

Grundlagen praktischer Kommunalpolitik Planen, Bauen, Umwelt & Verkehr (I)

Heft 3

Dill / Kanitz (Hrsg.)

Wichtiger Hinweis:

Fünf Bände dieser Reihe liegen in überarbeiteter Form als Datei vor; einzelne Exemplare können auf Anforderung noch abgegeben werden. Auf die in den Print-Exemplaren enthaltenen Abbildungen wurde in der Online-Version verzichtet, um die Dateigröße zu minimieren. Sofern die Abbildungen in aktueller Form in unserem Internet-Angebot vorliegen, haben wir sie durch Links verknüpft.

Einzelhefte (3+4) können Sie über die Abteilung Kommunalpolitik bestellen
eMail: gaby.stocksiepen@kas.de

Autoren: Henning Walcha, Klaus Hermanns

Projektmitarbeit: Peter-Paul Dreesbach, Andreas Struck, Hans Dahm, Dieter Schmidt-Gothan

Redaktion: Peter-Paul Dreesbach

ISBN-Nr. 3-930 163 -35-7

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Herstellung: Ernst Knoth GmbH, Melle
© 1994, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung
Printed in Germany

VORWORT

Kommunale Selbstverwaltung ist als Grundlage des Staatsaufbaus ein wesentlicher Bestandteil unserer Demokratie. Diese bürgernahe Erledigung öffentlicher Angelegenheiten kennzeichnet unser demokratisches Staatswesen und ergänzt neben dem Föderalismus die vertikale Gewaltenteilung. Der Tendenz vieler Staaten, die gesamte Verwaltung zentral zu organisieren, wirkt die kommunale Selbstverwaltung entgegen. Als erste Stufe des demokratischen Staatsaufbaus ist sie eine strukturell gleichwertige Ebene in unserem mehrstufig organisierten Gemeinwesen. Wie wichtig funktionierende und leistungsfähige Gemeinden, Städte und Kreise sind, hat der Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen in den neuen Ländern erneut deutlich gemacht.

Für den kommunalen Mandatsträger wird es jedoch zusehends schwerer, die Aufgaben wahrzunehmen, die die Gemeindeordnungen den kommunalen Vertretungskörperschaften übertragen. Nach geltendem Recht sind sie ja sowohl Vertretungs- als auch Verwaltungsorgane der Gemeinden. In der Praxis sind die Mandatsträger mit dieser Doppelrolle jedoch oft überfordert. Sie sind vielfach nicht mehr in der Lage, die anfallende Informationsflut zu überschauen, zu verarbeiten und die wichtigsten gesetzlichen Regelungen zu kennen und in ihrer Tragweite einzuschätzen. Dies engt den kommunalpolitischen Handlungsspielraum unnötig ein und ermöglicht es Technokraten, sich auf vermeintliche Sachzwänge zu berufen.

Um dem zu begegnen, ist es zunächst wichtig, aus kommunalpolitisch Interessierten und Engagierten auch informierte und urteilsfähige Bürger und Mandatsträger zu machen.

Diesem Ziel dient die vorliegende Schriftenreihe „Grundlagen praktischer Kommunalpolitik“. In sieben Heften werden die wichtigsten Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung in komprimierter Form dargestellt. Die seit der Erstauflage 1983 eingetretenen politischen, ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Veränderungen, die zahlreichen neuen Bundes- und Landesgesetze mit ihren Auswirkungen auf die Kommunen sowie die Erfahrungen beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern führten bei der Projektierung der Neuauflage dazu, dass über eine bloße Aktualisierung hinaus neue thematische Akzente gesetzt wurden.

Im einzelnen informiert die Reihe über folgende Bereiche:

Heft 1 (Bürger & Gemeinde) widmet sich vor allem den Elementen der kommunalen Ordnung, beschreibt kommunale Selbstverwaltung als bürgernahen Teil der öffentlichen Verwaltung und zeigt auf, dass Bürgerbeteiligung mehr sein kann als die Teilnahme an Wahlen. Ausführlich werden die kommunalen Aufgaben, ihre institutionelle Zuordnung sowie die Rechte und Pflichten der kommunalen Mandatsträger erörtert. Neben der Bedeutung der Parteien auf kommunaler Ebene werden wichtige Fragen zum Thema Kommunalwahlen analysiert.

Heft 2 (Haushalt & Finanzen) behandelt die Grundlagen und die aktuelle Situation der Gemeindefinanzen. Die Lektüre des Haushaltsplanes einer Gemeinde stellt Ratsmitglieder - und nicht nur sie - immer wieder vor enorme Probleme. Ganz praxisbezogen wird versucht, die Anlage und Gliederung eines Haushaltsplanes transparent zu machen und dabei auch die Phasen vom Entwurf bis zur Rechnungsprüfung nachzuvollziehen. Die Ausgaben werden als

Widerspiegelung der gemeindlichen Aufgaben beschrieben und es werden die unterschiedlichen Bestandteile der Einnahmen aufgezeigt. Ein Anhang mit einer Vielzahl an Beispielen aus der Arbeit mit einem Haushaltsplan erhöht den Nutzwert für den kommunalen Praktiker.

Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr sind als Teilbereiche kommunalen Handelns so eng miteinander verknüpft, dass es geboten war, sie systematisch als Gesamtkomplex zu behandeln (Hefte 3 und 4). Heft 3 erörtert u. a. Aufgaben der Entwicklungsplanung, untersucht beispielhaft Rahmenplanungen und fragt schließlich nach den Grundlagen und den Problemen des Flächennutzungsplanes. Exemplarisch werden auch einzelne Fachplanungen vorgestellt.

Heft 4 widmet sich schwerpunktmäßig dem Bebauungsplan, der Gebäudeplanung sowie weiteren Fachplanungen (z. B. UVP, Altlasten etc.). Die Verflochtenheit der Aufgaben in den Bereichen Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr verweist auf die Notwendigkeit zu enger Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren in der Kommunalpolitik. Deshalb werden im Schlussteil Wege der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung bzw. zwischen Rat und Bürgern aufgezeigt. Auch die Bereiche Umweltberichterstattung, Umweltberatung und Umwelterziehung werden dabei thematisiert.

Drei Themen stehen im Mittelpunkt von Heft 5: Sozialpolitik auf kommunaler Ebene, Gesundheitswesen sowie Fragen der Jugendhilfe. Die exorbitanten Steigerungen der Sozialhilfeauffwendungen in den letzten Jahren haben den Handlungsspielraum der Kommunen derart eingeengt, dass ihre Rolle als vorrangiger Träger sozialpolitischer Aufgaben in Frage gestellt ist. Die Einführung in die Grundzüge des Bundessozialhilfegesetzes berücksichtigt auch die Konsequenzen aus dem Einigungsvertrag für die neuen Länder. Ambulante Dienste, Krankenhauswesen und öffentliche Gesundheitsdienste werden im Abschnitt Gesundheitswesen behandelt. Im Bereich der Jugendhilfe werden schwerpunktmäßig die zentralen Regelungen des neuen Jugendhilferechts sowie die Hauptaufgaben und Organisationsstrukturen der Jugendhilfe skizziert.

Welche Bedeutung hat die Wirtschaft für die Gemeinde? Welche Ziele verfolgt die kommunale Wirtschaftsförderung? Welche Adressaten hat sie, welche Handlungsspielräume und Instrumente? Mit diesen Fragen befasst sich u. a. Heft 6 (Wirtschaft & Arbeit). Ausführlich wird auch auf das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Eigenwirtschaft und Privatisierung eingegangen. Eine detaillierte Checkliste hilft, die Fragen zu stellen, die vor einer Privatisierung zu beantworten sind.

Angesichts der prekären Lage der Gemeindefinanzen drohen viele Maßnahmen kommunaler Kulturpolitik dem Rotstift zum Opfer zu fallen. Um so energischer ist daran zu erinnern, in welchem Maße Kultur als Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge, aber auch als „weicher“ Standortfaktor im Kontext kommunaler Wirtschaftsförderung anzusehen ist. Neue Wege in der Kulturpolitik, Kulturpflege für und mit ausländischen Mitbürgern, Kultursponsoring, kommunales Kulturmanagement - diese und andere Themen werden im Eingangskapitel von Heft 7 (Kultur, Schule, Sport & Freizeit) behandelt. Darüber hinaus wird das Verhältnis Schule-Kommune sowie die Bedeutung des Sport- und Freizeitangebots für die Attraktivität einer Gemeinde thematisiert.

Für das ehrgeizige Vorhaben einer Neufassung der Schriftenreihe konnte eine Reihe ausgewiesener Experten gewonnen werden, die es verstanden haben, gerade auch unter didaktischen Gesichtspunkten die teilweise schwierigen Themen und komplexen Sachverhalte praxisnah darzustellen. Den Autoren und allen denen, die am Zustandekommen dieser

Veröffentlichung mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle für die geleistete Arbeit nachdrücklich gedankt.

Sankt Augustin, im März 1994

Günter Dill/Horst Kanitz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

v

Heft 3 (Teil I)

1. Herausforderung: Die Umwelt gestalten	5
1.1 Umwelt und Gesundheit	8
1.2 Umweltqualitätsziele	9
1.3 Planungsaufgaben	11
1.4 Planungsphasen	13
1.5 Verknüpfung der Planungsaufgaben	16
2. Entwicklungsplanung	20
2.1 Was wird geplant?	20
2.2 Welche gesetzlichen Grundlagen sind zu beachten?	22
2.3 Welche Aufgaben können gelöst werden?	22
2.4 Wege der Mitarbeit	25
2.5 Probleme, Fragen, Meinungen	27
3. Rahmenplanung	28
3.1 Beispiel: Die Erhaltung der City	28
3.2 Beispiel: Die Zukunft des Stadtteils	30
3.3 Beispiel: Zentrum einer Mittelstadt	31
3.4 Beispiel: Das Dorf als Teil einer Stadt	32
4. Flächennutzungsplan	34
4.1 Was wird geplant?	35
4.2 Welche gesetzlichen Grundlagen sind zu beachten?	37
4.3 Wege der Mitarbeit	40
4.4 Probleme, Fragen, Meinungen	42
5. Fachplanungen - Schwerpunkt großräumig	43
5.1 Verkehr	45
5.2 Zentrenhierarchie	48
5.3 Naturschutz und Landschaftspflege	51
5.4 Bodenschutz	65
5.5 Abfall	72
5.6 Luftreinhaltung - Energie - Stadtklima	86
Autorenverzeichnis	90

Heft 4 (Teil II)

- 6. Bebauungsplan**
- 7. Fachplanungen - Schwerpunkt kleinräumig**
- 8. Gebäudeplanung**
- 9. Prüflisten für Planen, Bauen, Umwelt, Verkehr**
- 10. Wege der Zusammenarbeit**
- 11. Literaturhinweise**
- 12. Quellennachweis der Abbildungen**
- 13. Abkürzungsverzeichnis**
- Autorenverzeichnis**

1. HERAUSFORDERUNG: DIE UMWELT GESTALTEN

Planen und Bauen als aktuelle Probleme

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sich das Interesse an den Problemen, die mit Planen und Bauen zusammenhängen, in zunehmendem Maße entwickelt hat: Diskussion und Entscheidungen über Planungs- und Baufragen werden nicht mehr allein den Fachleuten - z.B. Stadt- und Verkehrsplanern, Architekten oder Wohnungswirtschaftlern - überlassen. Bürger mit und ohne Mandat beteiligen sich als „Planungs-Laien“ stärker als früher aktiv an der Lösung von Planungsproblemen, sie müssen sich deshalb mit den vielfältigen Zusammenhängen und Verknüpfungen vertraut machen.

Diese Aufgabe stellt sich in besonderem Maße auch den Bürgern in den neuen Bundesländern, für deren Städte, die vielfach auf eine große Tradition zurückblicken können, sich weitreichende Gestaltungschancen bieten. Die Mitwirkung aller Bürger bei der Erneuerung der städtischen Umwelt ist ein wichtiger Bestandteil unserer Demokratie und daher entsprechend im Bau- und Planungsrecht verankert.

Ohne mit den Fachleuten zu konkurrieren, sollen Laien als aufgeschlossene Partner fähig sein, die eigenen Möglichkeiten im Planungsprozess zu erkennen, kritische Hinweise zu geben, richtige Fragen zu stellen und als Mandatsträger die erforderlichen Entscheidungen zu treffen. Dabei ist es wichtig, dass alle Beteiligten ihren Aufgaben entsprechend zu Wort kommen und ihren Beitrag leisten können.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit ist nicht leicht zu verwirklichen, denn viele Hindernisse können sich in den Weg stellen:

- In großen Städten sind Planungsprobleme vielfältig aufgefächert und die Verwaltung ist in eine große Zahl von Fachämtern gegliedert. Einzelne Ratsmitglieder sind dabei nicht mehr in der Lage, Verwaltungsarbeit im Detail nachzuvollziehen, sondern sie sind bei ihrer Entscheidung auf Ergebniszusammenführungen und Schlussfolgerungen der Verwaltung angewiesen.

- Wichtige Planungs- und Entwicklungsfragen werden vom Gemeinderat als technische Sonderprobleme an die Verwaltung verwiesen. Als Reaktion kann es geschehen, dass sich die Verwaltung bei der Problemlösung abkapselt und damit „undurchschaubar“ wird. Der anschließende Entscheidungsprozeß des Gemeinderates kann in solchen Fällen aufgrund von Informationsmangel beträchtlich erschwert werden.
- In kleineren Gemeinden arbeiten Rat und Verwaltung in einem überschaubaren Rahmen zusammen. Die Qualität der Zusammenarbeit wird hier besonders stark durch die Art der persönlichen Kontakte bestimmt. Sogenannte Vetternwirtschaft kann dabei zu tiefgreifenden Problemen führen.
- Da die Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden begrenzt ist, sind hier die Ratsmitglieder oft vom Sachverstand und von der Beratung anderer Verwaltungseinheiten (z.B. Kreisverwaltung) abhängig. Die Vorbereitung und Überprüfung der eigenen Planungsentscheidungen wird dabei erschwert, wenn der Kontakt zu übergeordneten Verwaltungsstellen langwierig und unpersönlich ist.
- Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und übergeordneten Verwaltungsstellen wird in den Fällen problematisch, in denen außenstehende Planungen (z.B. von Sonderbehörden als Träger öffentlicher Belange) ohne Überprüfung und Entscheidung im Gemeinderat übernommen werden sollen und die Verwaltungskraft der Gemeinde nicht ausreicht, qualifizierte Alternativvorschläge vorzubereiten und zur Diskussion zu stellen.
- Bereits kleine Planungen können sich derart komplex auswirken, dass sich Ratsmitglieder nicht in der Lage sehen, verantwortungsvoll zu entscheiden. Die daraus folgende Aufgliederung in Einzelfragen und Planungsschritte kann aber das Gesamtkonzept zerstören und die ursprüngliche Planungsabsicht zunichte machen.
- Trotz kommunaler Planungshoheit kann Planverwirklichung aufgrund des Einflusses wenig kooperationsbereiter Genehmigungsbehörden schwierig sein. Dies führt zu Frustration bei den gewählten und ehrenamtlich tätigen Ratsmitgliedern.
- Die stärkere Bürgerbeteiligung bei der Lösung kommunaler Planungsprobleme hat für Rat und Verwaltung neue Aufgaben gebracht. Bürger, die aktiv mitarbeiten wollen, sind darauf angewiesen, dass kommunale Planungsvorgänge übersichtlich und durchschaubar sind. Nur so wird klar, zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise interessierte Bürger sinnvoll mitwirken können.
- Die Verwaltung informiert - oft aufgrund von Personalmangel - Presse und Öffentlichkeit nicht kontinuierlich. Dies kann dazu führen, dass Planungsabsichten unzureichend vorgestellt und erläutert werden. Der Bevölkerung fällt es dann schwer, Hintergründe und Ziele der Planung zu verstehen und zu beurteilen. Unzulängliche Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung kann auch das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Ratsmitgliedern belasten, da schlechte Information zu Missverständnissen führt. Eine sachliche Diskussion über Planungen wird damit unnötig erschwert.
- Ratsmitglieder und Bevölkerung beherrschen in der Regel nicht das weite Feld der Gesetze und Verordnungen zu Fragen des Planens und Bauens. Vertrauensvolle Zusammenarbeit

wird durch die Abhängigkeit von Expertenwissen belastet. Negative Erfahrungen aus der Vergangenheit begründen dabei oft ein gesundes Misstrauen - sowohl bei Ratsmitgliedern als auch bei der Bevölkerung.

- Die Liste der Probleme, die damit keineswegs abgeschlossen ist, macht die Fülle von Fragen deutlich, die sich für alle Beteiligten am Planen und Bauen (Rat, Verwaltung, Investoren, Bewohner) ergeben:
- Wie ist die Zusammenarbeit zwischen Rat, Verwaltung und Bevölkerung mit Leben zu erfüllen, damit sinnvolle Planungsentscheidungen getroffen und verwirklicht werden können?
- Welche Hilfen sind für verschiedene Bevölkerungsgruppen sinnvoll bzw. erforderlich, damit sie ihren Aufgaben bei der Lösung von Planungsproblemen gerecht werden können?
- Welche zeitliche Folge ist beim Planungsablauf zu beachten (z.B. Problembeschreibung, Zielformulierung, Maßnahmenplanung und -durchführung) und welche Aufgaben fallen den Beteiligten in den einzelnen Phasen zu?
- Wie lassen sich Schwierigkeiten durch einfache und übersichtliche Instrumente (z.B. verständliche Planungsunterlagen) vermeiden und wie müssen dafür Gesetze und Verordnungen gegebenenfalls vereinfacht werden?
- Können Schulen oder Einrichtungen der Erwachsenenbildung verstärkt dazu beitragen, das Verständnis für kommunale Entwicklungsprobleme und Lösungsmöglichkeiten zu fördern?
- Die bessere Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten am Planen und Bauen soll dazu beitragen, dass schwierige Probleme schneller und befriedigender gelöst werden können. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass durch die Forderung nach immer neuen Planungen und Alternativen notwendige Entscheidungen vertagt und sinnvolle Entwicklungen verzögert werden.
- In der Realität wird oft der richtige Zeitpunkt für Entscheidungen verpasst und damit der Weg für Fehlentwicklungen - bis hin zu „kleinen und großen Katastrophen“ - bereitet. Nur durch konsequentes und oft mühevolleres Engagement wird es möglich, dass Entscheidungen am „Wendepunkt“ getroffen und damit Planungsfehler vermieden werden können (Abb. 1).
- Die wesentlichen Entwicklungsprobleme von Städten und Gemeinden sind überall ähnlich. Die Bemerkung von Mandatsträgern oder Verwaltungsmitgliedern: „In unserer Stadt gehen alle Uhren anders“ muss deshalb eher als Schutzbehauptung verstanden werden, mit der bewusst von den Erfahrungen anderer Kommunen abgelenkt werden soll.
- Die aktuellen Probleme des Planens und Bauens können jedoch nur vor Ort gelöst werden. Die Ausführungen in diesem Band sollen dabei helfen und deutlich machen,
- wie eng Planen und Entscheiden miteinander verknüpft sind,

- wie wichtig die Zusammenarbeit ist zwischen denen, die planen (z.B. Verwaltungen), denjenigen, die über die Planung entscheiden (z.B. Mandatsträger) und denen, die mit der Planung und ihren Folgen leben (z.B. Bürger),
- wie diese Zusammenarbeit bei ganz unterschiedlichen Aufgaben (vom Flächennutzungsplan bis zur Gebäudeplanung) sinnvoll organisiert und durchgeführt werden kann,
- wie das teils unklare Verhältnis zwischen Verwaltung und Bevölkerung verbessert werden kann.

Die Prüflisten in Kapitel 9 geben dafür konkrete Anhaltspunkte.

[Abb.1 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.1](#)

1.1 Umwelt und Gesundheit

Was der Begriff „Umwelt“ bedeutet, ist selbst unter Fachleuten strittig. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) der Bundesregierung führt in seinem Gutachten von 1987 (Textziffer 5) aus, „in erster Anschauung wird Umwelt räumlich strukturell aufgefasst und beschrieben. Darüber hinaus muss sie aber auch funktionell untersucht werden, weil erst dann das Beziehungsgeflecht Lebewesen - Umwelt verständlich wird“. Im Bewusstsein vieler Menschen gilt „die Umwelt heute als belastet oder gefährdet“ (SRU 1987, Textziffer 24) bzw. wird entsprechend als ein bedrohlicher Faktor für die eigene Gesundheit angesehen.

Vor allem Störfälle in Atom- und Chemieanlagen, Werkbrände oder der Sommersmog mit der Ozonproblematik machen die Gefährdungen deutlich. Aber auch der alltägliche Lärm darf hier nicht vergessen werden. Der gesundheitliche Umweltschutz hat hier die Aufgabe, den Menschen vor Gesundheitsschäden schon frühzeitig und umfassend zu bewahren.

Kommunale Umwelt- bzw. Gesundheitsvorsorge verfolgen dasselbe Ziel. Die Vorgabe von Umweltqualitätszielen und konkreten Umweltstandards (Grenz- und Richtwerte für Schadstoffe in Boden, Luft, Wasser und Nahrungsmitteln sowie für Lärm) sind wichtige Ansätze, um Verbesserungen der Umweltsituation zu erreichen. Dabei wird eine Reduzierung der Schadstoffe in den Umweltdiensten angestrebt. Da die schädlichen Stoffe nicht vor Länder-, Bundesländer-, Bezirks-, Kreis- und Gemeindegrenzen halt machen, sind alle Ebenen zum Umweltschutz aufgerufen. Gesundheitlicher Umweltschutz auf kommunaler Ebene sollte sein Augenmerk auf

- eine umweltgerechte Stadtplanung,
- den Schutz des Trinkwassers,
- eine geordnete Abfallentsorgung,
- eine Kontrolle der Luftqualität - auch in Innenräumen,
- die Belastung von Lebensmitteln mit Schadstoffen,

- die Belastung von Böden (Landwirtschaft, Haus- und Kleingärten sowie Spiel- und Sportplätzen),
 - den Anstoß oder die Durchführung der Regelung und Beseitigung von Altlasten,
 - die umweltmedizinische Begutachtung der Bevölkerung - besonders gefährdeter Altersgruppen wie Säuglinge, Kinder, Kranke und alte Menschen - und
 - die Situation am Arbeitsplatz
- richten.

Diese Auflistung verdeutlicht den umfassenden Ansatz von Gesundheits- und Umweltschutz. Die Umweltvorsorge kann als Querschnittsaufgabe aufgefasst werden, die in fast alle Bereiche kommunalen Handelns hineinreicht.

Eine erfolgreiche Gesundheits- bzw. Umweltpolitik gelingt nur im offenen und ehrlichen Dialog mit den Bürgern. „Panikmache“ und Verheimlichung von Daten sollten nicht die Leitlinie bilden. Öffentlichkeitsarbeit, Umweltberatung, Umwelterziehung und Umweltberichterstattung können wesentlich dazu beitragen, Gesundheitsschäden für den Menschen zu vermeiden.

1.2 Umweltqualitätsziele

Für die Entwicklung von kommunalen Umweltprogrammen ist die Vorgabe von Umweltqualitätszielen unerlässlich.

Umweltqualitätsziele geben

- raumbezogene, d.h. flächenhafter Schutz z.B. von Freiraum,
 - schutzgutbezogene, z.B. Schutz der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft vor Schadstoffeinträgen,
 - stoffbezogene, z.B. Gebot oder Verbot bestimmter Energieträger, Nichtanwendung von Bioziden etc. und
 - zeitlich orientierte Qualitäten von Ressourcen, Potentialen oder Funktionen
- an.

Kommunale Umweltqualitätsziele gehen von übergeordneten Leitlinien bzw. -zielen aus, die der örtlichen Situation, d.h. von der Belastungssituation der Umwelt, der räumlichen Situation (Stadt/Land), der geschichtlichen Entwicklung u.a., Rechnung tragen.

„Die Formulierung von Umweltstandards stellt eine Reduktion der Komplexität von Umweltqualität dar“ (SRU 1987). Mit Hilfe von Umweltstandards wird ein quantitativer Bewertungsrahmen gegeben.

Dabei können

- Schutzstandards, die sich an Schädlichkeitsschwellen orientieren - z.B. der Trinkwasserverordnung - und
- Vorsorgestandards, die sich an der technischen Vermeidbarkeit von Emissionen, z.B. bei der TA Luft, orientieren,

unterschieden werden.

Die Stadt Herne gibt beispielhaft folgende für ihr planerisches Handeln relevante Umweltqualitätsziele an (Stadt Herne 1991):

- Zum Schutz des Wassers und zur Verbesserung der Wasserqualität sind der Wasserverbrauch einzuschränken, Schadstoffeinleitungen ins Oberflächenwasser zu verringern und die Abwässer zu reinigen. Die Wasserläufe sind zu renaturieren.
- Das Grundwasser ist ebenfalls vor Schadstoffeintrag zu schützen, ebenso vor Absenkungen. Zur Erneuerung des Grundwassers ist das Regenwasser weitgehend zu versickern.
- Der Boden ist als Standort für die Vegetation und als Filter für das Niederschlagswasser zu reaktivieren. Die Bodenversiegelung ist zu reduzieren, u.a. um das Stadtklima zu verbessern. Der Boden ist ferner vor Erosion und weiterem Eintrag von Schadstoffen zu schützen. Standorte, auf denen Altlasten vermutet werden, sind zu untersuchen und Gefahren, z.B. durch Sanierungsmaßnahmen, abzuwehren.
- Das Stadtklima (hohe Temperaturen, geringe Luftfeuchtigkeit, Staubbelaustung) ist zu verbessern, indem u.a. der Anteil der transpirierenden Vegetation erhöht wird. Vorhandene Frischluftschneisen sind zu erhalten.
- Zur Verringerung der Emissionsbelastungen durch Kraftfahrzeuge sind der öffentliche Personennahverkehr sowie der Fußgänger- und Radverkehr verstärkt zu fördern. Öffentliche Gebäude, Gewerbegebäude und Wohnungen sind mit umweltschonender Energie zu versorgen. Die Luftbelastungen durch Gewerbebetriebe und die sich hieraus ergebenden Beeinträchtigungen, vor allem in den Gemengelagen, sind zu reduzieren.
- Die Lärmelastigungen der Wohngebiete durch Verkehr und Gewerbe sind zu mindern.
- Zur Sicherung und zum Schutz der im Stadtgebiet existierenden Arten (Flora/Fauna) und Biotope ist ein Biotopverbundsystem aufzubauen. Unter Abwägung der ökologischen Erfordernisse und sozialen Bedürfnisse (z.B. nach Erholung) ist im Einzelfall zu entscheiden, welche Grünflächen extensiv oder intensiv zu gestalten und zu pflegen sind. Die Gehölzbestände im Stadtgebiet sind zu erhöhen. Vegetationstragende Flächen sind bei Baumaßnahmen nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen.

Sicherlich sind bei der Umsetzung der Umweltqualitätsziele Konflikte mit anderen Interessen, z.B. der Arbeitsplatzsituation, der Wirtschaftsqualität etc., zu erwarten. Hier können nur in einem Abwägungsprozess Entscheidungen getroffen werden.

1.3 PLANUNGSAUFGABEN

Warum planen?

Nach fast fünf Jahrzehnten der Planung umfangreicher Projekte, sowohl in West- als auch in Ostdeutschland, ist die frühere Euphorie häufig einer ausgeprägten Skepsis gegenüber allen Planungstätigkeiten gewichen.

Die Ergebnisse der Planung, die Städte und Gemeinden tiefgreifend verändert haben, sind überall zu betrachten:

- Trabantensiedlungen als Schlafstädte,
- Bürostädte ohne Wohnungen,
- isolierte Einkaufszentren,
- umfangreiche Flächensanierungen,
- aufwendige Freizeit- und Kulturzentren,
- U-Bahn-Strecken,
- Stadtautobahnen oder Ortsumgehungsstraßen usw.

Trotz unverkennbarer Teilerfolge konnten damit die städtischen Entwicklungsprobleme nicht verringert werden. In vielen Gebieten haben sich die Probleme statt dessen weiter verschärft. Vor allem in den neuen Bundesländern besteht akuter Handlungsbedarf. Hier sind erhebliche städtebauliche Missstände der letzten Jahrzehnte zu beheben und Fehler zu korrigieren.

Berechtigte Kritik an bisheriger Planung darf jedoch nicht dazu führen, dass die Lösung wichtiger Entwicklungsprobleme künftig nur noch durch Krisenmanagement erfolgt, das ausschließlich an der Situation des Augenblicks ausgerichtet ist. Es ist vielmehr wichtig - gerade bei knappen öffentlichen Kassen -, dass sich die Planung noch stärker mit den Ergebnissen bestehender oder gerade eingeleiteter Entwicklungen befasst und kritische Punkte sichtbar macht (Abb. 1: „Wendepunkt“), damit ungewollte oder gar gefährliche Konsequenzen rechtzeitig erkannt und vermieden werden.

Die Planungsprobleme, die im bereits historischen Handbuch „Der Städtebau“ aus dem Jahr 1890 genannt wurden, gelten im Grundsatz auch heute noch, ebenso die Aufforderung zu einer „mehr oder weniger bestimmten“ Planung:

„So schwierig und unsicher es ist, die Art der Entwicklung einer Stadt und die Gruppierung der Zukunftsbevölkerung vorhersehen zu wollen, so ist es doch unerlässlich, bei Aufstellung des Stadterweiterungsplanes für die verschiedenen Teile des Erweiterungsfeldes eine mehr oder weniger bestimmte Art der zukünftigen Benutzung und Bewohnung in das Auge zu fassen. Ohne eine solche Rücksichtnahme würde der Stadtplan Gefahr laufen, ein willkürliches Liniennetz, eine baupolizeiliche Anordnung ohne ausreichende Begründung zu werden.“ (Stübben, 1890)

Was planen?

Die kommunalen Planungs- und Bauaufgaben konzentrieren sich in erster Linie auf:

- Flächennutzungsplanung,
- einschließlich Fachplanungen: z.B. Verkehr, Landschaft, Umweltverträglichkeitsprüfung usw. (Abschnitte 4, 5 und 7),
- Bebauungsplanung (Vorhaben- und Erschließungsplan als Sonderform) (Abschnitt 6),
- Bauaufsicht (Abschnitt 8).

Die Aufgaben sind in Gesetzen und Verordnungen geregelt.

Die Planungen der Gemeinde können erweitert werden um:

- Entwicklungsplanung (Abschnitt 2),
- Rahmenplanung für ausgewählte Bereiche im Gemeindegebiet (Abschnitt 3),
- Stadtteilentwicklungsplanung (Abschnitt 3),
- Dorfentwicklungsplanung (Abschnitt 3).

Die Ausgestaltung und Abwicklung dieser Planungen ist nicht streng an Bestimmungen (Gesetze, Erlasse) gebunden. Allerdings verlangen einzelne neue Bundesländer eine Entwicklungs- oder die gesamte Gemeinde umfassende Rahmenplanung vor dem Flächennutzungsplan.

Indirekt sind die Gemeinden durch Abgabe von Stellungnahmen - gedeckt durch Vertretungsbeschlüsse - beteiligt an:

- Kreisentwicklungsplanung,
- Gebietsentwicklungsplanung,
- Regionalplanung,
- Landesentwicklungsplanung.

Da diese Planungen außerhalb der Entscheidungsbefugnis der Gemeinden liegen, sind sie wegen der oft beträchtlichen räumlichen Auswirkungen im Gemeindegebiet mit besonderer Sorgfalt zu verfolgen, damit wichtige Termine für die Abgabe von Stellungnahmen nicht ungenutzt verstreichen.

1.4 Planungsphasen

Wie planen?

Mit Planung sollen meist verwickelte, zusammengesetzte und beziehungsreiche Aufgaben gelöst werden. Dabei muss die Planung - entsprechend den Aufgaben - komplex sein, d.h. sie muss alle verschiedenen Einzelprobleme sowohl einzeln als auch im Zusammenhang behandeln.

Der Gesetzgeber hat auf die komplexen Planungszusammenhänge reagiert und entsprechende Gesetze mit Abwägungsgrundsätzen geschaffen.

Die Planungen, mit denen sich eine Kommune befassen muss, haben unterschiedliches Gewicht, deshalb sind auch jeweils unterschiedliche Verfahren erforderlich:

- „Kleine Planungen“, z.B. für den Bau eines Kindergartens, können mit wenigen Beteiligten in überschaubarer Zeit durchgeführt werden.
- „Große Planungen“, z.B. für die Verkehrsberuhigung in einem Stadtteilzentrum, wirken sich auf viele Behörden und Bürger aus. Entsprechend groß ist die Zahl der Beteiligten. Um den unterschiedlichen Anforderungen und Bedürfnissen gerecht zu werden, sind zeitaufwendige Informationen und Abstimmungen erforderlich. Dabei kann eine übersichtliche und straffe Arbeitsgliederung in Form von Planungsphasen nützlich sein und den gesamten Planungsablauf beschleunigen (Abb. 2).

[Abb.2 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.2](#)

Im Rahmen des - bis Ende 1997 befristeten - Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz (§ 6 BauGB-MaßnahmenG) besteht für die Gemeinden darüber hinaus die Möglichkeit, mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen Aufgaben (z.B. Grundstücksneuordnung, Ausarbeitung von informellen Plänen oder Bauleitplanentwürfen, etc.) auf Dritte zu übertragen.

Die folgenden Abschnitte zeigen, welche wechselnden Inhalte und Beteiligten für verschiedene Planungsphasen in Betracht kommen.

Planungsanlass / typische Probleme

- Mängel bei Gebäuden,
- Verkehrsprobleme,
- schlechter Ruf eines Stadtteils,
- Ausstattungs- und Versorgungslücken,
- Bauanträge für Großprojekte,
- Ruf nach Bauleitplanung (z.B. Forderung nach Bauland, Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen),

- Einfluss übergeordneter Planungen.

Die Probleme können von unterschiedlicher Seite formuliert und verfolgt werden, z.B. von

- Rat, Fraktion, einzelnen Ratsmitgliedern,
- Verwaltung,
- anderen Fachbehörden, Nachbargemeinden,
- Bezirks-/Regionalplanung,
- Wirtschaftskammern, Verbänden,
- einzelnen Bürgern oder Interessengruppen.

Grob-Ziele

Die Festsetzung der allgemeinen Ziele (Grob-Ziele) dient dazu, den Rahmen zu beschreiben, in dem die Behandlung der Aufgaben-Probleme erfolgen soll. Was wird z.B. von der Verkehrsberuhigung in einem Stadtteil erwartet, oder welche bauliche Entwicklung soll mit einem neuen Bebauungsplan eingeleitet werden? Dabei kommt es wesentlich darauf an, dass ein angemessener Aufwand gewählt wird. Unnötiger Planungsaufwand hilft nicht weiter, sondern schreckt eher ab.

Da in dieser Phase die Grundlagen für die weitere Planungsarbeit festgelegt werden, müssen die Verflechtungen und Auswirkungen einzelner Aspekte möglichst umfassend bekannt sein. Der Rat erteilt den notwendigen Projektauftrag.

Problemanalyse

Zur Problemanalyse gehören bei schwierigen Fragen folgende Arbeiten:

- Untersuchungen (z.B. Umweltverträglichkeitsstudie, Verkehrsanalyse, Bevölkerungsveränderung, etc.),
- Erhebungen,
- Befragungen.

Als Bearbeiter kommen in Betracht:

- Fachämter der Verwaltung,

- andere Behörden, z.B. Kreisverwaltung,
- Gutachter, Sachverständige (Externe).

Bei umfangreichen Problemanalysen ist es sinnvoll, dass der Rat den Arbeitsaufwand genau eingrenzt oder Arbeitsstufen mit Zwischenergebnissen festlegt. Eine Vergabe von Arbeiten an Externe muss sorgfältig vorbereitet werden (Zielvorgabe, genaue Arbeitsbeschreibung), damit die Untersuchungsergebnisse auch aussagekräftig und allgemein verwendungsfähig sind.

Bewertung der Analyseergebnisse, Fein-Ziele

In dieser Phase werden Wege zur Lösung der Aufgaben und Probleme geprüft und beschlossen. Dafür sind oft umfangreiche Zieldiskussionen erforderlich, bei denen z.B. unterschiedliche Möglichkeiten für die Verkehrsberuhigung in einem Stadtteil oder Bebauungs- und Erschließungsalternativen für einen neuen Bebauungsplan (Fein-Ziele) kritisch unter die Lupe genommen werden.

Lösungsalternativen

Verschiedenartige Lösungsmöglichkeiten, die an den Fein-Zielen ausgerichtet werden, müssen systematisch dargestellt und bewertet werden.

Diese Arbeiten können von

- Verwaltung,
- anderen Behörden oder
- Gutachtern/Sachverständigen

sowie unter Beteiligung von

- Bürgern

geleistet werden.

Entscheidung über Lösungsalternativen

Auf der Grundlage übersichtlicher Vorlagen werden die Entscheidungen vom Gemeinderat getroffen. Sinnvoll ist dabei die Mitwirkung und Unterstützung durch Verwaltung, Aufsichtsbehörden, Bürger oder Sachverständige.

Maßnahmen-Konzept

Das Maßnahmen-Konzept, das auf den Entscheidungen über Lösungsalternativen aufbaut, gehört dann wieder in den Arbeitsbereich der Verwaltung zur Beschlussvorbereitung.

Die Zusammenfassung des Maßnahmen-Konzeptes liefert dem Rat gleichzeitig eine Übersicht über den Zeitpunkt der Durchführung und die Höhe der Kosten.

Entscheidung über Maßnahmen-Durchführung

Das Maßnahmen-Konzept bildet die Grundlage für die Entscheidung des Rates über die Durchführung. Entsprechend der jeweiligen Entscheidungslage sind dabei auch Aufsichtsbehörden eingeschaltet.

1.5 Verknüpfung der Planungsaufgaben

Jede Form des Planens und Bauens findet in genau festgelegten Bereichen statt: Bei der Errichtung eines Gebäudes ist in erster Linie die Grundstücksgrenze maßgebend, der Geltungsbereich des Flächennutzungsplanes oder Stadtentwicklungsplanes wird durch die Stadtgrenze bestimmt. Landesentwicklungspläne, Gebietsentwicklungspläne und Kreisentwicklungspläne beziehen sich ebenfalls auf feststehende Gebietseinheiten. Bei Bebauungsplänen und Stadtteil- oder Dorfentwicklungsplänen kann die Gemeinde den Gültigkeitsbereich für Planaussagen selbst festlegen, die Grenze muss jedoch auch hier eindeutig bestimmt werden.

Trotz der erforderlichen Abgrenzung müssen die engmaschigen Netze und Verknüpfungen aller Planungsebenen immer im Bewusstsein bleiben:

- Aussagen und Festlegungen in einem Landesentwicklungsplan - z.B. über die Einzugsgebiete zentraler Orte oder über Schutzzonen für Landschaft und Gewinnung von Bodenschätzen - können grenzüberschreitend ins Nachbarland (Bundesland oder Ausland) wirken.
- Ein Flächennutzungsplan steuert nicht nur die Entwicklung des Gemeindegebiets, sondern wirkt sich auch in den Nachbargemeinden aus.
- Ein Bebauungsplan legt nicht nur die Entwicklung bis zum Rand der angrenzenden Straßenzüge fest, die Wirkungen reichen bis weit in die benachbarten Gemeindegebiete. Ebenso können die Auswirkungen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes - obwohl er sich meist nur auf ein einzelnes Grundstück bezieht - u.U. die gesamte Gemeindeentwicklung beeinflussen.
- Ein neues Gebäude wirkt sich nicht nur auf die unmittelbaren Nachbarn aus, sondern möglicherweise auf den Charakter der ganzen Straße oder des Quartiers.

Jede Planung verlangt also eine angemessene Abstimmung. Die Graphik (Abb. 3) vermittelt einen Eindruck von der Folge verschiedener Planungsebenen sowie von wichtigen Aussagen der einzelnen Planungsarten:

[Abb. 3 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.3](#)

Planungsebene I: Landesplanung, Regionalplanung, Kreisentwicklungsplanung

Die regionalen Verknüpfungen werden nicht von den Städten und Gemeinden, sondern von übergeordneten Verwaltungen und Parlamenten beeinflusst (Land, Bezirk, Kreis).

Hierzu gehören z.B. überörtliche Verkehrsverbindungen, Landschafts- und Naturschutzgebiete, Wasserschutzzonen, Leitungstrassen, Einrichtungen des Luftverkehrs oder Gebiete für die Gewinnung von Bodenschätzen, aber auch Vorgaben oder Einschränkungen von Wohn-, Gewerbe- und Sonderbauflächen.

Die regionalen Planungen müssen von der Gemeinde berücksichtigt werden, auch wenn sie ihren Vorstellungen nicht entsprechen. Bei schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten zwischen übergeordnetem Planungsträger und Gemeinde bleibt für die Kommune meist nur der politische Weg über Kontakte zur Bezirks- oder Landesregierung oder der Gang zum Verwaltungsgericht.

Planungsebene 2: Entwicklungsplanung (Abschnitt 2)

Entwicklungsplanung im Stadt-/Gemeindegebiet dient als Modell für künftige Veränderungen im Stadtgebiet: Wo soll etwas geplant werden? Wann soll gebaut werden? Welche Kosten entstehen und wer soll bezahlen?

Die Entwicklungsplanung gehört nicht zu den Pflichtübungen der Gemeinde, wie z.B. Flächennutzungs- und Bebauungsplanung. Sie kann - ganz individuell ausgestaltet - auf örtliche Besonderheiten eingehen und damit die angestrebte kommunale Gesamtentwicklung gut verdeutlichen.

Ihren Aufgaben wird die Entwicklungsplanung gerecht, indem sie Wachstumsrichtungen für Wohnen und Gewerbe zeigt, zentrale Bereiche (z.B. City oder Stadtteilzentren) eingrenzt, Entwicklungsachsen mit guten Verkehrsverhältnissen deutlich macht oder wichtige Grünzüge, die nicht bebaut werden sollen, markiert.

Die Aussagen des Entwicklungsplanes sind eng verknüpft mit den Inhalten übergemeindlicher Planungen (Planungsebene 1): So stellt z.B. der im Entwicklungsplan festgelegte „wichtige Grünzug“ die Verbindung zwischen dem dicht bebauten Stadtzentrum und dem über die Stadtgrenze hinausreichenden Landschaftsschutzgebiet dar. Die Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungsplanung werden in Abschnitt 2 ausführlich dargestellt.

Planungsebene 3: Flächennutzungsplan (Abschnitt 4)

Der Flächennutzungsplan stellt das Kernstück der räumlichen Planung für das gesamte Stadt- oder Gemeindegebiet dar. Er ist - gemäß Baugesetzbuch - die erste Stufe der Bauleitplanung (sog. vorbereitende Bauleitplanung), gefolgt von der Bebauungsplanung als zweiter Stufe (sog. verbindliche Bauleitplanung).

Der Flächennutzungsplan weist also Bau(erwartungs)land aus, das Recht zur Bebauung von Grundstücken wird - abgesehen von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (§ 34 BauGB) - erst durch den Bebauungsplan/Vorhaben- und Erschließungsplan geregelt.

Im Gegensatz zur Entwicklungsplanung unterliegen Form und Inhalt des Flächennutzungsplans im Baugesetzbuch (BauGB) jedoch festgelegten Regeln, auf die im Abschnitt 4 eingegangen wird.

Liegt in der Gemeinde eine Entwicklungsplanung vor, so orientiert sich der Flächennutzungsplan bei seinen Festlegungen daran: z.B. nimmt der Flächennutzungsplan den Gedanken von räumlichen Entwicklungsgrenzen für Ortsteile auf und legt die Grenzen zwischen bebaubaren Flächen und Freiflächen fest. Das Zentrenkonzept des Entwicklungsplans führt der Flächennutzungsplan weiter und macht deutlich, welche Flächenausweisungen gewünscht werden (z.B. Kombination von gemischten Bauflächen und Wohnbauflächen).

Der Flächennutzungsplan bindet zwar lediglich die Verwaltung und die Träger öffentlicher Belange, er kann jedoch - als Vorstufe für Bebauungspläne - weitreichende Konsequenzen für die Bevölkerung haben. Deshalb hat die Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Funktion bei Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans (Abschnitt 4).

Planungsebene 4: Stadtteilentwicklungsplanung, Dorfentwicklungsplanung, Rahmenplanung (Abschnitt 3)

Der Schritt vom Flächennutzungsplan (mit Aussagen über das gesamte Stadtgebiet) zu Bebauungsplänen für kleine überschaubare Gebiete erfolgt heute oft über sog. Rahmenpläne, die ganze Stadtteile, Dörfer oder Bereiche mit besonderen Funktionen umfassen.

Rahmenpläne haben den Charakter kleiner Entwicklungspläne. Frei von gesetzlichen Regelungen behandeln sie die Entwicklung zusammenhängender Gebiete und schaffen so die Möglichkeit, bei der Planung - stärker als es beim Entwicklungsplan oder Flächennutzungsplan möglich ist - Lokalkolorit und Heimatgefühl zu berücksichtigen sowie örtliche Entwicklungsprobleme und -chancen gezielt zu behandeln.

Vor allem auch in den neuen Bundesländern ergeben sich hierdurch vielfältige Möglichkeiten; historische Stadt- und Dorfkerne bieten mit ihren Gebäuden, Straßen und Plätzen in vielen Fällen trotz der baulichen Missstände Qualitäten, die in den alten Bundesländern häufig bereits verlorengegangen sind.

Die Bezüge zur vertrauten Umwelt der Wohnbevölkerung sind bei örtlich begrenzten Rahmenplänen besonders stark („Man trifft vor der Haustür täglich Dinge, die im Rahmenplan angesprochen werden“). Deshalb bieten Rahmenpläne gute Voraussetzungen für wirkungsvolle Bürgerbeteiligung.

Planungsebene 5: Bebauungsplanung (Abschnitt 6)

Handfeste Unterlagen, die bei Neubau oder Umbau von Gebäuden zu Rate gezogen werden müssen, liefert der Bebauungsplan. Die streng festgelegten und teilweise einschneidenden Planaussagen eines Bebauungsplanes werden in Abschnitt 6 behandelt.

Da der Bebauungsplan als Gemeindesatzung ein öffentlich bindendes örtliches Gesetz darstellt, ist es nicht überraschend, dass Laien ihn - wie auch andere Gesetze - nur mit Mühe verstehen können: Farben, Schraffuren sowie Buchstaben und Zahlen vermitteln meist keinen anschaulichen Eindruck von dem, was gebaut werden kann oder darf.

Ein Bebauungsplan wird deutlicher, wenn er aus einem Rahmenplan entwickelt wird, der bauliche Veränderungen übersichtlich zeigt. Der Bebauungsplan für ein Sanierungsgebiet ist dann z.B. leicht mit dem Rahmenplan für die Innenstadt in Verbindung zu bringen.

In der Praxis wird jedoch meist ein vorgeschalteter Rahmenplan nicht zur Verfügung stehen. In diesen Fällen bezieht sich der Bebauungsplan - wie im Baugesetzbuch vorgesehen - direkt auf den Flächennutzungsplan: Der Bebauungsplan für ein neues Gewerbegebiet zeigt z.B. exakt, wie die im Flächennutzungsplan dargestellte gewerbliche Baufläche erschlossen und gegliedert werden soll, in welchen Bereichen nur ganz besondere Betriebe zugelassen oder wo Schutzstreifen bepflanzt und Wälle aufgeschüttet werden sollen. Ein wichtiger Bestandteil ist auch die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Naturschutzes (Umweltverträglichkeitsprüfung).

Bebauungspläne betreffen mit ihren Festlegungen die Bürger unmittelbar. Bevor sie gültig werden, ist deshalb ein umfassendes Beteiligungsverfahren durchzuführen, auf das in Abschnitt 6 eingegangen wird.

Vorhaben- und Erschließungsplan

Ein gesondertes Instrument, das zunächst nur in den neuen Bundesländern galt, stellt der Vorhaben- und Erschließungsplan dar. Im Gegensatz zum Bebauungsplan, der einen rechtsverbindlichen Rahmen für die jeweiligen späteren Bauvorhaben - im Sinne einer „Angebotsplanung“ - setzt, bezieht sich der Vorhaben- und Erschließungsplan immer auf ein bereits konkretisiertes Projekt eines Bauinteressenten. Auch dieser Plan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln und kann einen Bebauungsplan in geeigneten Fällen ersetzen. Der Verfahrensablauf ist vereinfacht (vgl. Abschnitt 6.6).

Die Besonderheit des Vorhaben- und Erschließungsplans ergibt sich vor allem aus der Aufgabenteilung zwischen der Gemeinde und dem Investor. Dieser arbeitet den Vorhaben- und Erschließungsplan für das vorgesehene Projekt aus; die Planungshoheit verbleibt jedoch ganz in den Händen der Gemeinde. Mit Hilfe eines Durchführungsvertrages zwischen dem Investor und der Gemeinde werden die Baupflichten geregelt.

Planungsebene 6: Gebäudeplanung (Abschnitt 8)

Bevor die Planung zur gebauten Wirklichkeit wird, müssen umfangreiche Grundlagenuntersuchungen und Abstimmungen erfolgen. Klare Voraussetzungen, z.B. für den Bau eines Geschäftshauses, liefert hier der Bebauungsplan für das Sanierungsgebiet in der Innenstadt.

Viele Einzelüberlegungen, die bei der Gebäudeplanung erforderlich sind - besonders auch dann, wenn kein Bebauungsplan vorliegt - sind in Abschnitt 8 zusammengefasst.

2. ENTWICKLUNGSPLANUNG

2.1 Was wird geplant?

Die Erfahrungen mit der Flächennutzungsplanung - vor allem das schwerfällige Anpassen an neue Entwicklungen oder die eingeengten Aussagemöglichkeiten aufgrund strenger gesetzlicher Vorschriften - hat schon frühzeitig zum Ruf nach einem umfassenderen und anpassungsfähigeren Planwerk geführt. Dabei sollen besonders unterschiedliche Fachplanungen untereinander abgestimmt werden, damit Widersprüche und zusammenhanglose Entwicklungen vermieden werden.

Die Entwicklungsplanung orientiert sich an übergeordneten Zielen (z.B. der Landes-, Regional- und Kreisplanung) und zeigt konkrete Entwicklungsmaßnahmen auf, die an den kommunalen Möglichkeiten und Chancen ausgerichtet sind.

Daran knüpft sich eine Fülle von Fragen, von denen hier nur einige beispielhaft herausgegriffen werden können (vgl. Abb. 4):

[Abb.4 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.4](#)

Regionale Bezüge

- welche zentrale Bedeutung hat die Gemeinde? Entspricht die Einstufung der Gemeinde in die regionale Zentrengliederung den tatsächlichen Gegebenheiten?
- Wie groß ist der Versorgungsbereich der Gemeinde? Durch welche Maßnahmen kann die heutige Versorgungsfunktion gesichert oder ggf. ausgebaut werden?

Bevölkerung und Wohnungsbau

- Wie werden sich Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Einkommen und Kaufkraft im nächsten Jahrzehnt entwickeln?
- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich hieraus für die Planung von Wohn- und Gewerbegebieten sowie für die Verteilung von Dienstleistungsbetrieben? Welche Folgerungen ergeben sich für den Arbeitsmarkt?
- Welche planerischen Voraussetzungen sind zu schaffen, damit sich das Wohnbauflächenangebot entsprechend der Nachfrage entwickeln kann? Wie kann z.B. das Angebot an Baulücken-Grundstücken aktiviert oder neues Wohnbauland ausgewiesen werden?

Gewerbe

- Reichen die bereits ausgewiesenen Gewerbeflächen aus, die Nachfrage zu decken? Wie kann die Nutzung von Gewerbeflächen durch die Kommune positiv beeinflusst werden? Sind dazu gezielte Maßnahmen der Wirtschaftsförderung notwendig?
- Können eventuell vorhandene Altlastenflächen mit Hilfe von Sanierungsmaßnahmen wieder einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden? Wie können Gewerbebrachen reaktiviert werden?
- Welche Probleme ergeben sich für Handwerksbetriebe in Gemengelagen, d.h. dicht bebauten Gebieten mit Wohn- und Gewerbenutzung? Welche Maßnahmen können zur Verbesserung problematischer Gewerbestandorte beitragen?

Versorgung und Dienstleistungen

- Wie wirkt sich eine Konzentration von Infrastruktureinrichtungen auf die Versorgung in den Orts-/Stadtteilen aus? An welchen Standorten sind Verbesserungsmaßnahmen besonders dringlich?
- Wer nimmt die öffentlichen und privaten Versorgungsangebote an den einzelnen Standorten in Anspruch und warum?
- Wie werden die Dienstleistungsbetriebe von den Besuchern beurteilt? Was kann daraus gefolgert werden?
- Wie ist die Branchen- und Betriebsstruktur im privaten Dienstleistungsbereich zu bewerten und wie kann sie verbessert werden?

Ortsteile und Landschaft

- Wo liegen Grenzen für die Entwicklung der einzelnen Orts-/Stadtteile? Welche Rolle spielen dabei Standortanforderungen landwirtschaftlicher Betriebe?
- Wie lassen sich mögliche Konflikte zwischen Gemeinde-/Stadtteilentwicklung, Fremdenverkehr und Umweltschutz lösen oder vermeiden? Welche Maßnahmen sind dafür in den Orts-/Stadtteilen erforderlich?

Verkehr

- Wie lassen sich geplante Verkehrsmaßnahmen stufenweise ausführen? Welche Bedingungen sind dabei aus der Sicht der Entwicklungsplanung zu berücksichtigen?
- Welche Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung sind kurz- bis mittelfristig durchzuführen? Kann mit dem Ausbau von Fußgängerbereichen oder verkehrsberuhigten Zonen die

Attraktivität des Zentrums gesteigert werden oder schafft die Diskussion einer „autofreien Innenstadt“ eher Unruhe?

2.2 Welche gesetzlichen Grundlagen sind zu beachten?

Im Gegensatz zur Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) wird die kommunale Entwicklungsplanung nicht gesetzlich geregelt oder eingeengt. Die Gemeinde kann eigenverantwortlich entscheiden, wie die anstehenden Probleme gelöst werden.

2.3 Welche Aufgaben können gelöst werden?

An eine Entwicklungsplanung ist immer dann zu denken, wenn schwierige und weitreichende Entscheidungen anstehen, die mit dem Flächennutzungsplan oder mit dem Bebauungsplan nicht zufriedenstellend getroffen werden können: z.B. die langfristige Entwicklung von City und Stadtteilzentren als Folge veränderter Einwohner- und Arbeitsstättenverteilung oder die sinnvolle Steuerung der Bauflächenentwicklung für Wohnungen und Gewerbebetriebe unter Beachtung des Landschafts- und Gewässerschutzes.

In den 70er Jahren, der Zeit tiefgreifender kommunaler Gebietsreformen in den alten Bundesländern, wurden im Zuge einer allgemeinen Planungseuphorie Stadt- oder Gemeindeentwicklungsplanungen den neuen Flächennutzungsplänen vorangestellt.

Dieser - von der Planungstheorie her - sinnvolle Ablauf kann heute nicht mehr eingehalten werden: Entschließt sich eine Stadt oder Gemeinde zu einer umfassenden Entwicklungsplanung, muss sie meist Aussagen eines rechtskräftigen Flächennutzungsplanes verarbeiten oder, wie in den neuen Bundesländern, den Flächennutzungsplan und sogar Bebauungspläne und Vorhaben- und Erschließungspläne parallel zu einer Entwicklungsplanung bearbeiten.

Aber auch in dieser Situation bietet die Entwicklungsplanung wesentliche Entscheidungshilfen bei der Lösung aktueller Planungsprobleme, die auf unterschiedliche Bereiche des kommunalen Lebens ausstrahlen. In Großstädten sehen die Nutzungsmöglichkeiten dabei anders aus als in Mittel- oder Kleinstädten, wie die folgenden Beispiele zeigen. Wichtige und vorteilhafte Eigenschaft der Entwicklungsplanung ist in allen Fällen, dass ohne die strengen Bindungen der Planungsgesetze und Verordnungen problematische Fragen umfassend aus der Sicht verschiedener Fachämter sowie in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung (Bewohner, Investoren) bearbeitet werden können.

Beispiel: Großstadt

Was leistet die Entwicklungsplanung?

Sie hilft z.B. bei der Beantwortung folgender Fragen:

- Wie kann die City-Entwicklung gefördert und die Erreichbarkeit für Bewohner der Randgebiete und des Umlandes vor allem mit öffentlichen Verkehrsmitteln verbessert werden?
- Wie können laufende Sanierungsmaßnahmen sinnvoll abgeschlossen und Funktionsstörungen - durch großräumigen Stadtumbau hervorgerufen - vermieden werden?
- Wie kann die innerstädtische Versorgung mit Wohnraum, z.B. durch Umnutzung ehemaliger Gewerbe- oder Brachflächen, verbessert werden? Kann im randstädtischen Bereich Wohnbauland erschlossen werden? Kann eine angemessene Anbindung und Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen gewährleistet werden?
- Kann die wirtschaftliche Entwicklung von Handwerksbetrieben in der City-Randzone über die reine Bestandssicherung hinaus planerisch gesichert werden? Welche Maßnahmen sind dazu einzuleiten?
- Wie kann das Leben in dicht bebauten Stadtteilen (Gemengelagen) erleichtert, wie Baublocks und Straßen umweltfreundlicher gestaltet werden?
- Ist es erforderlich, im Stadtgebiet neue Gewerbeplätze auszuweisen? Welchen Einfluss hat dies auf die Umweltsituation? Wie können freigewordene Gewerbeplätze wieder genutzt werden?
- Kann die Zusammenarbeit mit Nachbarstädten und -gemeinden verbessert werden, um Entwicklungsprobleme (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion, Verkehrsverbund, Auslastung von Infrastruktureinrichtungen, Trinkwassergewinnung, Schutz von Naherholungsräumen) gemeinsam zu lösen? Wie sind Differenzen zu überwinden und schädliche Konkurrenzbestrebungen zu vermeiden (Abb. 5)?

[Abb. 5 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.8](#)

- Wie kann eine Großsiedlung in industrieller Bauweise aufgewertet und in die Gesamtstadt besser integriert werden?

Beispiel: Mittelstadt

Was leistet die Entwicklungsplanung?

Sie hilft z.B. bei der Beantwortung folgender Fragen:

- Wie kann die örtliche Wirtschaftsstruktur vervollständigt oder verbessert werden? Wie lassen sich aktive Wirtschaftsförderungsmaßnahmen sinnvoll mit gezielter Baulandausweisung verbinden?
- Wo kann durch Neubau- oder Sanierungsmaßnahmen die Wohnraumsituation verbessert werden?

- Welche Forderungen sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in der Stadtmitte zu beachten, damit ein gesundes Nebeneinander von Gewerbebetrieben und Wohnnutzung gewährleistet wird?
- In welchem Umfang können Strukturveränderungen in der Stadtmitte - z.B. verdichtete Bebauung, Verkehrsberuhigung, Anbindung an den ÖPNV, Bewirtschaftung des Parkplatzangebotes - die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der Einzelhandelsbetriebe verbessern?
- Für welche Verkehrsbeziehungen sollten Radwege eingerichtet werden?
- Wie ist der Antrag auf Genehmigung eines Verbrauchermarktes am Stadtrand zu beurteilen und welche Vor- und Nachteile sind dabei zu erwarten (Abb. 6)?
- Wie können brachgefallene Kasernenflächen umgenutzt und neu belebt werden?

[Abb. 6 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.9](#)

Beispiel: Kleinstadt

Was leistet die Entwicklungsplanung?

Sie hilft z.B. bei der Beantwortung folgender Fragen:

- In welcher Weise soll einer Nachfrage nach Bauland entsprochen werden? Welche Folgen ergeben sich aus einer großen Auspendlerzahl in das benachbarte Zentrum?
- Welche Programme können dazu beitragen, dass Hallen- und Freibad besser genutzt werden und die Gemeindekasse weniger belasten?
- Wie kann das Schulangebot verbessert werden? Auf welchem Gebiet sollte dabei die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden verstärkt werden?
- Wie kann die Verkehrsbelästigung im Ortskern vermindert werden? Welche schnellen Lösungen sind mit einem Sofortprogramm möglich?
- Bestehen Chancen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs? Welche Schritte sollen - ggf. zusammen mit anderen Gemeinden und dem Kreis - unternommen werden?
- Kann durch Ausweisung von Sondergebieten für Ferienhäuser der Fremdenverkehr in einzelnen Ortslagen gefördert werden? Wie sind dabei die Belange der landwirtschaftlichen Betriebe oder der Dorfgestaltung (vgl. Abb. 7) zu berücksichtigen?
- Kann das Angebot an Gewerbevlächen durch Kooperation mit Nachbargemeinden verbessert werden?

2.4 Wege der Mitarbeit

Aufgaben der Mandatsträger

- Die Mandatsträger beschließen im Gemeinderat, ob ein Entwicklungsplan aufgestellt werden soll. Einzelne Mitglieder des Rates oder Fraktionen können den Anstoß zu dieser Arbeit geben. Wichtige Initiativen gehen aber auch von Bürgern, Verbänden oder anderen Interessenvertretungen aus.
- Der Rat oder ein Ausschuss (z.B. Ausschuss für Stadtentwicklung/Wirtschaftsförderung) legt anschließend die Schwerpunkte der Entwicklungsplanung fest und formuliert allgemeine Zielvorstellungen (Grob-Ziele). Unterschiedliche Ausgangssituationen und Einschätzungen können dabei zwar nicht überwunden werden, die klare Zieldarstellung (einschl. Minderheitsvoten) schafft jedoch eine Basis für die Arbeit am Entwicklungsplan.
- Befragungen und Erhebungen, mit denen veraltete Statistiken aktualisiert werden sollen, sind teuer. Die Mandatsträger müssen deshalb anhand von

Verwaltungsvorschlägen entscheiden, ob Befragungen durchgeführt werden und wo dabei die Schwerpunkte liegen sollen, z.B. bei

- einer Betriebsbefragung
- (Ergebnis: Betriebsinhaber beurteilen die wirtschaftliche Situation und Entwicklung),
- einer Passanten- oder Bewohnerbefragung
- (Ergebnis: Bürger erläutern ihre Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- oder Freizeitsituation)
- Expertengesprächen
- (Ergebnis: ausgewählte Arbeitnehmer, Verbraucher, Industrielle, Handwerker, Kaufleute, Hoteliers oder Freiberufler beurteilen die wirtschaftliche Entwicklung aus ihrer Sicht).

Bei der Überlegung, in welcher Form Befragungen durchgeführt werden, sollte neben der Kostenfrage auch berücksichtigt werden, dass damit bei den Befragten Bürgerbeteiligung und aktive Mitarbeit bei der Lösung von Problemen angeregt werden kann.

- Die Mandatsträger müssen darauf achten, dass der Planungsauftrag nicht zu umfangreich wird, größtenteils ins Leere geht, und damit aktuelle Probleme nicht gelöst werden.

Beim Arbeitsprogramm, das die Verwaltung zusammenstellt, muss deshalb geprüft werden, wie umfangreich folgende Sachgebiete untersucht werden sollen:

- Regionale Verflechtung, z.B. Einzugsbereich, Pendlerbeziehungen.
- Bevölkerungsstruktur, z.B. Sozialstruktur, Altersgliederung, Erwerbstätigkeit.
- Wirtschaftsstruktur, z.B. Bedeutung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche, Wachstumsbranchen, Entwicklungstrends.

- Wohn- und Gewerbegebiete verteilung, z.B. Standortanforderungen, Nutzungseinschränkungen, Erschließungsaufwand.
- Öffentliche und private Dienstleistungseinrichtungen, z.B. Angebot und Nutzung der Einrichtungen, Unterhaltskosten, Versorgungslücken.
- Landschafts- und Freiflächenstruktur, z.B. Anforderungen der Landwirtschaft, Schutz von Erholungsgebieten, Nutzungskonflikte, Verkehrserschließung,
- z.B. öffentlicher Nahverkehr, fließender und ruhender Verkehr, Radwegenetz, Verkehrsberuhigung, Fußgängerbereiche, Ver- und Entsorgung,
- z.B. Ausbau von Versorgungsnetzen, Erschließung von Neubaugebieten, Entsorgungskonzepte.
- Die Mandatsträger müssen außerdem festlegen, wer den Plan bearbeiten soll:
 - Bei entsprechender Verwaltungskapazität stehen Fachämter zur Verfügung. Dabei ist festzulegen, wer die Arbeiten leitet (Federführung bei Stab oder Fachamt).
 - Wird ein Gutachter beauftragt, so kann auswärtiger Sachverständiger gezielt und zeitlich begrenzt für die Stadt genutzt werden. Probleme, die bei der Zusammenarbeit entstehen können, muss dabei durch genaue Festlegung der Arbeitskontakte zwischen Gutachter, Verwaltung und Rat bereits zu Beginn der Arbeiten begegnet werden.
 - Als Mittelweg ist es möglich, dass die Verwaltung bei der Entwicklungsplanung durch gezielt vergebene Fachgutachten (z.B. zu den Themenbereichen Bevölkerung, Wirtschaft, Verkehr, Dienstleistungen oder Grünflächen - Wichtig: Arbeitsumfang möglichst genau festlegen!) unterstützt wird (vgl. Abschnitt 5). Auch dabei hängt der Erfolg davon ab, ob Gutachter und Stadt gut zusammenarbeiten können.
- Der Entwicklungsplanentwurf sollte - wie bei der Bauleitplanung vor gesehen - mit den Bürgern diskutiert werden. Das Verfahren muss von den Mandatsträgern festgelegt werden, da es gesetzlich nicht geregelt ist.

Mitarbeit der Bürger

- Die Entwicklungsplanung bietet meist viel Zündstoff. Die Bürger sollten deshalb bereits in der Phase, in der die Weichen gestellt und Planungsziele festgelegt werden, mitarbeiten, d.h. öffentliche Veranstaltungen besuchen und Gesprächstermine wahrnehmen.
- Die Bürger können verstärkt auf die Entwicklung Einfluss nehmen, wenn sie mit Interessengruppen oder Verbänden zusammenarbeiten, z.B.:
 - Anliegervereinigung einer Straße,
 - Verkehrsverein,

- Hotel- und Gaststättenverband,
- Einzelhandelsverband,
- Bund der Selbständigen,
- Industrie- und Handelskammer,
- Handwerkskammer.

2.5 Probleme, Fragen, Meinungen

Gemeinde- oder Stadtentwicklungsplanungen können nicht eindeutig bewertet werden: Es gibt Städte, die bestehende Entwicklungsplanungen nicht mehr nutzen, auf Aktualisierung verzichten und statt dessen wieder stärker auf die Flächennutzungsplanung zurückgreifen. Andere Städte bauen ihre Entscheidungen weiter auf der Entwicklungsplanung auf, die bei Bedarf an neue Verhältnisse angepasst wird.

Die Erfahrungen mit der Entwicklungsplanung haben in einigen Fällen dazu geführt, dass der Flächennutzungsplan - besonders der Erläuterungsbericht - aufgewertet wird und Aufgaben der Entwicklungsplanung mit erfüllt.

- *Wie soll es weitergehen?*
 - Ist die Entwicklungsplanung für die praktische Arbeit wertlos oder überflüssig?
 - Sollten die Gemeinden der Entwicklungsplanung neue Impulse geben und dabei aus früheren Fehlern lernen?
- *Hinweise für die Arbeit in der Gemeinde:*
 - Die Flächennutzungsplanung kann Aufgaben übernehmen, die als Bestandteile der Entwicklungsplanung gelten (vgl. Abschnitt 4).
 - Entwicklungsplanung soll dagegen weiter gefördert werden, wenn schwierige Entscheidungen zu treffen sind, die sich auf ganz unterschiedliche Fachgebiete auswirken. Der übergreifende Ansatz der Entwicklungsplanung sollte auch künftig die Zusammenarbeit verschiedener Fachbereiche (bis hin zur Ebene von Landesministerien und Bundesbehörden) unterstützen.
 - Entwicklungsplanung darf nicht unverhältnismäßig arbeits- oder zeitaufwendig sein. Es sollte deshalb geprüft werden, ob eine abgespeckte, d.h. räumlich und sachlich konzentrierte Entwicklungsplanung in Form einer Rahmenplanung (Abschnitt 3) die Probleme angemessen lösen kann.

3 RAHMENPLANUNG

Die Bauleitplanung mit Flächennutzungsplan (Abschnitt 4) und Bebauungsplan (Abschnitt 6) muss strengen gesetzlichen Vorschriften folgen: Aufstellung, Inhalt sowie Darstellung der Pläne sind exakt festgelegt, die Arbeitsorganisation ist langwierig und die Ergebnisse sind für die Bürger meist nur schwer verständlich.

Die Erfahrungen mit der Bauleitplanung führen bereits seit Jahren dazu, dass neben den gesetzlich vorgeschriebenen Planwerken auch Pläne erarbeitet werden, bei denen besonderes Gewicht auf Anschaulichkeit und Anpassungsfähigkeit gelegt wird.

Eine einheitliche Bezeichnung hat dieser Planungstyp nicht erhalten, als gängiger Begriff hat sich jedoch die Bezeichnung Städtebaulicher Rahmenplan eingebürgert.

Im Gegensatz zum umfassenden Gemeinde- oder Stadtentwicklungsplan konzentriert sich der städtebauliche Rahmenplan auf räumlich und sachlich begrenzte Entwicklungsprobleme. Er kann deshalb schneller und einfacher erarbeitet werden.

Allgemein gilt jedoch: Soll ein Rahmenplan die Vorstufe für verbindliche Bauleitplanung sein, so sollte er auch von den Mandatsträgern beschlossen werden, damit die Verwaltung eine Richtschnur hat.

Mit dem städtebaulichen Rahmenplan als Bindeglied zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplan können z.B. Entwicklung und Gestaltung folgender Bereiche gesteuert werden:

- das Dorf als Ortsteil,
- der Zentralort einer Mittelstadt,
- der Stadtteil,
- die Innenstadt.

3.1 Beispiel: Die Erhaltung der City

In den alten Bundesländern haben die Innenstädte von Oberzentren seit einer Reihe von Jahren einen Teil ihrer Bedeutung für das Umland eingebüßt. Dies kann als direkte Folge landesplanerischer Konzepte und der damit zusammenhängenden Stärkung von Mittelzentren im Einzugsbereich der Oberzentren gewertet werden. Hinzu kommen Maßnahmen zur Zentrenförderung in den Stadtteilen und im Weichbild der Städte. In vielen Fällen sind diese Maßnahmen bewusst zur Entlastung der Innenstädte eingesetzt worden, ohne dass die Folgen ausreichend bedacht wurden.

In anderen Fällen, in denen Städte dem innerstädtischen Bedeutungsverlust entgegenwirken wollten, konnten erfolgversprechende Maßnahmen nicht in dem erforderlichen Maß verwirklicht

werden. Dies lag nicht selten an der schwerfälligen Bebauungsplanung, mit der Lösungen nicht zur rechten Zeit angeboten werden konnten. Dieser Vorgang wiederholt sich in den neuen Ländern, u.a. auch wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse oder Restitutionsansprüchen.

Die Nutzung der Innenstädte in den 70er Jahren hatte dazu geführt, dass große Teile der innerstädtischen Wohnbevölkerung abgewandert sind, etwa in neue Stadtteile am Stadtrand, verstärkt in Nachbarstädte und -gemeinden. Wesentliche Gründe für die verschlechterte Wohnsituation in Innenstädten liegen in der Verkehrsbelastung, dem Mangel an wohnungsnahen Freiflächen, in der Ausbreitung von Dienstleistungseinrichtungen mit Steigerung der Mieten und im Zustand der alten Häuser. Die Verkehrsbelastung hat sich drastisch vergrößert durch stärkere Motorisierung, Konzentration von Dienstleistungsbetrieben und Trennung von Wohnen und Arbeiten als Folge der Abwanderung von Wohnbevölkerung (Arbeitspendler).

Die Probleme der City-Entwicklung hängen zwar eng mit der Entwicklung der gesamten Region zusammen, gezielte Untersuchungen für die City sind jedoch zur Lösung der speziellen Fragen sinnvoll. Das Innenstadt-Konzept als Rahmenplan bietet sich als aussichtsreiches Planungsinstrument an:

- Die Innenstadt ist trotz der Bevölkerungsverluste immer noch wichtiger Wohnstandort, besonders in den ostdeutschen Städten. Für die Zukunft gilt es, sowohl das Wohnumfeld als auch die Wohnungen selbst zu verbessern (Sanierungs-/Modernisierungsprogramme).
- Zur Stärkung der Innenstadt kann der Bau neuer Wohnungen beitragen. Das Schwergewicht liegt voraussichtlich bei kleineren, aber gut ausgestatteten Wohnungen. Die Qualität derartiger Wohnstandorte kann im Zusammenhang mit einem Innenstadt-Konzept gesichert werden, das gleichzeitig Aufschluss über die gewerbliche Entwicklung der City gibt (Neubauprogramme/Finanzierungsmodelle).
- Die Einzelhandelslandschaft in der City hat sich gewandelt: der Bau einer Fußgängerzone hatte Einfluss auf die Lage von Geschäften. Nebenstraßen wurden nach und nach zu Einkaufsstraßen, „abgelegene“ Baublöcke erhielten neuen Glanz durch den Bau von Passagen mit exklusiven Geschäften. Aus den unterschiedlichen Einzelmaßnahmen kann ein zusammenhängendes Geschäftszentrum nur entstehen, wenn ein abgestimmtes Konzept für die Gesamtentwicklung vorliegt.
- Wesentliches City-Problem ist der Verkehr. Trotz aller Anstrengungen ist dieses Problem noch weitgehend ungelöst. Das Innenstadt-Konzept bietet die Möglichkeit, bisherige Vorstellungen zur Verkehrsplanung zu überprüfen und neue Lösungen zu erarbeiten. Dabei sollte besonderes Gewicht auf die gegenseitige Ergänzung der verschiedenen Verkehrsmittel (Schnellbahn, Bus, Pkw, Fahrrad, Fußgänger) gelegt werden (Abb. 8 nur in der Print-Version).

Resümee:

Die Rahmenplanung für die Innenstadt kann als Diskussionsforum für unterschiedliche Nutzungsinteressen gesehen werden. Dabei ist der informelle Charakter des Planungsinstruments besonders vorteilhaft.

Ein sinnvolles Ergebnis der Rahmenplanung als Innenstadt-Konzept - und damit als Vorstufe der Bebauungsplanung - setzt jedoch voraus, dass die Abwägung verschiedener Nutzungsansprüche zu tragbaren Kompromissen führt.

3.2 Beispiel: Die Zukunft des Stadtteils

In großen Städten tritt - vor allem nach erfolgter kommunaler Gebietsreform - die Eigenständigkeit der Stadtteile wieder stärker ins Bewusstsein, wenn sich die Bewohner lebendiger Mittelstädte als Einwohner einer bisher fremden benachbarten Großstadt wiederfinden. Dies hat vielfach dazu geführt, dass die Stadtteilplanung an Bedeutung gewonnen hat.

Ein anderer Grund für diese Entwicklung liegt in den Erfahrungen, die in großen Städten mit der Entwicklungsplanung für das gesamte Stadtgebiet gemacht wurden: die nur schwer zu überschauenden Aussagen eines Stadtentwicklungsplanes führten zu Verärgerung und Protesten bei der Bevölkerung und zu einer Vielzahl von Einsprüchen, die eine zügige Verabschiedung des Planwerkes verhinderten. Die Begrenzung der Entwicklungsplanung auf Stadtteile schafft den Bewohnern dagegen eher die Möglichkeit, aktiv an den Planungsarbeiten teilzunehmen.

Industrienahe Stadtteile in Großstädten werfen besondere Probleme auf:

- Die Bevölkerungszahl im Stadtteil ist - wie in der Gesamtstadt - zurückgegangen. Die Einwohnerstruktur hat sich stark verändert: dem Wegzug von Bewohnern ins Umland folgte der Zuzug kleinerer Haushalte sowie meist ausländischer Familien. In Übereinstimmung mit dem gesamtstädtischen Planungsziel einer Reduzierung der Bevölkerungsabwanderung in das Umland soll die Wohnsituation im Stadtteil verbessert werden.
- Der Autoverkehr belastet den Stadtteil in vielfältiger Weise: eine stark befahrene Bundesstraße führt als Ausfallstraße durch das Zentrum des Stadtteils, die angrenzenden Wohnstraßen dienen als Parkplatz für Bewohner und Beschäftigte. Da der gut zehn Jahre alte Generalverkehrsplan keine befriedigenden Lösungen für die Verkehrsprobleme im Stadtteil anbietet, soll die Grundlage für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Rahmen der Stadtteilentwicklungsplanung erarbeitet und mit den Bewohnern erörtert werden.
- In den Baublöcken des Stadtteils liegen oft Handwerksbetriebe und Wohnungen dicht beieinander. Die sinnvolle Gemengelage im Stadtteil soll erhalten werden. Für die erforderlichen umfangreichen Abstimmungsgespräche und -verhandlungen bietet die Stadtteilentwicklungsplanung eine gute Plattform, da Verfahrensvorschriften den Planungsverlauf nicht einengen.

- Die Geschäfte im Stadtteilzentrum haben unter der Entwicklung des Stadtteils - z.B. Bevölkerungsverlust, Nachlassen der Umweltqualität - gelitten. Die Stadtteilentwicklungsplanung soll die Grundlagen für die künftige Planung des Stadtteilzentrums liefern. Dabei sollen die Entwicklungschancen erarbeitet und die Konkurrenzsituation im Hinblick auf die City, andere Stadtteilzentren sowie Einzelstandorte (z.B. Verbrauchermärkte) geklärt werden. Auch hier bietet das informelle Verfahren der Rahmenplanung viele Möglichkeiten für Information und Interessenabwägung.

Resümee:

Die Stadtteilentwicklungsplanung als Rahmenplanung für einen begrenzten Ausschnitt des Stadtgebietes muss enge Bezüge herstellen zu übergeordneten, gesamtstädtischen Entwicklungsrichtungen sowie zu den kleinräumigen Problemen, die in den einzelnen, oft sehr unterschiedlichen Baublöcken im Stadtteil anzutreffen sind.

Mit gezielter Öffentlichkeitsarbeit kann meist das Interesse der Bewohner des Stadtteils schnell geweckt werden - eine Grundvoraussetzung für die oft schwierige, aber erforderliche vertrauensvolle Zusammenarbeit im Verlauf der Planung.

Die Stadtteilentwicklungsplanung bietet Verwaltung und Rat ein gutes Steuerungsinstrument für die künftige Entwicklung: die Auswirkungen von Einzelmaßnahmen oder Schwerpunktbildungen werden deutlich, ein Überblick über den zeitlichen Verlauf sowie über die Kosten der Entwicklungsmaßnahmen wird möglich. Fehlende gesetzliche Verfahrensvorschriften verlangen jedoch von allen Beteiligten Disziplin bei der Anwendung der Planungsergebnisse, damit sich der Vorteil schneller Anpassungsfähigkeit nicht in den Nachteil wirkungsloser Absichtserklärungen verwandelt.

3.3 Beispiel: Das Zentrum einer Mittelstadt

Mittelstädte sind heute meist nicht mehr die geschlossenen Einheiten wie in der Zeit vor der kommunalen Gebietsreform. Die Stadtmitte hat sich zwar aufgrund der geänderten Organisationsform nur unwesentlich verändert, die Aufgaben für das Zentrum haben sich jedoch wegen der neuen Gemeindegrenzen gewandelt. Es ist deshalb sinnvoll, den Rahmen für die Entwicklung des Zentrums gemeinsam mit den Bewohnern aller Stadtteile zu beraten und festzulegen:

- Der Zentralort als Stadtmittle soll wie bisher den Bevölkerungsschwerpunkt im Stadtgebiet bilden. Dafür ist die Ausweisung neuer Wohngebiete erforderlich, die als attraktive Wohnstandorte Baulustige anziehen, gleichzeitig aber auch Bezüge zu bestehenden Baugebieten aufnehmen, um einer Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken.
- Im alten Stadtkern befinden sich Geschäfte, Handwerksbetriebe, Gaststätten und Wohnhäuser dicht beieinander. Damit ergeben sich aufgrund verbindlicher Planungs- und Baugesetzgebung Entwicklungsschwierigkeiten. Hier soll für die Zukunft Planungssicherheit geschaffen werden, wobei das Mit- und Nebeneinander von Gewerbe und Wohnen erhalten bleiben soll (Abb. 9 nur in der Print-Version). Bei der Abschätzung der

Entwicklungsmöglichkeiten von Wohnen und Gewerbe kann das Gewerbeaufsichtsamt gute Hilfe leisten.

- Zentral gelegene, jedoch brach liegende Flächen (z.B. der ehemalige Hof eines Speditionsunternehmens) stehen für eine Neubebauung zur Verfügung. In einem geplanten Neubau mit Sparkasse und Geschäften sollen auch Wohnungen untergebracht werden. Der Baukörper soll nicht als eigenständiges Monument errichtet werden, sondern soll sich in die gegebene Baustuktur einpassen und die Verbindung zwischen der Hauptstraße und einem begrünten Innenhof herstellen.
- Der Einkaufsbereich ist für die Bewohner der ganzen Stadt da. Es lohnt sich deshalb, die kleine Fußgängerzone zu erweitern. Dafür muss ein Ersatz für die Hauptstraße - die jetzt wichtige Erschließungsstraße ist - gefunden werden. Da viele Besucher der Stadtmitte mit dem Auto aus den Stadtteilen kommen, müssen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Fußgängerzone auch genügend Parkplätze geschaffen werden.
- Die geplante Ortsumgehungsstraße ist Voraussetzung für die Verkehrsberuhigung in der Stadtmitte. Die neue Straßentrasse, die gegen bestehende Wohngebäude abgeschirmt werden muss, bietet gleichzeitig die Möglichkeit, am Rande der Stadtmitte Grundstücke für kleinere Gewerbetriebes (z.B. Reparaturhandwerksbetriebe, die in der Nähe der Wohnungen liegen müssen) zu schaffen.

Resümee:

Im Rahmenplan können detaillierte Vorschläge für die bauliche und funktionale Entwicklung der Stadtmitte erarbeitet werden. Die Diskussion mit der Bevölkerung kann ohne das Korsett gesetzlicher Bestimmungen geführt und Vor- und Nachteile können ausführlich mit betroffenen Bewohnern und Gewerbetreibenden erörtert werden. Das Planungsergebnis kann als gute Grundlage für die weiterführende Bebauungsplanung dienen.

3.4 Beispiel: Das Dorf als Teil einer Stadt

Die kommunale Gebietsreform hat vielerorts bereits dazu geführt, dass das Dorf in der Stadt keine Seltenheit ist. Die Stadtplanung muss sich darauf einstellen und sich den charakteristischen Entwicklungsproblemen in Dörfern besonders widmen (WALCHA 1988).

Wie sehen diese charakteristischen Probleme in unterschiedlichen Dorftypen aus?

Das Dorf im landwirtschaftlich geprägten Raum abseits der Bevölkerungsschwerpunkte - jetzt Ortsteil einer Mittelstadt:

- Das Leben im Dorf wird - trotz tiefgreifender sozialer Veränderungen - noch deutlich durch Landwirtschaft geprägt. Neue landwirtschaftliche Gebäude müssen in die dörfliche Baustuktur eingefügt werden.

- Landwirtschaftliche Wohngebäude sollen heutigen Wohnvorstellungen entsprechen. Umbau und Neubau dürfen nicht als Fremdkörper im Dorf wirken (ggf. Erlass einer Gestaltungssatzung).
- Wohngebäude für Familienangehörige sollen errichtet werden. Die Neubauten müssen an den Gebäudebestand angepasst werden.
- Einzelne Neubürger (aus der Stadt zugezogen) suchen für Wohn- oder Wochenendhäuser Bauplätze im Dorf. Die Neubauten dürfen den Charakter des Dorfes nicht stören, außerdem müssen die Belange der landwirtschaftlichen Betriebe berücksichtigt werden.
- Die Bevölkerungsabnahme im Dorf gefährdet den Bestand des „Gemischtwarenladens“. Die Grundversorgung - z.B. Lebensmittel und andere Waren des täglichen Gebrauchs - soll im Dorf gesichert werden.
- Die Dorfschule ist geschlossen worden. Die nachteiligen Folgen des Schülertransports müssen gemildert werden.
- Die Kreisstraße, die durch den Ort führt, muss erneuert werden. Der Straßenausbau muss dem Dorfcharakter gerecht werden: die Ortsmitte darf nicht zur Schnellstraße werden.
- Der private Pkw hat als Beförderungsmittel den Bus weit überflügelt. Trotzdem muss versucht werden, das Angebot des öffentlichen Nahverkehrs - z.B. für Fahrten zum Einkauf, zu Behörden, zum Arzt, aber auch zum Jugendzentrum, zum Seniorennachmittag oder zum abendlichen Volkshochschulkurs - zu erhalten und ggf. zu verbessern, ohne dass dabei ein grenzenloser Zuschussbedarf entsteht.

Das Dorf im Einzugsbereich einer Großstadt

- Starke Neubautätigkeiten und Zuzug von Stadtbewohnern hat den Charakter des Dorfes bereits verändert. Mit der weiteren baulichen Entwicklung sollen die „Vorzüge des Dorflebens“ wieder stärker betont werden.
- Ökologisches Bauen, Gruppenselbsthilfe.
- Die Bundesstraße - Verbindung zur Großstadt - soll aus der Ortsmitte an den Rand verlegt werden. Die Straßen im Dorfkern können den Bewohnern wieder stärker als Treffpunkt und sicherer Aufenthaltsort dienen.
- Bei ansteigender Bevölkerungszahl wird eine kleine Ladengruppe mit Sparkasse möglich. Der Neubau im Dorfkern soll sich in die bestehende Bebauung eingliedern.
- Der Übergang zwischen Ortsbebauung und Landschaft ist in den letzten Jahren durch neue Baugebiete gestört worden. Bei der weiteren Entwicklung soll die Geschlossenheit der Bebauung und die Gestaltung der Ortsränder wieder stärker im Vordergrund stehen.

Das Dorf in der Ferienlandschaft

- Der Fremdenverkehr spielt neben der Landwirtschaft als Erwerbsgrundlage eine große Rolle. Die bauliche Entwicklung muss beiden Nutzungsarten Rechnung tragen und gegenseitige Störungen verhindern.
- Die Geschlossenheit des Dorfcharakters ist für die Anziehungskraft auf Fremde und Gäste wichtig. Neubauten - für die Landwirtschaft sowie für den Fremdenverkehr - müssen der gewachsenen Gebäudestruktur angepasst werden. Gestaltungssatzungen können hierfür sehr hilfreich sein.
- Die Nachfrage nach Baugrundstücken steigt - sowohl für Wohngebäude mit Pension oder Fremdenbetten als auch für Wochenend- und Ferienhäuser. Bei entsprechender Baulandausweisung setzen historische Dorfform und Übergang zwischen Dorf und Landschaft strenge Maßstäbe, da der eigenständige Dorfcharakter nicht verloren gehen darf. Außerdem muss der Bau von Wochenendhäusern/Zweitwohnsitzen beschränkt werden, um die Bildung von Inseln, die mit dem Dorf wenig zu tun haben und viele Monate unbunutzt bleiben, zu verhindern.
- Der gute Anschluss an das regionale Straßennetz ist für Fremdenverkehrsgemeinden wichtig. Die dörflichen Bereiche, die als Anziehungspunkte für Fremde dienen, müssen vor Pkw-Verkehr geschützt werden, damit in den Dorfkernen kein städtisches Verkehrschaos entsteht. Versorgung und Entsorgung - möglichst ohne Provisorien - sind weitere wichtige Voraussetzungen.

Resümee:

Im dörflichen Bereich hat die Planung einen besonders engen Bezug zu den Betroffenen: jeder Entwurf kann unmittelbar mit einem Gebäude oder einer Gruppe von Bewohnern in Verbindung gebracht werden. Vorschläge werden nicht anonym sondern im vertrauten Kreis - manchmal sogar im Zwiegespräch - erläutert. Je besser und verständnisvoller dabei die gemeinsame Atmosphäre zwischen Bewohnern und Planern ist, desto eher kann mit Empfehlungen und Anregungen überzeugt und auf Vorschriften und Satzungen verzichtet werden.

4. FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Planen und Bauen in Städten und Gemeinden sind eng verbunden mit Veränderungen und Entscheidungen in der Region. In allen Fachgebieten wirken sich die regionalen Bezüge aus - Gesetze und Verordnungen sorgen dafür, dass überörtliche Planungen von den Gemeinden berücksichtigt werden. Die folgende Behandlung kommunaler Planungsaufgaben geht immer wieder auf die regionale Vernetzung ein. Das Schwergewicht der Darstellung liegt jedoch bei den Aufgabengebieten der Städte und Gemeinden und nicht bei der Kreis-, Regional- und Landesplanung oder der Raumordnung des Bundes.

4.1 Was wird geplant?

Der Flächennutzungsplan hat seinen festen Platz im Planungsgeschehen der Gemeinden, da das Baugesetzbuch (BauGB) - früher Bundesbaugesetz (BBauG) - Form und Inhalt der räumlichen Planung in den Kommunen bundeseinheitlich regelt. Die ursprüngliche Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1960 ist inzwischen mehrfach geändert worden. Die Anforderungen an die Aufstellung von Flächennutzungsplänen wurden dabei erheblich erweitert.

Da eine kurzfristige Aufstellung eines flächendeckenden Flächennutzungsplanes in der Regel nicht möglich ist, sehen die Überleitungsvorschriften des § 246a BauGB (befristet bis 1997) für die neuen Bundesländer die Möglichkeit vor, zunächst sog. Teil-Flächennutzungspläne aufzustellen, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist. Ein Teil-Flächennutzungsplan hat innerhalb seines Darstellungsbereiches die gleichen Wirkungen wie ein „normaler“ Flächennutzungsplan. Bebauungspläne sind daher ebenfalls aus diesem zu entwickeln.

Als vorbereitende Bauleitplanung umfasst der Flächennutzungsplan Aussagen zur künftigen Nutzung des gesamten Gemeindegebietes. Der Plan entscheidet über ganz wesentliche Zukunftsaussagen und -fragen, z.B.

- Sollen die Siedlungsflächen weiter ausgedehnt werden?
- Wo können neue Wohnbauflächen entwickelt werden?
- Welche Flächen werden künftig dem Gewerbe zur Verfügung stehen?
- Wo sollen öffentliche oder private Grünflächen angelegt oder gesichert werden?
- Wie sieht die Zukunft landwirtschaftlicher Nutzflächen aus?
- Welche Waldflächen sollen im Gemeindegebiet geschützt werden?
- Wie werden Schutzbereiche für die Trinkwasserversorgung abgegrenzt?
- Wo ist mit größeren Abgrabungen, z.B. für Kiesabbau, zu rechnen?

Im Flächennutzungsplan soll die Art der Bodennutzung in Grundzügen dargestellt werden: Das Gemeindegebiet wird in unterschiedliche Zonen eingeteilt. Diese Darstellung ist verwaltungsintern verbindlich. Sie dient als Grundlage für spätere Festsetzungen in Bebauungsplänen.

In den 70er Jahren herrschte in den westdeutschen Gemeinden aufgrund starker Veränderungen Hochkonjunktur für die Flächennutzungsplanung. Dabei spielten vor allem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum eine Rolle, aber auch Veränderungen der kommunalen Gebietseinheiten.

Seitdem kommt es häufig vor, dass Flächennutzungspläne - meist im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen - geändert werden. Das Baugesetzbuch lässt dazu ein Parallelverfahren zu, mit dem ein bestehender Flächennutzungsplan ohne große Zeitverzögerung neuen Entwicklungen angepasst werden kann (Abschnitt 2.2).

In den alten Bundesländern ist die Wachstumsepoke inzwischen einer Zeit der Stagnation oder rückläufigen Entwicklung gewichen. Als Folge muss geprüft werden, ob damit die vorhandene Flächennutzungsplanung noch sinnvoll ist: Müssen die oft bescheidenen Veränderungen künftig mit dem umfangreichen und zeitaufwendigen Verfahren der Flächennutzungsplanung vorbereitet werden, oder sollen vereinfachte Verfahren auf neuen Rechtsgrundlagen angestrebt werden?

Die folgende Situationsbeschreibung schildert die Problematik:

Eine westdeutsche Gemeinde besitzt einen Flächennutzungsplan, der Anfang der 70er Jahre (nach der kommunalen Gebietsreform) aufgestellt wurde. Aus heutiger Sicht ist der Plan als „Voll-Lauff-Plan“ zu bezeichnen, d.h. neue Bauflächen und Verkehrsstraßen wurden auf der Grundlage optimistischer Entwicklungseinschätzung ausgewiesen, ohne dass gezielte Bedarfsuntersuchungen erfolgten. Aufgrund vielfältiger Planänderungen ist das Ursprungskonzept des Planes nicht mehr zu erkennen.

Die aktuelle Entwicklung macht deutlich, dass umfangreiche Korrekturen und neue Überlegungen erforderlich sind, um attraktive Standorte für unbelastete Wohnbauflächen und gut erschlossene gewerbliche Bauflächen zu schaffen. Außerdem sind neue Vorgaben und Planungen von Trägern öffentlicher Belange (TÖB) zu berücksichtigen.

Wie lauten die neuen Fragestellungen?

- Durch Zusammenlegen von Produktionsstätten wird eine innerstädtische Gewerbefläche künftig nicht mehr genutzt. Es muss geklärt werden, ob sich die Fläche als Standort für einen Gewerbepark (d.h. die Ausweisung als Gewerbegebiet kann bestehen bleiben) oder für Wohnungsbau (d.h. das Gewerbegebiet muss in ein Wohngebiet verändert werden) eignet.
- Sind die zu erwartenden Störungen (Emissionen) eines zentral gelegenen Gewerbeparks mit Nachbarnutzungen verträglich?
- Können Flächen für innerstädtischen Wohnungsbau vor unzumutbarem Straßenlärm geschützt werden?
- Der städtische Bauhof soll verlagert werden. Das Grundstück in günstiger Lage am Bahnhof steht damit für andere Nutzungen zur Verfügung. Soll die Fläche als Mischgebiet - Standort für Dienstleistungsbetriebe einschl. Wohnen - oder als Verkehrsfläche - zentraler Omnibusbahnhof - ausgewiesen werden?
- Kann ein zentraler Omnibusbahnhof an das bestehende Straßennetz im Zentrum angeschlossen werden, ohne dass einzelne Knotenpunkte überlastet und damit störende Straßenerweiterungen erforderlich werden?
- Die Trasse einer geplanten innerörtlichen Umgehungsstraße - im bestehenden Flächennutzungsplan dargestellt - entspricht nicht mehr den Vorstellungen der Gemeinde: die Trassenführung soll deshalb neu überdacht werden.

An welchen Stellen sind bei einer alternativen Straßentrasse gezielte Immissionsschutzmaßnahmen erforderlich?

- Grünflächen und Erholungsgebiete sollen vor Bebauung geschützt und zu einem geschlossenen System zusammengefasst werden. Die Ausweisungen des bestehenden Flächennutzungsplanes sind entsprechend zu ergänzen.

Welche Flächen sollen für die Erweiterung und Vervollständigung örtlicher Grünzüge herangezogen werden? Welche Nutzungskonflikte (z.B. mit Wohnungsbau oder Straßenbau) sind dabei zu lösen?

- Die geplante Trasse einer regional bedeutsamen Hochspannungsleitung führt durch das Waldgebiet der Gemeinde.

Wie soll der Interessenausgleich zwischen Energieversorgung und Umweltschutz im Gemeindegebiet konkret aussehen?

- Ein ehemaliger Steinbruch ist als neue zentrale Mülldeponie des Kreises vorgesehen.

Kann die Gemeinde diese Aufgabe für die gesamte Kreisbevölkerung übernehmen, ohne langfristig Schaden zu nehmen?

Die - lediglich beispielhafte - Situationsskizze macht deutlich, dass auch ohne Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum in einer Gemeinde wichtige Planungsprobleme mit oft weitreichenden Auswirkungen gelöst werden müssen. Das Instrument des Flächennutzungsplans, bei dem die vielfältigen Abhängigkeiten ganz unterschiedlicher Maßnahmen im kommunalen und regionalen Zusammenhang berücksichtigt und zur Diskussion gestellt werden, kann auch künftig bei der Lösung dieser Planungsprobleme nützlich sein (Abb. 10 nur in der Print-Version).

4.2 Welche gesetzlichen Grundlagen sind zu beachten?

Die Aufstellung von Flächennutzungsplänen ist im 1. Teil des Baugesetzbuches (BauGB) verbindlich festgelegt:

- im 1. Abschnitt allgemeine Vorschriften über die Bauleitplanung (§ 1 bis 4 BauGB),
- im 2. Abschnitt Regelungen für den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Bauleitplan (§ 5 bis 7 BauGB).

Planungspflicht:

Die Gemeinden haben eine Planungspflicht zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung (§ 1 [3] BauGB).

Das Baugesetzbuch hebt allgemeine Leitlinien für diese Planung hervor (§ 1 [5] BauGB):

- Eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung,

- die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt sowie
- Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Erwartungsgemäß sind bei der Planaufstellung viele - oft gegensätzliche - Interessen zu berücksichtigen, so dass umfangreiche Abstimmungsarbeiten zu leisten sind. Die Liste der Gesichtspunkte, die berücksichtigt werden müssen, sowie die Möglichkeiten der Flächendarstellung sind im Baugesetzbuch aufgeführt (§ 1 [5], 5 [2] BauGB).

Abwägungsgebot:

Planungen können nur erfolgreich sein, wenn öffentliche und private Belange gegeneinander gerecht abgewogen werden (§ 1 [6] BauGB). Dem Abwägungsgebot des Gesetzes kann nur entsprochen werden, wenn im Rahmen der Planaufstellung die betroffenen Bewohner und zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Es hat sich vielfach bestätigt, dass gute Planungsvorbereitung und Zusammenarbeit bei der Lösung schwieriger Fragen einen zügigen Abschluss der Planaufstellung begünstigen. Umgekehrt können Planungen durch Bürgereinsprüche, die nicht rechtzeitig im Aufstellungsverfahren berücksichtigt worden sind, stark verzögert werden.

Information und Bürgerbeteiligung:

Der Gemeinderat trifft die Entscheidung über die Aufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplanes. Der Beschluss ist „ortsüblich“ bekannt zu geben (§ 2 [1] BauGB). In der Regel erfolgt dies durch eine Mitteilung in den lokalen Tageszeitungen oder dem Amtsblatt der Gemeinde.

Der Gesamtablauf der Planaufstellung kann verbessert werden, wenn im Rahmen einer umfangreichen Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde die Hintergründe erläutert werden, die zum Beschluss im Gemeinderat geführt haben.

Die Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung wird durch § 3 BauGB geregelt. Dabei reicht das Spektrum von einer recht formalen Beteiligung (im Mitteilungsblatt angekündigte Veranstaltung) bis hin zu ausführlichen Veranstaltungsreihen, in denen Problemschwerpunkte zusammengefasst dargestellt und alternative Entwicklungen erläutert werden (evtl. in Zusammenarbeit mit der örtlichen Volkshochschule).

Der Entwurf des Flächennutzungsplanes muss schließlich im Rahmen einer „öffentlichen Auslegung“ für die Dauer eines Monats den Bürgern zur Stellungnahme vorgelegt werden (§ 3 [2] BauGB).

Zur Unterstützung der Bürger sollte dabei der Inhalt der Planung allgemein verständlich dargestellt werden. Die Planzeichenverordnung, in der das Erscheinungsbild des amtlichen Flächennutzungsplanes geregelt ist, kann für den Bürger nicht als Hilfe angesehen werden. Zur Vermittlung der Planungsinhalte ist es deshalb erforderlich, dass zusätzliche übersichtliche und leicht verständliche Erläuterungen (Bild und Text) gegeben werden. Nur so kann in der Phase

der Offenlegung des Planwerks der Bürger angesprochen und zur Stellungnahme befähigt und angeregt werden.

Bevor der Gemeinderat über das endgültige Planungskonzept (Entwurf) entscheidet, hat er alle - im Zuge der öffentlichen Auslegung - vorgebrachten Bedenken und Anregungen zu verarbeiten. Der Gemeinderat beschließt, ob und in welcher Form Hinweise und Anregungen berücksichtigt werden sollen, und teilt das Ergebnis den betreffenden Bürgern mit (vgl. § 3 [2] BauGB). Besonders bei Ablehnung von Vorschlägen muss die Entscheidung des Rates begründet werden. Darauf legt die Genehmigungsbehörde besonderen Wert. Diese „Abwägung“ hat in schriftlicher Form zu erfolgen, da sie einerseits die Protokollführung erleichtert und andererseits für juristische Entscheidungsprozesse herangezogen werden kann.

Abb. 11 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.13

Träger öffentlicher Belange:

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (Abb. 12). z.B. der Behörden und Wirtschaftskammern, ist in § 4 BauGB geregelt.

Die Aussagen und Hinweise der Träger öffentlicher Belange, die in angemessener Frist der Gemeinde mitgeteilt werden sollen (§ 4 [1] BauGB), tragen zur Klarheit über Richtung und Spielraum des Flächennutzungsplans bei. Leider kann sich (teilweise bewusst) durch den Instanzenweg die Antwort an die Gemeinde verzögern. Durch enge Kontakte zwischen Gemeinde und Trägern öffentlicher Belange sollte dies jedoch verhindert werden.

Bei der Fülle der eingehenden Stellungnahmen (entsprechend dem Planungsumfang können mehr als fünfzig Dienststellen Hinweise geben und Forderungen aufstellen) zeigt sich in der Regel ein kontroverses Bild über Planungsabsichten und -ziele.

Wenn die Gemeinde den Stellungnahmen nicht Rechnung tragen kann, ist ein direkter Kontakt zu den betreffenden Trägern öffentlicher Belange geboten. Auf diese Weise können Missverständnisse und spätere Planungsverzögerungen vermieden und Kompromisslösungen frühzeitig gesucht werden.

Äußern sich die Träger öffentlicher Belange nicht fristgemäß, kann die Gemeinde davon ausgehen, dass die von diesen Beteiligten wahrzunehmenden öffentlichen Belange durch den Flächennutzungsplan nicht berührt werden.

Genehmigung:

Die Genehmigung des Flächennutzungsplans oder der Flächennutzungsplan-Änderung durch die höhere Verwaltungsbehörde (z.B. Regierungspräsident oder Fachministerium) bilden den Abschluss der Planaufstellung (§ 6 BauGB). Die Genehmigung gilt ebenfalls als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von drei Monaten - eine Verlängerungsfrist von bis zu weiteren drei Monaten ist möglich - unter Angabe von Gründen abgelehnt wird (§ 6 [4] BauGB).

Dabei können alte Probleme erneut wirksam werden, besonders dann, wenn die Gemeinde bestimmten Forderungen von Trägern öffentlicher Belange nicht nachgekommen ist.

Der Versuch, Probleme in dieser späten Phase zu lösen, hat meist besonders negative Auswirkungen für die planerische Entwicklung der Gemeinde. Grundlegende Planungsunterschiede sollten deshalb bereits während der Aufstellungsphase und unter Mitwirkung der Genehmigungsbehörde behandelt und Kompromisslösungen festgelegt werden.

Verletzung der Vorschriften:

Flächennutzungspläne können gerichtlich überprüft werden, wenn der Verdacht besteht, dass bei der Aufstellung Verfahrens- oder Formvorschriften verletzt worden sind. Beanstandungen von Verfahrens- oder Formvorschriften müssen innerhalb eines Jahres, Mängel der Abwägung innerhalb von sieben Jahren vorgetragen werden (§§ 214 und 215 BauGB). Damit soll vor allem der Bestand älterer Planungen geschützt werden.

4.3 Wege der Mitarbeit

Gemeindeverwaltung, Kreisverwaltung oder Planungsbüro, die den Flächennutzungsplan neu aufstellen oder ändern, können nur erfolgreich arbeiten und die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, wenn sie vom Gemeinderat und den Bürgern aktiv unterstützt werden.

Aufgaben der Mandatsträger:

- Die gewählten Ratsmitglieder tragen aufgrund der Planungshoheit gemäß Grundgesetz Art. 28[2] die Verantwortung für die räumliche Entwicklung im Gemeindegebiet. Diese Aufgabe können sie nur erfüllen, indem sie sich bei ihren Entscheidungen auf Arbeitsergebnisse der Gemeindeverwaltung stützen und sich darauf verlassen, dass fachliche - z.B. technische, verwaltungstechnische und juristische - Probleme hinreichend untersucht worden sind.
- Die Mandatsträger dürfen nicht als Konkurrenz zur planenden Verwaltung auftreten, sie müssen sich vielmehr darauf konzentrieren, neue Entwicklungen und Arbeiten anzuregen und die Planungsergebnisse zu prüfen.
- Im Planungsauftrag an die Verwaltung oder ein Planungsbüro muss der Gemeinderat seine Vorstellungen und Wünsche deutlich formulieren, damit Planungsumwege und damit Zeitverzögerungen vermieden werden.

Der Ratsbeschluss sollte deshalb festhalten,

entweder:

- welche Entwicklungsziele mit einem neuen Flächennutzungsplan angestrebt werden sollen,

oder:

- welche Vorstellungen und Entwicklungen dazu führen, dass der Flächennutzungsplan geändert werden soll.

Mit klaren Zielvorgaben erleichtert der Rat nicht nur die Arbeit der Verwaltung, sondern weckt auch das Interesse der Bevölkerung an einer konstruktiven Mitarbeit.

- Mandatsträger können die Gemeindeverwaltung bei den oft schwierigen Verhandlungen und Abstimmungen mit übergemeindlichen (Fach-) Behörden unterstützen. Da sie außerhalb der Behördenhierarchie stehen, können sie z.B. durch persönliche Initiativen die Überarbeitung und Anpassung überörtlicher Planungen an neue Verhältnisse im Gemeindegebiet bewirken. Damit kann der Zwang gemildert werden, „ungeliebte“ Planungen anderer Verwaltungen (TÖB) im Flächennutzungsplan nachrichtlich - d.h. ohne gemeindliche Einflussnahme - zu übernehmen.
- Das Baugesetzbuch weist dem Gemeinderat für einzelne Planungsphasen eindeutige Aufgaben zu (Abschnitte 1.4 und 4.2). Der Beginn der Arbeiten am Flächennutzungsplan muss beschlossen und bekannt gegeben werden, ebenso die öffentliche Auslegung des Plan-Entwurfs; im Anschluss daran müssen Bedenken und Anregungen bewertet und ihre Berücksichtigung bei der weiteren Planung beschlossen werden; es folgt der Beschluss über die endgültige Fassung des Flächennutzungsplans, die der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden muss
- Die Mandatsträger können laut Gesetz Einzelheiten über Art und Umfang der Bürgerbeteiligung beschließen. Diese Möglichkeit sollte dazu genutzt werden, eine wirksame, vor allem möglichst frühzeitige, Bürgerbeteiligung und kommunale Öffentlichkeitsarbeit sicherzustellen: Für den erfolgreichen und zügigen Abschluss kann es dienlicher sein, eine schlecht besuchte Bürgerversammlung zu wiederholen und werbewirksamer vorzubereiten als im fortgeschrittenen Planungsstadium mit plötzlich „aufgewachten“ Bürgern in gespannter Atmosphäre diskutieren zu müssen.
Mandatsträger sollten an Bürgerversammlungen teilnehmen, damit die Versammlungen nicht als „Verwaltungs-Routine“ angesehen werden.

Mitarbeit der Bürger:

Der Flächennutzungsplan - als verwaltungsinterne Richtschnur - ist unmittelbare Vorstufe für Bebauungspläne, die als Satzungen das Planen und Bauen der Bürger regeln. Es ist deshalb wichtig, dass die Bürger bereits bei der Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans mitarbeiten, um Entwicklungen im Gemeindegebiet rechtzeitig zu erkennen und ggf. zu beeinflussen.

- Damit der Bürger die Überlegungen und Entscheidungen bei der Flächennutzungsplanung kritisch verfolgen kann, sollte er die gebotenen Möglichkeiten (z.B. regelmäßige Bürgerfragestunden oder öffentliche Auslegung der Pläne) nutzen, das Amtsblatt einsehen oder öffentliche Bekanntmachungen lesen.
Praktisch werden die Möglichkeiten noch zu selten in Anspruch genommen. Dies liegt sowohl an der fehlenden Aktivität der Bürger als auch an der teilweise unzulänglichen Informationsarbeit von Rat und Verwaltung.

- Als Unternehmer wird der Bürger ganz besonders von der Flächennutzungsplanung berührt. Deshalb ergibt sich für ihn immer wieder die Aufgabe aktiver Mitarbeit, da neue Pläne die Arbeitsbedingungen für seinen Betrieb entscheidend verändern können: Fehlendes Interesse oder Unkenntnis können leicht die Betriebsentwicklung stören.
Wirkungsvolle Hilfestellung können die Wirtschaftskammern (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer) leisten, die als Träger öffentlicher Belange von der Gemeindeverwaltung angesprochen und in die Planung einbezogen werden.

4.4 Probleme, Fragen, Meinungen

- Flächennutzungsplanung ist in der Vergangenheit oft in Misskredit geraten. Dabei konzentrierte sich die Kritik auf folgende Gesichtspunkte:
 - Das Korsett aus Gesetzen, Verordnungen und Gerichtsentscheidungen verhindert eine schnelle Anpassung des Plans an veränderte Bedingungen in der Gemeinde.
 - Der Flächennutzungsplan stellt einen weit entfernten Entwicklungsstand dar und vernachlässigt Zwischenlösungen und Entwicklungsstufen.
 - Die zeichnerische Darstellung des Flächennutzungsplanes - in der Planzeichenverordnung festgelegt - macht es fast unmöglich, dass Bürger den Plan mit all seinen Konsequenzen verstehen können.
 - Der Flächennutzungsplan legt besonderes Gewicht auf baulich-räumliche Entwicklungen. Andere Gesichtspunkte, z.B. soziale oder wirtschaftliche Aspekte, können nicht in dem erforderlichen Umfang berücksichtigt werden.
- Als Antwort auf diese Kritik gewann mit Beginn der 70er Jahre die Gemeinde- oder Stadtentwicklungsplanung (Abschnitt 2) verstärkt Bedeutung. Dieses neue und anpassungsfähige Planwerk, für das keine gesetzlichen Einschränkungen bestehen, sollte die Voraussetzung dafür schaffen, dass künftige Entwicklungsstufen abgegrenzt und kritisch überprüft, verschiedene Fachplanungen und wirtschaftliche Aspekte aufeinander abgestimmt und Planungen verständlich dargestellt werden können.
- Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat jedoch gezeigt, dass die Entwicklungsplanung nicht so erfolgreich ist, wie vielfach erhofft: besonders die politische Verwirklichung und die ressortübergreifende Abstimmung bleiben oft in den Anfängen stecken und gefährden damit den praktischen Nutzen der Entwicklungsplanung als wirkungsvolle Vorstufe der Flächennutzungsplanung.
- Wie soll es weitergehen?
 - Ist es sinnvoll, den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Bauleitplan wieder stärker in den Vordergrund zu rücken und dabei Vorzüge der Entwicklungsplanung einzubeziehen?

- Können Veränderungen im Gemeindegebiet nur mit Hilfe einer Entwicklungsplanung wirksam gesteuert werden? Sind dafür neue Organisationsformen zu entwickeln?
- Hinweise für die Arbeit in der Gemeinde:
 - Der Umfang kommunaler Planungsarbeiten sollte nicht ausgeweitet, sondern eher begrenzt und auf besondere Probleme konzentriert werden.
 - Die Flächennutzungsplanung bietet ausreichende Möglichkeiten, die Gemeindeentwicklung zu steuern und unterschiedliche fachliche Gesichtspunkte zu koordinieren.
 - Mit Hilfe von Fachplanungen können bei der Flächennutzungsplanung Sonderprobleme vertieft behandelt werden.
 - Trotz der Konzentration auf die Flächennutzungsplanung sollten für besondere Planungsaufgaben auch die Vorteile einer vorgesetzten Entwicklungsplanung genutzt werden, besonders dann, wenn gleichzeitig verschiedene umfangreiche Fachplanungen erforderlich werden.
 - Das Flächennutzungsplanverfahren sollte umfassend angelegt werden:

Intensive Kontakte zu den Trägern öffentlicher Belange schaffen die Voraussetzungen für eine sinnvolle Abstimmung zwischen den Fachplanungen;

interessante und fortlaufende Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde bietet Anreiz für die Bürger, die gesetzlich vorgesehenen Beteiligungstermine wahrzunehmen und bei Planungsüberlegungen aktiv mitzuwirken;

ergänzende übersichtliche Pläne und Graphiken gleichen die Nachteile der Planzeichenverordnung aus und erleichtern die Mitarbeit von Mandatsträgern und Bürgern.

5. FACHPLANUNGEN - SCHWERPUNKT GROSSRÄUMIG

Die Bauleitplanung berührt alle Bereiche, die auf das Wohl der Allgemeinheit und auf eine menschenwürdige Umwelt Einfluss nehmen können (§ 1 [5] BauGB). Um dabei eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten, müssen fachbezogene und detaillierte Informationen und Planungsvorgaben verarbeitet werden, die weit über den rein städtebaulichen Bereich hinausgehen.

Die zahlreichen Fachgebiete, die alle eng mit städtebaulicher Planung verbunden sind, lassen sich nur beispielhaft darstellen:

- Wohnungsbauentwicklung,
- Wirtschaftsförderung,

- Versorgungsstandorte,
- Verkehrseinrichtungen,
- Bildungs-/Ausbildungswesen,
- soziale und kulturelle Einrichtungen,
- Jugendhilfe,
- Altenhilfe,
- Gesundheitswesen,
- Behinderteneinrichtungen,
- Land-, Forstwirtschaft und Gewässer,
- Landschaftsgestaltung,
- Erholung und Fremdenverkehr,
- Sport und Freizeit,
- Klima,
- Bodenschätze, Wasservorkommen,
- Natur- und Umweltschutz,
- Stadtbildgestaltung.

Entwicklungsprobleme und -möglichkeiten in allen sachlich abgegrenzten Gebieten können in Fachplanungen umfassend bearbeitet werden. Fachplanungen erfüllen dabei die Aufgabe, wichtige Planungsgrundlagen bereitzustellen und zu beurteilen, so dass im Rahmen der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungspläne) auf diesen Informationen und Entwicklungsdaten aufgebaut werden kann.

Es zeigt sich jedoch, dass nach der Wachstums- und Planungseuphorie der 60er und 70er Jahre die Zahl der Fachplanungen deutlich abgenommen hat:

- In vielen Gemeinden kann auf den Ergebnissen vorliegender Planungen aufgebaut werden. Die Anpassung an veränderte Situationen erfolgt durch Aktualisierung einzelner Planaussagen.
- Für Gemeinden mit starken Strukturveränderungen (z.B. Bevölkerungs- oder Arbeitsplatzverlusten) haben ältere Fachplanungen oft ihre Grundlagen und Aussagekraft verloren. In diesen Fällen wird heute eher eine auf gezielte Problemstellungen ausgerichtete

Untersuchung vorgezogen - anstelle einer umfassenden Überarbeitung und Neuauflage einer Fachplanung.

- In Gemeinden der neuen Bundesländer können Fachplanungen dazu beitragen, schnell wichtige und überfällige Planungsgrundlagen zu schaffen.

5.1 Verkehr

Der Generalverkehrsplan (GVP) war jahrelang das Standardwerk für Fachplanungen zum gesamten Verkehrsbereich. Der motorisierte Individualverkehr spielte dabei die entscheidende Rolle. Für ihn wurden umfangreiche Bestandsanalysen und mathematisch begründete Straßennetz-Alternativen erarbeitet. Anderen Verkehrsarten wurde weniger Arbeitsaufwand gewidmet: In älteren Generalverkehrsplänen kann es vorkommen, dass Fußgänger, Radfahrer und auch öffentliche Verkehrsmittel lediglich als schmückendes Beiwerk auftauchen.

Hier liegt ein Grund dafür, dass die Aussagen und Ergebnisse älterer Generalverkehrspläne heute nur noch eingeschränkt gültig sein können. Ein weiterer Grund liegt in der Tatsache, dass in Modellrechnungen für die Verkehrsströme meist keine hinreichend abgesicherten Planungsdaten für die künftige Verteilung der Wohnbevölkerung und der Arbeitsstätten in Stadt und Umland verwendet werden konnten.

Heute ist Verkehrsplanung integrierter Bestandteil der kommunalen Entwicklungsplanung oder Bauleitplanung und damit eingebunden in einen umfassenden Abwägungsprozess, bei dem unterschiedliche Wert- und Zielvorstellungen sowie vielfältige Zusammenhänge zwischen Flächennutzung und Verkehrsbedarf berücksichtigt werden (Abb. 13 nur in der Print-Version).

Im Rahmen der Fachplanung Verkehr können ganz unterschiedliche Probleme und Vorhaben untersucht werden, z.B.:

- - Projekt: Umgehungsstraße,
- - Projekt: Erschließungsstraßen im Stadtzentrum,
- - Projekt: Verkehr im Stadtteil,
- - Projekt: Radwegeplanung.

Projekt: Umgehungsstraße

Die Planungsüberlegungen einer Mittelstadt für eine Umgehungsstraße liegen bereits lange auf dem Tisch. Nun sollen endlich konkrete Pläne in die Tat umgesetzt werden. Dabei zeigt sich, dass Voraussetzungen in Frage gestellt werden müssen, die im Zuge der Vorplanungen problemlos erschienen (Abb. 14).

Abb. 14 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.19

Das Stadtzentrum leidet seit Jahren unter der Last des starken Verkehrs, der sich auf der Bundesstraße mitten durch den dichten Einkaufsbereich schlängelt. Nachbarstädte profitieren schon davon: Sie haben längst attraktive Fußgängerzonen eingerichtet. Aber auch im eigenen Stadtgebiet wächst die Konkurrenz zum Zentrum. Zwei Verbrauchermärkte und ein Möbelmarkt haben sich bereits an den Ausfallstraßen niedergelassen, der Bauantrag für einen Fachmarkt im Gewerbegebiet liegt im Rathaus vor.

In dieser Situation sind Entscheidungen über die Entwicklung der Stadtmitte dringlich - der Schlüssel dafür liegt bei der Verkehrsplanung.

Hier müssen kurzfristig wichtige Planungsdaten überprüft bzw. neu erarbeitet werden:

- Können die damals prognostizierten Verkehrsströme und -belastungen inzwischen tatsächlich beobachtet oder noch erwartet werden?
- Ist es vertretbar, die Ausbaustandards (d.h. Kurvenradien, Straßenquerschnitte, Einmündungsbereiche) zu reduzieren, um damit größere Beeinträchtigungen von Landschaft und Baugebieten zu vermeiden?
- Gelingt es dem Stadtrat, eine der vorgeschlagenen Straßentrassen als verbindliche Planungsgrundlage mehrheitlich zu beschließen?

Die Verkehrsexperten haben durch ausführliche Fachplanungen die Möglichkeiten überprüft und - mit Hinweisen auf Vor- und Nachteile - Vorschläge unterbreitet. Diese Vorschläge müssen jedoch wirkungslos bleiben, wenn nicht die Mandatsträger in enger Zusammenarbeit mit allen Beteiligten (z.B. Einwohnern am Stadtrand oder Kaufleuten im Zentrum) die notwendigen Beschlüsse fassen, wie künftig der Verkehr bewältigt werden soll.

Projekt: Erschließungsstraßen im Stadtzentrum

Die seit Jahren bestehende Fußgängerzone in der Innenstadt - bei Stadtbewohnern und Anliegern sehr beliebt - soll erweitert werden. Ziel ist es, neben anderen Geschäftsstraßen auch die Verbindung zum Bahnhof und zentralen Omnibusbahnhof sowie zum Kulturzentrum (Versammlungsstätte, Stadtbücherei, Volkshochschule) am Rande des Stadtparks mit einzubeziehen. Damit soll ein zusammenhängender, abwechslungsreicher Innenstadtbereich geschaffen werden.

Bei diesen Überlegungen erhält das Problem der neuen Verkehrsführung einen wichtigen Platz, denn das Stadtzentrum lebt auch vom Verkehr:

- Welche Straßen können den Anlieger- und Lieferverkehr am besten verkraften?
- Wie können die Buslinien möglichst nahe an oder über belebte Plätze des Zentrums herangeführt werden? Welches Liniennetz kann der Nahverkehrsgesellschaft vorgeschlagen werden?

- Kann der gesamte Fußgängerbereich für Radfahrer freigegeben werden oder gibt es Engpässe, an denen besondere Vorkehrungen zum Schutz der Fußgänger getroffen werden müssen (Abb. 15 u. 16 nur in der Print-Version)?
- Wo sind Parkplätze bzw. Park + Ride-Stationen für diejenigen Bevölkerungsteile einzurichten, die die Stadt nur mit dem PKW erreichen können?

Projekt: Stadtteilplanung

Entwicklungskonzepte für Stadtteile können nur erfolgreich sein, wenn die Verkehrsplanung die Ziele für die Gesamtentwicklung unterstützt: Straße als Lebensraum und Treffpunkt für die Anwohner, Verminderung von Durchgangsverkehr sowie Parksuchverkehr und Dauerparken. Einzelheiten zur Stadtteilplanung mit engen Verknüpfungen zur Verkehrsplanung befinden sich in Abschnitt 3 (Rahmenplanung).

Projekt: Radwegeplanung

Zur Lösung dringender Probleme an Verkehrsknotenpunkten, Kreuzungen usw. sollte die Radwegeplanung als Sonderaufgabe in Angriff genommen werden. Verbindungswege zwischen Wohngebieten, Versorgungszentren (vom Stadtteil bis zur Innenstadt), Schulen sowie Freizeiteinrichtungen (Park, Sportplatz) stehen dabei im Vordergrund. Hinzu kommt der Anschluss an Naherholungsgebiete am Stadtrand.

Bei ausgedehnten Flächengemeinden sind die Verbindungswege zwischen den Ortsteilen und dem Zentralort besonders wichtig. Falls es sich um Fremdenverkehrsgemeinden handelt, helfen gute Radwegeverbindungen auch den Feriengästen.

Ziel des Radwegeplanes ist nicht ein umfangreiches Netz, das nur mit großem finanziellen Aufwand oder zeitlicher Verzögerung eingeführt werden kann. Die Aufgabe konzentriert sich vielmehr als gezielte Maßnahme zur Sicherung an Gefahrenpunkten sowie zur Nutzung bestehender Straßen. Die Erfahrung hat bereits gezeigt, dass mit kleinen Gestaltungsmaßnahmen (z.B. auffälligen Farbmarkierungen auf Straßen, Sicherheits-Verkehrsinseln) und großem Organisationstalent schnelle Erfolge erzielt werden können. Darüber hinaus ist auf eine ausreichende Anzahl von Fahrradstellplätzen (möglichst überdacht) nahe Bildungs-, Versorgungs-, Arbeitszentren, Bahnhöfen, außerhalb auch an Bus-/Bahnhaltestellen, zu achten.

Derartige Maßnahmen sind jedoch nur möglich, wenn allgemein die Bereitschaft dazu besteht, den Straßenraum für Kraftfahrzeuge wieder etwas einzuengen

5.2 Zentrenhierarchie

- *Zusammenarbeit von Stadt und Handel*

Die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Stadt und Handel haben historischen Ursprung und sind auch heute aktuell:

Einerseits hängt die Entwicklung des Handels - besonders des Einzelhandels mit seinen vielfältigen Kundenbeziehungen - von den Ergebnissen der Stadtplanung ab (z.B. Sanierung alter Stadtzentren, Ausweisung neuer Wohngebiete, Bau von Schnellstraßen). Andererseits wird der Spielraum der Stadtplanung von Investitionsentscheidungen im Einzelhandel beeinflusst (z.B. Neubau eines Warenhauses in einem Stadtteil oder dem Zentrum einer Mittelstadt sowie Bau eines Verbrauchermarktes außerhalb der Wohnbebauung in verkehrsgünstiger Lage).

Als Verantwortliche für die Stadtplanung erwarten die kommunalen Mandatsträger und Verwaltungen, dass städtebauliche Vorstellungen durch Investitionen des Handels mit Leben erfüllt werden (z.B. Bau und Betrieb von Einzelhandelsgeschäften an ausgewiesenen Zentrenstandorten). Kaufleute gehen andererseits davon aus, dass ihre Überlegungen zu betrieblichen Entwicklungen nicht durch Entscheidungen der Stadt behindert oder gar unmöglich gemacht werden.

Die Erwartungen beider Seiten lassen sich oft nicht erfüllen. Dies gilt besonders für Zeiten ohne Wirtschaftswachstum, in denen öffentliche oder private Fehlentscheidungen nicht im Lauf der Zeit aufgrund von allgemein positiven Entwicklungen automatisch korrigiert werden.

Die Realität sieht heute meist anders aus:

- Geplante Einkaufsbereiche, die ungünstig liegen, werden von Investoren nicht angenommen oder bleiben als Torsos liegen.
- Neue Einzelhandelsbetriebe können nicht erfolgreich arbeiten, da angekündigte oder erhoffte Rahmenbedingungen (z.B. konsequente Verwirklichung eines Innenstadt-Konzeptes) ausbleiben. Die Betriebe müssen oft wieder geschlossen werden.
- Städtebauliche Probleme in bestehenden Zentren (z.B. immer weniger Einwohner und immer mehr Autos) führen dazu, dass große Einzelhandelsbetriebe (z.B. Verbrauchermärkte oder Fachmärkte) an Standorten, die von der Stadtplanung nicht vorgesehen waren, gebaut und erfolgreich betrieben werden. Die Folgen - Attraktivitätsverlust bis hin zur „Verödung“ von Innenstädten, Versorgungsschwierigkeiten immobiler Bevölkerungsgruppen infolge der Verlagerung von Geschäften aus der Innenstadt bzw. den Stadtteilen, stärkere Umweltbelastung durch vermehrtes Verkehrsaufkommen im Bereich nicht-integrierter Einzelhandelsgroßbetriebe - sind vielerorts sicht- und spürbar.
- Städte und Gemeinden - sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern - liefern eine Fülle von Beispielen, die zeigen, wie schwierig das Zusammenspiel zwischen Stadt und Handel sein kann. Trotz bester Absichten, die Wechselbeziehungen - z.B. durch gemeinsam getragene Analysen und Planungen - sinnvoll zu beeinflussen, können oft Fehlentwicklungen nicht verhindert werden.

- *Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden*

Für die Entwicklung von Versorgungszentren spielt der kommunale Konkurrenzkampf eine wichtige Rolle:

Die Bedeutung von Oberzentren mit ihren City-Lagen hat für die Versorgung der Bevölkerung im Umland abgenommen. Im gleichen Zeitraum entwickelten sich Mittelstädte (z.B. durch den Bau von Warenhäusern oder die Einrichtung von Fußgängerzonen - zu attraktiven Einkaufsorten. Außerdem sind umfangreiche Einzelhandelsangebote (Einkaufszentren, SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte oder Fachmärkte) außerhalb von traditionellen Stadt-, Stadtteil- oder Gemeindezentren entstanden (Abb. 17 nur in der Print-Version).

Die Entwicklung in der Region hat dazu geführt, dass die hierarchisch geordnete Zentrengliederung der Landes- oder Stadtplanung nicht mehr in allen Fällen den tatsächlichen Käuferströmen und Einkaufsverflechtungen entspricht. Zur Einschätzung der Entwicklungsmöglichkeiten des örtlichen Einzelhandels ist es deshalb für die Kommunen wichtig zu wissen, mit welchen Auswirkungen einer Zentrenhierarchie (als Grundlage der Landes- und Regionalplanung) bei künftigen Planungen gerechnet werden muss.

- *Wirkung von Entwicklungskonzepten*

Die Art und Weise, wie Kommunen neue Siedlungsflächen geschaffen haben, hat über Jahre dazu geführt, dass die Bevölkerung verdichtete städtische Wohngebiete verlassen hat und vermehrt in Wohnbereiche geringer Dichte am Stadtrand oder in ländlich geprägte Gemeinden außerhalb der Stadtgrenze gezogen ist. Der Einzelhandel hat darauf reagiert und sich in großem Umfang Standorte gesucht, die von den neuen mobilen Stadtrand- oder Landbewohnern gut erreicht werden können. Die Wirkung auf die gewohnte Hierarchie der Einzelhandelszentren blieb nicht aus. Tragende Stütze dieser Entwicklung war die rasante Ausbreitung des privaten Autos.

Bei allen Maßnahmen im Dienst der Einzelhandelsversorgung ist die kommunale Planung darauf angewiesen, dass ihr zuverlässige Konzepte für die Entwicklung des Wohnens zur Verfügung stehen. Die künftige Baulandausweisung wird die Qualität bestehender Zentren und das Verlangen nach neuen Einzelhandelsstandorten in starkem Maße beeinflussen (Abb. 18 nur in der Print-Version).

- *Gesetze und Bestimmungen*

Die Dauer gesetzlich vorgesehener Planungsverfahren (z.B. Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplanes) sowie die große Zahl von Bestimmungen (z.B. Baunutzungsverordnung, Geschäftshausverordnung) wirken sich oft hinderlich für Entwicklungen im Einzelhandel aus. Trotz verstärkter Bemühungen ist es bisher nur unzureichend gelungen, die Zahl der Gesetze, Verordnungen und Normen zu verkleinern oder die Inhalte zu straffen oder wirkungsvoller zu gestalten.

Die kommunale Planung ist auf Vereinfachungen und Verbesserungen im Gesetzes- und Verordnungsbereich angewiesen, sonst kann es auch weiterhin geschehen, dass Investitionshilfen

im Dickicht der Bestimmungen stecken bleiben oder durch Maßnahmen, die nicht in das städtische Entwicklungskonzept passen, entwertet werden. Gleichzeitig muss sich die planende Verwaltung dafür einsetzen, dass vorhandene gesetzliche Möglichkeiten, mit denen Ziele leichter erreicht werden können, auch von den Kommunalparlamenten genutzt werden (z.B. Baunutzungsverordnung § 11 [3] bei der Beurteilung von Verbrauchermarktansiedlungen oder Satzungen zur Verhinderung von Spielhallen).

- *Entwicklungssteuerung durch Zentrenplanung*

Die Zentrenplanung ist nicht nur ein Planungsinstrument für Wachstumsphasen. Gerade bei kritischen Wirtschaftsverhältnissen ist es sinnvoll, Probleme frühzeitig aufzuspüren:

- Wie sieht eigentlich der tatsächliche Versorgungsbereich der Gemeinde aus? Welche Nachbargemeinden können dazugerechnet werden? Die Aussagen der Landesplanung - z.B. bei der Festlegung von Mittelbereichen - können dabei wenig Hilfestellung leisten, da sie lediglich Gemeindegrenzen berücksichtigen und kein Bild der vielfältigen Überlagerungen der Versorgungsbereiche bieten.
- Hat sich die Bevölkerungszahl aufgrund von Neubautätigkeiten in bestimmten Stadtteilen besonders entwickelt und hat sich dadurch die Auslastung einzelner Stadtteilzentren verbessert?
- Hat die City in den letzten Jahren an Bedeutung eingebüßt? Welcher Einfluss ging bei dieser Entwicklung von benachbarten Stadtzentren oder von Verbrauchermärkten und Einkaufszentren aus (Abb. 19 nur in der Print-Version)?

Die Zentrenplanung, in der Aussagen zur Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft zusammengefasst werden, kann als unmittelbare Vorstufe für die Stadtteilentwicklungsplanung angesehen werden. Sie dient außerdem - wie andere Fachplanungen - zur Begründung der Bauleitplanung.

Die Gesamtergebnisse sollten in übersichtlicher und leicht lesbarer Form zusammengestellt und mit einer Maßnahmen-Übersicht (nach Stadtteilen gegliedert) verbunden sein.

Damit sind die Ergebnisse nicht nur Rat und Verwaltung, sondern auch den Bürgern sowie anderen Kommunen und Verbänden leicht zugänglich. Der Erfolg und die Wirksamkeit einer Zentrenplanung hängt weitgehend davon ab, dass Plan und Maßnahmen-Konzept in den kommunalen Entscheidungsgremien sowie mit Bürgern und zuständigen Wirtschaftsorganisationen (z.B. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Einzelhandelsverband, örtliche Werbegemeinschaft) ausführlich beraten werden. Auf diese Weise kann die Zentrenplanung zu einem Instrument werden, das nicht nur Planungen der Gemeinde, sondern auch Investitionen der gewerblichen Wirtschaft steuert und fördert.

5.3 Naturschutz und Landschaftspflege

Gesetzlicher Rahmen

Die Landschaftsplanung gilt als Teil des Naturschutzrechts und ist rahmenrechtlich im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregelt. Es trifft Festsetzungen zum Aufbau und zu Inhalten der Landschaftsplanung und gibt die Ziele sowie Grundsätze des Naturschutzes vor. Den Ländern kommt bei ihrer Gesetzgebung eine Ausfüllungs- und Umsetzungskompetenz zu. Das BNatSchG unterscheidet in überörtliche und örtliche Landschaftsplanung. Überörtliche Landschaftspläne beinhalten die Darstellung der „überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ (§ 5 [1] BNatSchG). Das BNatSchG gibt dabei zwei Planungsstufen vor:

- das Landschaftsprogramm für den Bereich des Landes,
- die Landschaftsrahmenpläne für Teilbereiche des Landes.

Beide Pläne sollen unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung Natur und Landschaft schützen, pflegen und entwickeln, „dass

- 1) die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
- 2) die Leistungsfähigkeit der Naturgüter,
- 3) die Pflanzen- und Tierwelt sowie
- 4) die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind“ (§ 1 [1] BNatSchG). Eine Verbindlichkeit erhalten die Landschaftspläne nach Integration in die Raumordnungspläne.

Landschaftspläne stellen die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dar (§ 6 [1] BNatSchG).

Inhalt der Landschaftspläne (§ 6 [2] BNatSchG) ist die Darstellung

- des Zustandes von Natur und Landschaft sowie seiner Bewertung bzw.
- des angestrebten Zustandes von Natur und Landschaft und der nötigen Maßnahmen, z.B. allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft, Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Lebensgemeinschaften und Biotope der Tiere und Pflanzen wildlebender Arten, vor allem der besonders geschützten Arten. Die Darstellung erfolgt in Text, Karte und zusätzlicher Begründung.

Eine Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsplänen ist nach Bundesrecht nur gegeben, „sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich

ist" (§ 6 [1] BNatSchG). Eine weitere Verpflichtung kann sich aus den Auflagen der überörtlichen Landschaftspläne ergeben.

Der örtliche Landschaftsplan umfasst das Gemeindegebiet, also die Flächennutzungsplanebene. In Nordrhein-Westfalen wird allerdings von einer Parallelität zur Bauleitplanung abgesehen. Kreise und kreisfreie Städte sind hier Träger der örtlichen Landschaftsplanung. Weiterhin sind die jeweils für die Bundesländer geltenden Landschaftsschutzgesetze zu beachten, da hier z.T. spezielle Regelungen getroffen werden.

Landschaftsplanung

Landschaftsprogramme und -rahmenpläne geben der örtlichen Planungsebene Leitlinien für den Naturschutz und die Landschaftspflege an die Hand. Allerdings wird in einigen Ländern auf das landesweite Landschaftsprogramm verzichtet (vgl. Übersicht S. 82/83).

Auf örtlicher Ebene dienen Landschaftspläne dazu, die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu konkretisieren. Man unterscheidet in bezug auf die Bauleitplanung in selbständige und integrierte Landschaftspläne.

Selbständige Landschaftspläne bilden ein eigenständiges Planwerk, wobei integrierte Pläne unmittelbar oder mittelbar in die Bauleitplanung einfließen. Mittelbar integrierte Landschaftspläne werden so ganz oder teilweise in Flächennutzungspläne übernommen. Eine Rechtswirkung kommt dem Landschaftsplan erst nach seiner Einbindung in die Bauleitplanung zu.

Die Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsplänen unterliegt in den Ländern unterschiedlichen Regelungen. Weiterhin differieren die gesetzlichen Ansprüche und Vollzugsanleitungen zu Inhalt und Qualität der Landschaftspläne in den Ländern, so dass hier beispielhaft einige Kriterien zur Erarbeitung eines Landschaftsplans aus einem Planbeispiel einer rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde zusammengestellt sind:

- Bestandsaufnahme der natürlichen Grundlagen für das Plangebiet, d.h.
 - naturräumliche Gliederung,
 - Geologie,
 - Oberflächengestalt/Relief,
 - Böden,
 - Wasserhaushalt,
 - Klima,
 - Standortverhältnisse,
 - Pflanzen- und Tierwelt sowie

- Biotopkartierung.
- Gegenwärtige Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes als ökologische Grundlage der Raumordnung, d.h.
 - Arten- und Biotoppotential,
 - Erholungspotential,
 - Bodenpotential,
 - Wasserpotential und
 - Klimapotential.

Die gegenwärtige Leistungsfähigkeit und die lokale Gefährdungssituation von Natur und Landschaft werden bewertet und daraus der Bedarf und die Ziele für die zukünftige Entwicklung der Potentiale abgeleitet. Dabei können durchaus sich widersprechende Feststellungen getroffen werden, wenn z.B. die Entwicklung eines empfindlichen Biotops und die Nutzung geeigneter Erholungsräume gefordert werden.

- Vorhandene Raumnutzungen und ihre Auswirkungen auf Natur und Landschaft.

Im Mittelpunkt stehen hier Nutzungskonflikte, z.B. zwischen der Ausweitung der Siedlungsflächen und Versiegelung von Böden oder zwischen Straßenbau und Wohnfunktion etc.

- Landschaftspflegerische Entwicklungskonzeption.

Diese beinhaltet die erforderlichen Schutz-, Pflege-, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Man kann dabei Vorschläge unterscheiden,

- die der Bestandssicherung dienen und somit als verbindliche Aussagen in den Flächennutzungsplan übernommen werden sollten (z.B. Flächen, die für die Sicherung der Leistungsfähigkeit des Landschaftshaushaltes und des Landschaftsbildes nötig sind) bzw.
- die für die weitere Entwicklung wichtig sind. Damit kann beispielsweise eine Erweiterung oder eine Neuausweisung eines Schutzgebietes gemeint sein.

Abb. 21 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.20

Neben dem Text gibt ein begleitendes Kartenwerk (Abb. 20 nur in der Print-Version) einen guten Einblick in den Landschaftsplan. In Abb. 21 ist stark vereinfacht eine landschaftspflegerische Entwicklungskonzeption dargestellt.

Eine Integration der Inhalte bzw. Teilinhalte des Landschaftsplans kann nach § 5 [2] BauGB in den Flächennutzungsplan erfolgen. Dabei bietet sich besonders nach § 5 [2] Nr. 10 BauGB an, die „Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft“ dazu stellen. Auch wenn die Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsplänen in den Ländern Unterschiede in der Verbindlichkeit aufweisen, sollten Kommunen bemüht sein, d.h. unter Umständen auch freiwillig, die Landschaftsplanung zu betreiben. Dabei ist eine selbständige Fachplanung durchaus positiv zu bewerten, da wertvolle Grundlagen geschaffen werden, die z.B. auch für die Erarbeitung von Umweltverträglichkeitsprüfungen genutzt werden können.

Auf der zweiten Ebene der Bauleitplanung, des Bebauungsplanes, sollten die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ebenfalls Berücksichtigung finden. Dafür eignen sich die Festsetzungen nach § 9 [1] Nr. 15 BauGB zu „öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe;“ und Nr. 20 zu „Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können, sowie die Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft“.

Ein besonderes landschaftspflegerisches Instrument ergibt sich aus § 9 [1] Nr. 25 BauGB, wonach Festsetzungen „für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsgebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen oder Wald festgesetzten Flächen“

- a) das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen,
- b) Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern;“

getroffen werden können.

Hiermit werden die Gemeinden in die Lage versetzt, Grünfestsetzungen zu treffen, aber auch Fassaden- und Dachbegrünungen sowie Pflanzgebote für Gewerbe- und Industriegebiete auszusprechen. Dabei sollte auf standortgerechte und heimische Pflanzenarten geachtet werden. Sofern landesrechtlich geregelt, können die Gemeinden „eine Baumschutzsatzung“ erlassen. Die entsprechenden Bäume müssen im Bebauungsplan berücksichtigt und gekennzeichnet werden.

In einigen Ländern ist der Grünordnungsplan auf der Ebene des Bebauungsplanes gesetzlich verankert.

Die Erstellung von Landschaftsplänen bedeutet für die Gemeinden bzw. in Nordrhein-Westfalen für die Kreise und kreisfreien Städte einen hohen Planungsaufwand. Dabei werden häufig private Planerbüros (Landschaftsarchitekten, Ingenieurbüros etc.) mit der Bearbeitung betraut. Hierbei ist auf eine sorgfältige Auswahl durch die Naturschutzbehörde und Kontrolle durch die Mandatsträger in den kommunalen Gremien zu achten.

Der Finanzrahmen kann durchaus mehrere 100.000,- DM umfassen, der ohne eine entsprechend hohe Förderung des Landes für Kommunen nicht tragbar wäre.

Bei der Aufstellung von Landschaftsplänen ist weiterhin auf die Beteiligung der Öffentlichkeit und zumindest der anerkannten Naturschutzverbände zu achten. Auch wenn hier die Verfahrensregelungen in den Ländern unterschiedlich zwingend sind, sollte die Mitarbeit der Naturschutzorganisationen angestrebt werden, um nicht zuletzt auch wertvolle Informationen über Natur und Landschaft für die Planung mit berücksichtigen zu können.

Flächen- und Artenschutz

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz (§§ 12 bis 19) können bestimmte Teile von Natur- und Landschaft rechtsverbindlich als Schutzgebiete oder -objekte ausgewiesen werden.

Das BNatSchG kennt:

- Naturschutzgebiete,
- Nationalparke,
- Landschaftsschutzgebiete,
- Naturparke,
- Naturdenkmale und
- geschützte Landschaftsbestandteile.

Die Schutzwirkung ist in Naturschutzgebieten und Nationalparken am höchsten. Naturparke sind einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende, großräumige Gebiete, die bereits schon überwiegend aus Landschaftsschutz- und Naturschutzgebieten bestehen und nach Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung besonders für die Erholung und Fremdenverkehr vorgesehen sind.

In den Landesnaturschutzgesetzen der neuen Länder werden als weitere Schutzkategorie Biosphärenreservate aufgeführt. Hierbei handelt es sich um Gebiete, „die Anforderungen von Natur- und Landschaftsschutzgebieten erfüllen, in Schutzzonen gegliedert sind und zu einem internationalen Netz von Schutzgebieten des Programms „Der Mensch und die Biosphäre“ der UNESCO gehören“ (§ 19 NatSchGLSA, Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt). Das Bundesnaturschutzgesetz regelt des weiteren den Artenschutz von Tieren und Pflanzen sowie ihrer Biotope in den §§ 20, 20 a bis 20 f. Die Länder treffen in ihren Gesetzen hierzu weitere Vorschriften.

In der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) werden bestimmte wildlebende Tier- und Pflanzenarten unter besonderen Schutz gestellt. Weiterhin geben die „Roten Listen“ Anhaltspunkte zur Gefährdungssituation von Tier- und Pflanzenarten. Hierbei wird in ausgestorbene, verschollene und gefährdete Organismen unterschieden.

Die Unterschutzstellung wird mit Hilfe von Rechtsverordnungen durch die oberste bzw. obere Landes-Naturschutzbehörde festgesetzt. In einigen Landesnaturschutzgesetzen (z.B. Sachsen-Anhalt, Brandenburg) können Gemeinden durch Satzung innerhalb im Zusammenhang bebauter

Ortsteile (im Sinne von § 34 BauGB) geschützte Landschaftsbestandteile ausweisen. Dazu gehören Bäume, Baum- und Gebüschergruppen, Alleen, Feldgehölze, Hecken, Parks, Streuwiesen, Raine, Heiden, Wasserflächen und -läufe, Felsgruppen, erdgeschichtliche Aufschlüsse, besondere Pflanzenvorkommen, Rast- und Durchzugsgebiete von Tieren (vgl. § 23 NatSchGLSA). Allerdings können die unteren Naturschutzbehörden die gemeindlichen Anordnungen in Sachsen-Anhalt wieder aufheben. Je nach landesgesetzlicher Regelung kann die untere Naturschutzbehörde auf der Ebene des Kreises oder der kreisfreien Stadt Naturdenkmale, flächenhafte Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile und den Schutz bestimmter Biotope festlegen.

Bei den anderen Schutzkategorien (Naturschutz-, Landschaftsschutzgebiete etc.) sind die Kommunen vom Land nur zu beteiligen.

Wesentliches Instrument für kommunale Natur- und Landschaftsschutzpolitik ist die Bauleitplanung mit ihren Festsetzungen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Flächen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen.

Der Erlass von Baumschutzsatzungen, sofern dies im Landesnaturschutzgesetz geregelt ist, bietet den Kommunen eine weitere Möglichkeit, eigene Akzente im Naturschutz und in der Landschaftspflege zu setzen.

- Die Baumschutzsatzung dient nach (QUEITSCH 1993) zur
- Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
- Gestaltung, Gliederung und Pflege des Orts- und Landschaftsbildes und zur Sicherstellung der Naherholung,
- Abwehr schädlicher Einwirkungen auf den Menschen und auf Stadtbioptope,
- Erhaltung und Verbesserung des Stadtklimas und
- Erhaltung eines artenreichen Baumbestandes.

Sie regelt den Schutz des Baumbestandes innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (nach § 34 BauGB) und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne, soweit diese nicht eine land- oder forstwirtschaftliche Nutzung festsetzen. Geschützt sind Bäume mit einem bestimmten Stammdurchmesser, der in 100 cm Höhe gemessen wird. Der relevante Stammdurchmesser beträgt in der Regel 80 cm (nach Mustersatzung des Landes NRW). Er kann aber entsprechend den örtlichen Verhältnissen nach oben oder unten variieren. Im Geltungsbereich der Baumschutzsatzung ist es verboten, geschützte Bäume zu entfernen, zu zerstören, zu schädigen oder ihren Aufbau wesentlich zu verändern, dazu gehört auch das Wurzelwerk. Für erlaubte Eingriffe sind Ersatzpflanzungen oder Ausgleichszahlungen zu leisten. Zu widerhandlungen können mit empfindlichen Bußgeldern belegt werden. Um zu vermeiden, dass z.B. Grundstückseigentümer Bäume vor Erreichen des Schutzmaßes durch die Satzung abholzen, ist eine intensive Öffentlichkeitsarbeit bzw. -aufklärung durch die Gemeinde nötig. Vor allem die Ziele der Baumschutzsatzung sollten den Bürgern verdeutlicht werden.

Verhältnis von Bauleitplanung und Naturschutz

Die Bauleitplanung hat „die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landespfllege, insbesondere des Naturhaushaltes, des Wassers, der Luft und des Bodens einschließlich seiner Rohstoffvorkommen, sowie das Klima.“ (§ 1 [5] Satz 2 Nr. 7 BauGB) zu beachten. Weiterhin verpflichtet das Baugesetzbuch die Gemeinden, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll (§ 1 [5] Satz 3 BauGB). Aspekte des Bodenschutzes ergeben sich aus § 202 BauGB: „Mutterboden, der bei der Errichtung und Änderung baulicher Anlagen sowie bei wesentlichen anderen Veränderungen der Erdoberfläche ausgehoben wird, ist in nutzbarem Zustand zu erhalten und vor Vernichtung oder Vergeudung zu schützen“. Schließlich wird im Rahmen der Bauleitplanung aufgrund des „Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)“ eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt (vgl. Abschnitt 7.1). Sie „umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf“

1. Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen,
2. Kultur- und sonstige Sachgüter“ (§ 2 [1] Satz 2 UVPG).

Das Verhältnis Naturschutz und Bauleitplanung ist durch das „Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz)“ vom 22. April 1993 neu bestimmt worden (Artikel 5).

Das Bundesnaturschutzgesetz (§ 8 [1]) definiert:

„Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können.“ Demnach stellen bauliche Maßnahmen, wie der Neubau von Häusern, Eingriffe in Natur und Landschaft dar, die eine erhebliche und nachhaltige Wirkung haben.

Der Verursacher eines Eingriffs ist nach § 8 [2] Satz 1 BNatSchG verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (Minimierungspflicht) und unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsgebot). Nicht vermeidbare und nicht ausgleichbare Eingriffe müssen nach § 8 [3] Satz 3 BNatSchG abgewogen werden. Die Vorhaben können untersagt oder bei vorrangigen Eingriffen für zulässig erklärt werden. Die Länder können hierzu insbesondere über Ersatzmaßnahmen der Verursacher weitergehende Regelungen treffen (§ 8 [9] BNatSchG).

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wird nun nach Verabschiedung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes nur noch auf der Ebene der Bauleitplanung geprüft. Die bisherige zusätzliche Prüfung beim Baugenehmigungsverfahren entfällt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung findet im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens statt.

Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB gelten bundeseinheitlich nicht als Eingriffe im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes. Allerdings können die Länder nach § 8b [2] BNatSchG weitere Regelungen treffen, in denen für erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigungen im Innenbereich vom Vorhabenträger oder Eigentümer Geldleistungen zum

Ausgleich verlangt werden können. Anstelle von Geldleistungen können auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, wie z.B. die Anpflanzung von Bäumen und Sträuchern, geleistet werden. Das Aufkommen aus den Geldleistungen steht den Gemeinden zur Verwendung für Ersatzmaßnahmen zu.

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist uneingeschränkt auf Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB anzuwenden. Hierbei ist zwischen „privilegierten“ baulichen Maßnahmen, d.h. Vorhaben, die u.a. land- und forstwirtschaftlichen Betrieben bzw. der öffentlichen Infrastruktur (Gas, Wasser, Abwasser etc.) nach § 35 [1] dienen und sonstigen Vorhaben bezüglich der Durchsetzbarkeit von Umweltbelangen zu unterscheiden. Bei ersteren lassen sich Umweltbelange nur begrenzt durchsetzen.

Im Bebauungsplan werden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzt (§ 8a [1] BNatSchG). Der Bauherr oder Eigentümer erhält damit Klarheit über die zu erwartenden Maßnahmen. Im Gebiet sogenannter Abrundungssatzungen nach § 4 [2a] und Satzungen über den Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 7 BauGB – MaßnahmenG sind ebenfalls entsprechende Festsetzungen zu beachten. Die Gemeinden können nach § 8 [5] BNatSchG detaillierter die Ausgestaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. den Umfang der Kostenerstattung für von der Gemeinde übernommene Maßnahmen durch Satzung, ähnlich wie für die Erstattung von Erschließungskosten, regeln. Die Gemeinde kann vor geplanten Eingriffen mit der Durchführung von Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen beginnen und diese den Vorhabenträgern bzw. Grundstückseigentümern später in Rechnung stellen. Hierdurch kann die Zeit für Anpflanzungen und die Anlage von Biotopen etc. genutzt werden.

Nach § 8b [1] BNatSchG können durch die Länder bis zum 30. April 1998 weitere Abweichungsvorschriften erlassen werden, die eine Besserstellung der Baurechte durch Nichtanwendung von § 8a [1] BNatSchG) auf Bauleitpläne und auf Satzungen nach § 4 [2a] und § 7 BauGB-MaßnahmenG erlauben.

Naturschutz im Konflikt

Als potentiell natürliche Vegetation wäre entsprechend vor dem Zeitraum der menschlichen Besiedelung die Fläche Deutschlands weitgehend mit Buchenwäldern bedeckt. Seit der Sesshaftigkeit des Menschen in der Jungsteinzeit, d.h. aufgrund seiner Rodungen, des Ackerbaus und des Bauens von Häusern, besteht der Konflikt zwischen Mensch und Natur (BAUER 1993).

Aus einer Naturlandschaft entstand zunächst eine vielfältige, artenreiche und harmonische Kulturlandschaft. Mit dem Beginn der Industrialisierung in der Mitte des letzten Jahrhunderts wandelte sich das Landschaftsbild in eine intensiv landwirtschaftliche und industriell genutzte Wirtschaftslandschaft. Der drastische Artenrückgang bzw. die zunehmende Gefährdung von Tier- und Pflanzenarten geht auf den weitgehenden Wandel der Landschaft in den letzten Jahrzehnten zurück. Durch den Einsatz von Pflegemaßnahmen können Aspekte der naturnahen Kulturlandschaft mit ihrem Artenreichtum, z.B. wie Trockenrasengesellschaften, Heiden, Streuobstwiesen etc. erhalten werden. Eine andere Position wird von denen eingenommen, die sämtliche Flächen ohne Pflege der Sukzession, d.h. der natürlichen Entwicklung zu Waldgesellschaften, überlassen wollen. Eine Naturschutzpolitik wird sicherlich beide Richtungen integrieren müssen und versuchen, die Reichhaltigkeit und Vielfalt von Natur und Landschaft zu bewahren und zu entwickeln.

Natur- und Landschaft sind zahlreichen Nutzungsansprüchen ausgesetzt, die zu Zielkonflikten führen.

Im einzelnen sind dies:

- Landwirtschaft

Die heutige intensiv und industriell betriebene Landwirtschaft ist als Hauptverursacher am Artenrückgang beteiligt. Rund 75 % aller gefährdeten Arten der „Roten Listen“ sind durch die struktur- und standortverbessernden Maßnahmen der Landwirtschaft betroffen (Umweltbundesamt 1986). Dies ist nicht verwunderlich, da rund 55 % der Fläche Deutschlands landwirtschaftlich genutzt wird. Die intensive landwirtschaftliche Nutzung hat zu einer weitreichenden Monotonisierung ganzer Regionen geführt. Der hohe Düngemitteleinsatz führt zur Nährstoffanreicherung (Eutrophierung) der Oberflächengewässer und zu Belastungen des Grundwassers. Grundwasser und Böden können durch das Aufbringen von Bioziden kontaminiert werden.

- Forstwirtschaft

Die heutigen Wälder sind Wirtschaftswälder, die primär der Holzproduktion dienen, so dass nur selten von natürlichen Wäldern gesprochen werden kann.

- Wasserwirtschaft

Durch die Kultivierung, d.h. Trockenlegung (Dränage) von Mooren und Feuchtgebieten, wurden aus Waldlandschaften Agrarlandschaften. Durch den Ausbau der Gewässer bzw. deren Eindeichungen wurden die typischen Auelandschaften fast vollständig beseitigt.

- Siedlungen

Der Landschaftsverbrauch durch Siedlungserweiterungen bedeutet einen weiteren deutlichen Eingriff.

- Verkehrswege

Straßen- und Bahntrassen zerschneiden die Landschaften und beeinträchtigen Lebensgemeinschaften und Biotope. Weiterhin belasten die Schadstoff- und Lärmemissionen des Straßenverkehrs die Umwelt. Neben Siedlungen tragen Verkehrsflächen zur Versiegelung der Landschaft bei. Sie erschweren damit die Grundwassererneuerung. Die Wirkungen des Ausbaus von Wasserstraßen wurde bereits erwähnt.

- Freizeitaktivitäten

Gerade Naturschutzgebiete und sonstige Schutzgebiete dienen der Erholung. Allerdings können Freizeitaktivitäten, wie z.B. Wintersport, Angeln, Golfspiel, Wasserski, Surfen u.a., zu Beeinträchtigungen der Natur führen. Die Zuwachsraten an Freizeitaktivitäten ist in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen, so nahm von 1976 bis 1989 in der Bundesrepublik (alt)

die Anzahl der Mountain Bikes um 900.000, der Vereins-Skisportler um 360.000, der Sportfischer um 250.000 und der Campingstellplätze um 200.000 zu (HEIN 1993).

- Jagd und Fischerei

Zumindest in Naturschutzgebieten besteht ein Zielkonflikt zwischen Naturschutz und Jagd. Durch den Bau von Teichanlagen können Bachläufe in Mitleidenschaft gezogen werden. Der Übersatz von Gewässern mit Fischen kann eine Überfütterung bzw. Überdüngung zur Folge haben. Weiterhin werden Brutvögel durch Angler gestört.

Im folgenden sollen Wege und Maßnahmen aufgezeigt werden, um gegen die negativen Trends bzw. Effekte für den Naturschutz anzugehen:

- Landwirtschaft

- Erhaltung und Wiederbegrünung von Streuobstwiesen,
- naturnaher Wegebau mit artenreichen Seitenstreifen,
- naturnahe Wiederaufforstung von stillgelegten Flächen als Maßnahme der CO₂-Bindung (Funktion der Kohlendioxid-Senke),
- Förderung von Acker- und Uferrandstreifenprogrammen zur Erhaltung von Ackerwildkräutern,
- Förderung von Flächenstilllegungen und Extensivierung,
- Anlage von Hecken als Erosionsschutz, als Lebensraum für Tiere und zur Belebung des Landschaftsbildes,
- Unterstützung von Vereinbarungen zwischen Trinkwasserversorgungsunternehmen und Landwirten zur Verringerung des Einsatzes von Pflanzenbehandlungs- und Düngemitteln,
- Eingrünung von Hofgelände,
- Neuanlage von Feuchtbiotopen,
- Erhaltung von wertvollen Biotopen (Steinbrüche, Wälle, Hohlwege etc.),
- Erhaltung von feuchtem und extensiv bewirtschafteten Grünland, Anlage von Nasswiesen,
- Errichtung von Steinhaufen und Trockenmauern,
- Bereitstellung von Sukzessionsflächen,
- extensive Nutzung,

- natürliche Entwicklung von Rasenflächen anstelle der Verwendung von Samenmischungen,
- Entwicklung naturnaher Waldmäntel an Feld-Wald-Grenzen,
- Anpflanzung von Baumreihen an Wegen und Straßen,
- Vernetzung von Biotopen.
- Forstwirtschaft
 - Berücksichtigung der standörtlichen Gegebenheiten,
 - Erhaltung und Vermehrung von naturnahen Laubwald-Ökosystemen,
 - Entwicklung nicht naturnaher Bestände zu naturnahen Wäldern,
 - Entwicklung von Dauerwaldstrukturen mit hoher Stabilität,
 - Entwicklung und Erhaltung wertvoller Altholzstrukturen,
 - Entwicklung strukturreicher Waldränder,
 - Schutz und Erhalt seltener, wertvoller oder gefährdeter Waldbiotope und Kleinstrukturen,
 - Erhalt landschafts- und forstgeschichtlicher sowie kulturhistorischer Besonderheiten,
 - Beteiligung an Naturwaldzellenprogrammen,
 - Verzicht auf Pestizide,
 - Maßnahmen gegen Freizeitschäden durch Sperrung von Waldwegen.
- Dorfökologie
 - Grüngestaltung im Dorf und am Dorfrand, Einbindung des Dorfes in die umgebende Landschaft,
 - Gestaltung von Straßen und Wegen mit Hecken und Alleenbäumen,
 - Erhaltung und Pflege einzelner markanter Bäume, Baumgruppen, Hecken, Natur-/Bruchsteinmauern, natur- und kulturhistorischer Denkmäler (Wegekreuze, Grenzsteine etc.),
 - Erhaltung bzw. Neuanlage von Dorf-/Löschteichen,

- Renaturierung verrohrter Bachläufe,
- Pflege von Klein- und Fließgewässern,
- Erhaltung und Neuanlage von Streuobstwiesen,
- Entsiegelung von asphaltierten und betonierten Flächen und Plätzen,
- Schaffung von Nistmöglichkeiten für Vögel.
- Stadtökologie
 - Erhaltung und Pflege von Friedhöfen,
 - Pestizidverzicht oder bessere Dosierung der Herbizide durch Spezialgeräte und Einsatz von z.B. Infrarot- und Abflämm-Geräten zur Beseitigung von Pflanzen auf Plätzen oder Wegen,
 - bei Wiesen- und Rasenpflege Verzicht auf Düngung, Verringerung der Mahdhäufigkeit,
 - Beweidung von Grünflächen mit Schafen und Pferden anstelle einer Mahd,
 - Fassaden- und Dachbegrünungen,
 - Verzicht auf den Einsatz von Streusalz,
 - Verwendung von Rindenmulch bei gärtnerischen Arbeiten,
 - Verzicht auf Torfprodukte,
 - Verwendung von einheimischen und standortgerechten Arten zur Anpflanzung von Gehölzen und Hecken,
 - keine Anpflanzung von giftigen Gehölzarten, z.B. Goldregen,
 - Schutz von Bäumen vor Beschädigung durch Kraftfahrzeuge (Begrenzungen von Parknischen),
 - Sanierung von Bäumen.
- Naturschutz und Tourismus
 - Festsetzungen im Landschaftsplan,
 - Erlass von konkreten Ver- und Geboten für bestimmte Freizeitaktivitäten, z.B. für Mountainbiker,

- räumlich und zeitlich befristete Sperrungen, z.B. für Kanusportler während der Brutzeit von Vögeln,
- gestalterische Lösungen durch taktische Lenkung von Waldspaziergängern und Besuchern von Seen mit Hilfe von Sichtschneisen und entsprechendem Wegebau sowie der Anlage von Dornengebüsch und Dickichten.

Wege der Mitarbeit

Aufgaben der Mandatsträger:

- Fachplanungen behandeln Schwerpunktthemen oder Sonderprobleme der Gemeindeentwicklung, die bei der Bauleitplanung berücksichtigt werden müssen. Zur Vorbereitung dieser Planungen gehört es, dass die Mandatsträger Aufgaben und Untersuchungsziele festlegen, damit auf der Grundlage von Ratsbeschlüssen die Fachplanungen entweder von der Verwaltung oder von Planungsbüros erarbeitet werden können.
- Wird ein externer Planer mit den Arbeiten beauftragt, sollen Mandatsträger bei der Auswahl beteiligt sein. Nur bei kleineren Arbeiten kann der Planer von der Verwaltung allein bestimmt werden.
- Fachausschüsse oder Gemeindevertretung sollten sich durch die Arbeiten an Fachplanungen nicht belasten. Meist reicht es aus, dass ein Mitglied jeder Fraktion über den Arbeitsverlauf informiert ist und Gelegenheit hat, an Besprechungen zwischen Verwaltung und Planer teilzunehmen.
- Wichtige Zwischenergebnisse sollten mit Mandatsträgern in dem zuständigen Fachausschuss diskutiert werden. Auf diese Weise kann geprüft werden, wie weit sich die Planung an den ursprünglichen Zielvorstellungen orientiert.
- Das endgültige Ergebnis einer Fachplanung gehört in die Ausschüsse und die Gemeindevertretung, damit alle Mandatsträger davon Kenntnis nehmen und es begutachten können, ehe es bei der Bauleitplanung weiter verarbeitet wird.

Mitarbeit der Bürger:

- Fachplanungen bilden oft die Grundlage für weitreichende Veränderungen in der Gemeinde und beeinflussen auf diese Weise die Umwelt oder die wirtschaftlichen Aktivitäten von Bürgern; z.B. kann die Qualität eines Wohngebietes durch eine neue Straßentrasse verringert oder die Anziehungskraft einer Geschäftsstraße durch die Planung eines neuen Einkaufszentrums gemindert werden.

Die Bürger sollten deshalb die Diskussion in der Gemeindevertretung über die Vergabe von Fachplanungen verfolgen und sich ggf. bei der Verwaltung über Planungsabsichten erkundigen.

- Fachplanungen sind oft mit Befragungen und Erhebungen verbunden: die Ergebnisse von Passantenbefragungen im Stadtzentrum oder von Befragungen bei Haushalten oder Betrieben liefern aktuelle Planungsdaten. Die Bürger sollten dabei aktiv und aufgeschlossen mitarbeiten und die Gelegenheit für persönliche Meinungsäußerungen wahrnehmen.
- Werden Planungsergebnisse öffentlich vorgestellt, so sollten die Bürger ihre Stellungnahmen abgeben und die Mandatsträger auf diese Weise informieren.

Probleme, Fragen, Meinungen

- Fachplanungen sind erforderlich, um schwierige Planungsprobleme zu bearbeiten und Entscheidungen vorzubereiten.
- Fachplanungen befassen sich mit speziellen Problemen und grenzen sich dabei gegen andere Fachgebiete ab. Sie müssen deshalb nicht unbedingt objektiv sein und können aus der Sicht anderer Fachbereiche kritisiert werden.
- *Wie soll es weitergehen?*
 - Können künftige Fachplanungen für die Gemeinde möglichst viele Querverbindungen zu anderen Fachbereichen berücksichtigen?
 - Sollen Fachplanungen in Zukunft besser zwischen Nachbargemeinden (oder zwischen Gemeinde und Kreis/Bezirk) abgestimmt werden, ehe sie bei der Bauleitplanung genutzt werden?
- *Hinweise für die Arbeit in der Gemeinde:*
 - Fachplanungen können zu nützlichen Ergebnissen und guten Grundlagen für die Bauleitplanung führen, wenn die Mandatsträger den Planern klare Zielvorstellungen mitteilen.
 - Für die Fälle, bei denen es besonders schwierig ist, fachübergreifende Interessen zu koordinieren, wird empfohlen, die Möglichkeiten zu nutzen, die eine Entwicklungsplanung bietet. Diese Planung ist zwar inhaltlich und zeitlich aufwendiger, sie ermöglicht es aber, unterschiedliche fachliche Aspekte zusammenzuführen und gegeneinander abzuwägen.

5.4 Bodenschutz

Boden und Bodenfunktionen

Während in den letzten Jahrzehnten sich die Umweltpolitik bzw. der Gesetzgeber vor allem auf die Umweltmedien Luft und Wasser konzentrierten, stand der Schutz des Bodens und seiner Funktionen weniger im Vordergrund. Die Gründe hierfür liegen u.a. darin, dass der Boden kein einheitliches Umweltmedium wie Wasser und Luft darstellt. Dies wird aus der folgenden wissenschaftlichen Definition deutlich: „Böden sind die mit Wasser, Luft und Lebewesen durchsetzten Umwandlungsprodukte mineralischer und organischer Substanzen. Sie stellen hochkomplexe Vielkomponenten-Systeme dar, die einen eigenen Stoffbestand, eine für die verschiedenen Bodentypen charakteristische Stoffverteilung und räumliche Verknüpfung mit anderen Bodentypen in der Pedosphäre (Bodendecke) aufweisen“ (BRÜMMER 1985).

Die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung von 1985 führt näher aus:

„Boden ist

- Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen
- Teil der Ökosysteme mit ihren Stoffkreisläufen, besonders im Hinblick auf Wasser- und Nährstoffhaushalt
- prägendes Element der Natur und der Landschaft.

Der Boden dient dem Menschen als

- Anbaufläche für die Erzeugung von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und pflanzlichen Rohstoffen
- Fläche für Siedlung, Produktion, Verkehr, Kommunikation
- Lagerstätte für Abfälle und Filter für emitierte Stoffe
- Grundwasserspeicher
- Lagerstätte für Bodenschätze und Energiequellen
- Erholungsraum
- Archiv der Natur- und Kulturgeschichte.“

Diese unterschiedlichen Potentiale des Bodens lassen die Multifunktionalität erkennen. Gerade die Nutzungsvielfalt macht den hohen Gefährdungsgrad des Bodens durch entsprechende Nutzungsansprüche des Menschen deutlich. Der Bodenschutz zielt auf die langfristige Sicherung und die Verbesserung der Bodenfunktionen ab.

Allgemein sollten nach BRÜMMER (1992) folgende Strategien im Bodenschutz verfolgt werden:

- Erhaltung der Multifunktionalität der Böden,
- Verringerung des Flächenverbrauchs sowie Vermeidung und Verringerung von Bodenbelastungen mit negativen Auswirkungen auf den Naturhaushalt,
- Entwicklung von Kriterien und standardisierten Methoden zur Erfassung und Beurteilung von Bodenbelastungen,
- Erfassung des regionalen Ausmaßes der Bodenbelastungen,
- Durchführung von Bodenmeliorationen (-verbesserungen) und Bodensanierungen,
- Erstellung von Bodeninformationssystemen,
- verstärkte Berücksichtigung der Böden und ihrer Funktionen in der Regional- und kommunalen Bauleitplanung sowie in der Landschaftsplanung und
- Verbesserung des allgemeinen Kenntnisstandes über Böden und deren Funktionen in der breiten Öffentlichkeit.

Rechtlicher Rahmen des Bodenschutzes

Bisher existiert noch kein einheitliches Bodenschutzrecht in Deutschland. Derzeit befindet sich allerdings ein Bundes-Bodenschutzgesetz (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Beseitigung von Altlasten - BBodSchG) im Entwurfsstadium. Bisher haben lediglich die Länder Baden-Württemberg (Gesetz zum Schutz des Bodens/Bodenschutzgesetz - BodSchG - vom 24. Juni 1991) und Sachsen (Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen - EGAB - vom 12. August 1991) Bodenschutzgesetze erlassen.

Nach HILLER (1993) sind nachfolgende bodenschützende Rechtsvorschriften zu beachten:

1. Rechtsnormen mit unmittelbarem bodenschützenden Inhalt:

- Abfallgesetz (AbfG), Klärschlammverordnung (AbfKlärV),
- Altölverordnung (AltölV) Landesabfallgesetze, Gülleverordnungen bzw. -verwaltungsvorschriften der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein,
- Abgrabungsgesetz (NRW),
- Atomgesetz (AtG),
- Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Landesnaturschutzgesetze,
- Bundesberggesetz (BBergG),
- Chemikaliengesetz (ChemG),
- Düngemittelgesetz (DüngemittelG),
- Düngemittelverordnung, Dünge mittelanwendungsverordnung (in Vorbereitung)

- Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (BefG),
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG),
- Pflanzenschutzgesetz (PflSchG),
- Tierkörperbeseitigungsgesetz (TierKBG),
- Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG).

2. Rechtsnormen mit mittelbarem bodenschützenden Inhalt:

- Benzinbleigesetz (BzBlG),
- Bundeswaldgesetz (BWaldG), Landeswaldgesetze,
- Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), Landesimmissionsschutzgesetze,
- DDT-Gesetz,
- Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), Ausführungsgesetze der Länder,
- Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG), Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz,
- RdErl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (Metalle auf Kinderspielplätzen),
- Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Landeswassergesetze,
- Wasch- und Reinigungsmittelgesetz (WRMG).

3. Vorbeugender Bodenschutz durch Planungsnormen:

- Raumordnungsgesetz (ROG), Landesgesetze,
- Baugesetzbuch (BauGB), Landesbauordnungen,
- Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Landesgesetze,
- Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG),
- Bundesbahngesetz (BBahnG),
- Luftverkehrsgesetz (LuftVG).

4. Sonstige Planungsnormen:

- Bundeskleingartengesetz,
- Telegraphenweggesetz,
- Landbeschaffungsgesetz,
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung.

Bodenbelastungen können durch atmosphärische Immissionen von gasförmigen, flüssigen und staubförmigen Schadstoffen sowie durch die Lagerung und Aufbringung von Abfällen (z.B. Hausmüll, Hafenschlick, Klärschlamm) auf den Boden erfolgen. Weiterhin können Schadstoffe durch Pestizide oder Auftaumittel (Streusalz) direkt in den Boden gelangen. Bodenkontaminationen können durch Störfälle von Industriebetrieben (Chemikalien, radioaktive Stoffe etc.) oder durch Transportunfälle (Treibstoffe, Chemikalien u.a.) sowie durch Pipeline-Leckagen (Erdöl, -gas) und die unsachgemäße Lagerung wassergefährdender Stoffe verursacht werden. Vor allem in Auelandschaften können Flüsse schadstoffbelastetes Sedimentmaterial bei Überschwemmungen absetzen, was zu einer Kontamination der Aueböden führt.

Kommunaler Bodenschutz

Als erste Großstadt legte Köln 1986 ein Bodenschutz-Konzept vor. Mittlerweile findet sich in vielen kommunalen Umweltberichten das Kapitel Bodenschutz mit einem Maßnahmenkatalog.

Eine Übersicht über den Inhalt eines kommunalen Bodenschutz-Konzeptes geben die „Leitlinien zur Erstellung eines Bodenschutzkonzeptes für Kommunen“ des nordrhein-westfälischen Bodenschutzzentrums (BSZ 1990): Auflistung S. 106 f.

Entsprechend dieser Inhaltsübersicht steht am Anfang die Stadtbodenkartierung, d.h. die Erfassung des Ist-Zustandes des Bodens. Die Kartengrundlage gibt Auskunft über

- Naturraumpotentiale,
- Bodenfunktionen,
- Bodennutzung und Bodennutzbarkeit einschließlich Ausschlüsse von der Nutzung,
- Bodenbelastungen mit Schadstoffen,
- Flächenversiegelung,
- Austragsgefährdung wasserlöslicher Stoffe und
- Grundwasserneubildung.

1. Allgemeine bodenkundliche Informationen

- geologischer Überblick,
- Charakterisierung der verschiedenen Böden.

2. Analyse der derzeitigen Ist-Situation

- Flächeninanspruchnahme (Stadtbodenkartierung),
- physikalische Einwirkung auf den Boden (Bodenverdichtung,
-erosion),
- stoffliche Einwirkungen auf den Boden,
 - Schwermetalle und anorganische Schadstoffe,
 - organische Schadstoffe,
 - Abfälle,
 - Altlasten,

- Auftaumittel,
- Sonstige.

3. Informationsdefizite bei der Erfassung des Ist-Bestandes

4. Umweltstandards

5. Erarbeitung von Bodenschutzmaßnahmen

- Flächeninanspruchnahme,
- Bodenverdichtung und Bodenerosion,
- stoffliche Einwirkungen auf den Boden,
- Öffentlichkeitsarbeit.

6. Ablaufschema zur Bodenschutzkonzeption anhand einer Einzelmaßnahme

Folgende Schwerpunktbereiche, bei denen Bodenbelastungen mit Schadstoffen zu vermuten sind bzw. die sensible Nutzungen darstellen, sollten beachtet werden

- bergbaulich genutzte Areale,
- Industrie- und Gewerbestandorte,
- Deponieareale,
- Tankstellen,
- Flächen mit Kriegseinwirkungen (Bombentrichter etc.),
- Flächen mit militärischer Nutzung,
- Kinderspiel- und Sportplätze,
- Haus- und Kleingärten und
- intensiv genutzte, landwirtschaftliche Flächen.

Die Bewertung der Bodenkontamination richtet sich nach bestimmten Kriterienkatalogen, auf die in Abschnitt 7.2 näher eingegangen wird. Bei festgestellten Gefährdungen in Böden von Kinderspielplätzen und Kleingartenanlagen kann die zuständige Behörde unterschiedliche Maßnahmen nach MEUSER (1992) ergreifen:

1. Akute Sicherungsmaßnahmen

- Absperrung (Einzäunungen),
- Aufstellen von Hinweisschildern,
- Abbau von Spielgeräten.

2. Handlungsempfehlungen

- Anbau-, Bearbeitungsempfehlung,
- Düngeempfehlungen,
- Hinweis auf die Gemüsereinigung.

3. Ergänzungsunterlagen

- Boden-pH-Wert Kontrolle,
- Erfassung weiterer Parameter,
- Bodenluftmessung,
- Altlastensondierung.

4. Bodensanierungsmaßnahmen

- Oberbodenverdünnung mit unbelastetem Substrat,
- Bodenüberdeckung,
- Einbau von Geotextilien (Grabsperre),
- Bodenaustausch,
- Einbau gashemmender Horizonte,
- On-site-Bodenreinigungsverfahren.

5. Begleitende Sanierungsmaßnahmen

- Aufkalkungen,
- Erosionsschutz,
- Hochwasserschutzmaßnahmen,
- Vegetationsverdichtung, Raseneinsaat,
- Bodenversiegelung,
- Sperrmüllbeseitigung,
- Entfernung gefährlicher Baumaterialien.

6. Eingriffe in die Bauleitplanung

- Nutzungswandel in Grünanlage oder Forst auf der Flächennutzungsplan-Ebene,
- Beibehaltung als Stadtbrache,
- Änderung oder Ausgrenzung im Bebauungsplan.

Städtische Böden, vor allem in Industrieregionen, können ihr natürliches Gepräge fast vollständig verlieren. So weisen manche Stadtteile eines deutschen Industriegebietes nur noch einen Flächenanteil an natürlichen Böden von weniger als 1% auf (HILLER 1993).

Kommunales Handeln verfolgt neben der Schadenseingrenzung bzw. Schadenssanierung von belasteten Böden (Umweltreparatur) das Ziel der Umweltvorsorge, um weitere Schadstoffeinträge über den Luftweg oder durch direkte Einbringung (Deponierung, betriebliche Produktion etc.) zu vermeiden. Dies gelingt nur durch ein integriertes Konzept, was den Schutz sämtlicher Umweltmedien enthält und eine Trendwende im Flächenverbrauch anstrebt.

Rund 12,5 % der Fläche Deutschlands sind durch Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt. Unter Bodenversiegelung versteht man die Abdeckung von Böden durch wasser- oder luftundurchlässige Materialien (vgl. Abb. 23). Hohe Versiegelungsgrade wirken sich negativ auf die Grundwasserneubildung aus.

Als Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Bodenversiegelung bieten sich an:

- die Neunutzung belasteter Industrie- und Gewerbebrachen durch Flächenrecycling (Verhinderung des Flächenverbrauchs auf der „grünen Wiese“),
- Entsiegelung und Begrünung von Hinterhöfen, Innenhöfen, Vorgärten und nicht mehr genutzten Straßen,
- Verwendung von versickerungsfreundlichen Bodenbelägen (die Wasserversickerung nimmt in folgender Reihenfolge zu: Kunststeine und Asphalt, Pflastersteine, Betonverbundsteine, Beton-Gras-Gittersteine, wassergebundene Deckschichten), allerdings nicht in Bereichen, wo mit verstärktem Eintrag von Schadstoffen, z.B. Öl auf Parkplätzen, zu rechnen ist.

Da sich große Waldflächen in kommunalem Eigentum befinden, sollten auch die Kommunen auf die Situation der Waldböden in besonderer Weise eingehen. Durch den Eintrag der Säurebildner Schwefeldioxid (SO_2) und Stickoxide (NO_x) über die Luft ist es in den letzten Jahrzehnten zu einer deutlichen Schädigung der Waldböden durch Versauerung gekommen. Die Auswirkungen der Absenkung des Boden-pH-Wertes - als Maß der Versauerung - sind eine Reduzierung bzw. Vernichtung des Bodenlebens und eine Schädigung des Wurzelsystems der Bäume, was mit einer Ursache für die neuartigen Waldschäden (Waldsterben) ist. Weiterhin wird das Grundwasser durch die Mobilisierung von Schwermetallen und Aluminium aus dem Boden belastet. Um das Leben der Ökosysteme Wald und Boden zu erhalten, ist die Kompensationskalkung als sofortige Gegenmaßnahme angeraten. Die Länder unterstützen hierbei die Kommunen mit besonderen finanziellen Förderprogrammen.

Weiterhin können im ländlichen Raum durch die Anlage von Hecken, Änderung der Fruchtfolgen etc. effektive Maßnahmen zum Schutz des Bodens vor Erosion ergriffen werden. Entsprechend gefährdete Flächen sollten im Landschaftsplan gekennzeichnet werden.

Abb. 23 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.23

Ausblick

Bereits unter den bestehenden rechtlichen Rahmen besteht die Möglichkeit, den Schutz der Böden für bestimmte Flächen festzuschreiben. Dies gilt z.B. für

- Wasserschutzgebiete nach § 19 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und Überschwemmungsgebiete (§ 32 WHG),
- Festlegungen von Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in den Landschaftsplänen (§ 6 BNatSchG),
- ausgewiesene Landschaftsteile, die zu Naturschutzgebieten, Nationalparks, Landschaftsschutzgebieten, Naturparks, Naturdenkmäler oder geschützten Landschaftsbestandteilen erklärt sind (§ 12 BNatSchG).

Weiterhin greift die Vorsorgepflicht nach § 5 [1] Satz 2 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG): „Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass . . . 2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen der Emissionsbegrenzung . . .“.

Im geplanten Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) soll als gebietsbezogene Maßnahme das Instrument des Bodenschutzplanes eingeführt werden, „wenn nicht nur vereinzelt Bodenwirkungen auftreten oder zu erwarten sind, bei denen die Besorgnis besteht, dass schädliche Bodenveränderungen hervorgerufen werden können“. Ebenso können als weitere Maßnahmen zum Bodenschutz Dauerbeobachtungsflächen und Bodenzustandskataster angelegt werden. Die genaue Ausformung dieser Vorgaben sollen die Länder treffen. Daher muss abgewartet werden, welche Anforderungen auf die kommunale Ebene zukommen.

5.5 Abfall

Gesetzlicher Rahmen

Den entscheidenden, qualitativen Sprung von der bloßen Ordnung der Abfallbeseitigung zu einer Rahmensetzung für die Abfallwirtschaft brachte 1986 das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen, kurz Abfallgesetz (AbfG). Es verwirklicht die ein Jahrzehnt früher im Abfallwirtschaftsprogramm noch unverbindlich dargelegten Ziele. Darum wird das Wort „Abfallbeseitigung“ durch den Begriff „Abfallentsorgung“ ersetzt.

Kernpunkte der neuen Weichenstellung sind:

Abfallvermeidung,

- Abfallverwertung,
- Altölentsorgung,
- Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften (z.B. TA Abfall und TA Siedlungsabfall),
- Ausdehnung der abfallrechtlichen Überwachung auf Altlasten und

- abfallrechtliche Kontrollen durch § 2 AbfG.

Das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz - AbfG) bildet analog zum Wasserhaushaltsgesetz die Rahmenvorschrift.

Gem. § 1a AbfG gilt der Grundsatz: Vermeidung vor Verwertung.

Die Länder bestimmen nach Landesrecht die für die Abfallentsorgung zu ständigen Gebietskörperschaften. In aller Regel sind dies die Kreise und kreisfreien Städte. Gem. § 3 AbfG muss der Besitzer die Abfälle dem Entsorgungspflichtigen überlassen. Diese Vorschrift ist für eine ordnungsgemäße Abfallentsorgung wesentlich. Die Abfälle sind so zu entsorgen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird (§ 2 [1] AbfG). Die Länder stellen nach diesem Gesetz Abfallentsorgungspläne auf, in denen Standorte für Abfallentsorgungsanlagen festzulegen sind. Abfallentsorgungsanlagen sind Deponien oder Verbrennungsanlagen.

Ortsrecht (Satzung): Der Kommune obliegt es, den Abfall (insbesondere den Hausmüll) zu sammeln. In welcher Art und Weise und mit welcher Häufigkeit dies geschieht, legt sie in einer entsprechenden Satzung fest. Auch die hierfür zu entrichtenden Entgelte (Gebühren) sind in der Satzung geregelt.

Abfallbegriff: Was Abfall ist, bestimmt § 1 [1] AbfG; Es sind dies bewegliche Sachen, deren sich der Besitzer entledigen will (subjektiver Abfallbegriff) oder deren geordnete Entsorgung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit geboten ist (objektiver Abfallbegriff). Dieser doppelte Abfallbegriff legt den Anwendungsbereich des AbfG fest und bedeutet, dass die entsorgungspflichtige Körperschaft zwar alles als Abfall gelten lassen muss, was der Bürger als Abfall entsorgt haben will. Sie kann darüber hinaus aber auch Sachen als Abfall deklarieren, die im Interesse der Allgemeinheit entsorgt werden müssen; dies auch gegen den Willen des Besitzers.

Abfallarten, Sonderabfälle: Das AbfG bestimmt besondere Abfallarten, die gesondert entsorgt und/oder überwacht werden müssen. Es legt im einzelnen fest:

- besondere Anforderungen an die Entsorgung in § 2 [2] AbfG,
- besondere Bestimmungen über die Verantwortung für die Entsorgung in § 3 [3] AbfG und
- besondere Pflichten der Nachweisführung zu Zwecken besonderer Überwachung in § 11 AbfG.

Besonders überwachungsbedürftige Abfälle: Nach § 2 [2] AbfG sind zusätzliche Anforderungen an die Entsorgung solcher Abfälle zu stellen, die aus gewerblichen oder sonstigen Wirtschaftsunternehmen oder öffentlichen Einrichtungen stammen und nach Art, Beschaffenheit oder Menge in besonderem Maß gesundheits-, luft- oder wassergefährdend, explosiv oder brennbar sind oder Erreger übertragbarer Krankheiten enthalten oder hervorbringen können.

Haben Abfälle eine dieser Eigenschaften, stellt das Gesetz an ihre Entsorgung besondere Anforderungen. Sie werden oft als „Sonderabfälle“ bezeichnet, auch wenn der Gesetzgeber diesen Begriff vermeidet. Die Abfallbestimmungs-Verordnung nennt sie „besonders überwachungsbedürftige Abfälle“. Sie sind alle „nachweispflichtige Abfälle“.

Ausschlussabfälle: Nach § 3 [3] AbfG werden solche Abfälle von der allgemeinen Verantwortung für die Entsorgung ausgenommen, die nach ihrer Art oder Menge nicht mit den

in Haushaltungen anfallenden Abfällen entsorgt werden können. Sie können von der entsorgungspflichtigen Körperschaft mit Zustimmung der zuständigen Behörde ganz oder teilweise von der Entsorgung ausgeschlossen werden. Diese Abfälle nennt die Praxis Ausschlussabfälle. Für die Entsorgung der Ausschlussabfälle ist ihr Besitzer selbst verantwortlich nach § 3 [4] AbfG. Er kann sich Dritter bedienen, muss aber die Kosten tragen.

Damit ist das Grundkonzept hoheitlicher Abfallentsorgung gerade für solche problematischen Abfälle durchbrochen, die ihrer Art und Menge nach nicht zusammen mit Hausmüll entsorgt werden können. Dies ist zu dem Zweck geschehen, entsorgungspflichtige Körperschaften - in der Regel die unterste Ebene staatlichen Handelns - vor einer Überforderung zu schützen. Mit der Bereitstellung region- und länderübergreifender Entsorgungskapazitäten kann (de lege ferenda) eine Verlagerung der Entsorgungsverantwortung auf höhere Verwaltungsebenen in Angriff genommen werden.

Nachweispflichtige Abfälle: Nach § 11 AbfG sind bestimmte Abfälle besonders überwachungsbedürftig und deshalb nachweispflichtig - nach § 11 [2] Ausschlussabfälle, soweit es die Abfallwirtschaftsbehörde verlangt, und nach § 11 [3] grundsätzlich alle Sonderabfälle. Einzelheiten der Nachweispflicht regelt die Abfall- und Reststoffüberwachungs-Verordnung vom 3. April 1990 (AbfRestÜberwV).

Der Besitzer nachweispflichtiger Abfälle hat Mitteilungs-, Aufzeichnungs- und Vorlagepflichten. § 11 AbfG ist die wichtigste Vorschrift für die Kontrolle der Abfallentsorgung.

Maßnahmen der Daseinsvorsorge: Zahlreiche Kreise und kreisfreie Städte haben bereits Systeme zur Erfassung und Verwertung von Wertstoffen aus Hausmüll eingeführt.

Die entsorgungspflichtigen Körperschaften haben verschiedene Möglichkeiten, die Abfallmenge zu verringern, die von Fall zu Fall geprüft werden müssen:

- Die getrennte Erfassung von Altglas, Altpapier, Metallen und Batterien ist bereits verbreitet, weniger die getrennte Erfassung von Kunststoffen und die Förderung von Recyclinghöfen.
- Die Beratung der Abfallerzeuger, vor allem der Haushalte und der mittleren und kleineren Unternehmen, wird mit Erfolg in einigen Städten praktiziert. Manchen Betrieben fehlt das Know-how zur Produktionsumstellung.
- Bei öffentlichen Beschaffungsaufträgen und im Vergabewesen können Aspekte der Abfallvermeidung berücksichtigt werden.
- Deponieraum wird geschont, wenn die ohne Seuchengefahr kompostierbaren Abfälle, z.B. Laub- und Gartenabfälle, vermehrt getrennt gesammelt und kompostiert werden. Je nach lokalen Randbedingungen können kostengünstige Bringsysteme aufgebaut werden.

Der Landesgesetzgeber kann darauf hinwirken, dass derartige Maßnahmen ergriffen werden.

Landesabfallgesetze: Das Abfallgesetz - ein Bundesgesetz - wird durch die Landesabfallgesetze ergänzt. Insbesondere das Vermeidungs- und Verwertungsgebot, die Gleichrangigkeit der stofflichen und thermischen Verwertung und der Erlass einer TA-Abfall haben Änderungen des Landesrechts veranlasst.

Den Entsorgungspflichtigen und dem Land bleibt es überlassen, unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten auf freiwillige Vermeidungsmaßnahmen bei Abfallerzeugern zu drängen oder Verwertungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Im Gegensatz zum produktbezogenen Vermeidungsgebot nach § 1a [1] i.V.m. § 14 AbfG mit seiner starken Zentralisation der Entscheidungen kann ein Verwertungsgebot auf die spezielle Situation von Teilaräumen eingehen.

Damit sind die Kommunen zum einen aufgerufen, technische und organisatorische Alternativen der Verwertung zu prüfen, denn davon hängen entscheidend deren Kosten ab. Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen flexibel genug sind, Märkte für die potentiell verwertbaren Stoffe aufzudecken oder zu schaffen. Auch über ihre Ansiedlungspolitik können Kommunen Einfluss auf die Verwertungsmöglichkeiten von Resten und Rückständen nehmen.

Erhebliche Probleme für die Verwertung können sich daraus ergeben, dass die Entsorgungsregionen in der Regel mit den Verwaltungsgrenzen übereinstimmen, während ökonomische Verwertungsregionen oft nicht an diese Grenzen gebunden sind. Sowohl die Menge und Qualität der bei einem Verwerter anfallenden Reste und Rückstände als auch die Größe des vorhandenen oder zu schaffenden Marktes sind häufig abhängig von den „Entsorgungsphilosophien“ einer Vielzahl von (benachbarten) Entsorgungspflichtigen. Dies erfordert Koordination und Kooperation, letztlich also das Denken in der Kategorie von Wirtschafts- und nicht in der von Entsorgungsregionen. Letzteres führt im günstigsten Fall dazu, dass eine Vielzahl kleiner Optima realisiert werden, die in der Summe weit hinter dem Gesamtoptimum einer größeren Wirtschaftsregion zurückbleiben können. Hier zeigt sich ein gewisses Ungleichgewicht zwischen der Liberalität der Wirtschaft (Versorgung) und den hoheitlich geprägten Vorgaben des Abfallgesetzes (Entsorgung).

In diesem Zusammenhang sind auch die Länder und ihre Abfallentsorgungsplanung gefordert. Solange diese sich weitgehend darauf beschränkt, die Vorstellungen einzelner Entsorgungspflichtiger zusammenzufassen, wird die übergreifende Koordination und Kooperation kaum vorangebracht. Wenn Länder vorrangig an thermischer Verwertung interessiert sind, werden der stofflichen Verwertung enge Grenzen gesetzt.

Zielsetzung einer umweltgerechten Abfallwirtschaft

Abfälle sind Rohstoffe am falschen Platz. Aus dieser Definition kann die Zielhierarchie für die Abfallentsorgungsplanung hergeleitet werden.

- Abfälle sind möglichst zu vermeiden.
- Abfälle, die nicht vermieden werden können, sind nach Möglichkeit zu verwerten.
- Abfälle, die weder vermieden noch verwertet werden können, sind durch Behandlung zu reduzieren und

die Reste sind umweltschonend abzulagern.

Vermeidung

Die Vermeidung von Abfällen setzt im Bereich der Produktherstellung und des Konsums ein.

Die Steuerungsmöglichkeiten sind auf der Ebene der Kommunen und Kreise gering. Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit kann der Verbraucher auf Produkte, die bei Herstellung und Verbrauch weniger abfallintensiv sind, hingewiesen werden.

Auf Bundesebene wurde mit der Verpackungsverordnung ein Vorstoß auf diesem Gebiet unternommen. Durch die Verpflichtung der Industrie und des Handels, ihre Verpackungen nach Verbrauch einzusammeln und zu verwerten, wird erwartet, dass die Verpackung langfristig auf ein Minimum reduziert und aus recyclingfähigen Materialien hergestellt wird.

Eine andere Steuerungsmöglichkeit ist die Gebührengestaltung. Abfallvermeidung kann, bei entsprechender Anhebung der Entsorgungsgebühren, ökonomische Vorteile haben. Allerdings kann ein schwerwiegender Nachteil durch ein Überziehen der Gebührenschrauben entstehen, wenn einzelne Bürger ihre Unkosten verringern, indem sie bei nicht strikter Einhaltung der Entsorgungspfade nicht selten zur Ablagerung des Mülls in der Landschaft übergehen.

Verwertung

Die Verwertung von Abfällen beginnt mit der getrennten Erfassung der verwertbaren Abfallfraktionen. Saubere und sortenreine Sekundärrohstoffe erzielen bessere Erlöse als verunreinigtes Material. Letzteres ist bei dem großen Angebot an Recyclingware teilweise nicht vermarktbar.

Das Verwertungsgebot setzt auch vor allem auf Praktikabilität. Die Maßnahmen müssen technisch machbar und ökonomisch vertretbar sein.

Abfallverwertungsmaßnahmen sind in die Arbeitsschritte Sammlung, Aufbereitung und Vermarktung zu unterteilen, wobei jeder Schritt mit den anderen abgestimmt werden muss. Die Aufgaben können teilweise oder insgesamt an Dritte vergeben werden. Die entsorgungspflichtige Körperschaft sollte hierbei eine Koordinations- und Kontrollfunktion behalten.

Restmüllbehandlung

Die Ablagerung von Abfällen ist mengenmäßig möglichst gering zu halten und das Emissionspotential zu reduzieren (stoffliche Barriere).

Im Restmüll befinden sich auch bei der weitergehenden Abschöpfung der verwertbaren Bestandteile noch Anteile von allen Abfallfraktionen. Unter Abfallfraktionen und Abfallarten, sind z.B. Glas, Papier, Pappe, Kunststoffe, Textilien, Mittelmüll mit Stückgrößen von 8 bis 40 mm oder Feinmüll bis 8 mm Stückgröße zu verstehen. Kein System der getrennten Sammlung hat einen 100%igen Erfassungsgrad.

Für die Restmüllbehandlung kommen thermische und biologische Anlagen in Frage, wobei vor der Überführung in einen umweltneutralen Zustand (Inertisierung) verwertbare Bestandteile aussortiert werden können, soweit für diese Stoffe ein Markt besteht.

Abfallwirtschaftliche Konzepte und ihre technischen Lösungen

Abfallaufkommen

In dem Entsorgungsgebiet sind die anfallenden Abfälle nach Art und Menge durch Untersuchung des Mülls zu erheben.

Wesentliche Einflussfaktoren sind hier die Gewerbe- und Bebauungsstrukturen. Für die alten Bundesländer wurden nach umfangreichen Untersuchungen repräsentative Gebietsstrukturen mit typischem Haushmüllaufkommen ermittelt. Demnach variierte das Aufkommen an reinem Haushmüll 1987 zwischen 197 kg/Einwohner/Jahr (offenes Land) und 268 kg/Einwohner/Jahr (Land mit vorstädtischem Charakter). In der Regel werden kleine Gewerbebetriebe gemeinsam mit der Haushüllabfuhr entsorgt, so dass je nach Gewerbestruktur zusätzliche Mengen an hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen mit erfasst werden.

Das Behältervolumen ist ein weiterer Faktor, der bei der Verteilung der Abfallströme eine Rolle spielt. Je nach Bemessung findet eine Verlagerung zu anderen Abfallarten statt (Direktanlieferung, Sperrmüll).

Die beste Planungsgrundlage liefern repräsentative Verwiegungen und Sortieranalysen im Entsorgungsgebiet.

Anlagengröße

Ein wichtiges Kriterium für die Anlagengröße sind die spezifischen Behandlungskosten. Generell gilt, dass die Behandlungskosten bei kleinen Anlagen exponentiell ansteigen.

Die Minimalausstattung einer Entsorgungsanlage ist der Annahmehbereich, die Betriebsgebäude und eine der Aufgabe angepasste Verfahrenstechnik. Weitergehende Verfahrensschritte, die zur Verbesserung in der Produktqualität führen, sind bei großen Inputmengen ökonomisch vertretbar. Dem gegenüber stehen die mit zunehmender Zentralisierung steigenden Transportkosten für den Abfall und die Produkte.

Für die Entscheidungsfindung sind die Systemkosten maßgeblich. Sie setzen sich zusammen aus den Transportkosten einschließlich Umladung und Ferntransport und den Behandlungskosten.

Sammelsysteme

Verwertbare Abfallfraktionen sind möglichst am Entstehungsort getrennt zu erfassen. Im Haushüllbereich stehen hierfür verschiedene Systeme zur Verfügung (SCHUSTER 1991).

Holsysteme: Die verwertbaren Abfallfraktionen werden an der Grundstücksgrenze bereitgestellt und von dort mit dem Sammelfahrzeug abgeholt.

Für eine oder mehrere Fraktionen werden separate Tonnen oder Säcke zur Verfügung gestellt, Fraktionen wie Papier oder Strauchschnitt können auch gebündelt bereitgestellt werden.

Die Abfuhr der zusätzlichen Behälter ist bei der Tourenplanung mit der Restmüllabfuhr zu verknüpfen und möglichst im Wechsel (alternierend) zu bewerkstelligen. Das Holsystem ist die verbreitetste und sicherste Sammlungsart.

Bringsysteme: Der Abfallerzeuger bringt die verwertbaren Abfallfraktionen zu einer Sammelstelle. Sie besteht meist aus einem oder mehreren Depotcontainern. Zusätzlich werden Recyclingcenter an Betriebshöfen und Entsorgungsanlagen angegliedert. Dort können unter Aufsicht auch Kleinmengen an Problemabfällen aus dem Haushalt entgegengenommen werden.

Die Effektivität der getrennten Sammlung ist nicht nur in der Menge, sondern auch anhand der Qualität der erfassten Stoffe zu beurteilen. Entscheidend ist die Menge der in den Produktionsprozess zurückgeföhrten Abfälle.

Vermarktung

Die Vermarktung der Sekundärrohstoffe ist der letzte, aber auch entscheidende Arbeitsschritt bei der Verwertung von Abfällen. Schon bei der Erstellung des Sammelkonzeptes sind die Absatzmärkte in die Überlegungen einzubeziehen. Die organischen Haushalts- und Gartenabfälle (Bioabfälle) werden in einem Kompostwerk weiter behandelt und entsprechend den Anforderungen des Marktes zu Kompostprodukten weiterverarbeitet.

Siedlungsabfälle

Im Umgang mit Siedlungsabfällen, Abfällen aus produzierendem Gewerbe und Sonderabfällen gelten die folgenden Zielsetzungen gleichermaßen:

- Abfall erst gar nicht entstehen zu lassen (Abfallvermeidung).
- Wertstoffe in den Rohstoffkreislauf zurückzuführen (Recycling), sowie Energiepotentiale aus Abfall zu nutzen (thermisches, motorisches) (Abfallverwertung).
- Nicht vermeid- und verwertbare Abfälle sind biologisch, chemisch, physikalisch, thermisch so zu behandeln, dass sie hinsichtlich einer Gefährdungsminimierung endlagerfähig sind (Abfallbehandlung).
- Bezuglich ihres Gefährdungspotentials und Raumbedarfs sind nicht weiter vorbehandelbare Abfälle für die Umwelt kontrollierbar und langzeitsicher abzulagern (Abfallablagerung).

[Abb. 24 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 2.26](#)

Vermeidung:

Voraussetzung für eine Abfallvermeidung ist die umfassende Information und Aufklärung der Abfallproduzenten. Im Rahmen intensiver Öffentlichkeitsarbeit werden durch Kommunen und entsorgungspflichtige Körperschaften zunehmend Abfallberater eingesetzt. Eine Finanzierung der Abfallberater kann über die Abfallgebühreneinnahmen sichergestellt werden. Zusätzlich finanziert das Duale System Deutschland GmbH kommunale Abfallberater. Vor allem die Abfallberatung von Gewerbe- und Industriebetrieben erfordert hohe Sachkenntnisse. Ergänzt wird die Informationsarbeit durch Mitteilungen in Medien, Aushänge und Postwurfsendungen.

Ziel der Information ist es, die Bevölkerung, aber auch Industrie und Gewerbe, für abfallwirtschaftliche Belange zu sensibilisieren.

Darüber hinaus können durch nach Müllmengen gestaffelte Gebührensätze zusätzliche Anreize zur Abfallvermeidung geschaffen werden.

Die wirkungsvollsten Maßnahmen der Abfallvermeidung sind:

- Eigenkompostierung von Küchen- und Gartenabfällen (sofern Platz vorhanden ist),
- Nutzung von Mehrweggebinden (z.B. Pfandsysteme),
- Verzicht auf Produkte mit abfallträchtigen und/oder nicht bzw. schwer recycelbaren Verpackungen,
- Nutzung des dualen Systems, wobei eine Rücknahmeverpflichtung seitens des Produzenten bzw. des Händlers besteht.

Dieses System entlastet zwar das Hausmüllaufkommen der Privathaushalte, führt jedoch zur Erhöhung der gewerblichen Abfälle.

Der Vorteil liegt sowohl darin, dass die Entsorgungspflicht auf den Produzenten übertragen wird, als auch in der Tatsache, dass die Abfälle dann bei Produzenten sortenrein anfallen und entsprechend leichter in den Wertstoffkreislauf zurückgeführt werden können.

Verwertung:

Die Abfallverwertung beschreibt zwei Pfade, den Pfad der stofflichen Verwertung (Primärverwertung) und den der energetischen Verwertung (Sekundärverwertung).

Vorrang vor der Sekundärverwertung hat aus Gründen der Ressourcenschonung in jedem Fall die stoffliche Verwertung, wie es auch in mehreren Bundesländern per Gesetz bereits festgeschrieben ist.

Stoffliche Verwertung: Voraussetzung für eine optimale stoffliche Verwertung ist die sortenreine Sortierung der Wertstoffe.

Im Hausmüll und hausmüllähnlichem Gewerbeabfall sind Wertstoffe wie Papier/Pappe, Glas, Metall, Kunststoff, Küchenabfälle (Vegetabilien) und Textilien.

Für die separate Sammlung von Wertstoffen unterscheidet man:

- integrierte Systeme (voll- oder teilweise in die kommunale Müllabfuhr eingebunden),
- additive Systeme (zusätzliche Möglichkeiten der separaten Wertstoffsammlung).

Zu den integrierten Systemen gehört als vollintegriertes System der Mehrkammergroßbehälter (1 Kammer Wertstoffe, 1 Kammer Reststoffe) sowie die teilintegrierten Systeme „grüne Tonne“ (Wertstofftonne) und „Biotonne“. Das System „Wertstofftonne“ kann wiederum als Ein- bzw. Mehrkomponentensystem betrieben werden.

Bei den additiven Systemen unterscheidet man nach Bring- und Abholsystemen. Zu den Bringsystemen gehören die Depotcontainer und Recyclinghöfe. Bei den Abholsystemen werden die Wertstoffe vor dem Haus zur Abholung bereitgelegt.

Die vorgenannten Erfassungssysteme garantieren eine mehr oder weniger sortenreine Erfassung der Wertstoffe. In der Regel ist bei allen genannten Erfassungssystemen eine Nachsortierung erforderlich. Art und Umfang des Sortieraufwandes richten sich nach den Marktanforderungen für die Weiterverarbeitung und den Vertrieb.

Teilbereiche der Wertstoffverarbeitung, wie z.B. Sortierung, aber auch Anlagen zur Endproduktherstellung, wie Kompostierungsanlagen, können auf kommunaler Ebene durchgeführt werden.

Energetische Verwertung: Der nach der Wertstoffauslese verbleibende Restmüll sollte der energetischen Verwertung zugeführt werden, wobei ein entsprechender Bestand an Energieträgern vorhanden sein muss.

Möglichkeiten der energetischen Verwertung sind:

- Müllverbrennung mit Auskopplung von Strom und Wärme mittels Kraft-Wärme-Kopplung,
- Müllpyrolyse, d.h. eine thermische Zersetzung von Müll unter Luftabschluss bei Temperaturen zwischen 400 und 700°C, mit Nutzung der Prozessgase und
- Biogaserzeugung zur energetischen Nutzung aus organischen Abfällen (Vergärung).

Die Müllverbrennung ist das Verfahren, das seine Tauglichkeit, bei weitestgehender Berücksichtigung von Umweltaspekten, bewiesen hat. Für die Müllpyrolyse und die Biogaserzeugung liegen noch keine großtechnischen Betriebserfahrungen vor.

Behandlung:

Sind die Zielvorstellungen der Abfallwirtschaft durch die vorrangigen Ziele, Vermeidung und Verwertung, konsequent realisiert, so kommen für die Behandlung nur Reststoffe aus der

vorgenannten Verwertungsanlagen in Frage. Dies können je nach vorhandenen Anlagen folgende Ströme sein:

- anorganische Reststoffe aus der Müllverbrennung (Aschen und Stäube),
- organische Reststoffe, ggf. aus Vergärung,
- kommunale Schlämme, Sande und Aschen (mit organischen Schadstoffen).

Die Vorbehandlung dieser Abfälle erfolgt hinsichtlich Volumenreduzierung und Gefährdungsminimierung bei der späteren Ablagerung. Hierfür sind folgende Verfahren denkbar:

- Zerkleinerung von sperrigen Reststoffen,
- Entwässerung/Trocknung,
- Schadstoffaussortierung,
- Verfestigung,
- Vorrotte,
- Inertisierung, etc.

Ablagerung:

Nach Greifen der abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen werden zukünftig nur noch Reststoffdeponien mit einem relativ hohen, konzentrierten Schadstoffpotenzial zu betreiben sein. Diese sind hinsichtlich ihrer Ablagerung nach organisch/anorganisch zu unterteilen.

Bezüglich der Sicherheitsmerkmale wird sich dieser Deponietyp an den für Sonderabfälle geltenden Anforderungen gemäß der TA-Sonderabfall orientieren.

Die TA-Siedlungsabfall vom 1. Juni 1993 regelt die Anforderungen an die Planung und den Betrieb von Hausmülldeponien.

Die wesentlichen Deponiermerkmale sind:

- kontrollierbare Basisabdichtung auf entsprechender Deponieaufstandsfläche in der erforderlichen Lage zum freien Grundwasser,
- Ausbildung der Dichtungsoberkante und der darüber liegenden Entwässerungsschicht mit freiem Gefälle zu außerhalb des Ablagerungsbereichs liegenden Sammel- und Kontrolleinrichtungen (bedingt Einrichtung einer Haldendeponie), Entwässerungsleitungen kamerabefahrbar, spülbar,

- Ablagerungsbereiche getrennt nach chemisch-physikalisch-biologischen Anforderungen,
- Bedarfsgentgasung für organische Ablagerungsbereiche,
- kontrollierbare Oberflächenabdichtung nach Abklingen aller Setzungen,
- gezielte Oberflächenwasserfassung/-ableitung mit Beprobungsmöglichkeit,
- landschaftsgerechte Rekultivierung,
- Anlagen zur Sickerwasserbehandlung, Gasnutzung/-verwertung sowie entsprechende Betriebsgebäude.

Der Betrieb der zukünftigen Deponie sollte folgende Abläufe und Einrichtungen berücksichtigen:

- umfangreiche EDV-gestützte Eingangskontrolle mit Überwachung und Registratur der internen Abfallwege,
- zentrale Leitwarte zur Überwachung und Steuerung sämtlicher technischer Einrichtungen,
- ggf. Umladung von externen auf interne Transportsysteme,
- Überdachung des Einlagerungsbereichs in Abhängigkeit des Ablagerungsverhaltens von Abfällen.

Abfälle aus produzierendem Gewerbe / Sonderabfälle

Die Abfallvermeidung und -verwertung ist hier in Abhängigkeit des Gewerbezweiges zu sehen. Art und Umfang richten sich nach den produktionsspezifischen Abhängigkeiten. Die bereits hohen Abfallvermeidungs- und -verwertungsquoten sind weiter zu steigern.

In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass nach der Abfallverwertung produktionsspezifische Reststoffe wie Sande, Aschen, Schlämme, etc. sowohl anorganisch als auch teilorganisch anfallen. Diese Abfälle sind vor der Einlagerung analog zu den Siedlungsabfällen zu behandeln. Die Ablagerung der so vorbehandelten Reststoffe kann auf einer Deponie mit den bereits beschriebenen Merkmalen erfolgen.

Die bei der Entsorgung von Sonderabfall auftretenden Probleme sind in der Regel für die Kommunen nicht relevant. Bei konkreten, spezifischen Problemen wird auf die einschlägige Literatur zum Thema „Sonderabfall“ verwiesen.

Genehmigungsverfahren von Abfallentsorgungsanlagen

Alle ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen - die öffentlichen und privaten - unterliegen einer besonderen abfallrechtlichen Überwachung durch die für Abfallwirtschaft zuständigen Behörden der Länder. Errichtung und Betrieb dieser Anlagen bedürfen nach § 7 AbfG einer Zulassung, die grundsätzlich nach § 7 [1] durch Planfeststellung erteilt wird und in den von § 7 [2] genannten Ausnahmefällen durch Genehmigung erfolgt. Eine Planfeststellung schließt alle wasser-, bau- und immissionsschutzrechtlich erforderlichen Genehmigungen und Erlaubnisse ein. Sie hat sog. Konzentrationswirkung und räumt damit dem Träger des Vorhabens eine sehr „komfortable“ Rechtsposition ein. Er kann sich darauf verlassen, dass nach einer rechtskräftigen Planfeststellung niemand Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit seiner Abfallentsorgungsanlage erheben kann.

Einer Genehmigung fehlt diese Konzentrationswirkung. Dafür braucht das Genehmigungsverfahren nicht alle öffentlichen und privaten Belange abzuwägen und ist deshalb weniger aufwendig.

In Eilfällen kann die abfallrechtliche Zulassung nach § 7a AbfG auch vorzeitig ausgesprochen werden, wenn mit einer Entscheidung zugunsten des Vorhabenträgers zu rechnen ist, wenn ferner an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse besteht und wenn der Träger die Risiken des vorzeitigen Beginns übernimmt. Er hat einen Folgenbeseitigungsanspruch gegen sich selbst einzuräumen und sich zu verpflichten, alle bis zur endgültigen Entscheidung durch die Ausführung verursachten Schäden zu ersetzen und den früheren Zustand wiederherzustellen, falls das Vorhaben nicht planfestgestellt oder genehmigt wird.

Unter diesen Voraussetzungen kann die Abfallwirtschaftsbehörde auf Antrag zulassen, dass mit der Errichtung der Anlage vorzeitig begonnen wird. Ob auch der Betrieb der Anlage vorzeitig zugelassen werden darf, ist strittig. Im allgemeinen wird dies verneint und für einen sog. Probetrieb die endgültige Zulassung verlangt.

Da eine vorzeitige Zulassung keine Konzentrationswirkung hat, darf z.B. mit dem Bau einer Abfallverbrennungsanlage oder eines Kompostwerkes erst begonnen werden, wenn auch eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung vorliegt, selbst wenn die abfallrechtliche Zulassung vorzeitig erteilt ist. Auch von einer vorzeitig zugelassenen Anlage dürfen keine schädlichen Umwelteinwirkungen, Gefahren, erheblichen Nachteile und Belästigungen ausgehen.

Eine besondere Zulassung für Versuchsanlagen, die es im Immissionsschutzrecht gibt, kennt das Abfallrecht nicht. Deshalb ist die versuchsweise Entwicklung technisch neuer Anlagen und Entsorgungsverfahren erschwert. Sinnvoll wäre, auch im Abfallrecht unter der Voraussetzung des jederzeitigen Widerrufs und bei Einräumung eines Folgenbeseitigungsanspruchs für Versuchsanlagen ein vereinfachtes Zulassungsverfahren zu schaffen.

Organisationsformen

Die Organisationsformen im Bereich Abfallentsorgung sind bewusst parallel zu denen im Bereich Abwasserentsorgung gewählt worden, um die große Bedeutung dieser Betriebsformen zu unterstreichen.

Die Effizienz und die Kosten der Abfallentsorgung können durch die Wahl der geeigneten Organisationsform beeinflusst werden. Hierbei ist zu beachten, dass in der Regel jeder Einzelfall zu betrachten und zu entscheiden ist.

Die Entwicklung eines Organisationsmodells wird sich stets an der Hauptaufgabe, der Erfüllung der Entsorgungssicherheit bei gleichzeitiger Erfüllung der Umweltverträglichkeit orientieren. Als Kriterien für eine Entscheidung über eine Organisationsform sind u.a. zu nennen:

- Kapitalbeschaffung,
- Planungssicherheit,
- Personalqualifikation,
- Risikoeingrenzung,
- steuerliche Behandlung und
- Fördermöglichkeiten.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen kommunalen und privatwirtschaftlichen Organisationsmodellen ist die bereits genannte steuerliche Behandlung. Bei den privatwirtschaftlichen Modellen ist zu beachten, dass sie den Ertrags- und Substanzsteuern, nämlich der Körperschafts-, Gewerbe- und Vermögenssteuer unterliegen. Dies hat Einfluss auf die Entsorgungskosten.

Aufgrund der Gesetzesgrundlagen haben die öffentlichen Hände im Entsorgungsbereich die Möglichkeit, sich privatrechtlicher Unternehmungen zu bedienen. Hierbei muss für die Beauftragung privater Unternehmungen eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage vorhanden sein. Vor diesem Hintergrund werden einige relevante Organisationsformen kurz beschrieben.

Regiebetrieb

Bei dieser Organisationsform ist die Verwaltungsaufgabe in den Verwaltungsaufbau der zuständigen kommunalen Körperschaft des öffentlichen Rechts sowohl in rechtlicher, organisatorisch-personeller und wirtschaftlich-finanzieller Hinsicht voll integriert. Die Personalwirtschaft hat sich am öffentlichen Dienstrecht zu orientieren.

Eigenbetrieb

Bei dieser Organisationsform handelt es sich um eine rechtlich unselbständige, in personell-organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht ausgegliederte Verwaltungseinheit, deren Organe eigene Beschlusskompetenzen besitzen. Fast ausnahmslos ist es den Eigenbetrieben in allen Bundesländern erlaubt, vom kameralistischen Prinzip abzugehen und den Aufgabenvollzug nach

betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu realisieren (Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnung, Erfolgsplan etc.).

Auf dem Gebiet der Personalbeschaffung ist es zulässig und geübt Praxis, sich von den starren Regelungen des öffentlichen Dienstreiches zu befreien. Allerdings scheidet eine integrative Mitbeteiligung privater Unternehmen bei dieser Organisationsform aus.

Der Zweckverband

Diese Organisationsform stellt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts dar; sie ist ein Zusammenschluss von Gebietskörperschaften, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zur Bewältigung einer einzelnen, möglicherweise komplexen Aufgabe.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts unterliegt der Zweckverband dem öffentlichen Dienstrecht und der haushaltrechtlichen Bindung des öffentlichen Rechts. Eine wirksame, integrative Mitarbeit der gewerblichen Wirtschaft innerhalb des Zweckverbandes ist kaum gegeben und bisher auch nicht erprobt worden.

GmbH / Aktiengesellschaft

Die GmbH und die Aktiengesellschaft erscheinen, wenn auch mit der Gründung ein Erwerbszweck nicht verfolgt werden sollte, dazu prädestiniert, „unternehmerische Organisations- und Handlungsformen einzuführen“.

Für die öffentlichen Hände besteht durch sie die Möglichkeit, spezielle, durchaus komplexe, aber abtrennbare Verwaltungsaufgaben, wie z.B. die Abfallwirtschaft, aus dem eigentlichen Verwaltungskörper auszulagern und zu verselbständigen.

Darüber hinaus garantieren diese Organisationsformen ein transparenteres und unbürokratischeres Verwaltungshandeln im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Unternehmerisches Denken erhöht die Handlungsfähigkeit und bildet somit eine geeignete Grundlage, diese komplexe Aufgabe erfolgreich zu erfüllen.

Im Vergleich zur Aktiengesellschaft ist bei dieser Aufgabenerfüllung der GmbH der Vorzug zu geben. Bei der Abfallwirtschaft verbietet es sich für die öffentlichen Hände, diese Aufgabe primär unter dem Gesichtspunkt der Gewinnerzielungsabsicht zu erfüllen.

Die öffentlichen Hände können die Organisationsform der Aktiengesellschaft und der GmbH als Eigengesellschaften gründen und betreiben, d.h. in einem solchen Fall hält z.B. die Kommune sämtliche Gesellschaftsanteile. Zulässig sind jedoch auch Gründung und Betrieb einer GmbH oder einer Aktiengesellschaft unter Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen, wobei es auf den konkreten Einzelfall ankommt, wer als Gesellschafter mehrheitsbestimmend ist.

Aktivierung von privatem Kapital

Grundsätzlich hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, die Aufgaben der Abfallentsorgung „beauftragten Dritten“ zu übertragen. In diesem Fall lösen Privatunternehmen oder Gesellschaften die Aufgaben der Abfallentsorgung für die Kommune oder Gebietskörperschaft. Diese Lösung bietet mögliche Vorteile hinsichtlich der Effizienz.

Das Problem einer langzeitig sicheren und umweltfreundlichen Abfallentsorgung sowie die Kontrolle der „beauftragten Dritten“ bleibt jedoch im Aufgabenbereich der öffentlichen Hand.

5.6 Luftreinhaltung - Energie – Stadtklima

Gesetzlicher Rahmen

Das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und dessen Verordnungen sowie die Länderimmissionsschutzgesetze bilden den gesetzlichen Rahmen zur Luftreinhaltung. Die Länder können Untersuchungsgebiete festlegen, „in denen Luftverunreinigungen auftreten oder zu erwarten sind, die wegen

1. der Häufigkeit und Dauer ihres Auftretens,
2. ihrer hohen Konzentrationen oder
3. der Gefahr des Zusammenwirkens verschiedener Luftverunreinigungen

schädliche Umweltwirkungen hervorrufen können“ (§ 44 [2] BImSchG). Für diese Gebiete sind Emissionskataster nach § 46 BImSchG aufzubauen. Ergeben die Auswertungen, dass im Gebiet oder in Teilen Immissionsleitwerte überschritten werden, so hat die nach Landesrecht zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan als Sanierungsplan aufzustellen (§ 47 [1] BImSchG). Hiervon sind besonders Regionen betroffen, in denen es häufiger zur Smogbildung kommt.

„Der Luftreinhalteplan enthält

1. die Darstellung der festgestellten Emissionen und Immissionen aller oder bestimmter luftverunreinigender Stoffe,
2. Angaben über die festgestellten Wirkungen auf die in § 1 genannten Schutzgüter (Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter),
3. Feststellungen über die Ursachen der Luftverunreinigungen und ihrer Auswirkungen,
4. eine Abschätzung der zu erwartenden künftigen Veränderungen der Emissions- und Immissionsverhältnisse,
5. die Angabe der in Absatz 1 genannten Immissionswerte und Immissionsleitwerte sowie vorgesehene Nutzungen und

7. die Maßnahmen zur Verminderung der Luftverunreinigungen und zur Vorsorge" (§ 47 [2] BImSchG).

In Nordrhein-Westfalen existieren z.B. für fünf Belastungsgebiete entlang der Rheinschiene und der Ruhr Luftreinhaltepläne. Diese werden alle fünf Jahre fortgeschrieben.

In den letzten Jahren sind deutliche Fortschritte in der Verringerung von Schadstoffen erreicht worden. Dazu beigetragen haben die Verordnung über Großfeuerungsanlagen (13. BImSchV) und die Novellierung der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft).

Die Länder werden weiterhin ermächtigt, besondere Schutzgebiete und Smoggebiete auszuweisen, in denen bestimmte Auflagen an den Betrieb von Anlagen und die Verwendung von bestimmten Brennstoffarten geknüpft werden.

Nach § 50 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen „die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden“.

In der Bauleitplanung können Festsetzungen zu Flächen getroffen werden, die geschützt werden sollen. Im Flächennutzungsplan können „die Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes“ (§ 5 [2] Nr. 6 BauGB) dargestellt werden.

Im Bebauungsplan können „die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen“, festgesetzt werden. (§ 9 [1] Nr. 24 BauGB).

Weiterhin findet in Nordrhein-Westfalen der Abstandserlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 21.3.1990 in der Bauleitplanung Anwendung. Der Erlass richtet sich an die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die als Träger öffentlicher Belange am Verfahren der Bauleitplanung zu beteiligen sind. Es werden hier Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbeanlagen und Wohngebieten vorgesehen. In einer Abstandsliste werden, von der Betriebsart abhängig, bestimmte Abstände in Metern angegeben. So muss z.B. zu einem Heizkraftwerk mit einer Leistung von 100 Megawatt (MW) ein Abstand von 500 m eingehalten werden.

In den anderen Bundesländern dienen die Abstandswerte des NRW-Erlasses auch als wichtige Orientierungsgrößen.

Kommunale Ansätze

Unter Emission versteht man den Ausstoß von Schadstoffen in die Luft. Quellen der Emission sind vor allem

- Industrie- und Gewerbeanlagen,
- Kraftwerke zur Energieversorgung,
- Hausbrand (Hausfeuerung) und
- Verkehr (PKW, LKW, Krafträder, Busse).

Immissionen stellen die Einwirkungen durch emittierte Schadstoffe auf Pflanzen, Tiere und Menschen sowie Gebäude nach ihrer Ausbreitung in der Luft dar. Der Mensch nimmt täglich 15 bis 20 m³ Luft auf - im Vergleich hierzu 2 l Trinkwasser und 1,4 kg Lebensmittel. Durch den hohen Luftumsatz ist die Reinhaltung der Luft für die menschliche Gesundheit besonders wichtig.

Die Kontrolle der Luftreinhaltung liegt bei den staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern und der zuständigen Landesanstalt für Immissionsschutz. Größere Städte gehen dazu über, eigene Messnetze aufzubauen und Messwagen einzusetzen.

Während die Luftschaudstoffe Schwefeldioxid (SO₂) und Staub durch die intensiven gesetzlichen Bemühungen auf Bundes- und Landesebene deutlich zurückgegangen sind, bestehen in städtischen Regionen noch weitgehende Beeinträchtigungen der Luftqualität durch Stickoxide (NO_x), Kohlenmonoxid (CO), bodennahes Ozon (O₃) und Benzol. Hierfür bilden die Emissionen des Verkehrs die Hauptursache.

Folgende Maßnahmen können Gemeinden zur Luftreinhaltung ergreifen:

- Bei der Bauleitplanung muss darauf geachtet werden, dass Frischluftschneisen, die für die Versorgung der Stadt mit sauberer Luft von wesentlicher Bedeutung sind, nicht durch bauliche Maßnahmen beeinträchtigt werden. Das Klima ist durch eine vorsorgende Grünplanung zu verbessern. Als wertvolle Planungsgrundlage können gesamtstädtische Klimagutachten dienen.
- Weiterhin sollte das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung bei baulichen Maßnahmen verstärkt eingesetzt werden. Bei der Planung von Verkehrswegen sowie Industrieansiedlungen sind die Auswirkungen auf die Luftqualität zu prüfen.
- Die Verkehrsplanung bietet auch Ansätze zur Entlastung der Luftsituation in den Städten. Besonders das häufige Auftreten von hohen Ozonkonzentrationen in der bodennahen Stadtluft beim sogenannten „Sommersmog“ geben Anlass zur Besorgnis. Als Maßnahmen im Verkehrsbereich bieten sich an:

Verlagerung des Individualverkehrs auf den öffentlichen Personennahverkehr z.B. durch die Förderung von Job-Tickets und durch die Schaffung von Park & Ride-Plätzen sowie durch eine effektive Parkraumbewirtschaftung,

- Ausweitung der Fußgängerzonen,
- Ausbau des Fahrradwegenetzes sowie

- verkehrsrechtliche Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs nach Überschreiten der vorgeschriebenen Konzentrationswerte von NO₂, Ruß und Benzol (1. Verordnung nach § 40 [2] BImSchG).
- Die kommunale Energiepolitik ist ebenfalls gefordert (FRANK 1990). Konzepte zur rationelleren Energienutzung sind notwendig. Folgende Aspekte können zur Luftreinhaltung beitragen
 - die Umrüstung von kommunalen Kraftwerken auf emissionsarme Brennstoffe und Verbrennungstechnik,
 - der Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplung (Blockheizkraftwerk),
 - der Ausbau des Fernwärmennetzes,
 - die Modernisierung von Heizungsanlagen in kommunalen Gebäuden,
 - die Förderung des Einsatzes von erneuerbaren Energiequellen (Wind, Wasserkraft, Biomasse, Solarstrahlung, Umweltwärme),
 - stromeinsparende Maßnahmen in öffentlichen Gebäuden und
 - die Energieeinsparung durch verbesserte Wärmedämmung bei Neubauten aufgrund der Novellierung der Wärmeschutzverordnung.

Kommunale Energiekonzepte werden sich um eine deutliche Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bemühen müssen. Zur Minderung des Kohlendioxids muss auch der Straßenverkehr einen gebührenden Anteil übernehmen.

- Die Öffentlichkeitsarbeit und Umweltberatung sind wertvolle Instrumente, um
 - Energieeinsparungspotentiale in privaten Haushalten zu erschließen,
 - ein Umdenken in der Wahl des Verkehrsmittels zu erreichen,
 - Emissionsminderungen in Industrie und Gewerbe zu bewirken und
 - die Bevölkerung vor der schädlichen Wirkung von Luftschadstoffen zu bewahren.

Autorenverzeichnis

Dr. Werner Blumenthal,

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Leiter des Kommunalpolitischen Seminars, Bereich Politische Bildung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Schloß Eichholz

Dr. Fritz Brüse,

Stadtdirektor a.D., Bonn

Dr. Hans Dahm,

Geologiedirektor a. D., Essen

Dr. Günter Dill,

Stellv. Leiter Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Peter-Paul Dreesbach,

Dipl.-Geogr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Klaus Ehrhart,

Dipl. Verw. Wirt (FH), Verw. Dipl. Inh. (VWA), Bürgermeister a. D., Niedernhausen

Siegfried Gaertner,

Beigeordneter, Deutscher Landkreistag, Bonn

Prof Dr. Werner Heinrichs,

Pädagogische Hochschule, Ludwigsburg

Prof. Peter-Christian Kunkel,

Fachhochschule, Kehl

Dieter Schmidt-Gothan,

Dipl.-Ing., Stadtbaurat a. D., Hamm

Peter Helmes,

Geschäftsführer der MIT, Bonn

Dr. Klaus Hermanns,

Dipl.-Geol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Elke Holz,

Landessozialamt Baden, Karlsruhe

Horst Kanitz,

Dipl. -Soz., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Josef Kraus,
Präsident des deutschen Lehrerverbandes, Landshut

Silvia Schwarz-Jung,
Dipl. Oec. M. A. (WSU), Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hauptabteilung
Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin

Dr. Jochen Stauder,
Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung der Stadt Marburg, Geschäftsführer des Regionalen
Entwicklungslandschafts Marburg-Biedenkopf

Andreas Struck,
Dipl.-Geogr., Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung,
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Dr. Gerhard Stuber,
Vorsitzender der Geschäftsführung der Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH

Dr. Gerhard Vigener,
Leiter des Landessozialamtes Baden, Karlsruhe

Dr.-Ing. Henning Walcha,
Leiter der Abteilung Planen, Bauen Umwelt und Verkehr, Hauptabteilung
Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin

Helmut Welge,
Rechtsanwalt, Dozent an der FHS für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen,
Bürgermeister a. D., Sankt Augustin

Dr. Gertrud Witte,
Beigeordnete, Deutscher Städtetag, Köln