

Rezension / Book review

Open Access

Alexander Milstein*

Book Review: Ramsauer, Stefanie (2018): Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente Berlin: Duncker & Humblot. = Schriften zum Öffentlichen Recht 1378. 271 Seiten

<https://doi.org/10.2478/rara-2019-0052>

Eingegangen: 4. Juni 2019; Angenommen: 25. September 2019



kerung in Städten lebt. Die Tendenz ist steigend (vgl. Schlacke 2017) und auch in Deutschland zu beobachten. Da Grund und Boden bekanntlich – wie das Bundesverfassungsgericht schon vor über 50 Jahren festgestellt hat¹ – unvermehrbar sind, ist die gerechte Verteilung dieses knappen Guts innerhalb der Bevölkerung eine Aufgabe mit grundlegender, rechtlicher Relevanz. Die Debatte der letzten Jahre hat sich insbesondere mit der Bezahlbarkeit von Wohnraum beschäftigt, wobei der Schwerpunkt vor allem auf den rechtlichen Mechanismen zur Dämpfung der Mietsteigerung gelegen hat. Die Verantwortung und die Möglichkeiten des Städtebaurechts sind hingegen bislang unterbeleuchtet geblieben. Vor diesem Hintergrund widmet sich Stefanie Ramsauer in ihrer von Ivo Appel betreuten Hamburger Dissertation der Ungleichverteilung und Konzentration sozial und ethnisch homogener Bevölkerungsgruppen in Siedlungsgebieten unter städtebaurechtlichen Gesichtspunkten und untersucht in fünf Kapiteln unterschiedlichen Umfangs, welchen Beitrag die Bauleitplanung und die Instrumente des besonderen Städtebaurechts zur Bewältigung der Zukunftsaufgabe Urbanisierung leisten können.

Auf ein Einleitungskapitel folgt die soziologisch-historisch ausgerichtete Grundlegung des Themas im zweiten Kapitel. Der Begriff der residentiellen Segrega-

Das 21. Jahrhundert wird auch als das „Jahrhundert der Städte“ bezeichnet. Dem liegt die Tatsache zugrunde, dass gegenwärtig mehr als die Hälfte der Weltbevöl-

¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1967 - 1 BvR 169/63 -, BVerfGE 21, 73.

*Corresponding author: Dr. Alexander Milstein, Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf, Deutschland, E-Mail: alexander.milstein@vg-duesseldorf.nrw.de

tion wird als Terminus der Chicagoer Schule des 20. Jahrhunderts vorgestellt und als „disproportionale Verteilung sozioökonomischer, ethnischer bzw. religiöser Gruppen auf die städtischen Teilgebiete“ definiert (S. 22 ff.). Ramsauer versteht unter residentieller Segregation die „räumliche Polarisierung sozialer Ungleichheit“ (S. 32), welche abstrakt kaum zu bestimmen sei. Als ethnische Segregation wird die räumliche Ungleichverteilung von Bewohnerinnen und Bewohnern nach den Merkmalen Herkunft, Nationalität und Religion bezeichnet. Sodann schließt sich eine gelungene Darstellung der historischen Entwicklung von Segregation in Deutschland an. Das mit „Segregation im Städtebaurecht“ überschriebene dritte Kapitel spannt den Bogen zum Baugesetzbuch und geht der Frage nach, wie sich der eingangs geschilderte Sozialbefund in der Dogmatik niederschlägt. Aus Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) und unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Weilheimer Modell² leitet Ramsauer den Grundsatz der städtebaulichen Gleichbehandlung aller Quartiersbewohnerinnen und -bewohner ab. Danach könne die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nur mittelbar geregelt werden. Von den Planungsleitlinien des § 1 Abs. 6 BauGB³ widmet sie sich Nr. 2, wonach bei der Aufstellung von Bauleitplänen die sozialen Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen sind. Überzeugend wird ausgeführt, dass soziale oder ethnische Segregation der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Strukturen in der Bewohnerschaft zuwiderläuft und daher städtebaulich unerwünscht ist (S. 112 ff.).

Im nachfolgenden vierten Kapitel, welches den Schwerpunkt der Arbeit bildet, werden die einzelnen städtebaulichen Werkzeuge nach dieser Prämisse ausdifferenziert. Wenig Potenzial zur Bewältigung von Segregation bemisst Ramsauer der Bauleitplanung zu (S. 120 ff.). Den zentralen Mangel dieses Instruments sieht sie in seinem Charakter als Angebotsplanung. Der Plan als solcher verändere keine vorhandenen Strukturen. Zudem fehle es an geeigneten Festsetzungsoptionen. Zwar ermögliche es § 9 Abs. 1 BauGB, Flächen für Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten (Nr. 7), bzw. für Wohngebäude für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf (Nr. 8) festzusetzen. Von § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB gehe jedoch keine spezifische Steuerungswirkung zur Reduzierung ethnischer Segregation und nur eine mittelbare bezüglich sozialer Segregation aus.

Auch einer erweiternden Auslegung von § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB dahingehend, dass Migrantinnen und Migranten, die auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt benachteiligt sind, Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf darstellten, stehe der Grundsatz der bevölkerungsstrukturellen Neutralität entgegen. Die Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung nach der Konzeption der Baunutzungsverordnung (BauNVO)⁴ wirke überdies tendenziell segregationsfördernd, da die Festsetzung von Wohnquartieren unterschiedlicher Lebensqualität dazu führe, dass sich einkommensstarke Bevölkerungsgruppen in den Räumen mit hoher Lebensqualität konzentrieren. Das Steuerungspotenzial des Städtebaulichen Vertrages im Sinne vom § 11 BauGB – von Ramsauer den Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts zugeordnet – wird als gering eingeschätzt. Großflächige ethnische Segregationsstrukturen könnten kaum durch vertragliche Vereinbarungen, die sich nur auf einen geringen Teil der neu entstehenden Wohnfläche bezögen, durchbrochen werden. Als Sonderform wird zusätzlich das sogenannte Einheimischenmodell gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB erörtert, dessen Unionsrechtskonformität unter Verweis auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. Mai 2013 in der Rechtssache *Eric Libert*⁵ bejaht wird.

Die Beurteilung der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts – Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§§ 136 ff. BauGB), städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB), Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a ff. BauGB), Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB), Erhaltungssatzungen und -verordnungen (§ 172 BauGB) sowie Private Initiativen zur Stadtentwicklung (§ 171 f BauGB) – fällt nuanciert aus. Zwar könne durch die Maßnahmen die Wohnqualität jeweils gesteigert und damit die soziale Segregation gemindert werden, die Steigerung der Attraktivität beinhalte jedoch auch die Gefahr von Verdrängung und Gentrifizierung. Ethnische Segregation könne damit regelmäßig nicht adressiert werden. Zudem seien viele Maßnahmen auf das Mitwirken der Eigentümerinnen, Eigentümer, Bewohnerinnen und Bewohner angewiesen. Angesichts dieses dogmatischen Befundes und angereichert durch empirische Feststellungen – unter anderem des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) – in den Referenzstädten Berlin, Hamburg und Dortmund kommt Ramsauer zu dem Ergebnis, dass die analysierten Instrumente von begrenzter Wirksamkeit sind, was als unbefriedigend

² BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1993 - 4 C 18.91 -, BVerwGE 92, 56.

³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).

⁴ Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786).

⁵ EuGH, Urteil vom 8. Mai 2013 - C 197/11.

wahrgenommen wird. Dies führt die Autorin zu Überlegungen *de lege ferenda*. Die Effekte einer Novellierung der Baunutzungsverordnung, beispielsweise einer Abschaffung reiner Wohngebiete, schätzt sie als gering ein. Eine Erweiterung des § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB auf einkommensschwache Personengruppen sowie Personen mit Migrationshintergrund werfe aufgrund der Eigentumsgarantie verfassungsrechtlichen Zweifel auf. Auch könnten die staatlichen Eingriffsbefugnisse kaum erweitert werden, da Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nicht ermächtige, die allgemeine Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu steuern. An dieser Stelle kann man auch anderer Auffassung sein. Angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wird die Frage aufgeworfen, ob das apodiktische Diktum des Bundesverwaltungsgerichts tatsächlich dem Kompetenztitel gerecht wird. Abgerundet wird die Abhandlung durch einen Überblick über die sonstigen Eingriffsbefugnisse des Staates auf den Gebieten des Asyl-, Ausländer- und Polizeirechts.

Die Verfasserin hat mit dem vorliegenden Werk einen Beitrag zu einer drängenden Zukunftsaufgabe des Städtebaurechts geleistet. Hervorzuheben ist die Sensibilität, mit der sie sich des politischen Themas angenommen hat. Ihr Fazit fällt zu Recht ernüchternd aus, denn der Gesetzgeber hat sich diesem Thema bislang nicht ausreichend gewidmet. Anzumerken ist lediglich, dass nach Auffassung des Rezensenten sowohl das einfache Recht als auch die Verfassung mehr Spielraum für kreative Lösungen lassen dürften, als von Ramsauer angenommen wird. Interessant wäre zudem gewesen zu erfahren, wie andere Nationen mit dieser Problematik umgehen und welche Lösungsansätze sie entwickelt haben.

Literatur

Schlacke, S. (2017): Das 21. Jahrhundert als Jahrhundert der Städte. In: ARL-Nachrichten 47, 3, 21-24.