

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1263

**Der demografische Wandel
als Herausforderung für
das Raumordnungsrecht
und das Baurecht**

Von

Andrea Edenharter



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREA EDENHARTER

Der demografische Wandel
als Herausforderung für
das Raumordnungsrecht
und das Baurecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1263

Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht

Von

Andrea Edenharter



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Regensburg
hat diese Arbeit im Wintersemester 2013/2014
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14294-1 (Print)
ISBN 978-3-428-54294-9 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84294-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten bis November 2013 berücksichtigt werden.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Robert Uerpmann-Wittzack, für die Betreuung dieser Arbeit und ihre nachhaltige Förderung. Er hatte stets ein offenes Ohr für meine Fragen und gewährte mir einen großzügigen Freiraum bei der Auswahl und Bearbeitung des Themas. Ich danke ihm auch für die wertvollen Erfahrungen, die ich als Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl sammeln durfte und noch immer sammeln darf.

Besonderen Dank schulde ich auch Herrn Professor Dr. Udo Steiner, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., für die Bereitschaft zur Übernahme des Zweitgutachtens und dessen zügige Erstellung sowie für seine stets wertvollen Anregungen und aufmunternden Worte während der Promotionsphase.

Herrn Leitenden Regierungsdirektor Axel Koch, Sachgebietsleiter für den Bereich Landes- und Regionalplanung bei der Regierung der Oberpfalz, und Frau Christine Stiglbauer, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Regierung der Oberpfalz für den Bereich Einzelhandel, gebührt Dank für die Bereitschaft, mir Einblicke in die planerische Praxis zu gewähren.

Danken möchte ich zudem meinen Kollegen am Lehrstuhl für die überaus angenehme und freundschaftliche Arbeitsatmosphäre. Mein herzlicher Dank gilt dabei insbesondere Herrn Rechtsreferendar Benjamin Manthey, der mir bei sämtlichen Fragen bezüglich des Layouts mit Rat und Tat zur Seite stand und mit dem ich viele inspirierende Diskussionen führen durfte.

Meinen Eltern schließlich danke ich von ganzem Herzen, dass sie mich auf meinem bisherigen Lebensweg vorbehaltlos unterstützt und gefördert haben. Durch ihren steten Rückhalt, ihren Zuspruch und ihre Liebe haben sie im wesentlichen Maße zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Regensburg, im November 2013

Andrea Edenthaler

Inhalt

Einführung	31
I. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	31
II. Forschungsstand	35
III. Gang der Untersuchung	37
 <i>1. Kapitel</i>	
Soziologischer Hintergrund	39
I. Begriff des demografischen Wandels	39
II. Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland	41
1. Allgemein	41
2. Unterschiede nach Regionen	45
a) Region München	45
b) Oberfranken	48
c) Sachsen	50
d) Sachsen-Anhalt	53
e) Nordrhein-Westfalen	56
III. Begriff des Alters	59
1. Definition und Erscheinungsformen	59
2. Alter und Gesundheit	60
IV. Tatsächliche Gegebenheiten in zentralen Lebensbereichen und Folgen der demografischen Entwicklung	61
1. Technische und soziale Infrastruktur	61
a) Versorgung und Entsorgung	62
b) Verkehrsinfrastruktur und ÖPNV	63
c) Schulen, medizinische Versorgung und Altenpflege	66
2. Einzelhandel	67
3. Städtebau und Siedlungsstrukturen	71
V. Spezifische Bedürfnisse von Senioren	72
1. Seniorengerechtes Wohnen und Leben	72
2. Pflege- und Betreuungseinrichtungen	73
VI. Zwischenergebnis	74

2. Kapitel

Verfassungsrechtliche und europarechtliche Grundlagen	75
I. Schutz älterer Menschen	75
1. Verfassungsrecht	75
a) Art. 6 Abs. 1 GG	75
b) Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG	76
c) Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG	78
aa) Behinderung i. S. d. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG	78
bb) Entstehungsgeschichte und Inhalt	81
cc) Benachteiligung auf Grund der Behinderung	82
dd) Unterlassen von Leistung und Förderung Behindter	83
d) Art. 3 Abs. 1 GG	87
aa) Grundlagen und Struktur	87
bb) Grundrechtsfunktionen und Inhalt	88
cc) Anwendung auf den Schutz älterer Menschen	91
e) Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG	92
aa) Funktionen	92
bb) Inhalte	94
cc) Ansprüche älterer Menschen	97
f) Art. 1 Abs. 1 GG	98
aa) Funktionen und Inhalte	98
bb) Ansprüche älterer Menschen	98
2. Europarecht	99
a) Regelungsgehalt	99
aa) Art. 21 Abs. 1 GRC	99
bb) Art. 25 GRC	99
cc) Art. 26 GRC	101
b) Anwendbarkeit	101
aa) Raumordnungsrecht	102
bb) Städtebaurecht	104
cc) Bauordnungsrecht	105
c) Auswirkungen der Grundrechte-Charta auf die Auslegung des Grundgesetzes	105
II. Aufrechterhaltung von Infrastruktur, Daseins- und Nahversorgung	106
1. Verfassungsrecht	106
a) Art. 6 Abs. 1 GG	106
b) Art. 11 Abs. 1 GG	107
c) Art. 2 Abs. 2 GG	108
d) Art. 14 Abs. 1 GG	110
aa) Schutzbereich und Grundrechtsfunktionen	110
bb) Mögliche Eingriffe	112

e) Art. 3 Abs. 1 GG	113
aa) Funktion und Inhalt des allgemeinen Gleichheitssatzes	113
bb) Anwendung auf die Aufrechterhaltung von Infrastruktur, Da- seins- und Nahversorgung	113
f) Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG	114
aa) Funktion und Inhalt	114
bb) Anwendung auf die Aufrechterhaltung von Infrastruktur, Da- seins- und Nahversorgung	115
g) Art. 20 a GG	116
h) Art. 72 Abs. 2 GG	117
i) Art. 1 Abs. 1 GG	118
2. Europarecht	119
a) Anwendbarkeit	119
b) Art. 17 GRC	119
c) Art. 36 GRC	120
d) Art. 20 GRC	122
e) Art. 14 AEUV	122
III. Schutz gegen Rückbaumaßnahmen, Änderungen der planungsrechtlichen Einordnung sowie bauordnungsrechtliche Anforderungen	123
1. Art. 11 Abs. 1 GG	123
2. Art. 14 Abs. 1 GG	125
a) Schutzbereich	125
b) Sozialbindung des Eigentums	126
c) Eingriffe	126
aa) Inhalts- und Schrankenbestimmungen	126
bb) Enteignungen	128
IV. Zwischenergebnis	129

3. Kapitel

Berücksichtigung des demografischen Wandels im Raumordnungsrecht

131

I. Auftrag und Regelungsinhalt des Raumordnungsrechts	132
1. Struktur und Aufbau	132
a) Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsquellen	132
b) Instrumente der Raumordnung	135
aa) Raumordnungspläne	135
bb) Raumordnungsverfahren	136
cc) Raumordnerische Zusammenarbeit	138
c) Kategorien der Raumordnung und ihre Bindungswirkung	139
aa) Ziele der Raumordnung	139
bb) Grundsätze der Raumordnung	142
cc) Sonstige Erfordernisse der Raumordnung	144

d) Gegenstromprinzip	145
e) Ausnahmen und Zielabweichungen	145
2. Anknüpfungspunkte für den Umgang mit dem demografischen Wandel	147
a) Die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung, § 1 Abs. 2 ROG	147
aa) Inhalt und rechtsdogmatische Einordnung	147
bb) Kritik am Leitprinzip und Ansätze für eine Neuinterpretation ..	150
(1) Forderung nach Aufgabe des Leitprinzips	150
(2) Neuinterpretation nach Kersten	151
(3) Weitere Ansätze für eine Neuinterpretation	152
(4) Stellungnahme	153
cc) Bewertung vor dem Hintergrund des Verfassungs- und Europa-rechts	156
dd) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ..	157
b) Allgemeiner Grundsatz, § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG	158
aa) Inhalt und rechtsdogmatische Einordnung	158
bb) Bewertung vor dem Hintergrund des Verfassungs- und Europa-rechts	159
cc) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ..	159
c) Raum- und Siedlungsstrukturen, § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG	161
aa) Inhalt und rechtsdogmatische Einordnung	161
bb) Das Zentrale-Orte-Prinzip als wichtiges Prinzip der Raumordnung	165
(1) Funktion und Inhalt	165
(2) Wirksamkeit in der Vergangenheit	168
(3) Wirksamkeit unter den Bedingungen des demografischen Wandels	170
(a) Bestandsaufnahme und Lösungsvorschläge	170
(b) Eigene Stellungnahme	172
cc) Bewertung vor dem Hintergrund des Verfassungs- und Europa-rechts	174
dd) Bewertung des § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	174
d) Infrastruktur und Verkehr, § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG	176
aa) Inhalt und rechtsdogmatische Einordnung	176
bb) Bewertung vor dem Hintergrund des Verfassungs- und Europa-rechts	180
cc) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ..	181
3. Bewertung des Gesamtkonzepts des ROG 2008 vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	182
a) Abweichungskompetenz der Länder	182
aa) Bedenken und Risiken	183
bb) Chancen	185

cc) Bewertung am Beispiel des neuen bayerischen Landesplanungsgesetzes	187
(1) Durchführung von Raumordnungsverfahren	187
(2) Leitbild der Landesplanung	188
(3) Mögliche Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms	190
(4) Grundsätze der Raumordnung	191
(5) Raumordnerische Zusammenarbeit	191
(6) Zielabweichungsmöglichkeiten und Zielabweichungsverfahren	192
b) Festlegung wichtiger Anliegen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel als gesetzliche Grundsätze der Raumordnung	193
c) Bindungswirkung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, § 4 ROG	194
d) Ausnahmen und Zielabweichung	197
e) Ausgestaltung des Abwägungsgebots	199
f) Bindungswirkung eines Raumordnungsverfahrens	200
4. Landesrechtliche Regelungen zum Raumordnungsrecht	200
II. Wirkungsweise des Raumordnungsrechts in der Praxis am Beispiel der Ansiedelung großflächiger Einzelhandelsbetriebe	202
1. Begriffsdefinitionen	202
a) Einzelhandelsbetriebe und großflächige Einzelhandelsbetriebe	202
b) Verkaufsfläche und Sortiment	203
2. Steuerung der Ansiedelung großflächiger Einzelhandelsbetriebe	204
a) Unverbindliche Steuerungsinstrumente	204
aa) Planungs- und wirtschaftspolitische Aussagen	204
bb) Einzelhandelserlasse	205
b) Ziele der Raumordnung und Zielausnahmen	206
c) Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung gegenüber Privaten	209
d) Zentrale-Orte-Prinzip	210
aa) Konzentrationsgebot	211
(1) Inhalt und Steuerungswirkung	211
(2) Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht und mit Europarecht	212
(a) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	212
(b) Art. 12 Abs. 1 GG	216
(c) Art. 14 Abs. 1 GG	221
(d) Art. 49 AEUV	221
(e) Art. 10 Abs. 2 lit. d) und e), Art. 14 Nr. 5 und Art. 15 Abs. 2 lit. a) Dienstleistungsrichtlinie	225
(3) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	228
bb) Kongruenzgebot	230
(1) Inhalt und Steuerungswirkung	230

(2) Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht und mit Europarecht	234
(a) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	234
(b) Art. 12 Abs. 1 GG	237
(c) Art. 49 AEUV	237
(d) Art. 10 Abs. 2 lit. d) und e), Art. 14 Nr. 5 und Art. 15 Abs. 2 lit. a) Dienstleistungsrichtlinie	238
(3) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	239
cc) Beeinträchtigungsverbot	240
(1) Inhalt und Steuerungswirkung	240
(2) Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot für Ziele der Raumordnung	242
(3) Operationalisierung des Beeinträchtigungsverbots	244
(4) Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht und mit Europarecht	244
(a) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	244
(b) Art. 12 Abs. 1 GG	246
(c) Art. 49 AEUV und Dienstleistungsrichtlinie	246
(5) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	246
dd) Integrationsgebot	247
(1) Inhalt und Steuerungswirkung	247
(2) Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht	249
(a) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	249
(b) Art. 12 Abs. 1 GG	252
(c) Art. 49 AEUV und Dienstleistungsrichtlinie	252
(3) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	253
e) Positive Standortfestlegungen	253
f) Raumordnungsverfahren	255
g) Instrumente raumordnerischer Zusammenarbeit	256
aa) Vertragliche Vereinbarungen	256
bb) Entwicklungskonzepte	258
cc) Regionalmanagement	259
dd) Raumbeobachtung	260
3. Abschließende Stellungnahme	260
III. Wirkungsweise des Raumordnungsrechts am Beispiel des Straßenbaus	261
1. Bau von Bundesfernstraßen	262
a) Begriff der Bundesfernstraße	262
b) Vorgaben des Bundesfernstraßengesetzes zum Bau von Straßen	262
aa) Linienbestimmung	262
bb) Planfeststellungsverfahren	263

c) Aussagen zum Bau von Fernstraßen in ausgewählten Landesentwicklungsplänen	263
d) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	264
2. Bau von Straßen nach dem Bayerischen Straßen- und Wegegesetz	265
a) Anwendungsbereich des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes	265
b) Vorgaben des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes	265
aa) Straßenplanung	265
bb) Planfeststellung	267
c) Aussagen des bayerischen Landesentwicklungsprogramms	268
d) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	269
IV. Vorschläge für eine Anpassung an die Herausforderungen des demografischen Wandels <i>de lege ferenda</i>	270
1. Einführung eines Monitoring-Systems über den Umweltbereich hinaus	270
a) Begriff des Monitoring und Wirkungsweise	270
b) Monitoring in ausgewählten Rechtsgebieten	271
aa) Umweltrecht	271
bb) Energiewirtschaftsrecht und Recht der erneuerbaren Energien .	272
cc) Menschenrechtsschutz	273
c) Monitoring im Raumordnungsrecht	277
aa) § 9 Abs. 4 ROG	277
bb) Landesplanungsgesetze der Länder	278
cc) Übertragbarkeit auf andere Lebensbereiche	279
(1) Umsetzung eines Monitoring-Systems mit Hilfe geeigneter Indikatoren	280
(2) Vom Monitoring zum Planungscontrolling	281
(3) Kompetenzerrechtliche Erwägungen	282
(4) Rechtstechnische Umsetzungsmöglichkeiten	283
(5) Praktische Hürden	285
d) Zusammenfassende Würdigung	286
2. Ergänzung des Zentrale-Orte-Konzepts durch ein Konzept der verbesserten ÖPNV-Anbindung	287
V. Gesamtbewertung der Steuerungswirkung des Raumordnungsrechts	289

4. Kapitel

Berücksichtigung des demografischen Wandels im Bauplanungsrecht

291

I. Einzelhandelssteuerung	291
1. Städtebauliche Planung als Instrument der Einzelhandelssteuerung	291
2. Berücksichtigung des demografischen Wandels bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen	292
a) Planrechtfertigung, § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB	292
b) Anpassung an die Ziele der Raumordnung, § 1 Abs. 4 BauGB	295

c) Leitvorstellung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, § 1 Abs. 5 BauGB	297
d) Bei der Abwägung zu berücksichtigende Belange, § 1 Abs. 6 BauGB	298
aa) Erhaltung und Umbau, § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB	299
bb) Versorgung der Bevölkerung, § 1 Abs. 6 Nr. 8 a) und e) BauGB	300
cc) Personen- und Güterverkehr einschließlich ÖPNV, § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB	301
dd) Städtebauliche Entwicklungskonzepte, § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB	301
e) Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB	302
f) Interkommunale Abstimmung und Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche, § 2 Abs. 2 BauGB	303
aa) § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB	303
bb) § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB	304
g) Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan, § 5 Abs. 2 Nr. 2 d)	306
h) Schutz zentraler Versorgungsbereiche durch Ausschlussplanung, § 9 Abs. 2 a BauGB	308
aa) Inhalt und Normzweck	308
bb) Ungeklärte Probleme	311
cc) Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht und mit Europarecht	312
(1) Art. 14 Abs. 1 GG	312
(2) Art. 12 Abs. 1 GG	314
(3) Art. 49 AEUV	315
(4) Art. 14 Nr. 5 und Art. 15 Abs. 2 lit. a) Dienstleistungsrichtlinie	316
dd) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	317
3. Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben auf Grund eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, § 12 BauGB	320
a) Inhalt und Regelungswirkung	320
b) Bewertung der Steuerungswirkung	321
4. Ausschluss von Einzelhandelsvorhaben im unbeplanten Innenbereich, § 34 Abs. 3 BauGB	323
a) Inhalt und rechtsdogmatische Einordnung	323
aa) Allgemeines	323
bb) Zentrale Versorgungsbereiche	323
cc) Schädliche Auswirkungen	325
(1) Begriff	325
(2) Nachweis schädlicher Auswirkungen und Darlegungslast ..	326
(3) Probleme bei der Erstellung von Marktgutachten	329
b) Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht und Europarecht ..	331
aa) Art. 12 Abs. 1 GG	331

bb) Art. 49 AEUV	333
cc) Art. 10 Abs. 2 lit. d und e), Art. 14 Nr. 5 und Art. 15 Abs. lit. 2 a) Dienstleistungsrichtlinie	334
c) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	335
5. Einschränkung der Abweichungsmöglichkeit nach § 34 Abs. 3a S. 2 BauGB	337
a) Inhalt und Regelungswirkung	337
b) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	338
6. Sondergebietsfestsetzungen nach § 11 Abs. 2 und 3 BauNVO	338
a) Festsetzung sonstiger Sondergebiete nach § 11 Abs. 2 BauNVO	338
b) Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe, § 11 Abs. 3 BauNVO	340
aa) Inhalt und Regelungswirkung	340
bb) Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht und Europarecht (1) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	343
(2) Art. 12 Abs. 1 GG	343
(3) Art. 14 Abs. 1 GG	346
(4) Europarechtliche Vorgaben	346
c) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	348
7. Anpassung von Einzelhandelsnutzungen, § 1 Abs. 5 BauNVO	350
8. Ausschluss bestimmter Sortimente, § 1 Abs. 9 BauNVO	352
9. Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben in den verschiedenen Gebietskategorien	354
a) Geltungsplan eines qualifizierten Bebauungsplans	354
b) Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans	356
c) Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans	356
d) Unbeplanter Innenbereich, § 34 Abs. 1 und 2 BauGB	356
e) Außenbereich, § 35 BauGB	358
10. Entschädigungspflichten der Gemeinde bei Änderung der zulässigen Nutzung	358
a) Systematik der planungsrechtlichen Entschädigungsregelungen	358
b) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	361
11. Informelle Einzelhandelssteuerung durch Business Improvement Districts	361
a) Begriff, Wirkungsweise und Probleme	361
b) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	364
12. Zwischenergebnis	365
13. Lösungsoptionen	366
a) Unbeplanter Innenbereich	366
aa) Aufrechterhaltung von § 34 Abs. 3 BauGB	366
bb) Einzelhandelssteuerung durch verpflichtende ÖPNV-Anbindung (1) <i>De lege lata</i>	367
(2) <i>De lege ferenda</i>	369

cc) Einzelhandelssteuerung durch Bindung an die Ziele der Raumordnung	373
(1) <i>De lege lata</i>	373
(2) <i>De lege ferenda</i>	374
dd) Planungserfordernis als Ausschlusskriterium im Rahmen des § 34 BauGB	376
(1) <i>De lege lata</i>	376
(2) <i>De lege ferenda</i>	379
ee) Zwischenergebnis	382
b) Lösungsmöglichkeiten mit Hilfe von Planungsinstrumenten	383
aa) Qualifizierte Bebauungspläne	383
bb) § 9 Abs. 2 a BauGB	383
cc) Bereitschaft zur Planung und mögliche Ursachen fehlender Planung	383
dd) Lösungsmöglichkeiten bei einem Mangel an finanziellen Mitteln und Know-How	385
ee) Lösungsmöglichkeiten bei fehlendem Planungswillen	386
ff) Art und Weise der Planung	390
c) Stärkung der Transparenz bei der Aufstellung von Einzelhandelskonzepten	392
d) Alternativen zur Zentrenorientierung des Einzelhandels	393
e) Planfeststellungsverfahren bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben?	394
f) Subventionierung kleiner Nahversorgungsläden?	397
g) Gesetzliche Abschaffung oder Anpassung der Großflächigkeitschwelle	399
h) Monitoring-Verfahren über den Umweltbereich hinaus	400
aa) Monitoring im Bauplanungsrecht <i>de lege lata</i>	400
bb) Umsetzung eines umfassenden Monitoring- und Controllingverfahrens	401
cc) Praktische Hürden	403
II. Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse älterer Menschen	403
1. Spezifische Vorgaben für die Abwägung, § 1 Abs. 6 BauGB	403
a) Wohnbedürfnisse und Bevölkerungsentwicklung, § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB	403
b) Soziale und kulturelle Bedürfnisse, § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB	404
2. Festsetzung von Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf	405
a) § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) BauGB	405
b) § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB	405
c) Bewertung	406
3. Planungsrechtliche Zulässigkeit von Pflegeeinrichtungen	407
a) Pflegeheime als Wohngebäude, § 3 Abs. 4 BauNVO	407
b) Zulässigkeit von Pflegeheimen in sonstigen Gebietsarten	408

c) Unzulässigkeit im Einzelfall, § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO	409
d) Bewertung	409
III. Städtebauliche Steuerung des Stadtum- und -rückbaus	410
1. Demografischer Wandel als Anlass für den Stadtum- und -rückbau ..	410
2. „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“	411
3. Instrumente des Besonderen Städtebaurechts	413
a) Sanierungsrecht	413
aa) Entstehungsgeschichte	413
bb) Anwendbarkeit	414
(1) Begriff der Sanierungsmaßnahme	414
(2) Sanierung als Gesamtmaßnahme	415
(3) Gebäudeleerstand als städtebaulicher Missstand	416
(a) Substanzmängel	416
(b) Funktionsmängel	417
(4) Sinn und Zweck von Sanierungsmaßnahmen	418
(5) Sanierungsrechtliches Abwägungsgebot	419
(6) Anwendungspflicht des Sanierungsrechts	420
(7) Finanzierung	420
cc) Vorbereitende Maßnahmen und Sanierungskonzept	421
(1) Vorbereitende Maßnahmen	421
(2) Sanierungskonzept	422
dd) Festsetzung des Sanierungsgebiets	424
(1) Erlass der Sanierungssatzung	424
(2) Rechtsfolgen	425
(a) Veränderungs- und Verfügungssperre	425
(b) Gemeindliches Vorkaufsrecht	426
ee) Bauleitplanung	427
ff) Durchführungsmaßnahmen des Sanierungsrechts	428
(1) Baumaßnahmen	428
(2) Ordnungsmaßnahmen	429
(a) Anwendungsbereich und Durchführung	429
(b) Ordnungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Rückbau	430
(a) Umzug von Bewohnern und Betrieben, § 147 S. 1 2. HS Nr. 2 BauGB	430
(β) Freilegung von Grundstücken, § 147 S. 1 2. HS Nr. 3 BauGB	431
(γ) Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen, § 147 S. 1 2. HS Nr. 4 BauGB	432
(δ) Kostenerstattung für den Rückbau öffentlicher Versorgungseinrichtungen, § 150 Abs. 1 S. 1 BauGB ..	433
gg) Verfassungsrechtliche Bewertung	433

hh) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	434
ii) Regelungsmöglichkeit <i>de lege ferenda</i>	434
b) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	435
aa) Begriff und Anwendungsbereich	435
bb) Relevanz im Zusammenhang mit dem Rückbau	436
c) Stadtumbauregelungen	437
aa) Entstehungsgeschichte und Anwendungsbereich	437
bb) Stadtumbaumaßnahmen	437
(1) Stadtumbau als Gesamtmaßnahme	437
(2) Begriff der Stadtumbaumaßnahme und Anwendungsvoraus- setzungen	439
(3) Sinn und Zweck von Stadtumbaumaßnahmen	439
cc) Städtebauliches Entwicklungskonzept	442
dd) Stadtumbaugebiet	442
ee) Beteiligung von Betroffenen und Trägern öffentlicher Belange	443
ff) Stadtumbauvertrag	444
gg) Stadtumbausatzung	446
(1) Allgemeines	446
(2) Rechtsfolgen	446
(a) Genehmigungsvorbehalt und Zurückstellung von Vorha- ben	446
(b) Vorkaufsrecht	448
(c) Enteignung	448
hh) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	449
ii) Einführung eines Monitoring-Systems <i>de lege ferenda</i>	450
d) Städtebauliche Gebote	451
aa) Allgemeines	451
bb) Anwendungsvoraussetzungen	452
cc) Gebote im Zusammenhang mit dem Rückbau	453
(1) Bau- und Anpassungsgebot	453
(2) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot	456
(a) Inhalt und Problematik	456
(b) Regelungsmöglichkeiten <i>de lege ferenda</i>	457
(3) Rückbaugebot, § 179 BauGB	458
(a) Allgemeines	458
(b) Rechtslage vor Inkrafttreten der BauGB-Novelle 2013	460
(α) Inhalt der gesetzlichen Regelung	460
(β) Probleme	461
(γ) Lösungsvorschläge in der Literatur	461
(c) Änderungen durch die BauGB-Novelle 2013	465
(d) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	466
(e) Änderungsvorschlag <i>de lege ferenda</i>	467

4.	Rückbau von Einzelhandelsimmobilien	468
a)	Problematik	468
b)	Lösungsmöglichkeiten	468
aa)	§ 9 Abs. 2 BauGB	468
bb)	Städtebaulicher Vertrag zur Sicherung des Rückbaus	470
cc)	Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	471
5.	Zusammenfassende Würdigung	471
IV.	Aufrechterhaltung von Baurechten in vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffenen Gegenden	472
1.	Abriss baulicher Anlagen	472
a)	Problematik	472
b)	Lösungsansätze	473
aa)	Nachwirkender Bestandsschutz	473
bb)	Perforierender Rückbau	474
cc)	Aufstellung eines Bebauungsplans	475
dd)	Erlass von Innen- oder Außenbereichssatzungen	475
(1)	Innenbereichssatzungen	475
(2)	Außenbereichssatzungen	477
ee)	Abschluss eines städtebaulichen Vertrages	478
c)	Rechtsstellung betroffener Grundstückseigentümer	478
2.	Nichtnutzung und Verfall umliegender baulicher Anlagen	481

5. Kapitel

Berücksichtigung des demografischen Wandels im Bauordnungsrecht

485

I.	Verfall und Nichtnutzung baulicher Anlagen und deren Beseitigung	485
1.	Vorgehen gegen verfallene bauliche Anlagen	485
a)	Erlass einer Beseitigungsanordnung	485
aa)	Voraussetzungen	485
(1)	Formelle Illegalität	485
(2)	Materielle Illegalität	487
(3)	Bestandsschutz	487
(4)	Ermessen der Behörde	488
bb)	Durchsetzung und Verhältnis zu § 179 BauGB	488
cc)	Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	489
b)	Bauordnungsrechtliche Generalklausel	490
c)	Anforderungen an bestandsgeschützte bauliche Anlagen	491
2.	Vorgehen gegen verfallende bauliche Anlagen	492
a)	Spezielle Befugnisnormen zur Beseitigung verfallender baulicher Anlagen	492
aa)	Inhalt und Motive spezialgesetzlicher Befugnisnormen	492
bb)	Voraussetzungen und Rechtsfolgen	493

cc) Durchsetzung und Rechtsstellung des Betroffenen	495
dd) Verhältnis zu § 179 BauGB	496
ee) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	496
b) Bauordnungsrechtliche Generalklausel	497
c) Anforderungen an bestandsgeschützte bauliche Anlagen	497
d) Nutzungsuntersagung	497
3. Beseitigung nicht mehr genutzter, aber intakter baulicher Anlagen	498
a) Erlass einer Beseitigungsanordnung	498
b) Bauordnungsrechtliche Generalklausel	499
c) Bewertung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	499
II. Bauordnungsrechtliche Anforderungen an seniorengerechtes Bauen	500
1. Zugang zu Gebäuden	500
a) Der Allgemeinheit zugängliche bauliche Anlagen	500
b) Private Wohnhäuser	502
c) Rechtsschutz	503
d) Eigene Stellungnahme	504
2. Anforderungen an den Brandschutz	507
Zusammenfassung und Ausblick	509
Literaturverzeichnis	517
Verzeichnis der verwendeten amtlichen Statistiken	552
Sachwortverzeichnis	555

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AbI.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AbI.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
a.E.	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)
BauO	Bauordnung
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BauO S-H	Bauordnung des Landes Schleswig-Holstein
BauR	Baurecht
BaWüBauO	Baden-Württembergische Bauordnung
BayBGG	Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayLPIG	Bayerisches Landesplanungsgesetz v. 25.06.2012, GVBl. 2012, S. 254
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz in der Fassung vom 18.08.1976, BGBl. I, S. 2256, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.02.1986, BGBl. I, S. 265
BbgBauO	Brandenburgische Bauordnung
BbgVerf	Brandenburgische Verfassung
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Bd.	Band
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BerlBO	Berliner Bauordnung
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BID	Business Improvement District
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremLBO	Bremische Bauordnung
BRS	Baurechtssammlung, Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der Oberverwaltungsgerichte der Länder und anderer Gerichte zum Bau- und Bodenrecht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSVI	Bundesvereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CPT	Europäisches Übereinkommen zur Verhinderung von Folter
ders.	derselbe
d. h.	das heißt

dies.	dieselben
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004, BGBl. I, S. 1359
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
ELRev	European Law Review
endg.	endgültig
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ERPL	European Review of Private Law
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon
f.	folgende
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FFH	Flora-Fauna-Habitat
Fn.	Fußnote
FOC	Factory Outlet Center
FS	Festschrift
FStrAbG	Fernstraßenbaugesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
G	Grundsatz der Raumordnung
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GemO BW	Gemeindeordnung des Landes Baden-Württemberg
GeROG	Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986
GewArch	Gewerbeearchiv

GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GRC	Europäische Grundrechte-Charta
GuG	Grundstücksmarkt und Grundstückswert
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HdStR	Handbuch des Staatsrechts
HessBauO	Hessische Bauordnung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
IBR	Immobilien- und Baurecht
IBRRS	Immobilien- und Baurecht, Rechtsprechung
ICIDH	International Classification of Functioning, Disability and Health
i. d. F.	in der Fassung
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
i. S. d.	im Sinne des
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KommJur	Kommunaljurist
KommPrax	KommunalPraxis
LBauO M-V	Bauordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LBO	Landesbauordnung
LEP	Landesentwicklungsplan
LEP-Bayern	Landesentwicklungsprogramm des Freistaats Bayern
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPIG	Landesplanungsgesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache

MBI.	Ministerialblatt
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsBauO	Niedersächsische Bauordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für das öffentliche Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport
NWBauO	Nordrhein-Westfälische Bauordnung
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBfG	Personenbeförderungsgesetz
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RhPfBauO	Rheinland-Pfälzische Bauordnung
RL	Richtlinie der Europäischen Union
Rn.	Randnummer
ROG 1998	Raumordnungsgesetz in der zum 01.01.1998 in Kraft getretenen Fassung, BGBI. I, S. 2102
ROG 2008	Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.12.2008, BGBI. I, S. 2986
RoV	Raumordnungsverordnung
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RuR	Raumforschung und Raumordnung
S.	Seite, Satz, siehe
SaarLBauO	Saarländische Bauordnung
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsBauO	Sächsische Bauordnung
SächsLPIG	Sächsisches Landesplanungsgesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter

SchwbG	Schwerbehindertengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SKZ	Saarländische Kommunalzeitschrift
Slg.	Amtliche Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs
sog.	so genannte
StBauFG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27.07.1971, BGBl. I, S. 1125
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SUP	Strategische Umweltprüfung
TAEU	Territoriale Agenda der Europäischen Union
ThürBauO	Thüringische Bauordnung
ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter
TKG	Telekommunikationsgesetz
u. a.	unter anderem
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb.	verbunden(e)
VergabeR	Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
vhw	Volksheimstättenwerk
VO	Verordnung der Europäischen Union
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
Z	Ziel der Raumordnung

ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZWE	Zeitschrift für Wohnungseigentumsrecht

Einführung

I. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Deutschland ist „das Altenheim Europas“¹. Dies geht aus dem am 1. April 2011 vorgestellten Demografie-Bericht² der EU-Kommission und des Europäischen Statistikamtes Eurostat hervor. Danach betrug am 1. Januar 2010 das Durchschnittsalter der in Deutschland lebenden Menschen 44,2 Jahre und war damit das höchste in der gesamten EU.³ Weiter geht der Bericht davon aus, dass die Bevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2050 um 10% schrumpfen wird.⁴ Gleichzeitig soll der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2050 auf 33% steigen.⁵ Es ist zu erwarten, dass diese Entwicklung hin zu einer immer älter werdenden Gesellschaft erhebliche Auswirkungen auf das Leben der in Deutschland wohnenden Menschen haben wird. Bereits heute sind die Folgen der Alterung der Bevölkerung zu spüren, wohl am deutlichsten auf dem Gebiet der sozialen Sicherungssysteme. So findet gegenwärtig eine heftige Diskussion darüber statt, wie Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung künftig finanziert werden sollen, wenn die Zahl der Leistungsempfänger im Vergleich zu derjenigen der Beitragss Zahler überproportional ansteigt.⁶ Die Bundesregierung berief im Oktober 2012 einen so genannten „Demografiegipfel“ ein, in dessen Rahmen mit Hilfe von Experten Strategien zur Bewältigung der Folgen dieser Entwicklung erarbeitet werden sollen.⁷ Die Einführung der Rente mit

¹ *Süddeutsche Zeitung* vom 2./3. April 2011, S. 25.

² *Europäische Kommission*, Demography Report 2010.

³ *Europäische Kommission*, Demography Report 2010, S. 63.

⁴ *Europäische Kommission*, Demography Report 2010, S. 120.

⁵ *Europäische Kommission*, Demography Report 2010, S. 120.

⁶ Näher dazu etwa *Löbbert*, Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme; „Wir haben zu wenig Kinder, und wir werden immer älter“, F.A.Z. vom 23.07.2005, S. 14; *Fasshauer*, Die Folgen des demografischen Wandels für die gesetzliche Rentenversicherung, in: *Kerschbaumer/Schroeder*, Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, S. 67, 67ff.; *Kingreen*, Familie als Kategorie des Sozialrechts, JZ 2004, 938ff.

⁷ In diesem Zusammenhang setzte die Bundesregierung neun Arbeitsgruppen ein, die sich mit den Folgen des demografischen Wandels auf verschiedene Lebensbereiche auseinander setzen sollen, vgl. *Bundesministerium des Innern*, Demografiegipfel der Bundesregierung, abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesell>

67 sowie die stetige Erhöhung der Beiträge zu Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung in den vergangenen Jahren sind lediglich ein Vorgeschnack auf die Anstrengungen, die in Zukunft unternommen werden müssen, um der demografischen Entwicklung gerecht zu werden.

In der vorliegenden Untersuchung geht es um einen Lebensbereich, der vom demografischen Wandel in erheblichem Maße betroffen ist, wenngleich dies in den Medien – soweit ersichtlich – selten intensiv diskutiert wird. Gemeint sind das Raumordnungsrecht und Städtebaurecht sowie das Bauordnungsrecht. Unter Raumordnung versteht man die überörtliche Planung im Bereich eines Landes.⁸ Das Raumordnungsrecht beschäftigt sich mit der zusammenfassenden, übergeordneten Planung des Raumes.⁹ Dabei geht es in erster Linie um die Steuerung von Vorhaben, die auf Grund ihrer Größe und Bedeutung gewöhnlich nicht nur örtlich, auf eine Gemeinde begrenzte Auswirkungen zeigen, sondern darüber hinaus auf ein größeres Gebiet einwirken können. Dazu zählen zum Beispiel der Abbau von Bodenschätzen, der Bau von Fernstraßen und Flughäfen oder die Errichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Der Bund besitzt nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung. Nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG wird den Bundesländern jedoch eine Abweichungsbefugnis zugestanden. Der Bund hat mit dem Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Kernstück des GeROG ist das in Art. 1 enthaltene, neu gefasste Raumordnungsgesetz (ROG), das am 22.12.2008 verkündet wurde¹⁰ und am 30.06.2009 in Kraft getreten ist. Die Länder haben bislang von ihrer Abweichungsbefugnis nur zurückhaltend Gebrauch gemacht.¹¹

Das Städtebaurecht, für das der Bund gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt, da es sich insoweit um Bodenrecht handelt,¹² ist im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Das Baugesetzbuch befasst sich gemäß § 1 Abs. 1 BauGB im ersten Teil, dem allgemeinen Städtebaurecht oder Bauplanungsrecht, mit der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke. Es gibt die planerischen Voraussetzungen für deren Bebauung und Nutzung vor, indem es die Grund-

schafts-Verfassung/Demografie/Demografiegriffel/demografiegriffel_node.html (zuletzt abgerufen am 21.02.2013).

⁸ BbgVerfG, LVerfGE 8, 97, 118 f.

⁹ BVerfGE 3, 407, 425.

¹⁰ BGBl. 2008 I S. 2986.

¹¹ Anders etwa Bayern mit seinem neuen bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLpLG) v. 25.06.2012 (GVBl. 2012, S. 254), welches ein Vollgesetz darstellt.

¹² BVerfGE 3, 407, 427; 65, 283, 288; 77, 288, 299.

stücke in bestimmte Kategorien einteilt, etwa in Innenbereich und Außenbereich. Ferner regelt das Bauplanungsrecht die Aufstellung von Bauleitplänen. Das besondere Städtebaurecht regelt demgegenüber u.a. die Sanierung sowie den Umbau bestehender Bebauung. Anders als das überörtlich ausgerichtete Raumordnungsrecht ist beim Städtebaurecht die Gemeinde der Bezugspunkt, d.h. es macht Vorgaben für die Zulässigkeit von Vorhaben, die nach Größe und Bedeutung in erster Linie innerhalb einer Gemeinde Auswirkungen zeigen. Auf Grundlage des Baugesetzbuchs ergingen mehrere Verordnungen, von denen die Baunutzungsverordnung (BauNVO) die wichtigste ist. Sie regelt u.a. die Art und Weise der baulichen Nutzung in den einzelnen Gebietstypen, etwa im allgemeinen Wohngebiet.

Vom Bauplanungsrecht zu unterscheiden ist das Bauordnungsrecht, welches sich mit den baulich-technischen Anforderungen an die einzelnen Bauvorhaben beschäftigt und in erster Linie die Abwehr von Gefahren, die von Errichtung, Bestand und Nutzung baulicher Anlagen ausgehen, regelt.¹³ So schreibt es zum Beispiel vor, welche Abstandsflächen ein Gebäude zu den angrenzenden Gebäuden einhalten muss, welche Bauprodukte verwendet werden dürfen und welche Brandschutzvorkehrungen zu treffen sind. Für das Bauordnungsrecht zuständig sind die Länder, nachdem der Bereich nicht vom Kompetenztitel des Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG umfasst wird.¹⁴ Alle Bundesländer haben eigene Bauordnungen¹⁵ erlassen.

Die eingangs skizzierte demografische Entwicklung und die damit einhergehende Alterung der Gesellschaft stellen Raumordnungsrecht, Städtebaurecht und Bauordnungsrecht vor erhebliche Herausforderungen. So ist ungewiss, wie die flächendeckende Versorgung mit alltäglichen Waren und Dienstleistungen aufrecht erhalten werden kann, insbesondere in Gebieten, in denen auf Grund der demografischen Entwicklung nur noch wenige, zumeist alte Menschen leben. Hier sind die Steuerungsmechanismen des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts gefragt. Es ist zu überlegen, wie beispielsweise die wohnortnahe Versorgung mit Lebensmitteln gewährleistet werden kann, wenn gerade Discounter eine Ansiedelung auf der „grünen Wiese“ bevorzugen und so für die nicht mobile Bevölkerung nur schwer erreichbar sind. Ebenso stellt sich die Frage, welche Rolle eine gute Verkehrsanbindung in Zeiten schrumpfender Bevölkerungszahlen spielen kann und inwiefern Steuerungsmechanismen aus dem Raumordnungsrecht und dem Bauplanungsrecht darauf Einfluss nehmen können. Nicht zuletzt sind mittlerweile viele ältere Menschen auf eine Unterbringung in Pflegeheimen

¹³ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 1.

¹⁴ BVerfGE 3, 407, 433 f.; 40, 261, 266 f.

¹⁵ Der Begriff ist irreführend, es handelt sich dabei nicht um Rechtsverordnungen, sondern um formelle Landesgesetze, z.B. die Bayerische Bauordnung.