

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 605

**Gemeindliche Satzungen als Instrumente
der Stadterhaltung und -gestaltung**

Von

Mathias Dierkes



Duncker & Humblot · Berlin

MATHIAS DIERKES

**Gemeindliche Satzungen als Instrumente
der Stadterhaltung und -gestaltung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 605

Gemeindliche Satzungen als Instrumente der Stadterhaltung und -gestaltung

Von

Mathias Dierkes



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Dierkes, Mathias:

Gemeindliche Satzungen als Instrumente der Stadterhaltung
und -gestaltung / von Mathias Dierkes. – Berlin: Duncker und
Humblot, 1991

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 605)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07222-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07222-7

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Januar 1990 abgeschlossen und im Wintersemester 1990/91 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen.

In den Fußnoten ist ausgewählte, bis Ende 1990 veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur noch berücksichtigt worden.

Ein besonderer Dank gebührt Herrn Professor Dr. Rolf Grawert. Er hat mir inhaltlich alle Freiheiten gelassen und doch die Arbeit stets durch fachliche Anregungen und persönliches Engagement gefördert.

Gedankt sei auch Herrn Professor Dr. Wilfried Erbguth für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Schließlich möchte ich mich an dieser Stelle bedanken bei meinen Eltern, die mir durch ihre Unterstützung die juristische Ausbildung ermöglicht haben. Dank schulde ich auch meiner Frau Annette und Frau Feldmann für die mühselige Erstellung der Reinschrift.

Recklinghausen, im Januar 1991

Mathias Dierkes

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
Abschnitt A	
Gegenstand der Untersuchung	21
Abschnitt B	
Gang der Untersuchung	23
<i>Erster Teil</i>	
Die Handlungsform der Satzung	24
Abschnitt A	
Die Aufgabenarten	26
I. Die Erhaltungssatzungen	28
II. Die Gestaltungssatzungen	29
1. (Sonder-)Ordnungsrecht	29
2. Der Wortlaut des § 81 BauO NW	30
3. Der Wille des Gesetzgebers	31
4. Die Systematik der BauO NW	32
III. Die Denkmalebereichssatzungen	34
1. (Sonder-)Ordnungsrecht	34
2. Die Unterschutzstellung in anderen Landesrechten	35
3. Kommunalisierung des Denkmalschutzes	36
a) Der Wortlaut des § 5 Abs. 1 S. 1 DSchG NW	36
b) Übereinstimmungen mit dem Bauplanungsrecht	38
4. Das Genehmigungserfordernis	39
5. Das Verordnungsrecht	41
IV. Die Baumschutzsatzungen	43

	Abschnitt B	
	Die Regelungsgegenstände	44
	Abschnitt C	
	„Heilungsvorschriften“	45
	<i>Zweiter Teil</i>	
	Die Bedeutung der einzelnen Satzungstypen für die Stadterhaltung und -gestaltung	49
1.	Ein Aufgabenfeld	49
2.	Die Einbeziehung des Baumschutzes	51
	a) Gemeinsame Schutzgegenstände	52
	b) Gemeinsame Fragestellungen	54
3.	„Umweltschutz“	55
	Abschnitt A	
	Die Erhaltungssatzungen nach §§ 172ff. BauGB	55
I.	Zweck und Zulässigkeit von Erhaltungssatzungen	57
	1. Überschneidungen mit dem Denkmalschutz	57
	a) Zweifel an der Gesetzgebungszuständigkeit	58
	b) „Städtebaulicher Denkmalschutz“	59
	2. Eigentumsrecht	61
II.	Erlaubvoraussetzungen der Erhaltungssatzungen	62
	1. Räumlicher Anwendungsbereich	62
	2. Sachlicher Anwendungsbereich	65
	a) Die Erhaltungsgründe aus § 172 Abs. 1 S. 1 Ziff. 1, Abs. 3 BauGB . . .	67
	aa) Prägung des Ortsbildes	69
	bb) Prägung der Stadtgestalt	71
	cc) Prägung des Landschaftsbildes	75
	dd) Städtebaulich-geschichtliche Bedeutung	76
	ee) Städtebaulich-künstlerische Bedeutung	78
	ff) Sonstige städtebauliche Bedeutung	78
	gg) Keine Beeinträchtigung der städtebaulichen Gestalt	79
	b) Der Erhaltungsgrund aus § 172 Abs. 1 S. 1 Ziff. 2, Abs. 4 BauGB . . .	80
	c) Der Erhaltungsgrund aus § 172 Abs. 1 S. 1 Ziff. 3, Abs. 5 BauGB . . .	83

Inhaltsverzeichnis

9

III. Inhaltliche Ausgestaltung der Erhaltungssatzungen	83
1. Entscheidungsmaßstäbe	84
2. Festsetzungsmöglichkeiten	86
3. Begründung	88
IV. Der Erlaß von Erhaltungssatzungen	90
1. Vorbereitende Maßnahmen	91
2. Die eigentliche Satzungsgebung	91
a) Zuständigkeit	91
b) Aufstellungsbeschluß	92
c) Staatliche Mitwirkung	93
d) Inkrafttreten	93
3. Vergleich: Gebietsbezeichnung in einem Bebauungsplan oder durch sonstige Satzung	95
V. Rechtsfolgen	96
1. Genehmigungspflicht	96
a) Die genehmigungspflichtigen Vorhaben	96
aa) Keine Beschränkung auf bauliche Maßnahmen	97
bb) Keine Beschränkung entsprechend § 9 Abs. 1 BauGB	98
b) Entscheidungsmaßstäbe	99
c) Genehmigungsverfahren	100
d) Ausnahme: Unzumutbarkeitsfälle	101
2. Weitere Rechtsfolgen	102
VI. Fehlerfolgen	103
1. „Heilungsvorschriften“	103
2. Rechtsschutz	104

Abschnitt B

Die Gestaltungssatzungen nach § 81 BauO NW 105

I. Zweck und Zulässigkeit von Gestaltungssatzungen	105
1. Bestimmtheitsgebot	106
2. Eigentumsrecht	108
II. Erlaßvoraussetzungen der Gestaltungssatzungen	108
1. Der Gestaltungsgrund aus § 81 Abs. 1 Ziff. 2 BauO NW	109
2. Der Gestaltungsgrund aus § 81 Abs. 1 Ziff. 5 BauO NW	110

3. Der Gestaltungsgrund aus § 81 Abs. 1 Ziff. 1 BauO NW	111
4. Der Gestaltungsgrund aus § 81 Abs. 1 Ziff. 4 BauO NW	112
III. Inhaltliche Ausgestaltung der Gestaltungssatzungen	112
1. Entscheidungsmaßstäbe	113
2. Festsetzungsmöglichkeiten	114
a) Schranken durch Verfassungsrecht	116
b) Abgrenzungen zum Bodenrecht	117
c) Darstellung der Festsetzungen	119
3. Begründung	120
IV. Der Erlaß von Gestaltungssatzungen	125
1. Beratende Gremien	125
2. Vergleich: Gebietsbezeichnung durch Aufnahme in einen Bebauungsplan oder durch sonstige Satzung	127
V. Rechtsfolgen	127
VI. Fehlerfolgen	128
1. „Heilungsvorschriften“	129
2. Rechtsschutz	130

Abschnitt C

Die Denkmalbereichssatzungen nach §§ 5, 6 DSchG NW

I. Zweck und Zulässigkeit von Denkmalbereichssatzungen	132
II. Erlaßvoraussetzungen von Denkmalbereichssatzungen	136
1. Sachlicher Anwendungsbereich	136
a) Stadtgrundriß	137
b) Stadt- und Ortsbild	138
c) Silhouette	138
d) Stadtteile, Stadtviertel, Siedlungen, Gehöftgruppen und Straßenzüge	138
e) Gesamtanlagen	139
f) Einzelbauten	139
g) Umgebung	140
h) Handwerkliche und industrielle Produktionsstätten	141
2. Räumlicher Anwendungsbereich	141

III. Inhaltliche Ausgestaltung der Denkmalbereichssatzungen	142
1. Entscheidungsmaßstäbe	142
a) Kreis der (un-)beachtlichen öffentlichen Interessen im Sinne des § 2 Abs. 1 DSchG NW	143
b) Gebundene Entscheidung über den Satzungserlaß	144
2. Festsetzungsmöglichkeiten	147
3. Begründung und Dokumentation	147
IV. Der Erlaß von Denkmalbereichssatzungen	148
1. Zuständigkeit	148
2. Bürgerbeteiligung	148
3. Staatliche Mitwirkung	149
4. Inkrafttreten	150
5. (Kein) Vorläufiger Schutz	151
6. Vergleich: Gebietsfestsetzung in einem Bebauungsplan oder durch sonstige Satzung	151
V. Rechtsfolgen	152
1. Genehmigungspflicht	153
a) Genehmigung von Maßnahmen im Gebäudeinneren	154
b) Genehmigung von Reproduktionen	155
2. Weitere Rechtsfolgen	160
VI. Fehlerfolgen	162
1. Rechtsschutz des Bürgers	163
2. Rechtsschutz der Gemeinden	164

Abschnitt D

Die Baumschutzsatzungen nach § 45 LG NW 166

I. Zweck und Zulässigkeit von Baumschutzsatzungen	167
II. Erlaßvoraussetzungen der Baumschutzsatzungen	168
1. Räumlicher Anwendungsbereich	168
2. Sachlicher Anwendungsbereich	171
a) Der Schutzgrund aus § 18 Abs. 1 Ziff. 1 BNatSchG	172
b) Der Schutzgrund aus § 18 Abs. 1 Ziff. 2 BNatSchG	172
c) Der Schutzgrund aus § 18 Abs. 1 Ziff. 3 BNatSchG	173

III. Inhaltliche Ausgestaltung der Baumschutzsatzungen	173
1. Entscheidungsmaßstäbe	173
2. Festsetzungsmöglichkeiten	174
a) Gebietsfestlegung	174
b) Verbote	175
c) Ausnahmetatbestände	176
d) Nebenbestimmungen	179
aa) Ersatzpflanzung	179
bb) Ausgleichszahlung	181
3. Begründung	183
IV. Der Erlaß von Baumschutzsatzungen	186
V. Rechtsfolgen	187
1. Auswirkungen auf Eigentümer und Nutzungsberechtigte	188
2. Auswirkungen auf Dritte	189
VI. Fehlerfolgen	190

Dritter Teil

Die kombinierte Anwendung der einzelnen Satzungstypen im Dienste der Stadterhaltung und -gestaltung 193

Abschnitt A

Zulässigkeit der Kombination 194

Abschnitt B

Zweckmäßigkeit der Kombination 196

Abschnitt C

Auswirkungen der Kombination 196

I. Auswirkungen auf das Erlaßverfahren	197
1. Vorbereitung der Inschutznahme	197
a) Möglichkeiten personeller Verknüpfung	197
b) Möglichkeiten sachlicher Verknüpfung	200
2. Die eigentliche Satzungsgebung	201
II. Auswirkungen auf das Genehmigungsverfahren	202

Inhaltsverzeichnis	13
--------------------	----

Abschnitt D

Gefahren der Kombination	204
I. Konfliktsituationen	205
1. Abgrenzungslösungen	206
2. Vorranglösungen	207
3. Konfliktlösung im Genehmigungsverfahren	209
II. Überreglementierung	211
1. Belastung der Gemeinden	212
2. Belastung der Eigentümer und Nutzungsberechtigten	212
3. Belastung der Mieter	213
4. Knebelung der baulichen Entwicklung	213
III. Alternativen	214
Zusammenfassung in Thesen	215
Literaturverzeichnis	221

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AgrarR	Agrarrecht (1. 1971 ff.)
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauR	Baurecht (1. 1970 ff.)
Bay	Bayern, bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (N. F. 1. 1955 ff.)
BBauBl.	Bundesbaublatt (1. 1952 ff.)
Bd.	Band, Bände
ber.	berichtigt
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil I (1951 ff.)
BlGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht (1. 1952 ff.)
Bln.	Berlin
Brem.	Bremen, bremisch
BRS	Baurechtssammlung (1. 1945/50 ff.)
BT-Drs.	Drucksache(n) des Deutschen Bundestages
BW	Baden-Württemberg
BWVBl.	Baden-Württembergische Verwal- tungsblätter (1. 1980 ff.)
BWVerwPr	Baden-Württembergische Verwal- tungspraxis (1. 1974 ff.)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DAS	Die alte Stadt (5. 1978 ff.)

DB	Der Betrieb (1. 1948ff.)
dens.	denselben
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselben
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (1. 1948ff.)
DST	Der Städtetag (N. F. 1. 1948ff.)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (65. 1950ff.)
f., ff.	folgende Seite, folgende Seiten
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
gem.	gemäß
Hess.	Hessen, hessisch
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne der/des
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung (1. 1961ff.)
lit.	litera
LK	Der Landkreis (29. 1959ff.)
LS	Leitsatz
m. a. W.	mit anderen Worten
MBI.	Ministerialblatt
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
n. F.	neue Folge, neue(r) Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (1. 1947/48ff.)
Nr.	Nummer, Nummern
NuL	Natur und Landschaft (28. 1953ff. – 57. 1982)
NuR	Natur und Recht (1. 1979ff.)

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1. 1982 ff.)
NVwZ-RR	NVwZ – Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (1. 1987 ff.)
o. ä.	oder ähnliche(s)
RdL	Recht der Landwirtschaft (1. 1949 ff.)
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RGBl.	Reichsgesetzblatt (1871 - 1945, ab 1921 Teil I und II)
Rdnr., Rdnrn.	Randnummer(n)
S.	Satz/Seite
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen (Loseblatt 1962 ff.)
s. o.	siehe oben
StGB	Städte- und Gemeindebund (24. 1971 ff.)
StGR	Städte- und Gemeinderat (25. 1971 ff.)
u. a.	und andere, unter anderem
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (1. 1981 ff.)
VerwArch	Verwaltungsarchiv N. F. 48. 1957 ff.)
VersR	Versicherungsrecht (1. 1950 ff.)
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsgrundschau (23. 1977, 10 ff.)
VuR	Vermessungswesen und Raumordnung (35. 1973 ff.)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (1. 1924 ff.)
z. B.	zum Beispiel

ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (1. 1978 ff.)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (1. 1986 ff.)
Ziff.	Ziffer
Zit., zit.	Zitat, zitiert
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht (S. 1952 ff.; vorher: Handbuch des gesamten Miet- und Raumrechts)

Einleitung

„Die letzten Jahre sind durch einen spürbaren Wandel im Städtebau gekennzeichnet. Die Begrenztheit der Ressourcen Natur, Wasser und Boden ist in das allgemeine Bewußtsein gerückt. Fragen der Stadtökologie, der Wiederverwendung brachliegender Flächen im Stadtbereich, der behutsamen Stadterneuerung, der Verbesserung des Wohnumfeldes, der Erhaltung des Gebäudebestandes und der Wiederbelebung der Innenstädte sind in den Vordergrund getreten . . .“

Diese „Problembeschreibung“ des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau anlässlich der Vorlage des Entwurfes eines Gesetzes über das Baugesetzbuch¹ gibt Beobachtungen wieder, über die bereits vielfach berichtet worden ist. Gerade im Städtebaurecht läßt sich verfolgen, daß die Reaktion auf die Wiederauf- und Neubauphase nach dem zweiten Weltkrieg zu einer Rückbesinnung auf die Erhaltung vorhandener Bausubstanz und gewachsener Strukturen geführt hat.²

Nachdem bereits 1976 das Bundesbaugesetz unter dem Gesichtspunkt eines verstärkten Schutzes des Bestehenden novelliert worden war,³ bringt nunmehr das am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Baugesetzbuch⁴ diese Tendenz noch deutlicher zum Ausdruck. Die Planungsleitlinien des § 1 Abs. 5 S. 2 Ziff. 4, 5 und 7 BauGB bilden anschauliche Beispiele dafür, wie sehr das Pendel des Zeitgeistes heute zu der Seite hin ausgeschlagen ist, die das vordringliche Ziel in der Pflege und behutsamen Weiterentwicklung einer vorgegebenen Stadtlandschaft sieht. Angesichts des Bevölkerungsrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland steht zu erwarten, daß der Schwerpunkt der Städtebaupolitik auch in Zukunft darauf liegen wird, bereits Vorhandenes in seiner natürlichen, geschichtlichen, städtebaulichen, architektonischen oder künstlerischen Eigenart zu bewahren.⁵

¹ Beschlußempfehlung zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf, BT-Drs. 10/5166, S. 1, abgedruckt in: Zur Sache, Das Neue BauGB, S. 11.

² *Brohm*, DVBl. 1985, S. 593 (595); ähnlich *Eberl*, BayVBl. 1980, S. 710ff.; *Kummer*, Denkmalschutzrecht, S. 10ff.; *Bartlsperger*, DVBl. 1981, S. 284 (285); *Henke*, DÖV 1983, S. 402 (403); *ders.*, Stadterhaltung, S. 22ff.; *Battis/Schmittat*, NuR 1983, S. 102; *Moench*, NJW 1983, S. 1998; *Erbguth*, DVBl. 1985, S. 1352 (1353, 1355); *Grooterhorst*, DVBl. 1987, S. 654.

³ Vgl. dazu *Eberl*, BayVBl. 1980, S. 710 (712); *Grauvogel*, in: Brügelmann, BBauG, § 1, Rdnrn. 195, 196.

⁴ BauGB vom 8. Dezember 1986, BGBl. I, S. 2253.

⁵ *Schmidt-Eichstaedt*, Städtebaurecht, S. 282; *Bülow*, Flächen- und bodenbezogener Denkmalschutz, S. 1ff.; *Brohm*, DVBl. 1985, S. 593 (599f.), sieht bereits die Gefahr

Die Aufwertung des Erhaltungsgedankens auf Kosten von Neuplanung und Neubebauung beschränkt sich jedoch nicht nur auf den Bereich des Baurechts. Wie sich in der Aufzählung der Schutzmotive bereits angedeutet hat, können bei der Erhaltung und Gestaltung bebauter Gebiete eine Vielzahl unterschiedlicher Belange eine Rolle spielen, deren Wirkung sich nicht etwa darin erschöpft, daß sie im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Im Gegenteil zeigt sich ihre eigentliche Bedeutung vielfach erst in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts. So hat der Belang des Naturschutzes seinen angestammten Platz im Natur- und Landschaftsschutzrecht, wird dem Interesse an der Konservierung architektonisch, künstlerisch oder historisch wertvoller Gebäude vor allem auch im Denkmalschutzrecht Rechnung getragen.

Aus dieser Sicht stellt sich die schrittweise Entwicklung des Städtebaurechts – von der Befriedigung des Nachholbedarfs bis Ende der sechziger Jahre über die Sanierung mit dem Ziel der Funktionsgerechtigkeit der Stadt bis zum Leitbild der Substanzerhaltung seit der Mitte der siebziger Jahre –⁶ nur als ein Teil einer umfassenderen Bewegung dar, die gewöhnlich mit dem Etikett „Umweltschutz“ versehen wird.⁷

Mit diesem Reiz- und Schlagwort der politischen Diskussion ist ein tiefer Wandel der in der Gesellschaft verbreiteten Auffassungen angesprochen, der in der Gesetzgebung einen reichen „normativen Niederschlag“⁸ gefunden hat. Da die Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sind, hat nicht nur der Bund,⁹ sondern haben auch die Länder eine Reihe von Vorschriften mit dem Ziel des Umweltschutzes erlassen. Aus dem Gedanken des Erhalts der natürlichen und der durch Menschenhand geschaffenen Umwelt heraus sind in Nordrhein-Westfalen unter anderem das Denkmalschutzgesetz und das den Rahmen des Bundesnaturschutzgesetzes ausfüllende Landschaftsgesetz entstanden.¹⁰

der Übertreibung des Erhaltungsschutzes. Ähnlich auch schon *Bartlspenger*, DVBl. 1981, S. 284 (285).

⁶ Vgl. *Brohm*, DVBl. 1985, S. 593 ff.

⁷ Ähnliche Überlegungen bei *Bartlspenger*, DVBl. 1981, S. 284 (285). Siehe zu diesem Begriff auch unten, Zweiter Teil, 3.

⁸ *Battis/Schmittat*, NuR 1983, S. 102 (zum Denkmalschutzrecht).

⁹ Neben dem Baugesetzbuch sind hier vor allem das Bundesimmissionsschutzgesetz vom 15. März 1974, BGBl. I, S. 721, ber. S. 1193, und das Bundesnaturschutzgesetz vom 24. Dezember 1976, BGBl. I S. 3574, ber. BGBl. I 1977, S. 650 zu nennen. Vgl. im übrigen *Breuer*, Umweltschutzrecht, in: von Münch, Bes. VerwR, S. 668 ff.

¹⁰ DSchG NW vom 11. März 1980, GV NW S. 226 / SGV NW 224; LG NW vom 26. Juni 1980, GV NW S. 734 / SGV NW 791. Vgl. die Aufzählung weiterer umweltrelevanter Landesgesetze bei *Degenhart*, Umweltschutzrecht, in: Grimm/Papier, StVwR NW, S. 533 ff.

Abschnitt A

Gegenstand der Untersuchung

Bei näherem Hinsehen weisen die angesprochenen Gesetze neben einer zunächst weitläufig erscheinenden thematischen Verwandtschaft eine ganz bestimmte Gemeinsamkeit bei der Frage auf, auf welche Art und Weise eine als besonders wertvoll erkannte Eigenheit der Umwelt im besiedelten Bereich geschützt werden soll. § 172 BauGB, § 5 DSchG NW und § 45 LG NW sehen nämlich jeweils eine von der Gemeinde zu erlassende Satzung als das Instrument vor, mit dem bestimmte Gebiete oder Bestandteile des städtischen Lebensraumes unter Schutz gestellt werden können. Nimmt man zu der baurechtlichen Erhaltungssatzung, der denkmalrechtlichen Denkmalsbereichssatzung und der landschaftsrechtlichen Baumschutzsatzung noch die Gestaltungssatzung des Bauordnungsrechts gemäß § 81 der Landesbauordnung¹¹ hinzu, wird der Umriß eines weiten Regelungsfeldes erkennbar, auf dem die Gemeinden im Wege der (Satzungs-)Rechtsetzung ihre landschaftliche und bauliche Entwicklung im Sinne der Erhaltung und Gestaltung des Bestehenden kontrollieren und lenken können.

Hier scheint sich eine Entwicklung anzubahnen, die jedenfalls partiell der allgemein beklagten Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung¹² entgegenwirkt. Indem ihnen in diesem Gebiet die Rechtsetzung anvertraut wird, gewinnen die Gemeinden neue Handlungsspielräume. Die Kritik des staatlichen Regelungsperfektionismus, der zuvor frei gestaltete gemeindliche Aufgaben immer mehr durchnormiert, und die Klage über die anhaltende Wanderung ehemals gemeindlicher Aufgaben von „unten“ nach „oben“ hat hier offensichtlich die Erkenntnis befördert, daß die Entscheidung auf höherer Ebene und eine größere Regelungsdichte nicht per se eine bessere Problemlösung garantieren.¹³ Jedenfalls der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat sich dazu verstanden, manche Fragen der Stadterhaltung und -gestaltung nicht selbst zu regeln, sondern unter Belassung von Freiräumen der Rechtsetzung der Gemeinden zuzuweisen. Damit spricht er die Fähigkeit der den entstehenden Konflikten am nächsten stehenden örtlichen Gemeinschaft an, innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens selbständig und eigenverantwortlich die betroffenen Interessen auszugleichen und das Ergebnis der Abwägung in Form der Satzung verbindlich festzulegen.

¹¹ BauO NW '84 vom 26. Juni 1984, GV NW S. 419 / SGV NW 232. § 81 BauO NW '84 entspricht dem früheren § 103 der BauO NW '70.

¹² Vgl. nur *Blümel* (Bericht) und *Grawert* (Mitbericht), VVDStRL, Bd. 36 (1978), S. 171 (188ff., 277ff.); *von Mutius*, Gutachten E zum 53. Deutschen Juristentag, S. 65ff.

¹³ Vgl. *Kummer*, Denkmalschutzrecht, S. 98; *Pappermann*, DSchG NW in der Praxis, BLGBW 1983, S. 101 (102) zum Denkmalschutzrecht.