

Sozialplanung in der Stadtentwicklung

Prof. Dr Michael Krautzberger
Bonn/Berlin

Seit dem StBauFG

- Gesetz vom Juli 1971
- Aber:
- Konzept 1964: nach Neubau jetzt die alten Bestände
- Weg von Jugendstil und Stuck
- Neuerschließung
- Daher ja auch Ausgleichsbetrag
- Aber: Flächensanierung war und ist nicht „vorgeschrieben“, sondern eben nur
- „möglich“
- 1975 ff. kam ja schon die Wende zur erhaltenden, behutsamen Erneuerung
- München, Köln, Marburg, Berlin

Seit 1971 ist der Sozialplan im Städtebaurecht des Bundes geregelt

- Nicht im
- Regierungsentwurf
- Ergebnis des Planspiels Stuttgart zum Städtebauförderungsgesetz – nicht difu...
- § 4 Abs. 2 sowie § 8 Abs. 2 StBauFG
- Eine zweistufige Regelung:
- Vorbereitung der Sanierung: „Grundsätze für den Sozialplan“
- Durchführung: „Sozialplan“

Anwendungsbereich im Städtebauförderungsgesetz 1971

- Städtebauliche Sanierung
- städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen
- Entwicklungsmaßnahmen:
- neue Städte - Ortsteile
- Aber Entwicklungsmaßnahme kann auch bebaute Bereiche umfassen – Anpassungsgebiete
- Gleitender Übergang von Sanierung zur Entwicklung
- So auch die Rechtsprechung

BVerwG, Beschluss vom 08.07.1998 - 4 BN 22/98

- **1. Als Entwicklungsbereich gem. § 165 BauGB kann auch eine Fläche mit vorhandener Bebauung festgelegt werden, wenn diese beseitigt und der Bereich einer grundlegend neuen städtebaulichen Entwicklung zugeführt werden soll**
- **Zum Sachverhalt:**
- Städtebaulichen Entwicklungsbereichs „Alter Schlachthof“ vom 8. 7. 1993 (GVBl S. 326) im Bezirk Prenzlauer Berg von Berlin.
- Die Bebauung des etwa 50ha großen Bereichs war im Krieg weitgehend zerstört und danach durch Massiv- und Behelfsbauten ersetzt worden, die als Materiallager oder Werkstätten genutzt wurden.
- Nach der Wiedervereinigung leiteten Grundstücksverkäufe einen Prozess ungeordneter Umnutzung ein.
- Ziel der Entwicklungsmaßnahme ist es, eine innenstadtadäquate Nutzung des Bereichs für Wohnbebauung, Gemeinbedarfseinrichtungen, Grünanlagen, Dienstleistungsbetriebe, Handel und Gewerbe zu erreichen.

BVerwG, Beschluss vom 2. 11. 2000 - 4 BN 51/00
Rummelsburger Bucht in Berlin

- Die Gemeinde ist befugt, ein baulich genutztes sanierungsbedürftiges Gebiet, das innerhalb eines größeren, grundlegend neu zu strukturierenden Bereichs liegt, in den Bereich einer Entwicklungsmaßnahme gem. § **165** BauGB einzubeziehen.
- Ob die Gemeinde in einem solchen Gebiet Sanierungsmaßnahmen gem. § 136ff. BauGB auf Grund einer Sanierungssatzung durchführt oder
- das Gebiet in den größeren Zusammenhang einer Entwicklungsmaßnahme einbezieht und in diesem Rahmen die erforderlichen städtebaulichen Maßnahmen in Angriff nimmt, obliegt - im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen - ihrer Entscheidung

Warum die Neuregelungen?

- Die Aufgaben der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung werden Anfang der 70er Jahre über die städtebauliche Planung im engeren Sinne erweitert.
- Über die bodenrechtlichen Aspekte hinaus sollten in die städtebauliche Planung noch stärker ganzheitliche Aspekte der Stadtentwicklung (insbesondere soziale und wirtschaftliche Aspekte) eingebunden werden.

Von Angebotsplanung zur Planumsetzung:

- Zusammenhang mit der Erweiterung des planakzessorischen Instrumentariums
- z.B. städtebauliche Gebote und Erhaltungssatzung
- Heute wieder aktuell – „Schrottimmobilien“
- Milieuschutzsatzung – „Kaussen“ - Schrottimmobilien
- Verantwortung des Städtebaurechts auch für die Durchführung in der Sanierung und Entwicklung

Soziale Aspekte werden aufgenommen große Erwartungen

- Den sozialen Aspekten des Städtebaus soll damit auch rechtlich stärker Rechnung getragen werden
- Die Vorschrift verdeutlicht, dass der Begriff des „Städtebaus“ im Baugesetzbuch über die Kernaufgaben der unmittelbaren Bodennutzung hinaus auch die sozio-ökonomischen Wirkungen einbezieht.
- Dies ergibt sich bereits allgemein aus § 1 Abs. 5 und Abs. 6 BauGB.
- Der Sozialplan erweitert und präzisiert die in den Grundsätzen der Bauleitplanung bereits getroffenen Orientierungen des Städtebaus, wobei er vor allem auf die Belange sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen zielt.

- Die Vorschrift konkretisiert sozialstaatliche Aufgaben des Gemeinwesens
- Vgl. Art. 20 GG; *Schmidt-Aßmann* bezeichnet die Einführung eines Sozialplans als „die Institutionalisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“).
- Dabei beschränkt sich die Regelungsweite – im Rahmen der Kompetenz des Art. 74 Nr. 18 GG – auf planungs- und maßnahmenimmanente Aspekte, sei es zur Vorbereitung oder Durchführung von städtebaulichen Planungen und Maßnahmen; sie umfasst nicht generelle Aufgaben kommunaler Sozialplanung oder rechtsverbindlicher Planung von „Sozialstrukturen“ (*Schmidt-Aßmann a. a. O.*).

BBauG 1976

- Zusätzlich zum StBauFG auch im Bundesbaugesetz
- In § 13a Bundesbaugesetz für Bebauungspläne
- Einstufig - Bebauungsplan ist ein statischer Plan
- Im StBauFG weiterhin zweistufig

BauGB 1987
Zusammenfassung BBauG/StBauFG im „Baubuch“
§ 180 BauGB
Anwendungsbereich

- Bebauungspläne,
- städtebauliche Sanierungsmaßnahmen,
- städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
- Und in der Satzung nach § 172 Abs. Nr. 3
- „Umstrukturierungssatzung“ –
zurückhaltend angewandt

§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3

- (1) Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen
- 1.....
- 2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) oder
- 3. bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Absatz 5)
- der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

Noch § 172 BauGB

- (5) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 darf die Genehmigung nur versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf auf der Grundlage eines Sozialplans (§ 180) zu sichern. Ist ein Sozialplan nicht aufgestellt worden, hat ihn die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 180 aufzustellen. Absatz 4 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

Statt Ein- oder Mehrstufigkeit

- Statt Stufen jetzt „Fortschreibung“
- Für den Bebauungsplan nur bedingt geeignet

EAG Bau 2004

- Stadtumbaumaßnahmen (2004)
- Sonderregelung §171 d BauGB (2004)
- Dort steuert der Sozialplan gleichwertig zum Entwicklungskonzept eine Satzung über die Sicherung des Stadtumbaus – ist § 172 nach gebildet

§ 171d Sicherung von Durchführungsmaßnahmen

- (1) Die Gemeinde kann durch Satzung ein Gebiet bezeichnen, das ein festgelegtes Stadtumbaugebiet (§ 171b Abs. 1) oder Teile davon umfasst und in dem zur Sicherung und sozialverträglichen Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen die in § 14 Abs. 1 bezeichneten Vorhaben und sonstigen Maßnahmen der Genehmigung bedürfen.
- (2) Ist der Beschluss über die Aufstellung einer Satzung nach Absatz 1 gefasst und ortsüblich bekannt gemacht, ist § 15 Abs. 1 auf die Durchführung der Vorhaben und Maßnahmen im Sinne von Absatz 1 entsprechend anzuwenden.
- (3) In den Fällen des Absatzes 1 darf die Genehmigung nur versagt werden, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage des von der Gemeinde aufgestellten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (§ 171b Abs. 2) oder eines Sozialplans (§ 180) zu sichern. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von dem Vorhaben oder der Maßnahme wirtschaftlich nicht zumutbar ist.
- (4) Die §§ 138, 173 und 174 sind im Gebiet der Satzung nach Absatz 1 entsprechend anzuwenden.

Inhalt des Sozialplans

- Die sich voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen auswirken
- soll die Gemeinde Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können.

Der Sozialplan – ein Protokoll

- § 180 Abs. 2 BauGB:
- Das Ergebnis der Erörterungen und Prüfungen nach Absatz 1 sowie die voraussichtlich in Betracht zu ziehenden Maßnahmen der Gemeinde und die Möglichkeiten ihrer Verwirklichung sind schriftlich darzustellen (Sozialplan).

Als Verfahren – wie die Umweltprüfung

- UP heißt aber nicht „mehr Umwelt“
- Sondern Abarbeitung eines Programms der Berücksichtigung bestimmter Umweltbelange
- Also: Bestandsaufnahme – wie wirkt der Plan sich auf die Umwelt aus?
- Erörterung mit der betroffenen Öffentlichkeit
- Bericht

Praxis

- Hat der Sozialplan in der Praxis die in ihn vom Gesetzgeber gesetzten Erwartungen erfüllt?
- Neuer Stellenwert der sozialen Belangen und ihrer Berücksichtigung bei städtebaulichen Planungen und Maßnahmen?
- Hat die Regelung – auch im Zusammenspiel mit der Bürgerbeteiligung – zu einer nachhaltigen Prägung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen beigetragen?

Wie lebendig ist die Bürgerbeteiligung?

- Stellenwert der Bürgerbeteiligung in der Planung
- Was kann man aus §§ 13 und 13a BauGB lernen?
- Keine Beteiligung nach den Bauordnungen
- Verträge treten anstelle Beteiligung
- Aber es fehlt eine Regelung über Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an Verträgen in BauGB oder VwVfG

Und Sozialplan

- Bedeutung über die **städtebauliche Sanierung** hinaus?
- In der Sanierung gibt es dafür **Städtebauförderungsmittel.**

Förderungen - § 164 a BauGB

- (2) Städtebauförderungsmittel können eingesetzt werden für
 - 1.
 - 5. die Verwirklichung des Sozialplans nach § 180 ...

Stadterneuerung mit sozialen Zielsetzungen

- Zahllose Sanierungsmaßnahmen haben eindeutig ausgeprägte soziale Zielsetzungen
- „Keine Verdrängung“
- „Integration“

Und über die Sanierung hinaus?

- Für den Bereich des **Bebauungsplans** hat der Sozialplan im Sinne eines eigenständigen städtebaulichen Instruments geringere Bedeutung erhalten.
- Hier hat sich in der Praxis wohl gezeigt, dass die Auseinandersetzung mit den sozialen Auswirkungen des Bebauungsplans maßgeblich in der **Abwägung** nach § 1 Abs. 7 BauGB zu leisten ist, so dass für einen „formellen“ Sozialplan entsprechend weniger Raum.
- Dagegen sind mit der „**Sozialen Stadt**“ im Sinne des § 171 e BauGB städtebauliche Verfahren eingeführt worden, die hinsichtlich der Zielsetzung dem Sozialplan entsprechen.
- Auch für den **Stadtumbau**(§§ 171 a bis 171 d BauGB gilt dies in besonderer Weise.

Soziale Stadt

- § 171 e BauGB
- Ein Maßnahmenprogramm für soziale Missstände in bestimmten Stadtgebieten

Noch § 171 e BauGB

- (2) Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht.
- Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Ein besonderer Entwicklungsbedarf liegt insbesondere 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 und sonstigen Maßnahmen bedarf.

Noch § 171 e BauGB

- (4) Grundlage für den Beschluss nach Absatz 3 ist ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen (§ 137) und der öffentlichen Aufgabenträger (§ 139) aufzustellendes Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen schriftlich darzustellen sind.
- Das Entwicklungskonzept soll insbesondere Maßnahmen enthalten, die der Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dienen.
- (5) Bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die Beteiligten in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden.
- Die Gemeinde soll die Beteiligten im Rahmen des Möglichen fortlaufend beraten und unterstützen.
- Dazu kann im Zusammenwirken von Gemeinde und Beteiligten eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden.
- Soweit erforderlich, soll die Gemeinde zur Verwirklichung und zur Förderung der mit dem Entwicklungskonzept verfolgten Ziele sowie zur Übernahme von Kosten mit den Eigentümern und sonstigen Maßnahmenträgern städtebauliche Verträge schließen.

Warum ist Sozialplanung nicht ein prägender Ansatz bei der Bauleitplanung?

- Schwierigkeiten der Sozialwissenschaft,
- der Stadtplanung operationable Grundlagen für die Integration des Sozialplans in Sanierungs- und Planungskonzeptionen in die Hand zu geben.
- Mit den neuen Ansätzen des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt und der jeweiligen Anknüpfung an integrierte Stadtentwicklungskonzepte hat sich im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wieder eine Renaissance komplexer informeller Planungen eingestellt; vgl. insbesondere § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB.

Sozialplanung und Umweltprüfung

Soziale, ökonomische „oder“ Umweltbelange?

- Vor allem im Vergleich mit dem westeuropäischen Ausland – etwa Niederlande, Großbritannien, Frankreich, Dänemark – ist auffallend, dass der Einsatz der Sanierung **primär** unter **sozialen Aspekten** für die deutsche Stadterneuerungspraxis bzw. für die politische Bewertung der Städtebauförderung nicht kennzeichnend war.
- Die Stadtsanierung der 80'er und 90'er Jahre hat sich vielfach darauf konzentriert, städtebauliche Missstände zu beseitigen oder strukturelle Veränderungen sozial abzusichern. Veränderte Rahmenbedingungen – u. a. hohe Arbeitslosigkeit, Zunahme einkommensschwacher Haushalte – haben zu sozialen Problemlagen geführt, die sich zunehmend auch in einzelnen Stadtvierteln konzentrieren und im Sinne „sozialer Brennpunkte“ die Stadterneuerungspolitik vor neue Aufgaben stellt.

Umweltprüfung

- Seit der Einführung der Umweltprüfung für die Bauleitplanung auf Grund des EAG Bau 2004, scheinen sehr viel stärker die Umweltbelange die Planungsdiskussion zu bestimmen.
- Die **Umweltprüfung** ist eine **Verfahrensregelung**, die der Ermittlung der Umweltbelange dient.
- Innerhalb der Abwägung kommt den von ihr erfassten Belangen kein höheres Gewicht bei.
- Freilich sind die Belange, die Gegenstand der Umweltprüfung sind, verfahrensmäßig gewissermaßen „privilegiert“.
- Das hat keine unmittelbare rechtliche Bedeutung, mag sich aber in der Praxis vielfach allein dadurch auswirken, dass dem Umweltbericht – so gesehen – unverhältnismäßig mehr Raum zukommt als anderen Belangen

Auch der Sozialplan regelt zunächst „nur“ ein Verfahren

- Wirken sich städtebauliche Planungen oder Maßnahmen
- voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen aus,
- soll die Gemeinde Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können.
- Das Ergebnis der Erörterungen und Prüfungen sowie die voraussichtlich in Betracht zu ziehenden Maßnahmen der Gemeinde und die Möglichkeiten ihrer Verwirklichung sind schriftlich darzustellen (Sozialplan; § 180 Abs. 2 BauGB).

Verhältnis zur planerischen Abwägung

- § 180 regelt anders als die Umweltprüfung nicht das Verhältnis zur planerischen Abwägung.
- Der Sozialplan ist auf Umsetzung ausgerichtet.
- Zur Begleitung (u.a.) der Bauleitplanung

Verursacherprinzip

- § 180 Abs. 3 BauGB:
- „ Steht die Verwirklichung einer Durchführungsmaßnahme durch einen anderen als die Gemeinde bevor, kann die Gemeinde verlangen, dass der andere im Einvernehmen mit ihr die sich aus Abs. 1 ergebenden Aufgaben übernimmt. Die Gemeinde kann diese Aufgaben ganz oder teilweise auch selbst übernehmen und dem anderen die Kosten auferlegen.“
- Das würde heute der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB regeln.

Von der Umwelt- und Sozialplanung zur Nachhaltigkeitsprüfung?

-
- § 1 Abs.5 Satz 1 BauGB bezeichnet das so: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt“.

EAG Bau 2004

- Beim EAG Bau 2004 ist erwogen worden, die Umweltprüfung zur einer Nachhaltigkeitsprüfung zu erweitern.
- Eine umfassende „Nachhaltigkeitsprüfung“
- § 1 Abs. 5 Satz 1:
- „(5) Die Bauleitpläne sollen eine **nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt**, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.“

Freiwillige Nachhaltigkeitsprüfung

- Der Praxis ist es unbenommen, einen für die Umweltbelange vorgeschriebenes Instrument auch für alle sonstigen Belange zu nutzen und durch ein einheitliches Verfahren“ inhaltlich und verfahrensmäßig Mehrwert zu erzielen.
- So schon Amtliche Begründung EAG Bau (vgl. BT-Drs. 15/2250, S. 68):
- dass die Vorgaben der Anlage „zwingend nur für die Umweltbelange nach § 2 Abs. 4 (gelten); die darin vorgegebenen Arbeitsschritte können jedoch auch für die Ermittlung und Bewertung der sozialen und wirtschaftlichen Belange sinnvoll sein“.

Fortschreibungsbedürftigkeit

- Wie auch das Sanierungskonzept
- Oder die Stadtentwicklungskonzepte
- Die Praxis ist da ernüchternd

Fazit

- Sozialplanung ist kein im Mittelpunkt stehendes Instrument
- Aber mit Zukunft- wegen der demographischen Entwicklung?
- Oder die EU würde es regeln – dann käme es rasch zur umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung wie in Skandinavien
- Nach dem Muster der Umweltprüfung
- Oder kann § 4c BauGB über die nachträgliche Überprüfung auch für die Sozialplanung genutzt werden?