Gebührenmaßstab für die Bemessung der Abwassergebühr findet in der Regel der Frischwassermaßstab Verwendung. Das heißt, die eingeleitete Abwassermenge wird dem Trinkwasserverbrauch gleichgesetzt. Aufgrund der angestrebten, den Wasserverbrauch minimierenden Anreizwirkung macht der mengenabhängige Gebührenanteil den größeren Teil der Gesamtgebühr aus.

6.7.3.6 - Ansätze zur Ausgestaltung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsgebühr unter Berücksichtigung des demografischen Wandels: Einführung von Gebührenzonen

Innerhalb eines Ver- und Entsorgungsgebietes werden in der Regel einheitliche Gebührensätze veranschlagt. Aus diesem Grund spiegelt die Struktur der erhobenen Gebühren und Entgelte

⁷⁴² Vgl. u.a. § 7 Abs. 1 KAG Rh-Pf; § 17 KAG BW; §§ 12 Abs. 1, Abs. 5 ThürKAG; § 6 Abs. 1 KAG NW.

⁷⁴³ § 46 LWG BW; §§ 48 ff. LWG Sachsen; § 37 LWG Hessen.

⁷⁴⁴ Hillenbrand et al., Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur, Umweltbundesamt, Texte 36/2010, S. 184.

⁷⁴⁵ Hillenbrand et al., Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur, S. 179.

(großer Anteil mengenabhängig und geringer Anteil mengenunabhängig) nicht die eigentliche Kostenstruktur der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (hoher Anteil mengenunabhängiger Kosten und geringer Anteil mengenabhängiger Kosten) wider. Im Fall von Bevölkerungsrückgang aufgrund von Siedlungsrückzügen ergibt sich daraus aufgrund der sich verringern den Absatzmengen ein Anpassungsbedarf für die jeweilige Gebührenhöhe. Hinzu kommt, dass die einheitlichen Gebührensätze nicht die verschiedenen hohen Kosten der Bereitstellung der Dienstleistungen abbilden, die aufgrund unterschiedlicher Siedlungsstrukturen vor Ort anfallen.

Die Einführung von Gebührenzonen käme als Lenkungsmaßnahme in Betracht, um diesen Defiziten bei der Gebührenerhebung zu begegnen und den tatsächlichen Erschließungs-, Instandhaltungs- und Wartungsaufwand zu berücksichtigen. Die Zonierung würde damit eine differenzierte und damit verursachergerechte Umlage der Bereitstellungskosten leitungsgebundener Dienstleistungen ermöglichen. Grundsätzlich sind die Lenkungswirkung von kommunalen Abgaben und die sich daraus ergebenden Spielräume der kommunalen Satzungsgeber anerkannt.⁷⁴⁶ Im vorliegenden Fall orientiert sich die Untersuchung an einer gesteigerten Form der Lenkungswirkung, die aufgrund ihrer Ausgestaltung vom Belastungsprinzip des Äquivalenzprinzips abweicht, da die Abnehmer der Leistung in den „teuren“ Gebührenzonen durch eine Sonderbelastung in besonderer Weise zur Tatbestandsvermeidung angehalten werden.

Die Einrichtung von räumlich abgegrenzten Gebührenzonen zur differenzierten Veranlagung von Gebührenschuldern ist in der Verwaltungspraxis nicht gänzlich neu. Solche Gebührenzonen gibt es beispielsweise bei der Erhebung von Parkgebühren.⁷⁴⁷

Beschreibung des Gebührenzonenmodells

Das Gebiet einer Gemeinde wird aufgeteilt in verschiedene Zonen, in denen unterschiedliche Gebühren für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung veranlagt werden. Die Einteilung der Zonen dient dazu, den Kostenaufwand möglichst verursachergerecht abbilden zu können. Die Einteilung könnte nach folgenden Kriterien⁷⁴⁸ vorgenommen werden:

- *Kriterium „Siedlungsdichte“*: Einteilung in Gebiete mit hoher Siedlungsdichte und geringer Siedlungsdichte. In Gebieten mit geringer Siedlungsdichte kann der Unterhaltungsaufwand höher sein als in Gebieten mit hoher Siedlungsdichte. Um die Gebührenspreizung nicht zu hoch werden zu lassen, sollte einerseits die Anzahl der Gebührenzonen überschaubar bleiben und andererseits die Unterschiede in der Gebührenbemessung nicht stark voneinander abweichen. Die Unterschiede in der Gebührenbemessung sind letztlich grundrechtsrelevant (insbesondere vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes nach Art. 3 GG) und im Weiteren bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gebührenmodells zu beachten.

- *Kriterium „Entfernung des Grundstücks von Versorgungs-/Entsorgungsanlagen“*: Bei den leitungsgebundenen Infrastrukturen, insbesondere den zentralen Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, kommt der Entfernung zu diesen Anlagen (z. B. Trinkwasseraufbereitungs-

⁷⁴⁶ Vgl. zum Begriff der lenkenden Abgabe: Kube, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 21 Rn. 2.

⁷⁴⁷ Gebührenordnung für Parkuhren und Parkscheinautomaten der Stadt Heilbronn (Parkgebührenordnung) vom 18. Juli 1985, bekannt gemacht im Amtsblatt Nr. 30 vom 25.7.1985, zuletzt geändert am 3.2.11 (Stadtztg. Nr. 4 v. 24.2.11), in Kraft seit 1.3.11; vgl. auch Berliner Parkgebührenordnung als Rechtsgrundlage und Umsetzung eines übergreifenden Konzepts der Parkraumbewirtschaftung, im Internet unter www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/strassen_kfz/parkraum/download/leitfaden_parkraumbewirtschaftung.pdf.

⁷⁴⁸ In Anlehnung an Müller, et al.: Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen -Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, Umweltbundesamt, Texte 18/07, S. 88.

anlagen, Wasserwerke, Kläranlagen) eine besondere Bedeutung zu. Der Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufwand steigt mit zunehmender Entfernung der zu veranlagenden Grundstücke und dem damit steigenden Leitungsaufwand.

Im Folgenden werden schwerpunktmäßig die rechtlichen Anforderungen an ein Gebührenzonenmodell analysiert. Es ist dabei darauf hinzuweisen, dass diese Prüfung nicht die Konzeption eines solchen Modells einschließlich seiner betriebswirtschaftlichen Erwägungen ersetzen kann. Denn eine räumliche Differenzierung zur Abbildung des tatsächlichen Aufwands der Bereitstellung abwasserwirtschaftlicher Dienstleistungen innerhalb eines Entsorgungsgebietes bedarf entsprechender Daten und einer Kalkulation. Eine Abbildung über die Siedlungsdichte kann hier nur ansatzweise Abhilfe schaffen.⁷⁴⁹ Für die Zurechnung entsprechender Kostenbestandteile und die Festlegung eines entsprechenden Maßstabes ist aufgrund des Datenaufwandes mit einem hohen Verwaltungsaufwand zu rechnen.⁷⁵⁰ Im Rahmen der rechtlichen Prüfung ist dabei zu berücksichtigen, dass die Rechtsprechung diesen Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung von Steuern und Gebühren mit dem Grundsatz der Typisierung und Pauschalisierung entgegenkommt.⁷⁵¹ Dieser Grundsatz wird im Weiteren aufzugreifen sein.

Vereinbarkeit des Gebührenzonenmodells mit Unionsrecht

Die Kompetenzen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Abgabenrechts sind gering. Gleichwohl ist festzustellen, dass das Unionsrecht in Ansätzen bereits das kommunale Abgabenrecht erreicht hat.⁷⁵² Die Regelungen sind jedoch insbesondere auf eine Missbrauchs- und Diskriminierungskontrolle ausgerichtet (vgl. insb. Art. 110 bis 113 AEUV). Vorliegend sind keine Ansatzpunkte ersichtlich, welche gegen die Unionsrechtskonformität eines Gebührenzonenmodells sprechen könnten.

Zudem können Steuer- oder Abgabenvergünstigungen nach ständiger Rechtspraxis der EU-Kommission⁷⁵³ und der Rechtsprechung des EuGH⁷⁵⁴ als verbotene Beihilfen nach Art. 107 AEUV angesehen werden. Die EU-Vorgaben betreffen jedoch in erster Linie das Abgaberecht auf Bundes- und Länderebene und weniger die kommunalen Abgaben.⁷⁵⁵ Eine beihilfenrechtliche Problematik ist für die Einführung eines Gebührenzonenmodells ebenfalls nicht ersichtlich, zum einen da ein Großteil der Gebührenschuldner keine Unternehmen im Sinne des Beihilfenrechts sind und zum anderen da angeschlossene Unternehmen keine besonderen Vergünstigungen eingeräumt wird, sondern sie die jeweilige Gebühr in ihrer Gebührenzone zu entrichten haben.

⁷⁴⁹ Zu den Herausforderungen bei der Schaffung von Gebührenzonen mit grobem Überblick: Hillenbrand et al., Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur, Umweltbundesamt, Texte 36/2010, S. 186 f.

⁷⁵⁰ Ebenda.

⁷⁵¹ BVerfGE 101, 297 (309 f.) - „Häusliches Arbeitszimmer“; BVerfGE 99, 216 (243) - „Familienlastenausgleich II“.

⁷⁵² Vgl. EuGH, Urteil vom 16.1.2003, Rs. C-388/01 - Kommission/Italien, Slg. 2003, I-721. Hier wurden Staffelgebühren italienischer Gemeinden, die Staatsangehörigen und Ortsansässigen Ermäßigungen beim Eintritt in kommunale Museen gewährten, als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV (ehem. Art. 12 EGV) und die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV (ehem. Art. 49 EGV) gewertet.

⁷⁵³ Vgl. u.a. EU-Kommission, Entscheidung vom 17.2.2003, ABl. EG 2003, Nr. L 204/51.

⁷⁵⁴ EuGH, Urteil vom 29.4.2004, Rs. C-308/01 - GIL Insurance u.a./Commissioners of Customs & Excise, Slg. 2004, I-4777.

⁷⁵⁵ Kube, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 21 Rn. 34.

Vereinbarkeit des Gebührenzonenmodells mit Verfassungsrecht

Kompetenzgrundlage

Kommunale Gebühren und Beiträge stützen sich auf die Aufgabengesetzgebungskompetenz des Art. 70 GG (als Annex zur Aufgabenregelung) in Verbindung mit den Satzungsermächtigungen der landesrechtlichen Kommunalabgabengesetze (vgl. hierzu oben Kap. 6.7.2). Eine Lenkungswirkung bedarf also keiner eigenständigen kompetenzrechtlichen Begründung, etwa durch einen speziell auf die Lenkungswirkung bezogenen aufgabenrechtlichen Kompetenztitel.⁷⁵⁶

Ferner ist die Kompetenzausübung innerhalb der vertikalen Kompetenzordnung zu beachten. In seinen Urteilen zu Landesabfallabgaben und zur Verpackungssteuer hat das BVerfG klargestellt, dass es Kompetenzausübungsschranken innerhalb der Kompetenzordnung gibt. So darf sich eine auf Art. 105 GG beruhende steuerliche Lenkungswirkung nicht in Widerspruch zum auf Art. 70 ff. GG ergangenen Aufgabenrecht setzen.⁷⁵⁷ Ebenso wenig dürfen die Lenkungswirkungen von Gebühren oder Beiträgen unzulässig weit in andere als die zu Grunde liegende Aufgabenkompetenz übergreifen. Ein solcher Übergriff würde zur Rechtswidrigkeit der Lenkungswirkung führen.

Grundrechte

Das Gebührenzonenmodell muss zudem grundrechtskonform ausgestaltet werden. Zu beachten sind insbesondere die Art. 2, 3 und 14 GG.

Eigentumsgarantie, Art. 14 GG

Die Einführung von Gebührenzonen mit differenzierten Gebührensätzen ist zunächst zu messen an der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG. Geschützt ist jede einzelne vermögenswerte Rechtsposition, die dem Einzelnen nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts zugeordnet ist. Nicht geschützt von Art. 14 GG ist dagegen das Vermögen als Ganzes.⁷⁵⁸ Dies hat bei öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten zur Konsequenz, dass ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht nicht angenommen werden kann, da der Staat nicht auf konkrete vermögenswerte Rechtspositionen, sondern auf das Vermögen als solches zugreift. Die Rechtsprechung des BVerfG hat hier allerdings Relativierungen vorgenommen: Zum einen soll eine Beeinträchtigung von Art. 14 GG dann anzunehmen sein, wenn eine erdrosselnde Wirkung der Geldleistungspflicht vorliegt.⁷⁵⁹ Zum anderen soll eine Beeinträchtigung dann angenommen werden, wenn eine Abgabe an das Innehaben einer bestimmten Eigentumsposition anknüpft (z.B. Gewerbe- und Einkommensteuer).⁷⁶⁰ In der Literatur hält man demgegenüber eine Beeinträchtigung dann für möglich, wenn die Geldleistungspflicht an den Bestand oder die Nutzung des Eigentums anknüpft und darüber hinaus eine Belastungswirkung entsteht, die einem klassischen Eigentumseingriff gleichkommt.⁷⁶¹ In der Zusammenschau der Argumente lässt sich daraus jedenfalls ableiten, dass die Eigentumsgarantie im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten allenfalls bei der Überschreitung von Höchstgrenzen im Sinne einer Belastungswirkung für das Eigentum zur Geltung kommen kann. Im Allgemeinen ist der Schutzbereich jedoch nicht eröffnet und die Abgabe lediglich an der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) zu messen. Eine Beeinträchtigung

⁷⁵⁶ BVerfGE 108, 1 (13 f.) - „Rückmeldegebühr“.

⁷⁵⁷ BVerfGE 98, 83 (97 f.) - „Landesrechtliche Abfallabgabe“; BVerfGE 98, 106 (119) - „Kommunale Verpackungssteuer“.

⁷⁵⁸ BVerfG, Beschluss v. 25.05.1993, 1 BvR 345/83, BVerfGE 88, 366 (377) - „Tierzuchtgesetz II“.

⁷⁵⁹ BVerfGE 78, 232 (243) - „Altershilfe für Landwirte“.

⁷⁶⁰ Obiter dictum des Zweiten Senats des BVerfG: BVerfGE 115, 97 (111) - „Halbteilungsgrundsatz II“.

⁷⁶¹ Jarass, Grundgesetz, Kommentar, 12. Auflage, Art. 14 Rn. 32a.

von Art. 14 GG könnte nur dann angenommen werden, wenn die angedachte Höchstgrenze gegenüber den in Anspruch genommenen Gebührenschuldern überschritten wird. Bei der Erhebung von Benutzungsgebühren ist zudem zu berücksichtigen, dass der Gebührenschuldner eine Gegenleistung erlangt. Ist der Wert dieser Gegenleistung höher oder gleich der zu entrichtenden Gebühr, so dürfte eine Beeinträchtigung des Eigentumsgrundrechtes von vornherein ausscheiden.⁷⁶² Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass bei der Festlegung von Gebührenzonen die Belastungswirkung der zu veranlagenden Gebühren für die Grundstückseigentümer in den einzelnen Zonen zu beachten ist, um eine Beeinträchtigung des Art. 14 GG auszuschließen.

Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG schreibt die gleichmäßige Verteilung der Abgabelast nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor, um die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen zu gewährleisten. Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart auch ungleich zu behandeln.⁷⁶³ Mit jeder Differenzierung der Gebührenhöhe zur Nachfragelenkung und zur Umlage von Kosten wird der Gleichheitssatz tangiert. Die Differenzierung der Gebührenhöhe aufgrund der Einteilung in verschiedene Gebührenzonen bewirkt eine Ungleichbehandlung verschiedener Nutzergruppen und ist damit als Eingriff in den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG anzusehen. Eine solche von einer kommunalen Abgabensatzung vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Gebührenschuldern muss sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung auf einen vernünftigen oder ansonsten einleuchtenden Grund zurückführen lassen.⁷⁶⁴

Für das vorgeschlagene Gebührenzonenmodell hieße das, dass die zwischen den regionalen Zonen differenzierenden Abgabensätze nicht willkürlich, sondern anhand sachlich begründbarer Kriterien festzulegen wären. Die Berücksichtigung der Siedlungsdichte sowie der Entfernung von Versorgungsanlagen sind zwei mögliche Kriterien, auf die bei der Beschreibung des Gebührenzonenmodells bereits hingewiesen wurde und die für eine sachgerechte Unterscheidung einzelner Nutzergruppen herangezogen werden können. Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausgehenden Zwecke, etwa einer begrenzten Verhaltenssteuerung in bestimmten Tätigkeitsbereichen, er mit einer Gebührenregelung anstreben will. Ihre besondere Zweckbestimmung, Einnahmen zu erzielen, um die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken, unterscheidet die Gebühr von der Steuer. Aus dieser Zweckbestimmung folgt, dass Gebühren für staatliche Leistungen nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden dürfen. Vor dem Hintergrund der tatsächlich bestehenden regionalen/geografischen Unterschiede und den daraus folgenden unterschiedlichen Unterhaltskosten für leitungsgebundene Infrastruktur innerhalb eines Ver- oder Entsorgungsgebietes könnte daraus ein sachlicher Grund für eine differenzierende Behandlung von Nutzergruppen abzuleiten sein.

⁷⁶² Rogosch, Verfassungsrechtliche Bindungen des Staates bei der Erhebung von Benutzungsgebühren und privatrechtlichen Entgelten, 1985, S. 248 f.

⁷⁶³ BVerfG, Beschluss v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, zit. nach juris, Rn. 174.

⁷⁶⁴ Ebenda.

In der „*Kindergartengebühren*“-Entscheidung⁷⁶⁵ hat das BVerfG festgestellt, dass einkommensbezogene Gebührenstaffeln unter dem spezifischen Blickwinkel der Abgabengerechtigkeit jedenfalls dann unbedenklich sind, solange selbst die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckt und in einem angemessenen Verhältnis zu der damit abgegoltenen Verwaltungsleistung steht. Unter dieser Voraussetzung wird allen Benutzern im Ergebnis ein vermögenswerter Vorteil zugewendet. Auch die Nutzer, die die volle Gebühr zahlen, werden nicht zusätzlich und voraussetzungslos zur Finanzierung allgemeiner Lasten und vor allem nicht zur Entlastung sozial schwächerer Nutzer herangezogen, sondern nehmen an einer öffentlichen Infrastrukturleistung teil, deren Wert die Gebührenhöhe erheblich übersteigt. Zwar ist der Sinn und Zweck der Gebührenzonen die möglichst kostendeckende Veranlagung der einzelnen Nutzergruppen vor dem Hintergrund des spezifischen Aufwands, der speziell für die jeweilige regional zugeordnete Gruppe geleistet werden muss. Insofern sollte gerade nicht auf eine permanente Kostenunterdeckung abgestellt werden. Gleichwohl lässt sich den Erwägungen des BVerfG aber entnehmen, dass die unterschiedliche Heranziehung von Gebührenschuldern als mit den Grundsätzen des Art. 3 GG vereinbar angesehen werden kann.

Eingriffe in den Gleichheitssatz müssen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung aber den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Mit dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip stehen zwei wichtige Grundsätze des Gebührenrechts in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Das Äquivalenzprinzip gilt dabei als unmittelbarer Ausfluss des Gleichheitssatzes.⁷⁶⁶ Da die Verbindung zwischen Kosten und Gebührenhöhe ebenfalls sachgerecht sein muss⁷⁶⁷, ist zumindest mittelbar auch das Kostendeckungsprinzip verfassungsrechtlich im Gleichheitssatz verankert.⁷⁶⁸ Nach Auffassung des BVerfG kommt jedoch weder dem Kostendeckungsprinzip noch dem Äquivalenzprinzip ein verfassungsrechtlicher Rang zu,⁷⁶⁹ so dass beide Grundsätze im weiteren Verlauf als Maßstäbe der einfachgesetzlichen Vorgaben zu prüfen sind.

Zur Einteilung der Gebührenzonen darf eine typisierende Betrachtungsweise vorgenommen werden, um den Verwaltungsaufwand möglichst zu reduzieren. Der Gleichheitssatz fordert keine immer mehr individualisierende und spezialisierende Gesetzgebung, die letztlich die Gleichmäßigkeit des Gesetzesvollzuges gefährdet, sondern er lässt die Regelung eines allgemein verständlichen und möglichst unausweichlichen Belastungsgrundes zu. Der Gleichheitssatz fordert auch nicht, dass der Gesetzgeber stets den gewillkürten tatsächlichen Aufwand berücksichtigt. Vielmehr kann es auch genügen, dass für bestimmte Arten von Aufwendungen nur der Abzug eines in realitätsgerechter Höhe typisierten Betrages gestattet wird.

Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG

Ist das spezielle Freiheitsgrundrecht aus Art. 14 GG nicht tangiert, so kommt ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht. Geschützt ist dabei jedes menschliche Verhalten. Als Eingriff in die Handlungsfreiheit ist hier bereits die Auferlegung von

⁷⁶⁵ BVerfGE 97, 332 (345) - „*Kindergartengebühren*“.

⁷⁶⁶ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 2. Auflage, 2004, Art. 3 Rn. 80.

⁷⁶⁷ BVerfGE 97, 332 (346) - „*Kindergartengebühren*“.

⁷⁶⁸ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 3 Rn. 80.

⁷⁶⁹ Für das Äquivalenzprinzip: BVerfGE 50, 217 (233); für das Kostendeckungsprinzip: BVerfG, NJW 2004, 3321 (3322); - vgl. auch Holzkämper, Kommunale Umweltlenkungsabgaben, 1993, S. 92 sowie Kube, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 21 Rn. 31.

Gebührenlasten, unabhängig der Differenzierung zwischen einzelnen Gebührenzonen, zu qualifizieren.⁷⁷⁰ Der Eingriff kann im Rahmen der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG - durch Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung sowie durch Sittengesetze - gerechtfertigt werden.⁷⁷¹ Die verfassungsmäßige Ordnung umfasst dabei die Summe aller formell und materiell rechtmäßigen Rechtsnormen von verfassungsgemäßen Bundesgesetzen bis hinunter zu verfassungsgemäßen Gemeindegesetzen. Eine Rechtfertigung würde sich diesbezüglich aus der jeweiligen Wasser-/Abwassergebührensatzung der Kommunen oder der kommunalen Zweckverbände ergeben. Die Einteilung in Gebührenzonen als wesentlicher Schwerpunkt einer solchen Satzung dient dem Zweck einer wirklichkeitsnahen Abbildung und Umlage der bestehenden Kosten auf die Abnehmer der öffentlichen Leistung zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Dieser Gebührenzweck muss von einer erkennbaren satzungsgeberischen Entscheidung getragen werden, um die jeweilige Gebührenbemessung sachlich zu rechtfertigen. Die Entscheidung für ein solches Gebührenzonenmodell erschließt sich aus der Notwendigkeit für die Kommunen, auf die Auswirkungen des demografischen Wandels reagieren zu müssen, um sich wirtschaftliche Betätigungsfreiheit zu bewahren und die bestehende Kosten- und Gebührenstruktur möglichst aufrecht zu erhalten.

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs ist, wie bereits zu Art. 3 Abs. 1 GG aufgezeigt, bei der konkreten Ausgestaltung der Gebühren auf ein angemessenes Verhältnis zwischen der Zweckverwirklichung der Gebühr und der Belastung der Adressaten zu achten.

Vereinbarkeit des Gebührenzonenmodells mit den Kommunalabgabengesetzen

Die Ausgestaltung kommunaler Gebührenzonen hat neben dem Verfassungsrecht auch dem einfachen höherrangigen Recht zu genügen. Anforderungen stellen dabei insbesondere die Kommunalabgabengesetze der Länder, namentlich in Form des Äquivalenzprinzips und des Kostendeckungsprinzips. Wie oben gesehen, kommt diesen Prinzipien kein verfassungsrechtlicher Rang zu. Diese sind auf der einfachgesetzlichen Ebene zu berücksichtigen.

Das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des (bundes-)verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit besagt, wie an anderer Stelle bereits erwähnt, dass die erhobene Gebühr nicht in einem Missverhältnis zur erbrachten Leistung stehen darf. Der materielle Gehalt des Äquivalenzprinzips ist dabei bis heute nicht genau festgelegt.⁷⁷² Die höchstrichterliche Rechtsprechung wendet die vom BVerfG geprägte Formel an, wonach eine Verletzung des Äquivalenzprinzips erst bei einem „groben Missverhältnis“ zwischen Gebührenhöhe und staatlicher Leistung vorliegt. Die genauen Kriterien bleiben insoweit offen. Das BVerfG weist zudem darauf hin, dass eine vom Äquivalenzprinzip gezogene Obergrenze für die Gebührenveranlagung nicht abschließend festgelegt werden könne.⁷⁷³

Der gesetzlich geregelte Kostendeckungsgrundsatz⁷⁷⁴ ist nach ständiger Rechtsprechung eine Veranschlagungsmaxime, die Anforderungen an die Zielsetzung der Gebührenerhebung stellt. Er verpflichtet im Sinne eines Kostenüberschreitungsverbots die Gemeinden, die Gebühren so zu kalkulieren, dass das in einem bestimmten Kalkulationszeitraum zu erwartende Gebührenaufkommen die in diesem Zeitraum zu erwartenden gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung in

⁷⁷⁰ BVerfGE, 132, 334 - „Berliner Rückmeldegebühr“, zitiert nach juris, Rn. 52.

⁷⁷¹ BVerfG, Urteil v. 16.01.1957, 1 BvR 253/56, BVerfGE 6, 32 - „Elfes“; Urteil v. 07.06.2005, 1 BvR 1508/96, BVerfGE 113, 88 - „Elternunterhalt“.

⁷⁷² Kaufmann, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 15 Rn. 53.

⁷⁷³ BVerfG, NVwZ 2003, 1385 (1386); der Entscheidung lag eine Kostenüberschreitung um das 4.444-fache zu Grunde.

⁷⁷⁴ Geregelt in den Kommunalabgabengesetzen der Länder, vgl. u.a. § 6 Abs. 1 Satz 3 KAG NW; § 10 Abs. 1 Satz 2 und 3 HessKAG.

ihrer Gesamtheit nicht übersteigt. Neben dem Kostenüberschreitungsverbot beinhaltet das Kostendeckungsprinzip andererseits ein Kostendeckungsgebot derart, dass das veranlagte Gebührenaufkommen (insbesondere bei den Pflichtgebühren) die entstandenen Kosten decken soll. Das Kostendeckungsprinzip bezieht sich auf das gesamte Gebührenaufkommen; daher ist der Gebührenschuldner durch das Prinzip nicht davor geschützt mehr an Gebühren zahlen zu müssen als Kosten auf ihn entfallen.⁷⁷⁵ Bei Benutzungsgebühren für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gilt das Kostendeckungsprinzip daher nur für die jeweilige Infrastruktur und nicht für die jeweilige Inanspruchnahme eines einzelnen Gebührenschuldners.

Im Fall eines Siedlungsrückzuges stellt sich bei der Erbringung der öffentlichen Leistungen im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung die Herausforderung, dass immer weniger Einwohner die Leistung nachfragen, die Kosten aber aufgrund der Leitungsgebundenheit und des damit zusammenhängenden hohen Fixkostenanteils unverändert bleiben. Hier besteht das Spannungsfeld zwischen Äquivalenzprinzip und Kostendeckungsgrundsatz. Nach dem Kostendeckungsgebot als Bestandteil des Kostendeckungsprinzips ist seitens der Verwaltung darauf zu achten, dass die Gesamtkosten für die Bereitstellung der Leitungssysteme durch die erhobenen Gebühren möglichst abgedeckt werden. Das Äquivalenzprinzip dient wiederum als Garant dafür, die Gebühren für die letztlich gleich bleibende Leistung in einem angemessenen Verhältnis zu bewahren. Eine Orientierung in Bezug auf die Konsequenzen für die Einrichtung von Gebührenzonen kann hier nur nach der erwähnten Formel des „groben Missverhältnisses“ zwischen Gebühr und Leistung gegeben werden. Die Rechtsprechung hat es allerdings bisher an Konstellationen vermissen lassen, bei denen diese Formel Anwendung finden sollte.⁷⁷⁶ Eine Kostenüberschreitung um das 4.444-fache, die der oben angegebenen Entscheidung des BVerwG zu Grunde lag, ist kein wirklich praktikabler Anhaltspunkt, da eine Verletzung des Äquivalenzprinzips nicht erst bei einer solchen Überschreitung in Betracht kommen kann. Wie bereits erwähnt, hat das BVerwG jedoch in dieser Entscheidung auf die Bestimmung einer möglichen Obergrenze verzichtet. Es ist davon auszugehen, dass in den meisten Fällen in den Kommunen gegenwärtig noch ein moderater Spielraum für Gebührenerhöhungen bestehen wird, der nicht direkt in ein grobes Missverhältnis und damit zur Verletzung des Äquivalenzprinzips führen wird.⁷⁷⁷

Daher ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip der Bildung von Gebührenzonen grundsätzlich entgegenstehen. Das Kostendeckungsprinzip hat das Gesamtgebührenaufkommen im Blick und ließe eine unterschiedliche Veranlagung von Gebührenschuldern, die ja Konsequenz verschiedener Gebührenzonen wäre, zu. Obergrenze zur Beurteilung einer möglichen Verletzung des Äquivalenzprinzips ist das derzeit unbestimmte „grobe Missverhältnis“ zwischen Leistung und Gebühr.

Die Satzung als Rechtsgrundlage der Erhebung für Wasser- und Abwasserbeseitigungsgebühren muss außerdem den Bestimmtheitsanforderungen der Kommunalabgabengesetze⁷⁷⁸ genügen. Dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, wonach Ermächtigungen zur Vornahme belastender Verwaltungsakte hinreichend bestimmt sein müssen, so dass Eingriffe für den Adressaten voraussehbar und berechenbar sind. Bei Abgabesatzungen sollen insbesondere der Abgabebetrag, der Maßstab für die Bemessungsgrundlage und der Abgabesatz hinreichend bestimmt sein,⁷⁷⁹ so dass der

⁷⁷⁵ Schulte/Wiesemann, in: DrieHaus, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rn. 26. -

⁷⁷⁶ Brüning, in: DrieHaus, Kommunalabgabengesetz, § 6 Rn. 49. -

⁷⁷⁷ Bednarz, Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung, 2010, S. 81. -

⁷⁷⁸ Vgl. u.a. § 2 Satz 2 KAG Hessen, § 2 Abs. 2 ThürKAG und § 2 Abs. 1 KAG NRW. -

⁷⁷⁹ Holtbrügge, in: DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, § 2 Rn. 99. -

Abnehmer der öffentlichen Leistung ersehen kann, ob und in welcher Höhe seine Gebührenschuld entsteht.

Dies erfordert für die Einrichtung von Zonen mit unterschiedlicher Gebührenveranlagung neben der Angabe der genannten Bestandteile außerdem eine genaue örtliche Beschreibung, die einen grundstücksgenauen Rückschluss auf die Gebührenhöhe zulässt. Um auf das Beispiel der Parkgebührenzonen zurückzukommen: Dort erfolgt die örtliche Beschreibung der verschiedenen Zonen anhand der Straßenbezeichnungen.

6.7.3.7 Rechtliche Umsetzbarkeit der Staffelung von Erschließungs-/Versorgungsbeiträgen sowie Gebühren

Die Erhebung nach einheitlichen Kriterien ermittelter Erschließungsbeiträge in Baugebieten durch die Kommunen sowie einheitlicher Ver- und Entsorgungsgebühren stellt letztlich eine Form der Finanzierung dar, bei der Neuansiedler und Bewohner disperser Siedlungsstrukturen mit hohen Infrastrukturkosten von den Bewohnern verdichteter Siedlungsstrukturen profitieren, deren Beiträge über den von ihnen tatsächlich verursachten Kosten liegen. Eine solche Situation ist sowohl vor dem Hintergrund des Ziels einer Reduzierung des Flächenverbrauchs als auch im Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels kontraproduktiv. In der Literatur wird daher verschiedentlich eine Staffelung von Erschließungsbeiträgen und Gebühren für die Unterhaltung der Infrastrukturen gefordert.⁷⁸⁰

Hinsichtlich der Staffelung von Gebühren und Beiträgen ist, wie oben bereits für Gebühren gesehen, vor allem in degressive und progressive Staffelung zu unterscheiden. Eine progressiv bemessene Abgabe wird von einigen Vertretern im Schrifttum bereits nicht mehr der Gegenleistungsabgabe zugeordnet, da durch eine solche Bemessung eine strukturverändernde Umverteilung hervorgerufen wird.⁷⁸¹ Die finanzstärkeren Nutzer müssten die finanzschwächeren Nutzer mitfinanzieren, folglich würde die Belastung der einen Seite der Begünstigung der anderen Seite dienen. Dieser Vermögenstransfer ließe sich nur dann rechtfertigen, wenn man bei den Abgabepflichtigen eine Solidargemeinschaft annehmen würde.⁷⁸² Vor dem Hintergrund dieses Rechtfertigungsaufwandes haben einige Länder die progressive Staffelung aus ihren Kommunalabgabengesetzen herausgenommen.⁷⁸³ Dabei gibt es jedoch keine einheitliche Vorgehensweise, wie das Beispiel von Thüringen zeigt.⁷⁸⁴ Demgegenüber wird die Abgabengestaltung bei der degressiven Staffelung von der Rechtsprechung⁷⁸⁵ und der Literatur⁷⁸⁶ weitgehend gebilligt. Zulässigkeitsvoraussetzung ist hier, dass auch die höchste Gebühr oder der höchste Beitrag die anteiligen Kosten nicht übersteigen.

Zur Staffelung von Benutzungsgebühren gibt es darüber hinaus in den einzelnen Bundesländern im Bereich der Abfallentsorgung sowie der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung eine gängige Verwaltungspraxis, die von den Regelungen in den Kommunalabgabengesetzen ausgeht und

⁷⁸⁰ Müller et al., Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen -Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht, Umweltbundesamt, Texte 18/07, S. 87.

⁷⁸¹ Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, S. 147; Behlert, Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer, S. 143.

⁷⁸² Behlert, Staffelung von Leistungsentgelten, S. 143.

⁷⁸³ Vgl. § 14 Abs. 2 S. 2 KAG Sachsen; vgl. weiterhin Verwaltungsvorschriften in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg zur Ausführung der jeweiligen Kommunalabgabengesetze.

⁷⁸⁴ Vgl. § 12 Abs. 5 Satz 2 ThürKAG: „Progressive und degressive Gebührenbemessung sind bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung zulässig.“

⁷⁸⁵ VGH Kassel, NVwZ 1995, S. 406 (408); OVG Lüneburg, NVwZ 1990, S. 91 ff.

⁷⁸⁶ Rogosch, Verfassungsrechtliche Bindungen, S. 141; Behlert, Staffelung von Leistungsentgelten, S. 144.

teilweise bereits durch die Rechtsprechung bestätigt worden ist. Dabei spielt der Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels jedoch (noch) eine untergeordnete Rolle. -

Brandenburg

In einer Entscheidung zur linearen Staffelung von Grundgebühren im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung hat das VG Cottbus die in der betreffenden Satzung geregelte lineare Staffelung der Grundgebühren nach Zählernenngrößen bei summarischer Prüfung nicht beanstandet. Der Maßstab nach dem Nenndurchfluss des Wasserzählers ist für die Bemessung der Grundgebühr sowohl im Bereich der Trinkwasserversorgung⁷⁸⁷ als auch im Bereich der zentralen Schmutzwasserentsorgung⁷⁸⁸ grundsätzlich zulässig. Denn dem „Zählermaßstab“ liegt die sachgerechte Annahme zugrunde, dass sich mit steigender Nennleistung des Wasserzählers auch die vorzuhaltende und abrufbare Leistung, nämlich die Höchstlastkapazität der Trinkwasserversorgungs- bzw. der Abwasserentsorgungseinrichtung erhöht und damit zugleich die in Anspruch genommenen Vorhalteleistungen.

Sachsen-Anhalt

Gemäß § 5 Abs. 3a Satz 2 KAG LSA sind die Gebühren für die Abwasserbeseitigung grundsätzlich linear zu staffeln.⁷⁸⁹ Die Abwassergebühren können degressiv bemessen werden, wenn dies im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Die Grundgebühren für andere als Wohnnutzungen sind jedoch - ab einer maximalen Durchflussmenge der Wasserzähler von mehr als 10 m³/h - degressiv bemessen.

Thüringen

Die lineare Staffelung der Grundgebührensätze verstößt nicht gegen das in § 12 Abs. 4 ThürKAG niedergelegte Äquivalenzprinzip und das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Willkürverbot.⁷⁹⁰ Der Anstieg der Grundgebührensätze steht in einer annähernden Relation zu der von der Nennweite des Anschlusskanals abhängigen höchst möglichen Durchflussmenge des Abwassers und damit zum Anstieg der von der Abwassermenge abhängigen Vorhalteleistung des Antragsgegners. Die Staffelung folgt daher einem arbeitsleistungsbezogenen Gewichtungsfaktor und ist nicht willkürlich:

Wie das OVG Thüringen bereits zur Staffelung der Grundgebührensätze bei einer Wasserversorgungseinrichtung entschieden hat, muss die Höhe der jeweiligen Grundgebühr in eine zumindest annähernde Beziehung zu diesem Nutzungsumfang gesetzt werden, um nicht willkürlich zu sein.⁷⁹¹ In welcher Relation die Gebührenhöhe im Bereich der Wasserversorgung bei Verwendung des Zählermaßstabs zum Anstieg der Arbeitsleistung unterschiedlich großer Wasserzähler und damit zum wahrscheinlichen Umfang der Inanspruchnahme stehen soll, gewichtet der Satzungsgeber unter Beachtung des Äquivalenzprinzips und des Gleichheitssatzes nach dem ihm zustehenden Satzungsermessen. Der Gewichtungsfaktor ist Teil der nach § 2 Abs. 2 ThürKAG in der Gebührensatzung zu bestimmenden Maßstabsregelung und nicht nur ein variabler Berechnungsfaktor in der Gebührenkalkulation. Gibt die Maßstabsregelung nicht ausdrücklich eine andere Ge-

⁷⁸⁷ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 1.12.2005 - Az. OVG 9 A 3.05; OVG für das Land Brandenburg, Urteil vom 22.5.2002 - Az. 2 D 78/00.NE.

⁷⁸⁸ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6.6.2007 - Az. 9 A 77-05.

⁷⁸⁹ VG Halle (Saale), Urteil vom 28.4.2008 - 4 A 221/07 -, zitiert nach juris, Rn. 15.

⁷⁹⁰ OVG Thüringen, Beschluss vom 26.9.2005, DÖV 2006, 523 (524).

⁷⁹¹ Vgl. OVG Thüringen, Urteil vom 12.12.2001 - Az. 4 N 595/94.

wichtung vor, folgt bei Verwendung des reinen Zählermaßstabes aus der arbeitsleistungsbezogenen Staffelung der Grundgebühren regelmäßig ein den unterschiedlichen Nennleistungen der Wasserzähler entsprechender Gewichtungsfaktor. Dies bedeutet, dass die Gebührensätze für unterschiedlich große Wasserzähler im Wesentlichen gleichmäßig entsprechend dem Anstieg der Nennleistungen der verschiedenen großen Wasserzähler steigen (= lineare Staffelung).

Nordrhein-Westfalen

Das VG Aachen hatte in einem Fall der Staffelung von Grundgebührensätzen zu entscheiden und die entsprechende Regelung für wirksam befunden.⁷⁹² Der Anstieg der festgelegten Gebührensätze von monatlich 10,00 € für Wasserzähler mit einem Nenndurchfluss von bis zu 5 m³/h bis hin zu monatlich 250,00 € für Wasserzähler mit einem Nenndurchfluss von bis zu 120 m³/h steht in einem annähernd angemessenen Verhältnis zur arbeitsleistungsbezogenen Maßstabsregelung. Bei der Staffelung der einzelnen Grundgebührensätze muss die Höhe der jeweiligen Grundgebühr in eine zumindest annähernde Beziehung zu diesem Nutzungsumfang gesetzt werden, um nicht willkürlich zu sein. In welcher Relation die Gebührenhöhe zum Anstieg der Arbeitsleistung unterschiedlich großer Wasserzähler und damit zum wahrscheinlichen Umfang der Inanspruchnahme stehen soll, gewichtet der Satzungsgeber unter Beachtung des Äquivalenzprinzips und des Gleichheitssatzes nach dem ihm zustehenden Satzungsermessen.

6.7.4 - Rechtlicher Anschluss- und Benutzungszwang zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge

Mit dem Anschluss- und Benutzungszwang können Gemeinden bestimmte Leistungen monopolisieren und einen Wettbewerb darüber ausschalten. Dies wird in allen Gemeindeordnungen der Länder aus Gründen des Allgemeinwohls vorgesehen.⁷⁹³ Viele Einrichtungen der Gemeinden können nur über einen Zwang zum Anschluss der Einwohner kostendeckend errichtet und betrieben werden. Für den anfallenden Erschließungsaufwand und damit zur Sicherung der Daseinsvorsorge werden Beiträge erhoben.

Ein Anschluss- und Benutzungszwang ist in den Bundesländern für die Abwasserbeseitigung einschließlich der Beseitigung von Niederschlagswasser, der Abfallentsorgung und an die Energieversorgung für Grundstückseigentümer geregelt.⁷⁹⁴ Der Anschluss- und Benutzungszwang wird durch die Gemeinden per Satzung ausgestaltet, soweit ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. In diesen Satzungen können auch Ausnahmen für Gebietsteile der Kommune oder bestimmte Grundstücke oder Personen vorgesehen werden. Ausnahmemöglichkeiten sehen wie oben dargestellt bereits einige Landesgesetze vor.⁷⁹⁵

Es besteht aber kein Anspruch des Bürgers darauf, vom kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang befreit zu werden. Dies gilt auch für die dezentrale Abwasserbeseitigung in dezentralen

⁷⁹² VG Aachen, Urteil vom 02. Februar 2007 - 7 K 1395/06 -, zitiert nach juris, Rn. 32. -

⁷⁹³ Vgl. § 13 NKomVG, § 19 Abs. 2 HGO, Art. 24 BayGO. -

⁷⁹⁴ Vgl. § 13 NKomVG; § 19 Abs. 2 HGO; Art. 24 BayGO und für Abwasser Art. 24 BayWG. -

⁷⁹⁵ Z. B. § 79b Abs. 1 NWG. -

Kläranlagen.⁷⁹⁶ Das BVerwG hat insoweit grundlegend klargestellt, dass das Eigentumsrecht eines Grundstückseigentümers, der auf seinem Grundstück eine private Kläranlage betreibt, von vornherein dahingehend eingeschränkt ist, dass er diese Anlage nur so lange benutzen darf, bis die Kommune von der ihr gesetzlich zustehenden Befugnis Gebrauch macht, die Abwasserbeseitigung im öffentlichen Interesse in ihre Verantwortung zu übernehmen und hierfür den Anschluss- und Benutzungszwang an die kommunale Abwasseranlage anzuordnen. Rechtsdogmatisch betrachtet liegt insbesondere auch kein Eingriff in das Eigentum des Grundstückseigentümers (Art. 14 Abs. 1 GG) vor. Vielmehr bedeutet der Anschluss- und Benutzungszwang für den betroffenen Grundstückseigentümer eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Denn durch den Anschluss- und Benutzungszwang lässt sich mit größtmöglicher Sicherheit eine Beeinträchtigung des Schutzgutes der öffentlichen Abwasserbeseitigung, namentlich der Sauberkeit des Grundwassers im allgemeinen Interesse, insbesondere der Volksgesundheit, ausschließen.⁷⁹⁷

Allerdings kann es für besondere Ausnahmefälle, in denen die Ausübung des Anschluss- und Benutzungszwangs mit Blick auf Art. 14 GG einerseits und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit andererseits zu unbilligen Härten führen würde, geboten sein, eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang vorzusehen⁷⁹⁸, insbesondere weil die satzungsrechtliche Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs bei Fehlen einer Härteklausele unwirksam sein kann.⁷⁹⁹ Ausnahmen können nach § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG zugelassen werden, wenn ein Privathaushalt willens und in der Lage ist, sämtliche auf seinem Grundstück anfallenden häuslichen Bioabfälle ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten. In diesem Falle darf er einem kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang nicht unterworfen werden.⁸⁰⁰ Nach Ausführungen des OVG Münster dürfe nichts anderes gelten, wenn der Privathaushalt lediglich die sog. problematischen Bioabfälle (z.B. Fleisch- und Fischreste, gekochte Speisereste) nicht kompostieren kann bzw. will, was regelmäßig der Fall sein wird. Auch in diesem Fall dürfe den privaten Haushalten für die verbleibenden (kleinen) Mengen von Bioabfällen keine Biotonne aufgezwungen werden. Zwar stünde eine derartige landes- oder kommunalrechtliche Regelung mit der bundesrechtlichen Regelung des § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG nicht in unmittelbarem Konflikt, da hinsichtlich des Restbioabfalls eine Pflicht zur Überlassung besteht.⁸⁰¹ Allerdings werde mit derartigen Regelungen eine Lenkungswirkung (Benutzung der vorhandenen Biotonne auch für kompostierbare Bioabfälle) bezweckt, die mit den Zielvorgaben des KrWG, Motivationsanreize und Freiräume für Eigeninitiative durch Eingrenzung der Überlassungspflichten zu schaffen, nicht vereinbar sei.⁸⁰²

⁷⁹⁶ BVerwG, Beschluss vom 19. 12. 1997, 8 B 234/97, NVwZ 1998, 1080 f.; BVerwG, Beschluss vom 26. 5. 1998, 8 B 82/98, ZfW 1999, 94 f.; OVG Frankfurt/Oder, Urteil vom 31. 7. 2003, 2 A 316/02, ZfW 2004, 232 ff.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 19. 5. 1999, 9 L 665/99, NdsVBl. 1999, 249 f.; OVG Weimar, Beschluss vom 14. 7. 2003, 4 EO 810/02, LKV 2004, 333, 334 f.; VG Dessau, Urteil vom 7. 9. 2005, 1 A 306/05, ZfW 2007, 58; Czychowski/Reinhardt, § 55, Rn. 10; Queitsch, in: Wellmann/Queitsch/Fröhlich, § 55, Rn. 5 ff.; Kühne, LKV 2004, 49, 51; Düwel, LKV 2007, 109; kritisch: Koch, BayVBl. 2002, 9.

⁷⁹⁷ BVerwG, Beschluss vom 19. 12. 1997, 8 B 234/97, NVwZ 1998, 1080 f.; siehe auch OVG Münster, Beschluss vom 2. 11. 2010, 15 A 1904/10; sowie Queitsch, in: Wellmann/Queitsch/Fröhlich, § 55, Rdnr. 5 ff.

⁷⁹⁸ BVerwG, Beschluss vom 19. 12. 1997, 8 B 234/97, NVwZ 1998, 1080 f.; sowie Queitsch, in: Wellmann/Queitsch/Fröhlich, § 55, Rn. 6.

⁷⁹⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 6. 6. 2002, 9 LB 144/02, NdsVBl. 2002, 329 f.; Czychowski/Reinhardt, § 55, Rdnr. 10.

⁸⁰⁰ BVerwG NVwZ 2002, 199, 201; OVG Münster NVwZ 1999, 91.

⁸⁰¹ Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher OK-KrWG, § 17 Rn. 16.

⁸⁰² OVG Münster NVwZ 1999, 91, 92; offen gelassen von BVerwG NVwZ 2002, 199, 202.

Der Anschluss- und Benutzungszwang der Gemeindeordnungen korrespondiert insbesondere bei der Abwasserbeseitigung und der Energieversorgung mit dem der Gemeinden obliegenden Erschließungspflicht des § 123 Abs. 2 BauGB. Aber auch im Falle der materiellen Privatisierung besteht weiterhin die Möglichkeit eines kommunalen Anschluss- und Benutzungszwanges, da eine Privatisierung der Leistung nicht zwangsläufig einen Wettbewerb um die Kunden bedeutet, sondern nur Wettbewerb um die Einspeisung und Bereitstellungsmodalitäten.⁸⁰³ Sollte die Gemeinde die Erschließung aber im Rahmen von § 124 BauGB auf den privaten Grundstückseigentümer selber übertragen, würde dieser die Kosten tragen und ein Anschluss- und Benutzungszwang entfallen.

6.7.5 Ergebnis

Bei der Bemessung der Gebühren und Beiträge zur Finanzierung der angebotenen Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge sind Ansätze denkbar, denen auch beim Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels eine wichtige Rolle zukommen kann. Unter Demografie-Gesichtspunkten muss die öffentliche Hand bei der Gebühren- und Beitragsbemessung zum einen flexibel auf unterschiedliche Nutzergruppen und zum anderen auf immer weniger Nutzer reagieren können. Als Maßnahmen kommen die Einrichtung von Gebührenzonen, die Staffelung von Gebühren und Beiträgen nach Nutzungsintensität/ oder Einkommen sowie die Anpassung des Gebührenmaßstabs bei den Abfallentsorgungsgebühren in Betracht. Diese Maßnahmen beinhalten für sich allein betrachtet keinen Ansatz zur direkten Steuerung eines Siedlungsrückzugs, sondern sie wirken vielmehr in Reaktion auf die Rückzugsentwicklungen und dienen vorrangig der Einnahmenstabilisierung. Das steuernde Element kommt im Wege der Abfallwirtschaftsplanung zum Tragen (siehe dazu die weiteren Ausführungen am Ende des Kapitels).

Die Einrichtung von Gebührenzonen wäre nach verschiedenen Kriterien zu bewerkstelligen, bisherige Arbeiten schlagen unter anderem eine Differenzierung nach Siedlungsdichte und/oder Entfernung von Versorgungsanlagen vor. Grundsätzliche rechtliche Bedenken gegen eine Machbarkeit des Zonenmodells bestehen nicht, gleichwohl sind die grundlegenden Prinzipien des Kostendeckungs- und des Äquivalenzgrundsatzes zu berücksichtigen, die selbst keinen Verfassungsrang haben, jedoch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Wirkung entfalten. Bei der Konzeption eines solchen Modells ist der Gleichheitsgrundsatz zu beachten, der eine angemessene Differenzierung bei der Bemessung der unterschiedlichen Gebühren erfordert. In der Praxis haben sich entsprechende Gebührenzonen bisher zumindest nicht in der Breite durchsetzen können. Dies hängt vermutlich zum einen mit einem erhöhten Aufwand bei der Erhebung der Kosten zusammen und zum anderen an Unsicherheiten in der Anwendung, beispielsweise ob die Prinzipien des Kostendeckungs- und des Äquivalenzgrundsatzes jeweils eingehalten werden. Es ist deshalb zu empfehlen, die Möglichkeit von Gebührenzonen in entsprechende Mustersatzungen aufzunehmen und Handreichungen zu entwickeln, welche die Voraussetzungen und Grenzen entsprechend dem jeweiligen Kommunalabgabengesetz darlegen.

Auch die Staffelung von Gebühren und Beiträgen begegnet grundsätzlich keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, jedenfalls soweit es sich um eine lineare oder degressive Staffelung handelt. Diese ist von der Rechtsprechung weitgehend anerkannt, während die progressive Staffelung im Grundsatz Bedenken begegnet. Gleichwohl sind beide Ausgestaltungen in den Kommunalabgabengesetzen einiger Länder geregelt. Anders verhält es sich jedoch im Abfallrecht, bei dem eine degressive Staffelung teilweise ausdrücklich gesetzlich ausgeschlossen ist oder wegen den

⁸⁰³ Salzwedel, Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung - Rechtsfragen, NordÖR 2001, 185.

gesetzlich geforderten Anreizen zur Vermeidung und Verwertung von Abfall als unzulässig verworfen wurde.

Bei der Anpassung des Gebührenmaßstabs ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die immer weiter zunehmende Zahl der Einzelhaushalte in den Blick zu nehmen. In Reaktion auf diese Entwicklung ist ein kombinierter Ansatz von (behälterbezogener) Grundgebühr und (linearer) Leistungsgebühr denkbar. Dieses Modell ist bereits in verschiedenen Landkreisen eingeführt worden. Die Grundgebühr orientiert sich dabei an der Größe und Anzahl der auf den Grundstücken vorhandenen Restabfallbehälter. Die Leistungsgebühr orientiert sich an der Kombination aus Behältergröße und dem Leerungsintervall. Die aufgrund der beiden Gebührenelemente hervorgerufene unterschiedliche Veranlagung der Gebührenschuldner begegnet mit Blick auf das Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, da der differenzierende Veranlagung eine sachliche Rechtfertigung (insbesondere Umwelt- und Ressourcenschutz), zu Grunde liegt.

In Bezug auf die Abfallentsorgung und deren Gebührenbemessung bei möglichem Bevölkerungsrückgang kommt der oben bereits erwähnten Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 KrWG eine Steuerungsfunktion zu. Da die Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 Abs. 2 KrWG auch die zukünftige (Bevölkerungs-)Entwicklung zu berücksichtigen hat, wird dieses Instrument auch interessant für die von Siedlungsrückzügen geprägten Gebiete. Der Abfallwirtschaftsplan NRW enthält bezogen auf die einzelnen Regierungsbezirke bereits eine Einschätzung zur Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2019/2020. Dies ermöglicht zum einen eine Prognose der Gebührenentwicklung und zum anderen die Feststellung möglichen Handlungsbedarfs bei der Gebührenkalkulation.

Eine der wichtigsten und effektivsten Steuerungsmöglichkeiten ergibt sich aus der Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung gem. § 30 Abs. 4 KrWG. Damit steht dem Planungsträger ein Steuerungselement zur Verfügung, mit dem per Zuweisung nach § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG ein Anschluss- und Benutzungszwang für bestimmte Beseitigungsanlagen des Plangebiets hergestellt werden kann. Damit bestehen unter anderem Möglichkeiten, den Bedarf an neuen Anlagen zu dirigieren und eine Auslastung der vorhandenen Anlagen zu gewährleisten.

6.8 Umweltrechtliche Aspekte im Kontext des demografischen Wandels

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden bereits umweltrechtliche Aspekte untersucht (vgl. Kapitel 5.6). Die Untersuchung hat gezeigt, dass die umweltrechtlichen Vorschriften generell in ihrem Regelungsgehalt keinen expliziten Bezug zur Beeinflussung und Steuerung von Siedlungsrückzügen aufweisen. Anknüpfungspunkte finden sich - neben den Regelungen zum Hochwasserschutz (WHG, Landeswassergesetze) und der Abfallwirtschaftsplanung (KrWG) - aber punktuell in den Vorschriften zum Rückbau und der wesentlichen Änderung von Anlagen nach BImSchG, den naturschutzrechtlichen Vorschriften zur Schutzgebietsausweisung als Maßnahme zur Folgenbewältigung und der Regelung zur Entsiegelung im Bodenschutzrecht (ebenfalls als Maßnahme zur Bewältigung der Folgen von Siedlungsrückzügen). Letztgenannte Regelungsbereiche werden im folgenden Kapitel nochmals aufgegriffen und vertieft im Hinblick auf Siedlungsrückzüge, verursacht durch den demografischen Wandel, untersucht. Dies betrifft zunächst flankierende, zur Nachsorge von schleichenden Entleerungsprozessen in Betracht kommende naturschutzrechtliche Regelungen zur Schutzgebietsausweisung, Enteignung und zur Ausübung von Vorkaufsrechten (Kapitel 6.8.1). Daneben wird das im BBodSchG angelegte Instrumentarium zur Entsiegelung des Bodens betrachtet (Kapitel 6.8.2). Ebenso erfolgt eine ergänzende Untersuchung zu einer möglichen Rückbauanordnung von Industrieanlagen nach den BImSchG-Vorschriften (Kapitel 6.8.3). Auf die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme wird hier, soweit erforderlich, explizit Bezug genommen.

Am Schluss des Kapitels erfolgt - ohne die Vorarbeiten einer Bestandsaufnahme - die Untersuchung einer möglichen Anwendung des Umweltschadengesetzes zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Kapitel 6.8.4).

6.8.1 Naturschutzrecht

Von Siedlungsrückzügen betroffene Gebiete sowohl im ländlichen als auch im städtischen Bereich sind von besonderem ökologischen Interesse insoweit, dass sie einer natürlichen Entwicklung offen stehen und damit Raum für veränderte, aber unter Umständen benötigte Naturraum- und Landschaftsfunktionen geschaffen würde.⁸⁰⁴ Das Naturschutzrecht stellt dafür grundsätzlich Instrumente bereit, deren Anwendung unter den Rahmenbedingungen von Siedlungsrückzügen im folgenden Abschnitt untersucht wird. Ausgangspunkt der Untersuchung ist dabei die Erkenntnis aus der vorangegangenen Bestandsaufnahme, dass das Naturschutzrecht weniger Regelungsbezüge für eine vorsorgende Steuerung von Siedlungsrückzügen, sondern vielmehr nachsorgende Perspektiven für die Entwicklung bereits verlassener oder in Auflösung begriffener Siedlungsgebiete bietet.

6.8.1.1 Schutzgebietsausweisung

Wesentlicher Regelungsgegenstand des BNatSchG und auch der Landesnaturschutzgesetze ist der Schutz von Teilen von Natur und Landschaft. Diese können zu Schutzgebieten erklärt und als Naturschutzgebiet nach § 23 BNatSchG, Nationalpark nach § 24 BNatSchG, Biosphärenreservat nach § 25 BNatSchG, Landschaftsschutzgebiet nach § 26 BNatSchG, Naturpark nach § 27 BNatSchG oder geschützter Landschaftsbestandteil nach § 29 BNatSchG geschützt werden. Ausgestaltung erfahren diese Schutzkategorien durch das jeweilige Landesnaturschutzgesetz. Anwendung finden hauptsächlich die Kategorien des Naturschutz- und des Landschaftsschutzgebietes, so dass diese im Mittelpunkt der nach den §§ 22 ff. BNatSchG möglichen Unterschutzstellung stehen. Diese beiden Schutzkategorien und andere flächenhafte Schutzmöglichkeiten des BNatSchG sollen beispielhaft dargestellt werden. Zu schützende Einzelelemente, wie Naturdenkmäler nach § 28 BNatSchG, bleiben hier außer Betracht.

Nach § 23 BNatSchG sind Naturschutzgebiete rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen erforderlich ist. Gründe für eine Unterschutzstellung sind etwa, wenn dies:

- zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,
- aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder
- wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit erforderlich ist.

Sieht man von Nationalparks und den neu in das Gesetz aufgenommenen Nationalen Naturmonumenten (§ 24 BNatSchG) ab, sieht diese Flächenschutzkategorie aufgrund des absoluten Veränderungsverbots den intensivsten Schutz von Natur und Landschaft vor. Naturschutzgebiete werden aufgrund einer Rechtsvorordnung oder Satzung eingerichtet und erfordern damit einen Festsetzungsakt. Den Gegenstand eines Naturschutzgebietes bilden Natur und Landschaft eines bestimmten Gebietes, das aus mehreren Grundstücken bestehen kann.⁸⁰⁵ Die Grundstücke müssen nicht zwangsläufig eine Fläche unberührter Natur darstellen. Voraussetzung ist jedoch, dass sich

⁸⁰⁴ Siehe das oben unter Kap. 5.6.5 aufgeführte Beispiel in Berlin-Lichtenberg.

⁸⁰⁵ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht-BNatSchG § 23 Rn. 5.

das Gebiet zur Entwicklung oder Wiederherstellung schutzwürdiger Bestände eignen.⁸⁰⁶ Ob dies aber auf ein vormaliges Wohn- oder Gewerbegebiet zutrifft, ist zumindest fraglich, kann aber nur im Einzelfall entschieden werden.

Nach § 24 Abs. 1 BNatSchG ist ein Nationalpark als rechtsverbindlich festgesetztes einheitlich zu schützendes Gebiet definiert, das drei Voraussetzungen kumulativ erfüllen muss.⁸⁰⁷ Erstens, muss es großräumig, weitgehend unzerschnitten und von besonderer Eigenart sein, zweitens, in einem überwiegenden Teil seines Gebietes die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets erfüllen und drittens sich in einem überwiegenden Teil seines Gebietes in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden oder geeignet sein, sich in einen Zustand zu entwickeln oder in einen Zustand entwickelt zu werden, der einen möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleisten. Insbesondere der überwiegend durch den Menschen unbeeinflusste Zustand im Gebiet wird nur in Ausnahmefällen um bisherige Dorflagen herum gegeben sein, sodass das Rückzugsgebiet zum Nationalpark hinzu gezogen werden kann. Aber dies ist nicht ausgeschlossen, da die Vorschrift ausdrücklich klarstellt, dass die Kategorie des Nationalparks auch dann zum Einsatz gelangen kann, wenn von Menschenhand beeinflusste Großräume mit dem Ziel gesichert werden sollen, die anthropogene Prägung in absehbarer Zeit zurückzudrängen.⁸⁰⁸

Nach § 26 BNatSchG kann ein flächenhafter Ausschnitt der Landschaft als Landschaftsschutzgebiet unter Schutz gestellt werden. Die in § 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG umschriebenen Schutzzwecke: 1. Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, 2. wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder 3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung, werden sich aber zumeist nur erreichen lassen, wenn sich die Ausweisung nicht auf kleinräumige Areale, sondern auf Landschaftsräume oder großflächige Landschaftselemente mit einheitlichem Gesamtcharakter bezieht. Landschaftsschutzgebiete könnten sich besonders eignen, um auch Siedlungsrückzugsgebiete einzubeziehen, da in ein Landschaftsschutzgebiet auch Randzonen einbezogen werden können, die nur im Wesentlichen die Schutzwürdigkeitskriterien des übrigen Bereichs aufweisen.⁸⁰⁹ Diese können in ein Landschaftsschutzgebiet integriert werden, um diesem ein gewisses Vorfeld zu verschaffen und es auf diesem Wege gegenüber der schutzgebietsfreien Umgebung abzuschirmen.⁸¹⁰ Die durch § 22 Abs. 1 S. 3 BNatSchG ausdrücklich eröffnete Möglichkeit einer Einbeziehung der für den Schutz notwendigen Umgebung darf aber nicht dazu genutzt werden, auch solche Flächen unter Landschaftsschutz zu stellen, die nicht einmal mehr als Pufferzonen Bedeutung für die Sicherung der eigentlich schutzwürdigen Flächen besitzen.⁸¹¹

⁸⁰⁶ Vgl. OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2002, 423 (424). -

⁸⁰⁷ Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 24 Rn. 11 ff. -

⁸⁰⁸ Zur Idee des „Entwicklungsnationalparks“ Stock, ZUR 2000, 200 ff. -

⁸⁰⁹ Vgl. hierzu OVG SH, NVwZ-RR 2005, 703 (704); OVG Greifswald, RdL 1995, 215 (218). -

⁸¹⁰ Vgl. nur BVerwG, NVwZ-RR 1997, 92; OVG Hamburg, NordÖR 1998, 443; OVG Lüneburg, BeckRS 2007, 20931; OVG - Greifswald, BeckRS 2009, 32507.

⁸¹¹ Zur a.F. Gassner/Bedomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG-Kommentar, § 26 Rn. 11.

Für die Ausweisung eines Naturparks ist Voraussetzung, dass er eine gewisse Größe hat, die Praxis orientiert sich an etwa 10.000 ha.⁸¹² Diese Größe dürfte in der Umgebung von Siedlungsgebieten nur ausnahmsweise gegeben sein. Darüber hinaus sieht § 27 Abs. 1 BNatSchG sechs Voraussetzungen vor, die kumulativ vorliegen müssen. Hierdurch setzen die Grundlagen für eine Schutzgebietsausweisung bereits an wertvolle Landschaftsbestandteilen und schützenswerte Gebieten an. Eine erstmalige Entwicklung zu solch einem wertvollen Bestandteil oder Gebiet ist nur in engen Grenzen vorgesehen. Damit ist die Ausrichtung der Schutzgebietskategorie Naturpark aber auch des Naturschutzgesetzes insgesamt nachsorgend und nicht vorsorgend.

Die Schutzgebietsausweisungen an sich können somit nur in seltenen Einzelfällen einen steuernden Beitrag zu einem Siedlungsrückzug leisten. Ihre Wirkung könnte sie in solchen Fällen jedoch insbesondere in Verbindung mit den Regelungen zur Enteignung und zum Vorkaufsrecht haben (siehe hierzu die Ausführungen in den folgenden beiden Abschnitten).

Von Bedeutung beim Vollzug der Schutzgebietsausweisungen sind auch die jeweiligen Zuständigkeiten, die verschiedene Akteure betreffen. So erfolgt die Ausweisung von Nationalparks durch die Bundesländer im Benehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (vgl. § 22 Abs. 5 BNatSchG). Die Ausweisung von Naturschutzgebieten erfolgt in der Regel durch die Höheren Naturschutzbehörden bei den Regierungspräsidien, in einigen Fällen auch durch die Obersten und Unteren Naturschutzbehörden der Länder durch Rechtsverordnung oder Erlass.

6.8.1.2 Enteignungsvorschriften

Insbesondere zur Flankierung der Umsiedlung der übrigen Bewohner eines Rückzugsgebietes könnten Enteignungsvorschriften des BNatSchG und der Naturschutzgesetze der Länder genutzt werden.

§ 68 Abs. 3 BNatSchG nennt ausdrücklich die Möglichkeit von Enteignungen zugunsten der Allgemeinheit aus Gründen des Naturschutzes. Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung Kriterien aufgestellt, an denen sich Enteignungen generell zu orientieren haben. Eine Enteignung, also ein Entzug von Eigentumsrechten im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG, stellt einen wesentlichen Eingriff in verfassungsrechtlich garantierte Rechte dar und darf nur durch oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes erfolgen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG muss ein besonders schwerwiegendes öffentliches Interesse bestehen, dass den Entzug von Rechten nötig macht.⁸¹³ Darüber hinaus muss die Enteignung im konkreten Fall verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen sein.⁸¹⁴ Die eine Enteignung rechtfertigenden Gemeinwohlbelange als Enteignungszweck sind durch den Gesetzgeber selber festzulegen⁸¹⁵ und mit einer Entschädigungsregelung zu verknüpfen.⁸¹⁶ Die Regelung des § 68 Abs. 3 BNatSchG stellt jedoch selbst keine Enteignungszwecke fest, da die Norm nur auf „Beschränkungen des Eigentums, die sich auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder Naturschutzrecht der Länder ergeben“ verweist und in diesen Fällen zu einer angemessenen Entschädigung verpflichtet. Damit genügt § 68 Abs. 3 BNatSchG nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 14 Abs. 3 GG und Enteignungen richten sich nach der

⁸¹² Zur a.F. Louis/Engelke, § 16 Rn. 4; Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG-Kommentar, § 27 Rn. 11; a. A. Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG-Kommentar, § 27 Rn. 5.

⁸¹³ BVerfGE 74, 264 - Boxberg.

⁸¹⁴ Vgl. Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Bd. IV/1, § 113, S. 2279 f.

⁸¹⁵ BVerfGE 56, 249 (261 f.) - „Gondelbahn“.

⁸¹⁶ Ausführlich BVerfGE 46, 268 (286 f.) - „Bayerisches Bodenreformgesetz“.

einschlägigen Normen des jeweiligen Landesnaturschutzgesetzes und vollzieht sich nach dem jeweiligen Landes-(enteignungs-)gesetzen.⁸¹⁷

Die überwiegende Zahl der Bundesländer hat gesetzliche Bestimmungen, die eine Enteignung von Grundstücken vorsehen, erlassen. Allein das Saarland regelt keine Enteignungsgrundlage. Aber auch bei den landesrechtlichen Enteignungsregelungen der Naturschutzgesetze bestehen Zweifel an ihrer Verfassungskonformität. So stellt etwa das baden-württembergische Naturschutzgesetz in § 57 Abs. 2 S. 1 NatSchG BW⁸¹⁸ nur eine Entschädigungsbestimmung (salvatorische Klausel) dar.⁸¹⁹ Die Regelung besagt, dass Maßnahmen, die zu einer Enteignung führen, einer Entschädigung bedürfen. Dies genügt aber der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Verbindung zwischen Enteignungsvoraussetzungen und Entschädigungsregelung nicht.⁸²⁰ Der Gesetzgeber muss sowohl die Voraussetzungen der Enteignung festlegen als auch Inhalt und Umfang der Entschädigung bestimmen. Gerade die Voraussetzungen für eine Enteignung fehlen hier aber genauso, wie im Bundesrecht.

Das hessische Naturschutzgesetz regelt in § 21 HAGBNatSchG⁸²¹, dass Grundstücke enteignet werden können, sofern es zum Wohle der Allgemeinheit aus Gründen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege erforderlich ist. Die Voraussetzungen des Satzes 1 sollen nur dann vorliegen, wenn auf andere Weise die Ziele des BNatSchG und des HAGBNatSchG nicht erreicht werden können. Diese Norm beschreibt aber nur allgemeine Belange, die sich aus den Zielen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege ergeben können, stellen aber keine konkreten und abschließend durch den Landesgesetzgeber festgelegten besonderen Gemeinwohlinteressen als Enteignungsvoraussetzung dar. Die allgemeine Bezugnahme einer Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit verweist allenfalls auf die Regelung in Art. 14 Abs. 3 GG, konkretisiert aber den Enteignungszweck nicht hinreichend.⁸²² Auch in § 21 S. 3 HAGBNatSchG werden mit dem Verweis auf das hessische Enteignungsgesetz⁸²³ nur Verfahrensvorgaben festgelegt. Somit genügt die hessische Regelung nicht den oben beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Das Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen sieht in § 7 Abs. 1 LG NW⁸²⁴ vor, dass „für Maßnahmen, Gebote oder Verbote dieses Gesetzes oder auf Grund dieses Gesetzes, insbesondere nach den §§ 19 bis 23 [Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete etc.], § 34 Abs. 1 bis 4 [Wirkung der Schutzausweisung] und § 42a Abs. 1 bis 3 [Schutzmaßnahmen] oder für Festsetzungen nach den §§ 25 [Forstliche Festsetzungen in Naturschutzgebieten etc.] und 26 [Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen] [...] die Entziehung oder Belastung von Grundeigentum oder Rechten am Grundeigentum oder sonstigen Vermögenswerten Rechten im Wege der Enteignung zulässig“ ist. Diese Formulierung ist zwar detaillierter als die Normen Hessens und Baden-Württembergs, geht aber nicht über eine Aufzählung allgemeiner Anforderungen an den Schutz von Natur und Landschaft hinaus. Auch hiermit trifft der Gesetzgeber keine Aussage unter welchen Voraussetzungen die

⁸¹⁷ BR-Drs. 278/09 zu § 68, S. 242.

⁸¹⁸ Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz - NatSchG) vom 13. Dezember 2005, (GBl. S. 745, ber. 2006 S. 319), in Kraft getreten am 01.01.2006 zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.12.2013 (GBl. S. 449) m.W.v. 01.01.2014.

⁸¹⁹ Jeromin, NuR 2010, 301 (303).

⁸²⁰ BVerfGE 100, 226 (247) - „Denkmalschutz“; Papier, DVBl 2000, 1398 (1405) mwN.

⁸²¹ Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG) vom 20. Dezember 2010, GVBl. I 2010, 629, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 458).

⁸²² Jarass, in: Jarass, Grundgesetz, Kommentar, Art. 14 Rn. 78 ff.

⁸²³ Vom 4.4.1973 (GVBl. I S. 107), geändert durch Gesetz vom 6.9.2007 (GVBl. I S. 548).

⁸²⁴ Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (LG NW) vom 21.7.2000, zuletzt geändert (neu gefasst) durch Gesetz vom 16.3.2010 (GV. NRW. S. 185).

Behörden eine Enteignung vornehmen dürfen. Sowohl die Regelung des Naturschutzgesetzes aus Hessen als auch aus Nordrhein-Westfalen überlassen die Bestimmung der die Enteignung rechtfertigenden Gemeinwohlbelange der Exekutive. Die Voraussetzungen unter denen eine Enteignung erfolgen kann, sind aber zwingend durch den Gesetzgeber zu bestimmen.⁸²⁵ Somit stellen beide Normen keine taugliche Enteignungsgrundlage dar und eine rechtmäßige Enteignung ist in Ländern mit entsprechend weiten Formulierungen nicht möglich.⁸²⁶

Die Regelung im niedersächsischen Naturschutzgesetz in § 42 Abs. 3 NAGBNatSchG⁸²⁷ sieht vor, dass „eine Enteignung zulässig ist, wenn sie erforderlich ist, 1. um Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege durchzuführen oder 2. um besonders geeignete Grundstücke, insbesondere die Ufer von Seen und Flüssen, für die Erholung der Allgemeinheit in Natur und Landschaft nutzbar zu machen.“ Insbesondere die Definition der Gemeinwohlbelange als Erholungszweck in Nr. 2 konkretisieren besondere Gemeinwohlbelange hinreichend genau und genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der Verweis in Nr. 1 auf Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege geht demgegenüber nicht über die allgemeinen Ziele des Gesetzes hinaus und würde die konkrete Bestimmung der Gemeinwohlbelange wieder der Behörde überlassen. Somit können Enteignungen nur auf § 42 Abs. 3 Nr. 2 NAGBNatSchG gestützt werden.⁸²⁸ Zum selben Ergebnis führt die Prüfung des bayerischen Naturschutzgesetzes. Nach Art. 40 Nr. 1 BayNatSchG⁸²⁹ kann zur Schaffung oder Änderung freier Zugänge zu Bergen, Gewässern und sonstigen landschaftlichen Schönheiten, u.a. von Wanderwegen, Erholungsparken, Skiabfahrten, Radwegen, Skiwanderwegen, zur Bereitstellung von Gewässer- und Hinterliegergrundstücken für öffentliche Badeanlagen oder Uferwege, zur Anlage von Schutzhütten, Naturlehrpfaden, etc. enteignet werden“. Damit sind die Gemeinwohlbelange durch den Gesetzgeber hinreichend konkret ausgestaltet. Die zweite Alternative in Art. 40 Nr. 2 BayNatSchG verweist mit der Formulierung „wenn Gründe des Naturschutzes und der Landschaftspflege es zwingend erfordern“ aber wieder ausschließlich auf die allgemeinen Zwecke des Gesetzes und bildet keine taugliche Enteignungsgrundlage. Somit sehen auch einzelne Enteignungstatbestände der Landesnormen nicht hinreichend konkrete Gemeinwohlbelange vor und eine Enteignung kann auf sie nicht gestützt werden.

Taugliche Enteignungsgrundlage sind aber Tatbestände, die Enteignungen von Grundstücken vorsehen, welche sich in ausgewiesenen Schutzgebieten, wie Nationalparks oder Naturschutzgebieten, befinden. In diesen Fällen hat der Bundesgesetzgeber im BNatSchG ggf. unter weiterer Ausgestaltung durch die Landesgesetzgeber konkrete Vorgaben gemacht, nach denen Schutzgebiete festgelegt werden können und überlässt die Konkretisierung von Gemeinwohlbelangen nicht der Verwaltung. Entsprechende Enteignungstatbestände enthält etwa das brandenburgische Naturschutzgesetz in § 27 Abs. 1 Nr. 1 BbgNatSchGAG⁸³⁰.⁸³¹ Danach können Grundstücke enteignet werden, die in Nationalparks oder Naturschutzgebieten liegen. Ob die Voraussetzungen für die

⁸²⁵ BVerfGE 56, 249 (261 f.) - „Gondelbahn“.

⁸²⁶ Jeromin, NuR 2010, 301 (303).

⁸²⁷ Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) vom 19.2.2010 (Nds. GVBl. 2010 S. 104).

⁸²⁸ Vgl. Ausführungen oben und im Ergebnis auch Jeromin, NuR 2010, 301 (303).

⁸²⁹ Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (BayNatSchG) vom 23.2.2011 (GVBl 2011, S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz v. 8.4.2013, (GVBl. 2013 S. 174).

⁸³⁰ Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (BbgNatSchGAG) vom 25.6.1992 (GVBl.I/92 S. 208) zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.1997 (GVBl.I/97 S.124, 140).

⁸³¹ Jeromin, NuR 2010, 301 (303).

Ausweisung solcher Schutzgebiete nach den §§ 22 ff. BNatSchG vorliegen, kann nur im konkreten Einzelfall beantwortet werden.

In Anbetracht einer möglichen Enteignung von Grundstücken in ausgewiesenen Schutzgebieten, soll auch untersucht werden, ob aufgrund eines Landschaftsplanes Enteignungen vorgenommen werden können. Ein Landschaftsplan ist nach § 9 BNatSchG ein Instrument der Landschaftsplanung auf der Ebene der Gemeinden. Die Landschaftspläne werden nach den Landesgesetzen von den Trägern der Bauleitplanung im Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde aufgestellt.⁸³² Die Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 1 BauGB den Gemeinden zugewiesen. Aufgabe der Bauleitplanung ist es nach § 1 Abs. 1 BauGB, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten. Seine Aufgabe ist es die konkreten räumlichen und inhaltlichen Erfordernisse darzustellen und daraus einen Handlungsrahmen für die beabsichtigte Siedlungsentwicklung, die unbebaute Feldflur sowie die Wald- und Naturschutzflächen zu geben. Bis zu den durch die Änderung des BNatSchG nötig gewordenen Anpassungen sahen einige Naturschutzgesetze der Länder auch Enteignungen zur Verwirklichung von Landschaftsplänen vor, so etwa § 38 Abs. 1 Nr. 4 HbgNatSchG a.F.⁸³³ oder § 49 Abs. 1 S. 2 LNatG M-V a.F.⁸³⁴ Diese Regelungen wurden aber als verfassungswidrig angesehen, da sie keine ausreichende Konkretisierung des Enteignungszwecks vornahmen, sondern dies dem Landschaftsplan überließen. Anders als bei Enteignungsmöglichkeiten nach § 85 Abs. 1 BauGB aufgrund eines Bebauungsplanes sind die Festsetzungsmöglichkeiten eines Landschaftsplanes nach § 9 BNatSchG gerade nicht wie in § 9 BauGB abschließend geregelt und diese der Behörde überlassen. Des Weiteren wurde den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung nur aufgrund ihrer Planungshoheit und damit im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 GG ein Konkretisierungsspielraum eingeräumt.⁸³⁵ Anders als Bebauungsplänen oder anderen Fachplänen kommt den Landschaftsplänen daher auch keine enteignungsrechtliche Vorwirkung zu.⁸³⁶

Enteignungen aufgrund naturschutzrechtlicher Enteignungstatbestände der Länder können für den Siedlungsrückzug in solchen Gebieten nutzbar gemacht werden, die als Schutzgebiet nach §§ 22 ff. BNatSchG ausgewiesen werden können. Soweit eine Schutzgebietsausweisung möglich ist, wird eine Enteignung von bisherigen Siedlungsgrundstücken möglich und damit die Zuführung zu einer Nutzung für den Natur- und Landschaftsschutz. Insoweit genügen die Normen den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Viele Enteignungsvorschriften bedürfen aber einer gesetzgeberischen Nachbesserung, da nicht alle Landesgesetze verfassungskonforme Enteignungstatbestände vorsehen.

6.8.1.3 Vorkaufsrechte

Die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 66 BNatSchG muss aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig sein. § 66 Abs. 2 BNatSchG verlangt darüber hinaus nicht, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts nur dann erfolgen darf, wenn die naturschutzfachlichen Ziele optimal und umfassend verwirklicht werden können. Die Ausübung ist vielmehr schon dann aus

⁸³² So etwa § 18 LNatSchG BaWü.

⁸³³ Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (HmbNatSchG) in der Fassung vom 7.8.2001 (HmbGVBl. S. 281) zuletzt geänd. durch Gesetz v. 20. 4. 2005 (HmbGVBl. Nr. 13 S. 146).

⁸³⁴ Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern (LNatG M-V) vom 22.10.2002 (GVOBl. M-V 2003 S. 1) zuletzt geänd. durch Gesetz v. 24.6.2004 (GVOBl. M-V S. 302).

⁸³⁵ Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher OK-BauGB, § 2 Rn. 6.

⁸³⁶ Vgl. Jeromin, NuR 2010, 301 (303 f.).

Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich, wenn die Ziele des Naturschutzes durch die öffentliche Hand besser oder zuverlässiger als durch Privatpersonen verwirklicht werden können.⁸³⁷

Für die Ausübung kommt es darauf an, dass das Grundstück in einem Gebiet liegt, das durch die Länder zu einem Schutzgebiet nach den §§ 22 bis 24 BNatSchG erklärt worden ist oder als Naturdenkmal nach § 28 Abs. 1 BNatSchG festgesetzt wurde. Die Art der Unterschutzstellung ist dem jeweiligen Land überlassen. Der Anwendungsbereich bestimmt sich daher für § 66 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BNatSchG anders als für § 66 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG aus formellen Kriterien der Unterschutzstellung. § 66 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG knüpft die Ausübung eines Vorkaufsrechts an die Einordnung als „oberirdisches Gewässer“, ohne diesen Begriff jedoch zu definieren. Die Literatur geht davon aus, dass der Begriff entsprechend der Definition in § 2 WHG⁸³⁸ weit auszulegen sei, aber nur solche Gewässer erfassen könne, die dem Zweck des Naturschutzgesetzes entsprechend Lebensraum und Lebensstätte für Tiere und Pflanzen sein können und eine großräumige Vernetzungsfunktion erfüllen. Nicht umfasst wären demnach kleinere und intensiv genutzte Gewässer. Dies ist jedoch eine Frage des Einzelfalls und im Detail umstritten.⁸³⁹

Einige Landesgesetze haben zu § 66 BNatSchG abweichende Regelungen erlassen, bzw. die Anwendung des Vorkaufsrechtes sogar insgesamt ausgeschlossen. Sowohl Abweichungen als auch die Erklärung der Unanwendbarkeit sind zulässig. Ob sich die Landesgesetzgeber gerade bei der Regelung einer Unanwendbarkeit des Vorkaufsrechtes auf die Abweichungsmöglichkeit nach § 66 Abs. 5 BNatSchG oder auf die verfassungsrechtliche Abweichungsmöglichkeit in Art. 72 Abs. 3 GG stützen kann, kann damit dahin stehen.⁸⁴⁰ So wurde in Sachsen und Schleswig-Holstein die Anwendung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts aufgegeben.⁸⁴¹ Gemäß § 38 SächsNatSchG⁸⁴² und § 50 LNatSchG SH⁸⁴³ findet § 66 BNatSchG keine Anwendung.

Die meisten Bundesländer haben allerdings bereits vor der Novelle des BNatSchG 2010 ein entsprechendes Vorkaufsrecht vorgesehen und sehen dies auch in den aktuellen Fassungen ihrer Naturschutzgesetze vor, so etwa § 26 BbgNatSchAG, § 31 NatSchG LSA⁸⁴⁴ und § 36a LG NW. Nur Hessen und Rheinland-Pfalz haben auf eine entsprechende Regelung verzichtet. In diesen Ländern gilt das Vorkaufsrecht des § 66 BNatSchG aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Nr. 29 GG unmittelbar. Angesichts der seit der Föderalismusreform bestehenden Abweichungsmöglichkeiten der Länder soll an dieser Stelle nochmals die Bedeutung der Regelung eines Vorkaufsrechts in den landesgesetzlichen Bestimmungen hervorgehoben werden. Diese Maßnahme stellt ein angemessenes und in seiner Steuerungswirkung überaus hilfreiches Instrument dar.

⁸³⁷ OVG Lüneburg, DÖV 2013, 570.

⁸³⁸ Wasserhaushaltsgesetz vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154).

⁸³⁹ Deutsches Notarinstitut, Rechtsgutachten, DNotI-Report 2010, 64 (65); zur a.F. Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 31 Rn. 7; § 32 Rn. 5.

⁸⁴⁰ Vgl. Jeromin, NuR 2010, 301 (303 f.); Reiff, in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 66 Rn. 15.

⁸⁴¹ LT-Drs. 5/1356, S. 3 und 4.

⁸⁴² Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen (SächsNatSchG) vom 6.6.2013 (Sächs-GVBl. S. 451).

⁸⁴³ Gesetz zum Schutz der Natur (LNatSchG) vom 24.2.2010 (GVOBl. 2010, 301) zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.7. 2011 (GVOBl. Schl.-H. S. 225).

⁸⁴⁴ Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) vom 10.12.2010 (GVBl. LSA 2010, 569) zuletzt geändert durch die Richtlinie 2009/31/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114).

Wie aber auch die Enteignungsvorschriften zugunsten naturschutzrechtlicher Schutzgebietsausweisungen, besteht das Vorkaufsrecht nur, wenn solch ein Schutzgebiet nach den jeweiligen Vorschriften ausgewiesen wurde.

6.8.1.4 Zwischenergebnis

Die naturschutzrechtlichen Regelungen zu Enteignungsvorschriften und auch die Regelung zum Vorkaufsrecht können über das Instrument der Schutzgebietsausweisung schon jetzt für den Siedlungsrückzug nutzbar gemacht werden. Im Bereich der Landschaftsplanung und bei Kompensationsmaßnahmen können sich diejenigen von potenziellen Siedlungsrückzügen betroffenen Gebiete als geeignete Flächen für Schutz- und Renaturierungsmaßnahmen oder Pufferzonen zu noch bestehenden Nutzungen erweisen. Insgesamt bietet das Naturschutzrecht damit allerdings weniger Regelungsbezüge für die vorsorgende Steuerung von Siedlungsrückzügen, sondern zeigt eine Nachsorgeperspektiven für die Entwicklung bereits verlassener oder in Auflösung begriffener Siedlungsgebiete. Eine über die Anknüpfung an Schutzgebietsausweisungen hinausgehende Enteignungsmöglichkeit, um auf den demographischen Wandel zu reagieren, müsste der Landes- oder Bundesgesetzgeber hinreichend konkret als Gemeinwohlbelang regeln. Aber nicht in jedem Fall bedarf ein durch den demographischen Wandel betroffenes Gebiet einer Nutzbarmachung für den Natur- oder Landschaftsschutz. Über diesen nachsorgenden naturschutzrechtlichen Aspekt hinaus ist das Baurecht für eine Umnutzung von Gebieten spezieller, sodass hier der Fokus für Regelungen zur Reaktion auf den demographischen Wandel gesucht bzw. neu verankert werden sollten.

6.8.2 Entsiegelung des Bodens nach dem BBodSchG

Gemäß § 5 BBodSchG wird die Bundesregierung ermächtigt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Grundstückseigentümer zu verpflichten, bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, deren Versiegelung im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen steht, den Boden in seiner Leistungsfähigkeit im Sinne des § 1 BBodSchG so weit wie möglich und zumutbar zu erhalten oder wiederherzustellen. Der Anwendungsbereich der Norm wird aber auf solche Fälle beschränkt, die die Vorschriften des Baurechts nicht regeln. Obwohl noch keine entsprechende Verordnung erlassen wurde, können die nach Landesrecht zuständigen Behörden gemäß § 5 S. 2 BBodSchG im Einzelfall gegenüber den nach § 5 S. 1 BBodSchG Verpflichteten Anordnungen zur Entsiegelung treffen, wenn die übrigen in Satz 1 genannten Voraussetzungen vorliegen.

Somit bedarf es für die Anwendbarkeit des BBodSchG im Kontext von Siedlungsrückzügen einer Fallgestaltung, in dem die Versiegelung im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen steht und den Boden in seiner Leistungsfähigkeit im Sinne des § 1 BBodSchG beeinträchtigt. Planungsrechtliche Festsetzungen können sich aus dem Naturschutz-, Wasser-, Straßen- oder sonstigem Fachrecht ergeben. Soweit nach diesen Vorschriften für eine bestimmte Grundstücksnutzung Bestandsschutz gewährt wird, entsteht die Verpflichtung nicht.⁸⁴⁵ Regelungsgegenstand der bodenschutzrechtlichen Vorschrift sollen dabei nach der Gesetzesbegründung und bisher einhelliger Ansicht allerdings nur solche Flächen sein, die nicht mit baulichen Anlagen überbaut sind und diesem Regime unterfallen.⁸⁴⁶ Bereits dem Wortlaut nach bezieht sich die Entsiegelungspflicht nach § 5 BBodSchG nämlich nur auf „Flächen“. Der Begriff der Fläche ist im Gesetz nicht

⁸⁴⁵ BT-Drs. 13/6701, S. 36.

⁸⁴⁶ Begründung zu § 5, BT-Drs. 13/6701, S. 36; Dombert, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BBodSchG, § 5 Rn. 15 ff.

definiert. Berücksichtigt man, dass § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG bauliche Anlagen generell dem Anwendungsbereich des BBodSchG entziehen will, spricht vieles für die Auffassung, als Flächen nur solche Grundstücke und Grundstücksteile anzusehen, die nicht mit einer baulichen Anlage versehen sind.⁸⁴⁷ Zudem wurde für bauliche Anlagen in § 179 BauGB eine spezielle Vorschrift geschaffen.⁸⁴⁸ Mit § 179 BauGB hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, Entsiegelung durch Rückbau baulicher Anlagen oder dauerhaft nicht mehr genutzter Flächen immer nur dann zuzulassen, wenn diese im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen.⁸⁴⁹ Leitet man für jegliche baurechtlich zu beurteilenden Sachverhalte mit Entsiegelungswirkung aus § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG damit eine bodenschutzrechtliche Sperrwirkung ab, wird der Anwendungsbereich von § 5 BBodSchG erheblich verringert, der Bodenschutz läuft bei Entsiegelungstatbeständen damit praktisch leer.⁸⁵⁰

Von der bodenschutzrechtlichen Regelungsbefugnis in § 5 BBodSchG erfasst sind damit nur Flächen im Außenbereich, die nicht als bauliche Anlage qualifiziert werden können oder nicht dem öffentlichen Baurecht unterfallen. Dies betrifft ausschließlich Flächen, bei denen die Versiegelung nicht Folge mechanisch-technischer, also baulicher Einwirkung ist, sondern die versiegelnde Wirkung Konsequenz sonstiger Nutzung ist. Es handelt sich damit ausschließlich um Flächen mit menschlich bedingter Bodenverdichtung.⁸⁵¹ Von Bodenverdichtung wird gesprochen, wenn es durch Aufbringen hoher Last zu einer Verformung und somit zu einer Veränderung des Bodens kommt oder sich der Boden aufgrund sonstiger Einwirkungen verdichtet. Unabhängig vom Bauwesen sind Ursachen dafür in der Land- und Forstwirtschaft zu finden. Entweder durch den Einsatz sehr schwerer Maschinen bei ungünstigen (feuchten) Bodenverhältnissen oder durch Humuschwund und ein stark reduziertes Bodenleben etwa aufgrund von immer enger werdenden Fruchtfolgen, fehlenden Zwischenfrüchten und fehlender organischer Substanz (z. B. Mist oder Kompost-Gaben).

Dies sind aber alles Ursachen für eine Bodenverdichtung, die im Rahmen des Siedlungsrückzuges und unter den diesem Gutachten zugrunde liegenden Fallannahmen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage, inwieweit die Gestaltung einer Rechtsverordnung zur Entsiegelungsverpflichtung die steuernde Regelung von Teilfragen des Siedlungsrückzuges ermöglichen würde, ablehnend zu beantworten.

Aufgrund des sehr eingeschränkten und für die hier diskutierten Fragen nicht einschlägigen Anwendungsbereiches von § 5 BBodSchG ist eine Konkretisierung der Rechtsverordnung unter Berücksichtigung von Aspekten des Siedlungsrückzuges nicht praktikabel.

6.8.3 Rückbau von Industrieanlagen nach dem BImSchG

6.8.3.1 Anforderungen an eine Betriebseinstellung

In Bezug auf die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen ergeben sich weitere Anordnungsmöglichkeiten für eine Betriebseinstellung aus den Betreiberpflichten nach § 5 Abs. 1, Abs. 3 BImSchG und aus § 29a Abs. 3 Nr. 4 BImSchG zu sicherheitstechnischen Prüfungen. Aus § 17 Abs.

⁸⁴⁷ Dombert, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 5 BBodSchG Rn. 19. -

⁸⁴⁸ BT-Drs. 13/6701, S. 36. -

⁸⁴⁹ Dombert, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 5 BBodSchG Rn. 17. -

⁸⁵⁰ Dombert, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 5 BBodSchG Rn. 18. -

⁸⁵¹ Dombert, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 5 BBodSchG Rn. 20. -

4a BlmSchG folgt bereits für den Zeitpunkt der Genehmigung die Möglichkeit, Sicherheitsleistungen für die Stilllegung von Abfallverbrennungsanlagen zu verlangen.

Gemäß § 5 Abs. 3 BlmSchG sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach einer Betriebseinstellung von der Anlage oder dem Anlagengrundstück keine schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorgerufen werden können und die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes des Anlagengrundstücks gewährleistet ist. Mit der Einführung des § 5 Abs. 3 BlmSchG durch das dritte Gesetz zur Änderung des BlmSchG⁸⁵² aus dem Jahre 1990 sollten Regelungslücken geschlossen werden, indem die Betreiberpflichten auch auf die Zeit nach der Stilllegung ausgedehnt wurden.⁸⁵³ Hiermit sollte unter anderem vermieden werden, dass der Betreiber, nachdem er kein wirtschaftliches Interesse an der Anlage mehr hat, auch die ihm obliegenden Pflichten und Sicherheitsmaßnahmen vernachlässigt.⁸⁵⁴ In Ergänzung dazu regelt § 5 Abs. 4 BlmSchG die Rückführungspflicht von einem verschmutzten Zustand in den Ausgangszustand in Bezug auf die endgültige Betriebseinstellung einer IED-Anlage.⁸⁵⁵ Die Pflichtenprogramme aus § 5 Abs. 3 und Abs. 4 BlmSchG stehen selbständig nebeneinander.⁸⁵⁶

Kern der Nachsorge ist die Pflicht zur Gefahrenabwehr nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 BlmSchG und die Pflicht zur Wiederherstellung des ordnungsgemäßen Zustandes des Betriebsgeländes gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 3 BlmSchG. Der Betreiber muss u.a. nach der Stilllegung der Anlage dafür Sorge tragen, dass von der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren hervorgerufen werden können und das Anlagengrundstück (Betriebsgelände) ordnungsgemäß wiederhergestellt wird. Dies muss in einen solchen Zustand versetzt werden, dass von ihm keine Gefahr mehr ausgeht und es auch keine schädlichen Emissionen mehr abgeben werden. Dabei ist es unerheblich, ob diese vom Grundstück selber oder von bestehenden Anlagenteilen ausgehen. Nur dann kann davon gesprochen werden, dass sich das Betriebsgelände - auch unter der explizit angeordneten Berücksichtigung der derzeitigen oder künftigen genehmigten Nutzung - wieder in einem zufriedenstellenden Zustand befindet.⁸⁵⁷ Daneben tritt die Pflicht zur Vorsorge, da die Grundpflichten nach § 5 Abs. 3 BlmSchG schon während der Betriebsphase bestehen und der Betreiber schon zu diesem Zeitpunkt Vorsorgemaßnahmen für die Betriebseinstellung treffen muss. Daher sind entsprechende Anforderungen bereits bei Genehmigungserteilung und während des Betriebes zu stellen.⁸⁵⁸

Nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 BlmSchG können nur Maßnahmen angeordnet werden, um schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstige konkrete Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen zu vermeiden. Die Maßnahmen können insbesondere in einer Verhinderung von Emissionen oder sonstiger Auswirkungen, in einer Sicherung des Anlagengrundstücks gegen den Zutritt

⁸⁵² Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 17.5.2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.7.2013 (BGBl. I S. 1943).

⁸⁵³ Roßnagel, in: Koch, GK-BlmSchG, § 5 Rn. 770 f.

⁸⁵⁴ Roßnagel, in: Koch, GK-BlmSchG, § 5 Rn. 770 f.

⁸⁵⁵ Die Regelung des § 5 Abs. 4 BlmSchG setzt Art. 22 Abs. 3 UAbs. 1 der IED-Richtlinie um und geht zurück auf das IED-Umsetzungsgesetz vom 8.4.2013 (BGBl. I S. 734).

⁸⁵⁶ Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht-BlmSchG, § 5 Rn. 235.

⁸⁵⁷ Schmidt-Kötters, in: Giesberts/Reinhard, Beck'scher OK-BlmSchG, § 5 Rn. 181.

⁸⁵⁸ BT-Drs. 11/4909, S. 27 f. und BT-Drs. 11/6633, S. 44.

Dritter oder in organisatorischen Maßnahmen wie in einer Bewachung bestehen.⁸⁵⁹ Darüber hinausgehende Vorsorgepflichten können nicht auf § 5 Abs. 1 oder Abs. 3 Nr. 1 BImSchG gestützt werden.⁸⁶⁰ Auch verlangt § 5 Abs. 3 Nr. 1 BImSchG weder einen Abriss noch eine volle Sanierung, wenn die Gefährdungen durch Sicherungsmaßnahmen verhütet werden können.⁸⁶¹ Anders sieht es mit einer Reinigung des Bodens auf dem Anlagengrundstück aus, wenn er verunreinigt ist und von ihm Gefahren ausgehen.⁸⁶² Daher kommen insbesondere technische Maßnahmen zur Verhinderung von Emissionen, wie das Versiegeln von Böden, um zu verhindern, dass Regenwasser Verunreinigungen ins Grundwasser trägt, das Abdecken und Befeuchten von Halden, das Einzäunen des Geländes und das Verfüllen von Schächten, in Betracht.⁸⁶³

Gleiches ist für die Regelung des § 5 Abs. 4 BImSchG anzunehmen. Hinzu kommt, dass diese Regelung in sachlicher Hinsicht nur für Anlagen gilt, die unter die IED-Richtlinie fallen (Kennzeichnung „E“ in Spalte d) des Anhangs zur 4. BImSchV, vgl. § 4 Abs. 1 S. 4 BImSchG). Des Weiteren enthält § 5 Abs. 4 BImSchG eine zeitliche Beschränkung auf Boden- und Grundwasserverschmutzungen, die erst nach dem 7.1.2013 verursacht wurden.

Eine Rechtsgrundlage für eine vollständige Beseitigung der Anlage nach ihrer Stilllegung schaffen damit weder § 5 Abs. 3 Nr. 1 BImSchG noch § 5 Abs. 4 BImSchG.

6.8.3.2 Zwischenergebnis

Ein Rückbau von Industrieanlagen kommt infolge einer Beseitigungsanordnung gemäß § 20 Abs. 2 BImSchG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG in Betracht, sofern eine aufgegebene Industrieanlage mehr als drei Jahre nicht mehr betrieben worden ist (vgl. Kap. 5.6.4). Ferner käme ein Rückbau nur unter den engen Voraussetzungen einer nachträglichen Anordnung oder des Widerrufs der Genehmigung in Betracht. Deren Voraussetzungen werden aber allein aufgrund eines Siedlungsrückzuges, ausgelöst durch den demografischen Wandel, nicht gegeben sein.

6.8.4 Gefahrenabwehr und Sanierungsmaßnahmen nach Umweltschadensgesetz

Hintergrund des Umweltschadensgesetzes (USchadG)⁸⁶⁴ ist die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden sowie die Etablierung eines öffentlich-rechtlichen Haftungsregimes. Das Umweltschadensgesetz stellt ein Rahmengesetz im Sinne eines allgemeinen Teils dar und wird durch die materiell-rechtlichen Bestimmungen des Fachrechts (WHG, BNatSchG oder BBodSchG) ergänzt. Ein entscheidender Wesenszug des Gesetzes ist insofern seine Auffang- und lückenschließende Funktion gegenüber den gemäß § 1 USchadG vorrangigen fachrechtlichen Regelungen.⁸⁶⁵ Es stellt sich daher die Frage, in welcher tatsächlichen Fallgestaltung das Umweltschadensgesetz im Rahmen von Siedlungsrückzügen und den damit verbundenen Begleitumständen (z.B. Leerstand und Rückbau von Gebäuden, Stilllegung und Rückbau von Infrastruktur) zur Anwendung kommen kann.

⁸⁵⁹ Hansmann, NVwZ 1993, 921 (926); Roßnagel, in: Koch, GK-BImSchG, § 5 Rn. 800.

⁸⁶⁰ Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht-BImSchG, § 5 Rn. 225.

⁸⁶¹ Roßnagel, in: Koch, GK-BImSchG, § 5 Rn. 801.

⁸⁶² Vgl. Posser, in: Giesberts/Reinhard, Beck'scher OK-BImSchG, § 17 Rn. 24.

⁸⁶³ Vallendar, UPR 1991, 91 (94); Sellner, NVwZ 1991, 305 (307).

⁸⁶⁴ Umweltschadensgesetz vom 10.5.2007 (BGBl. I S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.7.2013 (BGBl. I S. 2565).

⁸⁶⁵ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs zum USchadG, BT-Drucks. 16/3806, S. 13 f.; siehe auch Brinktrine, ZUR 2007, S. 337 (338).

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Umweltschadensgesetzes ist das Vorliegen eines Umweltschadens. Nach § 2 Nr. 1 USchadG kommen dafür drei Arten von Schäden in Betracht:

- a) eine Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen nach Maßgabe des § 19 BNatSchG („Biodiversitätsschaden“),
- b) eine Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des § 90 WHG („Gewässerschaden“),
- c) eine Schädigung des Bodens durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im Sinn des § 2 Abs. 2 BBodSchG, die durch eine direkte oder indirekte Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen auf, in oder unter dem Boden hervorgerufen wurde und Gefahren für die menschliche Gesundheit verursacht („Bodenschaden“).

Das Haftungsregime greift gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 USchadG - verschuldensunabhängig - bei Vorliegen von Umweltschäden oder unmittelbarer Gefahr solcher Schäden, die durch die abschließend in Anlage 1 des Umweltschadensgesetzes aufgeführten beruflichen Tätigkeiten entstanden sind. Berufliche Tätigkeiten sind danach unter anderem der Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen, die nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) einer Genehmigungspflicht unterliegen. Vom UVPG erfasst werden (technische) Anlagen und sonstige in Natur und Landschaft eingreifende Maßnahmen. Die genehmigungsbedürftigen Anlagen werden in Anlage 1 zum UVPG aufgeführt und betreffen Anlagen aller Wirtschaftsbereiche. Weiter erfasst das USchadG nach seiner Anlage 1 berufliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen, dem Einbringen, Einleiten und sonstigem Eintrag von Stoffen in Gewässer sowie in Verbindung mit dem Lagern, Verarbeiten, Abfüllen und Befördern gefährlicher Stoffe, Zubereitungen und Pflanzenschutzmittel.

In Ergänzung dazu greift das Haftungsregime des Gesetzes gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 USchadG bei Schäden oder der unmittelbaren Gefahr von Schäden an Arten und natürlichen Lebensräumen im Sinne des § 19 Abs. 2 und 3 BNatSchG, die - verschuldensabhängig (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) - durch andere berufliche Tätigkeiten als die in Anlage 1 des Gesetzes aufgeführten Tätigkeiten verursacht werden.

Die Begleitumstände eines Siedlungsrückzuges wie leerstehende Wohngebäude oder aufgegebene und stillgelegte Gewerbe- und Industrieanlagen stellen nur dann einen Anwendungsfall für die Regulierung nach Umweltschadensgesetz dar, wenn daraus ein Umweltschaden oder die Gefahr eines solchen Schadens erwächst. Davon kann bei einer schleichenden Entleerung nicht ohne Weiteres ausgegangen werden und ist zudem einzelfallabhängig. Des Weiteren steht beim Umweltschadensgesetz vor allem die Verhaltensverantwortlichkeit in Verbindung mit den Gefahren bestimmter beruflicher Tätigkeiten im Mittelpunkt; der Leerstand von Gebäuden und Anlagen dagegen knüpft in erster Linie an eine Zustandsverantwortlichkeit an. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Legalisierungswirkung von bestehenden Genehmigungen sowie nach der Freistellung von Umweltschäden durch behördlich vorgenommene Verfahren. In der Regel sind leerstehende Gebäude oder leerstehende/stillgelegte Anlagen bau- und immissionsschutzrechtlich genehmigt. Wie oben gesehen, werden dem Anlagenbetreiber auch bei stillgelegten Anlagen Nachsorgepflichten zur Gefahrenabwehr abverlangt. Die Legalisierungswirkung einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung hängt allerdings vom Regelungsinhalt der Genehmigung ab und umfasst nur solche Gefahren/Schäden, die bei Erteilung der Genehmigung objektiv erkennbar waren.⁸⁶⁶ Eine Begrenzung der Verantwortlichkeit aufgrund erteilter Genehmigungen ergäbe sich im Kontext des Umweltschadensgesetzes folglich nur dann, wenn eine Zulassung in Ansehung und Billigung dieser Gefahren ergangen wäre. Davon kann in der Regel nicht ausgegangen werden, die

⁸⁶⁶ Brinktrine, ZUR 2007, S. 337 (342).

Bedeutung einer Legalisierungswirkung von öffentlich-rechtlichen Genehmigungen ist damit als sehr gering einzustufen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass im Einzelfall eine Anwendung des Umweltschadengesetzes und damit ein Tätigwerden zur nachträglichen Sanierung von Schäden an bestimmten Umweltmedien (vgl. § 6 USchadG) oder zur vorsorglichen Abwehr eines drohenden Schadens (vgl. § 5 USchadG) vorstellbar ist. Der potenzielle Anwendungsbereich ist wegen der Nachrangigkeit des Gesetzes jedoch sehr klein, dies gilt insbesondere für die Boden- und Gewässerschäden. Bedeutung dürfte das Gesetz vor allem im Hinblick auf die Vermeidung und Sanierung von Biodiversitätsschäden erlangen, allerdings gilt hier die Einschränkung des § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG. Des Weiteren wird die für Biodiversitätsschäden mögliche Verschuldenshaftung wohl nur in sehr eingeschränkter Form Anwendung finden, da Vorsatz und Fahrlässigkeit im Rahmen von schleichenden Siedlungsrückzügen weniger Bedeutung zukommen dürfte.

6.8.5 Zusammenfassung

Die vertiefte Untersuchung einzelner umweltrechtlicher Regelungsbereiche kommt, bezogen auf Siedlungsrückzüge wegen des demografischen Wandels, zum Ergebnis, dass das Regelungspotenzial gering ist. Bedeutung kommt allenfalls der Nachsorge zu. Damit bestätigt sich die Einteilung, die sich bereits im Rahmen der allgemeinen Bestandsaufnahme herauskristallisiert hat.

Das Naturschutzrecht bietet mit seinen Schutzelementen Perspektiven für die Entwicklung bereits verlassener oder in Auflösung begriffener Siedlungsgebiete. Eine über die Anknüpfung an Schutzgebietsausweisungen hinausgehende Enteignungsmöglichkeit, um auf den demografischen Wandel zu reagieren, ist allerdings hinreichend konkret als Gemeinwohlbelang zu regeln. Im Bereich der Landschaftsplanung und bei Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung können sich potenzielle Rückzugsgebiete als geeignete Flächen für Schutzmaßnahmen oder Pufferzonen zu noch bestehenden Nutzungen erweisen.

Die bodenschutzrechtliche Regelungsbefugnis im Hinblick auf Entsiegelungsvorschriften ist nur eingeschränkt vorhanden, da von § 5 BBodSchG als Ermächtigungsvorschrift nur Flächen im Außenbereich erfasst sind, die nicht als bauliche Anlage qualifiziert werden können oder nicht dem öffentlichen Baurecht unterfallen. Dies betrifft ausschließlich Flächen, bei denen die Versiegelung nicht Folge mechanisch-technischer, also baulicher Einwirkung ist, sondern die Versiegelung eine Folge sonstiger Nutzung ist. Dies sind letztlich Ursachen für eine Bodenverdichtung, die im Rahmen von Siedlungsrückzügen aufgrund des demografischen Wandels nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die Stilllegungs- und Beseitigungsvoraussetzungen des BImSchG knüpfen nicht an den Siedlungsrückzug an, Fokus der immissionsschutzrechtlichen Regelungen ist der gefähderungsfreie Betrieb einer Anlage bis hin zur Stilllegung, sofern eine Genehmigung nicht fortbesteht. Die Regelungen beziehen sich jedoch nicht auf eine „Nicht-Weiternutzung“ einer Anlage.

Der Anwendungsbereich des USchadG ist wegen der Nachrangigkeit des Gesetzes begrenzt. Dies gilt insbesondere für die Boden- und Gewässerschäden. Bedeutung dürfte das Gesetz allenfalls im Hinblick auf die Vermeidung und Sanierung von Biodiversitätsschäden erlangen, allerdings gilt hier die Einschränkung des § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG. Des Weiteren wird die für Biodiversitätsschäden mögliche Verschuldenshaftung nur in eingeschränkter Form Anwendung finden, da den Kategorien Vorsatz und Fahrlässigkeit im Rahmen von schleichenden Siedlungsrückzügen weniger Bedeutung zukommen dürfte.

6.9 Möglichkeiten der Grundstücksübertragung

In diesem Kapitel wird untersucht, welche Instrumente zur Grundstücksübertragung als Reaktion auf die Entleerung von Ortslagen und Hauptorten in Betracht kommen. In diesem Abschnitt wird die Konstellation zugrunde gelegt, dass die verbleibenden Bewohner oder Gewerbetreibenden einer überwiegend entleerten Siedlung nicht wegziehen wollen, die Gemeinde für das Gebiet aber eine andere Nutzung vorsieht. Die Voraussetzungen für Enteignungen und die Ausübung von Vorkaufsrechten aus dem öffentlichen Recht werden im jeweiligen Abschnitt untersucht und beschrieben.

6.9.1 Fragen des Grundstücksübertragungsrechts zur Absicherung des Rückzugsgebiets

6.9.1.1 Durch Rechtsgeschäft

Insgesamt sind die Normen des BGB⁸⁶⁷ zur Übertragung des Eigentums an Grundstücken (§ 873 und § 925 BGB) nicht darauf ausgerichtet die Übertragung zu beeinflussen. Wie die Normen des BGB insgesamt, gehen auch solche zur Einigung und Auflassung bei der Übertragung von Grundstücken von der Privatautonomie der Beteiligten aus. Zwar sieht das BGB in § 928 BGB die Situation vor, dass das Eigentum an einem Grundstück aufgegeben und an den Fiskus übertragen werden kann. Aber auch hier ist keine Einflussnahme möglich, sondern die Übertragung ist der Privatautonomie des Eigentümers überlassen. Hintergrund ist, dass sich das Zivilrecht (weitgehend) neutral zu öffentlichen Belangen verhält. Entsprechende Beeinflussungen sollen und können jedoch durch öffentliches Recht erfolgen.

6.9.1.2 Aufgrund eines Vorkaufsrechts

Eine Möglichkeit der Einflussnahme auf ein Übertragungsgeschäft sind Vorkaufsrechte. Ist zugunsten der Gemeinde ein Vorkaufsrecht eingetragen, kann sie bei Bestehen eines Vorkaufstatbestandes (Abschluss eines Kaufvertrages zwischen Grundstückseigentümer und einem Dritten über das Grundstück) den Verkauf zu den verhandelten Konditionen an sich verlangen. Rechtsgeschäftliche Vorkaufsrechte nach § 1049 BGB können wiederum nur nach § 873 BGB nach Einigung eingetragen werden und hängen somit vom Willen des Grundstückseigentümers ab.

Gegenüber diesen rechtsgeschäftlichen Vorkaufsrechten kommen gesetzlich normierte Vorkaufsrechte des öffentlichen Rechts etwa nach § 66 BNatSchG oder § 24 BauGB in Betracht. Die Vorkaufsrechte entstehen bei Vorliegen der normierten Voraussetzungen und belasten die jeweiligen Grundstücke, sie werden durch die zuständigen Behörden durch Verwaltungsakt - unabhängig vom Willen des Eigentümers - ausgeübt.⁸⁶⁸ Da die öffentlich-rechtlichen Vorkaufsrechte aus § 24 BauGB und § 66 BNatSchG aufgrund des Vorliegens der normierten Tatbestandsvoraussetzungen entstehen, bedürfen sie anders als zivilrechtliche Vorkaufsrechte keiner Eintragung im Grundbuch. Außerdem geht das Vorkaufsrecht des BNatSchG den rechtsgeschäftlich begründeten Vorkaufsrechten im Rang vor. Bei einem Eigentumserwerb auf Grund der Ausübung des Vorkaufsrechts erlöschen durch Rechtsgeschäft begründete Vorkaufsrechte.⁸⁶⁹

⁸⁶⁷ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719) geändert worden ist.

⁸⁶⁸ Reidt, in: Battis/Krautzberg/Löhr, BauGB-Kommentar, § 24 Rn. 1; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 24 Rn. 16.

⁸⁶⁹ Vgl. zum naturschutzrechtlichen Vorkaufsrecht auch Reiff, NuR 2011, 90 ff.

Die Ausübung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts kommt insbesondere dann in Frage, wenn das Gebiet, indem das Grundstück liegt, als Schutzgebiet ausgewiesen ist⁸⁷⁰ oder anderen normierten Nutzungen, wie der Erholung, zugewiesen werden soll (eingehende Ausführungen dazu in Kapitel 6.8.1).

6.9.1.3 Vorkaufsrecht im Anschluss an städtebauliche Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen

Die Regelung des § 24 Abs. 1 BauGB sieht unter anderem in Nr. 3 ein Vorkaufsrecht für öffentlich festgelegte Sanierungsgebiete und städtebauliche Entwicklungsbereiche vor sowie in Nr. 4 im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus oder einer Erhaltungssatzung. Dazu ist jeweils eine förmliche Festlegung durch Satzung bzw. Beschluss und das Inkrafttreten der Satzung nötig.⁸⁷¹ Regelungen zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und den entsprechenden Gebieten folgen aus § 136 ff. BauGB und zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen aus §§ 165 ff. BauGB. Ob städtebauliche Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen gewählt werden, hängt vom Umfang des nötigen Eingriffs ab. Bei Sanierungsmaßnahmen steht regelmäßig die Erhaltung des Gebietscharakters im Mittelpunkt. Das Sanierungsrecht kommt zur Anwendung insoweit es zur Entwicklung und Umgestaltung des Gebietes keiner Bündelung des Grundeigentums bei der öffentlichen Hand bedarf.

Dem gegenüber soll mit Entwicklungsmaßnahmen qualitativ Neues geschaffen werden.⁸⁷² Gemäß § 165 Abs. 2 BauGB können über städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen Teile des Gemeindegebiets ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde folgend oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass dem zu entwickelnden Gebiet eine örtliche oder überörtliche Relevanz zukommt.⁸⁷³

Die städtebauliche Entwicklung ist zum einen darauf ausgerichtet, erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten zu decken. Dem entspricht auch die erste Variante des § 165 Abs. 2 BauGB, der die erstmalige Entwicklung regelt.⁸⁷⁴ Zum anderen regelt die städtebauliche Entwicklung die Neuordnung bereits bebauter Ortslagen mit dem Ziel der Neustrukturierung.⁸⁷⁵ Diese Neuordnung betrifft häufig solche Lagen, die neben einem städtebaulichen Sanierungsbedürfnis einer durchgreifenden Neuordnung bedürfen. Aber auch hier ist die Neuordnung maßgeblich auf die Schaffung von Wohn- und Arbeitsstätten gerichtet. Denn nach § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB darf eine entsprechende Satzung erst erlassen werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert, was insbesondere bei Wohn- und Arbeitsstättenbedarf in Frage kommt. Weiter müssen nach § 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB andere Maßnahmen, wie städtebauliche Verträge, vorher ausgeschöpft sein.

Neben einer Entwicklung und Neuordnung zu höherer und dichter Nutzung könnte auch ein Rückbau Gegenstand von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sein. Obwohl § 165 BauGB nicht auf den Fall des Rückbaus ausgerichtet ist, schließt der Wortlaut von § 165 Abs. 2 und 3

⁸⁷⁰ Dem Landesgesetzgeber steht ein Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 GG zu, aber auch § 66 Abs. 5 BNatSchG eröffnet bereits auf einfachgesetzlicher Ebene Abweichungsmöglichkeiten.

⁸⁷¹ § 142 BauGB, § 165 Abs. 3 BauGB; vgl. VG München, BeckRS 2012, 56597.

⁸⁷² Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, vor § 165 Rn. 38.

⁸⁷³ BVerwG, NVwZ 2003, 746; OVG Münster, IBRRS 69534; Runkel, BBauBl 1990, 252 (253); Stich, BauR 1996, 811 (814).

⁸⁷⁴ Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher OK-BauGB, § 165 Rn. 10.

⁸⁷⁵ BVerwG, NVwZ 1998, 1298.

BauGB solch eine weite Anwendung nicht aus. In § 165 Abs. 2 und 3 BauGB werden die Voraussetzungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nicht abschließend geregelt.⁸⁷⁶ Gerade in der zweiten Variante von § 165 Abs. 2 heißt es „entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region [sollen] [...] im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden“, womit ein weiter Rahmen vorgegeben ist. Auch § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB schließt andere Gemeinwohlbelange nicht aus. Eine neue Entwicklung kann nach wörtlichem Verständnis auch die Aufgabe von Wohn- oder Gewerbenutzung sein. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen setzen voraus, dass in dem Gebiet etwas gänzlich Neues entstehen kann. Der Rückbau verbleibender Gebäude kann als natur- und landschaftsschutzrechtlicher Belang dem Wohle der Allgemeinheit zugutekommen. Dies bedarf einer Abwägung im Einzelfall. Das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB lastet unabhängig von dem Bebauungszustand auf allen Grundstücken im Entwicklungsgebiet.

Für ein Sanierungsgebiet sind städtebauliche Missstände Voraussetzung, die in § 136 Abs. 3 BauGB beispielhaft aufgezählt werden. Darüber hinaus muss ein qualifiziertes öffentliches Interesse an der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung bestehen.⁸⁷⁷ Bei Sanierungsgebieten soll im Gegensatz zu Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB aber der grundsätzliche Charakter des Gebiets erhalten bleiben. § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB normiert die Anwendbarkeit auf „Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet“, aber eben keine neue Nutzung zugewiesen wird. Für die Steuerung von Rückzugsgebieten hin zu einer naturschutzrechtlichen Nutzung findet aber eine Umgestaltung des Gebietes insgesamt statt. Zudem gibt es in dem möglichen Regelungsumfang deutliche Unterschiede. Für Gebiete, die einer solch durchgreifenden Neuordnung, wie in den hier untersuchten Szenarien, bedürfen, ist das Instrumentarium der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme auch wegen der dort nicht möglichen Enteignung oft nicht geeignet. Dies gilt auch innerhalb der in § 136 Abs. 3 BauGB aufgezählten städtebaulichen Missstände soweit nach den städtebaulichen Zielen die Behebung von Funktionsschwächen bezweckt wird. Zu diesen Funktionsschwächen zählen nach § 136 Abs. 3 Nr. 2 b BauGB, wenn das Gebiet in der Erfüllung seiner nach Lage und Funktion zugewiesenen Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist oder seine Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich nicht erfüllen kann.⁸⁷⁸

Da die Auswahl zwischen Sanierungs- und dem Entwicklungsrecht nach instrumentellen Erfordernissen und dem Umfang einer Umnutzung zu richten ist⁸⁷⁹, sind städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nur einschlägig, soweit die Gestaltung des Gebietes dies nötig machen, weil Sanierungsmaßnahmen nicht mehr ausreichen. Dies wird bei einem gänzlichen Rückzug von Wohn- und Gewerbenutzung aber zumeist der Fall sein. In diesem Fall besteht zudem eine Steuerung durch den Gesetzgeber mittels des § 166 Abs. 3 BauGB dahingehend, dass eine Bündelung der Grundstücke in der Hand der öffentlichen Hand nötig wird und das Vorkaufsrecht auch ausgeübt werden soll.⁸⁸⁰

Für alle Alternativen des § 24 Abs. 1 BauGB muss das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen, § 24 Abs. 3 BauGB.

⁸⁷⁶ OVG Münster, Urt. v. 18.12.2008 - 10 D 104/06.NE, zitiert nach juris Rn. 65. -

⁸⁷⁷ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 142 Rn. 1 ff. -

⁸⁷⁸ Goldschmidt, in: Hoppenberger, Hdb öff. BauR, Kap. C, Rn. 440 ff. -

⁸⁷⁹ OVG Berlin, ZfBR 1998, 211. -

⁸⁸⁰ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 24 Rn. 29. -

Vorkaufsrechte sind nach § 24 Abs. 2 BauGB aber für den Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) und für Erbbaurechte ausgeschlossen. Vorkaufsrechte sind außerdem auf die Veräußerung von Grundstücken beschränkt, dies gilt auch dann, wenn alle Eigentumsteile veräußert werden sollen.⁸⁸¹ Der Gesetzgeber wollte die Veräußerungen von Rechten nach dem WEG zustimmungsfrei stellen.

Somit können Vorkaufsrechte zugunsten der Gemeinde ausgeübt werden, wenn ein städtebauliches Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet förmlich festgesetzt ist und die Ausübung dem Wohl der Allgemeinheit dient.

6.9.1.4 Durch Eintragung einer Baulast

Weiter können öffentliche Baulasten im Baulastverzeichnis der Baubehörde eingetragen werden. Anhand der Baulasten übernehmen die Grundstückseigentümer ihr Grundstück betreffende öffentlich-rechtliche Verpflichtungen (Tun, Dulden oder Unterlassen). Durch Baulasten könnte etwa die Übertragung an den Fiskus nach Besitzaufgabe im Rahmen von § 928 BGB gesichert werden.

Die Voraussetzungen und das Verfahren richten sich nach der jeweiligen Landesregelung, z.B. § 71 LBO BaWü, § 75 HBO. In Niedersachsen sind Baulasten nur in Bezug auf Grenzbebauungen vorgesehen. Aber auch die Eintragung einer Baulast hängt vom Willen und der Zustimmung des Grundstückseigentümers ab, dieser wird einer Baulast üblicherweise nur gegen Geldleistung zustimmen. Bei diesem Instrument muss also der Kostenfaktor berücksichtigt werden. Zudem droht immer die Gefahr, dass einzelne Grundstückseigentümer die Eintragung einer entsprechenden Baulast grundsätzlich ablehnen.

6.9.1.5 Durch Enteignungen

Enteignungen zugunsten des Naturschutzes richten sich nach § 68 BNatSchG i.V.m. dem jeweiligen Landesrecht, beispielsweise § 21 hessisches AGBNatSchG, § 27 BbgNatSchAG, § 36 Abs. 2 NatSchAG M-V, § 41 SächsNatSchG, Art. 40 Nr. 2 BayNatSchG, § 19 HbgBNatSchAG, § 42 Abs. 3 Nds. AGBNatSchG. Voraussetzung ist, dass die Enteignung (zum Wohle der Allgemeinheit) aus Gründen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege (zwingend) erforderlich ist. All die genannten Regelungen sehen zunächst Enteignungen zur Nutzbarmachung von Erholungsgebieten vor, daneben aber auch für Natur- und Landschaftsschutzgebiete nach den §§ 22 ff. BNatSchG. Zu beachten ist, dass sowohl § 68 BNatSchG als auch einige Regelungen der Länder insgesamt oder zumindest teilweise den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen, da sie die verfassungsrechtlich geforderten Gemeinwohlziele nicht hinreichend auf gesetzlicher Ebene konkretisieren, sondern der Exekutive überlassen. Als hinreichend konkrete Enteignungsvorschriften sind Normen wie § 27 Abs. 1 Nr. 1 - 3 BbgNatSchGAG ausgestaltet, die eine Enteignung für Grundstücke vorsehen, die in Nationalparks oder Naturschutzgebieten liegen, auf denen sich ein Naturdenkmal befindet, oder Grundstücke am Ufer von Seen und Flüssen, um sie für eine naturverträgliche Erholung der Allgemeinheit in Natur und Landschaft nutzbar zu machen.⁸⁸²

Darüber hinaus ist eine Enteignung nach § 85 BauGB für städtebauliche Zwecke möglich. Nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB kommt etwa die Enteignung zur Planverwirklichung in Betracht. Diese Alternative regelt den wichtigsten Zweck der städtebaulichen Administrativenteignung. Enteignet werden darf, um ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu

⁸⁸¹ OLG Hamm, MDR 2012, 273.

⁸⁸² Jeromin, NuR 2010, 301 (303).

nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten und zielt auf eine Verwirklichung der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen nach § 9 Abs. 1 bis 3 BauGB. Die Festsetzungen müssen rechtsverbindlich i.S.d. § 8 Abs. 1 BauGB sein, d.h. der Bebauungsplan muss gem. § 10 Abs. 3 S 4 BauGB in Kraft getreten und er darf nicht aufgehoben worden sein. Der Enteignungszweck der Nr. 1 ist (im Gegensatz zu Nr. 2) nicht auf bauliche Nutzungen beschränkt; enteignet werden kann auch zur Verwirklichung sonstiger (§ 29 Abs. 1 Hs. 2 BauGB) im Bebauungsplan festgesetzter Nutzungen, wie etwa für Landwirtschaft und Wald (§ 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB), Flächen die von der Bebauung freizuhalten sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) oder für Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20).⁸⁸³

Eine Enteignung kommt nur als ultima ratio in Betracht, da mit ihr in besonderem Maße in Eigentumsrechte eingegriffen wird. Aufgrund eines solchen Eingriffes ist es aber auch möglich, einen Siedlungsrückzug zu steuern.

6.9.1.6 Zwischenergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zur Grundstückübertragung - bei Vorliegen der jeweiligen gesetzlich normierten Voraussetzungen - jeweils auch im Rahmen von Siedlungsrückzügen zur Anwendung kommen können.

Enteignungen sind dabei mit dem stärksten Grundrechtseingriff verbunden, da sie auch gegen den jeweiligen Willen der Eigentümer zur Geltung gebracht werden können. Die Anforderungen an Enteignungen sind jedoch hoch und in der Rechtsanwendungspraxis nur in Ausnahmefällen gebräuchlich. Allein aufgrund der hierfür erforderlichen Finanzmittel und der jeweiligen Verfahrensdauer ergibt sich hieraus für die Praxis nur ein begrenztes Steuerungspotenzial für den Siedlungsrückzug.

Von geringerer Eingriffsintensität sind gesetzliche Vorkaufsrechte. Aufgrund von Vorkaufsrechten kann auf Grundstücke innerhalb eines städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsgebietes sowie innerhalb naturschutzrechtlich ausgewiesener Schutzgebiete zugegriffen werden, ohne dass eine Enteignung nötig wird. Vorkaufsrechte stellen als Zugriff auf einen abgeschlossenen Kaufvertrag ein gegenüber einer Enteignung milderes Mittel dar.

Ein entscheidendes Hemmnis im Hinblick auf die steuernde Funktion von Vorkaufsrechten ist jedoch, dass sie einen Verkaufsfall voraussetzen. Dies dürfte aber bei von Bevölkerungsrückgang geprägten nicht der Regelfall sein. Bei vom Rückzug betroffenen Gebieten ist nicht von einer großen Anzahl an Kaufinteressenten auszugehen.

Den geringsten Eingriff, aber auch die geringsten Steuerungsmöglichkeiten bieten rechtsgeschäftliche Vorkaufsrechte und Eigentumsübertragungsakte. Ohne Zustimmung der Eigentümer kann anhand dieser Instrumente nicht steuernd zugunsten der öffentlichen Hand eingegriffen werden.

6.9.2 Administrative Möglichkeiten in Folge von Grundstücksübertragungen

Sollte die Gemeinde Grundstücke erworben oder enteignet haben, stellen sich administrative Folgefragen, in Bezug auf die Verwaltung und den Umgang mit möglichen Mietern.

⁸⁸³ Petz, in: Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher OK BauGB § 85 Rn. 33.

6.9.2.1 Verwaltung durch eine Auffanggesellschaft

An die Gemeinde übertragene Grundstücke könnten in einer Grundstücksgesellschaft gesammelt und dann naturschutzrechtlichen Zwecken zugeführt werden. Die Gründung einer Auffanggesellschaft stellt im Prinzip die Option eines organisatorischen Rahmens dar, um die Übertragung der Grundstücke abzuwickeln und die weitere Nutzung zu verwalten.⁸⁸⁴ Der Erwerb von Grundstücken und die Gründung einer Gesellschaft zur Verwaltung und Nutzung sind mit den Voraussetzungen der Gemeindeordnungen zur wirtschaftlichen Betätigung vereinbar.⁸⁸⁵ Aufgabe dieser Gesellschaft könnte der Erwerb, die Bepflanzung und entsprechende naturschutzrechtliche Nutzung der Grundstücke sein. Indem die Flächen nicht mehr primär zu wirtschaftlichen, sondern zu Zwecken des Landschafts- und Naturschutzes genutzt werden sollen, unterscheidet sich die Ausrichtung von üblichen Grundstücksgesellschaften, die sich um die Bereitstellung kostengünstigen Wohnraums als wirtschaftliche Verwertung kümmern.⁸⁸⁶ Die Ausgestaltung der Gesellschaft könnte als gemeinnützige GmbH erfolgen, da sie mit Naturschutz und Landschaftspflege einen gemeinnützigen Zweck i.S.v. § 52 Abs. 2 AO verfolgt.⁸⁸⁷ Auf diese Weise würden ihr Steuervergünstigungen zugutekommen. So könnte die Gesellschaft die jeweiligen Grundstücke von den Eigentümern erwerben oder den Erwerb durch Vorverhandlungen sicherstellen bzw. die Grundstücke nach erfolgter Enteignung oder Erwerb durch die Kommune verwalten. Beim freihändigen Erwerb wäre mit Blick auf eine sich anschließende Unterschutzstellung möglich, dass dies von der Gesellschaft vorbereitet wird. Sollte aufgrund naturschutzrechtlicher Enteignungsvorschriften zur Unterschutzstellung gehandelt werden, müsste die Gebietsausweisung bereits vor der Enteignung erfolgen. Der einzelne Plan würde dann über die zuständigen Fachausschüsse dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt.

6.9.2.2 Zulässigkeit einer mietrechtlichen Kündigung

Wenn der Staat Eigentümer von Grundstücken geworden ist, die mit Wohnungen und Gewerbebau bebaut sind, in dem sich noch Mieter befinden, stellt sich die Frage, inwieweit diese Verträge kündbar sind.

Bei einer Übertragung des Grundstücks auf den Fiskus durch Rechtsgeschäft, tritt dieser nach § 566 BGB in bestehende Mietverhältnisse ein. Auf gesetzliche Übertragungsformen, wie Enteignungen, ist die Regelung des § 566 BGB analog anzuwenden. Nicht das Veräußerungsgeschäft als solches ist das rechtserhebliche Ereignis, sondern der sich anschließende Übergang. Denn an den Übergang knüpft das Gesetz den Gläubiger- und Schuldnerwechsel auf der Vermieterseite und damit die Verpflichtung des neuen Eigentümers zur Fortsetzung des von seinem Vorgänger abgeschlossenen Mietvertrags.⁸⁸⁸ Zum anderen kann nur auf diese Weise der Schutz des Mieters effektiv gewährleistet werden.

Fraglich ist nun, ob bestehende Mietverhältnisse gekündigt werden können. In Bezug auf Kündigungsmöglichkeiten ist zwischen Räumen zur Wohnnutzung und solchen für andere Zwecke zu

⁸⁸⁴ Allgemein zu kommunalen Wohnungsunternehmen Kiepe/Kraemer/Sommer, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. II, S. 661 ff.

⁸⁸⁵ Vgl. zu den Voraussetzungen kommunaler Wirtschaftstätigkeit Oebbecke, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. II, S. 59 ff.

⁸⁸⁶ Vgl. zu Wohnungsunternehmen Kiepe/Kraemer/Sommer, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. II, S. 661 ff.

⁸⁸⁷ Zum System der Steuervergünstigungen aufgrund gemeinnütziger Zwecke Gersch, in: Klein, AO, vor § 51 AO.

⁸⁸⁸ BGH, NJW 2008, 2773, Tz 11 f; BGH, NJW-RR 2009, 948.

unterscheiden. Die Anforderungen zur Kündigung bei Wohnnutzung sind erheblich strenger als für anderweitig genutzte Gebäude.

§ 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB lässt eine Kündigung bei Wohnnutzung zu, wenn der Vermieter sonst an einer wirtschaftlichen Verwendung des Grundstücks gehindert wird und ihm dadurch erhebliche Nachteile entstehen. Bei der Umsiedlung ist aber gerade keine weitere wirtschaftliche Verwertung durch den Vermieter geplant, sodass diese Norm nicht einschlägig ist. Weitere Kündigungsgründe aus dem BGB, die im Rahmen von Siedlungsrückzug einschlägig sein könnten, sind nicht ersichtlich. Somit scheidet eine Kündigung nach dem BGB von Wohnraummietverhältnissen zur Vorbereitung auf eine Umsiedlung der Bewohner aus.

Die Kündigung bei anderen als zu Wohnzwecken genutzten Räumen richtet sich nach § 580a BGB. Die Norm unterscheidet zwischen Grundstücken und Räumen, die nicht Geschäftsräume sind (Abs. 1) und Geschäftsräumen (Abs. 2). Geschäftsraum ist jeder Raum der im weitesten Sinn einem Erwerbzweck dient, gleichgültig, ob er in Form einer gewerblichen, freiberuflichen oder sonstigen beruflichen Tätigkeit verfolgt wird.⁸⁸⁹ Innerhalb der Kategorien gelten wiederum unterschiedliche Kündigungsfristen, deren Länge sich nach der Bemessungsdauer der einzelnen Mieten richtet.⁸⁹⁰ Da die Mieten üblicherweise in Monaten oder längeren Zeiträumen bemessen sein dürften, kommen regelmäßig Kündigungen mit Frist von 3 Monaten oder zum Quartalsende in Betracht. All diese Mietverhältnisse können, wenn auch jeweils an Kündigungsfristen gebunden, ohne weitere Voraussetzungen gekündigt werden. Das Kündigungsrecht aus § 580a BGB steht aber zur Disposition der Vertragsparteien. Sollte im Gewerbemietvertrag das ordentliche Kündigungsrecht ausgeschlossen sein, entfällt diese Möglichkeit.

In diesem Fall kommen auch für Gewerbemietverträge, ebenso wie für Wohnraummietverträge, nur öffentlich-rechtliche Eingriffsmöglichkeiten in Betracht, wie etwa gemäß § 182 BauGB. Die Regelung des § 182 BauGB stellt in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten nach § 136 BauGB und städtebaulichen Entwicklungsbereichen nach § 165 BauGB sowie für Maßnahmen nach den §§ 176 ff. BauGB eine Rechtsgrundlage zur Aufhebung von Pacht- und Mietverträgen dar. Eine Ausweisung von Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsgebieten ist innerhalb der oben genannten Voraussetzungen und je nach Entwicklungsziel möglich. Die Aufhebung der Mietverträge muss zur Verwirklichung der Ziele und des Zwecks der Sanierung oder Entwicklung erforderlich sein.⁸⁹¹ Wie oben dargelegt können über städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen auch der Rückbau von Wohn- und Gewerbeimmobilien erfasst werden. Dieser Rückbau wird es regelmäßig nötig machen, bestehende Mietverträge zu kündigen. Die Gemeinde kann das jeweilige Mietverhältnis mit einer Frist von mindestens sechs Monaten kündigen.⁸⁹²

Die Kündigung von Wohnraummietverhältnissen steht unter der weiteren Einschränkung nach § 182 Abs. 2 BauGB, dass im Zeitpunkt der Beendigung angemessener Ersatzwohnraum für den Mieter und den zu seiner Hausgemeinschaft gehörenden Personen zur Verfügung stehen muss. Nur insoweit dies sicher gestellt ist, kann auch nur ein Interesse der Gemeinde an der Sanierung bestehen.⁸⁹³ Auch Gewerberaummietverhältnisse dürfen nach § 182 Abs. 2 S. 2 BauGB nur aufgehoben werden, wenn andere geeignete und zumutbare Geschäftsräume zur Verfügung stehen.

⁸⁸⁹ Weidenkaff, in: Palandt, § 580a Rn. 14; Rolfs, in: Staudinger/Gursky/Albrecht, BGB-Kommentar, § 580a Rn. 26. -

⁸⁹⁰ Herrmann, in: Bamberg/Roth, Beck'scher-OK, BGB, § 580a Rn. 9 f. -

⁸⁹¹ Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, vor § 182 - 186 Rn. 16 f. und § 182 Rn. 3. -

⁸⁹² Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 182 Rn. 10. -

⁸⁹³ VG Stuttgart, Urt. v. 10.3.1993 - 5 S 398/92. -

6.9.3 Schaffung von Ersatzwohnraum

Insbesondere für die Beendigung von Wohnraummietverhältnissen nach § 182 BauGB ist Voraussetzung, dass angemessener Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Im Rahmen der Enteignung können durch die Bereitstellung von geeignetem Ersatzwohnraum zudem hohe Entschädigungszahlungen abgewandt werden. Weiterhin stellt Ersatzwohnraum einen Abwägungsbelang im Enteignungsverfahren dar. Im Einzelfall kann auch bei der Enteignung eine Pflicht bestehen, Ersatzwohnraum bereitzustellen.⁸⁹⁴

6.9.3.1 Vorkaufsrecht und Baulast

Auch zur Absicherung von Ersatzwohnraum kommen Vorkaufsrechte und Baulasten in Betracht.

Im Rahmen der Vorkaufsrechte kommt insbesondere § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in Betracht. Nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 besteht ein Vorkaufsrecht im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist.⁸⁹⁵ Das Vorkaufsrecht kann bereits vor Inkrafttreten des Flächennutzungsplans ausgeübt werden, es genügt wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird.⁸⁹⁶ Die Beteiligung nach den §§ 3 und 4 BauGB muss bereits durchgeführt worden sein.⁸⁹⁷ Das Vorkaufsrecht besteht somit zwar bereits bei „Planreife“ oder von Teilen eines Flächennutzungsplans, es betrifft aber nur unbebaute Grundstücke im Außenbereich, die als Wohnbaufläche bzw. Wohngebiete dargestellt sind oder dargestellt werden sollen. Andere Gebiete wie Dorfgebiete, Mischgebiete und Ferienhausgebiete sowie gewerblich genutzte Grundstücke scheiden somit aus.

Schließlich besteht nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB in Gebieten, die nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, ein Vorkaufsrecht soweit die Grundstücke unbebaut sind (Innenbereichsvorkaufsrecht). Erfasst werden als Kleinsiedlungs-, reine Wohn-, allgemeine Wohn- und besondere Wohngebiete überplante Gebiete, da nur sie überwiegend dem Wohnen dienen. Dorf-, Misch- und Ferienhausgebiete scheiden dagegen aus. Nicht erfasst werden Grundstücke im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 Abs. 3 S 2 BauGB). Bei Flächen im Innenbereich, bei denen die nähere Umgebung einem Baugebiet entspricht, genügt diese Einstufung; es kommt somit nicht darauf an, ob die Wohnnutzung tatsächlich zahlenmäßig überwiegt.⁸⁹⁸ Somit könnten durch einen Flächennutzungs- oder Bebauungsplan an anderer geeigneter Stelle Gebiete für Wohnnutzung ausgewiesen werden. Über das Vorkaufsrecht könnten Teile des Gebietes bei Vorliegen eines Vorkaufstatbestandes erworben werden.

Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechts ist aber wieder ein Vorkaufstatbestand im Sinne eines Kaufvertrages mit einem Dritten. Damit sind diese Vorkaufsrechte mit administrativen Unsicherheiten verbunden und nur bedingt zur gesteuerten Schaffung von Ersatzwohnraum geeignet.

⁸⁹⁴ Vgl. auch § 197 Abs. 2 S. 2 BauGB. -

⁸⁹⁵ § 1 Abs 2 Nr 1 bis 4 BauNVO; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 24 Rn. 31. -

⁸⁹⁶ § 24 Abs. 1 S 3 BauGB; Flächennutzungsplan-Aufstellungsgebiet; vgl. VGH Kassel, BeckRS 2011, 55990. -

⁸⁹⁷ VG München, BeckRS 2012, 58092. -

⁸⁹⁸ Grziwotz, in: Spannowsky/ Uechtritz, Beck'scher OK BauGB, § 24 Rn. 18. -

Als Pflicht im Rahmen einer Baulast kommt zur Schaffung von Ersatzwohnraum in Betracht, das Grundstück mit geeignetem Ersatzwohnraum zu bebauen und diesen an die Betroffenen zu vermieten. Die Voraussetzungen und das Verfahren zur Eintragung einer Baulast richten sich nach der jeweiligen Landesregelung, z.B. § 71 LBO BaWü, § 75 HBO. Es kann auf die oben angeführten Erwägungen zur Baulast verwiesen werden.

Ihre Eintragung hängt vom Willen und der Zustimmung des Grundstückseigentümers ab, dieser wird einer Baulast üblicherweise nur gegen Geldleistung zustimmen.

6.9.3.2 Enteignung

Auch zur Schaffung von Ersatzwohnraum sind Enteignungen im Rahmen von § 85 Abs. 1 BauGB möglich. Nach § 85 Abs. 1 Nr. 3 BauGB kann enteignet werden, um Grundstücke für eine Entschädigung in Land zu beschaffen. Dieser Enteignungszweck trägt der Vorschrift des § 100 BauGB Rechnung, wonach die Enteignungsentschädigung auf Antrag des Eigentümers unter bestimmten Voraussetzungen in geeignetem Ersatzland festzusetzen ist. Dies ist der Fall, wenn der Eigentümer zur Sicherung seiner Berufstätigkeit, seiner Erwerbstätigkeit oder zur Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben auf Ersatzland angewiesen ist. Dies dürfte überwiegend bei landwirtschaftlichen Flächen eine Rolle spielen und damit vor allem in ländlichen Ortslagen relevant werden. Die Enteignung zur Ersatzlandbeschaffung ist insofern sekundärer Enteignungszweck. Der Enteignungszweck wird in § 90 BauGB präzisiert und über die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ersatzlandentschädigung gemäß § 100 BauGB ergänzt.

Relevanter dürfte aber die Enteignungsmöglichkeit nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB sein, wenn aufgrund einer Planung nach § 176 Abs. 1 oder 2 BauGB ein Baugebot für die Errichtung von Wohnraum besteht, der Eigentümer des Grundstücks diesem aber nicht nachkommt.

6.9.4 Entschädigungsansprüche

6.9.4.1 Nach Enteignung

Nach allen Enteignungsvorschriften des Bundes und der Länder ist eine Entschädigung zu zahlen. Die Höhe richtet sich nach dem Verkehrswert des Grundstücks.

Der Verkehrswert bzw. Marktwert von Grundstücken wird nach der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertVO)⁸⁹⁹ ermittelt. Nach § 2 ImmoWertVO bestimmt sich die Wertermittlung nach den allgemeinen Wertverhältnissen auf dem Grundstücksmarkt (vgl. § 3 ImmoWertVO) und dem Grundstückszustand (vgl. § 4 ImmoWertVO). Nach § 4 ImmoWertVO bestimmt sich wiederum der Zustand eines Grundstücks nach den Grundstücksmerkmalen. Zu diesen zählen insbesondere nach § 6 Abs. 1 ImmoWertVO die bauliche Nutzbarkeit des Grundstücks, die von der Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 29 ff. BauGB abhängt. Nach § 6 Abs. 4 ImmoWertVO sind weiterhin die Verkehrsanbindung, die Nachbarschaft, die Wohn- und Geschäftslage sowie Umwelteinflüsse wertbildend. Daneben sind Faktoren wie der Entwicklungszustand (§ 5 ImmoWertVO), wertbeeinflussende Rechte und Belastungen (§ 6 Abs. 2 ImmoWertVO), der abgabenrechtliche Zustand (§ 6 Abs. 3 ImmoWertVO) und die weiteren Merkmale (§ 6 Abs. 5 und 6 ImmoWertVO) relevant.

Für die Wertermittlung nach § 4 Abs. 1 ImmoWertVO ist der Wertermittlung grundsätzlich der Zustand am Wertermittlungstichtag als Qualitätstichtag zugrunde zu legen. Aus besonderen

⁸⁹⁹ Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken vom 19. Mai 2010, BGBl. 2010 I S. 639.

Gründen kann aber auch ein anderer Zeitpunkt maßgeblich sein. Nach § 4 Abs. 3 Nr. 3 ImmoWertVO kann insbesondere berücksichtigt werden, ob die Fläche von städtebaulichen Missständen oder erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen ist. Somit sind auch bereits erfolgte oder zukünftige Entwicklungen schwindender Infrastruktur und einem Überangebot von Wohnraum berücksichtigungsfähig.

Damit tragen die Vorschriften insoweit Schrumpfungsprozessen und einem Rückbau der Infrastruktur Rechnung, als dass diese den Wert des Grundstücks beeinflussende Faktoren in die Ermittlung der Ausgleichszahlungen eingestellt werden.

6.9.4.2 Nach Kündigung des Mietvertrages

Wird ein Wohn- oder Gewerbemietvertrag auf Grund des § 182 BauGB aufgehoben, so kann dem Mieter nach Maßgabe des § 185 BauGB ein Anspruch auf Entschädigung entstehen.

6.9.4.3 Bei Rückbau der Infrastruktur

Über enteignungsrechtliche Entschädigungen hinaus besteht kein Ausgleichsanspruch des Grundstückseigentümers, wenn der Wert des Grundstücks aufgrund von Rückbau der Infrastruktur, Wegzug der Nahversorgung und eines Überangebots von Wohnung sinkt. Infrastruktur stellt zwar einen positiven wertbildenden Faktor dar, eine Entschädigungsleistung des Staates kann aber nur für solche Wertminderungen überhaupt in Betracht kommen, die staatlich veranlasst sind. Aber auch hier findet grundsätzlich kein Ausgleich für allgemeine Wertverluste statt. Das Risiko von umgebungsbedingten Wertverlusten liegt beim Eigentümer.

Bisher richten sich alle Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche im Rahmen von Infrastrukturvorhaben auf eine Kompensation der Einwirkungen etwa durch die Zunahme von Lärm. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG zu Einwirkungen von Infrastrukturvorhaben durch ihre Errichtung, sind mit Änderungen der Grundstücks Umgebung keine Belange betroffen, für die eine Entschädigung zu gewähren ist. Ein Anspruch auf Ausgleich aller Vermögensnachteile, welche ein Infrastrukturvorhaben auslöst, besteht danach nicht. Denn Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht gegen eine Minderung der wirtschaftlichen Verwertbarkeit und gewährt keinen Anspruch auf jede wirtschaftlich vernünftige Nutzung.⁹⁰⁰ Auch im einfachen Recht existiert keine Vorschrift, nach der der Planungsträger Betroffene durch die Gewährung einer Entschädigung vor jeglichen Vermögensseinbußen schützen muss. Dies begegnet nach Ansicht des BVerwG und im obigen Verständnis des Art. 14 GG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Somit kann auch kein Ausgleich verlangt werden, wenn die Infrastruktur zurückgebaut und dem Grundstück damit eine günstige Anbindung entzogen wird. Kein Grundeigentümer kann nach dieser Rechtsprechung auf einen unveränderten Fortbestand der von ihm zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgefundenen Wohnumgebung vertrauen. Kauft oder baut der Grundeigentümer aufgrund einer günstigen Lage, so nutze er eine Chance, die nicht als Rechtsposition im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG anerkannt ist. Daher sei ein Entschädigungsanspruch aufgrund einer allgemeinen Verkehrswertminderung auch beim Rückbau von Infrastruktur ausgeschlossen.⁹⁰¹

Im Planungsverfahren, das auch für den Rückbau von Infrastruktur durchzuführen ist, sind dadurch bedingte Wertverluste aber gegebenenfalls als private Belange im Rahmen der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen und mit den öffentlichen Belangen abzuwägen. Innerhalb der Abwägung können die privaten Belange aber hinter gegenläufigen öffentlichen Interessen zurücktreten.

⁹⁰⁰ Vgl. nur BVerwG, DVBl. 1996, S. 916 (919).

⁹⁰¹ Baumann, Rechtstipp, BAUMANN Rechtsanwälte, online.

Anders könnte es zu beurteilen sein, wenn die Anbindung der Daseinsvorsorge entspricht und aufgrund kommunalrechtlicher Verpflichtungen der Gemeinde erhalten bleiben muss. Bei Bestehen eines solchen Anspruchs und dem Entzug könnten Ansprüche aus öffentlich-rechtlichem Folgenbeseitigungsanspruch bestehen.

6.9.5 Fazit

Zivilrechtliche Regelungen sind in dem hier zu untersuchenden Kontext in einem engen Zusammenhang zu öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlagen zu betrachten. Das Zivilrecht als Rechtsregime hält alleine keine tauglichen Mittel bereit, um eine Umsiedlung zu steuern. Rechtsgeschäftliche Übertragungen und Vorkaufsrechte sind aufgrund der Privatautonomie auf Geldzahlungen als einflussnehmenden Faktor angewiesen.

Dem Zivilrecht zuzuordnende Regelungselemente wie vertragliche Grundstücksübereignungen, Vorkaufsrechte und Kündigungen von Mietverhältnissen werden erst im Anschluss an öffentlich-rechtliche Sanierungsverfügungen oder Enteignungen von Grundstücken relevant. Für Wohnraum-mietverhältnisse hält das Zivilrecht keine Kündigungsmöglichkeit bereit, um Umsiedlungsprozesse zu steuern, auch hier muss auf die öffentlich-rechtlichen Vorschriften zurückgegriffen werden.

Instrumente zur Grundstücksübertragung und zur Kündigung von Mietverhältnissen zur Umsiedlung und Umnutzung der bisherigen Wohn- und Gewerbegebiete in Nutzungen für den Naturschutz sind bereits im BauGB und BNatSchG sowie den entsprechenden Naturschutzregelungen der Länder angelegt. Um die Instrumente der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und Enteignungen in diesem Rahmen sowie zugunsten von naturschutzrechtlichen Maßnahmen besser nutzbar zu machen und bestehende Unsicherheiten bzgl. ihrer Anwendbarkeit auszuräumen, sollte die Entleerung von Stadtteilen oder Ortslagen und eine daran geknüpfte Umnutzung der Gebiete Regelungsalternative werden. Zumindest für die Regelung des § 165 BauGB bietet sich dies an, da dieser Tatbestand bereits in der aktuell gültigen Fassung offen für Entwicklungsmaßnahmen ist. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme könnte damit zum zentralen Element eines gesteuerten Siedlungsrückzuges - ergänzt um naturschutzrechtliche Regelungen - werden, da im Anschluss an diese Planung sowohl Enteignungen als auch die Kündigung von Mietverhältnissen möglich werden.

Die Regelung des § 165 Abs. 2 BauGB erlaubt einen weiten Spielraum, indem es heißt: „*Mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach Absatz 1 sollen [...] entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden*“. Eine neue Entwicklung kann nach wörtlichem Verständnis auch die Aufgabe von Wohn- oder Gewerbenutzung sein. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen setzen voraus, dass in dem Gebiet etwas gänzlich Neues entstehen kann, dies schließt die Aufgabe und den Rückbau von Gebäuden nicht aus.

Daher ist eine gesetzliche Erweiterung des § 165 Abs. 2 BauGB vorzuschlagen, welche die Aufgabe von Wohnnutzungen mit erfasst.

7 Siedlungsrückzug im Kontext von Klimawandel

Der Klimawandel und insbesondere die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist eine neue, wichtige und dringende Herausforderung für die Gesellschaft. Sie durchzieht das gesamte Planungs- und Umweltrecht. Ziel der Darstellung dieses Kapitels Siedlungsrückzug im Kontext von Klimawandel sind die rechtlichen Handlungserfordernisse und Möglichkeiten sowie Beschränkungen der Planungspraxis für die Landes- und Regionalplanung sowie die kommunale Bauleitplanung aufzuzeigen. Bereits an dieser Stelle ist festzuhalten, dass viele rechtliche Regelungen auf Maßnahmen ausgerichtet sind, die zu einer (moderaten) Anpassung im Bestand mit Resilienzerhöhung führen, sich jedoch jenseits eines Siedlungsrückzugs befinden.

Um den Folgen des Klimawandels gezielt begegnen zu können, bedarf es einer Vergewisserung über die beabsichtigten Einflussmöglichkeiten von planerischer Steuerung im Hinblick auf die Folgen des Klimawandels. Neuartig sind dabei das Maß der Vielfalt, Dezentralität, Dynamik und Langfristigkeit von Folgen durch die klimatischen Veränderungen, aber auch deren Ungewissheit. Überdies werden zukünftig Städte und Regionen von (negativen) klimatischen Effekten betroffen sein, die bislang hiervon noch unberührt waren. Diesen Besonderheiten im Planungsprozess durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen von Anpassungsmaßnahmen gerecht zu werden, stellt zunächst eine Aufgabe dar, die auf Erfahrungen und Anwendungspraxis aus vergleichbaren Aufgabenfeldern zurückgreifen kann, um neue Aufgaben, die sich aus der Spannweite regionaler Klimaprojektionen und ihren Wirkfolgen ergeben, zu lösen.

7.1 Raumplanungsrecht

Klimaanpassung kann mit Blick auf die räumliche Planung sowohl ein Thema der formalen als auch der informellen Planung sein. Bei der formalen Planung, unter anderem auf regionaler Ebene, geht es dabei einerseits um Festlegungen zur Freiraum-, Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. Andererseits geht es aber auch um verfahrensbezogene Instrumente, etwa die Strategische Umweltprüfung, Raumordnungsverfahren oder das sogenannte Climate Proofing. Ebenso können raumordnerische Verträge oder Zielvereinbarungen zur Verwirklichung von regionalplanerischen Grundsätzen und Zielen für die Klimaanpassung nutzbar gemacht werden. Bei der informellen Planung geht es zum einen um die Erarbeitung von Szenarien, Leitbildern und Entwicklungskonzepten, die Schaffung von Akteursnetzwerken und die Förderung von regionaler Kooperation, zum anderen aber auch um informatorische Steuerungsinstrumente wie Gefahren-, Risiko- oder Vulnerabilitätskarten.⁹⁰² Die räumliche Planung steht angesichts dieser Situation vor der Herausforderung, die vorhandenen Instrumente situationsgerecht und flexibel anzuwenden (Instrumentenmix).

Fasst man die genannten Herausforderungen zusammen, so ergibt sich ein komplexes Spannungsfeld: Versucht Raumplanung Steuerungsmacht zu erlangen, so läuft sie Gefahr, von den anderen Akteuren, und zwar nicht nur von den Fachverwaltungen, sondern auch von Wirtschaft und Zivilgesellschaft, „ausgebremst“ zu werden. Bietet sie sich lediglich als Plattform an, könnte es hingegen dazu kommen, dass sie nur mehr bedingt wahrgenommen wird, während andere Akteure die Klimaanpassung inhaltlich einseitig bestimmen. Raumplanung hat unter den beteiligten Akteuren die größte Expertise im Hinblick auf die Entwicklung von Langfristperspektiven. Spielt sie diese Expertise aus, so läuft sie Gefahr, sich von den Erfahrungs- und Planungshorizonten einer Vielzahl von Akteuren so weit zu entfernen, dass sie von diesen als irrelevant angesehen wird.

⁹⁰² Fröhlich/Knieling/Schaerffer/Zimmermann, Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel, Hamburg (2011).

Beschäftigt sie sich zu sehr mit kurzfristigen Handlungsansätzen, so wird sie den Anforderungen an eine Anpassung an den Klimawandel nur bedingt gerecht.

Im Hinblick auf die Steuerung von Entwicklungsprozessen steht der Raumplanung zwar ein großes Arsenal an Instrumenten zur Verfügung. Sie kann formal steuern wie informell ermöglichen. Stellt sie dabei formale Aspekte zu stark in den Vordergrund, droht die notwendige Flexibilität bei der Klimaanpassung unterlaufen zu werden. Fokussiert sie hingegen zu stark auf informelle Steuerung, so läuft sie Gefahr, dass Strategien und Maßnahmen zwar vereinbart, aber in letzter Konsequenz doch nicht umgesetzt werden, weil die übrigen Akteure sich nicht an die Vereinbarungen gebunden fühlen. Dies dürfte mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den Strategieentscheidungen immer gravierender werden. In diesem Spannungsfeld den „richtigen“ Weg im Umgang mit unterschiedlichen Akteuren und ihren Interessen, die adäquaten Ansätze zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Zeithorizonte und einen sinnvollen und erfolgreichen Instrumentenmix bei der Klimaanpassung zu finden, dürfte für die Raumplanung in den kommenden Jahren eine ihrer größten Herausforderungen sein.⁹⁰³

7.1.1 Steuerungsansätze eines Siedlungsrückzuges in der Raumordnung

Die Herausforderung besteht darin, auf den verschiedenen Planungsebenen jeweils angemessene und im Rahmen der planerischen Abschichtung auf den nachfolgenden Ebenen umsetzbare Maßnahmen zu treffen. Dabei sind Wechselwirkungen mit anderen flächenrelevanten Darstellungen oder Regelungen zu berücksichtigen und gegenüber anderen Belangen mit dem ihnen gebührenden Gewicht in die Abwägung einzustellen. In der Praxis wird es aufgrund der Spannweite der Klimaprojektionen voraussichtlich eine Herausforderung darstellen, einen zugleich aussagekräftigen und rechtssicheren, aber auch angemessenen Untersuchungsaufwand zu bestimmen, da die gründliche Analyse der vorgefundenen Gegebenheiten von vielen Faktoren abhängen kann. Dabei sind raumplanerische Festsetzungen über künftige Landnutzungen und dafür vorzuhaltende Flächen Entscheidungen unter Unsicherheit. Dies gilt in besonderem Maße für eine raumbezogene Abschätzung der voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels und dessen Folgen für die Landnutzung und möglicher Maßnahmen der Anpassung bis hin zu geeigneten Rückzugsmaßnahmen.

Im Raumordnungsgesetz wurde das Handlungsfeld Klimaanpassung schon vergleichsweise früh in den raumordnerischen Grundsätzen explizit aufgegriffen. Klimaanpassungsaspekte spiegeln sich hier als Grundsatz der Raumordnung vor allem in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG wider, wonach den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist, durch Maßnahmen [...] die der Anpassung an den Klimawandel dienen.⁹⁰⁴

Allerdings geht eine Spezifizierung über die Art und Weise, wie eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels erfolgen soll,⁹⁰⁵ aus dem ROG selbst nicht hervor. Im Unterschied zu Klimaschutzmaßnahmen (CO₂-Minderung) wurde es unterlassen, Kernelemente der Klimaanpassung zu benennen (so für den Ausbau erneuerbarer Energien, § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG).

Aus diesem Grund sollte in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG folgender Satz ergänzt werden:

⁹⁰³ Hutter/Müller/Rößler/Herlitzius, in: a.a.o., S. 4 (7). -

⁹⁰⁴ vgl. dazu MKRO-Beschluss vom 6.2.2013, Handlungskonzept der Raumordnung. -

⁹⁰⁵ Siehe dazu FuE-Vorhaben „Analyse, Bewertung und Politikempfehlungen zur Anpassung nationaler rechtlicher, planerischer und informatorischer Politikinstrumente an den Klimawandel“ (seit 2013, UFOPLAN, FKZ 3713 48 105).

„Um den mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten zu begegnen, sollen vor allem Gebiete zur Vorsorge gegenüber möglichen Klimawandelfolgen gesichert werden (z. B. Freihalten von Flächen von bestimmten schadensgeneigten Nutzungen). Des Weiteren sollen die räumlichen Voraussetzungen für die Sicherung und Bereitstellung von Flächen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel geschaffen werden (z. B. überörtlich bedeutende Luftleitbahnen).“

Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind für den jeweiligen Planungsraum durch einen Raumordnungsplan zu konkretisieren. Zur Umsetzung von Anpassungsstrategien an den Klimawandel, die auch einen Siedlungsrückzug vorsehen könnten, lassen sich in Raumordnungsplänen insbesondere Festlegungen zur angestrebten Entwicklung der Freiraumstruktur formulieren. So sollen u. a. Aussagen zu großräumig übergreifenden Freiräumen, zum Freiraumschutz, zu Nutzungen im Freiraum sowie zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes gemacht werden (§ 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG). Die Wahl von dafür geeigneten Instrumenten überlässt das Bundesrecht den Ländern bzw. regionalen Planungsträgern, so dass sich eine Vielzahl von Formen der zeichnerischen und textlichen Regelung herausgebildet hat. Als ein bundesrechtlich geltendes Instrument stellt das ROG dem Plangeber unterschiedliche Gebietstypen zur Verfügung, derer er sich zur Steuerung der räumlichen Nutzung oder Maßnahme bedienen kann.⁹⁰⁶ Diese sind nicht abschließend und können von den Ländern ergänzt werden.

Für die Klimaanpassung zeigt sich die Relevanz dieser Instrumente vor allen Dingen in der Möglichkeit, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete in den Raumordnungsplänen zu definieren, § 8 Abs. 7 ROG, wodurch die Landes- und Regionalplanung Anpassungsprozesse an die Folgen des Klimawandels steuern und mögliche Schadenspotenziale durch Siedlungsrückzug verhindern können. So kann beispielsweise durch die Regionalplanung durch Festsetzung von Vorranggebiete für den Hochwasserschutz festgehalten werden, dass diese von neuen Hochwasserschutzanlagen, die zu einem nicht ausgleichbaren Verlust von Rückhalteraum führen, von Bebauung und von weiterer hochwasserunverträglicher Nutzung freigehalten werden.⁹⁰⁷ Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die spezifischen Wissensbeiträge, die aus der Fachplanung kommen. Beispielsweise sind in der Hochwasserschutzplanung, Hochwasserrisikogebiete zu identifizieren, § 73 Abs. 1 WHG und Hochwasser-Risikomanagementpläne aufzustellen, § 75 WHG.⁹⁰⁸ Aus den Fachplanungen stammen wichtige Eingangsdaten und Bewertungen, die von der Raumordnung weiter zu verarbeiten sind.

Gemäß § 8 Abs. 6 ROG „sollen“ die Raumordnungspläne sogar die Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Fachplanungen enthalten, die „zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind“. Sie können damit zu Zielen und Grundsätzen der Raumordnung erhoben und damit mit größerer Bindungskraft versehen werden. Mit dieser Vorschrift wird dem Integrationsanspruch räumlicher Planungen Rechnung getragen. Die Integration von Fachplanungen setzt eine kooperative Planerarbeitung zwischen Fachplanung und Regionalplanung voraus, die gewährleistet, dass die Fachplanung ihr spezifisches Aufgabenspektrum und ihre Funktionen vollständig wahrnehmen kann.

Voraussetzung ist, dass die räumlichen Aussagen der Fachpläne zur Aufnahme in die Raumordnungspläne geeignet sind, sie durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können und die Aufnahme der Aussagen als Festlegungen in Raumordnungsplänen ausschließlich

⁹⁰⁶ UBA 2012, Praxishilfe „Klimaschutz in der räumlichen Planung - Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung“, S. 33.

⁹⁰⁷ Vgl. Plansatz Z 7.4.2 Regionalplan OE/OE.

⁹⁰⁸ Köck, ZUR 2013, S. 269 (270).

nach Abwägungsgrundsätzen erfolgt (§ 7 Abs. 2 ROG). Eine Übernahme ohne Abwägung kann nur nachrichtlich erfolgen. Sie wäre als solche zu kennzeichnen und würde - weil kein Erfordernis der Raumordnung - keine Bindungswirkungen nach § 4 ROG auslösen.

Im Ergebnis spielen die Vorranggebiete eine tragende Rolle in der Flächenvorsorge der Raumplanung. Dabei stellen diese keineswegs ein stumpfes Schwert dar, denn sie schließen andere konkurrierende Nutzungen aus, wenn sie beispielsweise mit dem Belang des vorsorgenden Hochwasserschutzes nicht vereinbar sind. Möglich ist dabei auch die Sicherung künftiger (re)aktivierbarer Flächen. Darüber hinaus kann die Raumplanung auch bereits bebaute und bauplanungsrechtlich abgesicherte Gebiete als Vorranggebiete zum Beispiel für den Hochwasserschutz ausweisen. Hochwasservorsorge im Siedlungsbestand beeinträchtigt dabei nicht die Nutzungsmöglichkeiten von rechtmäßig errichteten Bauten, führt aber zur Beschränkung von künftigen, noch nicht realisierten Nutzungen. Daraus wird deutlich, dass die Raumplanung einen wesentlichen Beitrag zur Freihaltung von Flächen leisten kann.

7.1.2 Steuerungsansätze eines Siedlungsrückzuges in der Bauleitplanung

Im Hinblick auf den Klimawandel sollte die Bauleitplanung als Gesamtplanung auf lokaler Ebene sämtliche gegenwärtigen und künftigen räumlichen Konflikte infolge der projizierten Klimaänderungen vor dem Hintergrund der übrigen Belange im Zusammenhang mit dem Siedlungsrückzug vorsorgend bewältigen.

Die Klimaanpassung ist in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB expliziter Planungsgrundsatz: „[Die Bauleitpläne] sollen dazu beitragen, [...] die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, [...]“. Die Norm dient dazu, den Handlungsspielraum der Gemeinden zu konkretisieren und die Planungspraxis durch das Schaffen von mehr Rechtssicherheit zu unterstützen.

Anpassungsmaßnahmen sind dabei nicht nur bei der Neuaufstellung von Bauleitplänen vorzunehmen, sondern können auch zur Änderung, Ergänzung und gar Aufhebung eines Plans führen. Eine kommunale Handlungspflicht besteht stets, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB. Die Gründe dafür können auch in der Klimaanpassung liegen (z. B. zur Abwehr einer drohenden Hochwassergefahr) und richten sich ebenso nach den Planungsgrundsätzen gemäß § 1 Abs. 6 BauGB. Ein Anspruch darauf steht einem Grundstückseigentümer allerdings nicht zu, § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB.

7.1.2.1 Umsetzung im Flächennutzungsplan

Die erste Stufe der Bauleitplanung, der Flächennutzungsplan, kann zur gesamtstädtischen Steuerung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel genutzt werden. Obwohl eine nähere Spezifizierung von Anpassungsmaßnahmen unterbleibt, ermöglicht der Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB verschiedene orts- und aufgabenbezogene Darstellungen, die zur Klimaanpassung aufgenommen und einen (teilflächigen) Siedlungsrückzug unterstützen können. Danach sind folgende beispielhafte Maßnahmenbereiche durch den entsprechenden Regelungsgegenstand im Flächennutzungsplan darstellbar: Freihalten von Belüftungsbahnen, Kaltluftentstehungsflächen und Kalt- und Frischluftbahnen (z.B. Hänge von hangparalleler Riegelbebauung Freihalten) durch Darstellung von Grünflächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB), Wasserflächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB), Flächen für Landwirtschaft und Wald (§ 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB) sowie Flächen zur Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB) sowie Überschwemmungsgebiete (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB).

Mit der BauGB-Novelle 2011⁹⁰⁹ wurden in § 5 Abs. 2 Nr. 2 c BauGB neue Darstellungsmöglichkeiten aufgenommen. Danach können im Flächennutzungsplan Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, dargestellt werden. Auf der Ebene des Flächennutzungsplans als vorbereitendem Bauleitplan ist von besonderer Bedeutung, dass die getroffenen Darstellungen nach dem neuen § 5 Abs.2 Nr. 2 lit. a BauGB eine planerische Abschichtung zulassen. Dies will heißen, dass zu prüfen ist, ob die getroffenen Darstellungen auf der nachfolgenden Ebene der verbindlichen Bauleitplanung bis hin zu einzelnen Genehmigungen, umsetzbar sind.

Zwar entfaltet der Flächennutzungsplan Bindungswirkung innerhalb der Kommune und kann grundlegende Entscheidungen der Siedlungsentwicklung und damit auch des Siedlungsrückzugs in Bezug (künftige) Freiflächen darstellen. Durch die Änderung/Anpassung eines Flächennutzungsplans an die städtebauliche Konzeption der Gemeinde kann die Gemeinde allerdings keine Maßnahmen gegen bestehende Gebäude ableiten. Der eigentliche Rückbau und die Umwidmung der Flächennutzung müssen mit anderen Instrumenten erfolgen. Für einen gesteuerten Siedlungsrückzug ist im Sinne der entsprechenden Festlegung der Siedlungsstruktur innerhalb der Gemeinde zu empfehlen, die Flächennutzungsänderung (z. B. Wohngebiet in Grünfläche) auch im Flächennutzungsplan nachzuvollziehen. Einzuschränken ist jedoch, dass insbesondere die mit einem „strategischen Rückzug“ zu adressierenden kleinen Kommunen häufig keinen oder nur einen veralteten Flächennutzungsplan besitzen. In diesem Falle bleiben der Kommune aber u.a. die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts.

7.1.2.2 Umsetzung im Bebauungsplan

Entsprechend der gesetzgeberischen Vorstellung von der stufenweisen Konkretisierung der zulässigen Raumnutzung sind die Bebauungspläne so aus den Flächennutzungsplänen zu entwickeln, dass durch ihre Festsetzungen die zugrunde liegenden Darstellungen des Flächennutzungsplans konkreter ausgestaltet und gleichzeitig verdeutlicht werden. Dabei konkretisiert sich die Planung vom jeweils größeren Raum stufenweise bis zur Nutzungsregelung für das einzelne Grundstück.

Der Bebauungsplan enthält rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung (§ 8 Abs. 1 S. 1 BauGB). Rechtsgültige Festsetzungen eines Bebauungsplans bewirken eine rechtsverbindliche Ausgestaltung der Eigentümerbefugnisse; sie regeln Inhalt und Schranken des Grundeigentums, bestimmen aber auch die Zumutbarkeitsgrenzen für hinzunehmende Beeinträchtigungen auf Nachbargrundstücken.

Gegenstand der Festsetzungen von Bebauungsplänen sind regelmäßig und überwiegend bauliche Einrichtungen. Nach § 9 Abs. 1 BauGB können aber auch öffentliche und private Grünflächen (Nr. 15), Flächen für Landwirtschaft und Wald (Nr. 18) und Flächen für Natur und Landschaft (Nr. 20) ausgewiesen werden. Damit ist eine Flächennutzungsänderung beispielsweise von einer Baufläche zu einer Grünfläche (und damit der Entzug von Baurecht) auch mit einem Bebauungsplan möglich.

Im Rahmen der Bebauungspläne haben die Festsetzungsmöglichkeiten gemäß § 9 BauGB für die Umsetzung räumlicher Klimaanpassungsmaßnahmen eine Schlüsselwirkung. Hierzu sind im Rahmen der BauGB-Novelle 2011 am Festsetzungskatalog des § 9 BauGB im Gegensatz zu den hier nicht in Rede stehenden Klimaschutzmaßnahmen (vor allem zur CO₂-Minderung) allerdings keine Änderungen vorgenommen worden.

⁹⁰⁹ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 30.7.2011, BGBl. I S. 1509.

7.1.3 Steuerungsansätze eines Siedlungsrückzuges im Besonderen Städtebaurecht

Im Folgenden wird geprüft, welchen Beitrag das Besondere Städtebaurecht zum klimawandelbedingten Siedlungsrückzug leisten kann.

7.1.3.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind gemäß § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Das Instrument kann sowohl im städtischen wie im ländlichen Raum zur Anwendung kommen, § 136 Abs. 1 BauGB. Städtebauliche Missstände liegen nach § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB vor, wenn das Gebiet nach seiner Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an die Wohn- und Arbeitssituation nicht entspricht. Seit der BauGB-Innenentwicklungsnovelle 2013 sind dabei auch die Belange der Klimaanpassung bei der städtebaulichen Sanierung im Rahmen einer Gesamtmaßnahme zu erfassen und zu gewichten, soweit dies nach den örtlichen Gegebenheiten und Verhältnissen angezeigt ist, § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB. Insofern können gerade städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bei der Planung von Klimaanpassungsmaßnahmen ein Instrument zur Bewältigung von Konflikten im Bestand sein, einschließlich Rückbaumaßnahmen.

Städtebauliche Maßnahmen müssen nach § 136 Abs. 4 BauGB dem Gemeinwohl dienen. Dies ist unter anderem gemäß § 136 Abs. 4 Nr. 1 und 3 BauGB dann der Fall, wenn die bauliche Struktur nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung entwickelt wird sowie die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes entspricht. Als Maßnahme kommt u. a. die Freilegung von Grundstücken nach § 147 S. 1 Nr. 3 BauGB in Betracht, wozu insbesondere die Beseitigung der baulichen Anlage zählt.⁹¹⁰ Dies kann nach Erwerb oder Enteignung durch die Gemeinde erfolgen.

7.1.3.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB spielen in der Klimaanpassung eine untergeordnete Rolle. Sie haben die BauGB-Novellen 2011 und 2013 unverändert überdauert. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind gemäß § 165 Abs. 2 BauGB Maßnahmen, bei denen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung oder neuen Entwicklung zugeführt werden. Auch dieses Instrument kann im städtischen wie im ländlichen Raum zur Anwendung kommen, § 165 Abs. 1 BauGB. Im Kontext der Raumordnung ist zu betonen, dass die Neuordnung oder Entwicklung auch aus Gründen der überörtlichen Planung (Landes- und Regionalplanung) veranlasst sein kann, worauf § 165 Abs. 2 BauGB hinweist.

Im Unterschied zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen zielen Entwicklungsmaßnahmen nicht auf die Beseitigung vorhandener Missstände ab, sondern sie haben das Ziel, eine Befriedung neuer Bedarfe zu ermöglichen. Der Anwendungsbereich unterliegt sachlichen (§ 165 Abs. 2 und 3 BauGB), räumlichen (§ 165 Abs. 5 und 6 BauGB) und zeitlichen (§ 169 Abs. 1 Nr. 8 i.V.m. §§ 162 ff. BauGB) Begrenzungen. Eine Voraussetzung ist gemäß § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB, dass das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme erfordert. Es muss mithin ein dringendes, private Interessen überwiegendes öffentliches Interesse bestehen. Diese Besonderheit ergibt sich aus der grundsätzlichen Pflicht der Gemeinde, die Grundstücke zu erwerben

⁹¹⁰ Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr (2014), Baugesetzbuch Kommentar, 12. Aufl., § 147, Rn. 4.

(§ 166 Abs. 3 S. 1 BauGB), notfalls im Wege der Enteignung (§ 169 Abs. 3 S. 1 BauGB) und der Enteignung unter erleichterten Bedingungen (auch ohne Vorhandensein eines Bebauungsplans). Ob dies für den Fall einer Klimaanpassungsmaßnahme mit der Wirkung eines klimawandelbedingten Siedlungsrückzuges gerechtfertigt ist, bedarf der sorgfältigen Prüfung im Einfall unter Verhältnismäßigkeitserwägungen und wird ein entscheidender Grund für die Zurückhaltung und geringe Anwendungsrelevanz sein.

7.1.3.3 Stadtumbaumaßnahmen

Die Vorschriften zum Stadtumbau gemäß §§ 171a ff. BauGB sind im Jahr 2004 mit dem Eurorechtsanpassungsgesetz eingeführt worden und zielen auf eine integrative und konsensuale Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten ab. Von einem Funktionsverlust ist seit der Gesetzesnovelle 2011 auch auszugehen, wenn „die allgemeinen Anforderungen an [...] die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“, § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB. Dabei müssen die Maßnahmen gemäß § 171a Abs. 3 Nr. 1 BauGB dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Sie sollen insbesondere dazu beitragen, die Siedlungsstruktur nach den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft unter Berücksichtigung einer klimagerechten Stadtentwicklung auszuformen. Die Maßnahmen sind vom räumlichen Ansatz her auch in intakten Siedlungsbestand anwendbar. Konkret sollen brachliegende Flächen einer nachhaltigen, insbesondere der Klimaanpassung dienenden Zwischennutzung zugeführt werden, § 171a Abs. 3 S. 2 Nr. 6 BauGB.

Als Anpassungsoptionen im Stadtumbau lassen sich flächenhafte, nutzungsbezogene und bauliche Anpassungsstrategien nennen.⁹¹¹ Die konkreten Aufgaben ergeben sich dabei aus der jeweiligen städtebaulichen Situation und dem planerischen Gesamtkonzept (§ 171 b Abs. 2 BauGB). Im Vordergrund steht eine gebietsbezogene, konzeptionelle Entwicklung, die insgesamt den Erfordernissen der Anpassungsstrategie, aber auch den städtebaulichen Belangen, einschließlich der Klimaanpassung Rechnung tragen soll. Stadtumbaumaßnahmen gemäß § 171 a Abs. 3 S. 2 BauGB sind nur dann zulässig, wenn die städtebauliche Umstrukturierung als eine städtebauliche Gesamtmaßnahme und damit als planerisch gesteuerte Neuordnung des Stadtumbaugebietes beabsichtigt ist.⁹¹²

Vor dem Hintergrund eines konsensualen Vorgehens sind die Betroffenen und die öffentlichen Aufgabenträger bei der Aufstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes umfassend zu beteiligen. Zur Umsetzung des Konzepts soll die Gemeinde Vereinbarungen mit den beteiligten Eigentümern auf der Grundlage städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB nutzen. Auch diese Möglichkeit wurde explizit auf die Durchführung von Klimaanpassungsmaßnahmen ausgedehnt, § 171c S. 2 Nr. 1 BauGB. Im Ergebnis können entsprechende Maßnahmen auch in einem Rückbau baulicher Anlagen gesehen werden.

7.1.4 Ausblick

Das Bauplanungsrecht kann nur einen begrenzten Beitrag für den klimabedingten Siedlungsrückzug leisten.⁹¹³ Zunächst geht es bei den Regelungen des Bauplanungsrechts generell nur um die

⁹¹¹ BMVBS-Online Publikation, Nr. 25/2013. -

⁹¹² Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar, 12. Aufl., § 171a Rn. 9. -

⁹¹³ Mitschang, in: Die Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung, NuR 2008, S. 601 (612). -

Schaffung von Möglichkeiten einer klimawandelanpassungsbezogenen Bodennutzung.⁹¹⁴ Restriktionen für bestimmte Einzelnutzungen obliegen grundsätzlich dem spezifischen Fachrecht. Seine Grenzen erreicht das Bauplanungsrecht ferner am Bestands- und Vertrauensschutz sowie an der wohl mangelnden Akzeptanz in der Bevölkerung für einen Rückzug intakter Siedlungen.⁹¹⁵ Darüber hinaus müssen Festsetzungen in Bebauungsplänen verhältnismäßig sein.

Zudem hält das Bauplanungsrecht die Möglichkeit bereit, Änderungen bestehender Nutzungen ohne die Zahlung einer Entschädigung nach den §§ 39 ff. BauGB vorzunehmen. Zunächst können künftige Nutzungen gemäß § 9 Abs. 2 S. 1 BauGB unter eine auflösende Bedingung gestellt werden. Bei Eintritt dieser Bedingung, einer Folge des Klimawandels, wird eine solche Nutzung materiell illegal und muss infolgedessen aufgegeben werden.

Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts, die durch städtebauliche Verträge umgesetzt werden, erlauben es, Nutzungsänderungen im Bestand ohne Entschädigung durchzuführen. Damit Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts vor dem Hintergrund des Klimawandels erfolgreich sein können, bedürfen sie allerdings einer gesicherten Finanzierung.⁹¹⁶

Darüber hinaus erlangen anpassungsrelevante Festsetzungen der räumlichen Gesamtplanung generell erst auf der Ebene des Bebauungsplans Außenverbindlichkeit. Die Gemeinde wird sich daher im Rahmen der Aufstellung derartiger Bauleitpläne mit erheblichen Interessenkonflikten in der Bevölkerung, die unter dem Eindruck des Klimawandels noch verschärft werden, auseinandersetzen müssen. Infolgedessen werden erhöhter Abstimmungsbedarf- und Erörterungsbedarf sowie Mediationen prägend für die Bauleitplanung im Kontext der Anpassung an den Klimawandel sein. Auf diese Art und Weise kann Verständnis für Belange der Klimawandelanpassung und deren Vorsorgeprinzip geschuldeten notwendigen Beachtung beim Aufstellen von Bauleitplänen sowie der damit einhergehenden Einschränkungen der baulichen Nutzung von Grundstücken erreicht werden.⁹¹⁷

Für einen klimawandelbedingten Siedlungsrückzug wird es allenfalls erforderlich sein, dass anpassungsrelevante Verwaltungsentscheidungen flexibel und gegebenenfalls sogar revisibel sind. Inwieweit die Anpassung an den Klimawandel mit der Konsequenz einer Absiedelung über die Bauleitplanung und das Besondere Städtebaurecht vorangetrieben werden kann, hängt entscheidend vom Willen der Städte und Gemeinden zur Anpassung ab, da die Bewältigung von Klimawandelfolgen nur einer unter vielen anderen wichtigen Belangen ist.⁹¹⁸

7.2 Bestandsschutz

Der klimawandelbedingte Siedlungsrückzug erfordert erhebliche Einschränkungen in grundrechtlich geschützte Freiheiten. Insbesondere ist das Eigentumsgrundrecht betroffen, wenn die Nutzung von Grundstücken z. B. aus Gründen des Hochwasserschutzes oder des Grundwasserschutzes eingeschränkt wird. Wann immer den Bürgern oder Unternehmen Nutzungsbeschränkungen oder Vorsorgemaßnahmen auferlegt werden, ist dies vor den Grundrechten sachlich zu rechtfertigen. Der Schutz vor den Risiken widriger Klimabedingungen stellt grundsätzlich einen legitimen

⁹¹⁴ Mitschang, in: Die Auswirkungen der Klimaschutz-Novelle auf die kommunale Bauleitplanung, DVBl. 2012, S. 134 (135).

⁹¹⁵ Fischer, in: a.a.o., S. 349.

⁹¹⁶ Fischer, in: a.a.o., S. 349.

⁹¹⁷ Fischer, in: a.a.o., S. 350.

⁹¹⁸ Mitschang, in: Die Auswirkungen der Klimaschutz-Novelle auf die kommunale Bauleitplanung, DVBl. 2012, S. 134 (135).

Zweck dar. Für die Rechtfertigungskraft kommt es jedoch entscheidend darauf an, wen die jeweiligen Risiken betreffen und wie groß sie sind. Allgemein ist dazu festzustellen, dass es sich bei den klimabedingten Risiken in der Regel nicht um klimaspezifische Risiken handelt, die ihrer Art nach neu sind. Vielmehr geht es regelmäßig um eine Zunahme bereits bestehender Umweltrisiken und Schutzanforderungen etwa des Hochwasserschutzes, des Artenschutzes oder Gewässerschutzes.⁹¹⁹

Grundrechtseingriffe müssen stets verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Dies gilt auch für gesetzliche Anpassungspflichten. Dabei fällt die Rechtfertigung anpassungsbedingter Grundrechtseingriffe umso leichter, je stärker von den Risiken fehlender Anpassung Dritte betroffen sind. Sofern Rechtsgüter Dritter oder der Allgemeinheit betroffen sind, muss der Grundrechtseingriff zum Schutze der Rechtsgüter geeignet, erforderlich und angemessen sein. Ob dies der Fall ist, hängt maßgeblich vom Gewicht der konkurrierenden Rechtsgüter, aber auch davon ab, wie hoch die Wahrscheinlichkeit der jeweiligen Klimaveränderung bzw. deren Auswirkung ist. Grundsätzlich gilt hier die gleiche Abwägungsratio wie sie auch dem ordnungsrechtlichen Gefahrenatbestand zugrunde liegt. Je stärker die rechtfertigenden Schutzgüter nach Art und Ausmaß des potenziellen Schadens gegenüber dem Eingriffsgut ins Gewicht fallen, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit des Schadensfalls zu stellen⁹²⁰. Innerhalb des Prüfungsdreiecks aus Schutzgut, Eingriffsgut sowie Schadenswahrscheinlichkeit räumt die Rechtsprechung dem Gesetzgeber grundsätzlich weite Prognose-, Typisierungs- und Beurteilungsspielräume ein, wobei die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG deutliche Akzente auf Seiten des Schutzgutes „natürliche Lebensgrundlagen“ und „künftige Generationen“ setzt.

Die Grundrechte normieren nicht nur Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe, sondern verpflichten darüber hinaus den Staat, sich schützend vor die grundrechtlich verbürgten Schutzgüter zu stellen. Dabei ist die Schutzpflicht längst nicht nur auf den Schutz von Leben und Gesundheit beschränkt.⁹²¹ Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht die Schutzpflicht auch ausdrücklich auch auf das Eigentumsrecht erstreckt.⁹²² Die grundrechtliche Schutzpflicht verpflichtet den Staat jedoch nicht dazu, einen Grundrechtsschutz an der Grenze des tatsächlich Möglichen zu leisten. Da der staatliche Schutz im „Grundrechtsdreieck“ von Risikoverursachern einerseits und Risikobetroffenen andererseits zu bestimmen ist, folgt für die Schutzpflicht zwangsläufig, dass das Schutzniveau anhand einer Gewichtung und im Sinne eines Ausgleiches der jeweils konkurrierenden privaten und öffentlichen Interessen fixiert wird.⁹²³

7.2.1 Der baurechtliche Bestandsschutz

Der baurechtliche Bestandsschutz ist im öffentlichen Baurecht weder im Bauplanungs- noch im Bauordnungsrecht abschließend geregelt. Vor dem Hintergrund des Art. 14 GG sind stattdessen zu dieser Thematik an verschiedenen Stellen des Bauordnungs- und des Bauplanungsrechts Regelungen zum Bestandsschutz enthalten, ohne dass dies dort auch explizit benannt wird. Die Rechtsfigur wurde anfänglich von der Rechtsprechung aus Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitet, was von der neueren Rechtsprechung des BVerwG aber aufgegeben wurde, wenn hierzu eine einfachgesetzliche Regelung vorliegt, die den Inhalt und die Schranken des Eigentums zu Gunsten oder zu

⁹¹⁹ Reese, Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 29. -

⁹²⁰ Reese, Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 30. -

⁹²¹ Isensee, in: ders./Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der BRD, Band V, Allg. Grundrechtlehre, Heidelberg. -

⁹²² BVerfG, Beschluss vom 26.08.1998 - Waldschäden, NuR 1998, S. 597, 598. -

⁹²³ Reese, Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 31. -

Lasten des Eigentümers regelt.⁹²⁴ Nachstehend wird erörtert, wann Bestandsschutz beginnt, wodurch er beendet wird, welche behördlichen Einschränkungen trotz Bestandsschutz möglich sind und welche baurechtlichen Veränderungen zu Lasten der Eigentümer baurechtlich als sog. Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zulässig sind.

Das Wesen des Bestandsschutzes liegt darin, dass die einmal rechtmäßige Nutzung einer baulichen Anlage auch für die Zukunft eigentumskräftig geschützt ist.⁹²⁵ Der Bestandsschutz wird auch als Schutz des tatsächlichen Bestandes einer baulichen Anlage nebst Nutzung gegen negative Veränderungen der Sach- und Rechtslage definiert. Daneben schützt der Bestandsschutz ganz allgemein davor, dass dem Eigentümer sein rechtmäßig erworbenes Eigentum und die sich daraus ergebenden Nutzungsmöglichkeiten wieder entzogen werden.⁹²⁶ Nach einem obergerichtlichen Beschluss, dient das Rechtsinstitut des Bestandsschutzes dazu, einen geschaffenen baulichen Bestand zu schützen und gegen Maßnahmen zu verteidigen, die im Vertrauen auf die materielle Rechtslage getätigte Investitionen wegen der Änderung der Rechtslage vernichten oder wertlos machen, was somit letztlich auf Art. 14 Abs. 1 GG beruht.⁹²⁷

Der Bestandsschutz beginnt mit der Fertigstellung einer genehmigten baulichen Anlage, auch wenn diese materiell baurechtswidrig ist. Grundsätzlich genügt bei Fertigstellung eines Bauvorhabens die materielle Baurechtmäßigkeit, wenn diese zumindest während eines bedeutsamen Zeitraums vorlag.⁹²⁸ Der Bestandsschutz erlischt regelmäßig dann, wenn erstens die bauliche Anlage beseitigt wird - einschließlich einer zufälligen Beseitigung, z. B. durch höhere Gewalt (Hochwasser), zweitens wenn die Änderungen - auch durch Instandhaltung - an dem Bauwerk so massiv und substanziell sind, dass es einer Neuerrichtung gleichkommt, drittens mit der erkennbaren endgültigen Aufgabe der Nutzung der baulichen Anlage sowie durch Funktionsverlust der Anlage oder Änderung der Nutzungsart, die mit der ursprünglichen Nutzung nichts mehr wesensverwandt ist.⁹²⁹ In all diesen Fällen erledigt sich eine Baugenehmigung in obigen Fällen gem. § 43 Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 1 LVwVfG auf andere Weise. Ferner können auch baurechtliche Vorschriften den Bestandsschutz einschränken. Der aus Art. 14 GG entwickelte Bestandsschutz kann somit zu Lasten des Eigentümers durch gesetzlich geregelte Fälle unterlaufen werden.

Der Bestandsschutz unterscheidet sich zwischen dem passiven und dem aktiven Bestandsschutz. Mit dem passiven Bestandsschutz wird gewährleistet, dass ein seinerzeit im Einklang mit dem damals geltenden Baurecht errichtetes Bauwerk weiterhin so unterhalten und genutzt wird, wie es seinerzeit errichtet wurde, auch wenn es nach dem inzwischen geltenden Baurecht nicht mehr zulässig wäre. Während es beim passiven Bestandsschutz also um den Schutz des status quo geht, richtet sich der Fokus beim aktiven Bestandsschutz auf die Erweiterung des tatsächlichen Bestandes. Der aktive Bestandsschutz deckt somit zu Gunsten des Eigentümers Unterhaltungs-, Instandsetzungs- oder Modernisierungsmaßnahmen, soweit die Identität der baulichen Anlage erhalten bleibt.⁹³⁰ Da sich der aktive Bestandsschutz als weiterwirkender Bestandsschutz gegenüber

⁹²⁴ Beckmann, KommJur 2014, S. 401.

⁹²⁵ http://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html (aufgerufen am 22.01.2015).

⁹²⁶ Vgl. Veelken, Bestandsschutz im Baurecht: Was ist das?; <http://nrw-baurecht.de/viewtopic.php?f=13&t=138>.

⁹²⁷ OVG RP, Beschluss vom 29.10.2001, Az. 8 A 11326/01, juris.

⁹²⁸ BVerwG, Urteil v. 26.05.1978 - 4C 9.76, BRS 33 Nr. 37.

⁹²⁹ Beckmann, KommJur 2014, S. 403.

⁹³⁰ Beckmann, KommJur 2014, S. 408.

dem passiven Bestandsschutz versteht - nämlich inwieweit an dem geschützten Bestand baurechtlich relevante Veränderungen in Form von Instandsetzungsmaßnahmen zulässig sind, steht im Kontext von Rückbau und Beschränkung bestandsgeschützter baulicher Anlagen der passive Bestandsschutz folglich im Fokus. Geprüft wird im Folgenden, welche bauordnungsrechtlichen Befugnisse der Gemeinde zur Beschränkung des Bestandsschutzes zur Verfügung stehen.

7.2.2 Bauordnungsrechtliche Befugnisse zur Beschränkung des Bestandsschutzes

Der passive Bestandsschutz schützt generell den Eigentümer vor baurechtlichen Eingriffen unter der Prämisse, dass während eines bedeutsamen Zeitabschnitts die bauliche Anlage materiell rechtmäßig gewesen ist. Mit anderen Worten impliziert der Bestandsschutz einen Substanz- und Nutzungsschutz, mit dem der baurechtliche Ist-Zustand gewährleistet wird. Die bereits errichtete bauliche Anlage als eigentumsfähige Sache des Eigentümers nach Art. 14 Abs. 1 GG wird somit über diesen passiven Bestandsschutz geschützt. Dieser baurechtliche Bestandsschutz bezieht sich nicht nur auf das jeweilige Bauwerk, sondern auch auf die Nutzung des Bauwerkes.⁹³¹ Die Baugenehmigung entfaltet gegenüber den genehmigungsfreien Vorhaben und jenen im Freistellungsverfahren eine komfortablere Rechtsposition. Dennoch kann der Bestandsschutz aus den verschiedensten baurechtlichen, städtebaurechtlichen und verwaltungsverfahrensrechtlichen Gründen eingeschränkt oder gänzlich aufgehoben werden.

7.2.2.1 Beseitigungsanordnung nach § 81 S. 1 Alt. 1 LBauO RP

Die Rechtsfigur des passiven Bestandsschutzes wird in der Praxis am häufigsten im Zusammenhang mit dem bauordnungsrechtlichen Eingriff der Benutzungsuntersagung bzw. der Beseitigungsanordnung thematisiert (vgl. § 81 LBauO RP⁹³²). Diese eigentumsvernichtende oder eigentums einschränkende Vorschrift muss den aus Art. 14 Abs. 1 GG entwickelten passiven Bestandsschutz tatbestandlich implizieren, denn ansonsten wäre er verfassungswidrig. Nach § 81 LBauO RP kann die Bauaufsichtsbehörde teilweise oder vollständige Beseitigung auf Kosten der nach § 54 verantwortlichen Personen anordnen [...], wenn die baulichen Anlagen oder andere Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 gegen baurechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Errichtung, die Änderung, die Instandhaltung oder die Nutzungsänderung dieser Anlagen verstoßen, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Die Entscheidung, die Beseitigung der baulichen Anlage zu verfügen, muss ermessensfehlerfrei sein. Soweit eine Benutzungsuntersagung genügt, darf keine eigentumsvernichtende Beseitigungsanordnung ergehen. Weiterhin ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und des Bestandsschutzes zur Wahrung eines rechtskonformen Einschreitens, darauf zu achten, dass eine Abrissverfügung nur ergehen darf, wenn rechtmäßige Zustände nicht auf andere Weise hergestellt werden können.

Liegt eine Baugenehmigung vor und hat der Bauherr entsprechend gebaut, kann eine Beseitigungsanordnung rechtswirksam nur ergehen, wenn die Baubehörde eine formell baurechtswidrige Baugenehmigung nach § 1 LVwVfG i.V.m. § 48 VwVfG zurücknimmt. Dies wird allerdings zu Lasten des Trägers der Baubehörde mit Entschädigungsleistungen verbunden sein. Liegt keine notwendige Baugenehmigung vor und das Bauwerk ist materiell baurechtswidrig, weil es gegen

⁹³¹ Vgl. Jeromin (Hrsg.), LBauO RP, 3. Auflage (2012), § 61 Rn. 25, § 70 Rn. 63.

⁹³² Zwecks Vermeidung einer ausufernden Betrachtung wird auf die rhld.-pf. Landesbauordnung abgestellt. Die Rechtslage ist aufgrund der Musterbauordnung in den Bundesländern im Kern weitestgehend identisch, so dass die Ausführungen generell auf andere Bauordnungen übertragbar sind.

bauordnungsrechtliche oder bauplanungsrechtliche bzw. sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften verstößt, genügt für die Aufhebung des Bestandsschutzes die materielle Baurechtswidrigkeit. Dies gilt auch für den Fall, dass eine baurechtmäßige Baugenehmigung vorliegt, der Bauherr allerdings von der Baugenehmigung wesentlich abweicht, wodurch sogleich gegen materielles Baurecht und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßen werden kann. Insoweit erstreckt sich die materielle Baurechtswidrigkeit auch auf die formelle, da die eigenmächtige Abweichung nicht von der Baugenehmigung getragen wird.⁹³³ Allerdings können unrechtmäßig errichtete Bauwerke auch in einen Bestandsschutz vergleichbaren Rechtsstatus hineinwachsen, sofern die Baubehörde den illegalen Zustand wissentlich über einen längeren Zeitraum duldet.⁹³⁴

7.2.2.2 Abbruch verfallender baulicher Anlagen nach § 82 LBauO RP

Soweit bauliche Anlagen nicht genutzt werden und im Verfall begriffen sind, kann die Baubehörde gemäß § 82 LBauO RP die nach § 54 Abs. 2 LBauO RP verantwortlichen Personen verpflichten, die Anlage abzubauen oder zu beseitigen, wobei die Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes unberührt bleiben. Diese repressive Bestimmung greift nur, wenn die bauliche Anlage nicht genutzt wird und diese im Verfall begriffen ist. Es handelt sich dabei um eine lex-specialis-Regelung gegenüber § 81 LBauO RP, der generell die Beseitigungsanordnung und Nutzungsuntersagung regelt. Der Bestandsschutz entfällt hier, weil durch obigen Tatbestand die bauliche Anlage im Nachhinein formell und materiell baurechtswidrig wird, sodass auch kein Anspruch auf eine Baugenehmigung zur Erneuerung besteht.⁹³⁵ Auch wenn das Gebäude irgendwann genehmigt worden ist, ändert dies nichts für den Eigentümers, denn die Baugenehmigung hätte sich hier bereits gem. § 43 Abs. 2 VwVfG i. V. m. § 1 LVwVfG RP auf andere Weise erledigt.

7.2.2.3 Wegfall des Bestandsschutzes aus verwaltungsverfahrenrechtlichen Gründen

Das Baurecht ist generell vom Grundsatz der Dauerhaftigkeit geprägt. Anders verhält es sich dann, wenn die Baugenehmigung beispielsweise mit einer Nebenbestimmung versehen ist. Bei Nebenbestimmungen einer Baugenehmigung ist der Umfang des Bestandsschutzes von vornherein eingeschränkt. Sofern die Baugenehmigung mit einer Nebenbestimmung in Gestalt einer Befristung, auflösenden Bedingung oder einem Widerrufsvorbehalt erteilt worden ist, entfällt aber mit dem Wegfall der Baugenehmigung zugleich der Bestandsschutz, ohne Rücksicht darauf, dass die bauliche Anlage während der Dauer der Wirksamkeit der Baugenehmigung materiell rechtmäßig war. Dies liegt in der Bestandsschutz einschränkende Natur von Nebenbestimmungen, sodass hier die Regel, dass der Bestandsschutz auch dann wirkt, wenn die bauliche Anlage ohne Baugenehmigung während des gesamten Zeitraumes ihrer Fertigstellung über einen bedeutsamen Zeitraum materiell rechtmäßig war, nicht Anwendung findet.⁹³⁶ Grundsätzlich sind Baugenehmigungen aus eigentumsrechtlichen Gründen nicht durch Nebenbestimmungen zeitlich limitiert. Die Einschränkung trifft nach § 70 Abs. 2 LBauO RP nur solche baulichen Anlagen, die für eine begrenzte Zeit errichtet werden sollen, für Behelfsbauten, Werbeanlagen und Warenautomaten sowie für bauliche Anlagen auf öffentlichen Verkehrs-, Versorgungs- und Grünflächen sowie auf Flächen, die als solche festgesetzt sind. Bei den übrigen Bauvorhaben besteht grundsätzlich gebundene Verwaltung, so dass hier nur gem. § 36 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 1 LVwVfG eine Nebenbestimmung beigefügt werden kann, wenn eine solche explizit in der LBauO vorgesehen ist oder

⁹³³ Beckmann, KommJur 2014, S. 401 (405). -

⁹³⁴ OVG Berlin, MDR 1983, S. 165. -

⁹³⁵ BVerwG, Urteil v. 21.03.2001, Az. 4 B 18/01. -

⁹³⁶ Beckmann, KommJur 2014, S. 407. -

wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Für Letzteres ist die aufschiebende Bedingung die geeignete Nebenbestimmung. Soweit ferner eine Baugenehmigung nur rechtswirksam über eine Ausnahme oder Befreiung nach § 31 BauGB oder über eine bauordnungsrechtliche Abweichung nach § 69 LBauO RP erteilt werden kann, welches Ermessensentscheidungen sind, können hier gem. § 36 Abs. 2 VwVfG nach pflichtgemäßem Ermessen die dortigen Nebenbestimmungen beigelegt werden. In all diesen Fällen ist Bauordnungsrecht auf Zeit impliziert mit der Folge, dass der Bestandsschutz hier verwaltungs-verfahrensrechtlich limitiert ist und somit eingeschränkt werden kann.

7.2.2.4 Baurecht auf Zeit

Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Es geht in diesem Fall um die bauplanerische Zulässigkeit eines Vorhabens, die von der eben dargestellten bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit abzugrenzen ist, in dieser aber enthalten sein kann. Dabei soll die Folgenutzung festgesetzt werden. Diese Regelung ist verbunden mit kürzeren Nutzungszyklen, um sich flexibler den verändernden Rahmenbedingungen anpassen zu können. Hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen zeitlichen Limitierung stellt der Bundesgesetzgeber in Anlehnung an § 36 Abs. 2 VwVfG analog die Nebenbestimmungen der Befristung und der aufschiebenden sowie der auflösenden Bedingung zur Verfügung. Nach Wirksamkeit dieser analog anzuwendenden Nebenbestimmungen eines VA verliert die bauliche Anlage einschließlich deren Nutzung, also auch bauplanungsrechtlich den Bestandsschutz über § 9 Abs. 2 BauGB.

7.2.2.5 Städtebauliches Rückbau- und Entsiegelungsgebot nach § 179 BauGB

§ 179 BauGB hebt städtebaulich den Bestandsschutz aus. Gemäß § 179 Abs. 1 S. 1 BauGB kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann oder Mängel oder Mängel i.S.v. § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 aufweist, die auch durch Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können. Die einzelnen Modalitäten sind in § 177 Abs. 1 S. 2 bis 4 und in den Absätzen 2 und 3 geregelt. Entstehende Vermögensnachteile müssen dabei entschädigt werden.

7.2.2.6 Anordnung auf der Grundlage von Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach § 147 BauGB

Auch auf dem umfangreichen Gebiet der städtebaulichen Sanierung kann der Bestandsschutz baulicher Anlagen und deren Nutzung eingeschränkt oder beseitigt werden. Eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme kann gemäß § 147 Nr. 3 BauGB z. B. zur Entkernung eines belasteten Areals auch die Beseitigung von baulichen Anlagen („Freilegung von Grundstücken“) umfassen.

7.2.2.7 Die baurechtliche Enteignung

Die Enteignung ist der weitestgehende Eingriff in den Bestandsschutz. Gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB kann enteignet werden, um im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus eine bauliche Anlage aus den in § 171d Abs. 3 BauGB bezeichneten Gründen zu beseitigen.

7.2.2.8 Fazit

Der passive Bestandsschutz schützt den Eigentümer vor baurechtlichen Eingriffen. Die oben aufgeführten Rechtsnormen zeigen jedoch, dass der Bestandsschutz dennoch aus baurechtlichen,

städtebaurechtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Gründen eingeschränkt oder ganz aufgehoben werden kann, was verfassungsrechtlich über die Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums und über die Enteignung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 GG möglich ist.

7.2.3 - Rückbau- und Entsiegelungsgebot gemäß § 179 BauGB

Zur Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen kommt in Bezug auf die städtebaulichen Gebote vor allem das Rückbau- und Entsiegelungsgebot gemäß § 179 BauGB als Instrument in Betracht. Mit dem Rückbau- bzw. Abbruchgebot kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlagen ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und ihm nicht angepasst werden kann (Nr. 1) oder Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB aufweist, die durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können (Nr. 2). Der Eigentümer hat in einem solchen Fall die Kosten bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen, welche ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten bestimmt werden.

7.3 Umweltrechtliche Ansätze

Im Rahmen der Bearbeitung wird von der Annahme ausgegangen, dass Siedlungsrückzüge eine Folge von Maßnahmen zur Klimaanpassung darstellen können oder selbst als Maßnahmen in Frage kommen. Allein die im Rahmen der Bestandsaufnahme aufgeführten Beispiele der Umsiedlung des Ortsteils Röderau-Süd und der Vorgehensweise im Zusammenhang mit den Küstenmanagementplänen in Großbritannien verdeutlichen dies. Im folgenden Kapitel wird untersucht, welchen Beitrag das ordnungsrechtliche Umweltrecht leisten kann.

7.3.1 - Konzept einer ordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage zur Steuerung von Siedlungsrückzügen?

Ausgehend von der Beschreibung der aus dem fortschreitenden Klimawandel resultierenden Gefahrenlagen für besiedelte Gebiete wird der Frage nachgegangen, ob und wenn ja in welcher Form diesen Gefahrenlagen mit einer ordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung eines Siedlungsrückzugs im Kontext der Anpassung an den Klimawandel begegnet werden kann.

7.3.1.1 Gefahrenlagen und deren Relevanz für einen potenziellen Siedlungsrückzug

Siedlungen haben durch den Klimawandel je nach Region verstärkt mit räumlich konkretisierbaren Naturereignissen zu rechnen. Im Hinblick auf die wesentlichen Gefahrenlagen ist im Wesentlichen von zwei Phänomenen auszugehen:

Sowohl in Flussgebieten im Binnenland als auch an der Küste ist hinsichtlich Häufigkeit und Ausmaß verstärkt mit Hochwasserereignissen⁹³⁷ sowie mit extremen Starkniederschlagsereignissen und der Gefahr des Kanalüberstaus zu rechnen. An den Küsten muss neueren Erkenntnissen zufolge mit einem Anstieg des Meeresspiegels in einem globalen Mittel von 18 bis 150 cm bis zum Ende dieses Jahrhunderts gerechnet werden. An den europäischen Küsten wird der Anstieg wahrscheinlich oberhalb des globalen Mittels liegen. Damit gehen zunehmende Überflutungs-, Erosions- und Versalzungsgefahren an Küstengebieten und insbesondere in Flussmündungsgebieten

⁹³⁷ Greiving et al., Ursachen und Folgen des Klimawandels durch urbane Konzepte begegnen, BBSR-Online-Publikation Nr. 22/2009, S. 3.

einher.⁹³⁸ Sofern Siedlungen von diesen Auswirkungen bereits betroffen sind oder in Zukunft betroffen werden können, ist bereits von einer Gefahrenlage für die dort wohnenden Menschen auszugehen. Aufgrund der verschiedenen zum Teil gravierenden Hochwasserereignisse der vergangenen Jahre und bereits vorliegender Praxisbeispiele erfolgreicher Umsiedlungen ist der Hochwasser- und Küstenschutz damit ein relevantes Handlungsfeld für die folgende Betrachtung. Schwer wiegt unter anderem im Hinblick auf den Küstenschutz auch die Erkenntnis, dass ab einem bestimmten Anstieg des Meeresspiegels die Reduzierung auf das Allernotwendigste oder gar die Aufgabe von einigen Küstenflächen in Erwägung gezogen werden muss.⁹³⁹

Des Weiteren wird sich durch den Klimawandel voraussichtlich die Niederschlagsverteilung verschieben, mit der Folge dass die Niederschläge in den Wintermonaten steigen werden und in den Sommermonaten abnehmen. Damit kann es in den Sommermonaten zunehmend zu Dürreperioden und Wasserknappheitsproblemen und im Winter zu Starkregen kommen. Anders als beim Hochwasser- und Küstenschutz ist hier jedoch nach gegenwärtiger Betrachtung eine Relevanz für den Siedlungsrückzug zu verneinen. Zwar ist der Trend zur Wasserknappheit zu konstatieren und wissenschaftlich begründet,⁹⁴⁰ der vorwiegende Handlungsbedarf wird jedoch gegenwärtig in Einsparmaßnahmen und Nutzungspriorisierungen (z. B. Trinkwasserversorgung vor landwirtschaftlicher Nutzung) vor Ort gesehen. So führen Reese *et al.* eine Reihe von Ansätzen auf (unter anderem Vorkehrungen zur Wasserbevorratung, direkte Nutzungsbeschränkungen und Maßnahmen zur vorsorgenden Reduzierung des Wasserverbrauchs sowie zur ressourcenschonenden Abwasserentsorgung), die als mögliche zukünftige Handlungsoptionen in Frage kommen.⁹⁴¹ Die Überlegungen gehen jedoch nicht so weit, die Einwohnerzahl vor Ort möglichst zu verringern und Siedlungsstrukturen zu verändern. Entscheidend ist außerdem, dass trotz der anzunehmenden Wasserknappheit weiterhin davon ausgegangen wird, dass in Deutschland auch in Zukunft eine ausreichende Wasserversorgung für die verschiedenen in Betracht kommenden Nutzungen gewährleistet werden kann.⁹⁴²

Die folgende Betrachtung zur Prüfung einer Ermächtigungsgrundlage legt daher die Gefahr von Hochwasser und Küstenerosion als Ausgangslage für einen möglichen Siedlungsrückzug zu Grunde.

7.3.1.2 Rechtssystematische Überlegungen

Als Reaktion auf die in kurzer zeitlicher Abfolge wiederkehrenden „Jahrhunderthochwasser“ der letzten Jahre wurde das Instrumentarium zum Hochwasserschutz auf europäischer und nationaler Ebene bereits, orientiert an den bestehenden Herausforderungen, ertüchtigt. Der ganzheitliche Ansatz des Hochwasserschutzrechts⁹⁴³ umfasst demnach sowohl Maßnahmen des technischen

⁹³⁸ Mit umfassendem Überblick projizierter Klimafolgen vgl. Reese *et al.*, Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, 2010, S. 86f.

⁹³⁹ Bosecke, Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) an der deutschen Ostseeküste, 2005, S. 84f.

⁹⁴⁰ Schewe *et al.*, Multimodel assessment of water scarcity under climate change, Proceedings of the National Academy of Sciences (early online edition) [DOI:10.1073/pnas.1222460110], 2013, S. 1; download unter: www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1222460110 (letzter Aufruf: 06.05.2015).

⁹⁴¹ Reese *et al.*, S. 184 in Anlehnung an: Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2008, S. 21ff.

⁹⁴² Vgl. Deutsche Anpassungsstrategie, S. 21, wonach sich z. B. die Trinkwasserversorgung in Deutschland auf regional vorhandene Grundwasservorkommen stützt, die weitgehend unabhängig von klimatischen Einflüssen bestehen.

⁹⁴³ So Guckelberger, UPR 2013, S. 361 (362).

Hochwasserschutzes zur Gefahrenabwehr (Mauern, Dämme, Deiche oder Rückhaltebecken)⁹⁴⁴ als auch vorsorgende Maßnahmen des Hochwasserschutzes wie die Festlegung von Überschwemmungsgebieten gemäß §§ 76 bis 78 WHG oder die Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements gemäß §§ 73 bis 75 WHG. Auch der Küstenschutz fächert sich auf in Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes zur Gefahrenabwehr und in die Möglichkeiten der planerischen Festsetzung in der Raum- und Bauleitplanung. So wird von den Ländern in zunehmendem Maße von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Freiflächen als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete auszuweisen sowie ein integriertes Küstenzonenmanagement zu betreiben und damit Siedlungstätigkeit zumindest für die Zukunft zu steuern. Beispiele hierfür ergeben sich aus § 5 Abs. 3 des Landesplanungsgesetzes Schleswig-Holstein (LaplaG)⁹⁴⁵ oder § 2 Nr. 4 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG),⁹⁴⁶ wonach die Erfordernisse der Anpassung an den Klimawandel bei der Aufstellung der Raumordnungspläne zu berücksichtigen sind.⁹⁴⁷ Deich- und Dammbauten sowie Bauten des Küstenschutzes gelten zudem gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 WHG als Maßnahmen des Gewässerausbaus und unterliegen insoweit der Planfeststellungspflicht. Daraus folgt wiederum, dass bei der Planfeststellung solcher Maßnahmen eine enteignungsrechtliche Vorwirkung gemäß § 71 WHG angeordnet werden kann, sofern die Errichtung der Hochwasser- und Küstenschutzbauten dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Das Beispiel der Gemeinde Diepensee im Einzugsbereich des Flughafens Berlin-Brandenburg zeigt, dass selbst eine Zielfestlegung im Raumordnungsplan möglich ist, um eine Umsiedlung zu realisieren. Im gemeinsamen Landesentwicklungsplan „Flughafenstandortentwicklung Berlin-Brandenburg⁹⁴⁸“ heißt es als beachtenspflichtiges Ziel: [„... Die Gemeinde Diepensee ist sozialverträglich umzusiedeln. ...“]⁹⁴⁹ Insoweit besteht bereits nach gegenwärtiger Rechtslage – bei Vorliegen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen – grundsätzlich die Möglichkeit, seitens des Staates in bestehende Siedlungsstrukturen einzugreifen.

Die verschiedenen genannten Handlungsmöglichkeiten erstrecken sich außerdem in normativer Hinsicht sowohl auf die Gefahrenabwehr als auch auf die Gefahrenvorsorge. Der Begriff der Gefahr ist der zentrale Begriff des Ordnungsrechts, zu unterscheiden in abstrakte und konkrete Gefahr, wobei die konkrete Gefahr bei einem Einzelfall gegeben ist, wohingegen eine abstrakte Gefahr eine gesamte Sachlage oder allgemeines Verhalten betrifft.⁹⁵⁰ Gemeinhin wird die Gefahr

⁹⁴⁴ Die Anforderungen an die technischen Bauwerke unterfallen der Zuständigkeit der Länder.

⁹⁴⁵ Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz - LaplaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Februar 1996, vollständig neu gefasst durch Artikel 1 d. Ges. v. 27.01.2014, GVBl. S. 8.

⁹⁴⁶ Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) vom 18. Juli 2012, Nds. GVBl. 2012, 252, geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25.06.2014 (Nds. GVBl. S. 168).

⁹⁴⁷ Vgl. die planerischen Festlegungen für Schleswig-Holstein: Landesentwicklungsplan 2010, Planziffer 5.6 (Küstenschutz) unter Berücksichtigung des Generalplans Küstenschutz des Landes Schleswig-Holstein (2012), S. 38ff.; für Niedersachsen: Landesraumordnungsprogramm 2012, Planziffer 3.2.4 (Küsten- und Hochwasserschutz).

⁹⁴⁸ Gemeinsamer Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) Berlin-Brandenburg (für Berlin: Verordnung vom 30.5.2006, GVBl. S. 509; für Brandenburg: Verordnung vom 30.5.2006, GVBl. II S. 153), Zielfestlegung Z 12, S. 10.

⁹⁴⁹ Grundlagen der Entscheidung zur Umsiedlung der Gemeinde Diepensee sind der Planfeststellungsbeschluss zur Erweiterung und Betrieb des Flughafens Berlin-Brandenburg, dieser beruht auf den Festlegungen des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) Berlin-Brandenburg (letztinstanzlich bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 16.3.2006, NVwZ 2006, S. 1055ff.). Weitere formalrechtliche Grundlagen der Umsiedlung sind das Gesetz über die Auflösung der Gemeinde Diepensee (vom 24.3.2003, GVBl. I/03, [Nr. 05], S.93, 100) und der Diepensee-Vertrag vom Juni 1999 zwischen den Flughafen-Gesellschaftern Land Berlin, Land Brandenburg und Bundesrepublik Deutschland, der Flughafengesellschaft und der Gemeinde Diepensee. Der Vertrag regelt die geschlossene und sozialverträgliche Umsiedlung des Ortes und sichert Eigentümern, Mietern und Gewerbetreibenden weitreichende Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung ihres neuen Wohnumfeldes zu (vgl. auch oben, Kapitel 4.2.2).

⁹⁵⁰ Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2012, § 4 Rn. 9.

als Sachlage definiert, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen wird. Maßstab ist dabei der Schutz der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Die Ordnungsbehörden sind ermächtigt, gegen diese Gefahren einzuschreiten, klassischerweise durch gebietende und verbietende Verwaltungsakte. Bei lediglich abstrakten Gefahren kann nicht auf das übliche Instrumentarium der Gefahrenabwehr zurückgegriffen werden, es besteht dann aber die Möglichkeit neben bestimmten Einzelmaßnahmen der Gefahrenvorsorge auch abstrakt-generelle Verordnungen zur Gefahrenabwehr zu erlassen.⁹⁵¹

In den hochwasserschutzrechtlichen Bestimmungen des WHG wird ausgehend von der europäischen Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie 2007/60/EG der Begriff des „Risikos“ gebraucht. Da die Richtlinie von einem „signifikanten Risiko“ ausgeht, handelt es sich nicht um ein – gemäß dem Risikobegriff des deutschen Gefahrenabwehrrechts⁹⁵² – geringfügiges Risiko.⁹⁵³

Daraus folgt, dass bei einer entsprechenden Bewertung der Hochwasserrisiken (vgl. § 73 WHG) auch die Maßstäbe des Gefahrenabwehrrechts gelten, wonach die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und gefährdete Rechtsgüter zueinander in Relation zu setzen sind. Je größer demnach die drohenden Schäden sind, desto niedriger sind die Anforderungen an die zu stellende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.

Diese Formel wendet das BVerwG ebenfalls bei der Dimensionierung von Deich- oder Dammbauten an. Danach muss sich der Umfang der Schutzanlagen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an dem Schadenspotenzial ausrichten.⁹⁵⁴

7.3.1.3 Maßnahmenkaskade beim Hochwasserschutz

Den Kommunen steht angesichts des Regelungsinstrumentariums im Hochwasserschutzrecht eine Kaskade an Maßnahmen zur Verfügung.

Gefahren- und Risikokarten (Sichtung zur Vorbereitung möglicher ordnungsrechtlicher Maßnahmen)

Die Gemeinde kann diese Karten nutzen, um die notwendigen Informationen zur bestehenden Hochwassergefahr einzuholen. Die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten beispielsweise macht eine umfassende Informationsbeschaffung erforderlich. Die Gefahrenkarten enthalten Angaben zum Ausmaß der Überflutung, zur Wassertiefe oder zum Wasserstand. Diese Angaben helfen der Gemeinde, eigene Siedlungsaktivitäten und mögliche Schutzmaßnahmen einschätzen und planen zu können.

Neuschaffung von Rückhalteflächen

Eine erfolgte Festsetzung des Überschwemmungsgebietes macht es nach den Vorgaben des WHG erforderlich, Rückhalteflächen zu sichern. Diese Flächen können auch in einem Siedlungsgebiet liegen. Die Gemeinde hat zu prüfen, welche Flächen hierfür zur Verfügung stehen. Zu beachten sind dabei mögliche landesgesetzlich vorgegebene Entschädigungsleistungen für die Wertminderung von Grundstücken durch etwaige Deichverlegungen.

⁹⁵¹ Pieroth/Schlink/Kniesel, § 4 Rn. 2.

⁹⁵² Danach ist beim „Risiko“ die Eintrittswahrscheinlichkeit geringer, während die konkrete Gefahr mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen wird.

⁹⁵³ Hünnekens, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 73 WHG, Rn. 5; Guckelberger, Die Ausgestaltung des Hochwasserschutzes im WHG, UPR 2012, S. 361 (365), verwendet den Terminus eines Risikobegriffs „sui generis“.

⁹⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 29.4.2010, UPR 2010, 389 (390).

Die §§ 76 bis 78 WHG begründen gemeinsam ein spezifisches Schutzsystem für Überschwemmungsgebiete.⁹⁵⁵ § 76 WHG ermächtigt die Länder, entsprechende Gebiete durch Rechtsverordnung festzusetzen. Bei Gebieten, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist (HQ₁₀₀), sind die Länder zu entsprechenden Festsetzungen verpflichtet. Durch die Regelungen des § 78 WHG sind in diesen Gebieten zusätzliche Bauten grundsätzlich ausgeschlossen. Zudem sollen weitere allgemeine Ge- und Verbote, wie z. B. das Verbot, Grünland in Ackerland umzuwandeln oder nicht nur kurzfristig Gegenstände abzulagern, die den Wasserabfluss behindern können oder die fortgeschwemmt werden können. § 77 WHG ergänzt diese Regelungen durch die grundsätzliche Verpflichtung, Überschwemmungsgebiete ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten und gegebenenfalls die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteflächen geeignet sind, sollen so weit wie möglich wiederhergestellt werden, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen.

Renaturierung von begradigten Gewässern

Neben der Schaffung von Rückhalteflächen ist die Renaturierung von begradigten Gewässern eine vorsorgende Hochwasserschutzmaßnahme, die mittelbar zu einer Siedlungsveränderung führen kann. Die Renaturierung ist als Gewässerausbau-/Gewässerunterhaltung gemäß § 67 WHG in Verbindung mit den korrespondierenden landeswassergesetzlichen Bestimmungen anzusehen. Die Maßnahme erfordert ein Planfeststellungsverfahren nach § 68 WHG oder bei Vorliegen der Voraussetzungen zumindest eine Plangenehmigung. Beim Planfeststellungsverfahren, das von der zuständigen Wasserbehörde federführend durchgeführt wird, besteht für die Gemeinde sowie für Betroffene im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit, ihre berechtigten Interessen vorzubringen. Zudem kann die zuständige Behörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Gewässerausbau-Maßnahmen festlegen.

Technischer Hochwasserschutz (z. B. Deichbau, Deichverlegung)

Die Kommune, in deren Planungsbereich eine technische Hochwasserschutzmaßnahme vorgenommen wird, tritt während des Planfeststellungsverfahrens entweder selbst als Hochwasserschutzpflichtiger im Sinne des Landeswassergesetzes und damit als Träger eines Ausbau-/Rückverlegungsvorhabens in Erscheinung oder sie sieht sich einem Deichverband als Vorhabenträger und der Planfeststellungsbehörde gegenüber. Deichverbände sind Wasserverbände mit der Spezialaufgabe Hochwasserschutz, oft kombiniert mit anderen wasserwirtschaftlichen Aufgaben. Die Organisation der Wasser- und Bodenverbände ist bundesweit geregelt über das Wasserverbandsgesetz (WVG). Die im WVG genannten Grundzüge legen die Anforderungen an die Organisationsstruktur fest. Mitglieder von Deichverbänden können sowohl Kommunen als auch Grundstückseigentümer sein.

Wenn der Hochwasserschutzpflichtige (Deichverband oder Kommune) nach Abschluss aller Vorüberlegungen, ersten Gesprächen mit Betroffenen, Erstellung von Umweltverträglichkeitsgutachten und technischen Vorprüfungen, die kompletten Planunterlagen erarbeitet hat, werden diese bei der zuständigen Planfeststellungsbehörde eingereicht (z. B. in NRW: die Bezirksregierungen; in Niedersachsen: Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz). Nach einer Vollständigkeitsprüfung beginnt ein Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, in dem die Planunterlagen in den betroffenen Kommunen für jedermanns Einsicht öffentlich ausgelegt und parallel dazu an die betroffenen Behörden zur Stellungnahme versandt werden. In

⁹⁵⁵ Hünnekens in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht - Kommentar, WHG, § 76 Rn. 2.

dieser Phase hat jeder, der von der Maßnahme betroffen ist, die Möglichkeit, Bedenken, Anregungen und Einwendungen gegen die beabsichtigte Planung vorzubringen. Im Anschluss daran führt die Planfeststellungsbehörde mit allen Betroffenen einen mündlichen Erörterungstermin durch, der ebenfalls vorher öffentlich bekannt gemacht wird. Nach Abwägung aller erheblichen Belange erlässt die zuständige Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluss, der - entweder nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder nach einem Klageverfahren - in Bestandskraft erwächst. Die Planfeststellungsbehörde hat die privaten Belange von Grundstückseigentümern, die aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses mit einem Flächenverlust rechnen müssen, mit einem entsprechenden Gewicht in die Abwägung einzustellen.

Inwieweit Deiche und andere Hochwasserschutzanlagen zurückgebaut werden können, obliegt den jeweiligen - teilweise recht unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen. Soweit ersichtlich, sind diese grundsätzlich nicht drittschützend, da der Bau und die Unterhaltung von Deichen und Dämmen als öffentliche Aufgabe wahrgenommen werden. Sehr deutlich ist dies durch § 71 Abs. 1, § 83 Abs. 1 Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG)⁹⁵⁶ geregelt, wonach ausdrücklich keine Ansprüche Dritter begründet werden. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kommt dem Hochwasserschutz auch grundsätzlich keine nachbarschützende Wirkung zu.⁹⁵⁷ Soweit ersichtlich werden deshalb Klagen auf weitergehenden Hochwasserschutz regelmäßig negativ beschieden.⁹⁵⁸

Enteignung von Flächen und Rückbau

Bei der Planfeststellung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes kann eine enteignungsrechtliche Vorwirkung gemäß § 71 WHG angeordnet werden, sofern die Errichtung der Hochwasser- und Küstenschutzbauten dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Die Anordnung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung bestimmt die Zulässigkeit der Enteignung und bereitet das Enteignungsverfahren vor.

Nach § 71 WHG i.V.m. den landesgesetzlichen Vorschriften (vgl. z. B. § 152 Abs. 2 LWG NRW) enthält der Planfeststellungsbeschluss zwar keine Enteignungsentscheidung, ist dem Enteignungsverfahren jedoch zu Grunde zu legen und für die Enteignungsbehörde verbindlich.

Bestehende Eigentumsverhältnisse werden durch diesen Planfeststellungsbeschluss selbst nicht verändert und sind auch nicht Gegenstand des Verfahrens. Kommt eine Einigung über die Flächeninanspruchnahme nicht zustande, hat der Vorhabenträger zusätzlich ein förmliches Enteignungsverfahren durchzuführen. Zuständig hierfür ist nicht die Planfeststellungs-, sondern die Enteignungsbehörde. Für die Regulierung der unmittelbaren Folgen des planfestgestellten Vorhabens sind in den Landeswassergesetzen in Verbindung mit den landesrechtlichen Enteignungs- und Entschädigungsgesetzen entsprechende Entschädigungsverfahren vorgesehen (vgl. z. B. Art. 14 Abs. 3 GG i. V. m. § 129 Abs. 2 NWG in Verbindung mit dem Niedersächsischen Entschädigungsgesetz NEG; für NRW: §§ 101, 134 LWG i.V.m. Landesenteignungs- und Entschädigungsgesetz). In § 11 NEG ist beispielsweise gesetzlich geregelt, dass der Eigentümer für die Inanspruchnahme eine Entschädigung erhält. Sowohl die Höhe der Entschädigung für den Flächenverlust als

⁹⁵⁶ vom 30. November 1992 (GVBl. M-V 1992, S. 669), letzte berücksichtigte Änderung: §§ 84 und 107 geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Juli 2011 (GVBl. M-V S. 759, 765).

⁹⁵⁷ BVerwG, Beschluss vom 17.08.1972, IV B 162.71.

⁹⁵⁸ Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 29. Oktober 2004, 3 M 196/04, juris (insb. Rn. 20), VG Köln, Beschluss vom 06. Juli 2005, 14 L 417/05 (insb. Rn. 49 ff.); VG Bayreuth, Urt. v. 13.10.2014, B 2 K 14.313, juris (insb. Rn. 38f.).

auch die Entschädigung von Folgeschäden sowie Wertminderungen des Restbesitzes richten sich nach den Vorschriften der Entschädigungsgesetze und sind im Entschädigungsverfahren zu klären.

7.3.1.4 Verzahnung von Raumordnungsrecht, Bauplanungsrecht und Wasserrecht

Im Raumordnungsrecht bestehen grundsätzlich geeignete Instrumente für eine Steuerung des Siedlungsrückzugs aus Gründen des Klimawandels. Das Wasserrecht hält sowohl planungsrechtliche Instrumente wie die Risikomanagementpläne nach § 75 WHG (vgl. Kap. 5.5.4) als auch informatorische und ordnungsrechtliche Instrumente (vgl. die dargestellte Maßnahmenkaskade unter 7.3.1.3) bereit. Die konkrete Bebaubarkeit regelt das Bauplanungsrecht welches einer Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung unterliegt.

Im Ergebnis greifen Raumordnungsrecht, Wasserrecht und Bauplanungsrecht ineinander und ermöglichen es, einen Siedlungsrückzug in besonders gefährdeten Standorten angemessen zu steuern. Dies ermöglicht auch den Rückbau von Gebäuden zur Schaffung von Retentionsflächen. Die Bauministerkonferenz führt dies in ihrer „Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben“⁹⁵⁹ anschaulich aus:

„Rückbau

Hat die Gemeinde den Bebauungsplan entsprechend geändert, kann sie nach Maßgabe von § 175 BauGB den Eigentümer zur Duldung der vollständigen oder teilweisen Beseitigung einer baulichen Anlage verpflichten, wenn diese den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann (§ 179 Abs. 1 BauGB). Insbesondere wenn der Bebauungsplan zur Schaffung von Retentionsflächen geändert wurde, lässt sich dies nur erreichen, wenn auch Gebäude wieder beseitigt werden. Sofern nicht bereits die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde erfolgt oder eine vertragliche Grundlage für den Rückbau geschaffen wurde, kann die Gemeinde die Duldung des Rückbaus notfalls mit den Mitteln der Verwaltungsvollstreckung durchsetzen. Bei Wohnraum darf der Rückbau nur vollzogen werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung angemessener Ersatzwohnraum für die Bewohner unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht. Gewerbetreibenden ist Gelegenheit zur anderweitigen Unterbringung einzuräumen (§ 179 Abs. 2 BauGB). Die dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Beseitigung entstehenden Vermögensnachteile hat die Gemeinde in Geld zu ersetzen (§ 179 Abs. 3 BauGB).“

Darüber hinaus kann ein (entschädigungsloses) Vorgehen allein nach Wasserrecht bei sog. Schwarzbauten in Betracht kommen, bei denen keine Legalisierung durch das Baurecht vorliegt. Die zuständige Wasserbehörde kann in solchen Fällen nach pflichtgemäßem Ermessen Maßnahmen anordnen, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen oder die Erfüllung von wasserrechtlichen Verpflichtungen sicherzustellen. Das VG Düsseldorf⁹⁶⁰ sah beispielsweise in § 100 WHG eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für eine Verfügung einen Stabgitterzaun in Gewässernähe zurückzubauen, der ohne die erforderliche wasserrechtliche Genehmigung errichtet wurde.

⁹⁵⁹ ARGEBAU, Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben, 2010.

⁹⁶⁰ VG Düsseldorf, Urt. v. 25. Mai 2012, AZ: 17 K 3878/11.

7.3.1.5 Schlussfolgerung für eine Ermächtigungsgrundlage „Siedlungsrückzug“

Vor dem Hintergrund der Verzahnung von Raumordnungsrecht, Hochwasserschutz- und Bauplanungsrecht besteht keine Notwendigkeit einer weiteren speziellen Ermächtigungsgrundlage zur Ermöglichung einer Umsiedlung. Das zur Verfügung stehende Instrumentarium ist geeignet, um auf entsprechende Herausforderungen zu reagieren - insbesondere bei besonders vulnerablen Standorten.

Für das Phänomen eines Siedlungsrückzuges in Folge von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel wäre für die Beseitigung konkreter Gefährdungslagen allenfalls an eine weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage aus dem Bereich des Umweltrechts (speziell: Hochwasserschutzrecht) zu denken. Dies dürfte aus oben erwähnten rechtssystematischen Gründen („signifikantes Risiko“) abzulehnen sein.

Aus umweltrechtlicher Sicht käme allenfalls die Möglichkeit der Gefahrenabwehr aufgrund umweltspezifischer Folgen des Klimawandels in Betracht. Denn das Umweltrecht stellt spezifisch auf den Schutz der natürlichen Umwelt und die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme ab. Historisch liegt dem deutschen Umweltrecht dabei eine rein ordnungsrechtliche Konzeption zugrunde.⁹⁶¹ Generell geht es im umweltrechtlichen Kontext auch um den Umgang mit Zukunftsrisiken, bei denen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts und das zu erwartende Ausmaß ihrer Folgen zunächst nur sehr vage bestimmt werden können. Hier geraten diejenigen, auf dem Gefahrbegriff des Ordnungsrechts aufbauenden Kontrollinstrumente des Staates häufig objektiv an ihre Grenzen. Dies ist auch im vorliegenden Fall zu berücksichtigen: Einer aufgrund des Klimawandels auftretenden Gefahr mittels Ermächtigungsgrundlage für Anpassungsmaßnahmen (einergehend mit einer Ermächtigung zur Anordnung eines Siedlungsrückzuges) zu begegnen, würde der zeitlichen Dimension von Siedlungsentwicklungen nicht gerecht und damit die Maßnahme zur Gefahrenabwehr zwangsläufig in Frage stellen. Die derzeit vorstellbare und typische Gefahrenlage ist die Hochwassergefahr und dieser ist, wie gesehen, eben mit den bereits zur Verfügung stehenden Regelungsinstrumentarien zu begegnen.

7.3.1.6 Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit den Maßnahmen zum Hochwasserschutz

Im Ergebnis ist zwar mit der Hochwassergefahr eine Gefahrenlage für besiedelte Gebiete - ausgehend von typischen Folgen des Klimawandels - anzunehmen. Gleichwohl wird von einer weiteren spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Einleitung eines Siedlungsrückzuges Abstand zu nehmen sein, da die bestehende Regelungssystematik für den Hochwasser- und Küstenschutz in Kombination mit dem Raumordnungs- und Bauplanungsrecht die hochwasserspezifischen Problemlagen aus verschiedenen Stoßrichtungen in ganzheitlicher Weise adressiert. Dabei besteht in der Umsetzung vor allem hinsichtlich der planerischen Festlegungen noch Optimierungspotenzial. Hier werden die zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume durch die staatlichen Institutionen in Bezug auf die Freihaltung von Flächen noch nicht ausgeschöpft.

Die möglichen Vorgehensweisen zur Anordnung einer Absiedlung von Siedlungsgebieten infolge von Klimaanpassungsmaßnahmen werfen verfassungsrechtliche Fragen auf. Die Anordnungen sind grundrechtskonform auszugestalten. Hierbei ist insbesondere die Einhaltung der Grundrechte aus Art. 14 GG und Art. 11 GG zu beachten.

Das Grundrecht aus Art. 11 GG gewährleistet in Anerkennung freier und selbstbestimmter Lebensgestaltung allen Deutschen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet. Mit der freien Wahl des Aufent-

⁹⁶¹ Kloepfer, Umweltschutz zwischen Ordnungsrecht und Anreizpolitik, 2012, S. 1.

halts- und Wohnorts schützt er die eigene Lebensplanung und -gestaltung vor staatlicher Einmischung.⁹⁶² Das Grundrecht auf Freizügigkeit gewährleistet die freie Wahl des Aufenthalts- und Wohnorts als Ausdruck selbstbestimmter Lebensgestaltung. Es gewährt das Recht, sich in freier Entscheidung jederzeit an grundsätzlich jeden Ort im Bundesgebiet ungehindert und ohne behördliche Erlaubnis begeben und dort aufhalten zu können.

Das Grundrecht auf Freizügigkeit garantiert dabei nicht nur die Freiheit des Zuzugs zu einem Ort im Bundesgebiet, es schützt auch das Verbleiben an dem in Freizügigkeit gewählten Ort und damit grundsätzlich auch vor erzwungenen Umsiedlungen. Dass Art. 11 Abs. 1 GG neben der Freiheit des Ziehens auch das Recht schützt, an einem in Ausübung dieser Freiheit gewählten Ort frei von staatlichem Zwang zum Verlassen oder zum Wegzug verbleiben zu dürfen, ist mittlerweile in der Rechtsprechung anerkannt⁹⁶³ und entspricht der überwiegenden Auffassung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum.⁹⁶⁴

Das Grundrecht auf Freizügigkeit berechtigt allerdings nicht dazu, an Orten im Bundesgebiet Aufenthalt zu nehmen und zu verbleiben, an denen Regelungen zur Bodenordnung oder Bodennutzung einem Daueraufenthalt entgegenstehen und so bereits den Zuzug ausschließen oder einschränken oder, wenn sie erst nachträglich aufgestellt werden, letztlich zum Wegzug zwingen. Solche Regelungen berühren jedenfalls dann nicht den Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG, wenn sie allgemein gelten und nicht gezielt die Freizügigkeit bestimmter Personen oder Personengruppen treffen sollen.

Art. 11 Abs. 1 GG gewährt ein Recht zum Zuzug und Aufenthalt grundsätzlich nur dort, wo jeder Aufenthalt und Wohnsitz nehmen kann. Einen Anspruch auf Schaffung und Erhalt der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für einen Daueraufenthalt vermittelt Art. 11 Abs. 1 GG dagegen nicht. Die Ausgestaltung der rechtlichen Voraussetzungen für die mit einem Aufenthalt verbundene konkret zulässige Bodennutzung an einem bestimmten Ort berührt daher grundsätzlich nicht den Schutzbereich der Freizügigkeit, sondern formt die Wahrnehmungsvoraussetzungen dieses Grundrechts aus.⁹⁶⁵

Zu den Normen, die in dieser Weise die Voraussetzungen der Wahrnehmung des Grundrechts gestalten, gehören bei dem notwendig auf die Nutzung des Raumes angewiesenen Freizügigkeitsrecht namentlich die Bestimmungen über die Bodennutzung wie etwa das Bergrecht, das Bau-, das Raumordnungs- oder das Infrastrukturplanungsrecht.

Diese Einordnung der die Bodennutzung regelnden Vorschriften außerhalb des Schutzbereichs der Freizügigkeit gilt nicht nur für Beschränkungen des Zuzugs, sondern auch für solche Regelungen, die zu einem Wegzug oder zum Verlassen eines dauerhaften Aufenthalts veranlassen oder gar dazu zwingen. Ebenso wie beispielsweise das bauplanungsrechtliche Hindernis für einen Zuzug ist auch die Enteignung eines Hausgrundstücks für eine nachträglich geplante Infrastrukturmaßnahme Folge bestehender oder veränderter Wahrnehmungsbedingungen des Freizügigkeitsrechts, berührt aber nicht den Schutzbereich dieses Grundrechts.

Ein eigenständiges Recht auf Heimat im Sinne des mit dem gewählten Wohnsitz dauerhaft verbundenen städtebaulichen und sozialen Umfelds gewährleistet Art. 11 Abs. 1 GG dagegen

⁹⁶² BVerfGE 110, 177 (190f., Freizügigkeit von Spätaussiedlern). -

⁹⁶³ Zuletzt BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, NVwZ 2014, S. 211(223, Garzweiler). -

⁹⁶⁴ Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 11 Rn. 18. -

⁹⁶⁵ BVerwG, Beschluss vom 29.9.2008, NVwZ 2009, S. 331. -

nicht.⁹⁶⁶ Sollte eine Umsiedlung aus Gründen der Klimaanpassung erfolgen müssen, so wäre eine Geltendmachung des Rechts auf Heimat vor dem Hintergrund des Art. 11 GG nicht möglich.

Der Schutzbereich des Art. 14 GG erfasst alle vermögenswerten Rechte und Güter sowie die Verwendungs- und Verfügungsfreiheit, nicht aber das Vermögen als solches. Auch öffentlich-rechtliche Rechtspositionen sind umfasst, aber nur dann, wenn sie durch eigene Leistung verdient worden sind. Geschützt ist auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb – teilweise wird eine Beschränkung auf die Substanz vorgenommen, es gilt kein Erwerbsschutz.

Art. 14 GG schützt darüber hinaus auch den Bestand des konkreten (Wohn-)Eigentums auch in dessen gewachsenen Bezügen in sozialer Hinsicht, soweit sie an örtlich verfestigten Eigentumspositionen anknüpfen. Die Garzweiler-Entscheidung des BVerfG stellt hierbei klar, dass Art. 14 GG den von großflächigen Umsiedlungsmaßnahmen in ihrem Eigentum Betroffenen einen Anspruch darauf vermittele, dass bei der Gesamtabwägung das konkrete Ausmaß der Umsiedlungen und die mit ihnen für die verschiedenen Betroffenen verbundenen Belastungen berücksichtigt werden. Der Eigentumsgarantie kommt dabei im Gefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen.⁹⁶⁷ Es genießt einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit Einzelner geht und dieser Schutz schließt die Bezüge des Eigentumsgegenstands zu seiner sozialen Umwelt ein.

Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer⁹⁶⁸ und verleiht ihnen die Befugnis, Dritte von Besitz und Nutzung auszuschließen.⁹⁶⁹ Die Bestandsgarantie erfasst bei einer ausgeübten Grundstücksnutzung den rechtlichen und tatsächlichen Zustand, der im Zeitpunkt der hoheitlichen Maßnahme vorhanden ist.⁹⁷⁰ Zum Bestand des derart geschützten Wohneigentums gehören danach auch dessen gewachsene Bezüge in sozialer und städtebaulicher Hinsicht, soweit sie an örtlich verfestigten Eigentumspositionen anknüpfen. Dies gilt für mit Wohngebäuden bebautes Grundeigentum ebenso wie für Eigentumswohnungen oder beschränkte dingliche Rechte, die eine Nutzung als Wohnung ermöglichen. Der Schutz umfasst zudem das Besitzrecht der Mieter von Wohnräumen, für die in gleicher Weise die Wohnung den Mittelpunkt ihrer privaten Existenz bildet.⁹⁷¹

Nicht anders als bei den Eigentümern im sachenrechtlichen Sinne sind namentlich bei Umsiedlungen ganzer Ortschaften auch die Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse der Mieter berührt. Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums verschafft damit zwar keinen Anspruch auf Erhalt oder gar Schaffung eines bestimmten Wohnumfelds. Soweit mit einer tatsächlich innegehabten Wohnung jedoch feste soziale Bindungen in das örtliche Umfeld und dessen städtebauliche Gegebenheiten verbunden sind, ist diese Verwurzelung bei Eingriffen in das Eigentumsgrundrecht angemessen zu berücksichtigen. Denn das Eigentumsgrundrecht ist in erster Linie Grundlage persönlicher Freiheit und Selbstentfaltung⁹⁷² auch in seinen konkreten örtlichen und sozialen Bezügen. Ein gewisser Schutz des gewachsenen sozialen Umfelds, der in der Literatur zum Teil unter

⁹⁶⁶ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, NVwZ 2014, S. 211 (225, Garzweiler), a.A. Baer, NVwZ 1997, S. 27 (30).

⁹⁶⁷ BVerfGE 97, 350 (370f., Euro).

⁹⁶⁸ BVerfGE 56, 249 (260, Gondelbahn).

⁹⁶⁹ BVerfGE 101, 54 (74f., Schuldrechtsanpassungsgesetz).

⁹⁷⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 15.07.1981, 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (352, Nassauskiesung).

⁹⁷¹ BVerfGE 89, 1 (6f., Besitzrecht des Mieters).

⁹⁷² Vgl. BVerfGE 50, 290 (340, Mitbestimmung).

dem Begriff der „Heimat“ in Art. 11 GG verortet wird⁹⁷³, ist damit im Ergebnis durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet. Dabei wiegt der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG umso schwerer, je umfassender und für die Freiheitsentfaltung gravierender die mit dem Entzug von Wohneigentum verbundene Beeinträchtigung oder gar Vernichtung des Wohnumfelds ist.

Umsiedlungen stellen bei Hauseigentümern und Mietern in der Regel einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG dar. Die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung und die Verhältnismäßigkeit richten sich nach der Art des Eingriffs, also danach, ob es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) oder eine Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) handelt. Die Schwelle für Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind dabei die vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls⁹⁷⁴, während eine Rechtfertigung für eine Enteignung nur aus besonders schwerwiegendem, dringendem öffentlichen Interesse angenommen werden kann.⁹⁷⁵

Im Fall der Umsiedlung für den Braunkohletagebau Garzweiler in Nordrhein-Westfalen hat das BVerfG in seiner Entscheidung klargestellt, dass im Fall einer Enteignung das enteignete Gut unverzichtbar für die Verwirklichung eines Vorhabens sein muss, das ein Gemeinwohlziel im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG fördern soll. Das Vorhaben ist erforderlich im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, wenn es zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist, indem es einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels leistet. Ferner stellt das Gericht fest, dass die Enteignung eine Gesamtabwägung zwischen den für das konkrete Vorhaben sprechenden Gemeinwohlbelangen auf der einen Seite und den durch seine Verwirklichung beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen andererseits erfordert. Ein Eingriff in das Eigentum durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans ist folglich nur hinzunehmen, wenn die Entscheidung auf einer umfassenden Gesamtabwägung beruht. Für die Prüfung der Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens kommt es demnach darauf an, ob das Abbauvorhaben durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, den dort anstehenden Bodenschatz zur Sicherung der Rohstoffversorgung abzubauen. Das BVerfG sieht letztlich die Braunkohlegewinnung als legitimes Gemeinwohlziel im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG an. Ausgehend von den im geplanten Abbauzeitraum 2001 bis 2045 aus dem Tagebau Garzweiler I/II zu erwartenden Braunkohlemengen hat das Gericht dessen nicht unerheblichen Beitrag zur Stromerzeugung in Nordrhein-Westfalen und auch im Bundesgebiet prognostiziert und unter Berücksichtigung der Leitentscheidungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen aus den Jahren 1987 und 1991 für insgesamt hinreichend gewichtig gehalten. Insoweit ist die Umsiedlungsproblematik im Fall der großen Tagebauverfahren immer eingebettet in den speziellen Kontext der Energieversorgungssicherheit.

Auch der Hochwasserschutz nimmt als Gemeinwohlbelang im Rahmen der Abwägung einen hohen Rang ein.⁹⁷⁶ Gleichwohl ist das öffentliche Interesse an Hochwasserschutzmaßnahmen in Verbindung mit einer möglichen Enteignung in einem anderen verfassungsrechtlichen Licht zu sehen als die politische Leitentscheidung des Abbaus von Braunkohle zur Sicherstellung der Energieversorgung. Eine wesentliche Rolle spielt spätestens bei der Verhältnismäßigkeit die Bandbreite an Maßnahmen, die im Rahmen des Hochwasserschutzes möglich sind und als Maßnahmen mit geringerer Eingriffstiefe zunächst der Enteignung vorgehen.

⁹⁷³ Vgl. Baer, NVwZ 1997, S. 27 (30). -

⁹⁷⁴ BVerfGE 58, 300 (330, Nassauskiesung). -

⁹⁷⁵ BVerfG, Beschluss v. 12.03.1986, 1 BvL 81/79, BVerfGE 72, 66 (76, Flughafen Salzburg). -

⁹⁷⁶ BVerwG, Urteil vom 22.7.2004, NVwZ 2004, S. 1507f.; außerdem OVG Koblenz, UPR 2004, S. 194. -

7.3.1.7 Schlussfolgerung für einen möglichen klimawandelbedingten Siedlungsrückzug

Überträgt man die vorstehenden Prinzipien auf mögliche Siedlungsrückzüge im Kontext von Klimawandelanpassung wird das Ergebnis einer Gesamtabwägung im Hinblick auf eine Enteignung stark davon beeinflusst sein, welche Alternativen an weiteren Maßnahmen möglich sind. Grundsätzlich ließe sich zunächst auch der Hochwasserschutz als besonders schwerwiegendes, dringendes öffentliches Interesse einstufen und eine darauf beruhende Enteignung verfassungsrechtlich rechtfertigen. Sofern jedoch Alternativen zur Verfügung stehen, um Hochwasserschutz zu betreiben, wird die Enteignung nur schwerlich zu rechtfertigen sein.

Vergleichbar zu weiteren Leistungen der Daseinsvorsorge ist auch beim Hochwasserschutz keine flächendeckende Schutzgewährung möglich und entsprechende Ausnahmen verfassungsrechtlich unbedenklich.

7.3.2 Auferlegung von Kosten für Klimaanpassungsmaßnahmen

Bei der Refinanzierung ist zwischen Maßnahmen zum Hochwasserschutz und Maßnahmen zum Küstenschutz zu unterscheiden. Die Grundsätze der Refinanzierung und die Konsequenz daraus für eine mögliche Steuerung, auch unter Anreizgesichtspunkten, werden im folgenden Kapitel dargestellt.

7.3.2.1 Hochwasserschutzmaßnahmen

Die Refinanzierung der Aufgaben des Hochwasserschutzes erfolgt über die Erhebung von Beiträgen und richtet sich nach landesrechtlichen Bestimmungen, in der Regel den Landeswassergesetzen. Es ist hierbei nochmals zu unterscheiden zwischen Maßnahmen zum Ausbau von Gewässern und Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes. Für beide Kategorien bestehen unterschiedliche Refinanzierungsgrundlagen.⁹⁷⁷ Die gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Länder sind sehr heterogen und weisen landestypische Besonderheiten auf. So haben einige Länder mit Küstengrenzen neben den Landeswassergesetzen spezielle Landesgesetze erlassen, die Vorschriften zur Errichtung und Abmessung von Deichen beinhalten und die nicht nur dem Küsten-, sondern auch dem Hochwasserschutz dienen.⁹⁷⁸ Grundsätzlich haben die Kommunen bei der Finanzierung des Hochwasserschutzes, da es sich um eine öffentliche Aufgabe handelt, ähnliche gelagerte Herausforderungen zu bewältigen wie bei der Finanzierung von kommunalen Leistungen der Abwasserentsorgung oder Wasserversorgung. Diese Problematik verschärft sich nochmals im Fall eines Bevölkerungsrückgangs im Gemeindegebiet. Zu berücksichtigen ist aber, dass im Fall von Hochwasserschutzmaßnahmen die Länder einen großen Teil des notwendigen Budgets aufbringen und damit die kommunalen Finanzhaushalte diesbezüglich entlasten. So werden etwa in NRW Maßnahmen des Gewässerbaus (insbesondere Deichbau) mit derzeit 80% bezuschusst.⁹⁷⁹ In Niedersachsen ist im Deichgesetz eine Kostentragung durch das Land vorgesehen (vgl. § 8 DeichG Nds). Das Land Schleswig-Holstein gewährt den Wasser- und Bodenverbänden und Gemeinden, die Deiche und Dämme zu unterhalten haben, auf Antrag einen finanziellen Zuschuss zu ihren

⁹⁷⁷ Vgl. z. B. § 88 LWG NRW (Umlage für Maßnahmen des Gewässerausbau) und § 108 LWG NRW (Unterhaltung und Wiederherstellung von Deichen und anderen Hochwasserschutzanlagen).

⁹⁷⁸ Vgl. für Niedersachsen: Niedersächsisches Deichgesetz vom 23.2.2004 (Nds.GVBl. Nr. 6/2004, S. 83, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.10.2011, Nds. GVBl. Nr. 24/2011, S. 353; für Hamburg: Verordnung über öffentliche Hochwasserschutzanlagen (Deichordnung) vom 27.5.2003, HmbGVBl. 2003, S. 151. Im Deichgesetz Niedersachsens sind spezielle Regelungen zur Kostentragung für Unterhaltungsmaßnahmen enthalten, in der Deichordnung Hamburgs fehlen diese Regelungen und sind im Landeswassergesetz niedergelegt.

⁹⁷⁹ Queitsch, UPR 2014, S. 321 (327); Förderrichtlinie wasserbauliche Maßnahmen (Runderlass MUNLV vom 30.06.2009, MBl. NRW. S. 354; ergänzt 27.09.2010, Az.: MKULNV IV-5-4000-22250).

Aufwendungen (vgl. § 73 Wassergesetz SH). Weiterhin ist festzustellen, dass im Hochwasserschutzrecht die Eigenverantwortung von Grundstückseigentümern eine erhebliche Rolle spielt (vgl. § 5 Abs. 2 WHG). Einzelne Grundstückseigentümer sind danach verpflichtet, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, die zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminimierung geeignet sind. Auf diese Weise wird die im Rahmen der Daseinsvorsorge bestehende öffentliche Aufgabe des Hochwasserschutzes durch private Maßnahmen flankiert, was ebenfalls zu einer Verteilung und Entlastung der Kommunen führt.

Möglich ist auch die Gründung eines Verbands auf der Grundlage des Wasserverbandsgesetzes (WVG⁹⁸⁰). Gemäß § 2 Nr. 5 WVG zählt zu den Aufgaben eines Wasserverbands auch der Hochwasserschutz. Mitglieder eines Wasserverbands können gemäß § 4 WVG sowohl private Grundstückseigentümer als auch Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Kommunen) sein. Der Wasser- und Bodenverband ist selbst eine Körperschaft öffentlichen Rechts und finanziert sich über Verbandsbeiträge (vgl. §§ 28ff. WVG). Zur Leistung von Verbandsbeiträgen können naturgemäß alle Verbandsmitglieder herangezogen werden. Den Städten und Gemeinden ist über das Kommunalabgabenrecht im Allgemeinen und das Landeswasserrecht im Besonderen die Möglichkeit eingeräumt, die durch den Verband in Rechnung gestellten Verbandsbeiträge auf die bevorteilten Grundstücke umzulegen.⁹⁸¹

Anpassungsbedarf vor allem im Hinblick auf eine Anreizwirkung besteht hinsichtlich der Möglichkeit für Städte und Gemeinden, Aufwandsersatz-Satzungen für die Kosten von Hochwasserschutzmaßnahmen erlassen zu können. Hemmnisse bestehen hier gegenwärtig in einigen landesgesetzlichen Anforderungen, wonach ein konsensuales Verfahren zur Kostenverteilung vorgesehen ist.⁹⁸² In einer solchen Satzung könnte ein Verteilungsschlüssel vorgesehen werden, der den Maßstab für die Kostenverteilung vorgibt. In Betracht kommt eine Kostenverteilung pro Quadratmeter Fläche, die einen Vorteil durch Hochwasserschutzmaßnahmen erhält. Dabei könnte ebenfalls festgelegt werden, in welchem Verhältnis bebaute und unbebaute Fläche für die Kostenverteilung heranzuziehen ist. Anreize können sich daraus ergeben, dass im Sinne der Eigenverantwortung von Grundstückseigentümern auf die Vornahme von Hochwasserschutzmaßnahmen verzichtet werden kann. Entsprechende Ausnahmeregelungen wären in der kommunalen Aufwandsersatz-Satzung festzulegen. Dies hätte den Effekt, dass das Belassen einer noch unbebauten Fläche in ihrem Zustand attraktiv würde, weil hier keine gravierenden Schäden durch Hochwasser zu befürchten sind.

7.3.2.2 Küstenschutzmaßnahmen

Bei der Finanzierung des Küstenschutzes ist zunächst in Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen zu unterteilen. Während die erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen komplett vom Land finanziert werden, stehen für investive Maßnahmen wie zum Beispiel Deichverstärkungen oder Sandaufspülungen weitere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Die Finanzierung der investiven Küstenschutzmaßnahmen erfolgt im Wesentlichen nach dem Bundesgesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-G⁹⁸³). Danach tragen Bund und Länder staatliche Baumaßnahmen im Küstenschutz anteilig in Höhe von

⁹⁸⁰ Gesetz über Wasser- und Bodenverbände vom 12.2.1991 (BGBl. I S. 405), das durch Gesetz vom 15.5.2002 (BGBl. I S. 1578) geändert worden ist.

⁹⁸¹ Vgl. beispielhaft die Regelungen für NRW: § 7 KAG NRW (Kommunalabgabengesetz) und § 88 LWG NRW.

⁹⁸² Vgl. z. B. § 108 LWG NRW, dazu auch OVG Münster, Beschluss vom 10.11.2010, ZfW 2011, S. 139 (140).

⁹⁸³ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Gesetz) vom 21.7.1988 (BGBl. I S. 1055), das zuletzt durch Gesetz vom 9.12.2010 (BGBl. I S. 1934) geändert worden ist.

70% (60%) bzw. 30% (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GAK-G). Gemäß § 4 GAK-G wird für die Gemeinschaftsaufgabe vom Bund in Abstimmung mit den Ländern ein Rahmenplan aufgestellt, der Förderungsgrundsätze und Mittelansätze für die einzelnen Teilaufgaben (unter anderem den Küstenschutz) enthält.⁹⁸⁴ Die „Grundsätze für die Förderung von Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten der Nord- und Ostsee sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten (Küstenschutz)“ enthalten Detailregelungen über den Verwendungszweck, den Gegenstand der Förderung, die Zuwendungsempfänger, die Zuwendungsvoraussetzungen sowie zu Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen.

Zudem wurde in 2009 aufgrund der hohen Bedeutung des Küstenschutzes in Zeiten von Klimaanpassungsmaßnahmen von Bund und Küstenländern der Sonderrahmenplan „Maßnahmen des Küstenschutzes infolge des Klimawandels“ aufgestellt. Bis 2025 sollen hier zusätzliche Mittel in Höhe von 550 Mio. EUR zur Verfügung gestellt werden.

Derzeit ist die Förderstruktur im Küstenschutzbereich auf die Erhaltung von Infra- und Siedlungsstrukturen ausgerichtet. Die Förderung dient der Abwehr von Naturkatastrophen und der Erhöhung der Sicherheit an den Küsten, auf den Inseln sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Überflutung und Landverluste durch Sturmfluten und Meeresangriff. Nicht erfasst sind Anpassungsmaßnahmen, die eine Aufgabe von Flächen oder den Rückzug von Siedlungen beinhalten. Dieser Ansatz spiegelt sich auch in der gegenwärtigen Planungspraxis („Generalpläne Küstenschutz“ der Küstenländer) wider. Diese enthalten weder konkrete Festlegungen oder allgemeine Aussagen zur Aufgabe von Flächen.⁹⁸⁵ Gleiches gilt für eine mögliche abgestufte Schutzgewährung. In dieser Form unterscheidet sich die deutsche Herangehensweise deutlich von der oben dargestellten Herangehensweise in Großbritannien, die bereits einen verminderten staatlichen Schutzstandard in einzelnen Küstengebieten zulässt.

Ansatzpunkte für die Schaffung von Anreizen für eine verminderte Schutzgewährung (sofern diese angezeigt ist) ergeben sich in erster Linie aus einer Anpassung der Förderstruktur beim Küstenschutz. Dies würde auch eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage (GAKG) erfordern. Das Gesetz sieht als Gemeinschaftsaufgabe gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 6 GAKG Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten der Nord- und Ostsee sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten (Küstenschutz) vor. Dieser Anwendungsbereich kann um Maßnahmen erweitert werden, die eine zusätzliche Form des (vorsorgenden) Küstenmanagements zulassen und damit die Abkehr einer reinen Schutz-Finanzierung darstellen würden. Die Erweiterung des § 1 Abs. 1 Nr. 6 GAKG könnte in einer Formulierung wie „Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten ... *sowie Maßnahmen des vorsorgenden Rückzugs*“ bestehen. In dieser Konsequenz muss auch die nachgeordnete Förderrichtlinie des GAK-Rahmenplans angepasst werden. Die dort derzeit enthaltenen Maßnahmen⁹⁸⁶ können ergänzt werden durch „Konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen, *auch hinsichtlich möglicher Flächenaufgabe und Rückzugsmanagement ...*“.

⁹⁸⁴ GAK-Rahmenplan ab 2015 - Förderbereich "Küstenschutz", Stand: 19.02.15, im Internet unter: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/GAK-Foerderungsgrundsätze/2015/Foerderbereich7.html>

⁹⁸⁵ Vgl. exemplarisch Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.), Generalplan Küstenschutz Niedersachsen/ Bremen (Festland), Stand 2007.

⁹⁸⁶ Vgl. Maßnahmenkatalog des GAK-Rahmenplans ab 2015, Förderbereich 7 Küstenschutz: Konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen, Neubau, Verstärkung und Erhöhung von Hochwasserschutzwerken, Sperrwerke und sonstige Bauwerke in der Hochwasserschutzlinie, Buhnen, Wellenbrecher und sonstige Einbauten in See, Vorlandarbeiten vor Seedeichen und Sandvorspülung und Uferschutzwerke.

7.3.3 Zusammenfassung

Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist spätestens seit der Erstellung des Grünbuchs der EU zur Anpassung an den Klimawandel im Jahre 2007 und dem darin enthaltenen Schwerpunkt der Änderung geltender und künftiger Rechtsvorschriften und Politiken ein neues und wichtiges Thema für das gesamte Planungs- und Ordnungsrecht. Hinzu tritt mit dem Phänomen des Bevölkerungsrückgangs in verschiedenen Regionen eine zusätzliche Herausforderung, die tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen in den betroffenen Gebieten mit sich bringt. Die Verbindung beider Phänomene stellt die besondere methodische Herausforderung bei der Betrachtung der ordnungsrechtlichen Ansätze dar.

Von den derzeit wissenschaftlich erforschten Folgen des Klimawandels ist die Gefahr von Binnenhochwasser, Küstenerosion und dem Anstieg des Meeresspiegels von Relevanz für ordnungsrechtliche Ansätze zur Steuerung eines möglichen Siedlungsrückzugs. Eine weitaus geringere Relevanz ergibt sich derzeit aus ebenfalls drohenden Wasserknappheiten und möglichen Dürreperioden. Zielführend sind in diesem Fall primär solche Instrumente zur Einsparung des Wasserverbrauchs in den kritischen Perioden (Sommer), nicht jedoch Eingriffe in die Siedlungsstruktur.

Einer expliziten Ermächtigungsgrundlage für die Umsiedlung von Siedlungsbereichen bedarf es nicht. Den Ländern und Kommunen stehen nach der gegenwärtigen Rechtslage Handlungsoptionen zur Vornahme von Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verfügung, die in Einzelfällen auch Möglichkeiten für Eingriffe in Siedlungsstrukturen beinhalten können. Kommen für die Länder insbesondere die planerischen Festsetzungen auf der Ebene der Raumplanung als Steuerungsinstrument in Betracht, so ergibt sich insbesondere im kommunalen Bereich eine Kaskade an Möglichkeiten, die auch Enteignungen als stärksten Eingriff beinhalten können. Folgende Möglichkeiten sind hier zu nennen (gelistet nach Eingriffsintensität):

- Gefahrenkarten und Risikokarten (§ 74 WHG) sind zu sichten;
- flächenmäßige Neufestsetzung von Überschwemmungsgebieten ist zu prüfen;
- zwingende Einbindung der Belange des Hochwasserschutzes in die Bauleitplanung;
- Freihalten der Flächen in festgesetzten Überschwemmungsgebieten von weiterer Bebauung;
- Überprüfen der Wiedernutzbarmachung oder Neuschaffung von Retentionsflächen (§ 77 WHG);
- Renaturierung von begradigten Gewässern (Gewässerausbau gemäß § 67 WHG iVm. korrespondierenden landeswassergesetzlichen Bestimmungen, Möglichkeit der Festlegung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Maßnahmen);
- Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes (z. B. Deichbau; Möglichkeit der Festlegung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Maßnahmen gemäß § 71 WHG);
- Enteignung von Flächen, die für Hochwasserschutz erforderlich sind.

Der Gefahr von Wasserknappheit und Dürren wiederum ist aufgrund derzeit fehlender belastbarer Projektionen über die örtlichen Klimafolgen in erster Linie mit planerisch-vorsorgenden Instrumenten zu begegnen.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind bei einschneidenden Maßnahmen aus Gründen der Klimaanpassung vor allem die Grundrechte aus Art. 11 GG (Freizügigkeit) und Art. 14 GG zu beachten. Umsiedlungen stellen bei Hauseigentümern und Mietern in der Regel einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG dar. Die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung und

die Verhältnismäßigkeit richten sich nach der Art des Eingriffs (Inhalts- und Schrankenbestimmung, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG oder Enteignung, Art. 14 Abs. 3 GG). Die Schwelle für Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind dabei die vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls, während eine Rechtfertigung für eine Enteignung nur aus besonders schwerwiegendem, dringendem öffentlichen Interesse angenommen werden kann. Im Fall von Klimaanpassungsmaßnahmen sind verschiedene Konstellationen denkbar, in denen aufgrund veränderter Umweltbedingungen ein gravierender Eingriff in die genannten Grundrechte vorgenommen werden könnte. Mögliche Gründe für Eingriffe können der Hochwasserschutz oder der Schutz vor fortschreitender Bodenerosion (Hangrutschungen) sein. Diese Gründe können dabei die Qualität von vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls haben und somit als Rechtfertigung für Inhalts- und Schrankenbestimmungen in Betracht kommen. Hochwasserschutz und Schutz vor Hangrutschungen/Erdrutschen können aber auch Belange des dringenden öffentlichen Interesses darstellen so dass auch eine Enteignung anhand dieser Belange gerechtfertigt sein könnte. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Maßnahmen des Hochwasserschutzes mit unterschiedlicher Eingriffstiefe möglich sind und an die Kriterien der Erforderlichkeit und Angemessenheit besondere Anforderungen zu stellen sind.

Hinsichtlich der Finanzierung von Maßnahmen und möglicher Anreize ist zwischen Hochwasserschutz- und Küstenschutzmaßnahmen zu unterscheiden. Beim Hochwasserschutz kommt ein Verteilungsschlüssel (Kosten pro Quadratmeter Fläche) für diejenigen Flächen in Betracht, die einen Vorteil durch Hochwasserschutzmaßnahmen erlangen. Dabei könnte zwischen bebauter und unbebauter Fläche unterschieden werden. Anreize können sich daraus ergeben, dass im Sinne der Eigenverantwortung von Grundstückseigentümern auf die Vornahme von Hochwasserschutzmaßnahmen auf deren Grundstücken verzichtet werden kann. Dies hat zur Folge, dass diese Flächen von den Eigentümern entweder aufgegeben werden oder dass die Unterhaltung und der Schutz dieser Flächen in Eigenverantwortung vorgenommen wird.

Beim Küstenschutz ist ein Steuerpotenzial in der Förderstruktur zu sehen. Diese sollte insoweit anpasst werden, dass auch restriktive Küstenmanagement-Maßnahmen wie Flächenaufgabe oder Rückzug von Bebauung vom Förderzweck erfasst werden.

7.4 Sonstige Instrumente

Deutschland war in den vergangenen Jahren immer wieder von extremen Hochwasserereignissen betroffen. Insbesondere in den Jahren 2002 und 2013 entstanden entlang zahlreicher Gewässer beträchtliche Schäden. Beide Hochwasserereignisse haben gezeigt, wie wichtig die Vorsorge gegenüber Naturereignissen ist.

Daher ist es ein erklärtes gemeinsames Ziel von Staat und Versicherungswirtschaft, die Öffentlichkeit dahingehend zu sensibilisieren, dass die in § 5 Abs. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes als gesetzliche Pflicht definierte Eigenvorsorge einen wesentlichen Baustein neben den übrigen Maßnahmen der Hochwasservorsorge und des Hochwasserschutzes darstellt.

7.4.1 Informelle Instrumente

Die Voraussetzung für vorsorgendes Handeln ist die Kenntnis der bestehenden Gefährdung und die Anerkennung der Tatsache, dass ein hundertprozentiger Schutz vor Hochwasser selbst hinter Hochwasserschutzanlagen nicht möglich ist. Die Kombination verschiedener Maßnahmen der Hochwasservorsorge und des Hochwasserschutzes ermöglicht jedoch die negativen Auswirkungen eines Hochwassers bzw. das hochwasserbedingte Schadenpotenzial weitestgehend gering zu halten. Zu den Möglichkeiten der Hochwasservorsorge gehören beispielsweise Anpassung der Flä-

chennutzung an die Gefährdung, Erhaltung und Rückgewinnung von Retentionsraum, hochwasserangepasste Bauweise von Gebäuden und Versicherung potentieller Hochwasserschäden. Zum Hochwasserschutz zählen z.B. Dämme, Deiche und Hochwasserschutzmauern.

Die deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel fordert, dass die Öffentlichkeit umfassend und objektiv informiert werden muss. Dazu sind in Deutschland vielfältige Informationen zu Naturgefahren und mit ihnen verbundenen Risiken erhältlich.

7.4.1.1 Gefahrenkarten

Eine Grundlage zur Verwirklichung des Hochwasserrisikomanagements sind Gefahrenkarten. Mit ihnen wird gezeigt, welche Flächen von Hochwasserereignissen mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit (niedriger, mittlerer und hoher Wahrscheinlichkeit) bedroht sind.

Die Gefahrenkarten werden in Form von Intensitätskarten für Ortslagen erstellt, die von Hochwassergefahren bedroht sind. In den Karten wird die Gefahrenart Überschwemmung dargestellt. Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit beziehungsweise der spezifische Durchfluss kennzeichnen als charakteristische Größen die Überschwemmungsgefahr. Eine Gefahrenkarte besteht aus mehreren Blättern, die die Überschwemmungsgefahr desselben Gebiets bei unterschiedlichen Hochwasserereignissen zeigen. Im Erläuterungsbericht werden wesentliche Datengrundlagen und die konkrete örtliche Situation beschrieben.⁹⁸⁷

7.4.1.2 Hochwasserrisikokarten

Die Hochwasserrisikokarten werden für die Gewässerabschnitte erstellt, die als Gebiet mit signifikantem Hochwasserrisiko identifiziert wurden und in der Karte Hochwasserrisikogebiete dargestellt sind. Fachliche Grundlage sind die Gefahrenkarten für Ortslagen.

Für die von Überschwemmung betroffene Fläche werden z. B. im Freistaat Sachsen abgebildet:

- die Anzahl der potenziell betroffenen Einwohner als Orientierungswerte (Datengrundlage: Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen),
- die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit (bearbeitete Flächennutzungsdaten aus dem digitalen Landschaftsmodell - ATKIS Basis DLM),
- die Anlagen nach Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU (IED).

In ihrer vollen Ausdehnung werden abgebildet:

- die Flora-Fauna-Habitat Gebiete im NATURA 2000 Netzwerk (FFH-Gebiete),
- die Europäischen Vogelschutzgebiete im NATURA 2000 Netzwerk (Special Protection Areas).

Die Kartendarstellung zeigt das Hochwasserrisiko in drei Szenarien; dazu kann alternativ zwischen den Jährlichkeiten 20, 100 oder 200/300 Jahre gewählt werden.⁹⁸⁸

7.4.1.3 Kompass Naturgefahren

Das Ziel des Kompass Naturgefahren, ist die Öffentlichkeit über Naturgefahren zu informieren. Allen Bürgerinnen und Bürger soll es möglich sein, mittels Adresseingabe eine erste Gefahrenab-

⁹⁸⁷ http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/download/06a_GFK_allgHinweise_IPHW.pdf (zuletzt aufgerufen am 29.01.2015).

⁹⁸⁸ <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/13503.htm> (zuletzt aufgerufen am 29.01.2015).

schätzung für unterschiedliche Naturgefahren und Risiken zu erhalten. Der Kompass Naturgefahren schafft eine wichtige Voraussetzung dafür, Risikobewusstsein zu schärfen und die Eigenvorsorge zu fördern.

Der Aufbau des Kompass Naturgefahren erfolgt im Rahmen einer umfangreichen Forschungsphase in einer Kooperation zwischen Staat und Versicherungswirtschaft.

Der Kompass Naturgefahren dient auch der Stärkung der Entscheidungskompetenz und Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit den erwarteten Auswirkungen des Klimawandels. Der Kompass Naturgefahren bietet in erster Linie Informationen zu Naturgefahren und eine Einschätzung des aus ihnen resultierenden Gefährdungspotenzials. Die dargestellten Informationen und Gefährdungseinschätzungen beruhen auf Daten der Versicherungswirtschaft, bezüglich des Themas Hochwasser auch auf Daten staatlicher Behörden. Es flankiert die kurzfristigen aktuellen Informationen von Wetterdiensten oder Hochwasserzentralen, die der Öffentlichkeit helfen sollen, auf eine unmittelbare Bedrohung zu reagieren und kurzfristige Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Der Kompass Naturgefahren zielt ergänzend auf eine langfristige Stärkung des Risikobewusstseins der Öffentlichkeit und Förderung der Verhaltens- und Eigenvorsorge der Bürger durch gezielte Informationsbereitstellung⁹⁸⁹. Dazu werden im Kompass Naturgefahren Informationen zu unterschiedlichen Naturgefahren vorgehalten, wie zum Beispiel Hochwasser (Überschwemmungsgefährdung durch Oberflächengewässer), Starkregen (Sturzfluten), Sturm und Hagel, Blitz und Überspannung sowie Erdbeben.

7.4.2 Monetäre Instrumente

Jeder Einzelne ist für sich selbst verantwortlich. Mit der Regelung der Allgemeinen Sorgfaltpflicht wird der betroffene Hauseigentümer in eine direkte Verantwortung gestellt. Nach § 5 Abs. 2 WHG ist jede Person verpflichtet, die durch Hochwasser betroffen sein kann, im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren, geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminimierung zu treffen, insbesondere die Nutzung von Grundstücken den möglichen nachteiligen Folgen für Mensch, Umwelt oder Sachwerte durch Hochwasser anzupassen.

Bei der Kaufentscheidung sollte man berücksichtigen, ob und inwiefern Risiken durch Extremwetterereignisse an dem jeweiligen Standort versicherbar sind bzw. welche monetären Schäden man selber tragen muss.

7.4.2.1 Vorsorgemaßnahmen der Eigentümer

Es wird empfohlen, sich frühzeitig Kenntnis über die Hochwassergefahr zu verschaffen. Eine Hilfe biete dabei die Erstellung eines „Hochwasserpasses“. Ein Hochwasserpas gibt Eigentümern Auskunft über Schwachstellen ihrer Häuser gegenüber Hochwassergefahren und zeigt konkrete Hilfe zur Beseitigung dieser Mängel auf. Der Hochwasserpas kann Bestandteil der privaten oder unternehmerischen Risiko-Vorsorge sein. Ziel ist es, Schäden und Schadensfolgen aus Hochwasser und Starkregenereignissen zu verringern oder zu vermeiden. Mit Hilfe des Hochwasserpasses können Privatpersonen und Gewerbetreibende die Gefahr „Wasser“ erkennen, beurteilen und bewältigen. Der Hochwasserpas dient als Grundlage für Versicherungsunternehmen zur Überprüfung der technischen Voraussetzung der Versicherbarkeit eines Gebäudes.

⁹⁸⁹ <http://www.gdv.de/2015/01/kompass-naturgefahren/> (zuletzt aufgerufen am 29.01.2015).

7.4.2.2 ImmoRisk-Tool und GIS-ImmoRisk

Eigentümer von Immobilien müssen Risiken gegenüber Extremwetterereignissen einschätzen können, um diese bei ihren Investitionsentscheidungen berücksichtigen zu können. Das ImmoRisk-Tool ermöglicht eine Einschätzung der Gefährdungssituation für die Gegenwart sowie eine Trendaussage zur Gefährdung der Zukunft. Darüber hinaus wird der zu erwartende jährliche Schaden (inkl. Schadensrate) für die vom Nutzer eingegebene Immobilie innerhalb einer definierten Spannweite ausgewiesen.⁹⁹⁰

Mit dem GIS-ImmoRisk wurde ein flächendeckendes Geoinformationssystem zur Risikoabschätzung von Klimafolgen erarbeitet. Es greift auf bundesweit verfügbare Datengrundlagen zurück und mit Blick auf die Dynamik der Klimaforschung inhaltlich und strukturell erweiterbar sein. Neben der Quantifizierung der Risiken unterstützen Informationen den Nutzer bei Anpassungsplanungen und Investitionsentscheidungen.

⁹⁹⁰ BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2014, Hochwasser: Vor- und Nachsorge, S. 7.

8 Vermeidung neuer, nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen

Klimaresiliente Siedlungen sind durch ihre Widerstandsfähigkeit gegen Umweltrisiken, Unsicherheiten, Irritationen und Störungen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen gekennzeichnet. Dabei kommen im Wesentlichen drei Strategien zum Tragen:

- (1) Fähigkeit der Wiederherstellung des Urzustandes (resilience),
- (2) Durchführung von Anpassungsmaßnahmen (adaptation) und
- (3) Vermögen einer dauerhaften Anpassungsfähigkeit (adaptability).

Die bereits beobachteten Klimaveränderungen werden sehr wahrscheinlich in den nächsten Jahrzehnten weiter zunehmen.⁹⁹¹ In Anbetracht dieses Zeithorizonts ist davon auszugehen, dass neben dem Siedlungsrückzug auch die Entwicklung möglicher neuer Siedlungsflächen bzw. die Sanierung von Stadtquartieren dazu genutzt werden kann, deren Vulnerabilität⁹⁹² (Schadensanfälligkeit) zu begrenzen bzw. zu reduzieren sowie deren Resilienz⁹⁹³ (Widerstandsfähigkeit) zu erhöhen.

Hierzu bedarf es einer Untersuchung des rechtlichen und planerischen Instrumentariums insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit den Unsicherheiten des Verlaufs der Klimaänderungen einschließlich der abgeschätzten Folgen und auf die Anforderungen an eine integrierte klimaresiliente Stadtentwicklung.

In diesem Zusammenhang stellt sich u. a. die Frage, welche Rechtsinstrumente frühzeitige Ausweisungen, Darstellungen und Festsetzungen auf der Basis von Szenarien und Projektionen zulassen und inwieweit diese hinreichend flexibel für eine Fortschreibung im Falle geänderter Erkenntnisse sind.

Szenariobasierte Regelungen beschränken sich im aktuellen Raum-, Fach- und Umweltplanungsrecht auf wenige Fälle. Ein Beispiel stellt der Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan nach § 12a EnWG dar.

Des Weiteren geht es darum zu untersuchen, welche Eingriffe in die Siedlungsentwicklung auf der Grundlage höchst seltener Extremereignisse rechtlich begründbar sind. Beispielsweise können extreme Hitzewellen oder Notwasserwege zur Vermeidung von Kanalüberstau bei extremen Starkniederschlägen zusätzliche Grünvolumina bzw. -flächenanteile erfordern, denen eine Wiederbebauung von Brachflächen oder eine Neuinanspruchnahme bestimmter Flächen entgegensteht. Diese Ereignisse sind besonders schwierig zu fassen, da sie neben einer Ableitung aus Szenarien zudem durch eine besondere Seltenheit bei gleichzeitig katastrophalen Auswirkungen gekennzeichnet sind. Im Fall eines Extremereignisses kann die Verfügbarkeit ausreichender Pufferflächen entscheidend zur Vorsorge bzw. Gefahrenabwehr beitragen. Deshalb ist gerade bei der Neuausweisung von Siedlungsflächen zu prüfen, inwieweit sich zukünftig erweiternde Gefährdungsgebiete bereits heute ausreichend gesichert werden können. Außerdem stellt sich beispielsweise die Frage, wie sich der zukünftig in den Sommermonaten voraussichtlich zurückgehende Niederschlag bei der

⁹⁹¹ IPCC, 4. Sachstandsbericht. Bericht der Arbeitsgruppe II, IPCC, Genf, 2007.

⁹⁹² Birkmann, Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual framework and definitions. In: Birkmann, J. (Hrsg.): Measuring Vulnerability to Natural Hazards - towards disaster resilient societies, Tokio, 2006.

⁹⁹³ Folke, Global Environmental Change, 16/2006, 253-267.

Lage von Siedlungsflächen so berücksichtigen lässt, dass nur Gebiete mit einem ausreichenden Gefälle an zentrale Abwasserentsorgungssysteme angeschlossen werden.

Und nicht zuletzt kommt es darauf an, die unter den Bedingungen des Klimawandels relevante Vulnerabilität von Siedlungen mit ihren einzelnen Bauobjekten auf der Grundlage der mittlerweile verfügbaren Erkenntnisse⁹⁹⁴ entsprechend den örtlichen Erfordernissen so zu begrenzen, dass zukünftige Gefahren für Leib und Leben sowie die Schadenspotenziale weitestgehend vermieden werden. Hier hat es das Raum-, Fach- und Umweltplanungsrecht mit multiplen Wirkungszusammenhängen zu tun, die in integrativer Form in den Flächenwidmungen abzubilden sind.

Der Bundesgesetzgeber hat dem Schutz sog. kritischer Infrastrukturen in Deutschland besondere Bedeutung beigemessen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 4 ROG). Er hat damit im Bereich der Raumordnung den Anforderungen Rechnung getragen, die aus der wachsenden Bedeutung der Kommunikations- und Informationstechnologie im Hinblick auf die nachhaltige räumliche Entwicklung der verschiedenen Infrastrukturbereiche herrühren.⁹⁹⁵

Fraglich ist, ob mit dem derzeitigen Instrumentarium (vor allem UVP und SUP, ggf. auch Raumordnungsverfahren) sichergestellt ist, dass Planungen und Maßnahmen hinsichtlich ihrer Resilienz gegenüber den Folgen des Klimawandels ausreichend geprüft werden und wie sie praktisch nach Abwägung der Vor- und Nachteile in die genannten Prüfungen integriert werden können. Denn dieses Instrumentarium ist ursprünglich zum Schutz vor Auswirkungen auf die Umwelt und nicht zur Verringerung der gesellschaftlichen Vulnerabilität und Risiken gegenüber veränderten naturräumlichen Bedingungen geschaffen worden.

8.1 Raumordnungsrecht

8.1.1 Grundsätze der Raumordnung mit Bezug zur Klimaresilienz (allgemein)

Derzeit fehlen konkrete Resilienzregelungen im Raumordnungsgesetz. Festlegungen zur Schaffung und Bewahrung klimaresilienter Siedlungen in Raumordnungsplänen, die durchaus vorzufinden sind (vgl. LEP Sachsen), basieren derzeit auf den vorhandenen Regelungen.

Ansätze, wie eine entsprechende Regelung des Raumordnungsrechts lauten könnte, zeigt ein Blick in die Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung.⁹⁹⁶ Dort wird die „Einbeziehung der Widerstandsfähigkeit gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels“ in den Zielen der maritimen Raumplanung (Art. 5 Abs. 2) vorgeschrieben.

In Anlehnung an diese Vorschrift wird folgende Formulierung für § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG vorgeschlagen:

⁹⁹⁴ U. a. Fahrion/Nikolowski/Zimm/Naumann, In: Weller, B.; Naumann, Th.; Jakubetz, S. (Hrsg.), Gebäude unter den Einwirkungen des Klimawandels, S. 1 - 66.

⁹⁹⁵ Spannawky, in: Spannawsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 2 Rn 92.

⁹⁹⁶ Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung (im Folgenden: MRO-Richtlinie), ABL. L 257 vom 28.8.2014. S.135.

„Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel und zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen klimatische Einwirkungen dienen.“

8.1.2 Schutz der kritischen Infrastruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

Der Schutz sog. kritischer Infrastrukturen durch das Raumordnungsrecht läuft auf die an zweiter Stelle genannte Maßnahme der Durchführung von Anpassungsmaßnahmen hinaus.

Infrastrukturen sind essentieller Bestandteil unserer hoch entwickelten Gesellschaft. Moderne Gesellschaften sind auf die uneingeschränkte Verfügbarkeit von Infrastrukturen angewiesen. Ein Ausfall der Energie- oder Wasserversorgung, eine Beeinträchtigung von Informations- und Kommunikationstechnologie, wie beispielsweise dem Internet, eine gravierende Störung im Gesundheitswesen oder der Lebensmittelversorgung, der Zusammenbruch von Finanzdienstleistungen oder der Wegfall wichtiger staatlicher Dienstleistungen kann weitreichende Folgen für die Bevölkerung in Deutschland und darüber hinaus haben. Unter kritischen Infrastrukturen im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG werden Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen verstanden, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung erhebliche Versorgungspässe bis hin zu Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten können.⁹⁹⁷

Die stetige Verfügbarkeit kritischer Infrastrukturen ist u.a. durch Naturgefahren oder technisches/menschliches Versagen bedroht. Die Gefahrensituation hat sich in den vergangenen Jahren stetig verändert, wobei gerade im Bereich der Naturgefahren eine Zunahme von Extremereignissen zu verzeichnen ist.

Die meisten Infrastruktursysteme sind heute in irgendeiner Form miteinander verknüpft. Beeinträchtigungen in einem Bereich können in andere Standorte, Branchen oder Sektoren hineinwirken und sich damit weit über das ursprüngliche Schadensgebiet auswirken.⁹⁹⁸

Die finanziellen und personellen Ressourcen, die den Einrichtungen zum Schutz ihrer Infrastruktursysteme zur Verfügung stehen, sind begrenzt. Daher ist ein effizienter und effektiver Einsatz dieser Ressourcen besonders wichtig. Voraussetzung hierfür ist die Kenntnis der Gefahren und Risiken, die auf die Infrastrukturen einwirken können. Risiken müssen verglichen und bewertet werden können, um Risikoschwerpunkte zu erkennen. Darauf aufbauend können dann zielgerichtete Schutzmaßnahmen umgesetzt werden.

Entsprechende Festlegungen können in Raumordnungsplänen als sachliche und räumliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden und flankierende Maßnahme eines Siedlungsrückzugs darstellen.

8.2 - Die Bedeutung der Klimaschutznovelle im BauGB für eine klimaresiliente Siedlungsentwicklung

Im Bauplanungsrecht sind grundsätzliche Veränderungen vorgenommen worden, um Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu stärken. Wurden durch das EAG Bau ursprünglich nur Regelungen zum Klimaschutz im BauGB etabliert, so hat durch die Klimaschutznovelle 2011 nun

⁹⁹⁷ <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/KritischelInfrastrukturen/kritis.html>, zuletzt aufgerufen am 24.04.2015.

⁹⁹⁸ http://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/PublikationenKritis/Leitfaden_Schutz-Kritis.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 24.04.2015.

auch die Anpassung an den Klimawandel eine gesetzliche Regelung erfahren. Damit kam der Gesetzgeber auch der Forderung nach gesetzlicher Klarstellung nach. In rechtssystematischer Hinsicht ist diese Klarstellung von einiger Bedeutung, denn die Bauleitplanung ist gemäß den städtebaulichen Grundsätzen an die Ziele der Raumordnung anzupassen (siehe § 1 Abs. 4 BauGB). Sofern also auf der überregionalen Planungsebene eine Berücksichtigung von Anpassungsmaßnahmen erfolgen sollte, muss dieser Weg konsequent bis hinunter auf die kommunale Planungsebene verfolgt werden. Diese Umsetzung hat die Bauleitplanung zu leisten.

In dieser Konsequenz haben die Neuregelungen des § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB und des § 1a Abs. 5 BauGB nunmehr die städtebauliche Dimension von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen klargestellt und zudem die Funktion der Bauleitplanung hinsichtlich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung hervorgehoben.

8.2.1 Klimaschutzklausel in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB

Die Novelle 2011 wertet innerhalb der Planungsleitsätze des § 1 Abs. 5 BauGB den Klimaschutz und die Klimaanpassung auf. Der neugefasste § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB bestimmt nunmehr, dass die Bauleitpläne dazu beitragen sollen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und das Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.“ Das EAG-Bau 2004 hatte erstmals in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB die Formulierung „Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz“ eingeführt.

8.2.2 Klimagerechte städtebauliche Entwicklung als Abwägungsbelang (§ 1a Abs. 5 BauGB)

Die neu eingefügte Bestimmung des § 1a Abs. 5 BauGB verdeutlicht die beiden Säulen des kommunalen Klimaschutzes, wie sie bereits im Raumordnungsgesetz Eingang gefunden haben (vgl. § 2 Nr. 6 Satz 7 ROG). Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll danach sowohl durch Klimaschutz- als auch Klimaanpassungsmaßnahmen Rechnung getragen werden (klimagerechte Stadtentwicklung). Diese Grundsätze sind nach § 1a Abs. 5 BauGB in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen.

Als Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel nennt die Begründung des Regierungsentwurfs⁹⁹⁹ unter anderem die planungsrechtliche Absicherung von Kaltluftschneisen, die als von der Bebauung freizuhaltende Flächen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB festgesetzt werden können.

Vor dem Hintergrund der Heterogenität der Siedlungsstrukturen soll durch die Novelle auch ein Anstoß für quartiersbezogene Konzepte gegeben werden, um die unterschiedlichen Anforderungen zugunsten eines energieeffizienten und klimaneutralen Quartiersumbaus miteinander verbinden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollen die Erfordernisse der klimagerechten Stadtentwicklung in das Besondere Städtebaurecht einbezogen und damit das gebäudebezogene Fachrecht um ein gebiets- bzw. quartiersbezogenes klimaschützendes Recht ergänzt werden.

Die Neuregelungen der § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB und § 1a Abs. 5 BauGB werten den kommunalen Klimaschutz auf, verleihen ihm aber keinen Vorrang vor anderen Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB und § 1a BauGB. Der durch die Energiewende ausgelöste Handlungsbedarf überantwortet aber den Gemeinden eine besonders sorgfältige Abwägung. Die neu eingeführten Belange des Entge-

⁹⁹⁹ BT-Drucks. 17/6076, S. 6ff.; vgl. auch Stürer/Stürer, DVBl. 2011, S. 1117 (1119).

genwirkens gegen den Klimawandel und zugleich der Anpassung an den schon eingetretenen Klimawandel rechtfertigen nach Maßgabe der notwendigen Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB herkömmliche Darstellungen und Festsetzungen, ebenso wie die in den § 5 Nr. 2 a, b, c BauGB und in § 9 Abs. 1 Nr. 12, Nr. 23 b, Abs. 6 BauGB neu eingeführten Möglichkeiten.

8.2.3 Fazit

Mit dem klimaschutzbezogenen Planungsleitsatz in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB und dem Abwägungsbelang in § 1a Abs. 5 BauGB stehen den Kommunen nunmehr eine Reihe an Instrumenten zur Verfügung, die eine wirkungsvolle Steuerung klimaschutzbezogener Maßnahmen ermöglichen. Flankiert von weiteren Änderungen im BauGB (unter anderem die Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 Nr. 12 und Nr. 23 BauGB, die Möglichkeit des räumlichen Teilnutzungsplans in § 5 Abs. 2b BauGB sowie energiefachrechtliche Bestimmungen) haben der Klimaschutz und die Klimaanpassung eine gehobene Stellung im Normengefüge des BauGB eingenommen.

Die Herausforderung liegt dabei in der Vielfalt der Handlungsschwerpunkte und städtischen Bereiche, in denen mittels unterschiedlicher Instrumente Klimaanpassungsmaßnahmen vorgenommen werden können. Sie reichen von der Flächenplanung über Fragen der finanziellen Förderung bis hin zur Kooperation mit Unternehmen und Privatpersonen. Praxisvergleiche zeigen, dass die Kommunen das Instrumentarium nutzen und ihre Chancen zur Umgestaltung und Ertüchtigung kommunaler Strukturen wahrnehmen.¹⁰⁰⁰

8.2.4 Baurecht auf Zeit

Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Umstände können klimatischer Natur sein (wie z. B. Umweltrisiken), so dass dieses Instrument flankierend zur Vermeidung nicht klimaresilienter Strukturen eingesetzt werden kann.

8.3 Berücksichtigung der Klimaresilienz in der UVP und SUP

Als Instrument der frühzeitigen Umweltvorsorge kommt der strategischen Umweltprüfung und der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei der Berücksichtigung klimaresilienter Siedlungsstrukturen zu. Dies betrifft neben der Wohnbebauung auch weitere Infrastrukturen wie Gewerbeansiedlungen und Verkehrsinfrastruktur.

8.3.1 Umweltverträglichkeitsprüfung

Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist gemäß § 1 UVPG, eine wirksame Umweltvorsorge zu gewährleisten. Insofern soll die Behörde anhand der Prüfung in die Lage versetzt werden, eine Entscheidung zu treffen, dass die gesetzlich vorgegebenen Schutzgüter - notfalls unter Verwendung von zusätzlichen Auflagen - so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Unter Berücksichtigung des Vorsorgeaspekts sind dabei auch Auswirkungen auf die Schutzgüter zu berücksichtigen.

¹⁰⁰⁰ Klimawandelgerechte Stadtentwicklung in der Praxis Ergebnisse aus dem ExWoSt-Forschungsschwerpunkt Stadt-Klima, Ergebniskonferenz vom 09.-10. Oktober 2012.

sichtigen, die - unabhängig vom Vorhaben selbst - aufgrund eines durch den Klimawandel hervorgerufenen veränderten Zustands abgeschätzt werden müssen.¹⁰⁰¹ Dabei darf jedoch nicht verkannt werden, dass den Behörden und Vorhabenträgern bei der Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels in Bezug auf das konkrete Vorhaben im Rahmen der UVP faktische Grenzen gesetzt sind. Es kann verlangt werden, dass die verfügbaren Hilfsmittel wie Klimamodelle oder Vulnerabilitätsanalysen zur Beurteilung eines Vorhabens herangezogen werden. Die UVP als Verfahren dient aber nicht dem Zweck, Umweltauswirkungen zu prognostizieren, die sich dem gegenwärtigen Kenntnisstand entziehen. Aufgabe der UVP ist es nicht, den Stand der Wissenschaft weiter zu entwickeln, sondern sie stellt vielmehr ein Ermittlungsverfahren dar, das auf bereits vorhandenes Wissen zurückgreift.¹⁰⁰²

Das Verfahren soll nach derzeitiger Ausrichtung des UVPG zudem nicht dazu führen, eine Prüfung grundsätzlich in umgekehrter Richtung vorzunehmen, nämlich die Prüfung der Auswirkungen bestimmter veränderter Umweltbedingungen (in der Zukunft) auf die Anlage selbst. Gleichwohl ist der Ansatz bei der Betrachtung der Klimaresilienz eines Vorhabens oder einer Siedlungsstruktur aber eben auch die umgekehrte Sichtweise: Einbezogen werden insofern auch die Auswirkungen der Klimaveränderungen auf das Vorhaben, soweit diese Auswirkungen relevant sind für die Umweltverträglichkeit des Vorhabens. Die UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU¹⁰⁰³ greift diese gegensätzliche Betrachtungsweise neuerdings auf und öffnet die Prüfungsmethodik der UVP hin zu einer Klimaverträglichkeitsprüfung. In Erwägungsgrund 13 der Richtlinie wird insoweit vorangestellt, dass der fortschreitende Klimawandel weiter Umweltschäden verursachen und die wirtschaftliche Entwicklung gefährden wird. Diesbezüglich ist es angezeigt, einerseits die Auswirkungen von Projekten auf das Klima (z. B. Treibhausgasemissionen) und andererseits aber auch ihre Anfälligkeit in Bezug auf den Klimawandel zu bewerten. Vor diesem Hintergrund sind die Anhänge III und IV der Richtlinie nun um Aspekte der Klimawandelanpassung erweitert worden. So ist ein Kriterium bei der Entscheidung, ob für die in Anhang II aufgeführten Projekte eine UVP durchgeführt werden sollte, das Risiko eines schweren Unfalls und/oder einer Katastrophe, die für das betroffene Projekt relevant sind, einschließlich solcher, die wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge durch den Klimawandel bedingt sind (vgl. Anhang III Nr. 1 lit. f) der RL). Des Weiteren ist gemäß Anhang IV Nr. 5 lit. f) zukünftig auch die Anfälligkeit des Projekts in Bezug auf den Klimawandel in den UVP-Bericht aufzunehmen. Die EU-Vorgaben sind bis Mai 2017 in nationales Recht zu überführen. Derzeit schreibt das UVPG keine „Klimafolgen-“, oder „Klimaverträglichkeitsprüfung“ vor. Es steht aber zu erwarten, dass die UVP im Rahmen der Anpassung an die europäischen Vorgaben eine konzeptionelle Erweiterung erfahren wird.

Mit der gegensätzlichen Betrachtungsweise ließe sich auch bereits nach gegenwärtiger Rechtslage - in begrenzter Form - umgehen, wenn die klimatischen Veränderungen derart auf eine Anlage oder Siedlungsstruktur einwirken, dass von dieser wiederum Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter zu befürchten sind. Ein solches Beispiel für die Berücksichtigung des Klimawandels findet sich bei der Umsetzung gesetzlich festgelegter Betreiberpflichten im Anlagensicherheitsrecht. Das immissionsschutzrechtliche Instrumentarium hat hier durch die Technische Regel „Vorkehrungen und Maßnahmen wegen der Gefahrenquellen Niederschläge und

¹⁰⁰¹ Fischer, Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, S. 199. -

¹⁰⁰² BVerwG, Urteil vom 25.1.1996, BVerwGE 100, S. 238 (248); Köck, ZUR 2011, S. 15 (21). -

¹⁰⁰³ Richtlinie 2014/52/EU zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 16.4.2014, ABl. L 124, S. 1-18.

Hochwasser“¹⁰⁰⁴ eine Konkretisierung der Eigenverantwortung von Betreibern von Betriebsbereichen aufgrund der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) und von Anlagen aufgrund des BImSchG erfahren. Die Technischen Regeln für Anlagensicherheit enthalten dem Stand der Sicherheitstechnik (im Sinne des § 2 Nr. 5 der StörfallV) entsprechende sicherheitstechnische Regeln und Erkenntnisse. Die genannte Technische Regel gilt für Gefahrenquellen, die aus Überflutungen durch Gewässer (Hochwasser oder Sturmfluten), sonstigen Überflutungen, z. B. durch Starkniederschläge oder Rückstau aus der Kanalisation sowie aufsteigendem Grundwasser resultieren. Hintergrund ist unter anderem, dass bei Betriebsbereichen, in denen gefährliche Stoffe in höheren Mengen vorhanden sind und bei Extremereignissen freigesetzt werden könnten, die bisherigen Sicherheitsanforderungen und das Sicherheitsmanagement entsprechend des wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts und der Betreiberpflichten gemäß StörfallV zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sind. Im Rahmen einer dem Stand der Technik entsprechenden Gefahrenquellenanalyse sollen die voraussichtlichen Folgen des Klimawandels Berücksichtigung finden, selbst wenn diese naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet sind. Es ist davon auszugehen, dass der bereits eingetretene Klimawandel Einfluss auf Intensität und Häufigkeit des Wirksamwerdens bestimmter Gefahrenquellen hat. Für die Durchführung der detaillierten Gefahrenquellenanalyse hat der Betreiber Informationen und Daten zusammenzustellen, die auf unterschiedlichen Grundlagen basieren können. Weil eine Anpassung jedoch meist mit großem Aufwand verbunden ist, werden in der Praxis Wege untersucht, mittels eines einfacheren Ansatzes eines pauschalen Zuschlages auf die historischen Daten vorzugehen. Der Ansatz bietet keine wissenschaftliche Exaktheit, verschafft den Akteuren jedoch die Möglichkeit, mit den Unsicherheiten pragmatisch umzugehen. Eine solche Vorgehensweise geht unter anderem auf das Projekt KLIWA¹⁰⁰⁵ zurück, bei dem die Folgen des Klimawandels auf den Hochwasserabfluss in die wasserwirtschaftlichen Planungen für den vorbeugenden Hochwasserschutz einfließen sollen. Wie die dortigen Untersuchungen zeigen, wird für den Hochwasserabfluss für ein Ereignis, das statistisch ein Mal in 100 Jahren eintritt, je nach Flusseinzugsgebiet ein Zuschlag von 15 % bzw. 25 % zu den bisherigen Hochwasserkennwerten bei der Bemessung von neuen Hochwasserschutzanlagen empfohlen.

Diesen Ansatz greift auch die Technische Regel „Vorkehrungen und Maßnahmen wegen der Gefahrenquellen Niederschläge und Hochwasser“ auf, anhand derer versucht wird, die Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels im Rahmen der Gefahrenquellenanalyse anhand eines Klimaänderungsfaktors¹⁰⁰⁶ operationalisierbar zu machen. So hat der Betreiber einerseits für die Durchführung der detaillierten Gefahrenquellenanalyse Informationen und Daten zusammenzustellen, die auf unterschiedlichen historischen Grundlagen basieren können. Andererseits erfolgt ein pauschaler Zuschlag¹⁰⁰⁷ auf die historischen Daten, um somit eine Brücke in die Zukunft zu schlagen und eine Abschätzung zukünftiger Ereignisse vornehmen zu können. Der Klimaände-

¹⁰⁰⁴ Bekanntmachung einer sicherheitstechnischen Regel der Kommission für Anlagensicherheit (TRAS 310 „Vorkehrungen und Maßnahmen wegen der Gefahrenquellen Niederschläge und Hochwasser“) vom 15.12.2011, Bundesanzeiger vom 24.2.2012, Nr. 32a.

¹⁰⁰⁵ Kooperationsvorhaben "Klimaveränderung und Konsequenzen für die Wasserwirtschaft" (KLIWA) der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland Pfalz sowie des Deutschen Wetterdienstes: Vorgehenskonzept vom Dezember 2011 (4. Fortschreibung des Vorgehenskonzeptes vom Dezember 1998), im Internet unter: <http://www.kliwa.de/index.php?pos=start/kurz/> (letzter Aufruf am 23.1.2015).

¹⁰⁰⁶ Siehe Nr. 1 des Anhang I der TRAS 310: Auf die für das Jahr 2010 anzusetzenden Intensitäten von auslösenden Ereignissen wird ein Klimaanpassungsfaktor von 1,2 angewandt, um mögliche Änderungen bis 2050 zu berücksichtigen.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Nr. 7.3 der TRAS 310 (Berücksichtigung des Klimawandels), pauschaler Zuschlag in Höhe von 20 % auf Starkniederschlagshöhe und Bemessungshochwasserabfluss.

rungsfaktor ist demnach eine Auslegungsgröße, mit deren Hilfe bei der Planung von Schutzvorkehrungen und -maßnahmen eventuelle Klimaänderungen bis zum Jahr 2050 pauschal berücksichtigt werden sollen.

Es ist denkbar, den kombinatorischen Ansatz einer Verbindung von statistischen Daten historischer Ereignisse und dem pauschalen Zuschlag mittels eines „Klimaänderungsfaktors“ generell auch im Rahmen der UVP zu verfolgen, um bei der Realisierung der jeweiligen Vorhaben Extremwetterereignisse ausreichend berücksichtigen zu können und damit resiliente Siedlungsstrukturen zu erreichen. Voraussetzung zur Anwendung der UVP-Methode ist jedoch, dass die Einwirkung der klimatischen Veränderungen auf die betreffenden Vorhaben dafür sorgen, dass von den Vorhaben wiederum Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter ausgehen können. Dies ist in der Regel bei Anlagen der Fall, die mit gefährlichen Stoffen umgehen und bei deren Lagerung Vorsorge gegenüber steigenden Hochwassergefahren getroffen werden muss. Aber auch bei anderen Vorhaben, von denen zunächst keine direkte Gefährdung ausgeht, sind Umweltauswirkungen nicht auszuschließen. Ein klassisches Beispiel hierfür sind UVP-pflichtige Bauvorhaben, die auf Rückzugsflächen (Retentionsflächen) errichtet werden und mittelbar dem Hochwasser Vorschub leisten. Weitere Beispiele sind die Schädigung von Infrastrukturen (direkte Wirkung) oder die verstärkte Bodenerosion und Hangrutschungen (indirekte Wirkung) jeweils durch kleinräumige Starkniederschläge.¹⁰⁰⁸

Eine wesentliche Bedeutung hätte eine gesetzliche Anpassung in Form der Einführung einer Klimaverträglichkeitsklausel und damit einhergehenden Öffnung der UVP-Methodik hinsichtlich der Prüfung der Anfälligkeit des Projekts auf die Auswirkungen des Klimawandels. Angesichts des Umsetzungserfordernisses der Klimawandelanpassungs-Merkmale in der UVP-Änderungsrichtlinie hat der Gesetzgeber nun die Möglichkeit, die methodischen Grundlagen der UVP zu erweitern.

Der beschriebene Ansatz weist letztlich einen Weg, der die Behörden und Vorhabenträger zunächst mittelfristig in die Lage versetzt, mit den Unsicherheiten von veränderten Umweltbedingungen umzugehen. Der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn wird unterdessen gleichwohl voranschreiten und damit in Zukunft das Konzept des - weniger wissenschaftlichen - pauschalen Auslegungsfaktors verändern.

8.3.2 SUP – Bestandsaufnahme und mögliche Erweiterung in Bezug auf climate proofing

Wie im Rahmen der UVP werden auch bei der SUP gemäß § 1 Abs. 1 UVPG Auswirkungen auf die Umwelt ermittelt, beschrieben und bewertet - in diesem Fall in Bezug auf Pläne und Programme. Auch aus der Durchführung der SUP könnten Erkenntnisse zur weiteren Erarbeitung von Daten zur Klimaveränderung und Vulnerabilitätsanalysen gewonnen werden, denn die Auswirkungen eines Planes oder Programms auf das Klima unterliegen gemäß § 2 Abs. 4 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 UVPG der Umweltprüfung. Ebenso wie die UVP ist die SUP ein Instrument zur Ermittlung von Umweltauswirkungen und greift auf vorhandenes Wissen zurück. Die Rechtsprechung des BVerwG zur Rolle und Funktion der UVP als Ermittlungsverfahren (nicht: Suchverfahren) ist auch auf die SUP übertragbar.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁸ Vgl. Jiricka/Völler, Integration von Klimawandelfolgen und -anpassung in der UVP (Forschungsbedarf), Vortrag anlässlich des 12. UVP-Kongresses vom 29.9. bis 1.10.2014, dort finden sich weitere Beispiele von Auswirkungen auf Projekte infolge von Sturm, Hitze und Dürre, das im Rahmen des Vortrags vorgestellte Projekt ENVISAGE CC hatte keine Beispiele für UVP-Verfahren in Bezug auf Umsiedlungen.

¹⁰⁰⁹ Fischer, Klimawandelanpassungsrecht, S. 201; vgl. BVerwGE 100, S. 238ff.

Im Gegensatz zur UVP ist in der SUP eine Alternativenprüfung vorgesehen. Danach müssen im Rahmen einer SUP gemäß § 14g Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UVPG die Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans sowie vernünftiger Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Eine weitere Abweichung zur UVP ist darin zu sehen, dass im Rahmen der SUP auch die voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans („Nullvariante“) darzustellen ist. Diese methodischen Unterschiede führen jedoch nicht zu einer abweichenden Betrachtung, was die Möglichkeiten der Berücksichtigung des Klimawandels anbelangt.

Da sich die methodischen Veränderungen der UVP-Änderungsrichtlinie in Bezug auf die UVP nicht auf die SUP erstrecken, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für die SUP damit derzeit als grundsätzlich unzureichend einzustufen, was die Prüfung der Fragen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Resilienz von Siedlungsstrukturen betrifft. Ebenso wie bei der UVP müsste die Methodik der Strategischen Umweltprüfung für die Prüfung einer Klimaverträglichkeit (climate proofing) geöffnet werden. Wie bereits gesehen, sind erste konzeptionelle Veränderungen auf europäischer Ebene vorgenommen worden, um die Prüfung einer möglichen Anfälligkeit eines Projekts in Bezug auf den Klimawandel zu ermöglichen. Diese Veränderungen betreffen jedoch ausschließlich die UVP von Projekten, nicht jedoch die SUP von Plänen und Programmen. Fehlt der Ansatz des climate proofing für die SUP bisher auf der Rechtsetzungsebene, so wird dieses Instrument in der Literatur und in Forschungsarbeiten bereits ausführlich besprochen.¹⁰¹⁰ Darin wird die Strategische Umweltprüfung einhellig als das zentrale Instrument zur Ermittlung von Umwelt- und Klimabelangen in der Planung und als erster Anknüpfungspunkt für climate proofing angesehen. Bestehen Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der verfahrensmäßigen Einordnung des climate-proofing-Ansatzes¹⁰¹¹, so ist der entscheidende Aspekt jedoch die Prüfung der fachlich-raumplanerischen Prinzipien¹⁰¹² (Redundanz, Exposition und Stärke) einer resilienten und klimaangepassten Siedlungsentwicklung im Rahmen des climate proofing und die daran anschließende Durchsetzung der Prinzipien mittels der planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumentarien.

Übertragen auf das Beispiel der Siedlungsflächenentwicklung sollte die Exposition von Siedlungsbereichen in der Weise berücksichtigt werden, dass Bereiche gemieden werden, die durch Klimafolgen besonders gefährdet sind (z. B. überschwemmungsgefährdete Gebiete) oder die für die Minderung von Klimafolgen notwendig sind (Kaltluftschneisen, Überflutungsbereiche). In Bezug auf die Redundanz wiederum sollten monostrukturelle Entwicklungen (vor allem bei der Versorgung mit Gütern und Infrastruktur) vermieden werden. Auf diese Weise kann die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems auch dann aufrechterhalten werden, wenn einzelne Teile des Systems vorübergehend ausfallen.¹⁰¹³ Derzeit ist das Instrumentarium des für den Einsatz climate proofing noch nicht ausgereift.

¹⁰¹⁰ Vgl. z. B. Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 351ff.; Fleischhauer et al., in: BMVBS/BBSR/BBR (Hrsg.), Klimawandelgerechte Stadtentwicklung - Climate Proof Planning, BBSR-Online-Publikation, Nr. 26/2009; Köck, ZUR 2011, S. 15 (21f.); Fischer, Klimawandelanpassungsrecht, S. 232ff.

¹⁰¹¹ Mit guten Argumenten ist der Auffassung zu folgen, dass climate proofing als ein Bestandteil der SUP anzusehen ist, dies folgt aus der thematischen Verknüpfung der Betrachtung von Umwelt- und Klimabelangen, mit einer ausführlichen Übersicht zum Meinungsspektrum vgl. Fischer, Klimaanpassungsrecht, S. 235f.

¹⁰¹² Nach Fleischhauer et al., Klimawandelgerechte Stadtentwicklung, S. 12f. sind dies die Prinzipien der Redundanz, Exposition und Stärke.

¹⁰¹³ Fleischhauer et al., Klimawandelgerechte Stadtentwicklung, S. 12f.

Für das Verfahren der SUP und seine Regelungsgrundlagen bestehen somit Optimierungspotenziale, um die oben beschriebene Rolle als zentrales Instrument ausfüllen zu können. Bei den notwendigen Verfahrensschritten der SUP kommen im Kontext der Klimawandelanpassung insbesondere der Festlegung des Untersuchungsrahmens, der Ermittlung und Beschreibung der Planauswirkungen sowie der Alternativenprüfung eine besondere Bedeutung zu. Dies ist bei der Konzeption des SUP-Regelungsrahmens zu berücksichtigen. Die Festlegung des Untersuchungsrahmens ist unter anderem von der Verfügbarkeit bestehender und der Generierung neuer Daten zu Klimawandelprozessen abhängig. Die Ermittlung und Beschreibung von Auswirkungen wiederum wird durch bereits vorhandene Vulnerabilitätsanalysen entweder erst ermöglicht oder erleichtert. In der Praxis werden die Aspekte des Klimawandels und möglicher Anpassungsmaßnahmen bereits adressiert.¹⁰¹⁴ Die Alternativenprüfung wiederum sollte Pläne und Programme bevorzugen, die Festsetzungen enthalten, die klimaresiliente Siedlungs- und Vorhabenentwicklung fördern. Dabei ist zu beachten, dass die SUP aufgrund ihrer Funktion als vorbereitende Umweltpflichtprüfung von Plänen und Programmen - im Vergleich zur UVP - noch früher im Planungsverfahren ansetzt und von weniger konkreten Festlegungen auszugehen hat. Der höhere Abstraktionsgrad hat deshalb auch Konsequenzen für die Bewertung von Umweltauswirkungen. Aufgrund des Abstraktionsgrades der Pläne und Programme erfolgt in der Regel allerdings keine konkret aufsummierte Gegenüberstellung von Festlegungen mit positiven bzw. negativen Umweltauswirkungen. Vielmehr wird ein Rahmen gesetzt für eine (umweltverträgliche und klimagerechte) Entwicklung auf regionaler und lokaler Ebene. In der Raumplanung beispielsweise erfolgt eine zunehmende Konkretisierung erst von der Landesebene (Landesentwicklungspläne) auf die Regional- (Regionalpläne) und Kommunalebene (Bauleitplanung).

Was die konkrete Regelung von Ansätzen zur Klimawandelanpassung angeht, so zeigt die Änderung der UVP-Richtlinie (in Bezug auf die UVP), dass derzeit moderate Ergänzungen des Regelungsinstrumentariums möglich sind. Diese Einschätzung dürfte auch für die SUP gelten. Eine grundsätzliche Klarstellung sollte jedenfalls in Anlage 4 des UVPG (Anhang II der SUP-RL 2001/42/EG) in Bezug auf die Kriterien zur Vorprüfung eines Einzelfalls im Rahmen einer SUP erfolgen. Dort sollte die *Anfälligkeit von Festsetzungen der betreffenden Pläne* auf den Klimawandel aufgeführt werden.

Die UVP-Änderungsrichtlinie hat letztlich bereits bestehende Praxisansätze¹⁰¹⁵ erst im Nachhinein in eine Regelung überführt und damit für Rechtsklarheit gesorgt. Der Hintergrund für diese Vorgehensweise liegt in der notwendigen Umsetzbarkeit von Vorgaben. Der Umgang mit dem Klimawandel-Phänomen und die Reaktion darauf sind stark davon geprägt, dass zunächst eine Erprobung von Methoden in der Praxis erfolgt (in der Regel anhand von Leitfäden oder Handlungsanleitungen), bevor es zur Regulierung dieser Methoden kommt. Eine ähnliche Vorgehensweise ist für die Anpassung der SUP-Regelungen zu erwarten. Die derzeit verfolgten Ansätze in der Planungspraxis sind vorhanden.

8.3.3 Zusammenfassung

Die grundsätzliche Methodik der UVP auf nationaler Ebene ist derzeit noch nicht auf eine umfassende Klimaverträglichkeitsprüfung der jeweiligen Vorhaben ausgerichtet. Im Fokus der UVP stehen laut UVPG die Schutzgüter Mensch, Umwelt sowie Kultur- und Sachgüter, nicht jedoch das

¹⁰¹⁴ Vgl. z. B. Entwurf des Umweltberichts zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen, Stand Juni 2013, S. 46f.

¹⁰¹⁵ So z. B. die Berücksichtigung von Flächenverbrauch, Unfallrisiken und Klimawandel.

Vorhaben. Eine Prüfung richtet sich folglich nicht auf eine Verträglichkeit des Vorhabens mit den herrschenden oder zukünftigen Umweltbedingungen.

Gleichwohl bietet das Instrument der UVP grundsätzliche Ansatzpunkte für die Berücksichtigung von Klimaresilienz-Gesichtspunkten. Ein mittelbarer Bezug ließe sich herstellen, wenn ein Vorhaben durch Klimawandeleinflüsse in einen Zustand versetzt würde, durch den es sich wiederum auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter auswirkt. Diese Konstellation kann vor allem im Bereich der Anlagensicherheit auftreten, der im Rahmen des untergesetzlichen Regelwerks und mit Blick auf die Konkretisierung von Betreiberpflichten im Anwendungsbereich der StörfallV bereits weitgehende Vorschläge zur Operationalisierung von Klimawandelanpassungsmaßnahmen anbietet. Der hier verfolgte Ansatz einer Kombination aus der Zugrundelegung von statistischen Daten aus historischen Ereignissen und einem pauschalen Zuschlag („Klimaänderungsfaktor“) ließe sich mit Einschränkungen auch im Rahmen der UVP nutzbar machen. Die gesetzliche Anpassung in Form der Einführung einer Klimaverträglichkeitsklausel in der UVP würde einen entscheidenden Fortschritt bringen. Angesichts des Umsetzungserfordernisses der Regelungen zur Klimawandelanpassung in der UVP-Änderungsrichtlinie steht der Gesetzgeber nun ohnehin vor der Aufgabe, die methodischen Grundlagen der UVP zu erweitern.

Beim climate proofing geht es - bezogen auf die Raumplanung - darum, im Planungsprozess so zu untersuchen, ob das Ergebnis der Planung widerstandsfähig gegenüber Klimaänderungen ist. Dafür wäre die SUP ein geeignetes Instrument der Wissensbeschaffung und Vorbereitung von Planungsentscheidungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Anwendung dieses Ansatzes liegen derzeit noch nicht vor. Aufgrund der Entwicklungen auf europäischer Ebene, die zunächst nur die UVP betreffen, stagniert die weitere Entwicklung der SUP zum climate-proofing-Instrument.

Dagegen ist mit der BauGB-Klimanovelle eine Rechtsfortentwicklung eingeleitet worden, die Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen im kommunalen Bereich eine zentrale Rolle zugewiesen hat.

9 Schlussfolgerungen

9.1 Allgemeines

Die Bearbeitung hat gezeigt, dass vorsorglich steuernde Instrumente zur Beeinflussung und Begleitung von Siedlungsrückzügen vornehmlich im raumplanungsrechtlichen Bereich zu finden sind, während dem klassischen Umweltrecht eine flankierende und nachsorgende Bedeutung zukommt. In allen untersuchten Rechtsbereichen bieten zwangsweise anzuordnende Maßnahmen, Anreiz schaffende Maßnahmen und freiwillige Maßnahmen Möglichkeiten für einen Siedlungsrückzug.

Das Raumplanungsrecht hat seinen Ursprung in der Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen (Neu)Inanspruchnahme von Grundstücken. Der Schwerpunkt der Vorschriften liegt somit in der bauplanungsrechtlichen Steuerung der Zulässigkeit von Bauvorhaben, also der Siedlungsentwicklung in Richtung einer Erweiterung. Aus diesem Grunde dienen in ganz überwiegenderem Maße die Vorschriften des Raumplanungsrechts dem Phänomen der (Neu)Errichtung von baulichen Anlagen. Dies gilt auch für das Raumordnungsrecht, welches entstehungsgeschichtlich aus dem Städtebaurecht hervorgegangen ist. Die Raumordnung legt die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums und der Teilräume fest und gibt den Rahmen für die gemeindliche Bauleitplanung vor.

Allen Planungsebenen ist der Entwicklungsgedanke zu eigen. Doch „Entwicklung“ umfasst mehr als nur (physische) Erweiterung. Eine Siedlungsentwicklung kann sowohl mit der Errichtung von Bauvorhaben als auch mit dem Abriss (Rückbau) baulicher Anlagen einhergehen. Aus diesem Grunde ist im Entwicklungsbegriff sowohl im Bauplanungsrecht nach dem Baugesetzbuch als auch im Raumordnungsrecht nach dem Raumordnungsgesetz der Rückbau enthalten.

Allerdings ist ein konzeptionelles System in den Vorschriften, wie es bei der Errichtung von Bauvorhaben sichtbar wird, für den Rückbau nicht zu erkennen. Während beispielsweise für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungserweiterungen über alle Planungsebenen zahlreiche, passgenaue Instrumente zur Verfügung stehen (von der Landes- und Regionalplanung über die Bauleitplanung bis hin zu vertraglichen Lösungen), lässt sich ein entsprechend kohärentes, rechtliches Instrumentarium für den Siedlungsrückzug nicht erkennen. Hierzu finden sich allenfalls punktuelle Regelungen, vor allem im Besonderen Städtebaurecht. Dieser Umstand liegt nicht zuletzt in der Tatsache begründet, dass es sich bei der Bauleitplanung um eine Angebotsplanung (für Private) handelt, investive Tätigkeiten zu verrichten.

Hier wird ein Desiderat gesehen. Dieses abzustellen wird empfohlen, sowohl im Raumordnungsrecht als auch im Bauplanungsrecht zumindest einen deklaratorischen gesetzgeberischen Hinweis zu geben, dass diese Rechtsbereiche auch auf den Siedlungsrückzug angewandt werden können.

Formulierungsvorschlag zu § 2 Nr. 2 Satz 4 ROG:

„Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten, einschließlich Rückbaumaßnahmen.“

Formulierungsvorschlag zu § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB:

„Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen und schließt Maßnahmen des Siedlungsrückzugs ein.“

Siedlungsrückzug findet naturgemäß im Bestand statt (soweit Vermeidungsstrategien nicht darunterfallen, dazu unten). Für diese städtebaulichen Gebiete wurde mit dem Besonderen Städtebaurecht ein spezielles Sonderrecht geschaffen, welches aus dem Städtebauförderungsgesetz 1971 hervorgegangen ist und 1986 mit den Regelungen des Bauplanungsrechts im Baugesetzbuch vereint wurde. Dieses Sonderrecht stellt ein auf die Besonderheiten städtebaulicher Maßnahmen abgestimmtes, materiell- und verfahrensrechtliches Instrumentarium mit Vorschriften über die Finanzierung zur Verfügung. Dazu gehören im Wesentlichen Sanierungs- und Entwicklungsregelungen, Stadtumbauregelungen sowie Bau-, Modernisierungs- und Abbruchgebote. In diesen Regelungen finden sich daher auch vermehrt Hinweise auf den Siedlungsrückzug, welche zum Teil mit dem Bauplanungsrecht verzahnt sind, indem sie beispielsweise das Vorliegen eines Bebauungsplan voraussetzen (z. B. §§ 166, 172, 179 BauGB).

Im Ordnungsrecht kommen verstärkt (zwangsweise) Anordnungen zum Zuge, Anreiz schaffende und freiwillige Instrumente bleiben in der Unterzahl. Dies gilt sowohl für Siedlungsrückzüge vor dem Hintergrund des demografischen Wandels als auch für Siedlungsrückzüge, die vor dem Hintergrund der vom Klimawandel getriebenen Anpassungsmaßnahmen verlaufen. Im Kontext des Klimawandels kommt dem Hochwasserschutzrecht (vergleichbar zur Hochwasserschutzplanung auf der Planungsebene) als spezielles Gefahrenabwehrrecht eine besondere Bedeutung zu. Ordnungsrechtliche Ansätze sind ebenfalls von untergeordneter Bedeutung, um die Entstehung neuer, nicht klimaresilienter Siedlungen zu vermeiden und die Siedlungsentwicklung entsprechend zu steuern. Hervorgehobene Bedeutung erlangen hierbei die Verfahrensinstrumente der Umweltprüfungen SUP und UVP. Diesen Instrumenten kommt eine indirekte Steuerungswirkung zu, sofern die Anfälligkeit von Projekten und Plänen auf den Klimawandel auch Auswirkungen auf die vom UVPG genannten Schutzgüter haben sollte und bei der Realisierung der Projekte und Pläne einer Prüfung unterzogen werden muss.

9.2 Rückzugsmotiv: Demografischer Wandel

Der Siedlungsrückzug aufgrund des demografischen Wandels geht mit zahlreichen konfligierenden Belangen einher, die den Einsatz einer Kombination von formellen und informellen Instrumenten erfordern.

9.2.1 Raumordnungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Der Raumordnung kommt in Räumen mit Schrumpfungsprozessen eine wichtige Rolle zu. Bei der Gestaltung von Schrumpfungsprozessen eignet sich die Raumordnung mit ihrem formal-rechtlichen Instrumentarium aufgrund einer querschnittsorientierten Arbeitsweise als Initiator und Moderator. Dabei sind die formellen und informellen Instrumente miteinander zu verknüpfen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG ist den strukturverändernden Herausforderungen des demografischen Wandels raumordnerisch Rechnung zu tragen, sowohl im Hinblick auf den Zuwachs von Bevölkerung, was ggf. die Flüchtlingszuwanderung betrifft, als auch den hier in Rede stehenden Bevölkerungsrückgang. Hierbei sind regionale Entwicklungskonzepte einzubeziehen.

9.2.1.1 Formelle Instrumente

Raumordnungspläne nach § 7 ROG können hinsichtlich der Frage, wo Rückzugsstrategien vorrangig zum Tragen kommen, eine vorsorgende steuernde Wirkung entfalten. Entsprechende Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung sowie Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten, die in einigen Landesraumordnungsplänen bereits zu finden sind, besitzen dabei wichtige Bindungswirkung für nachfolgende Planungs- und Genehmigungsentscheidungen. Vorranggebiete können für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen werden und

schließen andere Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Vorbehaltsgebiete bezeichnen Gebiete, in denen bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist. Insoweit also die Festsetzung von prioritär zu sichernden Siedlungsstrukturen vorgenommen wird, kann im Umkehrschluss abgeleitet werden, welchen Orten weniger Bedeutung beigemessen wird und eine Siedlungsrückzugsmöglichkeit abgeleitet werden kann.

Das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG findet in Fragen der Siedlungsentwicklung grundsätzlich als strukturelles Wachstumsinstrument keine Anwendung. Dennoch ist es nicht ausgeschlossen, auch einen Rückbau auf seine Raumverträglichkeit hin zu überprüfen (vergleichbar der Erhaltungssatzung gemäß § 172 BauGB im Bauplanungsrecht, wonach ein Abriss unter bauplanerischen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden kann). Denn zu den Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 15 ROG gehören nicht nur die Errichtung und Erweiterung von Anlagen, sondern beispielsweise auch die Beseitigung einer Bundeswasserstraße oder die Änderung, also der Teilrückbau eines Flugplatzes (vgl. § 1 S. 3 Nrn. 11 und 12 RoV). So ist es denkbar, das sich z. B. aus interkommunaler Sicht der Rückbau eines Ortsteils, der an eine Nachbargemeinde grenzt und mit dieser städtebaulich, infrastrukturell-technisch sehr eng verbunden ist, aus überörtlichen Gründen verbietet.

9.2.1.2 Informelle Instrumente

Aufgrund ihrer Flexibilität, Umsetzungsorientierung und den stärkeren Einbezug der vielfältigen Akteure, die für die Raumentwicklung mit verantwortlich sind, spielen die informellen Instrumente in Regionen mit Schrumpfungsprozessen eine tragende Rolle. Zwar schließen informelle Instrumente die Möglichkeit zu rechtsverbindlichen Aussagen und Vereinbarungen aus, durch kooperative Verfahren und Ergebnisorientierung sind sie jedoch situationsgerechte Gestaltungsinstrumente, ohne sich dabei an rechtlichen Vorgaben orientieren zu müssen. Zudem wird u.a. das Vorliegen von regionalen Entwicklungskonzepten gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ROG regelmäßig zur Bedingung der Bewilligung von Fördermaßnahmen gemacht. Außerdem kann der Abschluss eines raumordnerischen Vertrags gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG im Ergebnis stehen.

9.2.2 Bauplanungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Die Steuerungsmöglichkeiten durch Bauplanungsrecht bei demografisch bedingtem Leerstand - insbesondere im Handlungsfeld „Wohn- und Gewerbegebäude“ - sind maßgeblich vom Einzelfall abhängig.

9.2.2.1 Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan gemäß § 5 BauGB entfaltet Bindungswirkung innerhalb der Kommune und kann grundlegende Entscheidungen der Siedlungsentwicklung, und damit auch des Siedlungsrückzugs, darstellen. Im Baugesetzbuch ist die Änderung eines Flächennutzungsplans in § 1 Abs. 8 BauGB angesprochen. Demnach gelten für eine Änderung die Vorschriften über die Aufstellung eines solchen Plans entsprechend. Eine Änderung umfasst die inhaltliche Veränderung der Darstellung und Festsetzung eines bestehenden Flächennutzungsplans. Durch eine Änderung/Anpassung des Flächennutzungsplans an die städtebauliche Konzeption der Gemeinde kann die Gemeinde zwar keine direkten Maßnahmen gegen bestehende Gebäude ableiten. Durch eine Überplanung können aber perspektivisch Wohn- oder Gewerbebesiedlungsbereiche für Freiflächenrückgewinnung (beispielsweise Rückgewinnung von Retentionsraum) ausgewiesen werden.

Für einen Siedlungsrückzug ist in Vorbereitung auf eine verbindliche Festlegung der Siedlungsstrukturänderung innerhalb der Gemeinde daher zu empfehlen, die Flächennutzungsänderung (z.

B. Wohngebiet in Grünfläche) im Flächennutzungsplan darzustellen. Einzuschränken ist jedoch, dass insbesondere die mit einem „strategischen Rückzug“ zu adressierenden kleinen Kommunen häufig keinen oder nur einen veralteten Flächennutzungsplan besitzen.

9.2.2.2 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan kann Grundlage für Eingriffe in das Privateigentum sein. Für die hier im Fokus stehenden Ortsteile (in peripheren Siedlungsstrukturen) werden nur sehr selten Bebauungspläne vorliegen, da es sich in der Regel um schon lange bestehende Gebäude handelt, bzw. evtl. neuere Bauten, die nach den Planersatzvorschriften errichtet worden sind.

Für den Fall eines vorhandenen Bebauungsplans steht dessen Aufhebung oder Änderung im Ermessen der Kommune. Eine Pflicht zur Aufhebung bzw. Änderung eines bestehenden Bebauungsplans kann sich aus dem Planerfordernis des § 1 Abs. 3 BauGB ergeben, welches auch für die Änderung/Aufhebung gilt (§ 1 Abs. 8 BauGB). Entscheidend ist das Erforderlichkeitsmerkmal des § 1 Abs. 3 BauGB. Für das Erforderlichkeitsmerkmal kommt es maßgebend auf die städtebauliche Konzeption und damit auf die Strategie eines Siedlungsrückzugs an. Eine Aufhebungspflicht wird man erkennen können, wenn sich die Aufhebung als zwingende Konsequenz der eigenen weiter entwickelten städtebaulichen Konzeption (und damit auch einer Rückzugsstrategie) erweist. Dies setzt das Bestehen eines städtebaulichen Konzeptes voraus, aus dem sich klar erkennbar ergibt, dass die Gemeinde schrumpfen will. Entschließt sich die Gemeinde einen bestehenden Bebauungsplan zu ändern oder aufzuheben, ist zu berücksichtigen, dass sie dafür Entschädigung nach Maßgabe des Planungsschadensrecht gemäß der §§ 39 bis 44 BauGB zu leisten hat.

Gegenstand der Festsetzungen von Bebauungsplänen sind regelmäßig und überwiegend bauliche Einrichtungen. Nach § 9 Abs. 1 BauGB können auch öffentliche und private Grünflächen (Nr. 15), Flächen für Landwirtschaft und Wald (Nr. 18) und Flächen für Natur und Landschaft (Nr. 20) ausgewiesen werden. Damit ist eine Flächennutzungsänderung beispielsweise von einer Baufläche zu einer Grünfläche (und damit der Entzug von Baurecht) theoretisch auch mit einem Bebauungsplan möglich.

9.2.2.3 Rücknahme von Baurecht

Hat sich eine Gemeinde dazu entschlossen, einen Bebauungsplan aufzuheben, werden damit nicht die Einzelgenehmigungen erfasst, die auf der Grundlage des Bebauungsplans bereits erteilt worden sind. Bestandskräftige Genehmigungen dürfen nur unter den Voraussetzungen der §§ 48 f. VwVfG angetastet werden. § 48 VwVfG regelt die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte. § 49 VwVfG befasst sich mit dem Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte.

Die Rücknahme von Baurecht ist im Einzelfall für schrumpfende Gemeinden eine lohnende Option, um Infrastrukturkosten zu sparen und damit gleichzeitig zum Flächensparziel der Bundesregierung beizutragen. Das Bauplanungsrecht eröffnet den Gemeinden Möglichkeiten, Bebauungspläne zu ändern bzw. aufzuheben. Insbesondere nach Ablauf der Siebenjahresfrist der Zulässigkeit baulicher Nutzung haftet die Gemeinde nur noch für die tatsächlich ausgeübten Nutzungen und muss keinen umfassenden Vermögensschutz des Grundeigentümers mehr gewährleisten.

9.2.3 Besonderes Städtebaurecht

9.2.3.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen der Behebung schwerwiegender städtebaulicher Probleme, die auch auf demografischen Gründen beruhen können. Nach § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB sind hierunter Maßnahmen zur Behebung städtebaulicher Missstände zu verstehen, durch die ein

Gebiet umgestaltet oder die Situation wesentlich verbessert wird. Diese Maßnahmen können in „Stadt und Land“ durchgeführt werden (§ 136 Abs. 1 BauGB). Neben städtischen sind somit auch ländliche Gebiete erfasst und damit insbesondere kleine Gemeinden und Dörfer, die vom demografischen Wandel in der Regel besonders betroffen sind. Voraussetzung für die Eröffnung des Anwendungsbereiches ist das Vorliegen städtebaulicher Missstände. Wann diese vorliegen, ergibt sich aus § 136 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BauGB. Zur Beurteilung, ob städtebauliche Missstände oder Funktionsstörungen vorliegen, gibt § 136 Abs. 3 BauGB Regelbeispiele vor. Dazu gehören aus Sicht des Siedlungsrückzugs bedingt durch den demografischen Wandel die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden, Wohnungen und Arbeitsstätten (§ 136 Abs. 3 Nr.1 lit. b BauGB), die Funktionsfähigkeit des Gebietes in Bezug auf die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich (§ 136 Abs. 3 Nr.2 lit. b BauGB) sowie die Funktionsfähigkeit des Gebietes in Bezug auf die infrastrukturelle Erschließung, seine Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebiets im Verflechtungsbereich (§ 136 Abs. 3 Nr.2 lit. c BauGB).

Städtebauliche Maßnahmen müssen nach § 136 Abs. 4 BauGB dem Gemeinwohl dienen. Dies ist unter anderem gemäß § 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB dann der Fall, wenn Sanierungsmaßnahmen die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Bevölkerungsentwicklung anpassen. Als Maßnahme kommt u. a. die Freilegung von Grundstücken nach § 147 S. 1 Nr. 3 BauGB in Betracht, wozu insbesondere die Beseitigung der baulichen Anlage zählt. Dies kann nach Erwerb oder Enteignung durch die Gemeinde erfolgen.

Die Ausweisung eines städtebaulichen Sanierungsgebietes ist für einen strategischen Rückbau von Ortsteilen aufgrund des Einsatzes förmlicher Instrumente (Satzungsbeschluss, Kostenumlageverfahren usw.) und der direkten Beteiligung des Grundstückseigentümers (im Gegensatz zur Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erwirbt die Gemeinde die Sanierungsgrundstücke nicht) eher unwahrscheinlich. Entsprechend wird die Anwendungsrelevanz der vorstehend beschriebenen Regelungen als eher gering eingeschätzt.

9.2.3.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Mit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 Abs. 2 BauGB lassen sich Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuführen. Dies kann auch die Aufgabe (Rückzug) von Wohn- oder Gewerbenutzung sein. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen beinhalten, dass in dem Gebiet etwas gänzlich Neues entstehen kann, dies schließt also die Aufgabe und den Rückbau von Gebäuden nicht aus. Allerdings wird dies in der entsprechenden Norm nicht deutlich ausgeführt und birgt Unsicherheiten in der Rechtsanwendung.

Aus diesem Grund wird die Erweiterung des § 165 Abs. 2 BauGB um einen rückzugstypischen Tatbestand empfohlen, welche die Aufgabe von Wohnnutzungen erfasst:

„Mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach Absatz 1 sollen [...] entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung einschließlich des Siedlungsrückzugs durchgeführt werden“.

Obwohl diese Regelung in erster Linie ein Instrument der Stadtentwicklung ist, lassen sich mit ihr landes- und regionalplanerische Ziele und Grundsätze verwirklichen. Hier zeigt sich eine beispielgebende Verzahnung von Raumordnungsrecht und Bauplanungsrecht. Festlegungen in einem Raumordnungsplan hinsichtlich eines Siedlungsrückzugs lassen sich mit diesem Instrument direkt umsetzen, wengleich die Entscheidung darüber letztlich bei der Gemeinde liegt.

9.2.3.3 Stadtumbaumaßnahmen

Die Vorschriften über den Stadtumbau gemäß §§ 171a ff. BauGB wurden 2004 eingeführt, um insbesondere auf die sich vollziehenden demografisch bedingten Strukturveränderungen (Leerstandsproblematik) angemessen reagieren zu können. Die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen hatten sich vor dem Hintergrund der formellen Hürden als zu schwerfällig erwiesen. Aus dieser Erkenntnis heraus sind die Stadtumbaumaßnahmen als konzeptionelles und konsensuales Vorgehen unter intensiver Beteiligung der Betroffenen geformt worden. Sie werden auf der Grundlage städtebaulicher Entwicklungskonzepte und soweit erforderlich, mit städtebaulichen Verträgen, d.h. ohne spezielle hierfür vorgesehene weitere hoheitliche Instrumente, durchgeführt. Die Regelungen können quasi als Mustervorschriften für eine strategische, flächenhafte Vorgehensweise beim geordneten Siedlungsrückzug angesehen werden. In Ihnen sind alle Formen des Handels integriert, sowohl Ordnungsinstrumente (Sicherung der Durchführungsmaßnahmen durch Satzung, § 171d BauGB), Anreizinstrumente (Städtebauförderungsmittel, § 164a BauGB) und auf Freiwilligkeit beruhende Instrumente (städtebauliches Entwicklungskonzept, § 1 Abs. 6 Nr. 11, § 171b Abs. 2 BauGB). Der Rückbau baulicher Anlagen wird dementsprechend in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB namentlich aufgeführt. Da die Maßnahmen der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen dienen und auch die Verbesserung der Umwelt erfasst ist (§ 171a Abs. 3 Nr. 2 BauGB), können die zurückgebauten Flächen für Umweltbelange (Freiflächen) genutzt werden.

Zu beachten ist, dass § 171a Abs. 3 BauGB keine Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in Rechte Dritte darstellt. Sollen hoheitliche Einzelmaßnahmen durchgesetzt werden, bedarf es Ermächtigungsgrundlagen aus dem allgemeinen oder besonderen Städtebaurecht, zu denken ist beispielsweise an Ermächtigungsgrundlagen aus städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Hier greift allerdings § 171c BauGB, wonach zur Umsetzung vornehmlich auf vertragliche Lösungen in Form von städtebaulichen Verträgen i.S.d. § 11 BauGB zurückgegriffen werden soll.

9.2.3.4 Rückbaugebot

In Bezug auf die städtebaulichen Gebote bietet sich vor allem das Rückbaugebot gemäß § 179 Abs. 1 BauGB als Instrument an, den negativen Auswirkungen des Leerstands von sog. Schrottimobilien entgegenzutreten. Ziel des Rückbaugebotes ist es, einer Gemeinde die Möglichkeit zu eröffnen, gegen verwahrloste, wirtschaftlich nicht mehr nutzbare Gebäude, vorgehen zu können. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf den unbeplanten Innenbereich und die Beteiligung an den Abrisskosten in Abhängigkeit der Grundstückswertsteigerung durch die BauGB-Novelle 2013 ist zu begrüßen, dient aber in ihrer räumlichen Wirkung nur Einzelfalllösungen. Für einen systematischen, flächendeckenden Siedlungsrückzug bietet diese Gesetzesänderung keine Vorteile.

Ungeachtet dieses Befundes wäre für die Kommunen sicherlich eine Verlagerung der Kostentragungspflicht auf den Eigentümer bis zur Grenze der Zumutbarkeit sinnvoll gewesen.¹⁰¹⁶ Des Weiteren ist grundsätzlich eine Fortentwicklung des Gebotes von einer Duldungs- hin zu einer Beseitigungspflicht vorstellbar.¹⁰¹⁷

¹⁰¹⁶ Vgl. Krautzberger/Stüer, DVBl 2013, S.805 (813).

¹⁰¹⁷ Vgl. Krautzberger/Stüer, ZfBR 06/2013, S. 534.

9.2.3.5 Entsiegelungsgebot

Durch das städtebauliche Entsiegelungsgebot des § 179 Abs.1 S. 2 BauGB soll der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden. Beim Entsiegelungsgebot handelt es sich um eine besondere Art des Rückbauges. Es soll den besonderen Stellenwert der Umweltbelange im Städtebau hervorheben. Eine Erweiterung der Anordnungsbefugnisse geht damit nicht einher. Ihm wird eher eine klarstellende Bedeutung zugeschrieben.

Dem Entsiegelungsgebot nach dem BauGB kommt bezüglich eines Siedlungsrückzuges grundsätzlich die Bedeutung zu wie dem Rückbaugesot soweit im Rückzugsbiet versiegelte Flächen vorzufinden sind.

9.2.4 Ansätze des Umweltrechts

Schutzgebietsausweisungen können im Einzelfall einen steuernden Beitrag zu einem Siedlungsrückzug leisten. Wirkung entfaltet eine mögliche Schutzgebietsausweisung insbesondere in Verbindung mit den Regelungen zur Enteignung und zum Vorkaufsrecht nach § 66 BNatSchG. Zu beachten ist, dass das Vorkaufsrecht nach § 66 BNatSchG vom Land ausgeübt wird. Eine Kommune müsste - im Fall eines Verkaufsfalles - auf die zuständige Behörde des Landes einwirken, um die Ausübung des Vorkaufsrechts zu realisieren.

Von vollständigem Siedlungsrückzug betroffene Gebiete könnten zudem im Rahmen eines „Flächenpools“ als Ausgleichsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe berücksichtigt werden (vgl. § 16 BNatSchG - Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen). Der Rückbau der verlassenen Siedlungsstrukturen und ihre Renaturierung wären demnach als Kompensationsmaßnahmen auch für Eingriffe denkbar, die nicht in unmittelbarer Nähe oder sogar außerhalb des beplanten Gemeindegebietes stattfinden.

In Bezug auf die Abfallentsorgung und deren Gebührenbemessung bei möglichem Bevölkerungsgang kommt der Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 KrWG eine Steuerungsfunktion zu. Da die Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 Abs. 2 KrWG auch die zukünftige (Bevölkerungs-)Entwicklung zu berücksichtigen hat, wird dieses Instrument auch interessant für die von Siedlungsrückzügen geprägten Gebiete. Ausgehend von dem eigentlichen Planungsinstrument „Abfallwirtschaftsplanung“ sind ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Abfallentsorgung und Steuerung möglich. Eine der wichtigsten und effektivsten Steuerungsmöglichkeiten ergibt sich aus der Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung gem. § 30 Abs. 4 KrWG. Damit steht dem Planungsträger ein Steuerungselement zur Verfügung, mit dem per Zuweisung nach § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG ein Anschluss- und Benutzungszwang für bestimmte Beseitigungsanlagen des Plangebietes hergestellt werden kann.

9.2.5 Ansätze des Grundstücksübertragungsrechts

Einer Kommune stehen grundsätzlich drei Möglichkeiten zur Verfügung, um Verfügungsgewalt über die leerstehenden Häuser und die dazugehörigen Grundstücke zu erlangen und steuernd einzugreifen:

9.2.5.1 Anzuordnende Maßnahmen

Letztlich steht der Kommune oder dem Land die Möglichkeit zur Verfügung, im Wege von Enteignungen auf die Grundstücke zuzugreifen. Enteignungen sind vor allem aus Gründen des Naturschutzes oder zu städtebaulichen Zwecken denkbar. Enteignungen zugunsten des Naturschutzes richten sich nach § 68 BNatSchG i.V.m. dem jeweiligen Landesrecht. Voraussetzung ist, dass die

Enteignung (zum Wohle der Allgemeinheit) aus Gründen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege (zwingend) erforderlich ist. Das Landesrecht sieht zunächst Enteignungen zur Nutzbarmachung von Erholungsgebieten vor, daneben aber auch für Natur- und Landschaftsschutzgebiete nach den §§ 22 ff. BNatSchG. Für eine Enteignung aus städtebaulichen Gründen ist § 85 BauGB maßgeblich. Nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB kommt etwa die Enteignung zur Planverwirklichung in Betracht. Diese Alternative regelt den wichtigsten Zweck der städtebaulichen Administrativenteignung. Enteignet werden darf, um ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten und zielt auf eine Verwirklichung der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen nach § 9 Abs. 1 bis 3 BauGB. Die Stadt A sollte also durch Aufstellung eines B-Plans und die entsprechende Festsetzung von Nutzungen frühzeitig darauf hinwirken, die Grundlage für eine städtebauliche Administrativenteignung zu schaffen. Eine Enteignung aus Naturschutzgründen dürfte im Stadtgebiet eher nicht in Betracht kommen.

Durch die Gründung einer Auffanggesellschaft wäre es der Kommune möglich, erworbene Grundstücke zu verwalten und in eine Folgenutzung zu überführen. Aufgabe dieser Grundstücksgesellschaft könnte insbesondere die Vorbereitung einer zukünftigen Nutzung der Grundstücke als städtische Frei- oder Freizeitfläche sein. Die Ausgestaltung der Gesellschaft kann als gemeinnützige GmbH erfolgen, um Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen zu können.

9.2.5.2 Freiwillige Maßnahmen

Eine stärkere steuernde Beeinflussung der Grundstücksübertragung zu Gunsten einer Kommune wäre dagegen über die Ausübung eines rechtsgeschäftlichen oder gesetzlichen Vorkaufsrechtes möglich. Voraussetzung für die Ausübung eines rechtsgeschäftlichen Vorkaufsrechtes durch die Kommune ist jedoch ein Verkaufstatbestand (Abschluss eines Kaufvertrages zwischen Grundstückseigentümer und einem Dritten über das Grundstück). Liegt ein solcher vor, kann die Stadt den Verkauf zu den verhandelten Konditionen an sich verlangen. Voraussetzung für die Eintragung eines solchen rechtsgeschäftlichen Vorkaufsrechtes ist jedoch die Zustimmung des Grundstückseigentümers.

Demgegenüber gibt der Kommune ein gesetzliches Vorkaufsrecht mehr Einflussmöglichkeiten auf die Grundstücksübertragung, da dies nicht an die Einigung mit dem Grundstückseigentümer, sondern an das Vorliegen objektiver gesetzlicher Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft ist und im Rang dem rechtsgeschäftlichen Vorkaufsrecht vorgeht. Gesetzliche Vorkaufsrechte zu Gunsten der Stadt A sind beispielsweise § 24 BauGB und § 66 BNatSchG. Die Regelung des § 24 Abs. 1 BauGB sieht unter anderem in Nr. 3 ein Vorkaufsrecht für öffentlich festgelegte Sanierungsgebiete und städtebauliche Entwicklungsbereiche vor. Dazu ist jeweils die förmliche Festlegung einer Satzung notwendig. Für ein Sanierungsgebiet sind städtebauliche Missstände Voraussetzung, die in § 136 Abs. 3 BauGB beispielhaft aufgezählt werden. Darüber hinaus muss ein qualifiziertes öffentliches Interesse an der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung bestehen. Problem ist jedoch auch hier, dass die Ausübung des Vorkaufsrechtes einen Verkaufsfall voraussetzt. Solange der Grundstückseigentümer also nicht verkaufen möchte, kann die Kommune ein ihr zustehendes Vorkaufsrecht nicht ausüben.

9.2.6 Ansätze des Kommunalrechts

Die Länder sehen in den landesgesetzlichen Fachgesetzen eine Verpflichtung von Gemeinden zur flächendeckenden Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge vor. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Abfallentsorgung, der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung. Die

landesgesetzliche Aufgabenzuweisung lässt damit keinen Spielraum für die Kommunen hinsichtlich des „Ob“ der Aufgabenerfüllung. Gleichwohl besteht aber ein Spielraum hinsichtlich des „Wie“, dieser Spielraum bewegt sich in den Grenzen, die das Verfassungsrecht vorgibt.

Sofern aus Gründen der Kostenunterdeckung und rückläufigen Gebührenaufkommens seitens der Kommunen auch eine Beendigung der Wasserversorgung erwogen wird, sind dem jedoch verfassungsrechtliche Maßstäbe entgegenzuhalten. Danach ist ein menschenwürdiges Dasein seitens des Staates zu gewährleisten. Dies muss nicht zwar flächendeckend geschehen, wenn die Leistung auch andernorts erbracht werden kann. Bei vorhandener leitungsgebundener Infrastruktur relativiert sich jedoch das Argument der alternativen Leistungserbringung am anderen Ort, da die Leistungen bereits vor Ort vorhanden und auch nur an diesem Ort zu erbringen sind. Zudem müssen Rückbaukosten in einen Abgleich mit den Kosten der Weiterversorgung unter den vorstehend beschriebenen Bedingungen gebracht werden. Sofern die Kosten des Rückbaus die Kosten des Weiterbetriebs übersteigen, mangelt es an der Erforderlichkeit der Maßnahme in Bezug auf den damit verbundenen Eingriff. Zudem müsste eine Beendigung der Wasserversorgung durch die Stadt A landesgesetzlich vorgesehen sein. Bisher sind nur wenige Ausnahmen geregelt, bei denen auf eine Leistungsbereitstellung durch die Kommunen verzichtet werden kann. Hauptkriterium dabei ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit, die aber durch die Schaffung eines menschenwürdigen Daseins verfassungsrechtlich vorgeprägt wird. Diese Hürde steht einer Beendigung der Wasserversorgung durch die Stadt A entgegen.

In Bezug auf die Abwasserbeseitigung trifft den Staat zunächst eine Schutzpflicht, für eine ausreichende Gefahrenabwehr zu sorgen. Im Gegensatz zur Wasserversorgung ist es bei der Abwasserbeseitigung jedoch möglich, in stärkerem Maße auf dezentrale Lösungen auszuweichen, die einzelne Grundstücke oder Haushalte versorgen und damit größere Leitungssysteme entlasten würden. Die Kommunen hätten nach den bundes- und landeswasserrechtlichen Maßstäben die Möglichkeit, dezentrale Lösungen vorzunehmen.

Mit Blick auf die Abfallentsorgung ist in den Landesabfallgesetzen geregelt, wer die Entsorgungsaufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wahrzunehmen hat. In den meisten Fällen ist diese Aufgabe den Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen. Je nach Status der Kommunen fällt ihr die Aufgabe der Abfallentsorgung direkt zu oder liegt beim zuständigen Landkreis. Landkreise und kreisfreie Städte haben die Möglichkeit, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu Abfallverbänden zusammenschließen. Sie sind sogar dazu verpflichtet, wenn die oberste Abfallbehörde ein dringendes öffentliches Bedürfnis hierfür feststellt. Dies ist in der Regel dann anzunehmen, wenn dadurch die Erfüllung der Entsorgungspflicht erst ermöglicht wird oder insgesamt die Entsorgung umweltschonender oder wesentlich wirtschaftlicher gestaltet werden kann (vgl. z. B. § 4 Abs. 1 SächsABG). Eine Beendigung der Abfallentsorgungspflicht der Kommunen kommt aus Gründen der Gefahrenabwehr nicht in Betracht.

9.3 Rückzugsmotiv: Anpassung an den Klimawandel

Das Planungsrecht kann einen flankierenden Beitrag für den klimabedingten Siedlungsrückzug leisten. Bei den Regelungen des Planungsrechts geht es generell nur um die Schaffung von Möglichkeiten einer klimawandelangepassten Bodennutzung, dessen Grenzen im Bestands- und Vertrauensschutz deutlich werden.

9.3.1 Raumplanungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

9.3.1.1 Raumordnung

Im Raumordnungsgesetz wurde das Handlungsfeld der Klimaanpassung schon vergleichsweise früh in den raumordnerischen Grundsätzen explizit aufgegriffen. Klimaanpassungsaspekte spiegeln sich hier als Grundsatz der Raumordnung vor allem in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG wider, wonach den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist, durch Maßnahmen [...] die der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Allerdings geht eine Spezifizierung über die Art und Weise, wie eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels erfolgen soll,¹⁰¹⁸ aus dem ROG selbst nicht hervor. Im Unterschied zu Klimaschutzmaßnahmen (CO₂-Minderung) wurde es unterlassen, Kernelemente der Klimaanpassung zu benennen (so für den Ausbau erneuerbarer Energien, § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG).

Aus diesem Grund wird empfohlen, in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG folgenden Satz zu ergänzen:

„Um den mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten zu begegnen, sollen insbesondere Gebiete zur Vorsorge gegenüber möglichen Klimawandelfolgen gesichert werden (z. B. Freihalten von Flächen von bestimmten schadensgeneigten Nutzungen). Des Weiteren sollen die räumlichen Voraussetzungen für die Sicherung und Bereitstellung von Flächen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel geschaffen werden (z. B. überörtlich bedeutsame Luftleitbahnen).“

Festlegungen zur Raumstruktur in Raumordnungsplänen, insbesondere zu der anzustrebenden Freiraumstruktur, wozu auch Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes gehören (§ 8 Abs. 5 Nr. 2 lit. d ROG) können diese Forderung konkret umsetzen und Räume sichern, in denen ein Siedlungsrückzug stattfinden soll. Die Ausweisung von Vorranggebieten zum Hochwasserschutz, die vor allem der Flächenvorsorge in der Raumplanung dient und die die Freihaltung und die Rückgewinnung von Rückhalte- und Abflussräumen auf der regionalen Ebene unterstützt, ist von den Gemeinden bindend in die Bauleitplanung zu übernehmen.

Möglich ist dabei auch die Sicherung künftiger (re)aktivierbarer Flächen. Darüber hinaus kann die Raumplanung auch bereits bebaute und bauplanungsrechtlich abgesicherte Gebiete als Vorranggebiete für den Hochwasserschutz ausweisen und Siedlungstätigkeit dort ausschließen. Hochwasservorsorge im Siedlungsbestand beeinträchtigt dabei nicht die Nutzungsmöglichkeiten von rechtmäßig errichteten Bauten, führt aber zur Beschränkung von künftigen, noch nicht realisierten Nutzungen.

Die Festlegungen in Raumordnungsplänen können auf Aussagen der Hochwasserrisikomanagementpläne gemäß § 75 WHG gestützt werden und sollen diese nach Möglichkeit auch übernehmen (Integrationsauftrag der Raumordnung, § 8 Abs. 6 ROG).

9.3.1.2 Bauleitplanung

Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen, § 1 Abs. 4 BauGB. Solche Ziele sind im Regionalplan ausgewiesene Vorranggebiete für den Hochwasserschutz als Beispiele für Klimaanpassungsmaßnahmen. Flächennutzungspläne und Bebauungspläne, die zu der Zielsetzung des Vorranggebiets in Widerspruch stehen, sind mit § 1 Abs. 4 BauGB nicht vereinbar und müssen entsprechend angepasst werden. Da daraus eine Entschädigungspflicht für Kommunen folgen

¹⁰¹⁸ Siehe dazu FuE-Vorhaben „Analyse, Bewertung und Politikempfehlungen zur Anpassung nationaler rechtlicher, planerischer und informatorischer Politikinstrumente an den Klimawandel“ (seit 2013, UFOPLAN, FKZ 3713 48 105).

kann, agiert die Raumordnung zurückhaltend mit Ausweisungen von Vorranggebieten im Bestand. Eine Bauflächen(neu)ausweisung kann damit allerdings verhindert werden (vgl. auch § 78 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Diese Option begegnet grundsätzlich keinen rechtlichen oder planungspraktischen Bedenken.

Im Übrigen leistet das Bauplanungsrecht einen nur begrenzten Beitrag für den Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klimawandel. Generell geht es um Schaffung von Möglichkeiten einer klimawandelanpassungsbezogenen Bodennutzung. Die rechtlichen Regelungen sind auf Maßnahmen ausgerichtet, die zu einer Anpassung im Bestand mit Resilienzerhöhung führen, sich jedoch nicht auf konkrete Siedlungsrückzugsmaßnahmen beziehen.

Den Ländern und Kommunen stehen nach aktueller Rechtslage Handlungsoptionen zur Vornahme von Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verfügung, die in Einzelfällen auch Möglichkeiten für Eingriffe in Siedlungsstrukturen beinhalten können. Kommen für die Länder insbesondere die planerischen Festsetzungen auf der Ebene der Raumplanung als Steuerungsinstrument in Betracht, so ergibt sich insbesondere im kommunalen Bereich eine Kaskade an Möglichkeiten, die auch Enteignungen als stärksten Eingriff beinhalten können (Festlegung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes, Enteignung von Flächen).

9.3.2 Besonderes Städtebaurecht

Seit der BauGB-Novelle 2013 sind auch die Belange der Klimaanpassung bei Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB im Rahmen einer Gesamtmaßnahme zu erfassen und zu gewichten, soweit dies nach den örtlichen Gegebenheiten und Verhältnissen angezeigt ist (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB). Insofern können gerade städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bei der Planung von Klimaanpassungsmaßnahmen ein Instrument zur Bewältigung von Konflikten im Bestand sein, einschließlich Rückbaumaßnahmen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB spielen in der Klimaanpassung hingegen eine untergeordnete Rolle. Sie haben die BauGB-Novellen 2011 und 2013 unverändert überdauert. Voraussetzung ist ein dringendes, private Interessen überwiegendes öffentliches Interesse. Ob dies für den Fall einer Klimaanpassungsmaßnahme mit der Wirkung eines klimawandelbedingten Siedlungsrückzuges gerechtfertigt ist, bedarf der sorgfältigen Prüfung im Einfall unter Verhältnismäßigkeitserwägungen und wird ein entscheidender Grund für die Anwendungsrelevanz sein. Allerdings kann auch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme das geeignete Umsetzungsinstrument für Festlegungen der Landes- und Regionalplanung sein, zum Beispiel für die Herstellung einer Frisch- und Kaltluftschneise.

Die Vorschriften zum Stadtumbau gemäß §§ 171a ff. BauGB wurden mit der Gesetzesnovelle 2011 auf „die allgemeinen Anforderungen an [...] die Klimaanpassung“ ausgedehnt (§ 171a Abs. 2 S. 2 BauGB). Die Maßnahmen sind vom räumlichen Ansatz her auch im intakten Siedlungsbestand anwendbar. Gemäß den gesetzlichen Voraussetzungen können entsprechende Maßnahmen auch in einem Rückbau baulicher Anlagen gesehen werden.

9.3.3 Bestandsschutz

Das Wesen des Bestandsschutzes liegt darin, dass die einmal rechtmäßige Nutzung einer baulichen Anlage auch für die Zukunft eigentumskräftig geschützt ist. Nach einem obergerichtlichen Beschluss, dient das Rechtsinstitut des Bestandsschutzes dazu, einen geschaffenen baulichen Bestand zu schützen und gegen Maßnahmen zu verteidigen, die im Vertrauen auf die materielle Rechtslage getätigte Investitionen wegen der Änderung der Rechtslage vernichten oder wertlos machen, was somit letztlich auf Art. 14 Abs. 1 GG beruht. Der Bestandsschutz kann dennoch aus

baurechtlichen, städtebaurechtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Gründen eingeschränkt oder ganz aufgehoben werden, was verfassungsrechtlich an den Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu messen und über die Enteignung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 GG möglich ist.

9.3.4 Ansätze des Umweltrechts

9.3.4.1 Anordnende Maßnahmen

Eine spezielle Ermächtigungsgrundlage, die einen Rückzug als klimawandelbedingte Anpassungsmaßnahme anstößt, ist angesichts des bestehenden hochwasserschutzrechtlichen und baurechtlichen Instrumentariums ohne Mehrwert und wäre deshalb aus rechtssystematischen Gründen nicht empfehlenswert. Das Hochwasserschutzrecht bietet - neben dem planerischen Instrumentarium - einen Kanon an ordnungsrechtlichen Möglichkeiten zur Risikovorsorge. Dabei können ordnungsrechtliche Maßnahmen beim Hochwasserschutz mit planerischen Festsetzungen einhergehen; wichtigstes Beispiel ist hier die Festsetzung eines Siedlungsgebietes als Überschwemmungsgebiet und daraus folgende Maßnahmen zur Sicherung der Rückhalteflächen.

Die Gemeinde hat zu prüfen, welche Flächen zur Sicherung der Rückhalteflächen zur Verfügung stehen. Im Überschwemmungsgebiet befindliche Siedlungsbereiche müssen nicht zwingend zurückgebaut werden, sondern können für Übergangszeiträume in die Verantwortlichkeit der einzelnen Grundstückseigentümer übergeben werden, die gemäß § 5 Abs. 2 WHG zu eigenverantwortlichen Maßnahmen des Hochwasserschutzes verpflichtet werden können. Zu beachten sind landesgesetzlich vorgegebene Entschädigungsleistungen für Wertminderung von Grundstücken, sofern die Wertminderung durch hoheitliche Maßnahmen eingetreten ist (z. B. Deichverlegungen).

Neben der Schaffung von Rückhalteflächen ist auch die Renaturierung von begradigten Gewässern eine vorsorgende Hochwasserschutzmaßnahme, die mittelbar zu einer Siedlungsveränderung führen kann. Die Renaturierung erfordert als Gewässerausbau ein Planfeststellungsverfahren nach § 68 WHG oder bei Vorliegen der Voraussetzungen zumindest eine Plangenehmigung. Im Planfeststellungsverfahren besteht für die Gemeinde im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit, ihre Interessen in Bezug auf die zukünftig vorgesehene Siedlungsentwicklung (Aufgabe von Flächen, Rückbau von Bausubstanz) vorzubringen. Die zuständige Behörde kann darüber hinaus im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Gewässerausbau-Maßnahmen festlegen.

Deich- und Dammbauten sowie Bauten des Küstenschutzes gelten ebenso gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 WHG als Maßnahmen des Gewässerausbaus und unterliegen insoweit der Planfeststellungspflicht. Der Hochwasserschutzpflichtige (Deichverband oder Kommune) reicht nach Abschluss aller Vorüberlegungen und technischen Vorprüfungen die Planunterlagen bei der zuständigen Planfeststellungsbehörde ein. Nach Abwägung aller erheblichen Belange erlässt die zuständige Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluss. Die Planfeststellungsbehörde hat die privaten Belange von Grundstückseigentümern, die aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses mit einem Flächenverlust rechnen müssen, mit einem entsprechenden Gewicht in die Abwägung einzustellen. Ab dem Zeitpunkt der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses können Kommune oder Deichverband die Ausschreibung der verschiedenen technischen und handwerklichen Leistungen vornehmen. Ebenso beginnt das förderrechtliche Verfahren, das anhand des finanziellen Gesamtaufwands den Mittelzufluss durch das jeweilige Bundesland festsetzt. Nach Abschluss des förderrechtlichen Verfahrens beginnen die Baumaßnahmen.

Bei der Planfeststellung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes kann außerdem eine enteignungsrechtliche Vorwirkung gemäß § 71 WHG angeordnet werden, sofern die Errichtung der Hochwasser- und Küstenschutzbauten dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Die Anordnung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung bestimmt die Zulässigkeit der Enteignung und bereitet das Enteignungsverfahren vor.

Nach § 71 WHG i.V.m. den landesgesetzlichen Vorschriften enthält der Planfeststellungsbeschluss selbst zwar keine Enteignungsentscheidung, ist dem Enteignungsverfahren jedoch zu Grunde zu legen und für die Enteignungsbehörde verbindlich.

9.3.4.2 Anreizorientierte Maßnahmen

Im Hinblick auf den Hochwasserschutz ließen sich Anreizwirkungen aus der Refinanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen ableiten. Es besteht hierbei die Möglichkeit der Gründung eines Verbands auf der Grundlage des Wasserverbandsgesetzes. Der Wasserverband ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts und finanziert sich über Verbandsbeiträge. Zur Leistung von Verbandsbeiträgen können naturgemäß alle Verbandsmitglieder herangezogen werden. Den Städten und Gemeinden ist über das Kommunalabgabenrecht und das Landeswasserrecht die Möglichkeit eingeräumt, die durch den Verband in Rechnung gestellten Verbandsbeiträge auf die bevorteilten Grundstücke umzulegen. Dabei ist es für diejenigen Grundstückseigentümer kostengünstiger, die weniger (oder gar keinen) Hochwasserschutz in Anspruch nehmen. Ein weiterer anreizorientierter Ansatz ergibt sich auf kommunaler Ebene aus der Eigenverantwortung von Grundstückseigentümern in Bezug auf Hochwasserschutzmaßnahmen. Sobald ein Grundstückseigentümer seine Verantwortung zur Vornahme von Hochwasserschutzmaßnahmen wahrnimmt, kann auf anderweitige (kostenpflichtige) Maßnahmen verzichtet werden. Entsprechende Ausnahmeregelungen wären in einer kommunalen Aufwandsersatz-Satzung festzulegen. Eigenverantwortung erfasst dabei nicht nur Maßnahmen am Gebäude, sondern generell am Grundstück. Beispielsweise kann es für den Grundstückseigentümer auch kostengünstiger sein, das hochwassergefährdete Grundstück aufzugeben.

Ein anreizorientierter Ansatz beim Küstenschutz ist über die Verteilung von Fördermitteln möglich. Ansatzpunkte für die Schaffung von Anreizen für eine verminderte Schutzgewährung ergeben sich deshalb in erster Linie aus einer Veränderung der Förderstruktur beim Küstenschutz. Dies würde zunächst eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage (Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - GAKG) erfordern. Der Anwendungsbereich des GAKG kann um Maßnahmen erweitert werden, die eine zusätzliche Form des (vorsorgenden) Küstenmanagements zulassen und damit die Abkehr von einer reinen Schutzfinanzierung darstellen würden. Ein Formulierungsvorschlag zur Erweiterung des § 1 Abs. 1 Nr. 6 GAKG wäre (*kursiv*): „Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten ... sowie Maßnahmen des vorsorgenden Rückzugs“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die nachgeordneten Förderrichtlinien des GAK-Rahmenplans angepasst werden. Die dort derzeit enthaltenen Maßnahmen sollten um Maßnahmen ergänzt werden, die auch den Rückzug und die Aufgabe von Flächen im Küstenbereich umfassen.

9.4 Vermeidung neuer, nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen

Klimaresiliente Siedlungen sind durch ihre Widerstandsfähigkeit gegen Umweltrisiken, Unsicherheiten, Irritationen und Störungen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen gekennzeichnet. Dabei kommen im Wesentlichen drei Strategien zum Tragen: 1. Fähigkeit der Wiederherstellung des Urzustandes (resilience), 2. Durchführung von Anpassungsmaßnahmen (adaptation) und 3. Vermögen einer dauerhaften Anpassungsfähigkeit (adaptability).

9.4.1 Ansätze des Planungsrechts

9.4.1.1 Raumordnungsrecht

Die Sicherstellung von klimaresilienten Siedlungen stellt eine zentrale Aufgabe der Raumplanung dar, sowohl auf der Raumordnungs- als auch der Bauleitplanungsebene.

Im Raumordnungsrecht sind Ansätze zur Vermeidung neuer, nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen schon im Leitbild der Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 2 ROG angelegt. Danach sind die wirtschaftlichen und sozialen Ansprüche an den Raum (Wohn- und Gewerbebauten) mit den ökologischen Funktionen (Hochwasservorsorge, Vorsorge für Starkregen und Hitzewellen) in Einklang zu bringen. Dieses Leitbild ist der Abwägung zu Grunde zu legen, sowohl im Abwägungsvorgang als auch in der Abwägungsentscheidung.

Im Einzelnen können in den Raumordnungsplänen Festsetzungen getroffen werden, die beinhalten, dass Infrastruktur und Wohnsiedlungen auch nach einem Katastrophenereignis schadlos bleiben bzw. der Urzustand ohne großen finanziellen Aufwand wiederhergestellt werden kann.

In Bezug auf die dauerhafte Anpassungsfähigkeit wird auf die Vornahme von No-regret-Maßnahmen hingewiesen, die ebenfalls in Raumordnungsplänen festgesetzt werden können.

Derzeit fehlen allerdings konkrete Resilienzregelungen im Raumordnungsgesetz. In Anlehnung an die Meeresraumplanungsrichtlinie 2014/89/EU, die sich derzeit in Umsetzung befindet, wird folgende Formulierung für § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG vorgeschlagen:

„Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel und zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen klimatische Einwirkungen dienen.“

9.4.1.2 Bauleitplanung

Das Bauplanungsrecht enthält ebenfalls zahlreiche Möglichkeiten zugunsten der Schaffung und Bewahrung klimaresilienter Siedlungen. Mit dem Klimaschutzbezogenen Planungsleitsatz in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB und dem Abwägungsbelang in § 1a Abs. 5 BauGB stehen den Kommunen nunmehr eine Reihe an Instrumenten zur Verfügung, die eine wirkungsvolle Steuerung klimaschutzbezogener Maßnahmen ermöglichen. Flankiert von weiteren Änderungen im BauGB (unter anderem die Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 Nr. 12 und Nr. 23 BauGB, die Möglichkeit des räumlichen Teilnutzungsplans in § 5 Abs. 2b BauGB sowie energiefachrechtliche Bestimmungen) haben die Folgen des Klimawandels eine gehobene Stellung im Normengefüge des BauGB eingenommen. Neben Informationen über (witterungsbedingte) Umweltrisiken im Bebauungsplan kommen Vorgaben für eine risikoangepasste Bauausführung durch Festsetzungen z. B. der Bauweise, Stellung baulicher Anlagen, nicht überbaubare Grundstücksflächen, von Bebauung freizuhaltenen Flächen und Höhenlage der zulässigen Nutzung.

Die Herausforderung liegt dabei in der Vielfalt der Handlungsschwerpunkte und städtischen Bereiche, in denen mittels unterschiedlicher Instrumente Klimaanpassungsmaßnahmen vorgenommen werden können. Sie reichen von der Flächenplanung über Fragen der finanziellen Förderung bis hin zur Kooperation mit Unternehmen und Privatpersonen. Praxisvergleiche zeigen, dass die Kommunen das Instrumentarium nutzen und ihre Chancen zur Umgestaltung und Ertüchtigung kommunaler Strukturen wahrnehmen.

9.4.2 Baurecht auf Zeit

Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Umstände können klimatischer Natur sein (wie z. B. Umweltrisiken), so dass dieses Instrument flankierend zur Vermeidung nicht klimaresilienter Strukturen eingesetzt werden kann.

9.4.3 Ansätze des Umweltrechts

Den Umweltprüfungen kommt als Verfahrensbestandteil von Planungs- und Genehmigungsverfahren eine Bedeutung bei der Vermeidung nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungsentwicklung zu.

Eine wesentliche Bedeutung hätte eine gesetzliche Anpassung in Form der Einführung einer Klimaverträglichkeitsklausel (Prüfung der Anfälligkeit eines Projektes in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels) im UVPG. Angesichts des Umsetzungserfordernisses der Klimawandelanpassungs-Merkmale in der UVP-Änderungsrichtlinie hat der Gesetzgeber nun die Möglichkeit, die methodischen Grundlagen der UVP zu erweitern. Der in Erwägungsgrund 13 und Anhang IV Nr. 5 lit. f der UVP-ÄndRL beschriebene Ansatz weist letztlich einen Weg, der die Behörden und Vorhabenträger in die Lage versetzt, mit den Unsicherheiten von veränderten Umweltbedingungen umzugehen.

Die UVP-Änderungsrichtlinie hat letztlich bereits bestehende Praxisansätze in eine Regelung überführt und damit für Rechtsklarheit gesorgt. Der Hintergrund für diese Vorgehensweise liegt in der Notwendigkeit vollzugsfähiger Vorgaben. Der Umgang mit dem Klimawandel-Phänomen und die Reaktion darauf sind stark davon geprägt, dass zunächst eine Erprobung von Methoden in der Praxis erfolgt (in der Regel anhand von Leitfäden oder Handlungsanleitungen), bevor es zur Regulierung dieser Methoden kommt. Eine ähnliche Vorgehensweise ist für die Anpassung der SUP-Regelungen zu erwarten. Die derzeit verfolgten Ansätze in der Planungspraxis sind vorhanden. In Bezug auf das sog. „climate proofing“ wäre die SUP ein geeignetes Instrument der Wissensbeschaffung und Vorbereitung von Planungsentscheidungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, dass dieser Ansatz zur Anwendung kommt, liegen derzeit allerdings noch nicht vor.

Deshalb sollte jedenfalls in Anlage 4 des UVPG (und entsprechend in Anhang II der SUP-RL 2001/42/EG) eine grundsätzliche Klarstellung in Bezug auf die Kriterien zur Vorprüfung eines Einzelfalls im Rahmen einer SUP erfolgen. Dort sollte die *Anfälligkeit von Festsetzungen der betreffenden Pläne auf den Klimawandel* aufgeführt werden.

10 Quellenverzeichnis

- Aegerter, Christian (1997): Auswirkungen der WHG-Novelle auf die kommunalen und wasserbehördlichen Aufgaben, SächsVBl. 1997, S. 225 ff.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2000): Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts. Ergebnisse des Gesprächskreises Braunkohlenplanung. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013): Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Positionspapier aus der ARL 92. Hannover.
- Altmeier, Peter (2013): Hochwasserschutz muss auf den Prüfstand. In: Passauer Neue Presse, Interview am 11.06.2013. <http://m.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Interview/2013/06/2013-06-11-altmaier-pnp.html?nn=634632>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Appel, Markus (2011): In: Frenz, Walter / Müggenborg, Hans-Jürgen, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, Berlin.
- Arndt, Marcus (2006): In: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian, Recht der Kommunalfinanzen, München.
- Baer, Susanne (1997): Zum „Recht auf Heimat“ - Art. 11 und Umsiedlungen zugunsten des Braunkohletagebaus, in: NVwZ, S. 27 ff.
- Bamberg, Heinz Georg / Roth, Herbert (2014): Beck'scher Online-Kommentar, BGB, München.
- Battis, Ulrich / Krautzberger, Ulrich / Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.) (2014): Kommentar zum Baugesetzbuch. 12. Auflage. München.
- Battis, Ulrich / Mitschang, Stephan / Reidt, Olaf (2013): Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, NVwZ, S. 961ff.
- Bauer, Hartmut (1995): Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54, S. 243 ff.
- Baumann, Wolfgang (2009): BAUMANN Rechtsanwälte, Rechtstipp, Wertverluste bei Infrastrukturplanungen, online: www.anwalt.de/rechtstipps/wertverluste-bei-infrastrukturplanungen_005167.html, aufgerufen am 02.11.2015.
- Bauministerkonferenz, Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU) (2010): Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben, idF der Beschlussfassung Fachkommission Städtebau vom 22. September 2010, online: <https://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=993&o=9860993>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Bayerische Staatszeitung (BSZ) (Hrsg.) (2010), Fluten weichen Dorfgemeinschaft auf. Die Gemeinde Isarmünd soll wegen ständiger Hochwassergefahr umgesiedelt werden - nicht alle Einwohner wollen das akzeptieren. Artikel vom 30.07.2010. <http://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/kommunales/detailansicht-kommunales/artikel/fluten-weichen-dorfgemeinschaft-auf.html>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Bayern 2 (Hrsg.) (2013): Enteignung für den Hochwasserschutz. Müssen wir so weit gehen? Beitrag vom 13.06.2013. <http://www.br.de/radio/bayern2/sendungen/tagesgesprach/hochwasserschutz-enteignung-diskussion-tagesgesprach-100.html>, aufgerufen am 30.08.2013.

- Beckmann, Klaus (2014): Der baurechtliche Bestandsschutz – eine systematische Darstellung über das Wesen und die Reichweite desselben, *KommJur* 2014, S. 401 ff..
- Bednarz, Hendrik (2010): *Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung*, Berlin.
- Behlert, Christian (2002): *Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer*, Dissertation, Berlin.
- Bennemann, Gerhard (2008): In: *Kommunalverfassungsrecht Hessen, Hessische Gemeindeordnung*, Band 1.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) (2009), *Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder*.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) (2013), *Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet*.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) (2013), *Anleitung zum Wenigersein – Vorschlag für eine Demografiestrategie. Discussion Paper Nr. 12*.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): *Hoyerswerda – Stadtumbau von außen nach innen*.
http://www.demographiekonkret.de/Hoyerswerda_Stadtumbau_von_aussen_nach_innen.73.0.html, aufgerufen am 02.11.2015.
- Birkmann, Jörn (2006): *Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual framework and definitions*. In: Birkmann, Jörn (Hrsg.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards – towards disaster resilient societies*, Tokio.
- Bischoff, Ariane / Selle, Klaus / Sinning, Heidi (2007): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation im Planungsprozess*, Dortmund.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): In: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), HStR*, Band II, 3. Auflage, Heidelberg.
- Bodenschatz, Harald (2005): *Vorbild England: Urban Renaissance in Birmingham und Manchester*.
<http://edoc.hu-berlin.de/kunsttexte/download/denk/bodenschatz.pdf>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Bohne, Jochen / Heinbuch, Holger (2006): *Die Dienstleistungskonzession als Privatisierungsmodell in der kommunalen Abwasserbeseitigung*, *NVwZ*, S. 489 ff..
- Bosecke, Thomas (2005): *Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement an der deutschen Ostseeküste*, Schriftenreihe *Natur und Recht*, Berlin/Heidelberg.
- Brachman, Lavea / Mallach, Alan (2010): *Ohio’s Cities at a turning point. Finding the way forward*. Metropolitan Policy Program at Brookings.
- Brehme, Julia (2009): *Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung*, Tübingen 2010, Univ., Diss.; Bayreuth.
- Brinktrine, Ralf (2007): *Der Bodenschutz im Umweltschadengesetz*, *ZUR* 2007, S. 337 ff.
- Brosius-Gersdorf, Frauke (2007): *Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge*, *VerwArch* 2007, S. 317 ff.
- Brüning, Christoph (2012): In: *Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommunalabgabengesetz*, Loseblattsammlung, Stand: 46. Ergänzungslieferung.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2013): *Interaktive Karte des BBSR. Räumliche Bezugsebene: Kreise und Kreisfreie Städte, Indikator: Prognose Bevölkerung*.

http://www.bbsr.bund.de/cIn_032/nn_1231236/BBSR/DE/Raubeobachtung/raubeobachtungde__node.html?__nnn=true, aufgerufen am 16.04.2013.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2014): BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2014, Hochwasser: Vor- und Nachsorge.

Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.) (2011): Demografiebericht - Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes.
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/demografiebericht.pdf>, aufgerufen am 02.11.2015.

Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.) (2012): Jedes Alter zählt - Demografiestrategie der Bundesregierung. http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Demografiestrategie/Artikel/Anlagen/demografiestrategie-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 30.08.2013.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (2006): Deutsche Strategien zum Integrierten Küstenzonenmanagement. <http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/kuestenzonenmanagement.pdf>, aufgerufen am 02.11.2015.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010): Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte. MORO-Informationen 9/1 - 11/2010.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Alles im Wandel: Demografische und klimatische Veränderungen im Kontext der integrierten Stadtentwicklung. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 23/2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, erstmals erschienen als Bundesdrucksache 17/10942. http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Publikationen/StadtUndLand/Stadtentwicklung/stadtumbau-ost-bund-laender-bericht.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 30.08.2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost. 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Recht der Raumordnung. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/recht-der-raumordnung.html>, aufgerufen am 23.04.2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2008): Gutachten - Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. <http://www.stadtumbau-ost.info/aktuelles/Evaluierungsbericht-klein.pdf>, aufgerufen am 30.08.2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Städtebauförderung, Kleinere Städte und Gemeinden. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/kleinere-staedte-und-gemeinden.html?nn=35768>, aufgerufen am 30.08.2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Planungsbezogene Empfehlung zur Klimaanpassung auf der Basis der Maßnahme des Stadtklimalotsen, BMVBS-Online Publikation Nr. 25/2013.

Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2009): Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung - Ergebnisse des Forschungsprojekts. Werkstatt: Praxis Heft 62.

http://www.bgmr.de/downloads/Werkstatt_Praxis62_Renatuierung.pdf, aufgerufen am - 02.11.2015. -

Bundesregierung (Hrsg.) (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Beschluss vom 17.12.2008.

Bunge, Thomas (2013): In: Storm, Peter-Christoph / Bunge, Thomas, Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Loseblattsammlung, 1. Band. Berlin.

Burgi, Martin (2012): Kommunalrecht, 4. Auflage, München.

Christmann, Gabriela / Ibert, Oliver / Kilper, Heiderose / Moss, Timothy et al (2011): Vulnerabilität und Resilienz in sozio-räumlicher Perspektive. Begriffliche Klärungen und theoretischer Rahmen. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2011. www.irs-net.de/download/wp_vulnerabilitaet.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.

City of Youngstown (2005): Youngstown 2010 Citywide Plan.

Cormann, Petra (2007): In: Giesberts, Ludger / Reinhardt, Michael (Hrsg.), Beck'scher OK-Umweltrecht, WHG.

Corsten, Rolf / Engelen, Werner (1993): Kommunale Gebühren und Beiträge im Umweltschutz, Umweltbundesamt, Texte 17/1993.

Couch, Chris / Cocks, Matthew (2010): Urban shrinkage in Liverpool, United Kingdom. www.shrinksmart.eu, aufgerufen am 02.11.2015.

Czychowski, Manfred / Reinhardt, Michael (2010): Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze, Kommentar, 10. Auflage, München 2010.

Dabinett, Gordon (2004): Uneven Spatial Development and Regeneration Outcomes in the UK: reversing decline in the northern city of Sheffield. <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0402/2England.html>, (Online-Magazin), aufgerufen am 08.04.2013.

Daily Telegraph (Hrsg.) (2007): Coast villages to be sacrificed to the sea, 11.11.2007. <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1568957/Coast-villages-to-be-sacrificed-to-the-sea.html>, aufgerufen am 02.11.2015.

Danielzyk, Rainer / Winkel, Rainer (2003): Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.

Danielzyk, Rainer (2005): Informelle Planung, in: ARL, Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.

Däubler, Wolfgang (1980): Privatisierung als Rechtsproblem, Neuwied, 1980.

Department for Communities and local Government (Hrsg.) (2012): National Planning Policy Framework (NPPF). <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> bzw. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.

Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA) (Hrsg.) (2012a): The Government's Response to Sir Michael Pitt's Review of the summer 2007 Floods; Final Progress Report. <http://www.defra.gov.uk/publications/files/2012-01-31-pb13705-pitt-review-progress.pdf>, aufgerufen am 02.11.2015.

Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA) (Hrsg.) (2012b): Coastal Change Pathfinder Review, Final Report. <http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb13720-coastal-pathfinder-review.pdf>, aufgerufen am 02.11.2015.

- Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA) (Hrsg.) (2013): Reducing the threats of flooding and coastal change. <http://www.defra.gov.uk/environment/flooding/>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA) / Environment Agency England (Hrsg.) (2011): Understanding the risks, empowering communities, building resilience: the national flood and coastal erosion risk management strategy for England, Session: 2010-2012, Unnumbered Act paper, Laid before Parliament 23/05/11. <http://www.official-documents.gov.uk/document/other/9780108510366/9780108510366.pdf>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V., DWA-A 272, Grundsätze für die Planung und Implementierung Neuartiger Sanitärsysteme (NASS) (Juni 2014)
- Deutsches Notarinstitut (2010): Rechtsgutachten, Vorkaufsrecht der Länder gem. § 66 BNatSchG; Verhältnis zu landesrechtlichen Regelungen; Geltung des bundesrechtlichen Vorkaufsrechts, DNotI-Report, S. 64 - 68.
- Dietlein, Johannes (2006): In: Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 4, Halbband 1, München.
- Dietlein, Johannes (2014): In: Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav, Umweltrecht, BImSchG, Stand August 2014.
- DLKG 2010
- Dombert, Matthias (2013): In: Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav, Sonstiges Umweltrecht (Bundesrecht), Bd. 3, München.
- Dreier, Horst (2007): In: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 2. Auflage, Tübingen.
- Dreier, Horst (2013): In: Hoppenberg, Michael / de Witt, Siegfried, Handbuch des öffentlichen Baurechts, München.
- Düwel, Martin (2007): Zur Notwendigkeit der Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwanges für die Abwasserbeseitigung im Land Brandenburg bei der Erhebung von Benutzungsgebühren, in LKV 2007, S. 109 ff.
- East Riding of Yorkshire Council (Hrsg.) (2013): East Riding Coastal Change Pathfinder, Informationsseite für betroffene Grundstückseigentümer. <http://www2.eastriding.gov.uk/environment/sustainable-environment/looking-after-our-coastline/coastal-change-getting-support/#rollback>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Eder, Jost (2013): In: Danner, Wolfgang / Theobald, Christian, Energierecht, München, 2013.
- Emmerich-Fritsche, Angelika (2007): Privatisierung der Wasserversorgung in Bayer und kommunale Aufgabenverantwortung, BayVBL., S. 1 ff.
- Environment Agency England (Hrsg.) (2013): How fast is the coast changing? <http://www.environment-agency.gov.uk/homeandleisure/107503.aspx>, aufgerufen am 27.03.2013.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian (2009): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, München.
- Erbguth, Wilfried (2011): In: Jarass, Hans D. / Petersen, Frank / Weidemann, Clemens, Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Loseblattsammlung, München.
- Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter / Krautzberger, Michael (2013): Kommentar zum Baugesetzbuch. 106. Auflage, München.

- Fahrion, Marc-Steffen / Nikolowski, Johannes / Zimm, Jakob / Naumann, Thomas (2012): Relevante Einwirkungen auf Gebäude. In: Weller, B. / Naumann, Th. / Jakubetz, S. (Hrsg.), Gebäude unter den Einwirkungen des Klimawandels. Berlin: Rhombos-Verlag, (Publikationsreihe des BMBF-geförderten Projektes REGKLAM - Regionales Klimaanpassungsprogramm für die Modellregion Dresden; 3), S.1-66.
- Fischer, Claus (2013): Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, Tübingen.
- Fischer, Martin / Zwetkow, Katrin (2003): Privatisierungsoptionen für die deutsche Wasserversorgung im internationalen Vergleich, ZfW, S. 129 ff.
- Fleischhauer, Mark, et al. (2009): In: BMVBS / BBSR / BBR (Hrsg.): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung - Climate Proof Planning, BBSR-Online-Publikation, Nr. 26/2009, urn:nbn:de:0093-ON2609R151.
- Flemming, Axel (2011): "Irgendwo müssen sie ja rüber fliegen, wa?", In: Deutschlandfunk, Beitrag vom 16.06.2011. http://www.deutschlandfunk.de/irgendwo-muessen-sie-ja-rueber-fliegen-wa.862.de.html?dram:article_id=123778 / , aufgerufen am 02.11.2015.
- Flug, Friedhelm / Thurow, Brigitta (2012): Vorbereitende Untersuchungen im besonderen Städtebaurecht - Entscheidungskriterien bei städtebaulichen Problemlagen, UPR 2012, S. 86 ff.
- Folke, Carl (2006): Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analysis. In: Global Environmental Change, Vol. 16, S. 253 ff.
- Forster, Frank (2007): Privatisierung und Regulierung der Wasserversorgung in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin, zugl.: Augsburg, Univ., Diss..
- Franßen, Gregor (2012): In: Hansmann, Klaus / Sellner, Dieter (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts. 4. Auflage, Berlin.
- Fröhlich, Jannes / Knieling, Jörg / Schaerffer Mareike / Zimmermann Thomas (2011): Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel, Hamburg.
- Fürst, Dietrich (2010): Raumplanung - Herausforderungen des deutschen Institutionensystems, Detmold.
- Gans, Paul / Schmitz-Veltin, Ansgar (2010): Demographischer Wandel in Europa. <http://www.bpb.de/internationales/europa/europa-kontrovers/38206/standpunkt-paul-gans-ansgar-schmitz-veltin>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Ganske, Matthias (2013): In: Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav (Hrsg.), Umweltrecht, WHG-Kommentar, München.
- Gassner, Hartmut / Bendomir-Kahlo, Gabriele / Schmidt-Räntsch, Annette (2003): BNatSchG-Kommentar.
- Gassner, Hartmut et al. (2001): Anforderungen an die Wiederherstellung von Bodenfunktionen nach Entsiegelung: Rechtliche und bodenfachliche Rahmenbedingungen für eine Entsiegelungsverordnung. Gutachten im Auftrag des UBA, FKZ 299 73 230.
- Gellermann, Martin (2013): In Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav, Sonstiges Umweltrecht (Bundesrecht), Band 3, München.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin, Land Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_bb_broschuere.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.

- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2006): Gemeinsamer Landesentwicklungsplan - Flughafenstandortentwicklung (LEP FS), in der Fassung vom 30. Mai 2006. http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/publikationen/lep_fs.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. 3. Auflage, Baden-Baden.
- Gern, Max-Emanuel (2014): Kommunalrecht, 3. Auflage, München.
- Gersch, Eva-Maria (2012): In: Klein et al, Abgabenordnung AO, München.
- Gersdorf, Hubertus (2005): In: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 3 (Art. 79-146), 5. Auflage, München.
- Giesberts, Ludger (2007): In: Giesberts, Ludger / Reinhardt, Michael (Hrsg.), Beck'scher OK - KrWG.
- Goldschmidt, Jürgen (2013): In: Hoppenberg, Michael / de Witt, Siegfried, Handbuch des öffentlichen Baurechts, München.
- Göbl, Thomas (2010): In: Sieder, Frank / Zeitler, Herbert / Dahme, Heinz / Knopp, Günther-Michael (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, München.
- Grabbe, Jürgen (1978): Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, Berlin, zugl.: Köln, Univ., Diss.
- Greiving, Stefan et al. (2009): In: BBSR (Hrsg.): Ursachen und Folgen des Klimawandels durch urbane Konzepte begegnen - Skizzierung einer klimawandelgerechten Stadtentwicklung, BBSR-Online-Publikation Nr. 22/2009.
- Grziwotz, Herbert(2014): In: Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael, Beck'scher Online-Kommentar, BauGB, München.
- Guckelberger, Annette (2012): Die Ausgestaltung des Hochwasserschutzes im WHG, UPR, S. 361 ff.
- Guckelberger, Annette (2013): Verbesserung und Beschleunigung des Hochwasserschutzes, UPR, S. 361 ff.
- Hansmann, Klaus (1993): Die Nachsorgepflichten im Immissionsschutzrecht, NVwZ 1993, S. 921 ff.
- Hartmann, Thies Christian (2013): in: Danner, Wolfgang / Theobald, Christian, Energierecht, München.
- Hatting, Oliver / Ruhland, Bettina (2005): Die Rechtsfigur der Dienstleistungskonzession, NZBau, S. 626 ff.
- Hauser, Hernik (2007): Logistik der Abfallwirtschaft - Veränderungen durch demografischen Wandel?, Präsentation im Rahmen des Workshops des UBA „Demografischer Wandel - Eine Herausforderung für die Abfallwirtschaft“ (17.11.2007), http://www.umweltdaten.de/abfallwirtschaft/demographischer-wandel/05_hauser_fraunhoferiml.pdf, zuletzt abgerufen am 03.04.2013.
- Heinze, Christian (1994): Das Gesetz zur Änderung des Verfassungsrechts der Eisenbahnen vom 20.12.1993, in BayVBl., S. 266 ff.
- Hellermann, Johannes (2009): In: Epping, Volker / Hillgruber, Christian, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, München.

- Hendler, Reinhardt / Koch Hans-Joachim (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht.
- Herfert, Günter / Osterhage, Frank (2011): Bevölkerungsentwicklung, Schrumpfung auch im Westen angekommen. http://aktuell.nationalatlas.de/Bevoelkerungsentwicklung.1_01-2011.0.html, aufgerufen am 02.11.2015.
- Herrmann, Ulrich (2014): In: Bamberg, Heinz Georg / Roth, Herbert, Beck'scher Online-Kommentar, BGB, München.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000. http://www.landesplanung-hessen.de/wp-content/uploads/2011/01/LEP_Text.pdf, aufgerufen am 17.04.2013.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2007): Demografische Rahmendaten zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Hessen und seinen Regierungsbezirken. http://www.landesplanung-hessen.de/wp-content/uploads/2011/01/Demografische_Rahmendaten.pdf, aufgerufen am 17.04.2013.
- Heun, Werner (2004): In: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I (Art. 1-19), 2. Auflage, Tübingen.
- Hillenbrand, Thomas et al. (2010): Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur, Umweltbundesamt, Texte 36/2010, im Internet unter: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/demografischer-wandel-als-herausforderung-fuer>.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1997): Organisationsrecht als Steuerungsressource, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden.
- Hollbach-Grömig, Beate / Langel, Nicole / Wagner, Andrea (2012): Demografischer Wandel - Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Umwelt- und Naturschutz. Literaturstudie zur Aktualisierung und Verifizierung des vorliegenden Erkenntnisstandes und Aufbereitung für die Ressortaufgaben. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl (UFOPLAN) FKZ 371 11 1107. Im Auftrag des Umweltbundesamtes.
- Holtbrügge, Hans-Jörg (2011): In: Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Loseblattsammlung, Stand: 45. Ergänzungslieferung.
- Holzschläger, Volker (1993): Kommunale Umweltlenkungsabgaben, Frankfurt/Main.
- Hoppe, Werner / Bönker, Christian / Grotefels, Susan (Hrsg.) (2010): Öffentliches Baurecht. 4. Auflage. München.
- Hünnekens, Georg (2013): In: Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav (Hrsg.), Umweltrecht, Kommentar, Band I, Loseblattsammlung, 70. Ergänzungslieferung.
- Hutter, Gerard / Müller, Bernhard / Rößler, Stefanie / Herlitzius, Lena (2012): In: Räumliche Planung und Klimaanpassung - Steuerung durch informatorische Prozesse oder Verankerung in Plänen?, KLIMZUG-Working Paper 2012, S. 4-10.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.): Annahmen und Ergebnisse der Bevölkerungsvorberechnung 2010 bis 2025 für die Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein, Vorbereitung des Statistikamtes Nord, 2011.

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Hrsg.) (2001): Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the IPCC. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/, aufgerufen am 02.11.2015.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Hrsg.) (2007): Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg2_report_impacts_adaptation_and_vulnerability.htm, aufgerufen am 02.11.2015.
- Ipsen, Jörn (2011): Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, München.
- Ipsen, Jörn (2011): Niedersächsisches Kommunalrecht, 4. Auflage, Stuttgart.
- Ipsen, Jörn (2013): Staatsrecht II, 16. Auflage, München.
- Isensee, Josef (2008): Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl., Heidelberg.
- Jaeger, Henning (2014): In: Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael, Beck'scher Onlinekommentar-BauGB, München.
- Janssen, Gerold / Albrecht, Juliane (2008): Umweltschutz im Planungsrecht - Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht. UBA-Texte 10/08. Dessau-Roßlau.
- Jarass, Hans D. / Petersen, Frank / Weidemann, Clemens (2011): Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: KrW-/AbfG - Kommentar. 29. Auflage.
- Jarass, Hans D. (2013): Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 10. Aufl., München.
- Jarass, Hans D. (2012): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Auflage, München.
- Jarass Hans D. (2012): In Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, München.
- Jarass, Hans. D. (2014): Kreislaufwirtschaftsgesetz: Kommentar, München.
- Jeromin, Curt M. (2010): Naturschutz versus Eigentumsfreiheit, NuR, S. 301 ff.
- Jeromin, Curt M. (Hrsg.) (2012): LBauO RP, 3. Auflage, Köln.
- Jessen, Johann / Walther, Jens-Uwe (2008): Projektbericht „Die postindustrielle Stadt“.
home.arcor.de/postindustrielle.stadt/Projekt.html, aufgerufen am 02.11.2015.
- Jiricka, Alexandra / Völler, Sonja (2014): Integration von Klimawandelfolgen und -anpassung in der UVP (Forschungsbedarf), Vortrag anlässlich des 12. UVP-Kongresses vom 29.9. bis 1.10.2014.
- Kahl, Wolfgang (2007): Privatisierung der Wasserversorgung, GewArch 2007, S. 441 ff.
- Kaufmann, Marcel (2006): In: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian: Recht der Kommunal Finanzen, München.
- Kersten, Jens (2009): In: Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung; Wandel der Daseinsvorsorge - Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. Wiesbaden, S. 22-38.

- Kiepe, Folkert / Kraemer, Dieter / Sommer, Gordona (2011): In: Mann, Thomas / Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. II, 3. Aufl., Berlin.
- Kirchhof, Ferdinand (1981): Die Höhe der Gebühr - Grundlagen der Gebührenbemessung, Berlin.
- Klang, Klaus A. / Gundlach, Ulf / Kirchmer, Manfred (2011): Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, Kommentar, 3. Auflage, Stuttgart.
- Klocek, Gert (2009): Braunkohlenplanung aus der Sicht der Wirtschaft. Unternehmenspräsentation der Vattenfall Europe Mining AG auf dem Regionalplanertag Sachsen. Leipzig.
- Kloepfer, Michael (2004): Umweltrecht. 3. Auflage, München.
- Kloepfer, Michael (2012): Umweltschutz zwischen Ordnungsrecht und Anreizpolitik.
- Knauff, Matthias (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, Berlin, zugl.: Würzburg, Univ., Diss.
- Knopp, Günther-Michael (2010): In: Sieder, Frank / Zeitler, Herbert / Dahme, Heinz / Knopp, Günther-Michael (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz.
- Koch, Johannes (2002): Schadloose Beseitigung von Abwässern durch öffentliche Einrichtungen?, BayVBl., S. 9 ff.
- Kommission (GD Klima) (Hrsg.) (2013): Adaptation to climate change. http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/index_en.htm, aufgerufen am 02.11.2015.
- Kommission (GD Regionalpolitik) (Hrsg.) (2009): Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa - Erfolge und Chancen. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_de.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.
- Kommission (GD Umwelt), Science for Environment Policy, DG Environment News Alert Service (2010): Coastal Management. <http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/19si.pdf>, aufgerufen am 08.04.2013.
- Kommission (Hrsg.) (2001): Demography Report, Older, more numerous and diverse Europeans. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=502&newsId=1007&furtherNews=yes>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Kommission (Hrsg.) (2005a): Grünbuch Angesichts des demografischen Wandels - eine neue Solidarität zwischen den Generationen. Mitteilung der Kommission vom 16.03.2005, KOM(2005) 94 endgültig.
- Kommission (Hrsg.) (2005b): Thematische Strategie für die städtische Umwelt. Mitteilung der Kommission vom 11.01.2006, KOM(2005) 718 endgültig. http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_de.pdf, aufgerufen am 09.04.2013.
- Kommission (Hrsg.) (2006): Die Demografische Zukunft Europas - Von der Herausforderung zur Chance. Mitteilung der Kommission vom 12.10.2006, KOM(2006) 571 endgültig.
- Kommission (Hrsg.) (2008): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: territoriale Vielfalt als Stärke. Mitteilung der Kommission vom 06.10.2008, KOM(2008) 616 endgültig.
- Kommission (Hrsg.) (2009): Weißbuch Anpassung an den Klimawandel - ein europäischer Aktionsrahmen vom 01.04.2009, KOM(2009) 147 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:DE:PDF>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Kommission (Hrsg.) (2013): Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Mitteilung der Kommission vom 16.04.2013, COM(2013) 216 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2013/com2013_0216de01.pdf, aufgerufen am 08.10.2013.

- König, Klaus / Theobald, Christian (1999): Liberalisierung und Regulierung netzgebundener Güter und Dienstleistungen, in: Grupp, Klaus / Ronellenfitsch, Michael, Planung - Recht - Rechtsschutz, Festschrift für Willi Blümel, 1999, Berlin.
- Konze, Heinz / van Gemmeren, Christoph / Petzinger, Tana (2013): Demografischer Wandel - kann Regionalplanung helfen?, Hannover
- Köck, Wolfgang (2010): Rücknahme von Baurecht, LKV 2010, S. 404 ff.
- Köck, Wolfgang (2011): Immissionsschutzrechtliche Störfallvorsorge vor den Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel, ZUR, S. 15 ff.
- Köck, Wolfgang (2013): Festlegungen zur Anpassung an den Klimawandel durch die Raumplanung, ZUR, S. 269 ff.
- Krautzberger, Michael (2011): Städtebaugesetzgebung und städtebauliche Aufgaben im Wandel, UPR, 121 ff.
- Krautzberger, Michael (2012): Urbane Strategien zum Klimawandel, UPR, 99 ff.
- Krautzberger, Michael (2013): In: Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter, Baugesetzbuch-Kommentar, Loseblattsammlung, Band 4, München, Stand: September 2013.
- Krautzberger, Michael / Stüer, Bernhard (2013): BauGB-Novelle 2013, DVBl, S.805 (813).
- Krautzberger, Michael / Stüer, Bernhard (2013): Schrottimmobilien: § 179 BauGB 2013, ZfBR 06/2013, S. 534.
- Krautzberger, Michael / Stüer, Bernhard (2012): Schrottimmobilien: Novellierungsvorschlag für eine behutsame Modernisierung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots (§ 179 BauGB), BauR. S. 874 ff.
- Krautzberger, Michael (2010): In: Martin, Dieter J. / Krautzberger, Michael, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, München.
- Kube, Hanno (2006): In: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian, Recht der Kommunal Finanzen, München, 2006.
- Kühne, Rainer (2004): Das "abwasserfreie Grundstück" aus rechtlicher Sicht, LKV, S. 49 ff.
- Kunig, Philip (2012): In: von Münch, Ingo / Kunig, Philip, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, München.
- Kuratorium Fluthilfe (2004): Bericht Kuratorium Fluthilfe. http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151534/publicationFile/14295/Hochwasserkatastrophe_August_2002_Id_25442_de.pdf. aufgerufen am 02.11.2015.
- Lachmann, H. (2006): Millionendeal am Südhang. VDI Nachrichten, Artikel vom 24.02.2006. <http://www.ingenieur.de/Branchen/Rohstoffindustrie/Millionendeal-am-Suedhang>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1995): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW). http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=21178&fileid=63623&sprachid=1, aufgerufen am 17.04.2013.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2013): Landesentwicklung. <http://www.nrw.de/landesregierung/landesentwicklung/>, aufgerufen am 25.04.2013.
- Landmann, Robert / Rohmer, Gustav (2013): Umweltrecht - Kommentar, 69. Auflage.
- Lang, Thilo / Sonntag, Monika (2006): Neue Organisationsformen im Zuge der „Urban Regeneration“ - Vorbild für Deutschland? In: EurUP, S. 72 ff.

- Lange, Klaus (2013): Kommunalrecht, Tübingen.
- Laskowski, Silke Ruth (2012): Flexibilisierung der kommunalen Abwasserentsorgung in Zeiten des klimatischen und demographischen Wandels, in: ZUR, S. 597 ff.
- Laskowski, Silke Ruth (2010): Das Menschenrecht auf Wasser, Tübingen, 2010.
- Laskowski, Silke Ruth (2012): Flexibilisierung der kommunalen Abwasserentsorgung in Zeiten des klimatischen und geographischen Wandels, ZUR, S. 597 ff.
- Laskowski, Silke Ruth (2011): Privatisierung der Wasserversorgung, KJ, S. 185 ff.
- Leisner, Walter Georg (2009): Weisungsrecht der öffentlichen Hand gegenüber ihren Vertretern in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, GewArch, S. 337 ff.
- Liebmann, Heike (2002): Die englische Stadtentwicklungspolitik am Beispiel von Manchester, <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0212liebmann.htm>, aufgerufen am 08.04.2013.
- Löb, Stephan (2005): Regionalmanagement, Hannover.
- Londong, Jörg / Alexeeva-Steininger, Julia / Guerra, Max Welch / Meyer, Daniel / Sauer, Sonja / Steinbrück, Sven / Schröder, Markus / Kobel, Caroline / Steinke, Manja / Müllerstedt, Nicole (2010): Kurzexpertise: Auswirkungen des demografischen Wandels auf die technische Infrastruktur von Abfallentsorgung, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in ländlichen Regionen in den neuen Bundesländern. http://www.beauftragter-neue-laender.de/Shared-Docs/Downloads/BODL/Themen/Demografie/expertise_infrastruktur.pdf?__blob=publication-File, aufgerufen am 03.04.2013.
- Louis, Hans Walter / Engelke, Annegret (2000): Bundesnaturschutzgesetz, Teil 1, 2. Aufl., Braunschweig.
- Löwis, Sabine von / Neumann, Ingo / Wickel, Martin (2006): Kommunale Schrumpfungsprozesse in Europa, EurUP, S. 54 ff.
- Lütkes, Stefan / Ewer, Wolfgang (2011): Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz. 1. Auflage, München.
- Machland-Damm GmbH und MDB Machland-Damm Betriebs GmbH (Hrsg.) (2010): Absiedelung als Teil eines integrierten Hochwassermanagements. <http://www.machland-damm.at/de/3/26.html>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Martini, Mario (2012): Leipzig locuta, causa non finita: Die Rechtssache Quam und ihre verfassungsrechtlichen Wunden, NVwZ, 149 ff.
- Masing, Johannes (2004): Regulierungsverantwortung und Erfüllungsverantwortung, VerwArch 95, S. 151 ff..
- Maunz, Theodor / Scholz, Rupert (2013): In: Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz: Kommentar, Band 2, München, Loseblattsammlung, Stand: 2013.
- Meyer, Frederike (2003): Röderau-Süd. Absiedlung nach unplanmäßigem Hochwasser. Bauwelt Nr. 26, S. 14 ff.
- Meyer, Hubert (2013): Gebiets- und Funktionsreformen des letzten Jahrzehnts, ZG, S. 264 ff.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg Vorpommern (Hrsg.) (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/_Service/Publikationen/?&publikid=1202, aufgerufen am 12.04.2013.

- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg Vorpommern, Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V) 2016.
- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (Hrsg.) (2010): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=855>, aufgerufen am 12.04.2013.
- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Sachsen-Anhalt (o.J.): www.demografie-projekte.de/demografie-in-sachsen-anhalt. aufgerufen am 02.11.2015.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MIL) (Hrsg.) (2004): Planfeststellungsbeschluss Teil C - Entscheidungsgründe Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld. http://www.mil.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/PFSB_601-704.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2009): Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen, Teilplan Siedlungsabfälle. http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/abfallwirtschaftsplan_siedlung.pdf, aufgerufen am 31.12.2013.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Hrsg.) (2008): Abfallwirtschaftsplan Mecklenburg-Vorpommern (AWP M-V). <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&doc.id=VVMV-VVMV000000297>. aufgerufen am 02.11.2015.
- Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). http://www.mwkel.rlp.de/Landesplanung/broker.jsp?uMen=5e9c6d51-6301-467e-92eb-2dacd1f00f6f#anchor_1, aufgerufen am 02.11.2015.
- Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (Hrsg.) (2012): Merkblatt zur Beseitigung pflanzlicher Abfälle außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen, Stand Oktober 2012. <http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/abfall/entsorgungshinweise/pflanzenabfaelle/index.php>, aufgerufen am 15.04.2013.
- Mitschang, Stephan (2008): Die Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung, NuR, S. 601 ff.
- Mitschang, Stephan (2012): Die Auswirkungen der Klimaschutz-Novelle auf die kommunale Bauleitplanung, DVBl., S. 134 ff.
- Mitschang, Stephan (2014): In: Battis, Ulrich / Krautzberger, Ulrich / Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.) (2014), Kommentar zum Baugesetzbuch. 12. Auflage. München.
- Müller, Bernhard / Meyer-Künzel, Monika / Rudolph, Ansgar / Regener, Maren (2007): Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht. UBA-Texte 18/07. Dessau.
- Müller, Bernhard / Wiechmann, Thorsten (2003): Schrumpfung - Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.
- Müller, Stefan / Gasser, Florian (2013): Am Wasser gebaut. In: Zeit Online, Artikel vom 14.06.2013. <http://www.zeit.de/2013/25/hochwasser-oesterreich>, aufgerufen am 30.08.2013.
- Müller, Bernhard / Wirth, Peter / Bose, Marc (2007): Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung, Dresden.

- Nettesheim, Martin (2007): Die Dienstleistungskonzession - Privates Unternehmertum in Gemeinwohlverantwortung, EWS, S. 145 ff.
- Neuhausen, Karl-Heinz (1977): Die Planverwirklichungsgebote nach der Neufassung des Bundesbaugesetzes, NJW, S. 784 ff.
- Niedersächsischer Landtag (Hrsg.) (2007): Bericht der Enquete-Kommission: Demografischer Wandel - Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen. http://www.landtag-niedersachsen.de/enquete_bericht/, aufgerufen am 17.04.2013.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) (Hrsg.) (2008): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, i.d. Fassung vom 8. Mai 2008 (nicht amtliche Textfassung). http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1378&article_id=5062&psmand=7, aufgerufen am 02.11.2015.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) (Hrsg.) (2012): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2012 (nicht amtliche Lesefassung). http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=28071&article_id=90404&psmand=7, aufgerufen am 02.11.2015.
- Oebbecke, Janbernd (2011): In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. II, 3. Aufl., Berlin.
- Oswalt, Philipp (2004): Schrumpfende Städte. Band 1, Internationale Untersuchung. Ostfildern-Ruit.
- Overbeck, Gerhard / Hartz, Andrea / Fleischhauer, Mark (2008): Ein 10-Punkte-Plan „Klimaanpassung“, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2008/6_7/Inhalt/DL_OverbeckHartzFleischhauer.pdf?__blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 02.11.2015.
- Pallagst, Karina M. (2007): Das Ende der Wachstumsmaschine: Schrumpfende Städte in den USA. In: Berliner Debatte Initial, Heft 1.
- Papier, Hans-Jürgen (2000): Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, DVBl., S. 1398 ff.
- Papier, Jürgen (2013): In: Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, München, Loseblattsammlung.
- Pappermann, Ernst (1980): Grundzüge eines kommunalen Kulturverfassungsrechts, DVBl., S. 701 ff.
- Petersen, Frank / Doumet, Jean / Stöhr, Günter (2012): Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz, NVwZ, S. 521 ff.
- Petz, Helmut (2014): In: Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael, Beck'scher Online-Kommentar, BauGB, München, Stand: März 2014.
- Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard / Kniesel, Michael (2012): Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Auflage.
- Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard (2013): Grundrechte, Staatsrecht II, 29. Auflage, Heidelberg.
- Pitt, Michael (2008): Learning lessons from the 2007 floods - Final Report, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/pitt-review/_/media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/flooding_review/pitt_review_full%20pdf.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.

- Planning cooperative (2009): Translating Shoreline Management Plans into Spatial Plans (Volume 1), Studie im Auftrag der Environmental Agency.
- Posser, Herbert (2014): In: Giesberts, Ludger / Reinhard Michael: Beck'scher Onlinekommentar Umwelt-recht, BImSchG, München.
- Queitsch, Peter (2012): Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) aus kommunaler Sicht, UPR, S. 221 ff.
- Queitsch, Peter (2014): Hochwasser- und Überflutungsschutz unter dem Blickwinkel des Bau- und Haftungsrechts, UPR, S. 321 ff.
- Queitsch, Peter (2010): In: Wellmann, Susanne R. / Queitsch, Peter / Fröhlich, Klaus D., Wasserhaushaltsgesetz, Wiesbaden.
- Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozeßmanagement GmbH (Hrsg.) (2013): Abschlussbericht Fallbeispiel Kieler Förde & Lübecker Bucht: Zukunftsfähige Strategien für die Küstenentwicklung angesichts des Klimawandels, UFOPLAN-Vorhaben Abstimmung von Klimaschutz und Klimaanpassung bei der nachhaltigen Nutzung und beim Schutz von Flächen und Ressourcen an der deutschen Küste durch IKZM. http://www.kuestenklima.de/fileadmin/_Kuestenklima/Ergebnisse/Abschlussberichte_Fallbeispiele/Abschlussbericht_Falbeispiel_KielerFoerde-LuebeckerBucht.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.
- Reese et al. (2010): Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels - Analyse, Weiter- und Neuentwicklung rechtlicher Instrumente, Berlin.
- Reese, Moritz (2012): Klimaanpassung im Umwelt- und Planungsrecht - Konzeptionelle Herausforderungen und Optionen, Verwaltungsarchiv 2012, S. 399 ff.
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge (Hrsg.) (2009): Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009. <http://www.rpv-elbtalosterz.de/index.php?id=regionalplan-veroeffentlichung>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (Hrsg.) (2010): Regionalplan Region Oberlausitz-Niederschlesien (1. Gesamtfortschreibung gemäß § 6 Absatz 5 SächsLPlG. <http://www.rpv-oberlausitz-niederschlesien.de/nc/regionalplanung/erste-gesamtforschreibung-des-regionalplans-2010/bestellung-download.html>, aufgerufen am 12.04.2013.
- Regionaler Planungsverband Südwestsachsen (Hrsg.) (2008): Satzung über die Erste Gesamtfortschreibung des Regionalplanes Südwestsachsen. http://www.pv-rc.de/regionalplan/gesamtfortschreibung/regionalplan_ges.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.
- Regionaler Planungsverband Westsachsen (Hrsg.) (2008): Regionalplan Westsachsen 2008. <http://www.rpv-west Sachsen.de/regionalplanung/der-regionalplan.html>, aufgerufen am 12.04.2013.
- Reiff, Peter (2011): In: Frenz, Walter / Müggenborg, Hans-Jürgen, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, Berlin.
- Reiff, Peter (2011): Geltung und Anwendungsbereich des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts nach § 66 BNatSchG, NuR, S. 90 ff..
- Rheinbraun AG (Hrsg.) (1999): Die Umsiedlung von Inden und Altdorf. <http://www.rwe.com/web/cms/de/1140346/umsiedlung/meine-umsiedlung/abgeschlossene-umsiedlungen/inden-altldorf/>, aufgerufen am 02.11.2015.

- Robson, Brian (2010): Shrinking cities: a view from Britain. Präsentation zur Konferenz “Shrinkage in Europe - Causes, Effects and Policy Strategies”. <http://www.shrinkingcities.eu/index.php?id=73>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Rogosch, Josef Konrad (1985): Verfassungsrechtliche Bindungen des Staates bei der Erhebung von Benutzungsgebühren und privatrechtlichen Entgelten, Frankfurt/Main, Bern, New York, 1985.
- Rohrhofer, Markus (2012): Hochwasser 2002: „Wir wollten auf Nummer sicher gehen“. In: Der Standard, Artikel vom 26.08.2012. <http://derstandard.at/1345165211319/Wir-wollten-einfach-auf-Nummer-sicher-gehen>, aufgerufen am 02.11.2015.
- Rolfs, Christian (2013): In: Staudinger, Julius von / Gursky, Karl-Heinz / Albrecht, Karl-Dieter, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 3, Berlin.
- Rößler, Stephanie (2010): Freiräume in schrumpfenden Städten. Chancen und Grenzen der Freiraumplanung im Stadtumbau. IÖR Schriften Band 50. Rhombos-Verlag Berlin.
- Roßnagel, Alexander (1998): In: Koch, Hans-Joachim, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 1998, Köln.
- Royal Commission on Environmental Pollution (RCEP) (Hrsg.) (2011): Demographic Change and the Environment. Twenty-ninth Report. http://www.viewsoftheworld.net/data/Demography_RCEP_report.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.
- Runkel, Peter (1990): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach dem Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz, BBauBl, S. 252 ff.
- Runkel, Peter (2013): In: Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter / Krautzberger, Michael, Kommentar zum Baugesetzbuch. 106. Auflage, München.
- Salzwedel, Jürgen (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung - Rechtsfragen, NordÖR, S. 185 ff.
- Scarborough Borough Council (2007): Shoreline Management Plan (SMP) 2. River Tyne to Flamborough Head. <http://www.northeastbmp2.org.uk/finalSMP2.htm>, aufgerufen am 30.08.2013.
- Schendel, Andreas / Scheier, Michael (2013): In: Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav, Umweltrecht, Kommentar, Wasserhaushaltsgesetz, München.
- Schewe et al., Multimodel assessment of water scarcity under climate change, Proceedings of the National Academy of Sciences (early online edition) [DOI:10.1073/pnas.1222460110], 2013, S. 1; download unter: www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1222460110 (aufgerufen am 06.05.2015).
- Schilling, Joseph / Logan, Jonathan (2008): Greening the Rust Belt. A Green Infrastructure Model for Right Sizing America’s Shrinking Cities. In: Journal of the American Planning Association, Heft 4, S. 451 ff.
- Schmidt, Reiner / Kahl, Wolfgang (2010): Umweltrecht, 8. Auflage, München.
- Schmidt, Reiner (1996): Der Übergang öffentlicher Aufgabenerfüllung in private Rechtsform, ZGR, S. 345 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard / Röhl, Hans-Christian (1994): Grundpositionen des neuen Eisenbahnverfassungsrechts (Art. 87e GG), in DÖV, S. 577 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006): Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Auflage, Berlin.

- Schmidt-Kötters, Thomas (2014): In: Giesberts, Ludger / Reinhard Michael: Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, BImSchG, München.
- Schmidt-Räntsch, Jürgen (2003): In: Gassner, Erich / Bendomir-Kahlo, Gabriele / Schmidt-Räntsch, Annette und Jürgen, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München.
- Schmitz, Holger (2011): Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinde auf verwahrloste Immobilien de lege lata und de lege ferenda, ZfBR, S. 641 ff.
- Schmitz, Holger (2014): In: Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael, Beck'scher Online-Kommentar, BauGB, München.
- Schmuck, Sebastian (2014): Rückbau von „Schrottimmobilien“ durch die Gemeinde nach der BauGB-Novelle 2013, LKV, S. 481 ff.
- Schneider, Gerhard / Dreßler, Ulrich / Lüll, Jürgen (2012): Hessische Gemeindeordnung, Köln.
- Schneider, Jens-Peter (2009): Effizienzsichernde Zumutbarkeitsanforderungen an die Netzanbindung von Offshore-Anlagen gem. § 17 II a EnWG (Teil 2), in IR 2009, S. 2 ff.
- Schoch, Friedrich (2009): Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Privatisierungsverbot?, DVBl., S. 1533 ff.
- Schulte, F.-W. / Wiesemann, H. (2007): In: Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Loseblattsammlung, Stand: 37. Ergänzungslieferung.
- Schulze, Norbert / Wachsmuth, Hans-Joachim et al. (2007): Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern, München.
- Schumacher, Jochen / Fischer-Hüftle, Peter (2011): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart.
- Schewe, Jacob et al. (2013): Multimodel assessment of water scarcity under climate change, Proceedings of the National Academy of Sciences (online edition)
DOI:10.1073/pnas.1222460110, 2013, S. 1; www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1222460110.
aufgerufen am 02.11.2015.
- Sellner, Dieter (1991): Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Allgemeine und anlagenbezogene Neuerungen, NVwZ, S. 305 ff.
- Spannowsky, Willy / Runkel, Peter / Goppel, Konrad (2010): Kommentar zum Raumordnungsgesetz. 1. Auflage. München.
- Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael (2014): Beck'scher Onlinekommentar-BauGB, München.
- Staatsministerium des Innern (SMI) (Hrsg.) (2013): Landesentwicklungsplan 2013.
http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf,
aufgerufen am 31.12.2013.
- Stadt Halle (2013): Stadtumbaukonzept Silberhöhe. <http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Stadtentwicklung/Stadtumbau/Stadtumbaugebiete/Silberhoehe/>,
aufgerufen am 30.08.2013.
- Stadt Hohenmölsen (2013): Die Umsiedlung der Gemeinde Großgrimma, <http://www.stadt-hohenmoelsen.de/?id=118018000004&cid=118055000040>,
aufgerufen am 30.08.2013.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile,
aufgerufen am 02.11.2015.

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011): Demografischer Wandel in Deutschland, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Heft 1, 2011. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungsHaushaltsentwicklung5871101119004.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 30.08.2013.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013): 2012 erneuter Bevölkerungsanstieg erwartet. Pressemitteilung Nr. 013 vom 14.01.2013. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/01/PD13_013_12411.html, aufgerufen am 02.11.2015.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060, Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Staudinger, Julius von / Gursky, Karl-Heinz / Albrecht, Karl-Dieter (2013): Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 3, Berlin.
- Stich, Rudolf (1996): Zur Größe städtebaulicher Entwicklungsbereiche i. S. der §§ 165 bis 171 BauGB, BauR, 811 ff.
- Stock, Jürgen (2013): In: Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter, Baugesetzbuch-Kommentar, Loseblattsammlung, Band 4, München, Stand: September 2013.
- Stock, Martin (2000): Nationalparke in Deutschland - Den Entwicklungsgedanken gesetzlich absichern und konkretisieren!, ZUR, S. 198 - 210.
- Storm, Peter Christoph / Bunge, Thomas (2011): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin.
- Stötzel, Matthias (2010): In: Britz, Gabriele / Hellermann, Johannes / Hermes, Georg, EnWG, 2.Auflage, München.
- Stüer, Bernhard (2009): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 4. Auflage. München.
- Stüer, Eva-Maria / Stüer, Bernhard (2011): Die BauGB-Klimanovelle und das Energiefach- und -finanzierungsrecht 2011, DVBl., S. 1117 ff.
- Süss, Siegwinn (1979): Die Verwaltungsgemeinschaft, in: Maunz, Theodor, Verwaltung und Rechtsbindung, Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, München.
- Susskin, Lawrence (2010): Responding to the risks posed by climate change. Cities have no choice but do adapt, The Town planning review 01/2010; 81(3):217-235. DOI: 10.3828/tpr.2010.5.
- Thum, Randi (2005): Die Eingriffsregelung zur Verringerung des Flächenverbrauchs, NuR 2005, S. 762 ff.
- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (Hrsg.) (2011): LEP Thüringen 2025, 1. Entwurf Landesentwicklungsprogramm. <http://www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1267.pdf>, aufgerufen am 30.06.2013.
- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (Hrsg.) (2006): Rückbau der ehemaligen Feldstation Behringen der EEG - Erdgas Erdöl GmbH bei Brühheim/Landkreis Gotha. http://www.thueringen.de/th8/tmlfun/umwelt/bodenschutz_altlasten/altlasten/beispielprojekte/, aufgerufen am 02.11.2015.
- Tomerius, Stephan / Breitkreuz, Tilmann (2003): Selbstverwaltungsrecht und Selbstverwaltungspflicht, DVBl., S. 426 ff.

- Trute, Hans-Heinrich (2006): In: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts: Methoden - Maßstäbe - Aufgaben - Organisation, Band I: Die demokratische Legitimation der Verwaltung, München.
- Uechtritz, Michael (2014): In: Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael: Beck'scher Online-Kommentar, Öffentliches Baurecht, BauGB, München, Stand: März 2014.
- Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2008): Fachdialoge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2007. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes; FuE-Vorhaben FKZ 206 11 101.
- Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2008): Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland: Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland, Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt (UBA) (2012): Praxishilfe „Klimaschutz in der räumlichen Planung - Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung“.
- v. Münch, Ingo / Kunig, Phillip (2000): Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Auflage, München.
- Vallendar, Willi (1991): Die Betriebseinstellung - ein neuer Regelungstatbestand des BImSchG, UPR, S. 91 ff.
- Vattenfall GmbH (Hrsg.) (2013): Lebensqualität am neuen Ort. <http://corporate.vattenfall.de/de/umsiedlungen.htm>, aufgerufen am 30.08.2013.
- Veelken, Sebastian (2007): Bestandsschutz im Baurecht: Was ist das?. <http://nrw-bau-recht.de/viewtopic.php?f=13&t=138> aufgerufen am 02.11.2015.
- Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.) (2009): Wasserpreise - Hintergrundinformationen zur Wasserpreisbildung, Berlin.
- Versteyl, Ludger-Anselm / Mann, Thomas / Schomerus, Thomas (2012): Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz. 3. Auflage. München.
- Versteyl, Ludger-Anselm / Sondermann, Wolf-Dieter (2005): Kommentar zum Bundes-Bodenschutzgesetz. 2. Auflage. München.
- Vetter, Andrea (2012): Das Kreislaufwirtschaftsgesetz, VBlBW., S. 205 ff.
- Voß, Armin (2006): Sachsen-Anhalt: Zweckvereinbarungen unterliegen dem Vergaberecht, LKV, S. 352 ff.
- Wachsmuth, Hans-Joachim (2007): In: Schulze, Norbert / Wachsmuth, Hans-Joachim et al.: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern, München.
- Weber, Gerlind / Höferl, Karl-Michael: Schrumpfung - ein blinder Fleck in der Raumplanung Österreichs
- Weidenkaff, Walter (2014): In: Palandt, Otto, Bürgerliches Gesetzbuch, 73. Aufl., München, 2014.
- Weidner, Silke (2005): Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen - Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung, Dissertation Leipzig. http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/isb-tm/medien/publikationen/isb-schriftenreihe/ISB-Schriftenreihe-04-Stadtentwicklung_unter_Schrumpfungsbedingungen.pdf, aufgerufen am 02.11.2015.
- Wilke, Dieter (1973): Gebührenrecht und Grundgesetz - ein Beitrag zum allgemeinen Abgaberecht, München.
- Winkler, Markus (2009): Durchführung eines traditionellen Weihnachtsmarktes als Selbstverwaltungspflicht der Gemeinde?, JZ, S. 1169 ff.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. <http://www2.landtag-bw.de/dokumente/lep-2002.pdf>, aufgerufen am 17.04.2013.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (Hrsg.) (2006): Die Zukunft der Meere - zu warm, zu hoch, zu sauer. Sondergutachten, Berlin 2006.

Zlonicky, Peter / Hater, Katrin / Stierand, Rainer / Siefert, Saskia / Wendt-Kummer, Elke / Cüppers, Jens (1999): Gutachten zur Evaluierung von Umsiedlungen im Rheinischen Braunkohlerevier im Hinblick auf ihre Sozialverträglichkeit (Kurzfassung), im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Nordrhein-Westfalen. Dortmund.

Zöllner, Dieter (2010): In: Sieder, Frank / Zeitler, Herbert / Dahme, Heinz / Knopp, Günther-Michael (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, München, Stand: August 2010.

Zweckverband Ostholstein (Schleswig-Holstein, Hrsg.) (2011): Faktenheft Abfallgebühren.