

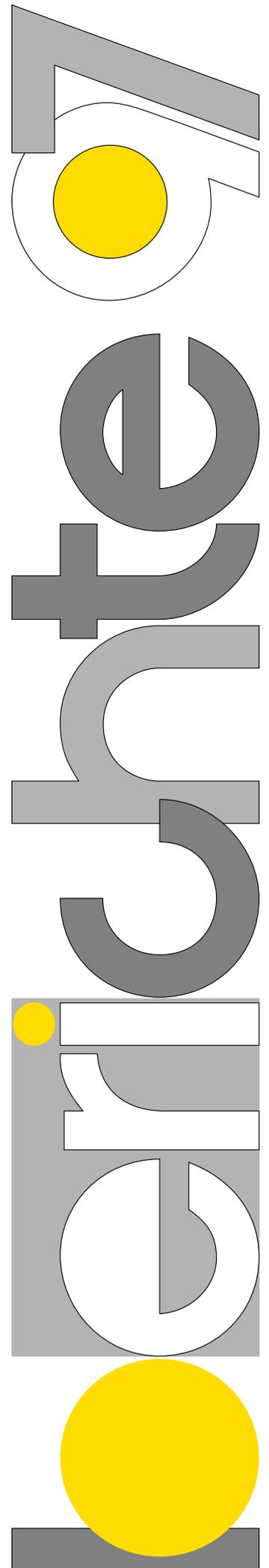


Deutsches Institut für Urbanistik

## Inhalt:

Public Private Partnership im Städtebau	2
Planspiel BauGB-Novelle	6
Kommunaler Klimaschutz	9
Verwaltungsreform – Auswirkungen im Jugendhilfe- und Sozialbereich	12
Öffentliche Anhörung zur BauGB-Novelle	13
Öffentliche Anhörung zur Städtebauförderung	19
Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand	21
Orientierungsberatungen im Umweltschutz	22
Kinderlärm ist Zukunftsmusik	25
Kinder-Leben in der Stadt	26
Kommunale Zeitpolitik	27
Impressum	27
Bestellschein	28

Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte



Informationen über Projekte, Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Positionen des Difu

# Public Private Partnership im Städtebau

## Erfahrungen aus der kommunalen Praxis – acht Fallbeispiele aus nordrhein-westfälischen Städten

„Public Private Partnership“ (PPP), die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten, in der Regel kapitalkräftigen Akteuren, hat in bundesdeutschen Städten vor allem ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre stark an Bedeutung gewonnen: zuerst bei größeren Vorhaben der Stadterneuerung und Stadtentwicklung, in jüngster Zeit zunehmend auch bei Erstellung, Finanzierung und Management der unterschiedlichsten, bisher öffentlich erbrachten Dienstleistungen.

Öffentliche und private Partner verfolgen bei diesen Aktivitäten zum einen gemeinsame projektbezogene, zum anderen unterschiedliche, ihren jeweiligen Funktionen entsprechende Ziele und Interessen. Als erfolgreich können Partnerschaftsvorhaben vor allem dann gelten, wenn diese Ziele und Interessen für beide Seiten möglichst weitgehend erfüllt werden. Ein einfaches, allgemein anwendbares Verfahrenskonzept gibt es hierfür nicht; es gibt aber vor allem für die öffentliche Hand einige, im Sinne der Realisierung eigener Ziele beachtenswerte Aspekte. Diese reichen von der projektadäquaten Organisation der Zusammenarbeit über Fragen der Vertragsgestaltung und Kompetenzverteilung zwischen den Partnern bis zu klaren Kostenkalkulationen und Finanzierungsstrategien.

Ziel der vorliegenden Studie war es, diese für erfolgreiche partnerschaftliche Aktivitäten relevanten Aspekte am Beispiel bereits realisierter PPP-Projekte zu untersuchen. Projekttyp waren größere städtebauliche Vorhaben mit Mischnutzung; Untersuchungsfälle Vorhaben in acht nordrhein-westfälischen Städten: in Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Hamm, Kleve, Leverkusen und Selm.

### Zentrale Untersuchungsergebnisse

■ Die Zahl größerer – insbesondere gemischtgenutzter – städtebaulicher Vorhaben in öffentlich-privater Kooperation (Public Private Partnership) erweist sich Mitte der 90er Jahre in nordrhein-westfälischen Städten als wesentlich geringer als ursprünglich erwartet. Die meisten der vorgefundenen Projekte sind Ergebnis konzeptioneller Vorstellungen und Überlegungen aus den späten 80er und frühen 90er Jahren sowie

der damals geltenden Rahmenbedingungen.

- In der Regel handelt es sich bei diesen Projekten – den Auswahlkriterien der Studie entsprechend – um komplexe Erneuerungsvorhaben und/oder um Großprojekte, die unterschiedliche Funktionen und Nutzungen kombinieren und auf eine Aufwertung von Standort-, Stadtteil- oder auch gesamtstädtischem Profil zielen. Die untersuchten Partnerschaften haben zu keinen wesentlichen Veränderungen oder Neuerungen geführt. Vielmehr haben sie „zeitadäquate“ Vorhaben und Projekte ermöglicht, beschleunigt oder aber an Standorten entstehen lassen, die für private Investoren allein nicht attraktiv genug waren. Partnerschaften haben sich damit als funktionale Instrumente innerhalb weitgehend vorgegebener städtischer Entwicklungskorridore erwiesen.
- Die Initiative für PPP-Projekte ging in allen Fällen von der öffentlichen Hand aus. Maßgebliche Akteure waren dabei die jeweiligen Kommunalverwaltungen und deren Spitzen oder von diesen speziell für diesen Zweck eingerichtete Gesellschaften mit intermediären Funktionen.
- Kooperationspartner auf privater Seite waren in den Städten des Ruhrgebiets die Immobilienöchter der Montanindustrie sowie Immobiliengesellschaften großer Mischkonzerne und – bei kleineren Projekten in den Nicht-Ruhrgebietsstädten – private Bauunternehmen.
- Für die Tochterunternehmen der Montanindustrie hatten die untersuchten Kooperationsprojekte eigenen Angaben zufolge eine doppelte Funktion: Zum einen gaben sie ihnen die Möglichkeit, mit Hilfe der kommunalen Kooperationspartner öffentliche Fördermittel für die Aufbereitung und Neunutzung ihnen gehörender Flächen zu akquirieren, zum anderen dienten ihnen diese Vorhaben im Rahmen der Produktdiversifizierung ihrer Mutterkonzerne als Referenzprojekte.

### Kommunale Finanzen

In der Kommunalpolitik wird häufig darüber gestritten, ob aus fiskalischen Gründen eine Ausweisung von Bauland für Wohnungsbauzwecke oder für die Ansiedlung neuer Betriebe sinnvoll ist. Eine nähere Untersuchung dieser Fragestellung zeigt jedoch, daß eine Beantwortung komplex ist, da eine Vielzahl von Faktoren in Betracht gezogen werden müssen. Weitere Informationen über dieses Thema ist im Materialienband 4/96 „Kommunale Finanzen“ dokumentiert.

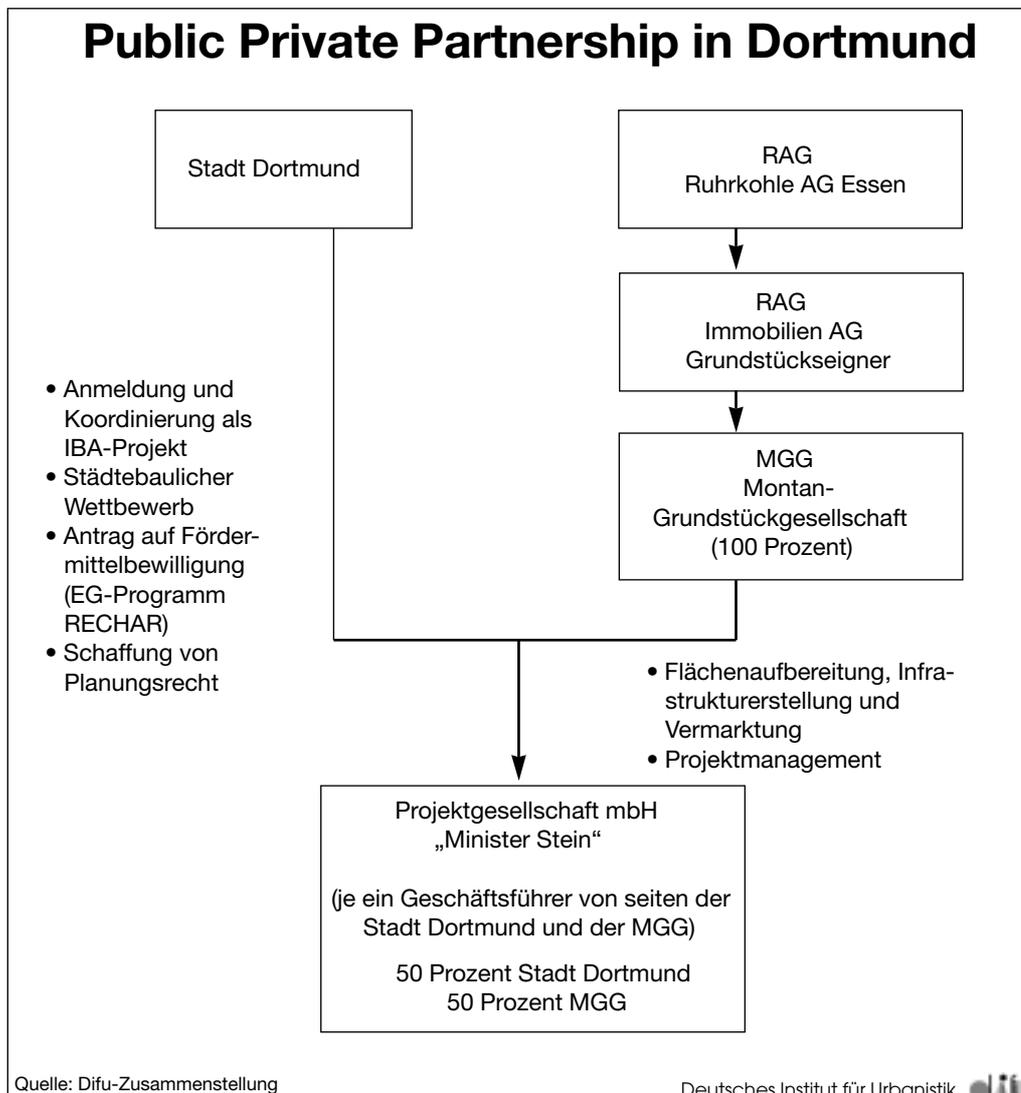
**Weitere Informationen:**  
Dipl.-Volkswirt  
Michael Reidenbach  
Telefon: 030/39001-295

**Bestellung:**  
siehe Bestellschein

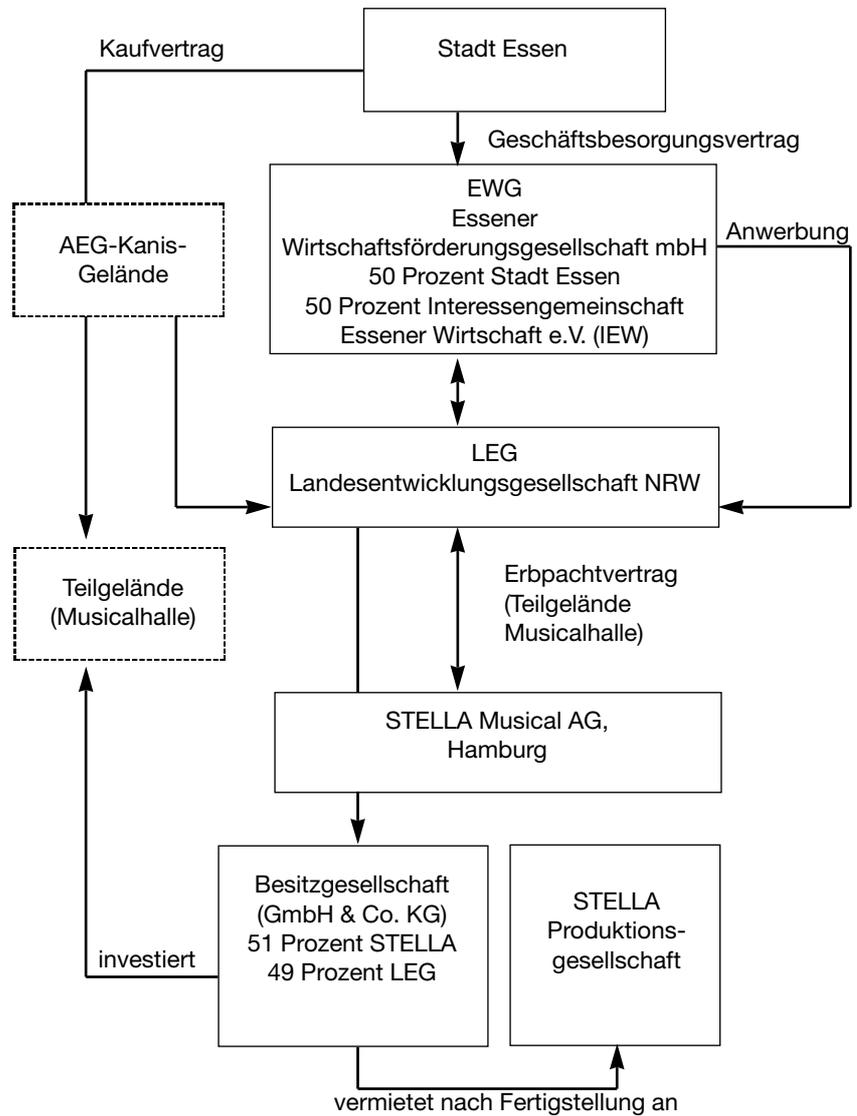
- Zwischen Struktur und Problemintensität eines Standortes und dem Umfang öffentlicher Subventionsleistungen zeigte sich ein eindeutiger Zusammenhang. Beste Beispiele hierfür sind Vorhaben auf altindustrialisierten Flächen in Städten des Ruhrgebiets. Ohne die Verfügbarkeit öffentlicher Fördermittel aus Programmen des Landes und der Europäischen Union wären hier private Akteure kaum zu einer Kooperation bereit und städtebauliche Kooperationsprojekte daher auch nicht zu realisieren gewesen.
- Die mit Partnerschaftsprojekten von kommunaler Seite oft assoziierte Entlastung ihrer Haushalte resultiert damit in erster Linie aus der Bereitstellung von Fördermitteln durch andere öffentliche Gebietskörperschaften und nur zu einem geringen Teil aus der Aktivierung privaten Kapitals. Als Folge dieser umfangreichen öffentlichen Mittelzuweisungen sind die untersuchten großflächigen Projekte in Ruhrgebietsstädten zunächst einmal Kooperationsvorhaben zwischen Kommunen und Land bzw. Europäischen Union (Public Private

Partnerships) und dann erst – in geringerem Umfang – auch mit der Privatwirtschaft.

- Für die Form öffentlich-privater Zusammenarbeit gibt es keine verbindlichen Regelungen. Es zählt vielmehr zu den charakteristischen Merkmalen dieses Ansatzes, daß er – in Abhängigkeit von lokal- und projektspezifischen Gegebenheiten – unterschiedliche Formen annehmen kann.
- Das Spektrum der von der Untersuchung erfaßten Kooperationsformen reicht von informellen „Handschlag-Partnerschaften“ über vertraglich geregelte Ansätze bis zur Einrichtung gemeinsamer öffentlich-privater Entwicklungsgesellschaften. In ihrer Mehrzahl beruhen die untersuchten Partnerschaften jedoch auf mehreren, sich gegenseitig ergänzenden Vertragswerken (so beispielsweise auf einem öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsvertrag, einem privatrechtlichen Grundstücksvertrag, einem Durchführungsvertrag nach Vorhaben- und Erschließungsplan etc).



# Public Private Partnership in Essen



Quelle: Difu-Zusammenstellung

Deutsches Institut für Urbanistik 

- Von Ausnahmen abgesehen, kam es in den Untersuchungsstädten zu einer relativ klaren Aufgaben- und Funktionsverteilung zwischen öffentlichen und privaten Partnern. Die Privaten fungieren als Projektentwickler und Bauherren, die – so wird von öffentlicher Seite angenommen – um so sicherer agieren können, je früher sie in ein Projektverfahren einbezogen werden und je rascher Verwaltungen vorhandene Verfahrens- und Investitionshürden abbauen. Zu den zentralen Aufgaben der öffentlichen Hand zählen neben dieser Verfahrensbeschleunigung die Schaffung von Planungsrecht, die Herstellung politischer und öffentlicher Akzeptanz und – dies gilt vor allem für die Städte des Ruhrgebiets – die Akquisition öffentlicher Fördermittel des Landes und/oder der Europäischen Union und deren Transfer an die Projektentwickler.
- Kooperationsvorhaben scheinen sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Akteuren zu Lerneffekten und Verhaltensänderungen zu führen. Ein wachsender Bedarf an Interessenausgleich mit der Privatseite, eine straffere und auf Abstimmungen basierende Projektorganisation sowie veränderte Anforderungen in betriebswirtschaftlicher, finanztechnischer wie auch vertragsrechtlicher Hinsicht tragen aus Sicht der öffentlichen Hand dazu bei, daß den Vertretern der öffentlichen Seite in Partnerschaften (meist sind dies Mitarbeiter kommunaler Planungsämter) verstärkt Moderations- und Betreuungsfunktionen zuwachsen – mit einer entsprechenden Veränderung ihrer Verhaltens- und Denkstrukturen.
- Private Akteure erhalten durch Partnerschaftsprojekte einen intensiveren Ein-

blick in kommunale Planungsprozesse, Verfahrensabläufe, Abwägungsnöwendigkeiten und politische Strukturen; auch scheint der Dialog mit der öffentlichen Hand die Einsicht zu fördern, daß kommunale Verwaltungen nicht aus bloßer Willkür handeln, sondern an rechtliche und politische Vorgaben gebunden sind.

- Die Einschätzungen darüber, ob sich komplexe Entwicklungsvorhaben unter den gegebenen politisch-administrativen Strukturen besser innerhalb oder außerhalb der Linienverwaltung realisieren lassen, divergieren in den Untersuchungsstädten. Während es in Großstädten wie Dortmund und Essen zu einer weitgehenden Ausgliederung der Projektaktivitäten aus der Verwaltung und zur Schaffung eigenständiger Organisationen (wie Entwicklungs- oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften) gekommen ist, ziehen Städte mittlerer Größe eine verwaltungsinterne Projektbearbeitung vor. Kommunalverwaltungen werden in diesen Städten als überschaubar, der interne Koordinierungsaufwand als zu bewältigen bezeichnet. Gleichzeitig wird die direkte Projektbeteiligung als Möglichkeit gesehen, aus den jeweiligen Vorhaben und den damit verbundenen Aufgaben wie auch von den privaten Kooperationspartnern zu lernen.
- Anders als die Befragten der Verwaltung betrachten Kommunalpolitiker öffentlich-private Kooperationsvorhaben häufig mit Skepsis. Verfahrenstransparenz und demokratische Kontrollmöglichkeiten sind nach ihrer Meinung bei diesen Projekten oft reduziert, wichtige vertragsrechtliche und finanzierungstechnische Absprachen unterlägen häufig der Geheimhaltungspflicht. Nach Ansicht kritischer Beobachter gewährleistet aber auch die Einbindung der Kommunalpolitik in die Aufsichtsorgane öffentlich-privater Projektentwicklungsgesellschaften keine ausreichende demokratische Kontrolle. Zum einen wird bezweifelt, ob ehrenamtliche Kommunalpolitiker in diesen Gremien ohne professionelle Vorbereitung ihren Kontrollfunktionen tatsächlich gerecht werden können, zum anderen darauf hingewiesen, daß dem innerfraktionellen Informationsaustausch bei derartigen Vorhaben enge Grenzen gesetzt sind.
- Auf positive Erfahrungen wird allerdings in Städten mittlerer Größe hingewiesen: Hier wurden die kommunalpolitischen Fraktionen durch Einrichtung entsprechender Projektgruppen und Planungsbeiräte frühzeitig in die jewei-

ligen Projektverfahren und Aushandlungsprozesse zwischen öffentlichen und privaten Akteuren einbezogen. Probleme konnten damit frühzeitig in direkter Konfrontation bearbeitet, kommunalpolitische Interessen wirksam eingebracht werden.

- Bei der Umsetzung des in der aktuellen Planungsdiskussion mit Nachdruck propagierten Leitbildes der Mischnutzung spielen Partnerschaftsvorhaben – dies hat bereits die Auswahl der Untersuchungsfälle deutlich werden lassen – (noch) eine geringe Rolle: dies gilt vor allem dann, wenn es um das Ziel einer kleinteiligen Nutzungsmischung geht.
- Die Akzeptanz von Kooperationsvorhaben mit Mischnutzung hängt bei Privaten jedoch ebenso wie deren nutzungsspezifische Finanzierungsbereitschaft von mehreren Faktoren ab: zum einen vom Stand des Projektverfahrens (anfängliche Zustimmung in der Planungsphase geht oft mit fortschreitender Projektkonkretisierung und infolge – oft nur vermeintlich – veränderter Vermarktungschancen in explizite Nutzungsänderungswünsche über); zum anderen von der jeweiligen Lage. Ein finanzielles Engagement Privater für unrentable Nutzungen wie soziale Infrastruktur, kulturelle Einrichtungen oder einzelne Wohnungsteilmärkte oder auch Wohnformen ist allenfalls an hochattraktiven Standorten zu erwarten; in der Regel fällt diese Aufgabe der öffentlichen Hand zu.
- Öffentliche-private Kooperation bei größeren städtebaulichen Vorhaben mit gemischter Nutzung trifft gegenwärtig überwiegend auf ungünstige Rahmenbedingungen. Sinkende Gewinnchancen bei der Bauland- und Grundstücksentwicklung, fallende Miet- und Grundstückspreise bei Büro- und Gewerbenutzungen wie auch verringerte Chancen der Städte für eigene finanzielle Anreize angesichts weiter steigender Haushaltsdefizite führen dazu, daß das Interesse des Privatsektors an größeren Vorhaben zur Stadterneuerung und Stadtentwicklung – wenn auch mit regional unterschiedlichem Tempo – merklich zurückgeht. Dieser Rückgang ist jedoch keineswegs gleichbedeutend mit einem allgemeinen Rückgang öffentlich-privater Kooperationsprojekte. Das Interesse privater Akteure hat sich nur verlagert: auf Leistungen und Aufgabenfelder der öffentlichen Hand, die gegenwärtig unter Rentabilitätsgesichtspunkten einfach attraktiver sind.

**Weitere Informationen:**  
**Dr. phil. Dipl.-Ing.**  
**Werner Heinz**  
**Telefon: 0221/3771-143**

**Bestellung:**  
**siehe Bestellschein**

# Planspiel BauGB-Novelle

Am 15. Januar 1997 fand im Ratssaal der Stadt Sankt Augustin bei Bonn eine öffentliche Sitzung des für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zuständigen 18. Ausschusses des Deutschen Bundestages statt. Alleiniger Gegenstand der Ausschußsitzung war die Präsentation der Ergebnisse des Verwaltungsplanspiels, das im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) vom Difu in Zusammenarbeit mit der Forschungsgruppe Stadt + Dorf – Prof. Dr. Rudolf Schäfer GmbH i.G. durchgeführt wurde. In sechs Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung und zwei Landkreisen waren die im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des BauGB vom 27. August 1996 (BR-Drs. 635/96) vorgesehenen Neuregelungen einem Praxistest unterzogen worden. Beteiligt waren die Großstädte Karlsruhe und Leipzig, die Mittelstädte Flensburg und Sankt Augustin, die Kleinstädte Bad Zwischenahn und Schopfheim sowie die Landkreise Dahme-Spreewald und Nordfriesland und damit Kommunen aus sechs Bundesländern.

Dr. Rolf-Peter Löhr, Stellvertretender Institutsleiter des Difu, wies in seiner Einführung darauf hin, daß das Verwaltungsplanspiel die Möglichkeit biete, über die theoretische Plausibilität und Folgerichtigkeit der erstrebten gesetzlichen Änderungen hinaus auch ihre praktische Relevanz und Handhabbarkeit zu erproben. Kennzeichnend für die Ergebnisse des Planspiels sei deshalb ein hohes Maß an Authentizität. Demgegenüber könne kein Anspruch auf Repräsentativität der Ergebnisse erhoben werden. Auch sei es nicht Aufgabe des Planspiels, eine politische Wertung des Gesetzgebungsvorhabens vorzunehmen.

Wegen des erheblichen Arbeitsaufwands für die involvierten Praktikerinnen und Praktiker und des vorgegebenen Zeitrahmens konnte im Rahmen des Planspiels nicht auf alle Neuregelungen und alle untersuchten Regelungsgegenstände mit gleicher Intensität eingegangen werden. Die wichtigsten Bereiche wurden in Übereinstimmung mit dem BMBau und dem Ausschuß des Deutschen Bundestages für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für die Präsentation aufbereitet. Zu anderen wichtigen Bereichen wurden lediglich Voten der Planspielkommunen auf der Grundlage der Überprüfung vorliegender Fälle anhand der geplanten Neuregelungen eingeholt, die den Abgeordneten in

einem Bericht vor der Ausschußsitzung vorgelegt wurden.

Die Fortentwicklung des „Baurechtskompromisses“ zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in einem neuen § 1 a BauGB wurde von den beteiligten Praktikerinnen und Praktikern aus den Planspielkommunen grundsätzlich begrüßt. Positiv bewertet wurde insbesondere, daß

- das Verhältnis naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu Bauleitplanung künftig in den sachlich einschlägigen Teilen des BauGB geregelt sein soll,
- die Minderungs- und Ausgleichspflicht ausdrücklich dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot unterstellt wird,
- die Möglichkeit der Darstellung von Flächen für den Ausgleich auch an anderer Stelle, als am Ort der Beeinträchtigung, und eine Zuordnung dieser Flächen zu Bauflächen bereits im Flächennutzungsplan ermöglicht wird,
- die Zuordnung von Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auch in einem anderen Bebauungsplan festgesetzt und den Baugrundstücken zugeordnet werden können.

Antje Girschik, Leiterin des Umweltamtes im Landkreis Dahme-Spreewald machte deutlich, daß die Übernahme ins BauGB auch aus Sicht der Umweltverwaltungen positiv zu bewerten sei, da die sich aus der sogenannten Eingriffsregelung ergebenden Anforderungen an die Planung neuer Baugebiete so von den Investoren eher wahrgenommen und akzeptiert würden, als wenn sie sich „nur“ aus einem Nebengesetz zum BauGB ergeben würden.

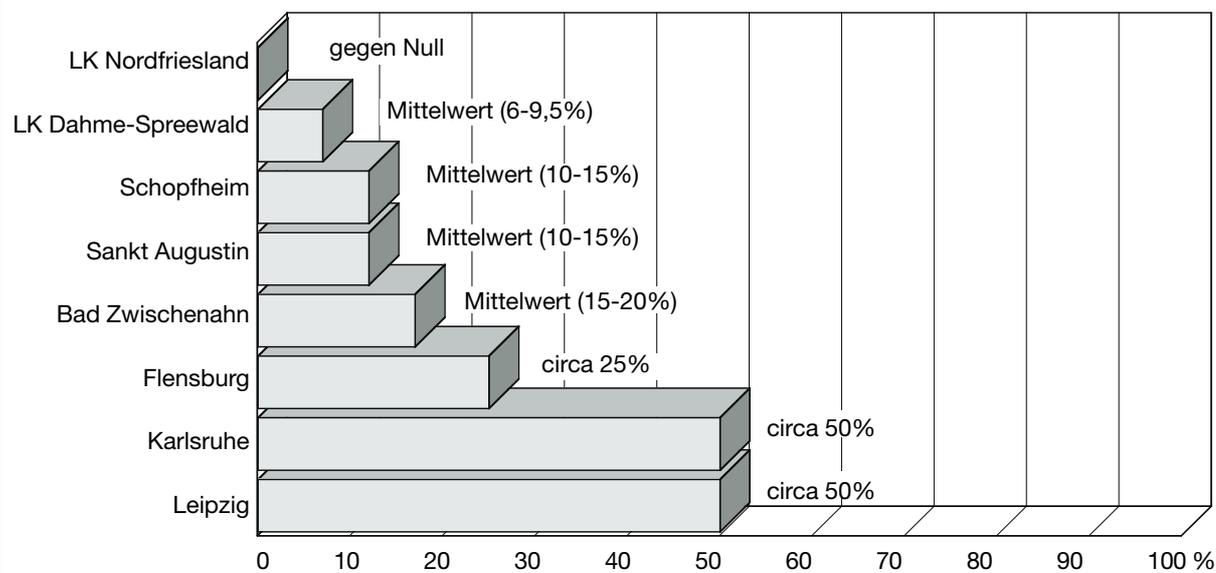
Weitgehend Zustimmung fanden auch die geplanten Neuregelungen für Vorhaben im Außenbereich sowie für die Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB und die Übernahme der bislang in § 4 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG geregelten Außenbereichssatzung in § 35 Abs. 6 BauGB (RegE). Eine Ausnahme bildet insoweit die vorgesehene Privilegierung von Vorhaben, die der gartenbaulichen Erzeugung dienen, über den sich bereits bislang aus § 35 Abs. 1 Nr.1 BauGB ergebenden Rahmen hinaus. Diese Regelung wurde von den Planspielerinnen und Planspielern übereinstimmend abgelehnt, da von großflächigen Gewächshäusern empfindliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ausgehen können.

## Themenbereiche der Präsentation

- Fortentwicklung des „Baurechtskompromisses“ zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Bauleitplanverfahren
- Abschaffung der Teilungsgenehmigung
- Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen
- erleichterte Befreiungen und Streichung von § 34 Abs. 3 BauGB sowie Ersetzen des gemeindlichen Einvernehmens
- Vorhaben im Außenbereich und Ergänzungssatzungen
- Erleichterung von Nutzungsmischung und Nutzungsdichte nach der Baunutzungsverordnung

## Zurückgenommene und modifizierte Teilungsanträge

(Einschätzung der Planspielkommunen)



Quelle: Difu/Forschungsgruppe Stadt + Dorf

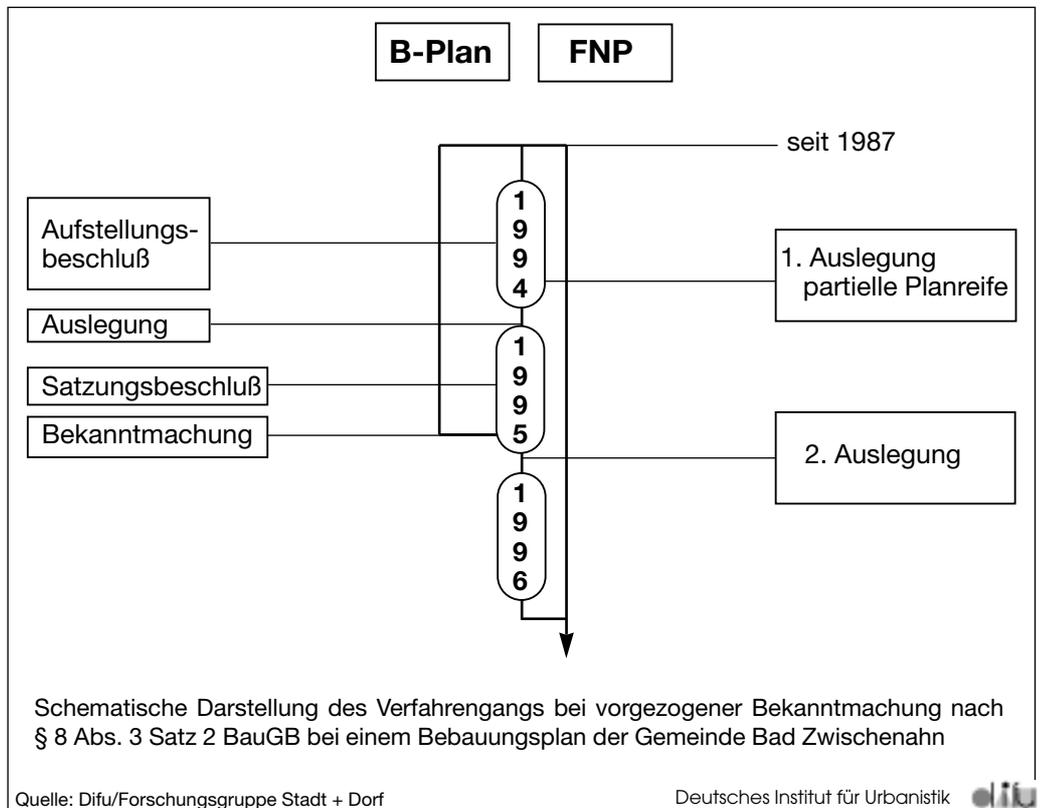
Deutsches Institut für Urbanistik 

Auf Widerspruch bei den Planspielerinnen und Planspielern stieß auch die vorgesehene Abschaffung des Genehmigungserfordernisses für die Teilung von Grundstücken, das bislang in den §§ 19 bis 21 und 23 BauGB geregelt ist. Eine Teilungsgenehmigung soll nach dem Regierungsentwurf nur noch in Umlegungsgebieten, in Sanierungsgebieten und in städtebaulichen Entwicklungsbereichen erforderlich sein. Anhand zahlreicher praktischer Beispiele wurde den Mitgliedern des Ausschusses erläutert, daß die Teilungsgenehmigung in den Planspielkommunen aus verwaltungspraktischer Sicht ein effizientes Instrument der Früherkennung städtebaulicher Fehlentwicklung und zur rechtzeitigen Gegensteuerung ist. Stellvertretend für die Planspielkommunen hob Peter Mauritz, Bauordnungsamt der Stadt Karlsruhe, hervor, daß aus Sicht der am Planspiel beteiligten Bauaufsichtsämter mit der Abschaffung der Teilungsgenehmigung keine Reduzierung des Verwaltungsaufwands verbunden sei, sondern der Aufwand in anderen Verfahren zunehmen werde, weil mehr Bauvoranfragen gestellt werden, die Bauantrags-, oder Bauvorbescheidsverfahren konfliktreicher und komplizierter werden und schließlich, weil die Gemeinden zur Verhinderung von Fehlentwicklungen alte Bebauungspläne ändern müssen, wenn sich städtebaulich unerwünschte Entwicklungen andeuten. Bei der Aufstellung neuer Pläne müsse künftig bereits durch entsprechend enge Festsetzungen von Baulinien und Nutzungsmaß Vorsorge für den Fall der Veränderung der Grundstückszuschnitte getroffen werden. Hans-Gerd Schirmer, Leiter des Bauordnungsamtes der Stadt

Leipzig, machte ergänzend darauf aufmerksam, daß beispielsweise in Leipzig rund 50 Prozent der Teilungsanträge aufgrund der Hinweise des Bauordnungsamtes im Genehmigungsverfahren so modifiziert werden, daß sie genehmigungsfähig sind, oder vom Antragsteller zurückgenommen werden. Die geringe Anzahl endgültig abgelehnter Teilungsanträge findet so ihre Erklärung.

Entschieden gegen den Regierungsentwurf fiel das Votum der Planspielerinnen und Planspieler auch hinsichtlich der im Regierungsentwurf vorgesehenen Abschaffung der derzeit nach § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB bestehenden Möglichkeit aus, den Bebauungsplan vor dem Flächennutzungsplan anzuzeigen und bekanntzumachen, wenn nach dem Stand der Planung zu erwarten ist, daß der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sein wird. Diese Regelung ist vor allem für Städte und Gemeinden wichtig, bei denen die Flächennutzungsplanung gemeindeübergreifend erfolgt. So machten die Praktikerinnen und Praktiker aus Karlsruhe und Schopfheim deutlich, daß die Bebauungsplanung sich deutlich verzögern könnte, wenn vorher die erforderliche Änderung durch die Organe des für die Flächennutzungsplanung zuständigen Nachbarschaftsverbandes oder der Verwaltungsgemeinschaft beschlossen werden müßte.

Die Abschaffung der Anzeige- und Genehmigungspflicht für aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne wurde von den Planspielerinnen und Planspielern aus den Landkreisen sowie



aus Sankt Augustin abgelehnt, im übrigen aber begrüßt, wobei Flensburg, Karlsruhe und Leipzig bei kleineren Gemeinden im Umland durchaus eine Anzeigepflicht für zweckmäßig hielten. Die mit der Abschaffung der Anzeige- und Genehmigungspflicht für Bebauungspläne beabsichtigte Stärkung der kommunalen Planungshoheit steht nach übereinstimmender Auffassung der am Planspiel beteiligten Praktikerinnen und Praktiker aber im Widerspruch zu der ebenfalls im Regierungsentwurf vorgesehenen Möglichkeit, das im Genehmigungsverfahren nach § 36 Abs. 1 BauGB erforderliche gemeindliche Einvernehmen im Widerspruchsverfahren zu ersetzen, wenn die Widerspruchsbehörde der Auffassung ist, daß die Versagung des Einvernehmens rechtswidrig ist. Hiermit sei im Ergebnis eine Schwächung der kommunalen Planungshoheit verbunden. Von dieser Neuregelung solle deshalb Abstand genommen werden.

Die weiteren im Planspiel behandelten Neuregelungen im BauGB wurden mit wenigen Ausnahmen überwiegend einhellig begrüßt. Differenzierter gestaltete sich das Meinungsbild allerdings hinsichtlich der ebenfalls im Regierungsentwurf vorgesehenen Novellierung der Baunutzungsverordnung. Mit fünf gegen drei Stimmen sprachen sich die Planspielerinnen und Planspieler bereits grundsätzlich gegen eine Novellierung der Baunutzungsverordnung zu diesem Zeitpunkt aus. Obwohl die ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehene Streichung der Vorschrift über das Reine Wohngebiet (§ 3 BauNVO)

im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten ist, wurde dieser Regelungsvorschlag im Planspiel thematisiert. Überraschend war, daß sich die Vertreterinnen und Vertreter aus immerhin vier Planspielkommunen für die Abschaffung des Reinen Wohngebiets aussprachen.

Die Mitglieder des Bundestagsausschusses hatten vor allem zu den Themenkomplexen „Baurechtskompromiß“, „Außenbereichsvorhaben“ und „Teilungsgenehmigung“ einige spezielle Nachfragen, die anhand der Fallbeispiele beantwortet werden konnten. Der Vorsitzende des 18. Ausschusses des Deutschen Bundestages, Werner Dörflinger, lobte in seinen abschließenden Worten die Präzision der Aussagen sowie die Professionalität der Präsentation und hob hervor, daß den Abgeordneten und den zahlreichen sonstigen Zuhörerinnen und Zuhörern der Präsentation durch die plastische Schilderung konkreter Fallbeispiele die Auswirkungen der Neuregelungen auf die Verwaltungspraxis in hervorragender Weise vor Augen geführt wurden. Seinen abschließenden Dank an die mitwirkenden Praktikerinnen und Praktiker aus den Planspielkommunen verband er mit der Feststellung, daß die Ergebnisse des Planspiels für die weiteren Beratungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier einen wichtigen Stellenwert haben werden.

Die Ergebnisse des Planspiels sind Fallbeispielen und Regierungsentwurf in den Difu-Materialien Heft I/97 dokumentiert.

**Weitere Informationen:**  
**Dr.-Ing., Ass. jur.**  
**Arno Bunzel**  
**Telefon 030/39001-238**  
**Dr. jur. Rolf-Peter Löhr**  
**Telefon: 030/39001-220**

**Bestellung:**  
**siehe Bestellschein**

# Kommunaler Klimaschutz

## Städtenetz zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzkonzepte

Zu Beginn der 90er Jahre wurde bereits erkannt, daß der Treibhauseffekt weltweit eines der dringendsten zu lösenden Probleme darstellt. Eine Reihe deutscher Städte und Gemeinden erarbeitete Klimaschutz- und CO<sub>2</sub>-Minderungskonzepte. In Zusammenarbeit mit Umweltfachleuten aus zunächst 30 bundesdeutschen Städten sowie Vertretern des Deutschen Städtetages erstellte das Deutsche Institut für Urbanistik mit Unterstützung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) eine detaillierte Situationsbeschreibung und Analyse zum Stand des kommunalen Klimaschutzes in Deutschland. Insbesondere mit Blick auf die vielen Städte und Gemeinden, die in Zukunft ihre Möglichkeiten der CO<sub>2</sub>-Minderung ausschöpfen wollen, wurde der Bedarf nach einem intensiveren fachlichen Austausch sowie Handlungsempfehlungen deutlich.

Im Jahr 1994 beauftragten das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und das Umweltbundesamt (UBA) das Difu, im Rahmen eines Forschungsvorhabens einen „Leitfaden für die Erarbeitung kommunaler Programme zur Verminderung von CO<sub>2</sub>- und anderen Treibhausgasemissionen“ zu erstellen. In enger Zusammenarbeit mit der kommunalen Praxis und wissenschaftlichen Instituten wurde ein umfassendes Handbuch für die kommunale Praxis erstellt. Zahlreiche Fachleute aus Städten und Gemeinden, Ministerien, Verbänden, Energieagenturen und Instituten haben durch ihre Mitarbeit an der Konzeption, der Diskussion der Entwürfe sowie mit Beispielen aus der Praxis zur Realisierung beigetragen. Diese guten Erfahrungen mit dem „Net-Working“ werden darum in weiteren Projekten des Difu fortgeführt. Der vorliegende Leitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ enthält umfangreiche Fachinformationen sowie Praxisbeispiele zur Erarbeitung und Umsetzung von kommunalen Klimaschutzprogrammen.

Das Deutsche Institut für Urbanistik bietet mit dem Leitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ Städten, die sich im kommunalen Klimaschutz engagieren wollen, kommunalpolitische Argumente und Arbeitshilfen für die Praxis und für Städte, die bereits aktiv sind, Bestätigung und weiterführende Anregungen aus dem kommunalen Erfahrungsaustausch.

Grundsätzlich soll der Leitfaden Hilfe zur Selbsthilfe geben. Den kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den zuständigen Stellen wie Energiereferaten oder Umweltämtern, Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern sowie engagierten Klimaschützerinnen und Klimaschützern in Initiativen, Vereinen und Verbänden werden Orientierungswissen und notwendige Hilfsmittel in die Hand gegeben, um Klimaschutzkonzepte zu erarbeiten und bei geeigneten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern weiterführende Informationen einholen zu können.

In kleineren Kommunen ist es häufig kompliziert, ein umfassendes integriertes Klimaschutzkonzept zu erarbeiten. Der Leitfaden zeigt darum auch eine Vielzahl von sinnvollen lokalen Handlungsmöglichkeiten in Teilbereichen und zu Einzelprojekten des kommunalen Klimaschutzes auf, die bereits ohne Gesamtkonzept gestartet werden können. Mögliche Klimaschutzmaßnahmen werden durch zahlreiche kommunale Praxisbeispiele verdeutlicht. In der Praxis besteht häufig das Bedürfnis, sich bei den Akteuren selbst über die Erfahrungen mit der Umsetzung einer Maßnahme zu erkundigen. Daher wurden die jeweils verantwortlichen Ansprechpartnerinnen und -partner für die Beispielkommunen genannt. In der Kombination von kurzen theoretischen Erläuterungen mit übersichtlich aufbereiteten Maßnahmeempfehlungen und Praxisbeispielen liegt die besondere Stärke des Leitfadens „Klimaschutz in Kommunen“.

### Die vier Teile des Leitfadens

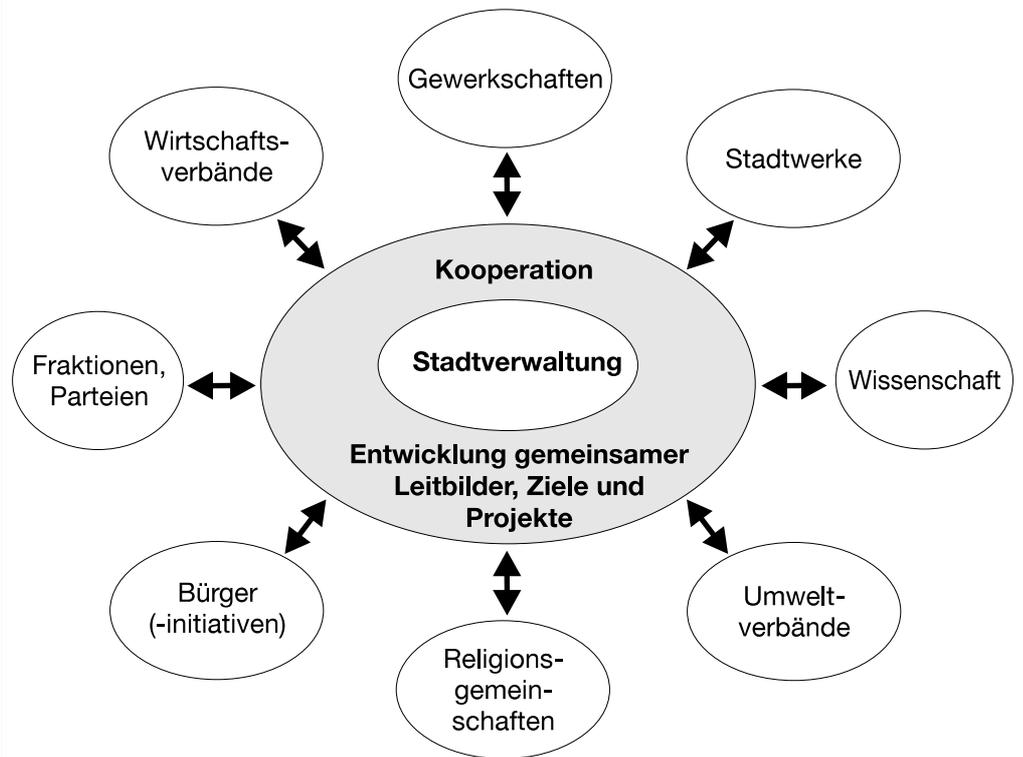
Teil A des Klimaschutzleitfadens erläutert die Vorgehensweise für die Erarbeitung eines kommunalen Klimaschutzkonzepts. Einleitend sind zunächst die wichtigsten Argumente für die kommunalpolitische Diskussion zusammengestellt. Sie beziehen sich auf Einwände, die immer wieder gegenüber Initiativen zum kommunalen Klimaschutz gemacht werden:

- Zweifel am wissenschaftlichen Kenntnisstand zur Treibhausproblematik,
- fehlende kommunale Zuständigkeit,
- Unkenntnis der Relevanz für die lokale Entwicklung,

### Difu-Städtenetz zum Klimaschutz

Aachen  
Augsburg  
Baunatal  
Beckum  
Berlin  
Bottrop  
Bredstedt  
Bremen  
Bremerhaven  
Butzbach  
Dessau  
Detmold  
Donauwiesenthal  
Dresden  
Duisburg  
Düsseldorf  
Eberswalde  
Eckernförde  
Engen  
Erfurt  
Erlangen  
Eschwege  
Essen  
Frankenthal  
Frankfurt/Main  
Frankfurt/Oder  
Freiburg i.Br.  
Garbsen  
Geisenheim  
Gelsenkirchen  
Georgsmarienhütte  
Gießen  
Göttingen  
Groß-Umstadt  
Hagen  
Halle (Saale)  
Hamburg  
Hamm  
Hannover  
Heidelberg  
Herten  
Hilpoltstein  
Jena  
Kaiserslautern  
Karlsruhe  
Kassel  
Kiel  
Köln

## Kooperationsebenen lokaler Klimaschutz-Akteure



Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik 1996

Deutsches Institut für Urbanistik 

- hohe Ansprüche an die Wirtschaftlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen,
- Probleme mit der Mittelbeschaffung,
- Verweise auf geringe kommunale Handlungsspielräume.

In den zusammenfassenden Antworten wird ebenfalls auf ausführlichere Fachinformationen im Leitfaden verwiesen. Spezielle Kapitel des Teils A behandeln die Zielformulierung und Organisation des kommunalen Klimaschutzes in der Verwaltung. Für die Entwicklung kommunaler Klimaschutzkonzepte werden inhaltliche Anforderungen und idealtypische Vorgehensweisen und Methoden zur Ist-Analyse und Bilanzierung kommunaler CO<sub>2</sub>-Emissionen beschrieben. Den unterschiedlichen Bedürfnissen und Kapazitäten der Kommunen entsprechend werden verschieden aufwendige Möglichkeiten zur Erstellung von kommunalen CO<sub>2</sub>-Bilanzen im Rahmen von Klimaschutzkonzepten dargestellt.

Da die Umsetzung von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen erfahrungsgemäß nur als kooperativer Prozeß gelingt, werden in diesem Teil wichtige kommunikativi-

ve und partizipative Instrumente zur Gestaltung der Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren beschrieben. Weil die Umsetzung kommunaler Klimaschutzkonzepte weitgehend vom Handeln der Akteure außerhalb der Verwaltung abhängt, gelten sie als integraler Bestandteil der Vorgehensweise.

Über die Konzepterstellung hinaus werden im Leitfaden zentrale Umsetzungsinstrumente behandelt. Teil B umfaßt grundlegende Darstellungen zu kommunalen Querschnittsinstrumenten, die für alle Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes (Energie, Verkehr, Abfall und Abwasser) relevant sind:

- planerische Möglichkeiten (z.B. ressourcenschonende Raum- und Siedlungsplanung, Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der städtebaulichen Planung),
- kommunikative Instrumente (z.B. Informationsmaterialien, Beratungsangebote, Öffentlichkeitsarbeit),
- Finanzierungslösungen (z. B. Förderung von Klimaschutzmaßnahmen, Drittfiananzierung, Wirtschaftlichkeitsberechnungen),

Konstanz  
Langenhagen  
Leipzig  
Leverkusen  
Lübeck  
Ludwigsburg  
Ludwigshafen  
Lüneburg  
Magdeburg  
Mainz  
Mannheim  
Marburg  
Marl  
Möglingen  
Mönchengladbach  
Mühlheim a. d. Ruhr  
München  
Münster  
Nauen  
Nordhausen  
Nürnberg  
Oberhausen  
Offenbach  
Offenburg  
Osnabrück  
Ottobrunn  
Paderborn  
Pforzheim  
Potsdam  
Ravensburg  
Recklinghausen  
Regensburg  
Remscheid  
Reutlingen  
Rheinsberg  
Rostock  
Rottweil  
Saarbrücken  
Saarlouis  
Schkölen  
Schopfheim  
Schwabach  
Schwerin  
Schwerte  
Solingen  
Speyer  
Stendal  
Stuttgart  
Sulzbach/Taunus  
Tanna  
Tiefenbronn  
Trier  
Tübingen  
Ulm  
Viernheim  
Wahrenburg  
Wardenburg  
Wiesbaden  
Wuppertal  
Würzburg

- verwaltungsinterne Handlungsmöglichkeiten (beispielsweise Beeinflussung von Nutzerverhalten, Klimaschutz im Beschaffungswesen).

Teil C orientiert sich an den Aufgaben der unterschiedlichen Planungs- und Fachressorts (Umwelt- und Verkehrsplaner, Hochbauämter, Tiefbauämter usw.) und gibt detaillierte Empfehlungen zur Erarbeitung und Umsetzung von Teilkonzepten und Einzelmaßnahmen in den Handlungsfeldern Energie, Verkehr, Abfall und Abwasser. Spezifische Ansätze und Klimaschutzmaßnahmen werden ausführlich dargestellt. Insbesondere die Sektoren Abfall und Abwasser wurden in Kommunen bisher kaum unter Klimaschutzaspekten betrachtet. In diesen Sektoren besteht weiterer Forschungsbedarf, da die Erfahrungen noch wenig vergleichbar mit dem Energie- und Verkehrsbereich sind. Die Handlungsvorschläge im Leitfaden stehen nicht alle gleichberechtigt nebeneinander. Darum geben Checklisten und Maßnahmenblätter erste Anhaltspunkte für die Prioritätensetzung.

Die Checklisten für die einzelnen Energieverbrauchs- oder Verkehrssektoren können als „roter Faden“ für die Entwicklung eines integrierten Vorgehens vor Ort genutzt werden. Sie fassen wichtige Eckpunkte für die Entwicklung von Teilkonzepten in den Handlungsfeldern Energie, Verkehr, Abfall und Abwasser zusammen:

- Zielsetzungen (im Rahmen des Gesamtkonzepts)
- Organisation innerhalb der Verwaltung
- Einbeziehung lokaler Akteure
- Analysen (zum Teilkonzept)
- Übergreifende Maßnahmen (Querschnittsinstrumente)
- Maßnahmenkataloge (zu Energieanwendungen, Verkehrsarten usw.)

In Maßnahmenblättern sind ausgewählte Einzelmaßnahmen übersichtlich beschrieben, die sich in der kommunalen Praxis besonders bewährt haben. Die im Leitfaden zusammengefaßten Maßnahmen können daher als „Positivist“ zum kommunalen Klimaschutz gewertet werden. Die Gliederung der Maßnahmenblätter bietet sich für die übersichtliche Darstellung lokaler Maßnahmen – beispielsweise für Ratsvorlagen – an.

Teil D ist mehr als nur ein „Anhang“. Hier sind wichtige Adressen und Namen, weiterführende Literatur und Informations-

quellen zum kommunalen Klimaschutz zusammengefaßt, die nach Themen- oder Zuständigkeitsbereichen strukturiert sind.

Als Einstieg in den Leitfaden kann sowohl die Frage zu einem Thema als auch zu einer speziellen Maßnahme gewählt werden. Der Leitfaden kann durch seinen modularen Aufbau gezielt für unterschiedliche Informationsbedürfnisse der Praxis genutzt werden, denn er bietet:

- Argumente für die kommunalpolitische Auseinandersetzung,
- Anleitungen, eine CO<sub>2</sub>-Bilanz zu erstellen (oder ein Unternehmen mit der Erarbeitung des Konzepts zu beauftragen),
- Hinweise zur Beteiligung lokaler Zielgruppen an der inhaltlichen Diskussion und späteren Umsetzung,
- Informationen zu Projekten anderer Städte oder Einrichtungen,
- Empfehlungen zur Integration von Klimaschutzzielen in die städtebauliche Planung,
- Handlungsanleitungen zur Öffentlichkeitsarbeit für den Klimaschutz,
- Hinweise zur Erschließung von Finanzmitteln für neue Projekte,
- Möglichkeiten zur Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Nutzerinnen und Nutzern kommunaler Gebäude,
- eine Fülle von Ansprechpartnerinnen und -partnern und Materialien zu spezifischen Fragestellungen, die in Serviceteilen strukturiert präsentiert werden.

Die im Leitfaden dargestellten kommunalen Kurzbeispiele basieren auf den Informationen einer Klimaschutz-Praxisdatenbank beim Deutschen Institut für Urbanistik, die als Instrument für die kommunale Praxis weiter ausgebaut wird. Ebenso werden andere wichtige Informationsangebote des Leitfadens fortgeschrieben (zum Beispiel Übersichten zu Ausstellungen sowie EDV-Hilfsmitteln zum Energiemanagement).

Das Deutsche Institut für Urbanistik hofft, durch die nutzungsorientierte Aufbereitung und Vermittlung kommunalen Know-hows zum Klimaschutz die kommunalen Aktivitäten sowohl in der Breite als auch in der Tiefe voranzubringen und damit die anstehende Erarbeitung der „Lokalen Agenda 21“ in den Städten zu unterstützen.

Der Difu-Leitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ wird am 28. Mai 1997 von Bundesministerin Dr. Angela Merkel im Rahmen einer gemeinsamen Veranstaltung des Bundesumweltministeriums, des Umweltbundesamtes, der kommunalen Spitzenverbände und des Difu vorgestellt. Vertreter und Vertreterinnen aus Kommunen sind zu diesem Erfahrungsaustausch, der in der Stadthalle Bonn-Bad Godesberg stattfindet, herzlich eingeladen.

**Weitere Informationen:**  
**Dr.-Ing. Annett Fischer**  
**Telefon: 030/39001-110**

# Verwaltungsreform – Auswirkungen im Jugendhilfe- und Sozialbereich

## Tagungsdokumentation erschienen

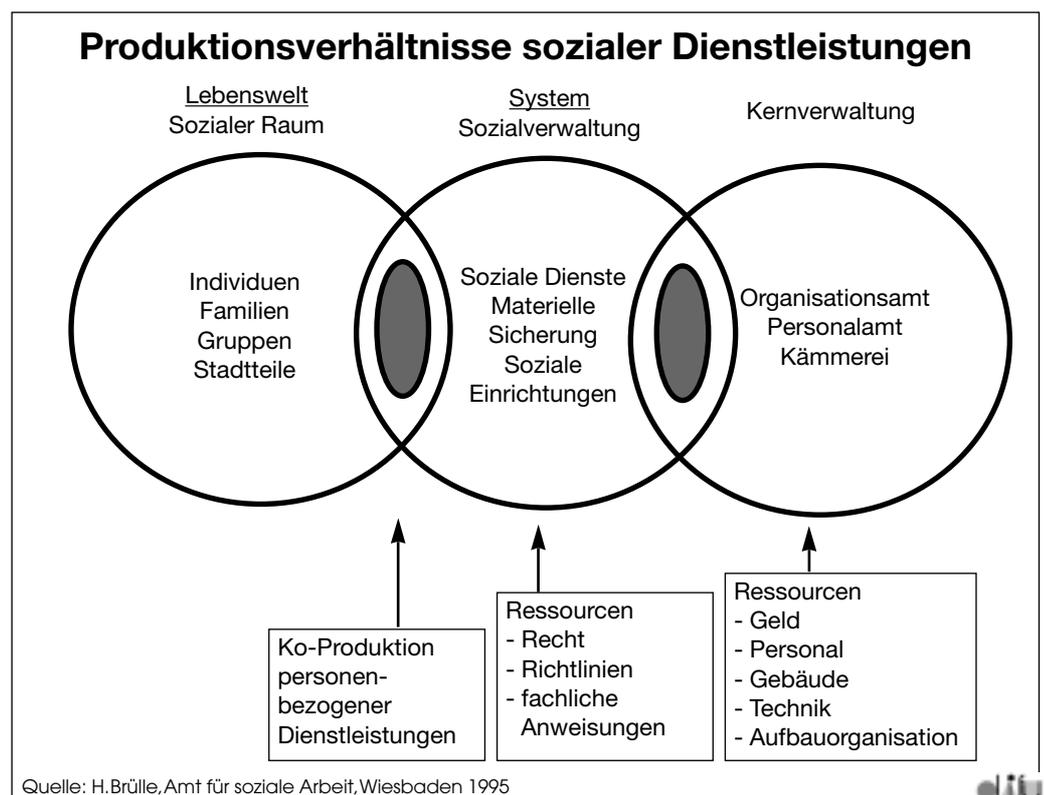
Das 9. Jugendhilfe-Jahrestreffen in Mainz war dem Thema „Auswirkungen der Verwaltungsreform und der Budgetierung im Rahmen der laufenden Haushaltskonsolidierungsprogramme“ gewidmet. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen nahezu aus dem gesamten Bundesgebiet. Auch ohne Verwaltungsreform ist die fachliche Arbeit im Jugendhilfebereich aufgrund der Haushaltskürzungen äußerst schwierig, berichteten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Jugendhilfeplanung und Jugendamtsleitungen. Wenn die Verwaltungsreform – neben erheblichen Organisationsänderungen nicht auch Leistungsbündelungen nach sich zieht, könne man kaum Verbesserungen in der Effizienz erwarten – wurde zu bedenken gegeben. Insgesamt könne eine Einschränkung des Leistungsumfangs des Kinder- und Jugendhilfegesetzes nicht ausgeschlossen werden. In der Diskussion überwog bei aller begründeter Skepsis der Grundtenor der Zuversicht und Hoffnung, daß auch zukünftig das Arbeitsfeld Jugendhilfeplanung eher mehr als weniger gebraucht wird. Ohne fachliche Zielvor-

stellungen und Bedarfsgrößen, wie sie in Jugendhilfeplanungen erarbeitet werden, sind auch betriebswirtschaftliche Controllingprozesse nicht zu entwickeln. Eine Gleichsetzung der Aufgaben von Jugendhilfeplanungs- und Controllingstellen wurde dagegen entschieden abgelehnt.

Der Tagungsband behandelt vier thematische Felder:

- soziale Fachplanung und Controlling (Wiesbaden, Essen)
- Budgetierung und Jugendhilfeplanung (Köln)
- Produktbeschreibung für die Jugendhilfe (Mannheim, Duisburg)
- Verwaltungsreform und Organisationsentwicklung (Essen, Ludwigshafen, Stuttgart).

Die Jahrestagung wurde vom Difu moderiert und aufgezeichnet sowie in der Difu-Materialienreihe dokumentiert.



Weitere Informationen:  
**Dipl.-Ing.**  
**Heidrun Kunert-Schroth**  
**Telefon: 030/39001-297**

**Bestellung:**  
**siehe Bestellschein**

# Öffentliche Anhörung zur BauGB-Novelle

Am 29. Januar 1997 führte der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestags eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur BauGB-Novelle durch. Der überwiegende Teil der Anhörung wurde im schriftlichen Verfahren durchgeführt. Zu einer solchen schriftlichen Stellungnahme war auch das Difu eingeladen. Anders als beim Planspiel, wo es darum ging, die Auffassungen der Planspiel-Kommunen zur Geltung zu bringen, konnte hier das Difu seine eigene Position ausdrücken. Die ausführliche Beantwortung des vom Bundestagsausschuß vorgegebenen Fragenkatalogs erfolgte auf der Grundlage einer breiten Abstimmung im Hause, an der vor allem die Bereiche Städtebaurecht, Stadtplanung, Landschaftsplanung und Sozialwissenschaften beteiligten. Berücksichtigt wurden ferner die Erkenntnisse aus dem Gesprächskreis des Difu zur BauGB-Novelle 1997, der seit dem 21. Dezember 1993 in mehreren Sitzungen die Themenkreise der Novellierung erörterte.

In der Stellungnahme wurden auch die Untersuchungsergebnisse berücksichtigt, die das Difu im Rahmen seiner Projektfamilie zum Städtebaurecht durchgeführt hat. Hierzu gehören insbesondere folgende Arbeiten:

- Bunzel und Lunebach zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd.11, 1994),
- Bunzel u.a. zu städtebaulichen Verträgen (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 14, 1995),
- Apel, Henckel u.a. zu Möglichkeiten der Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung „Flächen sparen, Verkehr reduzieren“ (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16, 1995),
- Preisler-Holl u.a. zu Ausgleich und Ersatz in Bauleitplänen (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 19, 1996),
- Bunzel und Meyer zur Flächennutzungsplanung (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 20, 1996).

Im folgenden wird die Beantwortung des Fragenkatalogs auszugsweise abgedruckt.

**Wie** wird die vorgesehene Integration umweltschützender Belange in das Baugesetzbuch beurteilt (§ 1a BauGB-E)?

**Wie** beurteilen Sie die Einbeziehung der Entscheidung von Ausgleich und Ersatz in das Abwägungsprinzip des BauGB?

**Wie** beurteilen Sie einen darüber hinausgehenden Vorschlag, für ökologische Belange im Städtebau- und Raumordnungsrecht von vornherein ein Optimierungsgebot festzuschreiben?

Die vorgesehene Integration der planerischen Eingriffsregelung in das Baugesetzbuch wird im Ergebnis begrüßt. Umweltschutz als einzelne Fachaufgabe stößt angesichts der komplexen umweltrelevanten Problemstellungen immer mehr an seine Grenzen. Notwendig ist daher die Integration umweltbezogener Belange in fachübergreifende Regelungen. Eine solche Regelung enthält das Baugesetzbuch mit der Bauleitplanung, die trotz ihres mißverständlichen Namens weit über die Leitung der baulichen Maßnahmen hinaus die Entwicklung der gesamten Stadt maßgeblich steuert. Umweltschutz verliert durch die Integration in das Baugesetzbuch daher nicht an eigenständiger Bedeutung, sondern gewinnt Einfluß und Umsetzungsinstrumente hinzu.

Der Bedeutungsgewinn des Umweltschutzes wird gerade nicht durch die Einbeziehung der Entscheidung über Ausgleich und Ersatz in das Abwägungsprinzip des BauGB beschränkt. Durch die besondere Hervorhebung umweltschützender Belange durch einen eigenständigen § 1a BauGB wird die Bedeutung der Umwelt für die planerische Abwägung in ihrem Gewicht gegenüber dem geltenden Recht deutlicher gemacht. Zugleich wird hierdurch sichergestellt, daß der erreichte Standard bei der Erfassung und Bewertung der Belange etwa des Naturschutzes nicht zurückgenommen und der Inhalt der Eingriffsregelung nicht verwässert, sondern im Gegenteil stärker zur Geltung gebracht wird. Das auf der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio beschlossene Prinzip der Nachhaltigkeit setzt die gleichzeitige Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungsbedingungen voraus. Nach-

## Integration umweltschützender Belange in die Bauleitplanung

haltigkeit bedeutet gerade nicht Optimierung einzelner Belange zu Lasten anderer, auch nicht der Ökologie zu Lasten der Ökonomie oder der sozialen Verträglichkeit. Darüber hinaus ist festzustellen, daß die Bedeutung der Umweltbelange für das Bauleitplanverfahren mit dem „Baurechtskompromiß“ deutlich gewachsen ist. Umweltschutz wird zunehmend nicht mehr als etwas der Bauleitplanung Fremdes und Fernes angesehen, sondern als ihr elementarer Bestandteil. Die infolgedessen zunehmende konstruktive Kooperation von Bauleitplanung und Naturschutz auf der kommunalen Ebene ermöglicht eine weithin optimale Umsetzung integrierter Vorgehensweisen.

Optimierungsgebote für einzelne Belange bringen für die kommunale Praxis keine Erleichterung bei der Abwägung, sondern können im Gegenteil zu Fehleinschätzungen der Belange führen. Dies kann zur Folge haben, daß die so qualifizierten Belange nicht in der erforderlichen Weise mit anderen Belangen abgewogen werden. Das Abwägungsgebot selbst zielt auf Optimierung im Sinne einer nachhaltigen, die ökologischen, ökonomischen und sozialen Belange in ihrer ortsspezifischen Gesamtheit integrierenden Entwicklung. Nur bei einer solchen ganzheitlichen Sichtweise kann Planung die Grundlagen für eine dauerhaft tragfähige Entwicklung schaffen. Die vorrangige Berücksichtigung oder Optimierung einzelner Belange kann daher nur im planerischen Einzelfall gerechtfertigt sein; als generelle Vorgabe des Gesetzgebers wäre sie dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung abträglich. Ein Optimierungsgebot für bestimmte ökologische Belange sollte daher im Interesse eines ernstzunehmenden Umweltschutzes im BauGB nicht festgeschrieben werden.

**Wie** wird die vorgesehene Fortentwicklung der planerischen Eingriffsregelung beurteilt?

Es wird sehr begrüßt, daß die planerische Eingriffsregelung bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans ansetzt. Dies ermöglicht eine frühzeitige Sicherung von notwendigen Ausgleichsflächen etwa in einem Ausgleichsflächenpool oder durch Bildung eines Ökokontos und erhöht damit den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der verbindlichen Bauleitplanung. Die Ermöglichung einer Zuordnung der Ausgleichsflächen zu bestimmten Eingriffen erscheint allerdings wegen hierdurch unter Umständen begründeter unnötiger Bodenpreissteigerungen und damit Er-

schwerung des Zugriffs auf die benötigten Flächen nicht hilfreich.

Sinnvoll wäre demgegenüber, die Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen auf etwa 15 Jahre zu begrenzen. Auf diese Weise kann die Anpassung alter Pläne an neuere Anforderungen und Entwicklungen sichergestellt werden, was insbesondere im Hinblick auf die regelmäßige Fortschreibung der Pläne im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zweckmäßig wäre. Die derzeit häufig zu beobachtende Praxis punktueller Änderungen reicht hierfür nicht aus.

Positiv wird insbesondere auch die Möglichkeit der planexternen Kompensation gesehen (vgl. aber Antwort auf Frage I.4).

**Wie** wird die Möglichkeit der Ausweisung und Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen außerhalb des Bebauungsplangebietes beurteilt?

**Erwarten** Sie nachteilige Auswirkungen aus der Sicht des Naturschutzes?

**Erwarten** Sie Kostenvorteile für den Bauherrn?

**Halten** Sie bei der planerischen Eingriffsregelung eine Unterscheidung zwischen den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen weiterhin für erforderlich?

Das Baugesetzbuch erlaubt nach unserer Auffassung allenfalls in sehr eingeschränktem Maße bei engem räumlichen Zusammenhang die Aufteilung eines Bebauungsplans auf zwei Plangebiete. Dies zwingt in der Regel dazu, den Ausgleich am Ort des Eingriffs, jedenfalls im Bebauungsplangebiet, vorzunehmen. Dies ist nicht immer ökologisch sinnvoll und häufig auch wegen der dichten Bebauung gar nicht möglich. Folge ist die Verlagerung des Baugeschehens in den dünner besiedelten Randbereich der Städte, was aber im Sinne einer Zielvorstellung der kompakten Stadt weder sinnvoll ist noch dem Gebot der Nachhaltigkeit entsprechen würde. Es wird daher begrüßt, daß der Ausgleich außerhalb des Gebiets des Eingriffsbebauungsplans möglich ist.

§ 9 Abs. 1a und § 1a Abs. 5 BauGB E legen aber nach wie vor den Schluß nahe, daß ein Bebauungsplan mit geteiltem Geltungsbereich nicht zulässig ist, sondern zwei selbständige Bebauungspläne nötig sind, wenn die Ausgleichsflächen an anderer Stelle als in dem Eingriffsbebau-

ungsplan verortet werden sollen. Die Möglichkeit eines zweiten Bebauungsplans für Ausgleichsflächen ist sinnvoll, wenn auf diese Weise ermöglicht wird, Ausgleichsflächen bereits zu sichern, bevor ein Eingriffsbebauungsplan aufgestellt wird. Es ist aber auch nicht selten der Fall, daß Eingriff und Ausgleich gleichzeitig planerisch bewältigt werden müssen. Dann besteht die Gefahr, daß eine zusammenhängende Maßnahme, nämlich der Eingriff und sein Ausgleich, auf zwei selbständige Bebauungspläne aufgeteilt werden muß, die unter Umständen ein unterschiedliches Schicksal erleiden können. Es ist zum Beispiel ohne weiteres denkbar, daß der Eingriffsbebauungsplan in Kraft tritt, der Ausgleichsbebauungsplan aber an Fehlern leidet oder im Verfahren nicht so rasch vorankommt, wie beabsichtigt. Es stellt sich dann die Frage, ob das Fehlen des Ausgleichsbebauungsplans Auswirkungen auf die Rechtsbeständigkeit des Eingriffsbebauungsplans hat oder nicht. Die Aufteilung auf zwei selbständige Bebauungspläne kann dazu führen, daß der Eingriffsbebauungsplan bereits verwirklicht wird, ohne daß die Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden können. Sind die baulichen Eingriffe aber erst einmal erfolgt, genießen sie Bestandsschutz. Es erscheint daher zweckmäßig, neben dem zweiten Bebauungsplan auch einen Bebauungsplan mit geteiltem Geltungsbe- reich zu ermöglichen. Bei zeitgleichem Vorgehen für Eingriff und Ausgleich kann so sichergestellt werden, daß Eingriff und Ausgleich im selben Bebauungsplan mit demselben Verfahren und zum selben Zeitpunkt geregelt werden.

Nachteilige Auswirkungen aus der Sicht des Naturschutzes sind hierdurch nicht zu erwarten, eher das Gegenteil. So wird ermöglicht, größere zusammenhängende Flächen zu schaffen, zu sichern oder zu entwickeln, die eine größere ökologische Effizienz entfalten als kleinteilige Ausgleichsmaßnahmen unmittelbar am Eingriffsort.

Für den Bauherrn können sich hieraus durchaus Kostenvorteile ergeben, weil die Ausgleichsmaßnahmen nicht auf teuren und ökologisch hierfür unter Umständen gar nicht geeigneten Baugrundstücken vorgenommen werden müssen, sondern auf geeigneteren, das heißt weniger teuren und effektiver aufwertbaren Flächen – etwa im Randbereich der Gemeinden oder sonst an ökologisch sinnvollen Orten – durchgeführt werden können.

Eine Unterscheidung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erscheint aus unserer Sicht nicht erforderlich. Die Abgrenzung ist bisher schon eher nur

theoretischer Natur und spiegelt oft eine Scheinperfektion oder eine sehr differenzierte Scheinlösung vor, die im praktischen Alltag nicht zu erreichen ist.

## **Wie** wird der vorgesehene Wegfall der Teilungsgenehmigung beurteilt?

Bei formaler und theoretischer Betrachtung erscheint die Teilungsgenehmigung ähnlich wie die schon längst abgeschaffte Bodenverkehrsgenehmigung im städtischen Bereich als ein überflüssiges Relikt früherer Zeiten, da durch sie selbst nicht unmittelbar städtebaulich Relevantes bewirkt wird. Die von der Bundesanstalt für Landesplanung und Raumpflege ermittelten 200 000 Genehmigungsvorgänge könnten danach im Sinne der Verwaltungsvereinfachung entfallen.

Aus Sicht des Difu stellt sich die Teilungsgenehmigung aber als ein besonders effektives Instrument einer schlanken Kommunalverwaltung dar, die zudem noch private Investoren vor unnötigen Aufwendungen schützt. Zwar bewirkt die Teilung eines Grundstücks unmittelbar nichts, aber sie erfolgt in aller Regel nur, wenn damit ein bestimmter Zweck verfolgt wird. Sonst könnte man auf die Teilung verzichten. Dieser Zweck ist in der Regel die Bebauung oder Nutzungsänderung des abgeteilten Grundstücks. Erfährt der Grundstückseigentümer erst zu einem späteren Zeitpunkt, etwa im Rahmen eines Bauvorfrage- oder Baugenehmigungsverfahrens, daß das durch die Teilung entstandene Grundstück nicht bebaubar ist, werden ihm in der Regel bereits erhebliche Aufwendungen – etwa für Architektenhonorare – entstanden sein. Bei Prüfung eines Teilungsantrags ist dies in der Regel noch nicht der Fall. Und der Aufwand der Verwaltung ist in jedem Fall höher als die kurze Beratung bei der Beantragung der Teilungsgenehmigung.

Das Entfallen der Teilungsgenehmigung würde bedeuten, daß in empfindlichen Bebauungsplangebieten die Bebauungspläne geändert werden müssen, um auf mögliche Grundstücksteilungen reagieren zu können. Da die bisherigen Dichtevorschriften grundstücksbezogen sind, gelten sie bei einem geteilten Grundstück für jedes der Grundstücksteile und können so also zu einer erheblichen unerwünschten und ungeplanten Nachverdichtung führen. Bei neuen Bebauungsplänen müßte in solchen Fällen von vornherein die Regeldichte durch Festlegung von Baukörpern oder Baulinien erhöht werden.

## **Novellierung des Baugesetzbuchs**

Das vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durchgeführte Planspiel zur BauGB-Novelle 1997 hat zahlreiche weitere Fälle aufgezeigt, in denen die Teilungsgenehmigung nicht unmittelbar rechtlich, wohl aber verwaltungspraktisch äußerst hilfreich und sinnvoll ist:

- Das Genehmigungserfordernis für Grundstücksteilungen stellt sicher, daß die Gemeinde über die Veränderungen der Grundstückszuschnitte Kenntnis erhält und so Gelegenheit hat, städtebaulichen Fehlentwicklungen, die sich auf diese Weise ankündigen, entweder durch Beratung hinsichtlich Bebauungsformen, Nutzungsweisen oder Erschließungsarten zu steuern oder diesen mit der Aufstellung eines gegebenenfalls nur einfachen Bebauungsplans rechtzeitig entgegenzuwirken.
- In anderen Fällen erleichtert die Notwendigkeit der Teilungsgenehmigung, unzulässige Umnutzungen von Betriebswohnungen in Gewerbegebieten zu verhindern. Ein sonst erforderliches repressives Einschreiten der Bauaufsicht würde über den gegenwärtigen Verwaltungsaufwand weit hinausgehen und wäre praktisch nicht leistbar.
- Mehraufwand entsteht immer auch dann, wenn die Gemeinde nach vollzogener Teilung gedrängt wird, zur Legalisierung der beabsichtigten baulichen Nutzung einen von ihr gar nicht vorgesehenen Bebauungsplan aufzustellen. In diesen Fällen setzen dann entweder einzelne Privatinteressenten ihre Nutzungsvorstellungen gegen die Gemeinde durch, oder es bedarf großen Aufwands, die Schädlichkeit der von den Privaten geplanten Nutzung für die Gemeindeentwicklung überzeugend darzulegen.

Im übrigen ist der Hinweis, daß nur drei Prozent aller Anträge auf Teilungsgenehmigung abgelehnt würden, nur ein Teil der kommunalpraktischen Wahrheit. Sehr viele weitere Teilungsgenehmigungen werden erst nach Beratung durch die Gemeinde genehmigungsfähig, und weitere Teilungsanträge werden nach Erörterung mit der Gemeinde erst gar nicht mehr oder in anderer Weise gestellt.

Im Ergebnis wird durch den Wegfall der Teilungsgenehmigung bei der Kommune also nicht Verwaltungsaufwand eingespart, sondern allenfalls verlagert, vielfach aber sogar erhöht.

**Wie** beurteilen Sie die Neuregelung zur Zulässigkeit von Einzelvorhaben?

**Wie** beurteilen Sie den Verzicht auf Einzelfall und Atypik bei der Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB-E)?

**Wie** beurteilen Sie die Streichung der Befreiungsmöglichkeit bei unzulässigen Betriebserweiterungen im Innenbereich (§ 34 Abs. 3 BauGB-E)?

Befreiungen sind ein wichtiges Instrument, um planerisch nicht vorhergesehenen Entwicklungen im Plangebiet ohne großen Aufwand Rechnung tragen zu können. Die Beschränkung auf einen Einzelfall ist dabei nicht erforderlich. Ob mit der Neuregelung allerdings die Atypik abgeschafft wurde, erscheint zweifelhaft. Die Atypik ist nach Difu-Auffassung ein wesensnotwendiger Bestandteil der Befreiung und kann daher gesetzlich gar nicht beseitigt werden. Liegt keine Atypik vor, liegt auch kein Befreiungstatbestand, sondern ein Planänderungserfordernis vor. Dafür aber ist das vorgesehene Verfahren einzuhalten.

Dies erscheint auch notwendig, wenn bei einer „Befreiung“ keine Atypik mehr erforderlich ist; denn dann ist der Plan in diesem Punkt offenbar unzutreffend oder – das wird der häufigste Fall sein – zeitlich überholt. In jedem Fall ist dann aber die Neuaufstellung eines Bebauungsplans oder eine Änderung des Plans das gegebene und gebotene Mittel. Nur so wird der legitimationsstiftenden demokratischen Grundlage der kommunalen Bauleitplanung ausreichend Rechnung getragen. Das durch die Novelle weiter verbesserte, vereinfachte Änderungsverfahren für Bebauungspläne steht dazu bereit.

Die Streichung der Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB wird begrüßt, da sie aufgrund der erleichterten Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB vielfach überflüssig ist. Eine Atypik ist hier sicher in allen Fällen gegeben. Reichen die Befreiungsmöglichkeiten für Betriebserweiterungen im Innenbereich aber nicht aus, so besteht zu Recht und aus denselben Gründen wie bei § 31 BauGB ein Planungserfordernis, dem auch mit einem Vorhaben- und Erschließungsplan entsprochen werden kann.

**Wie** bewerten Sie Überlegungen, die Städtebauförderung durch eine besondere Regelung im BauGB festzuschreiben?

Die Stadterneuerung ist eine auf unabsehbare Zeit fortbestehende Aufgabe der deutschen Städte und Gemeinden. In seiner Investitionsbedarfsschätzung für die Jahre 1990 bis 1999 kam das Difu allein für die alten Bundesländer für die Stadterneuerung auf einen Investitionsbedarf in Höhe von über 100 Mrd. DM. Auf ebenso unabsehbare Zeit wird, solange an dem Prinzip der Mischfinanzierung nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz festgehalten wird, ein Bedarf an Städtebauförderung von Bundesseite bestehen. Es wäre daher sehr zu begrüßen, die Städtebauförderung durch eine besondere Regelung im BauGB festzuschreiben.

**Hat** sich das Instrument der Erhaltungssatzung (§§ 172 ff. BauGB) Ihrer Auffassung nach bewährt?

Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung wird es erfordern, städtebauliche Entwicklungen auch stark im Bestand zu ermöglichen. Dies kann neben gewollten auch erhebliche ungewollte Auswirkungen auf den Bestand preiswerter Wohnungen im inneren Bereich der Städte ausüben. Um unerwünschte Auswüchse solcher Erneuerungsbestrebungen abzuwehren, hat sich die Erhaltungssatzung in den Städten, die sie gezielt anwenden, sehr bewährt. Sie ist ja kein Instrument, das über bestimmte Gebiete eine „Käseglocke“ stellt, so daß hier keinerlei Erneuerung mehr möglich ist. Mit der Erhaltungssatzung soll vielmehr eine sozialverträgliche Entwicklung in diesen Gebieten abgesichert werden. Die Erhaltungssatzung kann so wesentlich dazu beitragen, zum Ausgleich ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange in Stadterneuerungsgebieten beizutragen. Zugleich kann sie dazu dienen, mit öffentlichen Geldern sanierte Stadtgebiete und preisgünstige Wohnungen für etwa einkommensschwächere Bewohnerschichten zu sichern. Das Instrument der Erhaltungssatzung sollte daher unbedingt im BauGB verbleiben.

**Halten** Sie derzeit eine grundlegende Novellierung der Baunutzungsverordnung – etwa im Hinblick auf die Einführung von Freiflächentypen – für erforderlich?

Die Baunutzungsverordnung trägt durch einfache Regeln zur Nutzungsdichte, mit denen gleichwohl komplexe Sachverhalte adäquat abgebildet werden, sehr zur Vereinfachung der städtebaulichen Planung bei. Gedacht ist hierbei etwa an die Grund- oder Geschoßflächenzahl. Durch das Ausgleichserfordernis baulicher Maßnahmen gewinnen Freiflächen für die Bauleitplanung dieselbe Bedeutung wie Bauflächen. Es wäre daher sinnvoll, die Baunutzungsverordnung zu einer generellen „Raumnutzungsverordnung“ weiterzuentwickeln, die Bau- und Freiflächen gleichermaßen erfaßt. Wirklich hilfreich wäre dies aber nur, wenn es gelänge, für Freiflächen ähnlich einfach handhabbare Kennziffern zu entwickeln wie für Bauflächen. Dies könnte etwa mit der Grünflächenzahl, dem Biotopflächenfaktor oder ähnlichen Maßeinheiten erfolgen. Hierzu ist aber noch erheblicher Forschungs- und Diskussionsaufwand zu leisten. Es wäre daher zu begrüßen, wenn der Deutsche Bundestag der Bundesregierung – ähnlich wie bei der Verabschiedung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes am 12. Februar 1993 – hinsichtlich der Rechtstatsachen- und Wirkungsforschung den Auftrag erteilen würde, die Forschung zur Vorbereitung einer solchen Novellierung der Baunutzungsverordnung zu intensivieren. Bei dem augenblicklichen Diskussions- und Forschungsstand ist eine Novellierung der Baunutzungsverordnung in der in der Frage angesprochenen Richtung nach Difu-Auffassung nicht möglich.

**Wie** beurteilen Sie den Ansatz der Baunutzungsverordnung, durch vorsichtige Flexibilisierung und den Wegfall von einschränkenden Forderungen mehr Nutzungsmischung zu ermöglichen?

**Soll** die Unterscheidung zwischen reinem und allgemeinem Wohngebiet aufgegeben werden?

**Wie** beurteilen Sie die generelle Öffnung des Kerngebietes für Wohnnutzung?

**Wie** beurteilen Sie die Streichung der Vorschrift über die Unzulässigkeit von schutzbedürftigen Vorhaben, wenn sie bestimmten Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden (bisher § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO)?

*Wie beurteilen Sie die Flexibilisierung der städtebaulichen Maßvorschriften in § 17 BauNVO?*

Die Nutzungstrennung, die den Städtebau in Deutschland nach dem Krieg geprägt hat, ist nicht auf die Charta von Athen zurückzuführen, die nur die Trennung unverträglicher Nutzungen gefordert hat, ansonsten aber gerade eine enge Zuordnung komplementärer Nutzungen verlangt, wie sie jetzt durch das Prinzip der Nachhaltigkeit wieder aufgegriffen wird, sondern auf Wünsche der Bevölkerung und Wirtschaft nach Schutz vor ruhestörendem Lärm. Die Baunutzungsverordnung und die Immissionsschutzvorschriften haben diese Vorstellungen durch räumliche Trennung unterschiedlicher Nutzungsarten optimiert. Die Baunutzungsverordnung ist entgegen vielfacher Aussage daher keineswegs leitbildneutral, sondern folgt im Grundsatz dem Leitbild der Nutzungstrennung, ermöglicht aber nach den letzten Änderungen zunehmend auch die Nutzungsmischung. Der städtebauliche Normalfall nach der Baunutzungsverordnung bleibt aber die Nutzungstrennung.

Es ist daher zu begrüßen, wenn durch vorsichtige Eingriffe der Gedanke der Nutzungsmischung explizit hineingetragen wird. Alle vorgeschlagenen Änderungen bewirken keine umstürzenden Änderungen. Aber da Gesetze auch eine wichtige „edukatorische“ Funktion besitzen, könnten diese Änderungen dazu beitragen, einen Bewußtseinswandel der Planerinnen und Planer sowie der Bevölkerung allgemein herbeizuführen.

Der wichtigste Anstoß in diese Richtung würde die Abschaffung des reinen Wohngebiets sein. Auch würde so ein ausschließlich dem Wohnen dienendes Gebiet ja nicht gänzlich unmöglich gemacht. So wie jetzt die Nutzungsmischung durch die Regelung des § 1 Abs. 4 bis 9 Baunutzungsverordnung erreicht werden kann, könnte künftig durch Einsatz der Möglichkeiten dieser Vorschriften die Nutzungstrennung wieder hergestellt werden. Allerdings wäre dann hier gewissermaßen die Beweislast umgekehrt und die Nutzungsmischung, anders als im geltenden Recht, der Regel- und Nutzungstrennung der Ausnahmefall. Zugleich würde damit in Gebieten nach § 34 BauGB, die zur Zeit von reinem Wohnen geprägt sind, eine vorsichtige Nutzungsmischung möglich werden. So könnten z.B. die reinen Wohngebiete der Plattenbausiedlungen in den neuen Bundesländern nunmehr ohne das Erfordernis eines Bebauungsplans auf der Grundlage von § 34 BauGB mit der hier

erforderlichen komplementären Nutzung angereichert werden. Durch das Einfügungsgebot des § 34 Abs. 1 BauGB wäre abrupten und zu weitgehenden Änderungen ein Riegel vorgeschoben.

Nur wenn es gelingt, das reine Wohngebiet zu streichen, sind nach Difu-Auffassung die anderen Änderungen der Baunutzungsverordnung sinnvoll. Ohne diese Streichung und die damit hervorgerufene „Verunsicherung“ auch im Bereich des Immissionsschutzes, der hier abgestuft nach den Wohngebietskategorien vorgeht, ist eine Änderung dieser Verordnung wegen der dadurch geschaffenen neuen Regelungsschicht nicht zu befürworten, da dann der bewirkte Verwaltungsaufwand bei den Kommunen zu hoch ist. Als ergänzende Vorschriften dagegen sind die generelle Öffnung des Kerngebiets für Wohnnutzung und auch die Streichung von § 15 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauNVO sinnvolle Maßnahmen, die weiteren Anstoß zur Änderung in anderen Rechtsgebieten geben können. Wichtig wäre z.B. eine Änderung der Rechtsprechung im Bereich des Nachbarschutzes, die dem Grundsatz der Priorität ausdrücklich Geltung verleiht. Ansätze dazu sind in der Rechtsprechung bereits erkennbar. Wer gewußt hat, in welcher störenden Umgebung er sich hineinbegibt, darf später nicht auf Unterlassung der Störung klagen können. Außerdem muß niemand geschützt werden, der bewußt in eine nicht ganz ruhige Umgebung hineinbaut. Auch hier ist der edukatorische Wert der Novellierung vermutlich höher als die unmittelbare praktische Auswirkung.

Nicht begrüßt wird die Änderung der Obergrenzen für die bauliche Dichte in bloße Orientierungswerte. Auch bisher war die Überschreitung bei hinreichender Begründung möglich. Die Erfahrung zeigt, daß die Begründung in einer für die Überschreitung der Dichte-Obergrenzen prädestinierten städtebaulichen Situation kein Hindernis für die Überschreitung darstellte. Werden Obergrenzen jedoch von vornherein als Orientierungswerte relativiert, verlieren sie ihre maßstabgebende Wirkung. Auch hier würde eine Änderung wieder edukatorisch wirken, aber nach Difu-Auffassung in die falsche Richtung. Investoren würden Argumente an die Hand gegeben, eine maximale Grundstücksausnutzung zu erreichen, auch wenn dies städtebaulich nicht angezeigt ist. Bei Wegfall der Anzeigepflicht für aus einem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne würde diese Wirkung noch verstärkt, zumal Flächennutzungspläne meist keine Darstellungen zur Dichte enthalten.

**Weitere Informationen:**  
**Dr.-Ing. Ass. jur. Arno Bunzel**  
**Telefon: 030/39001-238**  
**Dr. jur. Rolf-Peter Lühr**  
**Telefon: 030/39001-220**

# Öffentliche Anhörung zur Städtebauförderung

Am 27. Januar 1997 führte der Ausschuß des Deutschen Bundestags für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur Städtebauförderung durch, zu der auch das Difu geladen war. Grundlage waren Anträge der Fraktionen der SPD, der CDU/CSU und der F.D.P. sowie von Bündnis 90/DIE GRÜNEN zur Städtebauförderung (vgl. BT-Drucksachen 13/4761, 5960 und 6491).

Das Difu ging bei seiner Stellungnahme davon aus, daß neben die traditionelle Städtebauförderung (vgl. hierzu die Antwort auf die erste Frage auf Seite 17 in diesem Heft) in wachsendem Ausmaß der Bedarf nach einer neuartigen Städtebauförderung tritt, die über investive bauliche und städtebauliche Maßnahmen hinausgeht und auch essentiell soziale Zielsetzungen verfolgt. Die Ursache hierfür wird in der gesellschaftlichen Modernisierung Deutschlands, die zunehmend Gewinner und Verlierer schafft, gesehen. Vor allem in den großen Kernstädten führen zwei parallele Segregationsprozesse zu Problemen: die Abwanderung jüngerer einkommensstarker Haushalte und zukunftssträchtiger Arbeitsplätze in das Umland und zum anderen die Konzentration problembeladener Bevölkerungsgruppen, die in den Städten in bestimmten Stadtquartieren verbleiben, so daß diese Gebiete in einen Teufelskreis von Armut und Ausweglosigkeit geraten, der eine zunehmend brisante soziale und politische Lage entstehen läßt. Nach Auffassung des Difu ist die Städtebauförderung mit ihrem Gebietsbezug und ihrer Bündelungsfunktion ein geeignetes Instrument, auch den Menschen dieser Problemquartiere wieder Perspektiven zu eröffnen.

Auszüge der schriftlichen Stellungnahme, vor allem soweit sie sich mit der gewandelten Aufgabenstellung der Städtebauförderung befassen, sind nachstehend abgedruckt:

## Chancen der Städtebauförderung

Das Baugesetzbuch macht (...) für die Stadterneuerung in den §§ 139 und 149 die Beteiligung und Mitwirkung öffentlicher Aufgabenträger und die Zusammenfassung der verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten in einer Kosten- und Finanzierungsübersicht zur Voraussetzung. Gedacht ist hierbei aber ausschließlich an die investiven Maßnahmen. Bei

den neuen Aufgaben der Quartiersanierung und -entwicklung geht es aber auch um die soziale Dimension der Stadterneuerung. Dabei kann es sich bei den investiven Maßnahmen nur um das Rückgrat des Vorgehens handeln; hinzukommen müssen wesentlich beschäftigungs-, sozial-, jugend-, schul-, kriminalitätspräventions- und gesundheitspolitische, also nicht-investive Maßnahmen. Diese nötige Vielfalt von möglichen Herangehensweisen an die komplexe Problematik sozialer Stadterneuerung verdeutlicht den gestiegenen und gewandelten Koordinierungs- und Bündelungsbedarf solcher „Stadterneuerung“.

Umgekehrt umfaßt die Stadterneuerung – neben einer Vielzahl hochqualifizierter Tätigkeiten – auch ein breites Spektrum von Aufgaben, die gerade auch von denjenigen Jugendlichen oder älteren Menschen ausgeführt werden können, die eher für nicht hochtechnisierte einfachere, etwa handwerkliche, bauliche oder gartenbauliche Tätigkeiten geeignet sind. Der anfangs geschilderte Teufelskreis kann so durchbrochen und den Menschen wieder das Gefühl gegeben werden, von der Gesellschaft „gebraucht“ zu werden. Zugleich kann auf diese Weise nicht nur das Selbstwertgefühl dieser Menschen, sondern auch ihre Identifikation mit dem Wohnquartier gestärkt und die Basis für eine stärkere nachbarschaftliche Selbstorganisation, Selbsthilfe und zum Beispiel auch Kriminalitätsprävention gelegt werden. Die Älteren können im optimalen Fall die Jungen in geeigneten Berufen ausbilden, so daß eine über die geförderte Tätigkeit hinausreichende Entwicklung angestoßen werden kann. Denn es kann nicht Aufgabe der öffentlichen Hand sein, durch Finanzierung von Projekten eine Subventionswirtschaft zu etablieren.

Die Erfahrung des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Handlungsprogramm der Landesregierung für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf lehrt aber, daß es sehr schwer ist, Träger mit so unterschiedlichen Interessen für ein übergeordnetes Ziel, eine positive Quartiersentwicklung, zusammenzubinden. Offenbar funktioniert die Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen weder mit Wohnungsunternehmen noch mit privaten Unternehmen, weder mit Schule noch mit Kriminalitätsprävention problemlos.

Gleichwohl liegt in dem nordrhein-westfälischen Programm der richtige, zukunftsweisende Ansatz (...).

### **Politikziele**

Ziel einer Politikstrategie für erneuerungsbedürftige Stadtquartiere der geschilderten Art muß daher sein, Rahmenbedingungen und Anstöße für eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung im Gebiet zu schaffen, die soziale und ökologische Probleme des Quartiers gleichzeitig in Angriff nimmt und so dazu beiträgt, die nachteiligen Folgen der gesellschaftlichen Modernisierung zu verhindern oder wenigstens zu mildern. Dies erfordert nach unserer Auffassung eine grundlegende Änderung der Förderpolitik. Notwendig ist gleichermaßen eine „Bündelung von oben“, also auf staatlicher Ebene, und eine „Bündelung von unten“, also auf Gemeinde- und Quartiersebene. Dabei wäre Städtebauförderung allerdings überfordert, wenn sie für die Lösung aller Probleme im Gebiet verantwortlich gemacht würde. Aber sie kann sich diesen Aufgaben nicht verschließen, da sie gute Möglichkeiten für die Grundlegung und Initiierung positiver wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklungen bietet.

### **Politikinstrumente**

Erfolgversprechend ist ein solches Konzept nur, wenn die Vergabehoheit für verschiedene Projektmittel auf der Basis eines ganzheitlichen Entwicklungskonzepts bei der Gemeinde selbst liegt. Wenn die „herkömmlichen Förderschienen“ verwendet werden müssen, wird eine durchgreifende Änderung in Richtung Bündelung und Koordinierung der Mittel kaum erfolgversprechend sein. Zu prüfen ist dabei, ob es möglich ist, für in bestimmter Weise definierte und auszuwählende Fördergebiete eine Bündelung der Fördermittel von oben in Form von Pauschalzuweisungen zu erreichen, oder ob nur eine organisatorische Koordination durch interministerielle Arbeitsgruppen realistisch ist. Notwendig wäre auch die Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips bei der Mittelverwaltung. Parallel dazu müßte ein System des Controllings, also der Berichterstattung über Mittelabfluß und -einsatz sowie die erzielten Wirkungen etabliert werden.

Auf der kommunalen Ebene ist eine Bündelung der Aktivitäten und Akteure im und für das Stadtquartier notwendig. Die Ämter für Stadterneuerung oder für Stadtentwicklung haben in der Regel Erfahrungen auf diesem Gebiet. Verantwortlich könnte daher eine bei einem dieser Ämter angesiedelte Projektgruppe sein, die sich aus

Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der verschiedenen Stellen, die Fördermittel für das Quartier vergeben, zusammensetzt. Die Mittelvergabe könnte so beispielsweise strukturell an die Verwaltungskonferenzen angepaßt werden, wie sie in vielen Städten für die zügige und unkomplizierte Erteilung von Baugenehmigungen eingerichtet wurden. Eine derartige Organisationsstruktur könnte eine Voraussetzung dafür schaffen, daß alle Beteiligten nicht nur darauf aus sind, ihren ressortmäßigen Besitzstand zu wahren, sondern die Lebensgrundlagen für alle zu sichern. Die Kosten für das für die Steuerung solcher komplexer Verfahren notwendige Personal innerhalb oder außerhalb der Gemeindeverwaltung, die „Regiekosten“, müßten explizit in den Katalog förderfähiger Kosten aufgenommen werden.

### **Politikerfahrungen**

Das Ziel der Bündelung oder wirksameren Koordinierung von Fördermitteln für die effektive Verbesserung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Situation in einem Stadtquartier ist zwar keineswegs neu. Erfahrungen unterschiedlicher Art liegen hierzu in den USA mit den „Community Development Block Grants“, in Großbritannien mit dem „Single Regeneration Budget“, in Frankreich mit dem „Pacte de relance pour la ville“, aber auch in Deutschland mit den seinerzeitigen „Strategien für Kreuzberg“ und dem Projekt „Ausnahme und Regel“ in Berlin, dem „Rahmenkonzept zur Armutsbekämpfung“ in Hamburg sowie der „Politik für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in Nordrhein-Westfalen vor. Auch die EU verfolgt mit ihrer Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete „URBAN“ das Ziel, nicht nur Multiplikatoreffekte auszulösen, sondern auch andere Mittel zu bündeln.

### **Politikberatungsbedarf**

Die Erfolgsbedingungen für eine solche neuartige „Städtebauförderung“ sind aber für die Bundesrepublik Deutschland noch keineswegs geklärt. Das Difu wird daher im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in einer Expertise und einem Expertenworkshop versuchen, eine Grundlage dafür zu schaffen, in Modellvorhaben im Rahmen des Projekts zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWost) zu erkunden, welche Voraussetzungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene geschaffen werden müssen, um die gewandelten Aufgaben der Stadterneuerung erfolgreich angehen zu können.

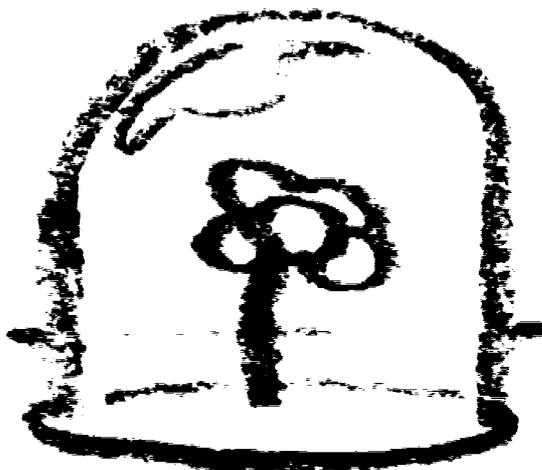
**Weitere Informationen:  
Dr. jur. Rolf-Peter Löhr  
Telefon: 030/39001-220**

# Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand

Mit einer Vielzahl von Umweltschutzmaßnahmen können nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische Vorteile erschlossen werden. Unter den Stichworten „Öko-Audit“ oder „Öko-Controlling“ sind in jüngerer Zeit eine Reihe kommunaler Aktivitäten zu zählen (Städte-Pilotprojekte, Forschungs-, Modellvorhaben usw.), deren Ziel es ist, aus der Privatwirtschaft bekannte Verfahren des betrieblichen Umweltmanagements auf Bereiche der kommunalen Verwaltung oder ihrer Dienstleistungsbetriebe zu übertragen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Ansätze zu Einzelfragen des Umweltmanagements wie beispielsweise umweltverträgliche Beschaffung, Energie- und Wassereinsparung in Gebäuden oder Abfallvermeidung. Eine umfassende Einführung von Umweltmanagement-Systemen oder Umweltcontrolling-Systemen in die Bereiche der öffentlichen Hand ist jedoch noch nicht zu beobachten.

Das Deutsche Institut für Urbanistik und das ÖKOTEC-Institut für angewandte Umweltforschung aus Berlin wurden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Umweltbundesamt damit beauftragt, eine Vorstudie zum Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand durchzuführen. Ziel des Projekts ist insbesondere die Analyse der vorhandenen systematischen Ansätze zur Anwendung von Umweltmanagement-Instrumenten in öffentlichen Einrichtungen bei Bund, Ländern und Gemeinden. Anhand dieser Erfahrungen soll anhand der Vorstudie geprüft werden, ob die Erstellung eines Leitfadens zum Thema „Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand“ sinnvoll ist. Die beiden Institute untersuchen im Rahmen des Projekts zentrale Handlungsfelder, in denen Umweltentlastungseffekte erzielt werden können: Abfall, Beschaffung, Energieverbrauch, Wasserverbrauch, Abwasserentsorgung sowie Fuhrpark/Mobilität. Ein besonderer Schwerpunkt der Vorstudie ist die Ermittlung der Größenordnungen ökologischer und ökonomischer Einsparpotentiale in diesen Handlungsfeldern. Die Vorstudie ist praxisorientiert angelegt und zum Abschluß wird eine Veranstaltung zum Erfahrungsaustausch der Fachleute aus öffentlichen Verwaltungen durchgeführt.

Die Einführung von Umweltcontrolling-Systemen bedeutet die Verknüpfung und An-



wendung von Umweltmanagement-Instrumenten mit dem Ziel, ökonomische und zugleich ökologische Einsparpotentiale zu erschließen und deren Umsetzung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang können eine Reihe von teilweise bewährten Instrumenten zum Einsatz kommen, wie:

- Umweltverträglichkeitsprüfung,
- umweltverträgliche Beschaffung,
- Energiemanagement in öffentlichen Gebäuden,
- Wassersparkonzepte und rationelle Wassernutzung,
- Abfallvermeidung in öffentlichen Einrichtungen,
- Mobilitätsmanagement (Fuhrpark und Fahrverhalten),
- Umweltkennzahlensysteme,
- Umweltinformationssysteme,
- umweltorientierte Kosten- und Investitionsrechnungen,
- Öko-Bilanzen,
- Öko-Audit-Projekte.

Es sollen vor allem Beispiele für innovative Maßnahmen und hervorragende Beispiele in Bundes- und Landeseinrichtungen ermittelt werden, die in die Vorstudie sowie eine Veranstaltung zum Erfahrungsaustausch einfließen. Über Hinweise auf interessante Maßnahmen in kommunalen und anderen öffentlichen Einrichtungen sind wir sehr dankbar. Bereits veröffentlichte Informationsbroschüren oder auch in Vorbereitung befindliche Maßnahmen sind hierbei von Interesse.

**Weitere Informationen:**  
**Dipl.-Pol. Carlo Kallen**  
**Telefon: 030/39001-240**  
**Dipl.-Soz. Ökonom Jens Libbe**  
**Telefon: 030/39001-115**

# Orientierungsberatungen im Umweltschutz

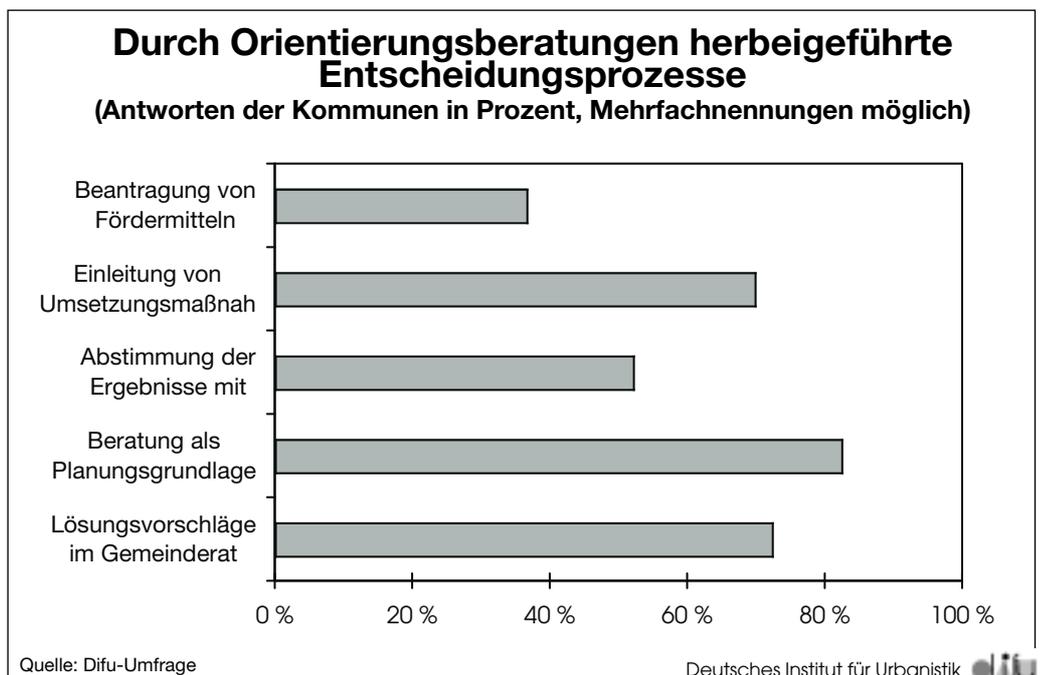
## Förderprojekt für Kommunen der neuen Bundesländer abgeschlossen

Die Umweltsituation in den neuen Bundesländern hat sich seit der Vereinigung deutlich verbessert. Der Schadstoffeintrag in Wasser, Boden und Luft ist spürbar zurückgegangen. Mit der Vielzahl von Sofortmaßnahmen konnten unmittelbare Gefahren für Mensch und Umwelt abgewendet werden. Durch Betriebsschließungen sowie -modernisierungen und durch den Bau von Filter- und Kläranlagen ist eine Reduzierung der Umweltbelastungen zu verzeichnen. Der Umstrukturierungsprozeß hat jedoch auch problematische Veränderungen für die Umweltsituation hervorgerufen wie beispielsweise den steigenden Flächenverbrauch, den Anstieg des Abfallaufkommens oder die Zunahme des Individualverkehrs.

Mit der Einführung des westdeutschen Umweltrechts in den neuen Bundesländern wurden auch auf dem Umweltsektor den Kommunen bisher nicht bekannte Aufgaben und Verpflichtungen übertragen. Um deren Umsetzung in die kommunale Praxis zu ermöglichen, war eine schnelle und unbürokratische Unterstützung zur Realisierung von Umweltschutzmaßnahmen erforderlich. Im Rahmen des „Sofortprogramms Neue Bundesländer“ der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) wurden finanzielle Mittel bereitgestellt, um Beratungen zur Verbesserung des Umweltschutzes durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund entstand im November 1991 das von der DBU mit zwölf Mio. DM finanzierte Förderprojekt „Orientierungsberatungen im Umweltschutz für Kommunen in den neuen Bundesländern“.

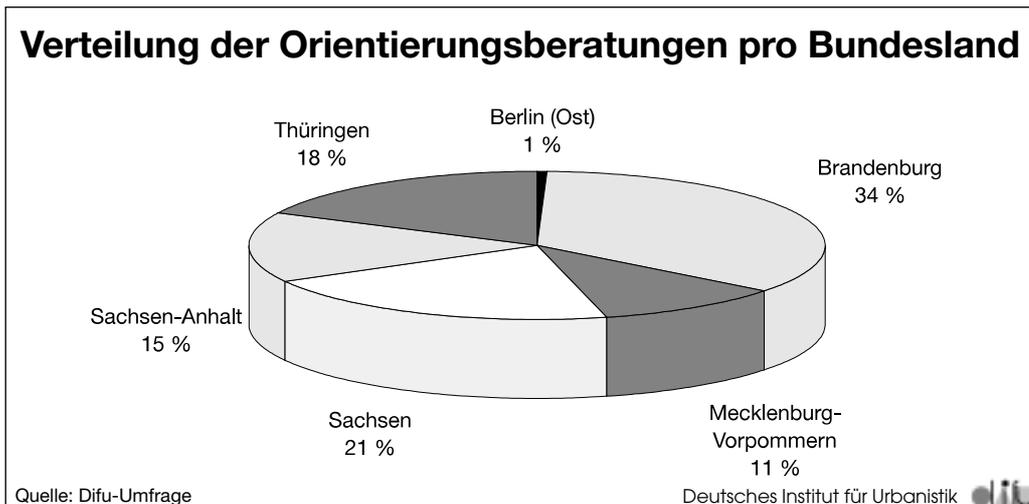
Ziel des Projekts war es, zur Verbesserung des Umweltschutzes auf kommunaler Ebene in möglichst vielen Gemeinden der neuen Bundesländer beizutragen. Den Kommunen der neuen Bundesländer wurde bis Ende Oktober 1996 die Möglichkeit geboten, Umweltexperten zur Erarbeitung und Überprüfung von Lösungskonzepten für ihre örtlichen Umweltfragen und -probleme heranzuziehen. Die Orientierungsberatungen sollten die Kommunen dabei unterstützen, ihre Umweltprobleme als Bestandteil einer umweltverträglichen Kommunalplanung zu lösen. Zudem sollte die Förderung individueller Beratungen die Kommunen unterstützen, die Anforderungen im Umweltbereich in Anpassung an die neue Gesetzeslage zu erfüllen. Im Zuge der Beratungen sollten Konzeptionen oder erfolgversprechende Handlungsstrategien in Form von Expertisen oder Seminarveranstaltungen für organisatorische, technische sowie planerische Umweltschutzaufgaben und -maßnahmen erarbeitet werden.



Für eine Orientierungsberatung konnten den Kommunen auf Antrag 85 Prozent der Kosten bis zu einer Höhe von 4 000,— DM (maximal 3 400,— DM), einschließlich aller Nebenkosten und der hierauf entfallenden gesetzlichen Mehrwertsteuer, erstattet werden. Darüber hinausgehende Kosten blieben bei der Berechnung der

konnte maximal drei Anträge zu verschiedenen Beratungsschwerpunkten stellen.

Das Difu war mit der Organisation des Beratungsprojekts und der Koordination der Beratungsabläufe beauftragt. Die Zusammenführung von Beratern und Kommunen zur Bearbeitung wichtiger Umwelt-



Erstattung unberücksichtigt. Die Eigenbeteiligung der Kommune an den Kosten betrug also mindestens 15 Prozent. Diese Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Beratung war geeignet, um die Verbindlichkeit und damit den Erfolg der Beratungen zu unterstützen.

Bei den Förderbeträgen handelte es sich um nicht rückzahlbare Zuwendungen als Projektförderung durch Anteilsfinanzierung. Die Förderung bereits begonnener Orientierungsberatungen wurde nicht gewährt.

#### Antragsberechtigt waren

- Städte,
- Gemeinden,
- Gemeindeverbände, Kommunale Zweckverbände, Entwicklungsgesellschaften und Verwaltungsgemeinschaften,
- Landkreise in den neuen Bundesländern sowie
- Stadtbezirke von Ostberlin.

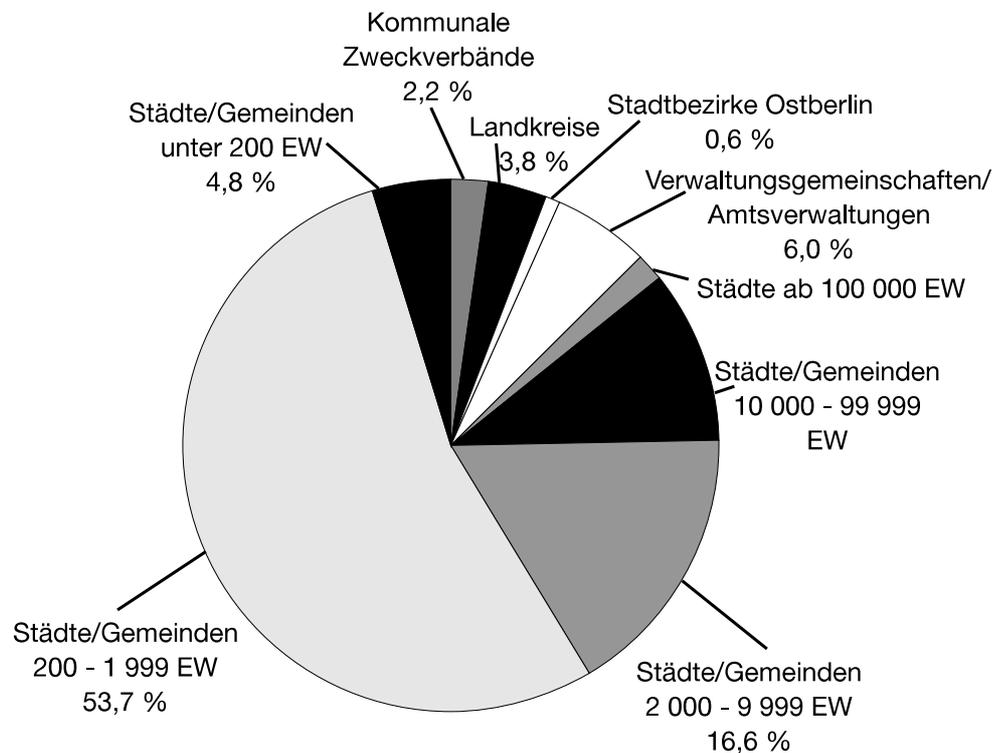
Als Orientierungsberatung galten Leistungen externer Fachleute, die als Lösungsvorschläge für ein konkretes Umweltproblem oder für eine umweltrelevante Verwaltungsmaßnahme dienen sollten. Die geförderten Beratungen mußten den Charakter von individuellen, auf die Belange der Kommune zugeschnittenen und wissenschaftlich fundierten Orientierungsberatungen haben. Nicht förderfähig waren Leistungen, die technische Vorarbeiten, Laborarbeiten oder bauvorbereitende Planungsarbeiten umfaßten. Jede Kommune

probleme war in der ersten Phase des Projekts eine vordringliche Aufgabe. Zur Aktivierung der Beratungstätigkeit zu bestimmten Themen und in bestimmten Regionen war die Konzipierung und Durchführung von Regionaltreffen gedacht. Diese erweiterten den Bekanntheitsgrad des Förderprogramms. Es wurde das Beratungsverfahren erläutert sowie beispielhafte Beratungsfälle vorgestellt. Insgesamt wurden 1992 acht Regionaltreffen mit Kommunalvertretern und Beratungsbüros durchgeführt.

Von November 1991 bis Ende 1996 wurde für insgesamt 2 741 Beratungen jeweils eine Zuwendung von maximal 3 400 DM gefördert. Gefragt waren vor allem Beratungsleistungen zur Abwasserbeseitigung, zur Erfassung und Erstbewertung von kommunalen Müllablagerungen, zur Altlastenerkundung, zum Energiesparen, für Konzepte zur ökologischen Ortsentwicklung und Landschaftsgestaltung, zum umweltverträglichen Fremdenverkehr, zu Gewässerschutz und -sanierung sowie bei ökologischen Fragen zu Flächennutzungsplänen sowie zur Freiflächen- und Landschaftsplanung. Eine größere modellhafte Beratung zur Berücksichtigung energetischer Aspekte bei der Sanierung denkmalgeschützter Gebäude wurde zusätzlich für eine Stadt durchgeführt.

Die Nachfrage in den einzelnen neuen Bundesländern war unterschiedlich. Die Zuordnung der Beratungen pro Bundesland verdeutlicht die Abbildung „Verteilung der Orientierungsberatungen pro Bundesland“ auf Seite 23.

## Nachfragestruktur der Orientierungsberatungen



Quelle: Difu-Umfrage

Deutsches Institut für Urbanistik 

Etwa 58 Prozent der Beratungsanträge wurden von Gemeinden unter 2 000 Einwohnern gestellt. Diese Verteilungsstruktur war während des gesamten Projektverlaufs nahezu konstant. Die Zahlen verdeutlichen, daß insbesondere die kleineren Gemeinden das Orientierungsberatungsprogramm stark in Anspruch genommen haben. Bei den kleinen Gemeinden unter 100 Einwohnern war die Nachfrage sehr zurückhaltend. Für diese Gemeinden war häufig die Bereitstellung der 600,— DM Eigenbeteiligung nicht möglich.

Zur Beurteilung des Erfolgs des Beratungsprogramms wurde durch das Difu 1993 und 1995 jeweils eine Kurzumfrage bei den Kommunen durchgeführt. Ziel der Umfrage war es, Informationen über den Umsetzungs- und Durchführungsprozeß der in den Beratungen vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen zu erhalten. Insgesamt sind 1 166 Kommunen zu den vier Beratungsschwerpunkten Abwasser, Abfall/Altlasten, Energie sowie Naturschutz/Landschaftsplanung/Ortsentwicklung befragt worden, von denen sich 507 (= 43,4 Prozent) an den Umfragen beteiligt haben.

Die Auswertung ergab, daß die Orientierungsberatungen für die Kommunen Entscheidungen begründet und Meinungsbil-

dungsprozesse herbeigeführt haben, die über den „orientierenden“ Charakter hinausgehen. Mehr als drei Viertel der Kommunen bekam aufgrund der Beratungen erste Lösungsvorschläge vermittelt, und in 80 Prozent der Kommunen lieferten die Beratungsergebnisse konkrete Planungsgrundlagen. Zwei Drittel der Kommunen setzten bereits Maßnahmen um wie z. B. Planungen zum Bau von Kläranlagen oder der Ortsentwässerung, Heizungsumbau, Wärmedämmmaßnahmen oder die Warmwasseraufbereitung durch Solarenergie. Etwa ein Drittel der Kommunen hat aufgrund der Beratung Fördermittel beim Bund, Land oder sonstigen Förderprogrammen beantragt, von denen ein Drittel bereits bewilligt wurde.

Mit dem Orientierungsberatungsprogramm wurde den Kommunen ein Instrument angeboten, um ihre Umweltaufgaben zielgerichtet und schnell umsetzen zu können. Das Orientierungsberatungsprojekt erzielte eine beachtliche Breitenwirkung, die vielen Kommunen den Einstieg in die Bearbeitung ihrer kommunalen Umweltaufgaben erleichtert hat. Insbesondere für die kleinen Gemeinden sind wichtige Entscheidungsprozesse zur Bewältigung der Umweltprobleme herbeigeführt worden.

**Weitere Informationen:**  
Dipl.-Ing. Angela Brockmann  
Telefon: 030/39001-207

# Kinderlärm ist Zukunftsmusik

## Fachtagung im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“

Das Deutsche Institut für Urbanistik führte am 21. Januar 1997 die Fachtagung „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ durch, die Teil des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ausgelobten und vom Difu sowie von der Agrarsozialen Gesellschaft (ASG) betreuten Wettbewerbs „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ ist. Gertrud Dempwolf, Parlamentarische Staatssekretärin im BMFSFJ, leitete die Tagung ein, die vor rund 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Städten, Gemeinden, Verbänden und Institutionen besucht wurde. Dr. Konrad Deufel, der Oberstadtdirektor Hildesheims und stellvertretende Vorsitzende des Sozialausschusses des Deutschen Städtetags (DST), Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann und Dr. Dirk Heuwinkel hielten die Hauptreferate.

Dabei wies Prof. Kaufmann in einem historischen Abriss darauf hin, daß in Deutschland, zumal in der Bundesrepublik Familien- und Bevölkerungspolitik einen weitaus geringeren Stellenwert innehat als in den westlichen Nachbarstaaten wie zum Beispiel Frankreich. Auch die gezielte Bevölkerungspolitik der DDR, die die Folgen einer ungünstigen demographischen Entwicklung für gesamtgesellschaftliche Entwicklungen zu vermeiden suchte, ist mit der Vereinigung zunächst aus dem Blick geraten. Daneben wurde aber auch auf die veränderten Rahmenbedingungen, den Wertewandel in der persönlichen Lebensführung und den damit verbundenen Einstellungsänderungen der Bevölkerung zur Familie hingewiesen. Der tatsächliche Bedeutungsschwund der Familie als Lebensentwurf für den einzelnen werde durch den real wesentlich geringeren Lebensstandard von Familien mit Kindern noch verstärkt. Zusammenfassend konstatierte Prof. Kaufmann, „daß die Wohlstandsentwicklung der letzten Jahrzehnte und der mit ihr einhergehende sogenannte Wertewandel den Entfaltungsbedingungen von Familien nicht förderlich gewesen ist ...“. Aus der Sicht einer zukunftsorientierten Gesellschaft stelle „die niedrige Geburtenrate der letzten Jahrzehnte in ökonomischer Perspektive einen gigantischen Desinvestitionsprozeß dar.“ Eine der Bedingungen, um hier eine Trendwende zu erreichen, sei es, einen stärkeren Familienlastenausgleich auf den Weg zu bringen.

Dr. Deufel ging auch auf die Folgen ein, die die Entwicklung von Einpersonenhaushalten für ein Gemeinwesen haben muß. Es sei eine „schleichende Entmischung“ von Wohngebäuden bis zur altersstrukturellen Verarmung ganzer Wohnquartiere und Stadtteile zu beobachten. Dabei sei das „Zusammenleben der Generationen eine Schlüsselgröße des Stadtlebens“, eine wichtige Voraussetzung für die für ein funktionierendes Gemeinwesen so bedeutsamen sozialen Netze. Er forderte daher eine „Sozial-Raum-Planung“, um auf gemeindliche und stadtteilbezogene Problemlagen und Entwicklungstrends mit gezielten Infrastrukturmaßnahmen eingehen zu können. Dazu gehöre auch eine Planungskultur, die bereit ist, neue Beteiligungs- und Öffentlichkeitsformen auszuprobieren und einzusetzen. Es wurde nicht zuletzt darauf hingewiesen, daß eine recht verstandene Familienpolitik auch als eine kommunale Entwicklungsstrategie zur Sicherung des Standorts im interkommunalen Wettbewerb zu verstehen ist. In letzter Konsequenz forderte Dr. Deufel, daß eine perspektivorientierte „Familienpolitik zur kommunalen Gesellschaftspolitik wird“ und schloß mit den von den Tagungsteilnehmern lebhaft unterstützten Worten: „Kinderlärm ist Zukunftsmusik“.

In der Diskussion mit Dr. Deufel, Prof. Kaufmann und Ministerialdirektor Lutz vom BMFSFJ wurden unter der Tagungsleitung von Prof. Dr. Heinrich Mäding, Leiter des Difu, mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Rahmenbedingungen und Möglichkeiten kommunaler Kinder- und Familienpolitik erörtert. Abschließend wurden Fragen zur Durchführung des Wettbewerbs mit dem Referatsleiter des Bundesministeriums, Norbert Feith, Dr. Dieter Czech, ASG und Dr. Albrecht Göschel, Difu, als Vertreter der wettbewerbsdurchführenden Institute beantwortet.

Die außerordentliche Bedeutung und der gesellschaftliche Rang des Themas kam nicht nur durch die hohe Beteiligung an der Fachtagung und ihrem gelungenen Verlauf zum Ausdruck, sondern findet auch Bestätigung in dem Interesse an einer Beteiligung an dem Bundeswettbewerb. Bisher haben mehr als 1000 Städte und Gemeinden die Unterlagen zum Wettbewerb angefordert. Im September soll der Bundeswettbewerb mit einer Prämierung durch die Bundesministerin Claudia Nolte abgeschlossen werden.



### Weitere Informationen:

**Dipl.-Ing. Christa Böhme**  
Telefon: 030/39001-291  
**Dipl.-Sozialwirt Hasso Brühl**  
Telefon: 030/39001-243  
**Dr. rer.pol. Albrecht Göschel**  
Telefon: 030/39001-235

### Deutsches Institut für Urbanistik Geschäftsstelle des Wettbewerbs

**Straße des 17. Juni 112**  
**10623 Berlin**  
Telefon: 030/39001-200  
Telefax: 030/39001-269

**Agrarsoziale Gesellschaft e.V.**  
**Kurze Geismarstr. 33**  
**37073 Göttingen**  
Telefon: 0551/49709-0, -26  
Telefax: 0551/49709-16

**E-Mail:**  
Kinder+Familien@difu.de

**Internet:**  
<http://www.difu.de/Kinder+Familien>

# Kinder-Leben in der Stadt

Im Anschluß an die Difu-Tagung zum Bundeswettbewerb „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ veranstaltete der Verein für Kommunalwissenschaften (VfK) eine Fachtagung zu einem konkreten Teilbereich des Wettbewerbsthemas: zu Möglichkeiten und Problemen der Kooperation von Jugendhilfe und Stadtplanung im Interesse der Kinder. Der VfK führt seit 1995 mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend Fachtagungen vor allem zu den Schnittstellen der Jugendhilfe zu anderen Disziplinen und Institutionen durch.

So nahmen an der Tagung außer Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendhilfe vor allem auch Stadtplanerinnen und Stadtplaner sowie Mitglieder von Jugendhilfeausschüssen teil. Nachdem zu Beginn der Tagung die Leiterin des Jugendamts der Stadt Cottbus kommunalpolitische Gedanken zur Bedeutung von Kinderfreundlichkeit als Investition in die Zukunft einer Stadt darlegte, machten anschließend die Leiterin des Amtes für Kinderinteressen der Stadt Köln, und ein Landschaftsarchitekt aus Hannover an konkreten Beispielen aus der Planungspraxis deutlich, wie Jugendhilfe durch frühzeitiges konstruktives Intervenieren Entscheidungen über Planungen oder bauliche Investitionen im Interesse der Kinder beeinflussen kann. In der Pause wurde die im Foyer des Ernst-Reuter-Hauses aufgebaute Ausstellung „Wer uns nicht hört, regiert verkehrt – Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in Berlin“ präsentiert.

Schwerpunkt der Tagung war die Arbeit in Arbeitsgruppen, in denen über Möglichkeiten, Voraussetzungen und Erfahrungen der Kooperation von Jugendhilfe und Stadtplanung anhand konkreter Beispiele und der Erfahrungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingehend diskutiert wurde. Ein wesentliches Ergebnis der Gruppenarbeit war, daß „die Politik“ der Umsetzung von Kinderinteressen nur selten aufgeschlossen gegenübersteht, weil Investoreninteressen häufig der Vorrang eingeräumt wird. So werde von der Politik viel zu selten erkannt, daß die Sicherung und Schaffung kindgerechter Lebensräume in der Stadt eine wichtige Möglichkeit ist, gerade die Abwanderung von einkommensstärkeren Familien mit Kindern in das Umland wenigstens einzudämmen.

Deutlich wurde auch, daß Jugendhilfe der ihr vom Kinder- und Jugendhilfegesetz zu-

gedachten Einmischungsrolle noch besser gerecht werden muß. Vor allem sollte das Jugendamt nicht abwarten, bis es als Träger öffentlicher Belange im Rahmen von Planungsverfahren offiziell um eine Stellungnahme gebeten wird, sondern sich schon zu Beginn des Planungsprozesses mit Fachleuten aus der Stadtplanung zusammensetzen, um bereits zu diesem Zeitpunkt Kinderinteressen zur Geltung zu bringen. Denn die vielen auf der Tagung diskutierten Beispiele haben gezeigt, daß es häufig nur Gedankenlosigkeit ist, wenn Belange von Kindern und Jugendlichen nicht genügend berücksichtigt werden. In einem späteren Planungsstadium ist die Revidierung der bis dahin getroffenen Festlegungen nur mit großem Aufwand möglich und unterbleibt deshalb oft. Die Berücksichtigung auch von Kinderinteressen kann dagegen häufig zur deutlichen Qualitätsverbesserung von Planung beitragen, denn Kinderinteressen decken sich vielfach mit ökologischen Belangen, teilweise sogar mit Vermarktungsinteressen von Investoren.

Den Abschluß der Tagung bildete eine Podiumsdiskussion zu der Frage, ob Kinderrechte als Bürgerrechte zu verstehen sind und die Stellung von Kindern als Akteure ihrer Lebens- und Zukunftsgestaltung in der Stadt verbessern können. Die Vorsitzende der Kinderkommission des Deutschen Bundestags, die Beigeordnete für Soziales, Jugend und Gesundheit der Landeshauptstadt Magdeburg, die Leiterin des Amtes für Kinderinteressen der Stadt Köln und zugleich Mitglied der National Coalition zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes, der Vorsitzende des Deutschen Bundesjugendrings, Bonn, sowie der Leiter der Beratungsstelle „Pro-Kids“ und der Planungsgruppe „Kinderfreunde“, Herten, diskutierten zu dieser Frage.

Auf dem Podium und unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern herrschte weitgehende Einigkeit darin, daß Jugendhilfe nicht auf Verbesserung der Rahmenbedingungen von außen warten, sondern sich aktiv und kompetent frühzeitig in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbringen sollte. Gesehen wurde aber auch, daß Gesetze nicht nur eine normative, sondern auch eine „edukatorische“ Funktion haben und eigene Kinderrechte daher dazu beitragen können, den Kinderinteressen leichter und nachhaltiger Ausdruck und Geltung zu verleihen.

**Weitere Informationen:  
Dr. jur. Rolf-Peter Löhr,  
Telefon: 030/39001-220**



# Kommunale Zeitpolitik

Die Veränderungen von Arbeits-, Betriebs- und Öffnungszeiten haben erhebliche Rückwirkungen auf die Kommunen. Sie verändern unter anderem Verkehrsströme, die Nachfrage nach Energie sowie nach öffentlichen Dienstleistungen. Da sich das Zeitgefüge der Stadt auch in Zukunft insbesondere durch die Flexibilisierung von Arbeits- und Betriebszeiten weiter ausdifferenzieren wird, gewinnt die Koordination von Zeiten ständig an Bedeutung. Die Kommune muß als Anbieter öffentlicher Leistungen auf Veränderungen, die sich aus den Arbeits- und Betriebszeiten der ortsansässigen Betriebe ergeben, reagieren. Für Kommunen zeichnet sich damit ein neues Politikfeld ab: Die Synchronisation urbaner Rhythmen.

Gleichzeitig ist die Kommune selbst ein großer Arbeitgeber und beeinflusst damit ebenfalls die städtischen Rhythmen. Darüber hinaus ist sie Betreiber einiger kontinuierlicher Dienste wie Polizei, Feuerwehr, und Krankenhäuser, deren Arbeits- und Betriebszeitorganisation im Hinblick auf die Nachfrageentwicklung in diesen Bereichen, die Interessen der Beschäftigten und betriebswirtschaftliche Belange neu zu diskutieren ist.

Vor dem Hintergrund veränderter Zeiten in der Stadt und den Umbaunotwendigkeiten der öffentlichen Verwaltung gewinnt kommunale Zeitpolitik als neues Handlungsfeld und als Gestaltungsansatz an Bedeutung. Gegenwärtig läuft mit finanzieller Förderung der Hans-Böckler-Stiftung eine Untersuchung in vier deutschen Fallstudienstädten (Bonn, Karlsruhe, Münster und Wolfsburg), die vor allem drei Fragestellungen behandelt:

- Wie organisiert die Kommune als bedeutender Arbeitgeber, die Arbeits- und Betriebszeiten für eigene Beschäftigte?

- Gibt es zwischen Betrieben, die Arbeits- und Betriebszeiten ändern, und den Anbietern öffentlicher Dienstleistungen Kooperationen?
- Wie können Kooperationen zwischen ortsansässiger Wirtschaft und der Kommune zur optimalen Gestaltung und Abstimmung von Zeiten aussehen?

Das Difu bereitet unter anderem auf der Basis der Projektergebnisse in Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung für den 30. und 31. Oktober 1997 eine Fachtagung zum Thema „Kommunale Zeitpolitik“ vor. Themen dieser Tagung werden unter anderem sein:

- Entwicklung von Arbeits-, Betriebs- und Öffnungszeiten,
- Modernisierung öffentlicher Dienste: Auswirkungen auf Zeiten und Städte,
- Kommunale Arbeitszeitpolitik: Ergebnisse der Difu-Untersuchung,
- Auswirkungen von Zeitveränderungen in den Bereichen Verkehr und Energie, Wirtschaft und Soziales sowie Umwelt,
- Soziale Kosten von Zeitveränderungen,
- Beispiele kommunaler Zeitkoordination aus Deutschland,
- Ansätze einer kooperativen Zeitpolitik in der Kommune.

Ziel der Tagung ist es, für das Themenfeld kommunale Zeitpolitik zu sensibilisieren, die Notwendigkeit für die Kommunen, sich mit diesem Thema zu befassen, zu belegen und erste Ansätze zu erläutern.

Das endgültige Tagungsprogramm wird im Sommer versandt. Interessenten können sich bereits jetzt vormerken lassen.

**Weitere Informationen:**  
**Dr. Matthias Eberling**  
**Telefon: 030/39001-104**  
**Prof. Dr. Dietrich Henckel**  
**Telefon: 030/39001-292**

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Deutsches Institut für Urbanistik  
 Straße des 17. Juni 112  
 D-10623 Berlin

### Redaktion und Layout

Cornelia Schmidt  
 Sybille Wenke-Thiem (v.i.S.d.P.)  
 Anne-Ruth Twellmann

### DTP

Rolando A. Laube  
 Luis López Navarro

### Pressestelle

Telefon: (030) 390 01-208/209  
 Telefax: (030) 390 01-130  
 E-Mail: pressestelle@difu.de  
 Internet: <http://www.difu.de>

### Erscheinungsweise

vierteljährlich

### Druck:

Alb. Sayffaerth –  
 Emil Lothar Krohn

### Abdruck

Frei – Belegexemplar(e)  
 erbeten

Die „berichte“ werden auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.

## Difu-Beiträge zur Stadtforschung

- \_\_Expl. **Public Private Partnership im Städtebau**  
Erfahrungen aus der kommunalen Praxis  
Acht Fallbeispiele aus nordrhein-  
westfälischen Städten  
von Werner Heinz, Carola Scholz  
1996. Bd. 23. 275 S., 5 Tab., 10 Übers., Anhang  
DM 58,- ISBN 3-88118-218-7
- \_\_Expl. **Kommunale Standards in der Diskussion**  
Setzung und Abbau von Standards am Beispiel  
der Kindergärten  
von Michael Reidenbach  
1996. Bd. 22. 170 S., 19 Abb., 10 Tab., Anhang  
DM 43,- ISBN 3-88118-217-9
- \_\_Expl. **Kommunale Wirtschaftsförderung in den  
90er Jahren**  
Ergebnisse einer Umfrage  
von Beate Hollbach-Grömig  
1996. Bd. 21. 130 S., 4 Tab., 26 Abb., DM 38,-  
ISBN 3-88118-221-7
- \_\_Expl. **Die Flächennutzungsplanung – Bestandsauf-  
nahme und Perspektiven für die kommunale  
Praxis**  
von Arno Bunzel, Ulrike Meyer  
1996. Bd. 20. 240 S., 15 Tab., 29 Übers., 27 Abb.  
DM 48,- ISBN 3-88118-214-4
- \_\_Expl. **Planerische Vorsorge für Ausgleich und  
Ersatz in Bauleitplänen**  
von Luise Preisler-Holl, Kathrin Ammermann, Christa  
Böhme, Michael J. Henkel, Ulrike Meyer  
1996. Bd. 19. 220 S., 3 Abb., 7 Übers., DM 42,-  
ISBN 3-88118-212-8

## Umweltberatung für Kommunen

- \_\_Expl. **Lokale Agenda 21**  
Dokumentation eines Erfahrungsaustauschs  
hrsg. von Cornelia Rösler  
1996. 102 S., Schutzgebühr DM 30,-  
ISBN 3-88118-215-2
- \_\_Expl. **Naturschutz**  
Einführung und Wegweiser zu Adressen,  
Zeitschriften, Literatur  
von Thomas Ranneberg, Stefan Stern,  
Angela Brockmann  
1996. 149 S., Schutzgebühr DM 36,-  
(DM 20,- für Kommunen NBL)  
ISBN 3-88118-205-5

## Informationen zur modernen Stadtgeschichte IMS Halbjahresschrift

- \_\_Expl. **Hauptstadt und Hauptstädte**  
Heft 2/96, 114 S., Einzelheft DM 18,-  
ISSN 0340-1774

Bitte schicken Sie  
mir ein Verzeichnis  
aller lieferbaren  
Difu-Publikationen  
zu (kostenfrei).

Vorname und Name: \_\_\_\_\_  
Dienststelle: \_\_\_\_\_  
Adresse: \_\_\_\_\_  
Telefon/Telefax/E-Mail: \_\_\_\_\_

Datum/Unterschrift/Stempel: \_\_\_\_\_

## Materialien

- \_\_Expl. **Planspiel „BauGB-Novelle 1997“**  
Ergebnisse des Praxistests und Text des Regierungs-  
entwurfs  
von Arno Bunzel, Petra Lau, Rolf-Peter Lühr,  
Rudolf Schäfer  
Bd. 1/97. 336 S., Schutzgebühr DM 50,-  
ISBN 3-88118-229-2
- \_\_Expl. **Standards im öffentlich geförderten Wohnungsbau**  
Ein deutsch-französischer Vergleich im  
EUROREX-Programm  
von Heidede Becker, Martina Bollmann  
Bd. 8/96. 132 S., Schutzgebühr DM 30,-  
ISBN 3-88118-222-5
- \_\_Expl. **Verwaltungsreform – Auswirkungen im Jugendhilfe-  
und Sozialbereich**  
Tagungsdokumentation  
hrsg. von Heidrun Kunert-Schroth  
Bd. 7/96. 129 S., Schutzgebühr DM 30,-  
ISBN 3-88118-223-3
- \_\_Expl. **Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung und  
der Kommunalpolitik**  
bearb. von Michael Bretschneider  
Umfrageergebnisse 1996  
Bd. 6/96. 109 S., Schutzgebühr DM 30,-  
ISBN 3-88118-224-1
- \_\_Expl. **Medien, Kommunikation und Stadtentwicklung**  
Dokumentation eines Workshops  
hrsg. von Holger Floeting  
Bd. 5/96. 165 S., Schutzgebühr DM 30,-  
ISBN 3-88118-219-5
- \_\_Expl. **Kommunale Finanzen**  
Dokumentation eines Workshops  
hrsg. von Michael Reidenbach  
Bd. 4/96. 246 S., Schutzgebühr DM 40,-  
ISBN 3-88118-216-0

## Arbeitshilfen Städtebaurecht

- \_\_Expl. **Das Verfahren zur Aufstellung eines  
Bebauungsplans**  
1. Aufl. unter Berücksichtigung des Investitionserleich-  
terungs- und Wohnbaurandgesetzes  
von Horst O. Taft, Marie-Luis Wallraven-Lindl  
1996. 187 S., mit zahlreichen Anwendungsmustern,  
Schutzgebühr DM 40,- ISBN 3-88118-210-1

## Seminardokumentationen Forum Stadtökologie

- \_\_Expl. **Verkehrsentwicklung in Stadtregionen**  
Auswirkungen räumlicher und ökonomischer Trends,  
Handlungsansätze  
hrsg. von Gerd Kühn  
1996. Bd. 1. 271 S., Schutzgebühr DM 35,-  
ISBN 3-88118-226-8