

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

HANDWÖRTERBUCH DER STADT- UND RAUMENTWICKLUNG

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

HANDWÖRTERBUCH DER STADT- UND RAUMENTWICKLUNG

Hannover 2018

Impressum

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Redaktionsausschuss:

Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel (Leitung)
Prof. Dr. Thomas Döring
Prof. Dr. Susan Grotefels
Prof. Dr. Ilse Helbrecht
Prof. Dr. Johann Jessen
Prof. Dr.-Ing. Catrin Schmidt

Geschäftsstelle der ARL:

Dr. Andreas Stefansky M. P. A.
Dipl.-Ing. Dennis Ehm
Lina Trautmann M. Sc.

Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

ISBN 978-3-88838-559-9 (E-Book-Version)
Erstellung: [Books on Demand GmbH](#), 22848 Norderstedt

ISBN 978-3-88838-560-5 (Print-Version)
Druck: [Books on Demand GmbH](#), 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2018
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Unterstützende Gutachterin: Prof. Dr. Barbara Lenz
Sprachliches Lektorat: Heike Wegner, Thomas Wüstefeld - Lektorat Korrekterweise
Satz und Layout: Oliver Rose, Gabriela Rojahn, Sarah Trockel, Kathrin Kube, Volker Klemm - com.plot

Zitierempfehlung:
ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover

ARL
Akademie für Raumforschung
und Landesplanung
Vahrenwalder Straße 247
30179 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de

Vorwort

Dieses Handwörterbuch steht in einer langen Tradition, es ist aber zugleich inhaltlich und in seiner äußeren Gestalt ein ganz neues Werk.

In der Geschichte der Handwörterbücher für Raumordnung ist das vorliegende Werk die fünfte Ausgabe. Die erste erschien 1966 und trug den Titel „Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung“ (2. Aufl. 1970). Konzeptionelle und inhaltliche Neubearbeitungen erfolgten mit der dritten Auflage 1995 und der vierten Auflage 2005, indem die Auswahl der Stichwörter auf das politisch-administrative Handlungsfeld der Raumordnung fokussiert wurde. Über die Jahrzehnte hinweg hat sich das Handwörterbuch zu einem Standardwerk für Wissenschaft und Praxis entwickelt, und zwar nicht nur für die Raumordnung im engeren Sinne, sondern für alle raumbezogenen Wissenschaften, Politiken und Planungen im deutschsprachigen Raum.

Die nun vorliegende Neubearbeitung enthält eine Reihe gewichtiger Neuerungen: Das beginnt schon mit dem Titel, der darauf verweist, dass das nunmehr „Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung“ genannte Werk in zweierlei Hinsicht eine thematische Ausweitung erfahren hat: Erstens bezieht es explizit die örtliche Ebene (Städte und Gemeinden) mit ein, und zweitens verweist der Begriff „-entwicklung“ darauf, dass neben der klassischen Ordnungsaufgabe nun die Steuerung und Gestaltung von Entwicklungsprozessen in der Neubearbeitung stärker im Fokus stehen.

Das neue Handwörterbuch umfasst mit 284 Beiträgen fast ein Drittel mehr als die Vorgängerausgabe von 2005. Die Auswahl der Stichwörter und die Gewinnung der insgesamt 283 Autorinnen und Autoren sind das Ergebnis ausführlicher Diskussionen im Redaktionsausschuss, der im Herbst 2012 seine Arbeit aufnahm. Die Anfragen zur Mitarbeit bei den in ihrem jeweiligen Fach bestens ausgewiesenen Expertinnen und Experten stießen in den allermeisten Fällen auf eine positive Resonanz.

Die äußere Form des Handwörterbuchs wurde grundlegend modifiziert, um dem gewandelten Nutzerverhalten Rechnung zu tragen. Neben die Printausgabe tritt die digitale Bereitstellung des Werkes über die Website der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Dem Open-Access-Prinzip folgend ist die digitale Nutzung entgeltfrei – hier folgt die ARL als Leibniz-Einrichtung gerne dem Argument, dass die durch Bund und Länder finanzierte Akademie das hier erzeugte Wissen als Gemeingut den Nutzerinnen und Nutzern bereitstellen sollte (unbeschadet der Verwertungsrechte). Damit sind die Inhalte des Handwörterbuchs jederzeit über das Internet global verfügbar. Das verbessert auch den Zugang für die Planungspraxis. Um die Nutzung auch über Mobilgeräte zu erleichtern, gibt es zudem eine entsprechend optimierte Online-Version.

Die Komplexität der Erarbeitung mit ca. 300 direkt Beteiligten hat zwangsläufig zeitraubende Redaktionsarbeit und aufwendige Qualitätssicherung erfordert. Leider verzögerte sich die Fertigstellung aus verschiedenen Gründen erheblich. Der Redaktionsausschuss bedauert die Verzögerung sehr, hofft aber, dass das nunmehr vorliegende Werk positiv aufgenommen wird.

Vorwort

Die Qualität eines Standardwerks und damit auch des vorliegenden Handwörterbuchs ist nur so gut wie die Qualität der Einzelbeiträge. Der Redaktionsausschuss ist froh, auf ihrem jeweiligen Feld führende Fachleute als Autorinnen und Autoren gewonnen zu haben und dankt den insgesamt 283 Verfasserinnen und Verfassern für die engagierte Zusammenarbeit. Alle Manuskripte wurden einem Review-Prozess durch zwei fachnahe Mitglieder des Redaktionsausschusses unterzogen. Der Redaktionsausschuss dankt Prof. Dr. Barbara Lenz für ihre wertvolle Unterstützung auf dem Themenfeld Verkehr. Für den Inhalt der Texte sind ausschließlich die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Dank gebührt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ARL-Geschäftsstelle, die mit großer Sorgfalt die organisatorischen und redaktionellen Arbeiten von der Planung bis zur Druckvorbereitung erledigt haben. Anfangs war Dennis Ehm dafür verantwortlich, gefolgt von Lina Trautmann und in der abschließenden Phase Dr. Andreas Stefansky.

Schließlich danke ich den Mitgliedern des Redaktionsausschusses, die in ehrenamtlichem Engagement in vielen Diskussionsrunden konstruktiv zusammengearbeitet und die Entstehung der Texte aus fachlicher Sicht mitbetreut haben. Ich wünsche dem neuen „Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung“ eine intensive Nutzung und eine gute Resonanz in Wissenschaft und Praxis.

Im Namen des Redaktionsausschusses

Hans Heinrich Blotevogel

Wien, November 2018

Leiter des Redaktionsausschusses

Inhalt

Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	V
Autorenverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XX

Band 1

A

Abfallwirtschaft, Kreislaufwirtschaft	3
Abwägung	19
Achse	31
Agglomeration, Agglomerationsraum	37
Agrarplanung	49
Agrarpolitik	55
Aktionsraum	69
Altlasten	77
Arbeitsmarkt	83
Arbeitsmarktpolitik	97
Artenschutz	111

B

Baukultur	131
Bauleitplanung	139
Baurecht	161
Bebauungsplan	173
Bergbau	185
Berichte der Stadt- und Raumentwicklung	191
Besonderes Städtebaurecht	197
Beteiligung	207
Bewertungs- und Entscheidungs- methoden	221
Bildungsplanung	235
Binnenschifffahrt	243
Biodiversität	253

Biotop	261
Bodenmarkt/Bodenpolitik	267
Bodenrecht	279
Bodenschutz	285
Brachfläche, Konversionsfläche	293
Braunkohlenplanung	307
Bundesraumordnung	325
Bundesverkehrswegeplanung	337

C

Cluster	351
---------------	-----

D

Daseinsvorsorge	361
Demografischer Wandel	375
Denkmalschutz/Denkmalpflege	397
Dichte	407
Dienstleistungen	413
Disparitäten, räumliche	425
Dorf	439
Dorfentwicklung	447

E

Eigenentwicklung	457
Eigentumsgarantie	463
Eingriffsregelung	475
Einzelhandel	489
Energiekonzept	505
Energiepolitik	515
Energiewirtschaft	525
Erneuerbare Energien	541
Erschließung	565
Ethik in der Raumplanung	571
Europäische Raumentwicklungspolitik	577
Europäische Regionalpolitik	589

Inhalt

Europäische Stadt	601
Europäische Union	611
Evaluation	623

F

Fachplanungen, raumwirksame	641
Fernerkundung	655
Festivalisierung	661
FFH-Verträglichkeitsprüfung	667
Flächenmanagement	675
Flächennutzungsplan	687
Föderalismus	697
Forstwirtschaft	707
Freiraum	717
Freiraumkonzepte, regionale	735

Band 2

G

Gebietskategorien	749
Gebietskörperschaft	757
Gegenstromprinzip	761
Gemeinschaftsgüter	767
Gemeinwohl	773
Gentrifizierung	779
Geoinformation/Geoinformations- systeme (GIS)	787
Geschichte der Raumordnung	793
Geschichte der Stadtplanung	805
Geschlecht in Raumwissenschaften und -planung	823
Gesundheit in der Raumplanung	829
Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	837
Globalisierung	851
Governance	857
Großschutzgebiete	867
Grundwasser	875
Grünzug	883

H

Hochwasserschutz	893
------------------------	-----

I

Identität, raumbezogene	909
Immissionsschutz	915
Immobilienwirtschaft	931
Industrie/Gewerbe	945
Informations- und Kommunikations- technologie	957
Informelle Planung	963
Infrastruktur	975
Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus	989
Innenentwicklung	995
Innenstadt	1001
Innovation, Innovationspolitik	1009
Instrumente der Raumplanung	1023
Integration, soziale und ethnische	1037
Integrierte ländliche Entwicklung	1051
Integrierte Stadtentwicklung	1063
Integriertes Küstenzonenmanagement	1069

K

Klima, Klimawandel	1077
Klimaanpassung	1099
Klimaschutz	1113
Kommunale Selbstverwaltung	1127
Kommunale Wirtschaftsförderung	1133
Kommunaler Finanzausgleich	1145
Kommunalfinanzen	1159
Kommunalwirtschaft	1171
Konnexitätsprinzip	1177
Konzepte der Raumordnung	1183
Kooperation, Bund-Länder	1197
Kooperation, grenzüberschreitende	1203
Kooperation, interkommunale und regionale	1211

Kooperation, transnationale	1221
Kooperative Planung	1229
Kosten der Raumüberwindung	1237
Kultur- und Kreativwirtschaft	1243
Kulturlandschaft	1255
Küstenschutz	1269

L

Länderfinanzausgleich	1277
Länderfinanzen	1291
Landesplanung, Landesentwicklung	1307
Ländliche Räume	1323
Landnutzungswandel	1335
Landschaft	1349
Landschaftsplanung	1355
Landwirtschaft	1367
Lebensstile	1381
Leitbilder der Raumentwicklung	1389
Leitbilder der Stadtentwicklung	1399
Logistik	1411
Luftreinhalte- und Lärminderungs- planung	1423
Luftverkehr	1435

Band 3

M

Maritime Raumordnung	1451
Methoden der Raumanalyse, naturwissenschaftliche	1457
Methoden der Raumanalyse, ökonomische	1475
Methoden der Raumanalyse, sozialwissenschaftliche	1487
Metropole/Global City	1499
Metropolregion	1507
Migration	1517
Milieu	1533
Mobilität	1543

Moderation, Mediation	1557
Monitoring	1563
Motorisierter Individualverkehr	1577

N

Nachhaltigkeit	1587
Naturschutz	1603
Netzausbauplanung	1617
Netzwerke, soziale und organisatorische	1623

O

Öffentlicher Personenverkehr	1631
Öffentlicher Raum	1639
Öffentlichkeitsbeteiligung	1655
Ökologie	1665
Ökosystemdienstleistungen	1677

P

Peripherie/Peripherisierung	1687
Planfeststellung	1693
Plansicherung im Städtebau	1705
Planung	1711
Planungsfehler	1721
Planungskultur	1733
Planungsmehrwert	1741
Planungsrecht	1749
Planungssysteme	1761
Planungstheorie	1771
Planverwirklichung im Städtebau	1785
Polyzentralität	1791
Privatisierung	1799
Prognose	1811
Public Private Partnership	1821

Q

Quartier/Quartiersentwicklung	1831
-------------------------------------	------

Inhalt

R

Raum	1845
Raumbedeutsamkeit	1859
Raumbeobachtung	1865
Raumentwicklung	1873
Raumordnerischer Vertrag	1881
Raumordnung	1889
Raumordnung des Untergrundes	1901
Raumordnungsrecht	1907
Raumordnungsverfahren	1919
Raumplanung	1931
Raumwissenschaften	1943
Raumzeitstrukturen	1949
Rechtsschutz in der Planung	1963
Region	1975
Regionale Wirtschaftspolitik	1985
Regionalentwicklung	2007
Regionaler Flächennutzungsplan	2017
Regionalmanagement	2023
Regionalökonomik	2029
Regionalplanung	2047
Resilienz/Robustheit	2063
Reurbanisierung	2073
Risikomanagement	2085
Rohstoffsicherung	2097

Band 4

S

Schienenverkehr	2107
Schrumpfung	2119
Schutzgebiete nach Naturschutzrecht	2129
Schutzgebiete nach Wasserrecht	2143
Seeverkehr	2151
Segregation	2159
Siedlung/Siedlungsstruktur	2167
Soziale Infrastruktur	2185

Soziale Stadt	2197
Sozialer Wandel	2207
Sozialkapital	2213
Sozialplanung	2219
Sozialraum	2225
Stadt	2231
Stadt- und Raumentwicklung Belgien	2245
Stadt- und Raumentwicklung Dänemark	2255
Stadt- und Raumentwicklung Frankreich	2263
Stadt- und Raumentwicklung Großbritannien	2273
Stadt- und Raumentwicklung Italien	2281
Stadt- und Raumentwicklung Luxemburg	2289
Stadt- und Raumentwicklung Niederlande	2297
Stadt- und Raumentwicklung Österreich	2309
Stadt- und Raumentwicklung Polen	2317
Stadt- und Raumentwicklung Schweiz	2325
Stadt- und Raumentwicklung Slowakei	2335
Stadt- und Raumentwicklung Spanien	2343
Stadt- und Raumentwicklung Tschechien	2351
Stadt- und Regionalmarketing	2361
Stadt- und Regionalmodelle	2369
Städtebau	2381
Städtebauförderung	2391
Städtebauliche Entwicklungs- maßnahme	2403
Städtebaulicher Rahmenplan	2409
Städtebaulicher Vertrag	2415
Stadtentwicklung	2421
Stadtentwicklungsplanung	2435

Stadterneuerung	2441
Stadterweiterung	2451
Städtesystem	2459
Stadtforschung	2465
Stadtgestalt	2477
Stadtgliederung und Stadtstruktur	2485
Stadtökonomik	2497
Stadtplanung	2509
Stadtregion	2521
Stadttypen	2527
Stadtumbau	2537
Stadt-Umland-Beziehungen	2549
Stadtverkehr	2555
Standortentscheidung	2571
Standortpolitik	2583
Straßenverkehr	2595
Strategische Planung	2609
Subsidiarität	2623
Suburbanisierung	2629
Szenario	2641

T

Technische Infrastruktur	2649
Territoriale Kohäsion	2663
Tourismus	2669

U

Umweltgerechtigkeit	2685
Umweltplanung	2691
Umweltpolitik	2701
Umweltprüfung	2711
Umweltrecht	2723
Untersagung in der Raumordnung	2733
Urbanisierung	2739
Urbanität	2755

V

Ver- und Entsorgung	2769
Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung	2779
Verkehr im ländlichen Raum	2791
Verkehrsinfrastruktur	2799
Verkehrsplanung	2805
Verkehrspolitik	2817
Verwaltung, öffentliche	2829
Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet	2841
Vulnerabilität	2857

W

Wasserwirtschaft	2867
Weltkulturerbe, Weltnaturerbe	2883
Wirtschaftsverkehr	2889
Wissenschaftspolitik	2901
Wissensgesellschaft	2907
Wohnen	2917
Wohnungsbau	2931
Wohnungsmarkt	2939
Wohnungspolitik	2953

Z

Zentraler Ort	2969
Zentraler Versorgungsbereich	2981
Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung	2989
Zivilgesellschaft	3001
Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht	3007
Zwischennutzung	3019

Autorenverzeichnis

ADAM, BRIGITTE, Dr., BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

AHLMAYER, FLORIAN, Dipl.-Geogr., ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

AHRENS, GERD-AXEL, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Dresden

AIGNER-WALDER, BIRGIT, Prof. Dr., Fachhochschule Kärnten (Österreich)

ALBRECHT, JULIANE, Dr., IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

ALTROCK, UWE, Prof. Dr.-Ing., Universität Kassel

ARENS, JENNY, Prof. Dr., Duale Hochschule Baden-Württemberg, Stuttgart

ARING, JÜRGEN, Prof. Dr., vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Berlin

BADE, FRANZ-JOSEF, Prof. Dr., Technische Universität Dortmund

BASTIAN, OLAF, Dr. habil., Umweltamt der Landeshauptstadt Dresden

BAUER, SIEGFRIED, Prof. Dr., Justus-Liebig-Universität Gießen

BAUMGART, SABINE, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Dortmund

BECKMANN, KLAUS J., Prof. Dr.-Ing., KJB. Kom-Prof. Dr. Beckmann Kommunalforschung, Beratung, Moderation, Kommunikation, Berlin

BENTLAGE, MICHAEL, Dr.-Ing., Technische Universität München

BENZ, ARTHUR, Prof. Dr., Technische Universität Darmstadt

BERDING, ULRICH, Dr.-Ing., plan zwei Stadtplanung und Architektur, Hannover

BERKNER, ANDREAS, Prof. Dr., Regionaler Planungsverband Leipzig-Westfalen, Leipzig

BERNT, MATTHIAS, Dr., IRS – Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung e.V., Erkner

BILL, RALF, Prof. Dr., Universität Rostock

BIRKMANN, JÖRN, Prof. Dr.-Ing., Universität Stuttgart

BLÄTGEN, TOBIAS, Bonn

BLOTEVOGEL, HANS HEINRICH, Prof. Dr., Universität Wien

BLUME, LORENZ, Prof. Dr., Philipps-Universität Marburg

BOGUMIL, JÖRG, Prof. Dr., Ruhr-Universität Bochum

BONGARTZ, MICHAEL, Leitender Verbandsbaudirektor, Dipl.-Ing., Regionalverband Ruhr, Essen

BORCHARD, KLAUS, Prof. Dr.-Ing., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

BREITZMANN, KARL-HEINZ, Prof. Dr., Universität Rostock

BRENNER, SABRINA, Dipl.-Ing., Universität Stuttgart

BRÖCKER, JOHANNES, Prof. Dr., Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

BUDDE, HERMANN, Dr., Schwielowsee

BUNZEL, ARNO, Prof. Dr.-Ing., Difu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

Autorenverzeichnis

CAMPOS SILVA, PEDRO, Dipl.-Geogr., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

CHILLA, TOBIAS, Prof. Dr., Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

CHRISTMANN, GABRIELA B., Prof. Dr., IRS – Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung e.V., Erkner

CLAUSS, DETLEF, Dipl.-Geol., Universität Stuttgart

CONZELMANN, THOMAS, Prof. Dr., Maastricht University (Niederlande)

CORNETT, ANDREAS PETER, Prof., University of Southern Denmark (Dänemark)

DANGSCHAT, JENS S., Prof. Dr., Technische Universität Wien (Österreich)

DANIELZYK, RAINER, Prof. Dr., ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover / Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

DAVY, BENJAMIN, Prof. Dr., Technische Universität Dortmund

DEHNE, PETER, Prof. Dr., Hochschule Neubrandenburg

DILLER, CHRISTIAN, Prof. Dr.-Ing., Justus-Liebig-Universität Gießen

DOMHARDT, HANS-JÖRG, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Kaiserslautern

DÖRING, THOMAS, Prof. Dr., Hochschule Darmstadt

DÜHR, STEFANIE, Prof. Dr., University of South Australia (Australien)

DURNER, WOLFGANG, Prof. Dr. Dr., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

EISENKOPF, ALEXANDER, Prof. Dr., Zeppelin Universität, Friedrichshafen

ERBGUTH, WILFRIED, Prof. Dr., Universität Rostock

FASSMANN, HEINZ, Prof. Dr., Universität Wien (Österreich)

FEGER, KARL-HEINZ, Prof. Dr., Technische Universität Dresden

FINKA, MAROŠ, Prof. Ph. D., Slovak University of Technology (Slowakische Republik)

FLÄMIG, HEIKE, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Hamburg-Harburg

FLEISCHHAUER, MARK, Dr., Technische Universität Dortmund

FLEX, FLORIAN, Dr.-Ing., Technische Universität Dortmund

FLITNER, MICHAEL, Prof. Dr., Universität Bremen

FOKDAL, JOSEFINE, Dr., Universität Stuttgart

FRANK, KENO, Dr., Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, Potsdam

FRANK, SUSANNE, Prof. Dr., Technische Universität Dortmund

FRENZ, WALTER, Prof. Dr., RWTH – Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

FREYER, WALTER, Prof. Dr., Technische Universität Dresden

FRIEDRICHS, JÜRGEN, Prof. Dr., Universität zu Köln

FRITSCH, MICHAEL, Prof. Dr., Friedrich-Schiller-Universität Jena

FROMME, JÖRG, Dr.-Ing., Technische Universität Dortmund

FÜRST, DIETRICH, Prof. Dr., Hannover

GAILING, LUDGER, Dr., IRS – Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung e.V., Erkner

GALLER, CAROLIN, Dr., Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Hannover

GANS, PAUL, Prof. Dr., Universität Mannheim

GANSER, ROBIN, Prof. Dr.-Ing., Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen

GEISSLER, GESA, Dr.-Ing., Technische Universität Berlin

GEPPERT, ANNA, Prof. Dr., Université Paris-Sorbonne (Frankreich)

GERHARD, ULRIKE, Prof. Dr., Universität Heidelberg

GLORIUS, BIRGIT, Prof. Dr., Technische Universität Chemnitz

GLÜCKLER, JOHANNES, Prof. Dr., Universität Heidelberg

GÖDDECKE-STELLMANN, Jürgen, BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

GOETZKE, ROLAND, Dr., BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin

GOLDA-PONGRATZ, Kathrin, Prof. Dr.-Ing., Frankfurt University of Applied Sciences, Frankfurt a. M.

GÖMANN, HORST, Dr., Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen, Köln-Auweiler

GONDRING, HANSPETER, Prof. Dr., Duale Hochschule Baden-Württemberg, Stuttgart

GOPPEL, KONRAD, Prof. Dr., Universität Augsburg

GORNIG, MARTIN, Prof. Dr., DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Berlin

GRABOW, BUSO, Dr., Difu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

GREIVING, STEFAN, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Dortmund

GROTEFELS, SUSAN, Prof. Dr., ZIR – Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

GROTHER, SWANTJE, Dr.-Ing., Technische Universität Kaiserslautern

GROWE, ANNA, Prof. Dr., Universität Heidelberg

GRÜNER, JOHANNES, Rechtsanwalt Dr., Kapellmann und Partner Rechtsanwälte mbB, Düsseldorf

GRUNEWALD, KARSTEN, Dr., IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

GRÜTTNER, ANDRÉ, Dipl. Geogr. / Dipl.-Ing., Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Leipzig

GUSTEDT, EVELYN, Dr.-Ing., ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

HABER, WOLFGANG, Prof. Dr. Dr. h.c., Technische Universität München

HAMEDINGER, ALEXANDER, Prof. Dr., Technische Universität Wien (Österreich)

HANNEMANN, CHRISTINE, Prof. Dr., Universität Stuttgart

HANSJÜRGENS, BERND, Prof. Dr., UFZ – Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH, Leipzig

HANUSCH, MARIE, Dr., Bosch & Partner GmbH, Hannover

HARLANDER, TILMANN, Prof. Dr., Universität Stuttgart

HARTMANN, THOMAS, Dr., University Utrecht (Niederlande)

HARTZ, ANDREA MARIA, Dipl.-Geogr., agl Hartz • Saad • Wendl, Landschafts-, Stadt- und Raumplanung, Saarbrücken

HASSHEIDER, HENDRIK, Dr., BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin

Autorenverzeichnis

(†) HÄUSSERMANN, HARTMUT, Prof. Dr.

HEINEBERG, HEINZ, Prof. Dr., Westfälische
Wilhelms-Universität Münster

HEINEMANN, ANDRÉ W., Prof. Dr., Universität
Bremen

HEINTEL, MARTIN, Prof. Dr., Universität Wien
(Österreich)

HENCKEL, DIETRICH, Prof. Dr., Technische
Universität Berlin

HENDLER, REINHARD, Rechtsanwalt Prof. Dr.,
Universität Trier / Kanzlei Jeromin | Kerk-
mann, Andernach

HERRLE, PETER, Prof. Dr., Technische
Universität Berlin

HESSE, MARKUS, Prof. Dr., University of
Luxembourg (Luxemburg)

HILLMANN, FELICITAS, Prof. Dr., IRS – Leibniz-
Institut für Raumbezogene Sozialforschung
e.V., Erkner / Technische Universität Berlin

HOFMEISTER, SABINE, Prof. Dr.-Ing., Leuphana
Universität Lüneburg

HOLLBACH-GRÖMIG, Beate, Dr., Difu –
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH,
Berlin

HOLZ-RAU, CHRISTIAN, Prof. Dr.-Ing.,
Technische Universität Dortmund

HONECKER, ULRICH, Dr., Universität des
Saarlandes, Saarbrücken

HOYMAN, JANA, Dr., BBSR – Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und Raumforschung im
Bundesamt für Bauwesen und Raumord-
nung, Bonn

HUNGER, BERND, Dr. Dr.-Ing., Kompetenz-
zentrum Großsiedlungen e.V., Berlin

IBERT, OLIVER, Prof. Dr., IRS – Leibniz-Institut
für Raumbezogene Sozialforschung e.V.,
Erkner

IHLE, RICO, Dr., Wageningen University and
Research Centre (Niederlande)

JACOBY, CHRISTIAN, Prof. Dr.-Ing., Universität
der Bundeswehr München

JANSSEN, GEROLD, Prof. Dr., IÖR – Leibniz-
Institut für ökologische Raumentwicklung
e.V., Dresden

JANSSEN, HOLGER, Dr., IOW – Leibniz-Institut
für Ostseeforschung Warnemünde, Rostock

JARASS, HANS D., Prof. Dr., Westfälische
Wilhelms-Universität Münster

JESSEL, BEATE, Prof. Dr., BfN – Bundesamt für
Naturschutz, Bonn

JESSEN, JOHANN, Prof. Dr., Stuttgart

JOB, HUBERT, Prof. Dr., Julius-Maximilians-
Universität Würzburg

KALLERT, UWE, Dr., Niedersächsisches
Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und
Klimaschutz, Hannover

KAUFFMANN, ALBRECHT, Dr., isw – Institut für
Strukturwandel und Wirtschaftsförderung
gGmbH, Halle (Saale)

KELLER, BERNDT, Prof. Dr., Universität
Konstanz

KELLER, STEPHAN, Dr., Stadt Köln

KENZLER, JANA, Dr., Niedersächsischer
Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten-
und Naturschutz, Hannover

KIESE, MATTHIAS, Prof. Dr., Ruhr-Universität
Bochum

KILPER, HEIDEROSE, Prof. Dr., IRS – Leibniz-
Institut für Raumbezogene Sozialforschung
e.V., Erkner

KLAGGE, BRITTA, Prof. Dr., Rheinische
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

KLEE, ANDREAS, Prof. Dr., ARL – Akademie
für Raumforschung und Landesplanung,
Hannover

KLEIN, ANSGAR, PD Dr., BBE – Bundesnetz-
werk Bürgerschaftliches Engagement, Berlin
/ Humboldt-Universität zu Berlin

KMENT, MARTIN, Prof. Dr., Universität Augsburg

KNIELING, JÖRG, Prof. Dr.-Ing., HafenCity Universität Hamburg

KNIEPS, GÜNTER, Prof. Dr., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

KNIPPSCHILD, ROBERT, Prof. Dr.-Ing., IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden / Internationales Hochschulinstitut Zittau der Technischen Universität Dresden

KNORR, ANDREAS, Prof. Dr. Dr. h.c., Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

KÖPPEL, JOHANN, Prof. Dr., Technische Universität Berlin

KORN, THORSTEN, IHK-Akademie Koblenz e.V.

KOSFELD, REINHOLD, Prof. Dr., Universität Kassel

KRAMER, CAROLINE, Prof. Dr., KIT – Karlsruher Institut für Technologie

KRANERT, MARTIN, Prof. Dr.-Ing., Universität Stuttgart

KRAUTZBERGER, MICHAEL, Prof. Dr., Bonn

KÜHLING, WILFRIED, Prof. Dr.-Ing., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

KUJATH, HANS JOACHIM, Prof. Dr., Technische Universität Berlin

KÜMPER, BOAS, Dr., ZIR – Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

LAMMERS, KONRAD, Dr., Europa-Kolleg Hamburg

LANG, THILO, Dr., IfL – Leibniz-Institut für Länderkunde, Leipzig

LANGE, BASTIAN, Dr., Universität Leipzig

LANGER, ALFRED, Dr., Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Hannover

LENK, THOMAS, Prof. Dr., Universität Leipzig

LENZ, BARBARA, Prof. Dr., DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V., Berlin

LEZZI, MARIA, Dr., ARE – Bundesamt für Raumentwicklung, Ittigen (Schweiz)

LIBBE, JENS, Dr., Difu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

LÖB, STEPHAN, Dr.-Ing., Niedersächsische Staatskanzlei, Hannover

LÖFFLER, ERNST-WOLFGANG, Prof. Dr., Saarbrücken

LUEG-ARNDT, ANDREAS, Prof. Dr., Frankfurt University of Applied Sciences, Frankfurt a.M.

MAIER, KAREL, Prof. Ing. arch., České vysoké učení technické v Praze (Tschechische Republik)

MARDORF, SILKE, Dr., Landeshauptstadt Hannover

MATHEY, JULIANE, Dr., IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

MEIER, HANS-RUDOLF, Prof. Dr., Bauhaus-Universität Weimar

MILSTEIN, ALEXANDER, Dipl.-Jur., ZIR – Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

MITSCANG, STEPHAN, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Berlin

MONSTADT, JOCHEN, Prof. Dr.-Ing., University Utrecht (Niederlande)

MOSE, INGO, Prof. Dr., Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

MOSS, TIMOTHY, Dr., Humboldt-Universität zu Berlin

MÜLLER, HANS MARTIN, Ministerialrat, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Autorenverzeichnis

MÜNTER, ANGELIKA, Dr., ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

NAGEL, REINER, Bundesstiftung Baukultur, Potsdam

NELLE, ANJA, Dr., IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin

NEUBAUER, ANJA, Dipl.-Ing., Universität Vechta

NUSSL, HENNING, Prof. Dr., Humboldt-Universität zu Berlin

OEBBECKE, JANBERND, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster

OELERICH, JOHANNES, Dr., Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meereschutz Schleswig-Holstein, Husum

OPPERMANN, BETTINA, Prof. Dr.-Ing., Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

OSTERHAGE, FRANK, Dipl.-Ing., ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

OTHENGRAFEN, FRANK, Prof. Dr., Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

PAHL-WEBER, ELKE, Prof., Technische Universität Berlin

PALLAGST, KARINA, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Kaiserslautern

PARNREITER, CHRISTOF, Prof. Dr., Universität Hamburg

PESCH, FRANZ, Prof. Dr.-Ing., Universität Stuttgart

PETSCHULAT, ALEXANDER, Dr. Justiziar, Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

PFAFFENBACH, CARMELLA, Prof. Dr., RWTH – Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

PRIEBS, AXEL, Prof. Dr., Universität Wien

REICH, MICHAEL, Prof. Dr., Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

REICHER, CHRISTA, Prof., Technische Universität Dortmund

REIMER, MARIO, Dr., ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

REISERT, JESSICA, Dr.-Ing.

REISS-SCHMIDT, STEPHAN, Dipl.-Ing., München

RITZINGER, ANNE, Dr., Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung, München

ROGGE, JÖRG-PETER, Stadt Herne

ROOST, FRANK, Prof. Dr.-Ing., Universität Kassel

ROSENFELD, MARTIN T. W., Prof. Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

ROSKAMM, NIKOLAI, Prof. Dr., Fachhochschule Erfurt

RÖSSLER, STEFANIE, Dr.-Ing., IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

RÜDIGER, ANDREA, Dr.-Ing., Technische Universität Dortmund

RUNKEL, PETER, Ministerialdirektor a.D. Dr., BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin

SAUERMAN, ELKE, Landeshauptstadt Hannover

SCHÄFERS, BERNHARD, Prof. Dr., Karlsruher Institut für Technologie

SCHARTE, KATRIN, Dr., Bochum

SCHEINER, JOACHIM, Prof. Dr., Technische Universität Dortmund

SCHENK, WINFRIED, Prof. Dr., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

SCHIEFELBUSCH, MARTIN, Dr., Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH, Stuttgart

SCHLACKE, SABINE, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

SCHMIDT, MARTIN, Dr., Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden

SCHMIDT, CATRIN, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Dresden

SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd, Prof. Dr., Plan und Recht GmbH, Berlin

SCHMIDT-KADEN, PETRA ILONA, Dipl. Ing., Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

SCHNUR, OLAF, Dr., vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Berlin

SCHOEN, HENDRIK, Prof. Dr., Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Münster

SCHÖLER, KLAUS, Prof. Dr., Universität Potsdam

SCHOLICH, DIETMAR, Prof. Dr.-Ing., BBS – Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover e.V.

SCHOLL, BERND, Prof. Dr., Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (Schweiz)

SCHOLLES, FRANK, Dr., Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

SCHÖN, KARL PETER, Dr.

SCHÖNWANDT, WALTER, Prof. Dr.-Ing., Universität Stuttgart

SCHRÖDTER, WOLFGANG, Rechtsanwalt Dr., Wedemark

SCHRÖTELER-VON BRANDT, Hildegard, Prof. Dr.-Ing., Universität Siegen

SCHUBERT, DIRK, Prof. Dr., Hamburg

SCHUBERT, MATHIAS, PD Dr., Schleswig-Holsteinischer Landtag, Kiel

SCHUBERT, HERBERT, Prof. Dr. Dr., Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

SCHULZ, CHRISTIAN, Prof. Dr., Université du Luxembourg (Luxemburg)

SCHWARTZE, FRANK, Prof. Dipl.-Ing., Fachhochschule Lübeck

SEIFERT, HARTMUT, Dr., WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

SELLE, KLAUS, Prof. Dr.-Ing., RWTH – Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

SERVILLO, LORIS, Dr., Katholieke Universiteit Leuven (Belgien)

SIEBEL, WALTER, Prof. Dr., Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

SIEDENTOP, STEFAN, Prof. Dr.-Ing., ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

SIEGMANN, JÜRGEN, Prof. Dr.-Ing., Technische Universität Berlin

SIMON, DAGMAR, Dr., WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung / EVA-CONSULT GbR, Berlin

SIMON-PHILIPP, CHRISTINA, Prof. Dr.-Ing., Hochschule für Technik Stuttgart

SINNING, HEIDI, Prof. Dr.-Ing., Fachhochschule Erfurt

SINZ, MANFRED, Dipl.-Ing., Köln

SOMMERHÄUSER, MARIO MICHAEL, Dr., Emschergenossenschaft und Lippeverband, Essen

SONDERMANN, MARTIN, Dr., ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

SPANNOWSKY, WILLY, Prof. Dr., Technische Universität Kaiserslautern / Pfälzisches Oberlandesgericht Zweibrücken

STEFANSKY, ANDREAS, Dr., M.P.A., ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Autorenverzeichnis

STEIN, AXEL, Dr.-Ing., KCW GmbH, Berlin

STEMPLEWSKI, JOCHEN, Dr., Emscher-
genossenschaft und Lippeverband, Essen

STERNBERG, ROLF, Prof. Dr., Gottfried Wilhelm
Leibniz Universität Hannover

STOCK, MANFRED, Prof. Dr., PIK – Potsdam-
Institut für Klimafolgenforschung e.V.

STÖRMANN, WIEBKE, Prof. Dr., Hochschule
Schmalkaden

STURM, GABRIELE, Dr. habil., Königswinter

STURM, ROLAND, Prof. Dr., Friedrich-
Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

SUDA, MICHAEL, Prof. Dr., Technische
Universität München

TERFRÜCHTE, THOMAS, Dr., Technische
Universität Dortmund

THIERSTEIN, ALAIN, Prof. Dr., Technische
Universität München

TIETZ, HANS-PETER, Prof. Dr.-Ing., Technische
Universität Dortmund

TILLMANN, ELENA, M. Sc., Rheinische
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

TÖLLE, ALEXANDER, Dr., Europa-Universität
Viadrina zu Frankfurt (Oder) / Adam-
Mickiewicz-Universität Poznań (Polen)

TRAUTNER, JÜRGEN, Arbeitsgruppe für
Tierökologie und Planung, Filderstadt

(†) VALLÉE, DIRK, Prof. Dr.-Ing., RWTH –
Rheinisch-Westfälische Technische Hoch-
schule Aachen

VAN DEN BROECK, PIETER, Prof. Dr., University
of Leuven (Belgien)

VAN DER BEEK, GREGOR, Prof. Dr., Hochschule
Rhein-Waal, Kleve

VOGT, WALTER, Dr.-Ing.

VON HAAREN, CHRISTINA, Prof. Dr., Gottfried
Wilhelm Leibniz Universität Hannover

WAHLHÄUSER, JENS, Dr., BMU – Bundes-
ministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit, Bonn

WALL, WILHELM, Ruhr-Universität Bochum

WALTHER, CHRISTOPH, Prof. Dr., PTV Planung
Transport Verkehr AG, Karlsruhe / Bauhaus
Universität Weimar

WALTHER, UWE-JENS, Prof. Dr., Ulm

WEBER, CHRISTOPH, Prof. Dr., Universität
Duisburg-Essen

WEGENER, MICHAEL, Prof. Dr.-Ing., Spieker-
mann & Wegener, Stadt- und Regional-
forschung, Dortmund

WEGHAKE, DAVID, Dr., Baumeister Rechts-
anwälte Partnerschaft mbB, Münster

WEICHHART, PETER, Prof. Dr., Universität Wien
(Österreich)

WEIDENBACHER, SILVIA, Dipl. Ing., M. Eng.,
Verband Region Stuttgart

WEILAND, ULRIKE, Prof. Dr.-Ing., Universität
Leipzig

WEINGARTEN, PETER, Prof. Dr., Johann
Heinrich von Thünen-Institut, Bundes-
forschungsinstitut für Ländliche Räume,
Wald und Fischerei, Braunschweig

WEITH, THOMAS, Prof. Dr.-Ing., ZALF – Leibniz-
Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e.V.,
Müncheberg

WÉKEL, JULIAN, Prof., Technische Universität
Darmstadt

WENDE, WOLFGANG, Prof. Dr.-Ing., IÖR –
Leibniz-Institut für ökologische Raum-
entwicklung e.V., Dresden

WENDLAND, ULRIKE, Dr., Landesamt für
Denkmalpflege und Archäologie Sachsen
Anhalt, Halle (Saale)

WESSELER, JUSTUS, Prof. Dr., Wageningen
University and Research (Niederlande)

WIECHMANN, THORSTEN, Prof. Dr., Technische Universität Dortmund

WIEGANDT, CLAUS-CHRISTIAN, Prof. Dr., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

WIESSNER, REINHARD, Prof. Dr., Universität Leipzig

WINKEL, RAINER, Prof. Dr., Deutsches Institut für Stadt und Raum e.V., Berlin

WITTOWSKY, DIRK, Dr., ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

WOHLTMANN, MATTHIAS, DLT – Deutscher Landkreistag e.V., Berlin

ZASPEL-HEISTERS, BRIGITTE, Dr., BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

ZECK, HILDEGARD, Dipl.-Geogr., Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

ZEHNER, KLAUS, Prof. Dr., Universität zu Köln

ZIMMERMANN, HORST, Prof. Dr. Dr. h.c., Marburg

ZIMMERMANN, KARSTEN, Prof. Dr., Technische Universität Dortmund

Abkürzungsverzeichnis

A-BEZ	Allgemein-Bundesergänzungs- zuweisungen	AtG	Atomgesetz
AbfG	Abfallgesetz	ATKIS	Amtliches Topographisch- Kartographisches Informationssystem
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	AÜG	Arbeitnehmerüberlassungs- gesetz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz	AVAVG	Gesetz über die Arbeits- vermittlung und Arbeitslosen- versicherung
AdR	Ausschuss der Regionen	AVE	Straßen-, Autobahn- und Hochgeschwindigkeits- bahnnetz in Spanien
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz	AVP	Agrarstrukturelle Vorplanung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	AWGV-SH	Amtliches Wasserwirtschaft- liches Gewässerverzeichnis Schleswig-Holstein
AF	Ackerfläche	AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
AFG	Arbeitsförderungsgesetz	BA	Bundesagentur für Arbeit
AFRG	Anpassung zum Arbeits- förderungsreformgesetz	BACT	Best Available Control Technology
AGBR	Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland	BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen	BArtSchV	Bundesartenschutzverordnung
ALB	Automatisierte Liegenschaftsbücher	BAST	Bundesanstalt für Straßen- wesen
ALG	Arbeitslosengeld	BauGB	Baugesetzbuch
ALKIS	Amtliches Liegenschafts- kataster-Informationssystem	BauNVO	Baunutzungsverordnung
AMZ	Ausgleichsmesszahl	BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
APERAU	Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme	BauR	Baurecht (Zeitschrift)
ArbZG	Arbeitszeitgesetz	BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
ARE	Bundesamt für Raumentwick- lung (Schweiz)	BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung		

Abkürzungsverzeichnis

BayLPlG	Bayerisches Landesplanungs- gesetz	BID	Business Improvement Districts
BBauG	Bundesbaugesetz	BlmA	Bundesanstalt für Immobilien- aufgaben
BBergG	Bundesberggesetz	BlmSchG	Bundes-Immissionsschutz- gesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz	BlmSchV	Bundes-Immissionsschutz- verordnung
BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung	BinSchAufgG	Binnenschifffahrtsaufgaben- gesetz
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz	BioKraftQuG	Biokraftstoffquotengesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	BIP	Bruttoinlandsprodukt
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BDB	Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e. V.	BKompV	Bundeskompensations- verordnung
BeschFG	Beschäftigungsförderungs- gesetz	BKP	Braunkohlenplan
BEVVG	Bundeseisenbahnverkehrs- verwaltungsgesetz	BMBAu	Bundesministerium für Raum- ordnung, Bauwesen und Städtebau
BewG	Bewertungsgesetz	BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung	BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Bfn	Bundesamt für Naturschutz	BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BfR	Beirat für Raumentwicklung	BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BFS	Bundesamt für Statistik	BMI	Bundesministerium des Innern; heute: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz	BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BfT	Büro für Territorialplanung	BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch		
BGBI	Bundesgesetzblatt		
BGH	Bundesgerichtshof		
BGR	Bundesanstalt für Geowissen- schaften und Rohstoffe		
BHO	Bundeshaushaltsordnung		
BHU	Bund Heimat und Umwelt e. V.		
BI	Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung		

BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Schweiz
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	BVBMS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	BvR	Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung	BVU	Departement Bau, Verkehr und Umwelt
BNetzA	Bundesnetzagentur	BVWP	Bundesverkehrswegeplan
B-Plan	Bebauungsplan	BWaldG	Bundeswaldgesetz
BPL-RL	Bedarfsplanungs-Richtlinie	BWG	Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau
BPW	Bruttoproduktionswert	CAFM	Computer-Aided-Facility-Management-Systemen
BQFG	Gesetze zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	CBD	Convention on Biological Diversity
BROP	Bundesraumordnungsprogramm	CBD	Central Business District
BRZ	Bruttoraumzahl	CC	Carte communale
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie	CCS	Carbon Capture and Storage
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	CDA	Centres de développement et d'attraction
BSHG	Bundessozialhilfegesetz	CEC	Commission of the European Communities
		CEF	Continuous Ecological Functionality

Abkürzungsverzeichnis

CEMAT	Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire	DCLG	Department for Communities and Local Government
CEOS	Committee on Earth Observation Satellites	DeGEval	Gesellschaft für Evaluation e.V.
CGE	Computable General Equilibrium	DepV	Deponieverordnung
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires	Destatis	Statistisches Bundesamt
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research	DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
CH ₄	Methan	DGfG	Deutsche Gesellschaft für Geographie
ChemG	Chemikaliengesetz	DGNB	Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB e.V.
CIAM	Internationale Kongresse für Neues Bauen	DICI	Développement intercommunal coordonné et intégratif
CIL Regs.	Community Infrastructure Levy Regulations	Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
CLC	CORINE Land Cover	DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
CLLD	Community-Led Local Development	DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V.
CO	Kohlenmonoxid	DNK	Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz
CO ₂	Kohlenstoffdioxid	DRL	Deutscher Rat für Landespflege
CPER	Contrats de projet état-régions	DSchG	Denkmalschutzgesetz
CREM	Corporate Real Estate Management	DST	Deutscher Städtetag
CSD	Commission on Sustainable Development	DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DAS	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel	DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e.V.
DASL	Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung	DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et l'action régionale	EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
DBO	Deutsche Bauordnung	EBA	Eisenbahn-Bundesamt
DBV	Deutscher Bauernverband	EBO	Eisenbahnbau- und -betriebsordnung

EE	Erneuerbare Energien	EPPS	Ecosystem properties, potentials and services
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz	ErdölBevG	Erdölbevorratungsgesetz
EEG NRW	Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetz	ESA	European Space Agency
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärme-gesetz	ESA	Endangered Species Act
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung	ESDP	European Spatial Development Perspective
EGL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft	ESF	Europäischer Sozialfonds
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	ESI	Europäische Struktur- und Investmentfonds
EHEC	Enterohämorrhagische Escherichia coli	ESP	Ecosystem Services Partnership
EIU	Eisenbahninfrastruktur-unternehmen	ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion; früher European Spatial Planning Observation Network
ELC	European Landscape Convention	ESTG	Einkommensteuergesetz
ELER	Europäischer Landwirtschafts-fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	ETCS	European Train Control System
EMF	Elektrische, magnetische und elektromagnetische Felder	ETS	Emissions Trading System
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds	ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EMKRO	Europäische Raumordnungs-ministerkonferenz	ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EN	Europäische Norm	EuGH	Europäischer Gerichtshof
ENEV	Energieeinsparverordnung	EUNIS	European Nature Information System
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz	EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz	Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EP	Europäisches Parlament	EUV	Vertrag über die Europäische Union
EPA	United States Environmental Protection Agency	EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EPICA	European Project for Ice Coring in Antarctica	EVU	Energieversorgungs-unternehmen

Abkürzungsverzeichnis

EVU	Eisenbahnverkehrs- unternehmen	GAKG	Gesetz über die Gemeinschafts- aufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau		
FAA	Federal Aviation Administration	GAL	Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Entwicklung“
FAG	Finanzausgleichsgesetz	gÄöR	gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	GAP / CAP	Gemeinsame Agrarpolitik / Common Agricultural Policy
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe	GasNEV	Gasnetzentgeltverordnung
FEU	Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	GasNZV	Gasnetzzugangsverordnung
FFH	Fauna-Flora-Habitat	GASP	Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik
FFH-VS	Fauna-Flora-Habitat- Verträglichkeitsstudie	GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
FFH-VU	Fauna-Flora-Habitat- Verträglichkeitsuntersuchung	GaWC	Globalization and World Cities Research Network
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen	GaWC	Global and World City Research Group
FHH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	GCM	General Circulation Model
FIRE	Finance, Insurance, Real Estate	GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilien- unternehmen, früher: Gesamt- verband der Wohnungswirt- schaft e.V.
FKM	Finanzkraftmesszahl	GDWS	Generaldirektion Wasser und Schifffahrt
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz	GENESIS	Gemeinsames Neues Statis- tisches Informations-System
FM	Facility Management	GHD	Gewerbe, Handel, Dienstleistungen
F-Plan	Flächennutzungsplan	GIS	Geoinformationssystem
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz	GLV	Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
FStrG	Bundesfernstraßengesetz	GM	Gender-Mainstreaming
FUA	Functional Urban Areas		
FuE	Forschung und Entwicklung		
FUR	Functional Urban Region		
GA	Bund-Länder-Gemeinschafts- aufgabe		
GAG	Gemeindefinanzierungsgesetz		
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes		

GM	Gebäudemanagement	HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
GO	Gemeindeordnung		
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen	HGÜ	Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung
GREMI	Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs	HGV	Hochgeschwindigkeitsverkehr
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	HLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz
GRWG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	HMWB	Heavily Modified Water Bodies
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
GTS	Gemeinsames Technisches Sekretariat	HPA	Hamburg Port Authority
GVFG	Gemeinde-Verkehrs-Finanzierungs-Gesetz	hpnV	heutige potenziell-natürliche Vegetation
GVP	Gesamt- oder Generalverkehrsplan	HQ	Hochwasserquantum
GVZ	Güterverkehrszentrum	HWRM-RL	Hochwasserrisiko-management-Richtlinie
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	HWÜ	Hochspannungs-Wechselstrom-Übertragung
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder	IARC	International Agency for Research on Cancer
GWZ	Gebäude- und Wohnungszählung	IASS	Institute for Advanced Sustainability Studies
H	Holozän	IBA	Internationale Bauausstellung
H ₂ O	Wasser	ICAO	International Civil Aviation Organization
HafenEG	Hafenentwicklungsgesetz	ICG	Infora Consulting Group
HARA	Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen	ICOMOS	International Council of Monuments and Sites
HDE	Handelsverband Deutschland	iDiv	Deutsches Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung
HF-EMF	hochfrequente elektromagnetische Felder	IEA	International Energy Agency
		IEKP	Integriertes Energie- und Klimaschutzprogramm der Bundesregierung

Abkürzungsverzeichnis

IfL	Leibniz-Institut für Länderkunde	IPBES	Intergovernmental Science-Policy Plattform on Biodiversity and Ecosystem Services
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH		
IGM	Infrastrukturelles Gebäudemanagement	IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IHK	Industrie- und Handelskammer	IR	Infrarot
IJURR	International Journal for Urban and Regional Research	IRS	Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie	ISEK	Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept, Integriertes Stadtentwicklungskonzept
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement	ISO	International Organization for Standardization
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung	IST	International Accounting Standards
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept	IT	Informationstechnologien
ILO	International Labour Organization	IUCN	International Union for Conservation of Nature
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung	IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMeG	Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen	IVL	Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung	IVR	Internationale Vereinigung des Rheinschiffsregisters
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH	IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques	IWU	Institut für Wohnen und Umwelt
INSEK	Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept, Integriertes Stadtentwicklungskonzept	IzR	Informationen zur Raumentwicklung
InVeKos	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem	KAS	Kommission für Anlagensicherheit
IÖR	Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung e.V.	KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
		KF	Kohäsionsfonds

Abkürzungsverzeichnis

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz
KGK	Koordinierungsgruppe Klimawandel	L+S	Leit- und Sicherungstechnik
KGM	Kaufmännisches Gebäudemanagement	LagerStG	Lagerstättengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschafts- stelle für Verwaltungs- management	LANUV	Landesamt für Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
KIS	Küstenschutz-Informations- System	LAP	Lärmaktionsplan
KIT	Karlsruher Institut für Technologie	LAT	Living Apart Together
KLRI	Wildlife Protection and Management Act der Republik Korea	LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
KLV	Kombinierter Ladeverkehr	LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
KMK	Kultusministerkonferenz	LEntwG LSA	Landesentwicklungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen	LEP	Landesentwicklungsplan/ Landesentwicklungsprogramm
KONTIV	Kontinuierliche Erhebung zum Verkehrsverhalten	LEPro	Landesentwicklungsprogramm
KOSIS	Kommunales Statistisches Informationssystem	LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
KPK	Schweizerische Kantonsplaner- konferenz	LFA	Länderfinanzausgleich
KPZK	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	LfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
KreisO NRW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen	LG	Landschaftsgesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz	LGL	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung
KSpG	Kohlendioxid-Speicherungs- gesetz	LIG	Interglazialzeit
KV	Kassenärztliche Vereinigung	LKV	Landes- und Kommunal- verwaltung
KV	kombinierter Verkehr	LMP	Lärminderungsplan
KWG	Kreditwesengesetz	LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung	LNatSchG SH	Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein
		LPB	Landschaftspflegerischer Begleitplan
		LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft

Abkürzungsverzeichnis

LPIG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg	MBA	mechanisch-biologische Abfallbehandlung
LplG	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg.	MBPIG	Magnetschwebbahnplanungsgesetz
LPIG LSA	Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt	MBV NRW	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen	MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
LPIG S-H	Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein	MEA	Millennium Ecosystem Assessment
LPIGRh.-Pf.	Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz	MELUR-SH	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
LROP	Landes-Raumordnungsprogramm	MHG	Miethöhegesetz
LRP	Luftreinhalteplan	MiD	Mobilität in Deutschland
LRP	Landschaftsrahmenplan	MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
LuftVG	Luftverkehrsgesetz	MIRT	Meerjahrenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung	MIV	Motorisierter Individualverkehr
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz	MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
LWG	Landeswassergesetz	MKUNLV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
LwG	Landwirtschaftsgesetz	ModEnG	Modernisierungs- und Energiespargesetz
MA	Mittelalterarchäologie	MOP	Mobilitätspanel
MAB	Man and Biosphere	MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MAPTAM-Gesetz	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	MRN	Metropolregion Rhein-Neckar
MaßstG	Maßstäbengesetz (Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen)		

MRP-RL	Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung)	NO ₂	Stickstoffdioxid
MURV	Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz	NOK	Nord-Ostsee-Kanal
N ₂ O	Distickstoffmonoxid	NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz	NO _x	Stickoxide
NABU e.V.	Naturschutzbund Deutschland	NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds	NTCCP	Network of Territorial Cohesion Contact Points
NAP	Nationale Aktionspläne	NuR	Natur und Recht
NARET	Projekt „Nachhaltige Regionalentwicklung Trier“	NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
NaTech	Natur- und Technik	NVP	Nahverkehrsplan
NatSchG	Naturschutzgesetz	NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NAV	Normalarbeitsverhältnisse	NW	Nahwärmeversorgung
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter	NWA	Nutzwertanalyse
NE	Nachhaltige Entwicklung	OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
NEG	Neue ökonomische Geographie	ÖffBetG	Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz
NEP	Netzentwicklungsplan	OLS	Ordinary Least Squares
NEV	Nichtenergetischer Verbrauch	OMK	Offene Methode der Koordination
NF-EMF	Niederfrequente elektromagnetische Felder	OP	Operationelles Programm
NFP	Nationales Waldprogramm	ÖPNV	Öffentlicher Personen-nahverkehr
NGO	Non-Governmental Organisation	ÖPV	Öffentlicher Personenverkehr
NIMBY	Not In My Backyard	ORA	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen
NIS	Programm zur Förderung nicht investiver Aufwendungen	ÖRA	Ökologische Risikoanalyse
NJW	Neue Juristische Wochenschrift	ORL	Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung
NKA	Nutzen-Kosten Analyse	ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz

Abkürzungsverzeichnis

ÖV	Öffentlicher Verkehr	PV	Photovoltaik
OVG	Oberverwaltungsgericht	RACT	Reasonable Available Control Technology
PAG	Plan d'aménagement général	RAG	Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung
PAP	Plan d'aménagement particulier	RAM	Reichsarbeitsministerium
Pb	Blei	Rat ECOFIN	Rat Wirtschaft und Finanzen
PBefG	Personenbeförderungsgesetz	RAUMIS	Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem für Deutschland
PD	Plan directeur	RCP	Representative Concentration Pathways
PDAT	Programme directeur de l'aménagement du territoire	RDA	Regional Development Agencies
PERI	Planes Especiales de Reforma Interior	RDW	Regionalstrategie Demografischer Wandel
PLANAK	Planungsausschuss für Agrar- und Küstenschutz	REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
Plan-UP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme	RegBkPlG	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung für das Land Brandenburg
PlanZV	Planzeichenverordnung	RegG	Regionalisierungsgesetz
PLU	Plan local d'urbanisme	REIT	Real Estate Investment Trust
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal	REK	Regionales Entwicklungskonzept
PlVereinHG	Planfeststellungsverfahren	REM	Real Estate Management
PM	particulate matter	REU	Raumempfindlichkeitsuntersuchung
PM10	Feinstaub	RFK	Relative Finanzkraft
pnV	potenziell-natürliche Vegetation	RFNP	Regionaler Flächennutzungsplan
POS	Plan d'occupation des sols	RfR	Reichsstelle für Raumordnung
PPP	Public Private Partnership	RFSC	Reference Framework for European Sustainable Cities
PREM	Public Real Estate Management	RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
PS	Plans directeurs sectoriels		
PSA	Personalserviceagenturen		
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung		

RIN	Richtlinie zur integrierten Netzgestaltung	ScIRN	Shrinking Cities International Research Network
RIS	Rauminformationssysteme	SCM	Supply Chain Management
RKF	Reichskommissariat für die Festigung des deutschen Volkstums	SCOT	Schéma de cohérence territoriale
RM	Regionalmanagement	SD	Schémas directeurs (Leitplan)
ROG	Raumordnungsgesetz	SDEC	Schéma de Développement Européen Commun
ROP	Regionaler Raumordnungsplan	SDRIF	Schéma directeur de la région d'Île-de-France
RoV	Raumordnungsverordnung	SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
ROV	Raumordnungsverfahren	SF ₆	Schwefelhexafluorid
RPG	Raumplanungsgesetz	SGB	Sozialgesetzbuch
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm	SGD	Staatliche Geologische Dienste
RTA	Räumlicher Teilabschnitt	SMOT	Schémas de mobilité transfrontalière
RuR	Raumforschung und Raumordnung	SMSAs	Standard Metropolitan Statistical Areas
RVO	Rechtsverordnung	SNADT	Schéma national d'aménagement du territoire
RVP	Raumverträglichkeitsprüfung	SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
RVS	Raumverträglichkeitsstudie	SO	Schienenoberkante
SächsLPIG	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaats Sachsen	SO ₂	Schwefeldioxid
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux	SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SAR	spatial autoregressive	SPA	Special Protection Area
SARO	Sachverständigenausschuss für Raumordnung	SPA	Service Providing Areas
SBA	Service Benefiting Areas	SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
S-BEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	SPK	Staatliche Plankommission
SCA	Service Connecting Areas	SPOT	Satellite Pour l'Observation de la Terre
SCGE	Spatial Computable General Equilibrium	SRADDT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
SCI	Sites of Community Importance		

Abkürzungsverzeichnis

SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen	SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
SRÜ	Seerechtsübereinkommen	TA	Territoriale Agenda
SRU-Gesetz	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
SrV	System repräsentativer Verkehrsbefragungen	TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
SRW	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	TAEU	Territoriale Agenda der Europäischen Union
SSC	Schéma de services collectifs	TCPA	Town and Country Planning Act
SSK	Strahlenschutzkommission	tdw	tons deadweight
SSP	Shared Socioeconomic Pathways	TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
STA	Sachlicher Teilabschnitt	TEN	Transeuropäische Netze
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg	TEP	Teilgebietsentwicklungsplan
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz	TEU	Twenty-foot Equivalent Units
StGB	Strafgesetzbuch	TGM	Technisches Gebäude-management
StGH	Staatsgerichtshof	TGV	Train à Grande Vitesse (frz.: Hochgeschwindigkeitsbahn)
StromEinspG	Stromeinspeisungsgesetz	TierSchG	Tierschutzgesetz
StromNZV	Stromnetzzugangsverordnung	TKG	Telekommunikationsgesetz
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen	TÖB	Träger öffentlicher Belange
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	U.S.C.	United States Code
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan	UBA	Umweltbundesamt
SUMP	Strategic Urban Mobility Plan	UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
SUP	Strategische Umweltprüfung	UIG	Umwelteinformationsgesetz
SUP-RL	Richtlinie für Strategische Umweltprüfung	UURL	Umwelteinformationsrichtlinie
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk	UM B-W	Umweltplan des Landes Baden-Württemberg
		UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
		UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
		UNBRK	UN-Behindertenrechtskonvention

UNCEP	United Nations Conference	VGH	Verwaltungsgerichtshof
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe	VINEX	Vierde Nota Extra
UNEP	United Nations Environment Programme	VKU	Verband kommunaler Unternehmen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
UN-FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	VSM	Verkehrssystem-Management
UNWTO	United Nations World Tourism Organization	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
USchadG	Umweltschadensgesetz	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
USDA	United States Department of Agriculture	Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung	WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
UVP-ÄndRL	UVP-Änderungsrichtlinie	WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung	WBS	Wohnbauserie
UVP-RL	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten	WEA	Windenergieanlagen
VAB	Verbal-argumentative Bewertung	WEG	Wohnungseigentumsgesetz
VASAB	Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010	WEK	Welterbekonvention
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg	WertV	Wertermittlungsverordnung
VDI	Verein Deutscher Ingenieure e.V.	WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
VDSt	Verband Deutscher Städtestatistik	WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
VEP	Verkehrsentwicklungsplan	WKSchG	Wohnraumkündigungsschutzgesetz
		WMK	Werra-Meißner-Kreis
		WMO	Weltorganisation für Meteorologie
		WoBauG	Wohnungsbaugesetz
		WoFG	Wohnraumförderungsgesetz
		WoModG	Wohnungsmodernisierungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

WR	Reines Wohngebiet	WWU	Wirtschafts-und Währungs-union
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening		
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie	ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
WSA	Wirtschafts- und Sozial-ausschuss		
WSG	Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten	ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
WSV	Wasser- und Schifffahrts-verwaltung des Bundes	ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig
WTO	World Trade Organization	ZKR	Zentralkommission für die Rheinschifffahrt
WWF	World Wildlife Fund		

A

**Abfallwirtschaft,
Kreislaufwirtschaft**

Abwägung

Achse

**Agglomeration,
Agglomerationsraum**

Agrarplanung

Agrarpolitik

Aktionsraum

Altlasten

Arbeitsmarkt

Arbeitsmarktpolitik

Artenschutz

Abfallwirtschaft, Kreislaufwirtschaft

Gliederung

- 1 Definition, Aufgaben und Ziele
- 2 Abfallrecht
- 3 Abfallmenge und Zusammensetzung
- 4 Sammlung und Transport
- 5 Aufbereitung und Verwertung trockener Wertstoffe
- 6 Biologische Behandlung zur Verwertung
- 7 Behandlung und Beseitigung
- 8 Fazit

Literatur

Die Abfallwirtschaft umfasst alle Aktivitäten und Erfordernisse, die mit der Entstehung, der Erfassung, der Sammlung, der Aufarbeitung und Behandlung, der Verwertung sowie der Beseitigung von Abfällen zusammenhängen. Die zunehmende Verknappung an Ressourcen macht die Kreislaufwirtschaft zu einem maßgeblichen Element der Ressourcenwirtschaft und trägt zum Klimaschutz bei.

1 Definition, Aufgaben und Ziele

Die Abfallwirtschaft umfasst alle Aktivitäten und Erfordernisse, die mit der Entstehung, der Erfassung, der Sammlung und dem Transport, der Aufarbeitung und Behandlung, der Verwertung und der Beseitigung von Abfällen zusammenhängen. Da die Begrifflichkeit des Abfalls in großem Umfang von Wertvorstellungen geprägt wird, ist die Festlegung, ob ein Stoff oder Produkt Abfall ist, neben der gesetzlichen Definition immer auch subjektiv beeinflusst.

Bis in die 1970er Jahre war die Behandlung von Abfällen im Wesentlichen davon geleitet, seuchenhygienischen Gefahren zu begegnen. Ungeachtet dessen wird die ökonomisch getriebene Wiederverwendung bzw. Verwertung von Stoffen, sei es wegen ihres hohen Materialwertes oder sei es aufgrund von Mangelwirtschaft, schon seit Jahrtausenden realisiert (z. B. für Metalle, Steine, Glas, Holz, Lumpen, Papier, teilweise organische Abfälle) (vgl. Erhard 1954).

Mit der Entwicklung der modernen Konsumgesellschaft in den westlichen Industriestaaten in den vergangenen 50 Jahren, die mit starkem Wirtschaftswachstum und einem hohen Umsatz an Stoffen und Produkten einschließlich der Verpackungen verbunden war, stiegen zugleich die Abfallmengen drastisch an. Fehlende Entsorgungsmöglichkeiten, besonders in größeren Städten, und die Prognosen des Club of Rome im Jahr 1972, die die Grenzen des Wachstums aufzeigten (vgl. Meadows 1972), führten dazu, Abfallwirtschaft insbesondere auch unter dem Aspekt der Rückführung der im Abfall enthaltenen Stoffe in den Stoffkreislauf zu betreiben, was eine schrittweise Etablierung der getrennten Sammlung von trockenen Wertstoffen und Bioabfällen in den 1980er und 1990er Jahren zur Folge hatte. Die Abfallwirtschaft entwickelte sich zu einer Stoffstrom- und Kreislaufwirtschaft, die nicht nur „end of pipe“-Lösungsansätze verfolgt, sondern eine Maßnahme des vorsorgenden Umweltschutzes (▷ *Umweltpolitik*) darstellt. Hierbei ist zu beachten, dass aufgrund von Dissipationsverlusten, Schadstoffentfrachtung und begrenzter Erfassbarkeit eine hundertprozentige Kreislaufführung nicht möglich ist.

Eine wesentliche Anforderung an die Abfallwirtschaft, die auch in gesetzlichen Rahmenbedingungen Niederschlag gefunden hat, ist zudem, dass jede Generation ihre abfallwirtschaftlichen Probleme selbst zu lösen hat und nicht auf die nächste Generation übertragen sollte. Vor diesem Hintergrund sind daher die Abfälle in einen Zustand zu überführen, der gewährleistet, dass aus ihnen keine Altlasten entstehen, sie sich also weitgehend umweltneutral verhalten. Folglich ist in Deutschland die Deponierung von nicht vorbehandelten Siedlungsabfällen seit 2005 nicht mehr zugelassen (Deponieverordnung (DepV); BMUB 1993). Die EU-Deponierichtlinie (Richtlinie 1999/31/EG) folgt dieser Philosophie in modifizierter Weise.

Abfallwirtschaftliche Behandlungsverfahren haben auch die Aufgabe, eine Schadstoffentfrachtung zu erzielen (z. B. durch thermische Verfahren organische Schadstoffe zu zerstören), anorganische Schadstoffe aufzukonzentrieren (z. B. Schwermetalle) und von der Biosphäre fernzuhalten (z. B. durch unterirdische Ablagerung).

Seit den 1990er Jahren gewinnt die Abfallwirtschaft als Maßnahme zum ▷ *Klimaschutz* wachsende Bedeutung. Allein durch die Reduktion an Treibhausgasen aus Deponien hat die Abfallwirtschaft das Ziel der Emissionsminderung des nationalen Klimaschutzprogrammes (2000) erreicht und zu über einem Fünftel zur Gesamtreaktion an Treibhausgasen seit 1990 in Deutschland

beigetragen. Hinzu kommen Reduktionseffekte durch die Nutzung der in Abfällen enthaltenen Energie sowie die Energieeinsparung durch das Recycling (vgl. Dehoust/Wiegmann/Fritsche et al. 2005).

Die zunehmende Verknappung an Ressourcen, sei es aus Gründen der Reichweite, der regionalen oder unternehmerischen Konzentration oder deren Ersetzbarkeit, macht die Kreislaufwirtschaft zu einem maßgeblichen Element der Ressourcenwirtschaft. Besonders die Wiederverwertung der für eine Industriegesellschaft strategisch wichtigen Elemente, die für Hochtechnologieprodukte erforderlich sind, beispielsweise seltene Erden für die Elektronikindustrie, steht vermehrt im Fokus (▷ *Rohstoffsicherung*). Auch zur Verbesserung der Ressourceneffizienz durch Entkopplung des Rohstoffverbrauches von der Wohlfahrt kommt der Kreislaufwirtschaft eine tragende Rolle zu (vgl. SRU 2012: 73 ff.).

Im Zusammenhang mit dem weltweiten Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft ist langfristig die weitgehende Wiederverwertung aller in das System eingebrachter Stoffe anzustreben. Dies umfasst auch das „urban mining“ mit der Wiedernutzung der in anthropogenen Lagern (z. B. Infrastruktur, Deponien) vorhandenen Sekundärrohstoffe.

2 Abfallrecht

Mit dem im Jahr 2012 verabschiedeten Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) wurde die EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) in deutsches Abfallrecht umgesetzt. Das KrWG ist in neun Teile (plus vier Anlagen) gegliedert: (1) allgemeine Vorschriften, (2) die Grundsätze und Pflichten der Erzeuger und Besitzer von Abfällen sowie der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, (3) die Produktverantwortung, (4) die Planungsverantwortung, (5) die Absatzförderung und Abfallberatung, (6) die Entsorgungsfachbetriebe, (7) die Betriebsorganisation, (8) Betriebsbeauftragte für Abfall und Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte sowie (9) allgemeine Schlussbestimmungen.

Der Abfallbegriff umfasst alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt oder entledigen will (subjektiver Abfallbegriff) oder entledigen muss (objektiver Abfallbegriff), z. B. aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit oder des Umweltschutzes. Es wird unterschieden in Abfälle zur Verwertung und zur Beseitigung. Zudem ist von Bedeutung, dass eine Vielzahl an Abfällen nicht dem Geltungsbereich des KrWG unterliegt; als wesentliche Beispiele sind u. a. tierische Nebenprodukte, Kernbrennstoffe, Fäkalien, Bergematerialien, Böden am Ursprungsort (in situ) und damit auch Altlasten, Kampfmittel oder auch Kohlenstoffdioxid (z. B. in Zusammenhang mit der unterirdischen CO₂-Speicherung) zu nennen.

Auf Grundlage der EU-Abfallrahmenrichtlinie wird eine fünfstufige Abfallhierarchie formuliert:

- 1) Vermeidung
- 2) Vorbereitung zur Wiederverwendung
- 3) Recycling
- 4) Sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung
- 5) Beseitigung

Für die Abfallvermeidung ist gemäß EU-Abfallrahmenrichtlinie vorgesehen, Zielvorgaben für das Jahr 2020 zu formulieren und eine Entkopplung der Abfallmenge vom Wirtschaftswachstum zu erreichen. Für die Vorbereitung zur Wiederverwertung und das Recycling von Papier, Metall, Glas und Kunststoffen für Haushalts- und haushaltsähnliche Abfälle wird für 2020 eine Quote von 50 % gefordert (vgl. Richtlinie 2008/98/EG). Derzeit werden in der EU (Basis 2013) 31 % der Siedlungsabfälle deponiert, 25 % thermisch behandelt, 27 % stofflich recycelt und 15 % biologisch verwertet (kompostiert bzw. anaerob behandelt), 2 % werden nicht behandelt (vgl. Eurostat 2015). Auch wenn die Abfallvermeidung als oberste Stufe der Hierarchie genannt ist, so muss konstatiert werden, dass unter Zugrundelegung der Abfallmengen und der in Verkehr gebrachten Güter eine Vermeidung in relevanter Größenordnung nicht erkennbar ist. Durch ein Abfallvermeidungsprogramm sollen Maßnahmen zur Abfallvermeidung verstärkt werden (vgl. BMUB 2013).

Unter den Aspekten der Landesplanung (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*) und der Raumplanung kommt der Planungsverantwortung im Bereich der Kreislaufwirtschaft besondere Bedeutung zu. Abfallwirtschaftliche Maßnahmen sind hinsichtlich des Ortes der Abfallentstehung, der Logistik und der Standorte für Anlagen raumwirksam (▷ *Fachplanungen, raumwirksam*). Abfallwirtschaftspläne werden von den Ländern erstellt, während die Umsetzung auf Ebene der nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, i. d. R. Landkreise und kreisfreie Städte) erfolgt. Zur Erfüllung der Pflichten der Entsorgung können sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Dritter (z. B. der privaten Entsorgungswirtschaft) bedienen, was in der Praxis häufig der Fall ist. Erzeuger und Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen sind bis auf definierte Ausnahmen verpflichtet, diese Abfälle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen (§17 KrWG).

Die Erkundung und Ausweisung von Standorten für Abfallentsorgungsanlagen ist bei der Errichtung neuer Anlagen eine wesentliche Aufgabe. Voraussetzung im Hinblick auf die Anlagenakzeptanz ist das Vorliegen eines (integrierten) Abfallwirtschaftskonzeptes (s. auch § 21 KrWG), das die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Anlage nachvollziehbar macht bzw. begründet. Eine frühzeitige Einbindung aller Interessengruppen und Planungsakteure sowie ein transparenter Planungs- und Entscheidungsprozess ist hinsichtlich einer erfolgreichen Realisierung von Anlagen unabdingbar.

Für die Errichtung und den Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen, die keine Deponien sind, ist eine Genehmigung gemäß Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) erforderlich (▷ *Immissionsschutz*). Für Deponien ist ein Planfeststellungsverfahren zwingend; hierbei ist auch eine ▷ *Umweltprüfung* durchzuführen.

3 Abfallmenge und Zusammensetzung

In Deutschland fallen pro Jahr ca. 344 Mio. Megagramm (Mg) Abfälle (ohne Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen) an. Dies entspricht einem einwohnerspezifischen Aufkommen von ca. 4,1 Mg für 2012. Den größten Anteil daran haben die Bau- und Abbruchabfälle mit ca. 60 %. Siedlungsabfälle haben einen Anteil von ca. 15 % am Nettoaufkommen. Die absoluten und einwohnerspezifischen Mengen sind in [Tabelle 1](#) zusammengefasst.

Tabelle 1: Abfallaufkommen in Deutschland 2012

Abfallaufkommen in Deutschland 2012	1.000 Mg	kg/(E.a)*	%
Siedlungsabfälle	49.759	618	14,9
Abfälle aus dem Bergbau (nicht gefährliche Abfälle)	30.318	377	9,1
Abfälle aus Produktion und Gewerbe	54.218	673	16,3
Bau- und Abbruchabfälle (einschließlich Straßenaufbruch)	199.303	2.475	59,7
Nettoaufkommen:	333.598	4.143	100,0
Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen	46.978	583	
Bruttoaufkommen:	380.576	4.726	

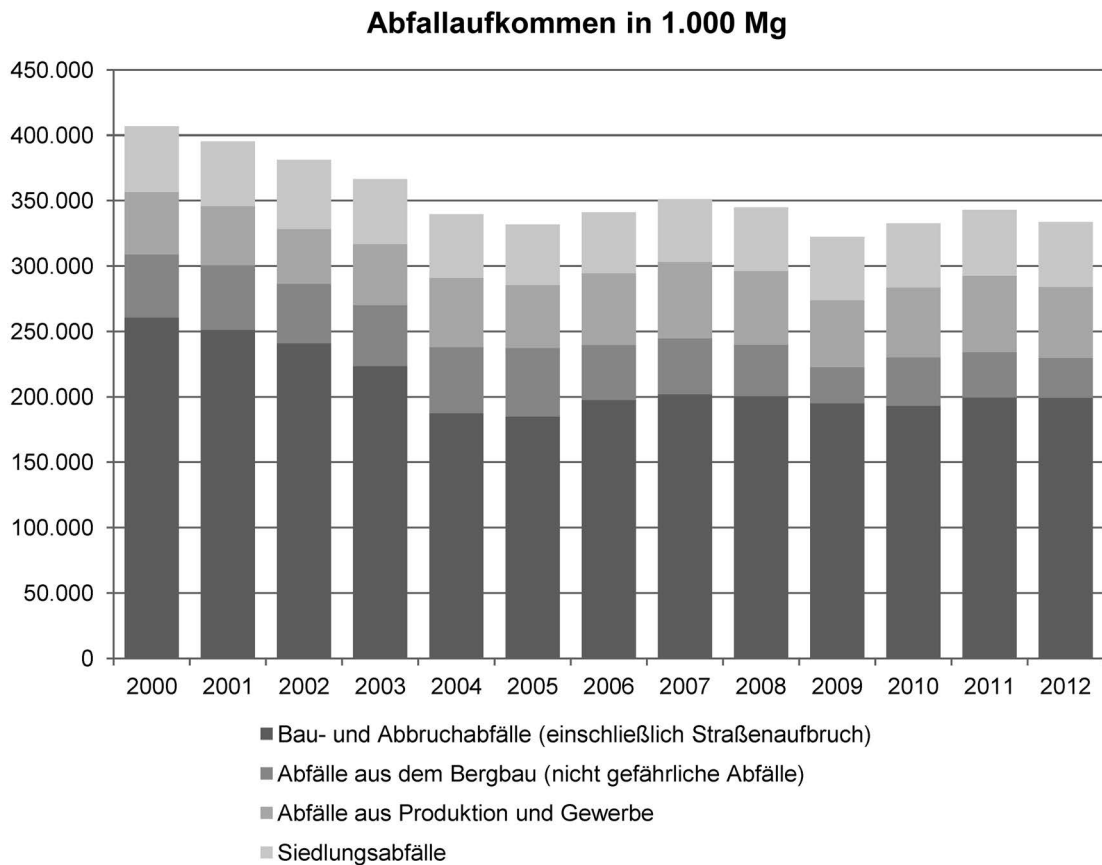
* Einwohnerzahl: 80.523.746 zum 31.12.2012 (Destatis 2013)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von UBA 2015

In der [Abbildung 1](#) ist der zeitliche Verlauf des Abfallaufkommens von 2000 bis 2012 grafisch dargestellt. Die Abfallmenge nimmt bis 2005 ab und schwankt ab 2006 zwischen ca. 360 Mio. Mg und ca. 386 Mio. Mg. Die Abnahme bis 2005 ist u. a. durch eine veränderte Abfallzuordnung (z. B. Umstellung auf einen neuen Abfallartenkatalog) begründet. Der größte Rückgang findet sich im Bereich der Bau- und Abbruchabfälle. Bei den Siedlungsabfällen schwankt das Aufkommen zwischen ca. 46 Mio. Mg (2006) und ca. 53 Mio. Mg (2002). Seit 2007 liegt die Siedlungsabfallmenge relativ stabil zwischen ca. 48 Mio. Mg und ca. 50 Mio. Mg. Veränderungen im Abfallaufkommen sind neben den Änderungen in der statistischen Erfassung auch durch konjunkturelle Einflüsse bedingt.

Im Folgenden werden nur die haushaltstypischen Siedlungsabfälle (Abfälle aus Haushalten, Geschäften, Kleingewerbe) innerhalb der Siedlungsabfälle betrachtet (s. [Tab. 2](#)). In 2012 fielen hiervon in Deutschland ca. 36,7 Mio. Mg bzw. durchschnittlich 456 kg pro Einwohner und Jahr (kg/E.a) an. Das Aufkommen und die Zusammensetzung dieser Abfälle hängen jedoch von verschiedenen Parametern ab und weisen in Deutschland hohe Streubreiten auf. Als Parameter zu nennen sind u. a. die ländliche und städtische Siedlungsstruktur (> *Siedlung/Siedlungsstruktur*) und die Bebauungsstruktur (z. B. ein bis zwei Wohnungen pro Gebäude, Großwohnanlagen). Besonders das Aufkommen von biologisch abbaubaren Abfällen, im Wesentlichen die Menge an Garten- und Parkabfällen, variiert innerhalb der Siedlungs- bzw. Bebauungsstrukturen. In Baden-Württemberg wurden zum Beispiel in den Stadt- und Landkreisen zwischen 22 und 241 Kilogramm pro Einwohner in 2012 getrennt gesammelt, was einem Durchschnittswert von 85 kg/E.a entspricht (vgl. UM Baden-Württemberg 2012). Daneben spielen abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen (Behältersystem, Gebühren, Abfuhrhythmus etc.) eine Rolle beim Aufkommen und bei der Zusammensetzung der Abfälle.

Abbildung 1: Abfallaufkommen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2012

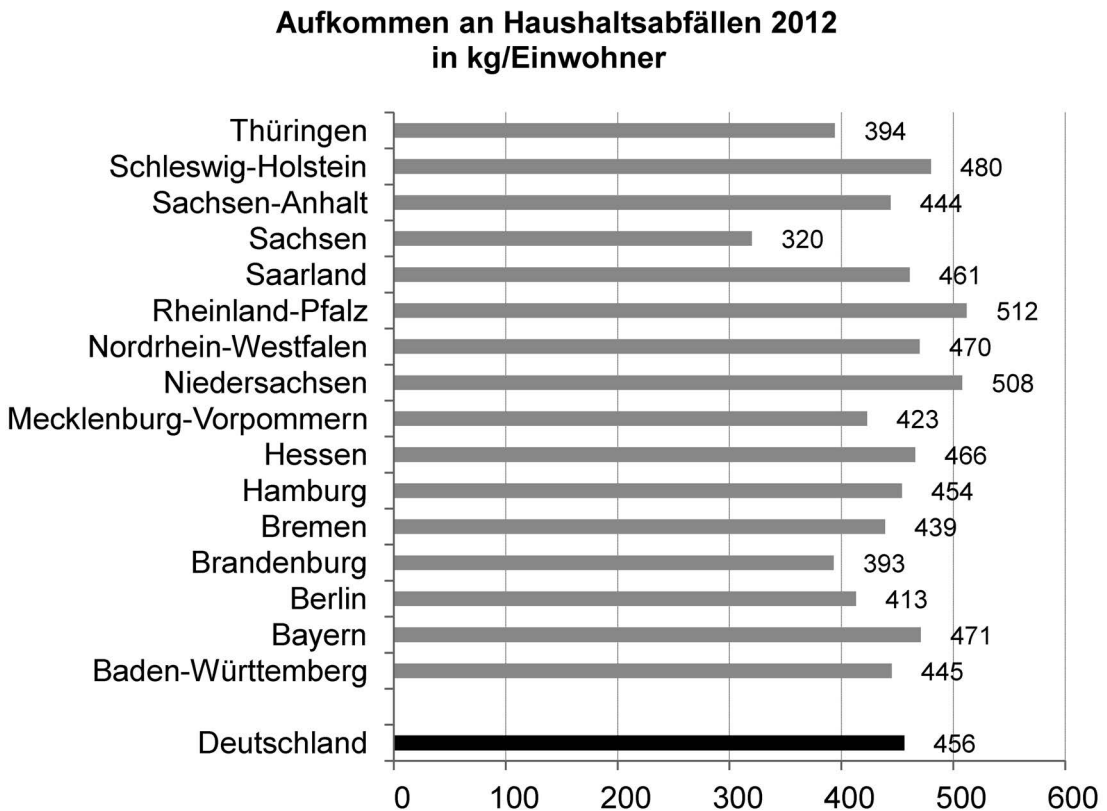


Quelle: UBA 2015

In der [Abbildung 2](#) ist das Aufkommen an Haushaltsabfällen in den jeweiligen Bundesländern grafisch dargestellt. Die Spannweite reicht von 320 kg/E.a in Sachsen bis 512 kg/E.a in Rheinland-Pfalz. Worin der Unterschied von fast 200 kg/E.a tatsächlich begründet ist, von den oben genannten Einflussfaktoren (z. B. Siedlungsstruktur) von ökonomischen bzw. abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder der statistischen Erhebung, ist nicht abschließend geklärt.

Von den durchschnittlich 456 kg/E.a wurden ca. 58 % getrennt gesammelt und einer Verwertung zugeführt. Dies sind im Wesentlichen Papier, Pappe, Kartonagen, Abfälle aus der Bio-tonne, Garten- und Parkabfälle sowie Leichtverpackungen inkl. Kunststoffen. Die absoluten und einwohnerspezifischen Abfallmengen sind, zusammen mit weiteren Fraktionen, in der [Tabelle 2](#) zusammengestellt. Der verbleibende Rest von ca. 42 % (Hausmüll, Sperrmüll) wird der Restabfallbehandlung (thermisch, mechanisch-biologisch) zugeführt.

Abbildung 2: Aufkommen an Haushaltsabfällen in den Bundesländern



Quelle: Destatis 2014

Wie in [Abbildung 2](#) dargestellt, variiert das Aufkommen an haushaltstypischen Siedlungsabfällen in Abhängigkeit von verschiedenen Parametern. Gleiches gilt für die Zusammensetzung der Abfälle. Neben der Siedlungs- und Bebauungsstruktur spielen hier vor allem abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle (z. B. Bring- Holsysteme, Gebührensatzung, Getrenntsammlungssystem). Im Folgenden wird am Beispiel des Resthausmülls (s. [Tab. 2](#)), welcher der Restabfallbehandlung zugeführt wird, die Abfallzusammensetzung aufgezeigt. Vom Umweltbundesamt wurde eine mittlere Restabfallzusammensetzung veröffentlicht, die auf einem Forschungsprojekt beruht, bei dem verschiedene Restabfallanalysen zusammengefasst wurden (vgl. UBA 2014). In [Abbildung 3](#) sind exemplarisch die verschiedenen Stoffgruppen in Prozent dargestellt. Es ist dabei festzustellen, dass im Restabfall noch Wertstoffe enthalten sind, die zu einem gewissen Grad einer getrennten Sammlung zugeführt werden könnten. Den größten Anteil nehmen mit ca. 31 % die biologisch abbaubaren Fraktionen (Organik, Gartenabfälle) ein, gefolgt von der Fraktion Papier, Pappe, Kartonagen mit 21,5 %. Weitere Potenziale ergeben sich bei Kunststoffen, Glas und

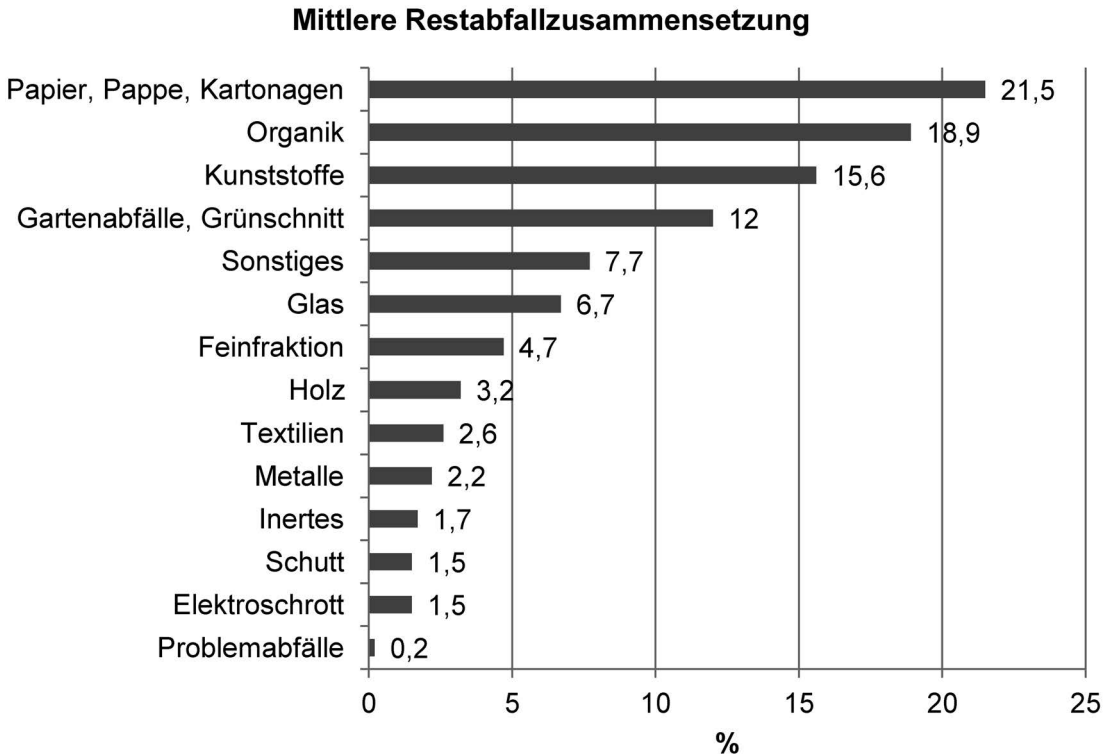
Metallen. Dies bedeutet, dass durch die Optimierung der Getrenntsammlersysteme mehr Wertstoffe der Verwertung – in den Kreislauf – zugeführt und die erforderlichen Restabfallbehandlungskapazitäten verringert werden könnten.

Tabelle 2: Aufkommen der Haushaltsabfälle in Deutschland 2012

Haushaltsabfälle 2012	Aufkommen an Haushaltsabfällen	
	1.000 t	kg/Einw.
Insgesamt	36.721,8	456
Haus- und Sperrmüll	15.573,1	193
Hausmüll	13.212,8	164
Sperrmüll	2.360,3	29
Getrennt erfasste organische Abfälle	9.095,5	113
Abfälle aus der Biotonne	4.358,5	54
Biologisch abbaubare Abfälle (Garten- und Parkabfälle)	4.737,0	59
Getrennt gesammelte Wertstoffe	11.917,9	148
Glas	1.908,8	24
Papier, Pappe, Karton (PPK)	5.837,8	72
Metalle	253,3	3
Holz	1.122,0	14
Kunststoffe	126,1	2
Textilien	100,0	1
Gemischte Wertstoffe/Verpackungen (inkl. Leichtverpackungen), Verbunde	2.570,0	32
Sonstige Abfälle (gefährliche und nicht gefährliche Abfälle)	135,3	2

Quelle: Destatis 2014

Abbildung 3: Mittlere Restabfallzusammensetzung



Quelle: UBA 2014; bearbeitet

4 Sammlung und Transport

Abfälle zur Verwertung und zur Beseitigung werden in normierten Müllbehältern direkt beim Bürger (Holsystem) oder über dezentrale Systeme wie Depotcontainer oder Recyclinghöfe (Bringsysteme) eingesammelt. Die Wertstoffe wie Altpapier, Altglas, Bioabfälle und Verkaufsverpackungen werden getrennt gesammelt, um eine hochwertige Verwertung zu garantieren. Für den Transport werden unterschiedliche Sammelfahrzeuge eingesetzt. In den ländlichen Räumen (► *Ländliche Räume*) kommen zunehmend Seitenladersysteme zum Einsatz. Gegenüber den konventionellen Heckladersystemen mit einem Fahrer und zwei Personen zum Entladen der Müllbehälter übernimmt der Fahrer des Seitenladersystems mithilfe eines automatischen Greifarms das Entleeren der Müllbehälter. Sperrmüll wird systemlos entweder zu vorgegebenen Abfuhrhythmen oder mehrheitlich auf Anforderung gesammelt.

5 Aufbereitung und Verwertung trockener Wertstoffe

Die getrennt gesammelten Wertstoffe müssen aufgrund von Verunreinigungen (Störstoffe) und/oder aufgrund des heterogenen Materialgemisches einer Sortierung unterzogen werden, um eine hochwertige Verwertung der unterschiedlichen Materialströme zu gewährleisten. Die im Gelben Sack oder der Gelben Tonne gesammelten Leichtverpackungen bestehen vornehmlich aus Metallen (z. B. Konservendosen), Kunststoffen (z. B. Folien, Joghurtbecher, Flaschen) und Materialverbunden (z. B. Milchtüten). In Sortieranlagen werden diese unterschiedlichen Materialien manuell (von Hand) bzw. durch vollautomatische Systeme separiert. Die Metalle werden mit Magnetscheidern (Fe-Metalle) und Wirbelstromscheidern (Nicht-Fe-Metalle) automatisch ausgelesen. Die Kunststoffe und Materialverbunde können aufgrund der unterschiedlichen Reflexionseigenschaften mit Nahinfrarotsystemen automatisch detektiert und mit Druckluftdüsen aus dem Materialstrom ausgeblasen werden. Dadurch können Monofractionen der unterschiedlichen Kunststoffarten (wie z. B. Polyethylen, Polypropylen etc.) erzeugt werden. Neben den genannten Systemen kommen Windsichter zur Abtrennung von Folien zum Einsatz. Die so erzeugten Sekundärrohstoffe (Papier, Metalle, Kunststoffe etc.) können dann der Verwertung zugeführt werden.

Durch das Schließen des Kreislaufs von der Produktion über den Konsum, der Aufbereitung sowie der Bereitstellung der Sekundärrohstoffe für die Produktion ergibt sich eine Reihe von Vorteilen. Zunächst werden Primärrohstoffe durch recycelte Abfallwertstoffe ersetzt, wodurch der Ressourcenverbrauch gesenkt wird. Daneben ergeben sich positive Effekte hinsichtlich des Energieeinsatzes und des Wasserverbrauchs. Des Weiteren entstehen bei der Verwertung von Abfällen weniger Treibhausgasemissionen als bei der Verwendung von Primärrohstoffen. So entstehen bei der Produktion von 1 Mg Aluminium aus Primärrohstoffen ca. 11 Mg CO₂-Äquivalente, beim Einsatz von Aluminiumabfällen jedoch nur ca. 1 Mg CO₂-Äquivalente (vgl. Fraunhofer UMSICHT 2008).

6 Biologische Behandlung zur Verwertung

Ein großer Teil der Abfälle aus Haushalten besteht aus biologisch abbaubaren Anteilen (ca. 30 bis 40 %). Küchenabfälle (Reste aus der Zubereitung von Speisen, Lebensmittelabfälle etc.) und Grünabfälle (Topfpflanzen, Strauchschnitt, Gras etc.) werden über die Biotonne der Verwertung zugeführt. Daneben werden Garten- und Parkabfälle getrennt erfasst. Bei der Verwertung von Bioabfällen wird zwischen der aeroben (Kompostierung) und der anaeroben (Vergärung) Behandlung unterschieden. Bei der Kompostierung erfolgt der Ab- bzw. Umbau der Biomasse durch Mikroorganismen mit freiem Luftsauerstoff. Als Produkt wird ein Kompost erzeugt, der als Sekundärrohstoffdünger und Bodenverbesserer u. a. in der Landwirtschaft und im Garten- und Landschaftsbau eingesetzt wird. Die Kompostierung kann in einfachen offenen Mieten (Freiland), gekapselten Systemen (Boxen, Container) oder in geschlossenen Verfahren (Halle) wie z. B. Tafelmieten mit automatischen Umsetzgeräten stattfinden. Durch das Umsetzen bzw. Durchmischen der Bioabfälle sowie das Belüften wird eine optimale Zufuhr von Sauerstoff erreicht. Durch Bewässerung kann der für den Prozess erforderliche Wassergehalt eingestellt werden. Infolge der im Rotteprozess

auftretenden Temperaturen kann eine Hygienisierung erzielt werden. Der Kompostierung sind mechanische Aufbereitungsschritte wie Siebung, Zerkleinerung, manuelle Störstoffentnahme, Magnetscheidung und Sichtung vor- bzw. nachgeschaltet. Je nach eingesetztem Verfahren und Qualität der Komposte beträgt die Behandlungsdauer zwischen zwei und zwölf Wochen.

Die Vergärung von Bioabfällen geschieht ohne freien Sauerstoff. Beim anaeroben Abbau entsteht durch Mikroorganismen Biogas (Methan und Kohlenstoffdioxid). Bei Vergärungsanlagen kommen unterschiedliche Systeme zum Einsatz. Je nach Feststoffgehalt wird zwischen „nassen“ (5 bis 15 % Trockenmasse) und „trockenen“ (20 bis 40 % Trockenmasse) Verfahren unterschieden. Die Betriebstemperatur liegt im mesophilen (30 bis 37 °C) oder thermophilen (50 bis 55 °C) Bereich. Weitere Unterscheidungsmerkmale sind die Prozessführung (einstufig, mehrstufig), die Betriebsweise (diskontinuierlich, kontinuierlich) und die Art der Durchmischung. Das Gärprodukt kann bei thermophilen Systemen direkt als Sekundärrohstoffdünger genutzt werden. Bei mesophilen Systemen muss es zur Gewährleistung der Hygienisierung nachkompostiert werden. Das Biogas kann in Strom und Wärme umgewandelt (z. B. Blockheizkraftwerk) oder ins Gasnetz (nach Aufbereitung) eingespeist bzw. als Treibstoff verwendet werden.

Im Sinne der Effizienzsteigerung bei der biologischen Behandlung wird zunehmend eine Kombination von Vergärung und Kompostierung der Gärprodukte (z. B. mit Grünabfällen) eingesetzt. Im Jahr 2012 wurden in Deutschland ca. 3,9 Mio. Mg Bioabfälle über die Biotonne erfasst und der Kompostierung bzw. Vergärung zugeführt. Zusätzlich wurden ca. 5,3 Mio. Mg biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle verwertet.

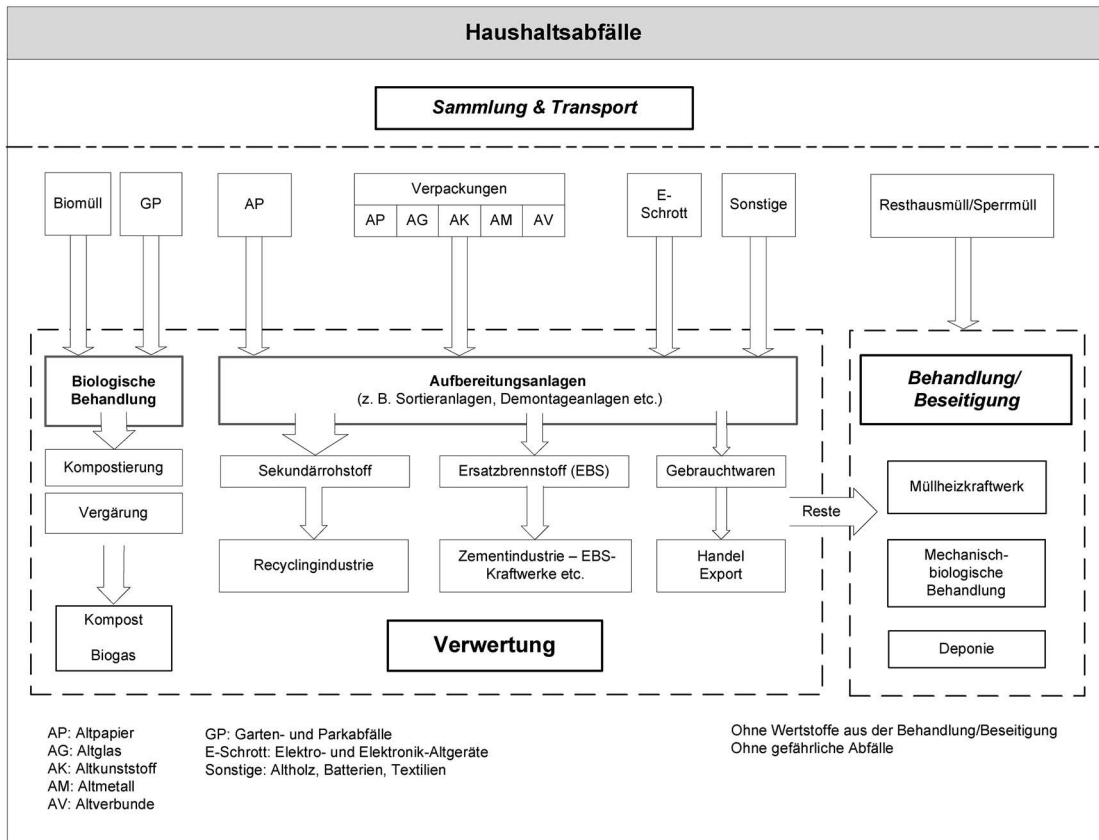
7 Behandlung und Beseitigung

Seit dem 1. Juni 2005 ist die Ablagerung von unbehandelten Abfällen in Deutschland verboten. Ziel des Deponieverbotes ist es, die Auswirkungen hinsichtlich der Emissionen von Deponiegas und Deponiesickerwasser zu minimieren. Die aufgrund dessen erfolgende Behandlung der nicht stofflich verwerteten Siedlungsabfälle (Restabfälle) erfolgt in thermischen bzw. in mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen.

Bei der thermischen Restabfallbehandlung – umgangssprachlich Müllheizkraftwerk (MHKW) – werden die Restabfälle bei Temperaturen von ca. 1.000 °C auf einem Rost verbrannt. Hierbei werden verschiedene Rostsysteme eingesetzt. Müllheizkraftwerke bestehen prinzipiell aus verschiedenen verfahrenstechnischen Bereichen: dem Bunker, in dem die Abfälle zwischengelagert werden, der eigentlichen Verbrennungslinie und der Abgasreinigung. Die beim Verbrennungsprozess entstehenden Gase werden in der Nachbrennkammer bei 850 °C nachverbrannt. Der Energieinhalt der Abgase wird im Kesselbereich zur Dampferzeugung (Wärme und Strom) genutzt. Der Abluftstrom wird danach dem verfahrenstechnisch aufwendigsten und kostenintensivsten Teil in Form der Rauchgasreinigung zugeführt. Hier werden schädliche Abgasinhaltsstoffe (z. B. Stickoxide, SO₂, HCL, HF) sowie anorganische (z. B. Schwermetalle) und organische Schadstoffe (wie z. B. Dioxine und Furane) entfernt. Die gereinigten Rauchgase werden anschließend über einen Schornstein abgeführt. Bei der Verbrennung entstehen feste Output-Ströme. Dies sind u. a.

Müllverbrennungsschlacken, Aschen und Filterstäube sowie Reststoffe aus der weitergehenden Rauchgasreinigung. Im Jahr 2013 waren 68 Müllheizkraftwerke mit einer Behandlungskapazität von ca. 19,6 Mio. Mg in Betrieb (vgl. Alwast 2014).

Abbildung 4: Vereinfachte Übersicht der Verwertung und Beseitigung der Haushaltsabfälle in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung

Eine weitere Methode zur Vorbehandlung ist die mechanisch-biologische Abfallbehandlung (MBA). Hierbei kommen verschiedene verfahrenstechnische Konzeptionen zum Einsatz. Prinzipiell besteht eine MBA aus mehreren mechanischen Stufen und einer biologischen Stufe. In den vor- bzw. nachgeschalteten mechanischen Stufen (Grob- und Feinaufbereitung) werden die Restabfälle durch Siebung, Zerkleinerung, Metallscheidung etc. so konditioniert, dass zum einen Wertstoffe ausgeschleust werden können und zum anderen eine heizwertreiche Fraktion als Sekundär- bzw. Ersatzbrennstoff (u. a. Kunststoffe) erzeugt wird. Diese Brennstoffe werden zur energetischen Verwertung u. a. in Ersatzbrennstoffkraftwerken oder Zementwerken eingesetzt. Des Weiteren wird ein Stoffstrom erzeugt, in dem die biologisch abbaubaren Fraktionen angereichert sind und der einer biologischen Behandlung zugeführt wird. Diese kann als aerobe (Rotte) oder

anaerobe (Vergärung) Stufe ausgeführt sein. Der Output kann bei Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte auf Siedlungsabfalldeponien abgelagert oder energetisch genutzt werden. Bei den anaeroben Verfahren entsteht zusätzlich Biogas, das energetisch verwertet werden kann. Im Jahr 2013 standen für die mechanisch-biologische Abfallbehandlung 61 Anlagen mit einer Behandlungskapazität von 6,1 Mio. Mg zur Verfügung (vgl. Alwast 2014).

Es können nur solche Siedlungsabfälle auf Deponien abgelagert werden, die den Kriterien der Deponieverordnung genügen. Dies hat dazu geführt, dass die überwiegende Zahl an Siedlungsabfalldeponien zwischenzeitlich stillgelegt wurde und sich in der Nachsorgephase befindet. Die Entlassung aus der Nachsorge kann erst dann erfolgen, wenn die Emissionen (besonders Sickerwasser und Deponiegas) auf ein umweltverträgliches Maß abgesunken sind. Es ist davon auszugehen, dass dieser Zeitraum über 100 Jahre andauern kann.

Die oben beschriebenen Elemente der Kreislaufwirtschaft, der Sammlung und des Transports der Abfälle, die Verwertung der getrennt gesammelten Wertstoffe, die Behandlung der nicht verwerteten Restabfälle bis zur Beseitigung der Reststoffe auf Deponien sind in vereinfachter Form in der [Abbildung 4](#) als Übersicht grafisch zusammengefasst.

8 Fazit

Auf Ebene der EU werden in naher Zukunft die Reduktion der auf Deponien verbrachten organischen Abfälle und das Recycling von Stoffen die wichtigsten Aufgaben auf dem Gebiet der Kreislaufwirtschaft darstellen. Die Anforderungen zur Abfallvermeidung und Produktverantwortung werden zunehmend auch Einfluss auf die Produktion und Rücknahmeverpflichtungen durch Handel und Industrie nehmen. Beispiele auf Ebene der Hersteller und Nutzer sind veränderte Produktgestaltung (Recyclingfähigkeit, Innovationsoffenheit, Langlebigkeit), neue Nutzungssysteme (Sharing, Leasing) und technologieorientierte Ansätze (Multifunktionalität, Materialsubstitution) (vgl. SRU 2012: 73 ff.; Seelig/Stein/Zeller et al. 2015).

Die demografische Entwicklung wird mittel- und langfristig deutliche Auswirkungen auf die Abfallwirtschaft haben. So wird bei zurückgehender Bevölkerungszahl unter Ansatz eines konstanten spezifischen Abfallanfalls die absolute Abfallmenge abnehmen. Hierbei werden regional große Unterschiede auftreten, die auf eine demografisch bedingte Mengenentwicklung zwischen -42 % und +19 % geschätzt werden. Dies wird in Regionen mit abnehmender Bevölkerungszahl aufgrund hoher Fixkostenanteile zu höheren spezifischen Entsorgungskosten und damit höheren Gebühren führen. Gleichzeitig werden Anlagenkapazitäten ggf. frei, was eine Unterauslastung und Veränderung der Einzugsgebiete von Anlagen zur Folge haben kann. Aufgrund der Veränderung in der Altersstruktur und den Lebensgewohnheiten wird die Größe der Haushalte weiter abnehmen, was mit einer Zunahme der spezifischen Abfallmenge verbunden ist. Auch ist zu erwarten, dass sich altersbedingt die Konsumgewohnheiten ändern und damit die Abfallmenge beeinflusst wird (vgl. Hoffmeister/Timpe 2013).

Abfallmenge und -zusammensetzung werden ebenfalls in starkem Maße von den gesetzlichen Rahmenbedingungen und dem Verbraucherverhalten (Produktverantwortung und Rücknahmeverpflichtungen, Nutzung von Leasingssystemen, Verwendung des Einkommens für materielle bzw. immaterielle Güter u. Ä.) beeinflusst werden.

Kreislaufwirtschaft wird auch zukünftig einen relevanten Beitrag zur Energiewende leisten können. Neben der Reduzierung treibhausgasrelevanter Emissionen (besonders aus Deponien) stehen die Substitution von Primärrohstoffen durch stoffliche Verwertung und die hierdurch eingesparte Energie sowie die Substitution von Primärenergieträgern im Vordergrund. Hierzu gehört insbesondere auch die Nutzung biogener Abfälle (u. a. Biogas, Kraftstofferzeugung), die Herstellung und Nutzung von Ersatzbrennstoffen, Verbesserungen der Energieeffizienz bei Abfallverbrennungsanlagen durch Kraft-Wärme-Kopplung und die weitestgehende Verwertung der Eisen- und Nichteisenmetalle (vgl. Berlo/März/Wagner 2013). Im Hinblick auf die Kaskadennutzung sollte die stoffliche Verwertung vor der energetischen Nutzung stehen.

Generell wird die Kreislaufwirtschaft hinsichtlich Ressourceneffizienz und Rohstoffsicherung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dies betrifft neben den konventionellen Wertstoffen und organischen Abfällen speziell auch die strategisch wichtigen Elemente (Beispiele: Seltenerdmetalle), da deren Recyclingquoten bis dato mehrheitlich bei null oder im einstelligen Bereich liegen. Durch „urban mining“, die Nutzung anthropogener Lager (Infrastruktur, Deponien), sind Primärressourcen zu substituieren.

Literatur

- Alwast, H. (2014): Abfallwirtschaft im Gleichgewicht? Entwicklung von Restabfallmengen und die künftig notwendigen Behandlungskapazitäten in Deutschland. http://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/140508_HAL_IFAT-Vortrag.pdf (23.03.2015).
- Berlo, K.; März, S.; Wagner, O. (2013): Kommunale Abfallwirtschaft als Energiewendeakteur. In: Raumplanung (166), 19-24.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1993): TA Siedlungsabfall: Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen. = Dritte allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz vom 14. Mai 1993. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/tasi_ges.pdf (27.04.2015).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2013): Abfallvermeidungsprogramm des Bundes vom 31.07.2013. <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/abfallvermeidungsprogramm/> (26.08.2015).
- Dehoust, G.; Wiegmann, K.; Fritsche, U.; Stahl, H.; Jenseit, W.; Herold, A.; Cames, M.; Gebhardt, P. (2005): Statusbericht zum Beitrag der Abfallwirtschaft zum Klimaschutz und mögliche Potentiale. <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3006.pdf> (27.04.2015).
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013): 80,5 Millionen Einwohner am Jahresende 2012 – Bevölkerungszunahme durch hohe Zuwanderung. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/08/PD13_283_12411.html (23.03.2015).
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014): Abfallentsorgung 2012. = Fachserie 19 Reihe 1. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/Abfallentsorgung2190100127004.pdf?__blob=publicationFile (24.09.2015).

- Erhard, H. (1954): Aus der Geschichte der Städtereinigung. Stuttgart/Köln.
- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (Hrsg.) (2015): Municipal waste generation and treatment, by type of treatment method. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/key-waste-streams> (31.08.2015).
- Fraunhofer UMSICHT – Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik (Hrsg.) (2008): Recycling für den Klimaschutz. Ergebnisse der Studie von Fraunhofer UMSICHT und INTERSEROH zur CO₂-Einsparung durch den Einsatz von Sekundärrohstoffen. http://www.upj.de/fileadmin/user_upload/MAIN-dateien/Aktuelles/Nachrichten/interseroh_studie_2008.pdf (24.03.2015).
- Hoffmeister, J.; Timpe, P. (2013): Auswirkungen des demografischen Wandels auf das regionale Abfallaufkommen. In: Raumplanung (166), 9-13.
- Meadows, D. (1972): Die Grenzen des Wachstums. Stuttgart.
- Seelig, J.; Stein, T.; Zeller, T.; Faulstich, M. (2015): Möglichkeiten und Grenzen des Recycling. In: Thomé-Kozmiensky, K. J.; Goldmann, D. (Hrsg.): Recycling und Rohstoffe, Band 8. Neuruppin, 55-70.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (2012): Umweltgutachten 2012: Verantwortung in einer begrenzten Welt. Berlin.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014): Ratgeber Abfälle im Haushalt: Vermeiden, Trennen, Verwerten. <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ratgeber-abfaelle-im-haushalt>. (24.09.2015).
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015): Abfallaufkommen – Deutschlands Abfall. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/abfall-kreislaufwirtschaft/abfallaufkommen> (24.09.2015).
- UM Baden-Württemberg – Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) (2012): Abfallbilanz 2012.. https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Umwelt/Abfallbilanz_2012_1_.pdf (23.09.2015).

Weiterführende Literatur

- Bilitewski, B.; Härdtle, G. (2013): Abfallwirtschaft: Handbuch für Praxis und Lehre. Berlin/Heidelberg.
- Bilitewski, B.; Quicker, P.; Schnurer, H.; Zeschmar-Lahl, B. (2013): Müll-Handbuch: Sammlung und Transport, Behandlung und Ablagerung sowie Vermeidung und Verwertung von Abfällen. Berlin.
- Kranert, M. (Hrsg.) (2010): Einführung in die Abfallwirtschaft. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 12/2017

Abwägung

Gliederung

- 1 Grundlagen
 - 2 Elemente des Abwägungsgebotes und korrespondierende Abwägungsfehler
 - 3 Fehlerfolgen
- Literatur

Das Abwägungsgebot stellt die zentrale Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit dar. Es beansprucht in der gesamten Raumplanung Geltung und verlangt vom jeweiligen Entscheidungsträger, dass er alle nach Lage der Dinge relevanten Belange in die Abwägung einstellt, die Bedeutung der betroffenen Belange nicht verkennt und schließlich zwischen den Belangen einen Ausgleich schafft, der zur Gewichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht.

1 Grundlagen

Die Abwägung verschiedener Rechtsgüter bei einer Kollision unterschiedlicher Interessen ist in der Rechtsanwendung gang und gäbe (vgl. Larenz/Canaris 1995: 223 ff.). Besondere Bedeutung erlangt die Abwägung im Bereich der *Raumplanung*, da die nur weitmaschigen gesetzlichen Bindungen den Rechtsanwender hier dazu zwingen, Interessenskonflikte in großem Umfang selbst zu lösen.

1.1 Abwägung als rechtsstaatliches Gebot

Nach der höchststrichterlichen Rechtsprechung trägt das Abwägungsgebot in einer für planerische Entscheidungen spezifischen Weise dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung und ist in diesem Sinne als „rechtsstaatliches Abwägungsgebot“ unmittelbar verfassungsrechtlich gesichert (BVerfG, Beschluss vom 11.11.2002, Az. 1 BvR 218/99, DVBl 2003, 192/193; BVerwG, Urteil vom 14.02.1975, Az. IV C 21.74, BVerwGE 48, 56/63). Wegen seiner rechtsstaatlichen Verankerung beansprucht es somit auch dann Geltung, wenn es an einer einfachgesetzlichen Normierung fehlt (Stelkens/Bonk/Sachs 2014: § 74, Rn. 54). Aktuell enthalten allerdings alle Fachgesetze im Bereich der *Raumplanung* Abwägungsklauseln, die dem Entscheidungsträger – bei unterschiedlichen Formulierungen im Detail – aufgeben, bei der Aufstellung der Pläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Im Einzelnen finden sich Abwägungsklauseln für die Raumordnungsplanung (*Raumordnung*) in § 7 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG), für die *Bauleitplanung* in § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch (BauGB) und für die Fachplanungen (*Fachplanungen, raumwirksam*; siehe auch *Planfeststellung*) z. B. in § 17 S. 2 Fernstraßengesetz (FStrG) oder § 18 S. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Für vorbereitende Fachplanungen, insbesondere Linienbestimmungsverfahren, existieren ebenfalls ausdrückliche Abwägungsklauseln (§ 16 Abs. 2 S. 1 FStrG; § 13 Abs. 1 S. 2 Wasserstraßengesetz (WaStrG)), die allerdings auf das Gebot der Abwägung öffentlicher Belange beschränkt sind.

1.2 Abwägungsgebot als Grenze planerischer Gestaltungsfreiheit

Die Funktion der Abwägung als rechtsstaatliches Gebot bedingt, dass man sich das Wesen der *Planung* und die Struktur planungsrechtlicher Normen vergegenwärtigt. Das Bundesverwaltungsgericht geht insoweit davon aus, dass mit der Befugnis zur Planung zwangsläufig eine planerische Gestaltungsfreiheit verbunden sein muss (BVerwG, Urteil vom 12.12.1969, Az. IV C 105.66, BVerwGE 34, 301/304; BVerwGE 48, 56/59). Anders als bei der Eingriffs- und Leistungsverwaltung, für die eine in Tatbestand und Rechtsfolge gegliederte, sogenannte konditionale Struktur der zu vollziehenden Normen („Wenn ..., dann ...“) charakteristisch ist, herrscht also zumindest für die räumliche Gesamtplanung (Raumordnungsplanung, *Bauleitplanung*) eine sogenannte finale Normstruktur vor (kritisch für den Bereich der *Planfeststellung* Schoen 2003). Der Gesetzgeber formuliert hier im Wesentlichen (nur) grundlegende Zielstellungen (vgl. z. B. § 1 Abs. 5 BauGB) und überlässt die Umsetzung dieser Ziele im Ausgangspunkt der Gestaltungsfreiheit der Planerinnen und Planer. Die Planung stellt in erster Linie einen schöpferischen, kreativen Akt dar, mit dem Recht geschaffen wird. Erst in zweiter Linie handelt es sich um Gesetzesanwendung.

Das Abwägungsgebot hat nun die Aufgabe, die planerische Gestaltungsfreiheit im Interesse insgesamt ausgewogener und damit rechtsstaatlich verhältnismäßiger Konfliktlösungen zu begrenzen. Planerinnen und Planer sollen weder einseitig bestimmte Belange in den Vordergrund stellen noch sie vernachlässigen.

1.3 Weitere Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit

Das Abwägungsgebot ist nicht die einzige Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit. Es wird flankiert durch das Gebot der Erforderlichkeit der Planung bzw. der Planrechtfertigung einerseits und die Notwendigkeit, die sogenannten zwingenden Rechtssätze zu beachten, andererseits.

Für die *Bauleitplanung* ist das Gebot der Erforderlichkeit in § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verankert. Ihm wird Genüge getan, wenn ein Bauleitplan nach der planerischen Konzeption der Gemeinde erforderlich ist (BVerwG, Urteil vom 07.05.1971, Az. IV C 76.68, NJW 1971, 1626; Battis/Krautzberger/Löhr 2016: § 1, Rn. 26). Aus der Bindung an die planerische Konzeption der Gemeinde folgt, dass das Gebot der Erforderlichkeit nur eine recht schwache Schranke der planerischen Gestaltungsfreiheit darstellt. Verboten ist letztlich nur eine reine „Negativplanung“ oder „Verhinderungsplanung“, die durch keine planerische Konzeption getragen wird.

Für die Raumordnungsplanung (*Raumordnung*) findet sich das Gebot der Erforderlichkeit in § 2 Abs. 1 ROG. Danach sind die Grundsätze der Raumordnung durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, wenn dies zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes erforderlich ist. Ebenso wie bei der Bauleitplanung hat das Gebot der Erforderlichkeit auch in der Raumordnungsplanung nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung als Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit. So kann es einem Ziel der Raumordnung als Festlegung in einem Raumordnungsplan nur dann an der Erforderlichkeit fehlen, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen (BVerwG, Beschluss vom 16.03.2006, Az. 4 BN 38/05, ZfBR 2006, 468 f.; Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 7, Rn. 8).

Für die Fachplanungen firmiert das Gebot der Erforderlichkeit zumeist unter dem Terminus *Planrechtfertigung* (ständige Rechtsprechung seit BVerwGE 48, 56/60). Auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Normierung beansprucht dieses Erfordernis insbesondere bei einer *Planfeststellung* Geltung, da der Planfeststellungsbeschluss rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter eingreift und somit auch angesichts der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG einer Rechtfertigung bedarf (BVerwGE 48, 56/59; BVerwG, Urteil vom 07.07.1978, Az. IV C 79.76, BVerwGE 56, 110/118). Dem Erfordernis der Planrechtfertigung wird Rechnung getragen, wenn die Planung den Zielsetzungen des Fachplanungsgesetzes dient und die mit dem konkreten Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen generell geeignet sind, etwa entgegenstehende Eigentumsrechte zu überwinden (BVerwG, Urteil vom 22.03.1985, Az. 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166/168). Auch das Erfordernis der Planrechtfertigung stellt allerdings nur eine geringe Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit dar.

Von zwingenden Rechtssätzen kann man sprechen, wenn in einer höherrangigen Norm oder auf einer vorgelagerten Planungsebene Vorgaben gemacht werden, die in einer (nachfolgenden) Planung nicht im Wege der Abwägung überwunden werden dürfen (BVerwGE 71, 163/165; Dreier 1995: 125). Zwingende Rechtssätze gewährleisten also für die jeweilige Planungsebene ein rechtliches Minimum. Typische zwingende Rechtssätze in diesem Sinne sind z. B. die Gebote, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB) und bei sonstigen

raumbedeutsamen Planungen die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG), die Gebote, den Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan (§ 8 Abs. 2 S. 1 BauGB) und den Regionalplan aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet (§ 8 Abs. 2 S. 1 ROG) zu entwickeln, die Bindung an den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB für Bebauungspläne oder das Verbot höhengleicher Kreuzungen für den Bau von Bundesautobahnen (§ 1 Abs. 3 S. 1 FStrG).

Fehlt es einer Planung an der Erforderlichkeit bzw. Planrechtfertigung oder ist die Planung nicht mit zwingenden Rechtssätzen vereinbar, so sind die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit überschritten und die Planung erweist sich als unzulässig. Der Eintritt in eine Abwägung ist in diesen Fällen nicht mehr erforderlich.

1.4 Abwägungsgebot und Verfahrensrecht

Das Abwägungsgebot hat in allen Bereichen der *Raumplanung* einen materiell-rechtlichen Charakter. Dies bedeutet in erster Linie, dass der schlussendlich in Kraft tretende Plan als Ergebnis der Planung abgewogen sein muss. In dem Plan muss sich ein zulässiges Abwägungsergebnis widerspiegeln. Gleichzeitig hat die Abwägung aber auch einen prozesshaften Charakter, da das Abwägungsgebot nicht nur Vorgaben für den Inhalt des Planes macht, sondern auch die Art und Weise der Entscheidungsfindung strukturiert. Die Planerin oder der Planer muss gleichsam in einem „inneren“ Verfahren die verschiedenen Phasen des Abwägungsvorganges durchlaufen.

Der Abwägungsvorgang als „inneres“ Verfahren ist zu unterscheiden vom „äußeren“ Verfahren (vgl. Erbguth 2006: 489; Schoen 2010: 85) in Gestalt der *Beteiligung* der Öffentlichkeit (vgl. z. B. § 3 BauGB; § 10 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 ROG; § 73 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)) und der Träger öffentlicher Belange (vgl. z. B. § 4 BauGB; § 10 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 ROG; § 73 Abs. 3a VwVfG). Die Beteiligungsvorschriften sind mit dem Abwägungsvorgang zwar insoweit verbunden, als sie der Gewinnung des Abwägungsmaterials dienen, sie geben jedoch selbst keine Antwort auf die Frage, wie mit dem gewonnenen Abwägungsmaterial umzugehen ist. Für die Verwertung der Erkenntnisse der Beteiligungsverfahren bleibt das materiell-rechtliche Abwägungsgebot maßgeblich, sodass § 2 Abs. 3 BauGB, der die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials formal dem „äußeren“ Verfahren zuordnet (sogenannte Verfahrensgrundnorm; vgl. Deutscher Bundestag 2003: 42), insoweit als bloße Fiktion angesehen werden muss (Schoen 2010: 87 f.).

2 Elemente des Abwägungsgebotes und korrespondierende Abwägungsfehler

Die Fachgesetze beschränken sich auf die Aussage, dass eine Abwägung überhaupt stattzufinden hat. So sind nach § 1 Abs. 7 BauGB „bei der Aufstellung der Bauleitpläne [...] die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“. Als Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit erweist sich diese Formulierung als wenig aussagekräftig, da zwar der Gegenstand der Abwägung („Belange“) benannt wird, der Inhalt bzw. die Art und Weise der Abwägung aber nur mit dem Wörtchen „gerecht“ beschrieben wird.

Angesichts der gesetzgeberischen Zurückhaltung ist es die Rechtsprechung, die dem Abwägungsgebot Struktur und Inhalt gegeben hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Inhalt des Abwägungsgebotes zunächst für den Bereich der *Bauleitplanung* dahingehend konkretisiert, dass (1) eine Abwägung überhaupt stattfinden muss, (2) in die Abwägung einzustellen ist, was

nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, (3) die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt werden darf und (4) der Ausgleich zwischen den öffentlichen und privaten Belangen nicht in einer Weise vorgenommen werden darf, dass der Ausgleich zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (BVerwGE 34, 301/309). Später wurde diese Rechtsprechung dann auf den Bereich der Fachplanungen (BVerwGE 48, 56/63 f.; BVerwGE 56, 110/122 f.) übertragen und auch im Bereich der Raumordnungsplanung beansprucht sie Geltung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992, Az. 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329/333).

2.1 Belange als Gegenstand der Abwägung

Der Begriff *Belang* ist allgemein mit dem Begriff des Interesses gleichzusetzen und daher weit zu fassen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 7, Rn. 5). So umfasst der Begriff des privaten Belanges nicht nur die sich aus dem Eigentum oder anderen verfassungsrechtlichen Positionen ergebenden Interessen, sondern er geht über die grundrechtlichen Schutzbereiche hinaus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.11.1979, Az. 4 N 1/78 u. a., BVerwGE 59, 87/101). Entsprechend kann das Interesse an der Aufrechterhaltung einer bestimmten Wohn- oder Verkehrslage ebenso erfasst sein wie das Bestreben eines Unternehmers, seinen Betrieb zu erweitern oder umzustellen (vgl. Battis/Krautzbberger/Löhr 2016: § 1, Rn. 109).

Der Begriff der öffentlichen Belange umfasst alle Interessen der Allgemeinheit, die durch die Planung berührt sein können. Jeweils nicht abschließende Aufzählungen von im Wesentlichen öffentlichen Belangen enthalten für die *Bauleitplanung* der § 1 Abs. 5 und Abs. 6 BauGB (sogenannte Planungsziele und Planungsleitlinien) und für die Raumordnungsplanung der § 2 Abs. 2 ROG (Grundsätze der Raumordnung). Für den Bereich der Fachplanungen existieren entsprechende Kataloge nicht.

2.2 Abwägungserfordernis und Abwägungsausfall

Die zur Abwägung verpflichtete Stelle kann die ihr eingeräumte planerische Gestaltungsfreiheit nicht erkennen oder gar bewusst ignorieren. Findet eine Abwägung dann nicht statt, kann man von einem Abwägungsausfall sprechen. Denkbar ist dies z. B. dann, wenn der Planungsträger ein bestimmtes Vorhaben unbedingt ermöglichen möchte und er aus diesem Grunde entgegenstehende Belange erst gar nicht ermittelt bzw. ausblendet (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.07.1974, Az. IV C 50.72, BVerwGE 45, 309/315 ff.).

2.3 Einstellungsgebot und Abwägungsdefizit

Zur Vermeidung eines sogenannten Abwägungsdefizits ist der Planungsträger verpflichtet, alle Belange in die Abwägung einzustellen, die nach Lage der Dinge in sie einzustellen sind. Die Frage, ob ein Belang in diesem Sinne abwägungsrelevant ist, kann dabei zumindest im Ansatz in eine rechtliche und eine tatsächliche Komponente aufgegliedert werden:

In rechtlicher Hinsicht muss sich der Belang in der konkreten Situation als generell schutzwürdig und mehr als geringwertig erweisen (BVerwGE 59, 87/99). Das Kriterium der Schutzwürdigkeit führt zur Ausgrenzung aller Belange, die ihrerseits mit einem rechtlichen Mangel behaftet sind (Schoen 2010: 98). Mit dem Erfordernis des Überschreitens einer Geringwertigkeitsschwelle wird

der Planungsträger von der Befassung mit solchen Belangen befreit, die objektiv nur eine marginale Bedeutung haben.

Bei der Beurteilung der Abwägungsrelevanz sind zudem die ebenenspezifischen Rechtswirkungen der jeweiligen Planung zu berücksichtigen. So trifft der Raumordnungsplan im Regelfall noch keine parzellenscharfen Aussagen zur zulässigen Bodennutzung, sodass hier private Belange häufig ohne Bedeutung bleiben. Die für die Linienbestimmungsverfahren geltenden Abwägungsklauseln (§ 16 Abs. 2 S. 1 FStrG; § 13 Abs. 1 S. 2 WaStrG) beschränken das Abwägungsgebot sogar von vornherein auf öffentliche Belange.

In tatsächlicher Hinsicht setzt die Abwägungsrelevanz eines Belanges seine Betroffenheit voraus. Diese ist anzunehmen, wenn durch die Realisierung des Planes auf den Belang mehr als geringfügig positiv oder negativ Einfluss genommen wird und diese Einflussnahme bei der Entscheidung über den Plan auch erkennbar ist.

Aus dem Umstand, dass für die Beurteilung der Betroffenheit die künftigen Auswirkungen des Planes maßgeblich sind, folgt zwangsläufig die Notwendigkeit von Prognoseentscheidungen (*Prognose*). Allerdings liegt ein Prognosefehler und damit ein Abwägungsdefizit im Hinblick auf das Einstellungsgebot nicht schon dann vor, wenn die tatsächliche Entwicklung von der prognostizierten Entwicklung abweicht. Von einem Prognosefehler ist vielmehr nur auszugehen, wenn die Prognosegrundlage unvollständig war oder das Prognoseergebnis nicht in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet wurde (BVerwGE 56, 110/121).

Im Übrigen gilt, dass das, „was die planende Stelle nicht ‚sieht‘, und was sie nach den gegebenen Umständen auch nicht zu ‚sehen‘ braucht, [...] von ihr bei der Abwägung nicht berücksichtigt werden [kann] und [...] von ihr auch nicht berücksichtigt zu werden [braucht]“ (BVerwGE 59, 87/103). Die Einbußen, die das Erfordernis der Erkennbarkeit für unberücksichtigte öffentliche oder private Belange mit sich bringen kann, lassen sich mit den Beteiligungsvorschriften rechtfertigen, die dem Träger des Belanges insoweit nicht nur eine Mitwirkungsmöglichkeit einräumen, sondern ihm auch eine Mitwirkungslast aufbürden.

Für die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sind nicht nur die Auswirkungen der favorisierten Planung maßgeblich, sondern es sind auch solche Planungsalternativen zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen, die eine geringere Beeinträchtigung öffentlicher und privater Belange naheliegend erscheinen lassen (BVerwG, Urteil vom 22.03.1985, Az. 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166/172) bzw. die sich aufdrängen (BVerwG, Beschluss vom 14.05.1996, Az. 7 NB 3/95, BVerwGE 101, 166/174). Die Pflicht zur Alternativenprüfung entfällt, wenn entsprechende Überlegungen bereits auf einer vorangegangenen Planungsebene angestellt wurden und insoweit für die nachfolgende Planungsebene Bindungswirkungen entfalten (vgl. Schoen 2003: 280 ff.).

2.4 Gewichtungsgebot und Abwägungsfehleinschätzung

Die planende Stelle ist ferner gehalten, sich die Bedeutung des als abwägungsrelevant erkannten Belanges zu vergegenwärtigen. Sie muss jedem Belang das ihm nach den rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Gegebenheiten objektiv zukommende Gewicht beimessen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 7, Rn. 60). Eine Missachtung dieses Gewichtungsgebotes führt zu einer sogenannten Abwägungsfehleinschätzung.

Die Bemessung des objektiven Gewichtes der Belange kann sich als äußerst schwierig erweisen. Während sich nämlich die Wertigkeit eines Grundstückes oder eines Gebäudes noch recht gut in Gestalt des materiellen Verkehrswertes ausdrücken lässt, fehlt es an einer entsprechend klaren Bezugsgröße z. B. hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) oder der sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB). Letztlich kann die Wertigkeit eines Belanges nur anhand einer Einzelfallprüfung beurteilt werden.

Im Ausgangspunkt ist bei der Beurteilung der Wertigkeit der Belange von einer Gleichrangigkeit der öffentlichen und der privaten Belange auszugehen (BVerwG, Urteil vom 01.11.1974, Az. IV C 38.71, DVBl 1975, 492). Allerdings gibt es vereinzelt gesetzliche Gewichtungsvorgaben, die die generelle Bedeutung bestimmter Belange normativ erhöhen. Als Beispiele sind hier der Trennungsgrundsatz des § 50 S. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und der Vorrang der Innenentwicklung in § 1a Abs. 2 Hs. 2 BauGB zu nennen. Anders als die zwingenden Rechtssätze vermitteln diese gesetzlichen Gewichtungsvorgaben dem in Rede stehenden Belang jedoch keinen absoluten, vom Einzelfall unabhängigen Schutz. Vielmehr kann auch der durch eine gesetzliche Gewichtungsvorgabe gestärkte Belang im Wege der Abwägung überwunden werden, wenn ihm andere Belange von hohem Gewicht gegenüberstehen (BVerwG, Urteil vom 28.01.1999, Az. 4 CN 5/98, BVerwGE 108, 248/253). Letztlich steigern sich in diesen Konstellationen (nur) die auf dem Planungsträger lastenden Argumentations- und Begründungspflichten (Jarass 2015: § 50, Rn. 30a; Wahl/Dreier 1999: 617).

Neben der Wertigkeit der Belange ist im Rahmen des Gewichtungsgebotes der Grad ihrer Betroffenheit zu bestimmen. Auch hier gilt, dass es an verallgemeinerungsfähigen Maßstäben, die die Intensität der Betroffenheit eines Belanges messbar machen können, weitgehend fehlt. Hier ist ebenso eine weitreichende Einzelfallprüfung angezeigt.

2.5 Ausgleichsgebot und Abwägungsdisproportionalität

Schließlich ist zwischen den Belangen ein Ausgleich vorzunehmen, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht. Dabei ist es unumgänglich und ohne Weiteres legitim, dass sich der Planungsträger bei der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen Belanges entscheidet. Erst dort, „wo einer der beteiligten Belange in geradezu unvertretbarer Weise zu kurz kommt, [...], wo das Verhältnis zwischen ihm und dem Planinhalt auch bei Berücksichtigung planerischer Gestaltungsfreiheit und aller sonstigen Gegebenheiten nicht mehr aufgeht“ (BVerwGE 45, 309/317), kann eine Abwägungsdisproportionalität angenommen werden.

Beim Ausgleich der Belange ist der Grundsatz der planerischen Konfliktbewältigung zu beachten. Dieser verlangt, dass einer Planung zurechenbare Konflikte mit dieser Planung selbst gelöst werden müssen und nicht auf ein nachfolgendes Planungs- oder Genehmigungsverfahren verlagert werden dürfen, es sei denn, der Planungsträger legt in einer vorausschauenden Betrachtung nachvollziehbar dar, dass eine spätere sachgerechte Lösung sichergestellt und der noch offene Konflikt letztlich bewältigt werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.05.2004, Az. 9 A 6.03, BVerwGE 121, 57/66 f.). Bei der Konfliktlösung muss allerdings die Kompetenzordnung gewahrt werden. Insbesondere müssen die Träger der Raumordnungsplanung mangels eigener bodenrechtlicher

Kompetenzen (▷ *Bodenrecht*) nachfolgenden Bauleit- und Fachplanungen eigene Gestaltungsspielräume belassen (BVerwGE 90, 329/334). Die Träger der Raumordnungsplanung dürfen hier die übergeordneten und überörtlichen Konflikte nur in Gestalt von gebietsscharfen Festlegungen lösen, parzellenscharfe Festlegungen sind ihnen hingegen grundsätzlich verboten.

3 Fehlerfolgen

Die Komplexität des Abwägungsgebotes bringt eine gewisse Fehleranfälligkeit mit sich. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass im Interesse einer rechtssicheren Planung nicht jeder Abwägungsmangel zwangsläufig zur Aufhebung oder gar Nichtigkeit des Planes führen sollte. Der Gesetzgeber und die Rechtsprechung haben daher ein recht komplexes Regelungssystem entwickelt, das sowohl dem Interesse an der Erhaltung des fehlerhaften Planes als auch dem Rechtsschutzinteresse des Planbetroffenen Rechnung zu tragen versucht.

3.1 Planerhaltung bei Abwägungsmängeln

Für Planungen mit rechtsnormativem Charakter folgt aus einer Verletzung von verfahrens- oder materiell-rechtlichen Anforderungen grundsätzlich eine Nichtigkeit; Planungsentscheidungen mit Verwaltungsaktcharakter – wie z. B. ein Planfeststellungsbeschluss – sind prinzipiell anfechtbar. Allerdings haben sich in der Raumplanung bei Abwägungsmängeln diese regelmäßigen Folgen einer Rechtsverletzung teilweise in ihr Gegenteil verkehrt, indem dort Abwägungsmängel zum Teil für gänzlich unbeachtlich erklärt werden (§ 12 Abs. 3 S. 2 ROG; § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB; § 75 Abs. 1a S. 1 VwVfG), ihre Beachtlichkeit von der Einhaltung einer Rügefrist abhängig gemacht wird (§ 12 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG; § 215 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) oder die Möglichkeit einer Heilung der Mängel in einem ergänzenden Verfahren eröffnet ist (§ 12 Abs. 6 ROG; § 214 Abs. 4 BauGB; § 75 Abs. 1a S. 2 Alt. 2 VwVfG).

3.2 Rechtsschutz bei Abwägungsmängeln

Bei Raumordnungsplänen stellt sich unter Rechtsschutzgesichtspunkten (▷ *Rechtsschutz in der Planung*) das Problem, dass seine Festlegungen grundsätzlich keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber Privaten entfalten. Ein unmittelbarer Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne der Länder (für Raumordnungspläne des Bundes vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 98 ff.) kommt daher vorrangig nur für Gemeinden und sonstige öffentliche Stellen in Betracht, die unmittelbar an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung gebunden werden (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Möglich ist hier ein Normenkontrollantrag gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wenn der Raumordnungsplan als Rechtsverordnung, Satzung oder Regelungswerk sui generis verabschiedet wurde und das Landesrecht die Normenkontrolle für Rechtsvorschriften, die im Rang unter den Landesgesetzen stehen, überhaupt eröffnet (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 83 f.). Wird der Raumordnungsplan als förmliches Gesetz verabschiedet, kommt als prinzipiale Rechtsschutzoption nur eine Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundes- oder Landesverfassungsgericht in Betracht (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 93 f.).

Der Grundsatz, dass raumordnerische Festlegungen gegenüber Privaten keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfalten, erfährt allerdings Durchbrechungen. So erfolgt eine gezielte Steuerung privater Vorhaben insbesondere dann, wenn die raumordnerische Festlegung eines Vorranggebietes z. B. für die Windenergienutzung oder den Kiesabbau derartige Nutzungen außerhalb des Vorranggebietes gemäß § 35 Abs. 3 S.3 Hs. 2 Alt. 2 BauGB ausschließt (VGH München, Urteil vom 08.12.2003, Az. 20 N 01.2612, ZfBR 2004, 276 f.). In solchen Fällen kommt bei Raumordnungsplänen der Länder, die im Rang unterhalb der Landesgesetze stehen, bei einer entsprechenden landesrechtlichen Öffnungsklausel ebenfalls ein Normenkontrollantrag in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Betracht. Für die gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwGO insoweit erforderliche Antragsbefugnis muss der Antragsteller hinreichend substantiierte Tatsachen vortragen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass er durch bestimmte Ziele des Raumordnungsplanes oder deren Anwendung in seinem Recht auf ordnungsgemäße Abwägung seiner Belange verletzt wird. Das wiederum setzt voraus, dass er einen eigenen Belang als verletzt benennt, der für die Abwägung überhaupt zu beachten war (BVerwG, Beschluss vom 13.11.2006, Az. 4 BN 18/06, NVwZ 2007, 229, Rn. 6).

Im Hinblick auf den unmittelbaren Rechtsschutz gegen Bauleitpläne (▷ *Bauleitplanung*) ist zu differenzieren. Gegen den ▷ *Bebauungsplan* ist ohne Weiteres die Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft, da der Bebauungsplan gemäß § 10 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde als Satzung beschlossen wird. Der private Antragsteller ist hier – wie beim Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne – im Sinne des § 47 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwGO antragsbefugt, wenn sein substantiiertem Tatsachenvortrag es zumindest als möglich erscheinen lässt, dass er durch Festsetzungen des Bebauungsplanes in seinen Rechten verletzt ist. Es kommt also nur darauf an, dass eine Verletzung des Abwägungsgebotes nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist (BVerwG, Urteil vom 24.09.1998, Az. 4 CN 2/98, BVerwGE 107, 215/217).

Schwieriger gestaltet sich die Rechtsschutzfrage beim ▷ *Flächennutzungsplan*, da er weder eine bestimmte Rechtsform aufweist noch im Grundsatz unmittelbare Außenrechtswirkungen entfaltet; der Flächennutzungsplan zielt primär auf eine Eigenbindung der Gemeinde ab (§ 8 Abs. 2 S.1 BauGB). Gleichwohl ist in der Rechtsprechung inzwischen anerkannt, dass eine entsprechende Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO angezeigt ist, wenn im Flächennutzungsplan Konzentrationszonen für bestimmte Nutzungen dargestellt werden, die über § 35 Abs. 3 S.3 Hs. 2 Alt. 1 BauGB wie Festlegungen eines Bebauungsplanes wirken und auf diese Weise unmittelbaren Einfluss auf die Zulässigkeit von Bauvorhaben nehmen (BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, Az. 4 CN 3/06, BVerwGE 128, 382/Rn. 10 ff.).

Im Bereich der Fachplanung kommt Rechtsschutz vor allem gegen Planfeststellungsbeschlüsse (▷ *Planfeststellung*) in Betracht. Bei den Planfeststellungsbeschlüssen handelt es sich um Verwaltungsakte, sodass ihre Aufhebung gemäß § 42 Abs. 1 Hs. 1 VwGO mit der Anfechtungsklage begehrt werden kann. Die von § 42 Abs. 2 VwGO insoweit vorausgesetzte Klagebefugnis besteht, wenn der Vortrag des Klägers es möglich erscheinen lässt, dass er durch den Planfeststellungsbeschluss in seinem Recht auf gerechte Abwägung seiner eigenen Belange beeinträchtigt wird (BVerwGE 107, 313/322 f.). Zu beachten ist allerdings, dass die Planerhaltungsvorschriften einen Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses in weiten Bereichen ausschließen. Häufig wird sich der Tenor der gerichtlichen Entscheidung daher auf die Verpflichtung des Vorhabenträgers beschränken, den Abwägungsmangel durch ergänzende Schutzauflagen oder in einem ergänzenden Verfahren zu beseitigen.

Die gerichtliche Überprüfung ist im Hinblick auf das Abwägungsgebot in allen Bereichen der
▷ *Raumplanung* auf die skizzierten Abwägungsmängel beschränkt. Das Gericht muss also die planerische Gestaltungsfreiheit des jeweiligen Planungsträgers respektieren und darf in keinem Fall eigene Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen.

Literatur

- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2016): Baugesetzbuch. Kommentar. München.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2003): Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Drucksache 15/2250. Berlin.
- Dreier, J. (1995): Die normative Steuerung der planerischen Abwägung: Strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote. Berlin.
- Erbguth, W. (2006): Abwägung auf Abwegen? Allgemeines und Aktuelles. In: JZ – JuristenZeitung (10), 484-492.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. München.
- Jarass, H. D. (2015): Bundes-Immissionsschutzgesetz: Kommentar. München.
- Kopp, F. O.; Schenke, W.-R. (2013): Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar. München.
- Larenz, K.; Canaris, C.-W. (1995): Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Heidelberg.
- Schoen, H. (2003): Die Planfeststellung zwischen Kontrollerlaubnis und Planungsentscheidung: Zur Dogmatik eines janusköpfigen Rechtsinstituts. Münster.
- Schoen, H. (2010): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung. Berlin.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG): Kommentar. München.
- Stelkens, P.; Bonk, H. J.; Sachs, M. (2014): Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar. München.
- Wahl, R.; Dreier, J. (1999): Entwicklung des Fachplanungsrechts. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (6), 606-620.

Weiterführende Literatur

- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen: Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen.
- Hoppe, W.; Just, J.-D. (1997): Zur Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Planfeststellung und Plangenehmigung. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt (13), 789-802.

- Ibler, M. (1989): Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht. Berlin.
- Jarass, H. D. (1999): Die materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung in neuerer Sicht: Dogmatische Grundlagen und praktische Folgen, insb. im Verkehrswegebereich. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt (22), 1202-1211.
- Kment, M. (2002): Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne. Münster.
- Steinberg, R.; Wickel, M.; Müller, H. (2012): Fachplanung. Baden-Baden.
- Wiggers, C. (2003): Planerhaltung im Recht der Raumordnung: Zur Auslegung und Umsetzung von § 10 ROG. Münster.

Bearbeitungsstand: 11/2016

Achse

Gliederung

- 1 Begriff und Konzept
 - 2 Achsenkonzepte auf unterschiedlichen Ebenen
- Literatur

Achsen, oft als Entwicklungsachsen bezeichnet, sind in der räumlichen Planung Korridore mit einer guten Infrastrukturausstattung zur Verbindung Zentraler Orte. Das bisher zum Freiraumschutz verfolgte Prinzip der Trassenbündelung ist wegen der damit verbundenen Bündelung von Risiken zu hinterfragen.

1 Begriff und Konzept

Der Begriff Achse stammt aus der Mathematik bzw. Geometrie und bezeichnet dort u. a. eine Verbindung von Punkten bzw. eine Orientierungs- und Positionierungslinie (z. B. im Koordinatensystem). Er wird in unterschiedlichen Ausprägungen im Städtebau, der Verkehrsplanung sowie der Stadt- und Raumentwicklung gebraucht. Im *▷ Städtebau* werden Achsen zur Gliederung und Gestaltung von Gebäuden (Symmetrieachsen), aber auch Städten und Stadtteilen, im Sinne von Grün- oder Sichtachsen verwendet (z. B. große Straßen oder Parkanlagen). In der *▷ Verkehrsplanung* ist mit dem Begriff Achse die Bezugslinie (meist Mittellinie) einer Straße/Autobahn oder Bahnstrecke gemeint.

In der Stadt- und Raumentwicklung wird unter dem Begriff Achse ein Band bzw. eine Linie verstanden, in der Infrastruktureinrichtungen, insbesondere Verkehrswege und Versorgungsstränge (Straßen, Bahnlinien, Leitungen), gebündelt sind bzw. werden sollen (vgl. Kistenmacher 2005; Geyer 1999: 181 f.; *▷ Infrastruktur*). Eine Achse kann und soll dabei Orte, Stadtteile, Städte oder (Ballungs-)Räume verbinden. Es handelt sich nicht nur um eine Linie, sondern eher um einen Korridor, in dem die verschiedenen Verkehrs- und Versorgungsstränge gebündelt werden (sollen). Dabei soll die jeweilige Ausstattung hinsichtlich ihrer Art, Kapazität und Übertragungsgeschwindigkeit etc. derart beschaffen sein, wie es der Funktion der zu verbindenden Orte angemessen ist. Solche Achsen werden in der *▷ Raumplanung* i. d. R. als Entwicklungsachsen bezeichnet und in Landesentwicklungs- und Regionalplänen dargestellt. Sie können hierarchisch gegliedert sein, sind meist Element der grundlegenden Beschreibung und Ordnung der Raumstruktur mittels punkt-axialer Strukturen und haben in erster Linie die Funktion eines Orientierungselementes.

Wesentliches Ziel derartiger Achsenkonzepte ist die Bündelung der Verkehrs- und Versorgungsstränge, um Flächenzerschneidungen zu reduzieren. Zudem soll in dem Korridor bzw. entlang der Achse eine gute Ausstattung gewährleistet werden, um damit die Erschließung, Erreichbarkeit sowie *▷ Ver- und Entsorgung* innerhalb der Achse, aber auch zwischen den dadurch verbundenen Orten auf einem hohen Niveau sicherzustellen. Damit sind Achsen auch für die Konzentration der Siedlungsentwicklung prädestiniert, weil hier u. a. eine auf den öffentlichen Verkehr orientierte Siedlungsentwicklung erfolgen kann. Insofern bilden Achsen auch regelmäßig das Rückgrat punkt-axialer Raum- und Siedlungskonzepte, bestehend aus Achsen und Zentralen Orten (*▷ Zentraler Ort*).

2 Achsenkonzepte auf unterschiedlichen Ebenen

Den Raum strukturierende und verbindende Achsen werden auf unterschiedlichen Ebenen beschrieben, genutzt und planerisch ausgeformt. Zu nennen sind insbesondere die auf der europäischen Ebene verwendeten Transeuropäischen Netze (TEN) sowie Landesentwicklungsachsen und regionale Entwicklungsachsen. Mit den TEN verfolgt die *▷ Europäische Union* das Ziel, die Erreichbarkeit innerhalb Europas sowie die Vernetzung der Wirtschafts- und Lebensräume zu verbessern. Damit sollen die wirtschaftliche Entwicklung sowie das Zusammenwachsen, die Kohäsion, gefördert werden, indem der Austausch von Waren, Dienstleistungen und Menschen durch eine gute Infrastrukturausstattung erleichtert wird. Insofern werden in den TEN sowohl multimodale

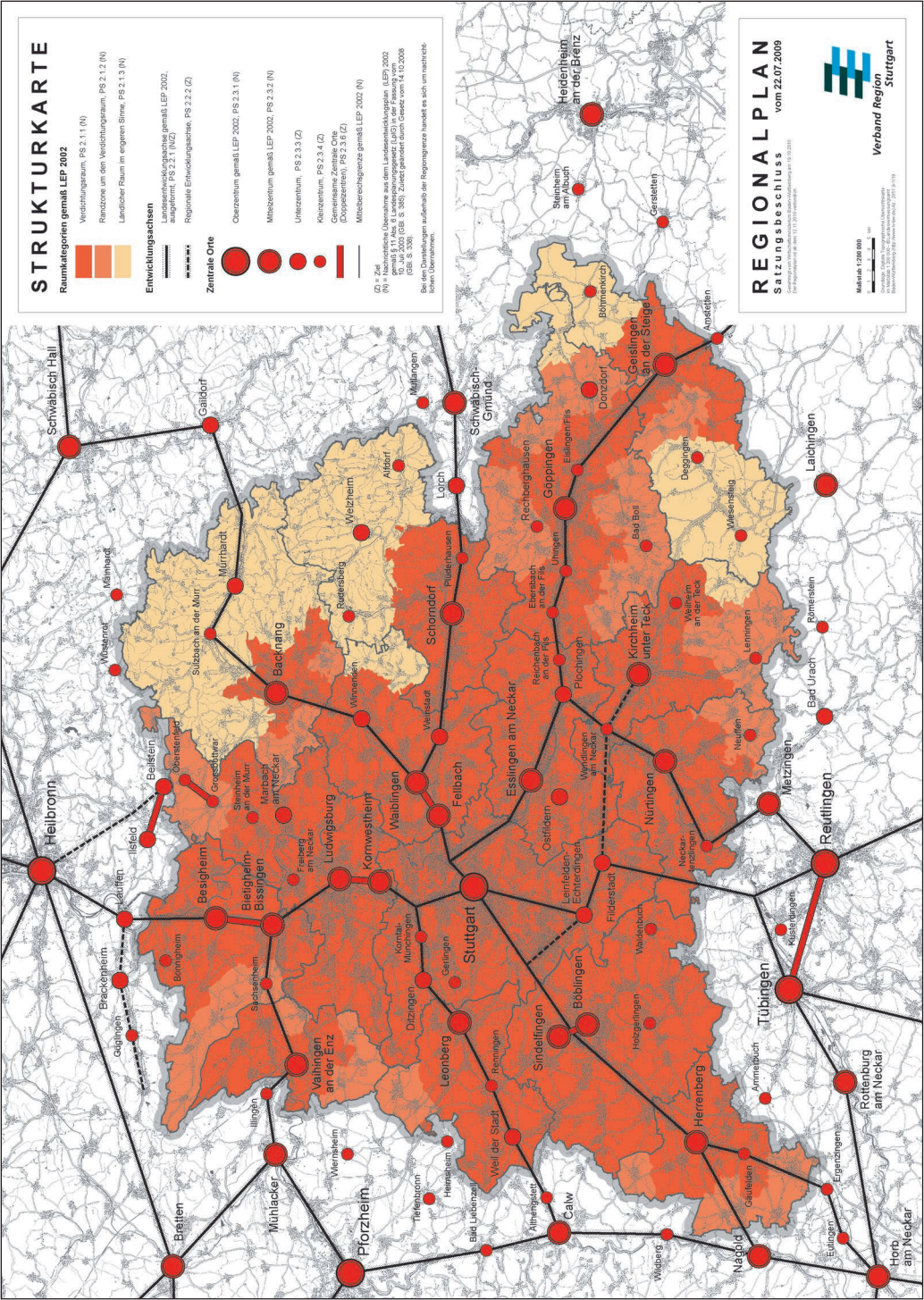
Korridore aus Straße und Bahn als auch monomodale Korridore einschließlich solcher zur See benannt. Die konkrete Planung der Strecken sowie deren Bau werden dann den Mitgliedsstaaten überlassen, unter bestimmten Bedingungen gewährt die EU Baukostenzuschüsse.

Auf der Ebene der Landesentwicklungs- und Regionalplanung werden sogenannte Entwicklungsachsen benannt und ausgewiesen, die zum Ziel haben, die einzelnen Teilräume besser miteinander zu vernetzen (s. [Abb. 1](#)). Dabei spielen neben den Achsen und ihrer Infrastrukturausstattung auch die Knoten sowie Zugangspunkte zu den Infrastrukturen eine wichtige Rolle, denn nur an diesen ist der Zugang zu den leistungsfähigen Infrastrukturen möglich (▷ *Infrastruktur*). Insofern besteht in den Achsen und vor allem an den Zugangs- und Verknüpfungspunkten eine aus ökonomischer Sicht besonders hohe Standortqualität. Solche Entwicklungsachsen liegen i. d. R. dort, wo bereits eine leistungsfähige Infrastrukturausstattung, z. B. aus mehrspurigen Straßen oder Bahnstrecken, existiert. Insbesondere in Agglomerations- bzw. Verdichtungsräumen (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) folgt die Ausweisung der Entwicklungsachsen häufig entlang von vorhandenen Bahnstrecken bzw. Strecken des öffentlichen Verkehrs, weil hier eine mit vergleichsweise geringem Ressourcenaufwand hohe nutzbare Transportkapazität besteht. Teilweise werden landes- und regionalplanerische Entwicklungs- und Ausbauziele zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung auch bewusst mit Entwicklungsachsen begründet. Dies führt in einigen Landesentwicklungs- und Regionalplänen auch zu größeren Siedlungsflächenkontingenten für Standortbereiche in den Achsen (vgl. Verband Region Stuttgart 2009: 22, 55), um so eine nachhaltige und am öffentlichen Verkehr orientierte Siedlungsentwicklung zu stützen. Auf diese Weise sollen die räumliche Planung und die Fachplanung stärker miteinander verzahnt werden.

Die planerische Verzahnung zwischen der räumlichen Planung und der Fachplanung Verkehr erfolgt über die Richtlinie zur integrierten Netzgestaltung (RIN) (FGSV 2008). Die RIN hat die Vernetzung und Sicherung der Erreichbarkeiten Zentraler Orte als Ausgangspunkt. Sie enthält Zielvorgaben für die Erreichbarkeit sowie zur Verbindung der Zentralen Orte untereinander in Form von differenzierten Reisezeiten zwischen diesen Orten und soll zu einer auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie zwischen den einzelnen Verkehrsarten abgestimmten Netzplanung führen. Die Verkehrsnetzplanung soll in einem integrativen Ansatz unter Berücksichtigung folgender Aspekte erfolgen:

- Integration der Planungsdisziplinen: Raumordnung, Städtebau, Regional- und Flächennutzungsplanung, Landschaftsplanung und Wirtschaftsförderung werden bei der Verkehrsplanung zur Unterstützung der jeweiligen Ziele zusammengeführt.
- Integration der Planungsebenen: Verschiedene Planungsebenen (Europa, Bund, Länder, Regionen und Kommunen) werden im Rahmen der Netzgestaltung aufeinander abgestimmt.
- Integration benachbarter Planungsräume: Planungen für bestimmte Räume sollen mit denen der Nachbarräume abgestimmt werden (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale; ▷ Kooperation, grenzüberschreitende*).
- Integration der Verkehrssysteme: Ziel ist eine aufeinander abgestimmte Planung aller Verkehrsnetze und der Aufbau systemübergreifender Verbindungen mit der Verknüpfung der Verkehrssysteme. (FGSV 2008: 8)

Abbildung 1: Regionalplan für die Region Stuttgart – Strukturkarte



Quelle: Verband Region Stuttgart 2010

Die RIN geht davon aus, dass die Verkehrsnetze die Zentralen Orte in der Wahrnehmung der Versorgungsfunktion für ihren Versorgungsbereich unterstützen und zugleich den Leistungsaustausch zwischen Zentralen Orten ermöglichen sollen. Der Zugang zu den einzelnen sektoralen Netzen (Bahn, Straße, eventuell Luftverkehr) soll in den Zentralen Orten erfolgen. Die Erreichbarkeiten werden als Mindestreisezeiten (einschließlich der Zu- und Abgangszeiten) auf der Basis abgestufter Reisezeiten und Reisezeitverhältnisse zwischen dem Straßenverkehr und dem öffentlichen Verkehr benannt und dienen als Ausgangspunkt der funktionalen Gliederung der Netze sowie der Festlegung von Ausbaustandards. Aus der Nichteinhaltung der Reisezeiten oder Reisezeitverhältnisse entstehen Hinweise auf Erschließungsdefizite. Neben der überörtlichen Netzplanung unterstützt die RIN auch die Festlegung einer funktionalen Gliederung städtischer Netze sowie die Bestimmung zentraler, gut erreichbarer Standortbereiche. Insgesamt sollen die Verkehrsnetze das Konzept der dezentralen Konzentration und das polyzentrische Siedlungssystem unterstützen und zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung beitragen.

Darüber hinaus werden im großräumigen überörtlichen Kontext auch Achsen definiert, in denen weitere Infrastrukturen wie Überlandleitungen für Strom, Pipelines oder Richtfunkachsen für die Telekommunikation liegen bzw. geplant werden sollen (*> Netzausbauplanung*). Damit werden die weiteren für die räumliche Vernetzung wichtigen Medien neben dem Verkehr behandelt. Mit dieser Planung soll die Bündelung derartiger Trassen erreicht werden, um eine Freiraumzerschneidung zu reduzieren. Die raumplanerischen Festlegungen haben dabei auch zum Ziel, Bundesfachplanungen wie die Ausbauplanung von Höchstspannungsleitungen oder die Linienbestimmungsverfahren für Bundesfernstraßen in die entsprechenden Korridore zu verweisen, was jedoch aufgrund der oft geringen Bindungswirkungen raumplanerischer Festlegungen, beispielsweise in Form von Grundsätzen, und der mangelnden Abstimmungen zwischen Raumplanung und Fachplanung nicht immer gelingt.

Hinsichtlich der oben genannten Ziele des Bündelungsprinzips von Infrastruktureinrichtungen und der Siedlungsentwicklung in Achsen und Korridoren sind die positiven Effekte des Landschaftsschutzes und der Reduzierung der Freiraumzerschneidung sicherlich wünschenswert. Allerdings sind die Effekte nur schwer messbar, sodass die tatsächliche Steuerungswirkung eines solchen Konzeptes kaum erfasst werden kann. Zudem darf im Zusammenhang mit Erfahrungen aus extremen Naturereignissen (z. B. Überschwemmungen nach Hochwasser oder Starkregen) oder Fremdeingriffen (Sabotage) nicht verkannt werden, dass die Bündelung der Infrastruktur in Korridoren auch das Risiko von Mehrfachausfällen oder Kaskadeneffekten birgt (*> Vulnerabilität*). Entstehen Störungen in einem solchen Korridor, besteht die Gefahr, dass mehrere Medien bzw. Verkehrswege gleichzeitig unterbrochen werden, wodurch die räumliche Erreichbarkeit massiv eingeschränkt werden kann. Diese Thematik ist jedoch noch neu und in der Forschung noch nicht hinreichend bearbeitet (vgl. u. a. Riegel 2015), weshalb es eine Zukunftsaufgabe ist, einen sinnvollen Grad der Bündelung in Achsen zu definieren.

Literatur

- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.) (2008): RIN 2008: Richtlinie für Integrierte Netzgestaltung. Köln.
- Geyer, T. (1999): Achsen und funktionale Netze. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 181-182.
- Kistenmacher, H. (2005): Achsenkonzepte. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 18-25.
- Riegel, C. (2015): Die Berücksichtigung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen in der Raumplanung – Zum Stellenwert des KRITIS-Grundsatzes in der Raumordnung. Dissertation an der Fakultät für Bauingenieurwesen der RWTH Aachen University. Aachen. = Schriftenreihe des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University, Berichte Nr. 59.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009. Stuttgart.

Weiterführende Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2011): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Einig, K. (2011): Koordination infrastruktureller Fachplanungen durch die Raumplanung. In: Tietz, H.-P. (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Hannover, 95-116. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 235.
- Vallée, D. (2011): Veränderte Rahmenbedingungen für die räumliche Infrastruktur aufgrund allgemeiner gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen. In: Tietz, H.-P. (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Hannover, 142-161. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 235.

Bearbeitungsstand: 11/2016

Agglomeration, Agglomerationsraum

Gliederung

- 1 Einstieg
 - 2 Die gebräuchlichen Definitionen von Agglomeration
 - 3 Der Begriff der Agglomeration im Umbruch
 - 4 Von der positionalen zur relationalen Betrachtung von Agglomeration
- Literatur

Die Agglomeration ist eine Verdichtung von Unternehmen, Bevölkerung, Infrastrukturen und Interaktionsmöglichkeiten. Die Agglomeration bietet räumliche Nähe zu anderen Akteuren und schafft häufig positive Verstärkungseffekte. Durch die zunehmend wichtigere Rolle der wissensbasierten Ökonomie kommt dem Wechselspiel von räumlicher und relationaler Nähe eine immer größere Bedeutung zu. Im Ergebnis lassen sich Bedeutung und Funktion von Agglomerationen im Verhältnis zueinander besser verstehen.

1 Einstieg

Agglomeration bedeutet Verdichtung, Anhäufung und Konzentration. Räumlich betrachtet kann man Agglomerationen als Standortverdichtungen begreifen, die eine bestimmte Konzentration von Menschen, Infrastrukturen und Institutionen umfassen. Eine Agglomeration lässt sich je nach disziplinärem Blickwinkel unterschiedlich betrachten: morphologisch, funktional, sozial, politisch-institutionell, relational oder in Hinsicht auf räumlichen Wandel. Die Begriffe *Agglomeration*, *Ballungsraum* und *Stadtregion* bezeichnen ähnliche, aber keineswegs identische Sachverhalte. Im Unterschied zum Begriff der Agglomeration beschreibt der Terminus Ballungsraum die Sicht auf die morphologische, siedlungsstrukturelle Verdichtung von Bevölkerung in Lebens- und Wirtschaftsräumen. Der Begriff der *Stadtregion* umreißt den funktionalen Zusammenhang eines betrachteten Raumes, also wirtschaftliche Beziehungen, Versorgung und Entsorgung etc.; ein dafür gebräuchlicher Indikator sind Verflechtungsmuster von Arbeitspendlern. Ausgehend von diesen inhaltlich überlappenden Begriffen können Agglomerationen unterschiedlich definiert werden.

Spinatsch (2005: 26) unterscheidet fünf Charakteristika von Agglomerationsdefinitionen:

- rechtlich: Grundlage für einen Subventionstatbestand
- politisch: Willensäußerung für horizontale Kooperation zwischen Gebietskörperschaften (▷ *Gebietskörperschaft*)
- problembezogen: räumliche Klammer für Verkehr oder zentralörtliche Lasten
- funktional: Pendler, Wertschöpfungsvernetzung, Arbeitsplätze
- raumbezogen: zusammenhängende Siedlungsfläche, Morphologie

Traditionell dominieren zwei Abgrenzungen des Begriffs der Agglomeration: die funktional-analytische Definition sowie die morphologisch-räumliche Definition. Ein Blick auf ausgewählte Definitionen, die in Europa verwendet werden, erläutert diese beiden Abgrenzungstypen.

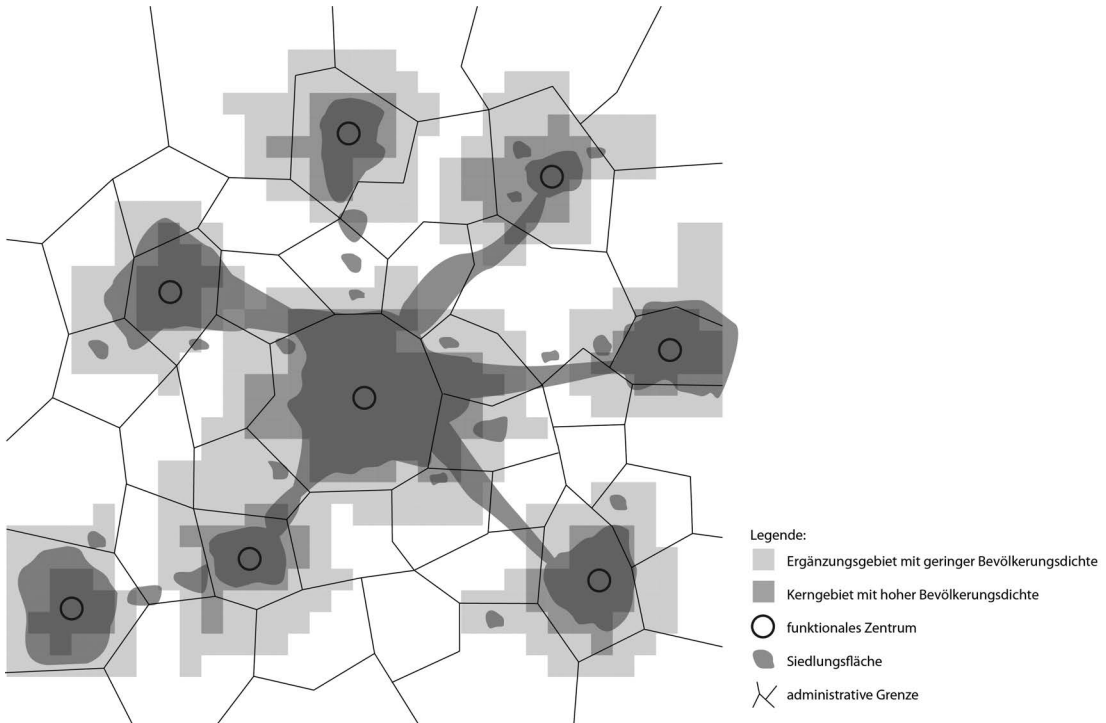
2 Die gebräuchlichen Definitionen von Agglomeration

In den Ländern Europas sind unterschiedliche Abgrenzungen im Gebrauch. Diese Definitionen kombinieren stets Attribute der Größe, der Verflechtung sowie der Morphologie und sind in ihrer konkreten Ausformung durch die landespezifischen Verstädterungsmuster geprägt. Die [Abbildung 1](#) zeigt eine schematische Darstellung dieser Abgrenzungskriterien von Agglomerationsräumen auf Grundlage von zentralörtlichen Funktionen (▷ *Zentraler Ort*), Dichtegraden (▷ *Dichte*) und morphologischer Siedlungsstruktur (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) (Goebel/Kohler 2014; Dijkstra/Poelmann 2014).

Auf europäischer Ebene stechen Functional Urban Areas (FUA) als funktionale Verflechtungen hervor. Einfach ausgedrückt definieren die FUA die Arbeitsmarkt- und Verflechtungsregionen der morphologischen Stadträume in Europa. Die Arbeitsmarktregionen der FUA ergeben sich grundsätzlich aus den Arbeitspendlern und entsprechenden Schwellenwerten für Ein- und Auspendler (ESPON 2006a). Im Mittelpunkt einer Weiterentwicklung dieses Ansatzes werden morphologische

Stadträume als Annäherung an funktionale Stadträume eingesetzt, sodass eine einheitliche Definition erarbeitet wird, die im Gegensatz zu der früheren ESPON-Studie unabhängig von nationalen Unterschieden und bestehenden Definitionen benutzt werden kann (ESPON 2006b).

Abbildung 1: Schematische Darstellung zur Abgrenzung von Agglomerationsräumen



Quelle: Eigene Darstellung

Das europäische Statistikamt EUROSTAT verwendet die sogenannten NUTS-Regionen (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), die wesentlich der Ermittlung der Förderberechtigung im Rahmen der Strukturfonds-Verordnung dienen. Im Zusammenhang mit Agglomerationsdefinitionen sind die Ebenen NUTS 2 (Regierungsbezirke) und NUTS 3 (Stadt- und Landkreise) sowie die darunterliegende Ebene LAU 1 (Local Administrative Unit) interessant. EUROSTAT zeichnet die Entwicklung urbaner Räume als *Monitoring* nach. Das sogenannte Urban Audit basiert auf drei räumlichen Einheiten mit folgender aktueller Definition (EUROSTAT 2012; Dijkstra/Poelmann 2014):

- *Kernstadt* (Core City) als administrative Einheit (Local Administrative Unit LAU), wo die Mehrheit der Bevölkerung in einem urbanen Kern mit mindestens 50.000 Einwohnern lebt. Dies stützt sich auf die europäische Raumgliederung LAU 2, ehemals NUTS 5.
- *Funktionalraum der Kernstadt* (Larger Urban Zone LUZ), der auf dem mit der Kernstadt verflochtenen Pendlereinzugsbereich beruht. Dies stützt sich auf die Regionalisierung mittels LAU 1, früher NUTS 3.

- *Stadtregion* (Greater City) ist eine Annäherung an die Kernstadt, die sich durch Verflechtungen weit über die politisch-administrative Grenze der Stadtkommune ausdehnt.

In Deutschland sind gleichzeitig unterschiedliche Ansätze im Gebrauch: (1) die Agglomerations- und verdichteten Räume, (2) die Stadtregion, (3) die Zentralräume sowie (4) die Verdichtungsräume. Alle Ansätze werden vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) definiert und verwendet (BBSR 2014; Milbert/Krischowsky/Burgdorf et al. 2012). Diese Definitionen „beruhen im Wesentlichen auf dem Ansatz der Stadtregionen von Olaf Boustedt aus den 1950er Jahren bzw. dessen Weiterentwicklung in den 1970er Jahren“ (BBSR 2016). Weitere räumliche Abgrenzungen von Agglomerationen beschäftigen sich unter anderem mit Pendlerbewegungen als Grundlage für Arbeitsmärkte (Kropp/Schwengler 2011, 2008; ► *Arbeitsmarkt*) oder mit dem regionalen Umzugsverhalten, das Aufschluss über die Gestalt von Wohnungsmärkten gibt (Rusche 2009; ► *Wohnungsmarkt*).

Die Schweiz hat 2014 eine neue Definition für Räume mit städtischem Charakter eingeführt. Durch die fortschreitende ► *Urbanisierung*, die zunehmende Ausdehnung und Bedeutung von Funktionalräumen sowie die veränderte Datenlage – die Schweiz verzichtet seit dem Jahr 2000 auf die Weiterführung einer Volkszählung – war es notwendig geworden, die bestehende Definition des städtischen Gebietes der Schweiz einer gründlichen Revision zu unterziehen (Goebel/Köhler 2014). Die Grundstruktur der Definition ist rasterbasiert und bezieht sowohl morphologische als auch funktionelle Kriterien mit ein. Damit orientiert sich die Schweizer Definition an solchen anderer europäischer Länder, insbesondere Österreich (Wonka/Laburda 2010), Frankreich (INSEE 2011), EUROSTAT bzw. der Europäischen Kommission (Dijkstra/Poelmann 2014). Der Schweizer Ansatz besteht im Wesentlichen aus zwei grundsätzlichen Schritten: (1) Anhand eines Dichtekriteriums, unter anderem Einwohner pro km², und Schwellenwerten für Absolutgrößen, zum Beispiel Einwohnerzahlen, werden baulich zusammenhängende Kernzonen identifiziert. In der Schweiz wurden dabei als Bezugsgrößen die Anzahl der Einwohner und Beschäftigten sowie Äquivalente für Logiernächte gewählt. (2) Mit dem Indikator der Pendlerverflechtung werden funktionell von diesen Kernbereichen abhängige Räume bestimmt (Goebel/Köhler 2014).

Die hier dargestellten Abgrenzungen, Definitionen und Typisierungen verfolgen unterschiedliche Ziele. Hoheitliche Aufgaben, Fördertatbestände, Raumb Beobachtung sowie fallweise andere analytische Interessen bringen diese zuweilen unübersichtliche Vielfalt an Raumkonstrukten hervor. Agglomeration und Agglomerationsraum unterliegen damit einem steten Wandel von Erkenntnis- und Verwertungsinteresse. Transparente Darlegung von Wirkungsannahmen, Veränderungsvorstellung sowie Einsatzzweck sind Grundpfeiler von Raumentwicklungspolitik (► *Raumentwicklung*). Im Folgenden wird die Ausweitung des Begriffes der Agglomeration nachgezeichnet.

3 Der Begriff der Agglomeration im Umbruch

In neuerer Zeit ergibt sich in der Diskussion über Agglomeration und Agglomerationsraum eine Ausweitung und Akzentverschiebung. Seit den 2000er Jahren hat in den ► *Raumwissenschaften*, insbesondere der Wirtschaftsgeographie, eine relationale Perspektive Einzug gehalten (Dicken/Malmberg 2001; Graham/Healey 1999; Bathelt/Glückler 2002). Relational bedeutet im Kontext von Agglomeration, dass ein Standort nicht allein anhand seiner Struktur, seiner

Bestandseigenschaften begriffen werden kann. Ein Standort – also hier eine Agglomeration – befindet sich stets in einem Austausch, einer Wechselwirkung mit anderen Standorten (Parr 1973: 195 f.). Die Akteure dieser Relationen sind Unternehmen, öffentliche Institutionen, Individuen. Diese Sichtweise wird dann von Interesse, wenn man über Agglomeration nicht nur als Bestandsgröße diskutiert, sondern über ihre Rolle und Funktion in der Transformation des Raumes.

Über Agglomeration und Agglomerationsraum nachzudenken bedeutet zugleich, sich darüber klar zu werden, welche strukturierende Kriterien zu wählen sind, um den Agglomerationsraum vom Rest des Raumes unterscheiden zu können. Darüber hinaus gilt es heute, relationale Kriterien zu erkennen, die zum Verständnis der Veränderung von Agglomerationen auf der Zeitachse beitragen. Agglomerationen verändern ihre interne Struktur sowie ihre Bedeutung und Rolle im Verhältnis zueinander. Treiber dieser strukturellen Veränderungen sind Urbanisierung und stärkere räumliche Verflechtungen durch Arbeitsteilung und *► Mobilität*.

Urbanisierung nahm im Zuge der industriellen Revolution eine besonders raumverändernde Rolle ein. Traditionelle Handelsorte wie auch neu gegründete Industriestädte dehnten sich über ihre ursprünglichen Kerne aus. Kostengünstige Mobilitätsinfrastrukturen ermöglichten es, Wohnstandorte und Arbeitsplätze in wachsender Entfernung vom Stadtkern anzusiedeln. *► Suburbanisierung* und Periurbanisierung waren die Folge. Diese sich überlagernden Prozesse dauern seit Jahrzehnten an. Agglomerationsräume zeigen als urbanes Phänomen eine hohe Beständigkeit. Die Befassung mit Agglomerationen gewinnt gar an Bedeutung. Menschliche Aktivitäten spezialisieren sich, lokalisieren sich räumlich dispers und verbinden sich zum Beispiel als Wertschöpfungskette von Unternehmen zu funktional-räumlichen Innovations- und Produktionssystemen (Asheim/Gertler 2005; Thierstein/Lüthi/Kruse et al. 2008). Pain (2008) bietet hier den Begriff der „dezentralen Konzentration“ an und beschreibt damit einen Entwicklungsprozess, in dem sich ökonomische Aktivitäten zwar räumlich ausbreiten, sich dennoch an einigen wenigen Standorten konzentrieren (Pain 2008: 1163; s. auch Brake/Danielczyk/Karsten et al. 1997; ORL 1973; Rotach 1973). Agglomerationen können in solchen räumlich verankerten Unternehmensnetzen an Bedeutung gewinnen oder verlieren. Die anhaltende strukturelle Finanzknappheit öffentlicher Haushalte deutet zudem darauf hin, dass Agglomerationsräume zwar in vielen Fällen gewisse Vorteile bieten. Die damit in selbstverständlicher Weise unterstellten Versorgungsaufgaben für ein weiteres Umland stehen immer häufiger unter Druck.

Warum vermögen sich Agglomerationen als Gravitationszentren in einem sich ständig verändernden *► Raum* zu behaupten? Um diese Frage zu beantworten, müssen ökonomische Prozesse als Verbindungen von Aktivitäten gesehen werden, die sowohl durch physische als auch nicht physische Ströme im Netzwerk miteinander verflochten sind. Die [Abbildung 2](#) zeigt dieses Wechselspiel von Agglomerationseffekten und Netzwerken. Die wachsende Bedeutung vernetzter Tätigkeiten hat wiederum neue Ideen in Bezug auf Raum, Standort und Größe entstehen lassen, die sowohl Agglomerationen als auch „Agglomerationen von Agglomerationen“ – sogenannte polyzentrische Metropolräume – als diskontinuierliche, miteinander in Beziehung stehende Räume behandeln (*► Polyzentralität; ► Metropolregion*).

Agglomerationen verändern sich aus unterschiedlichen Gründen: Bevölkerungswachstum; Zunahme des Flächenverbrauchs, räumlich verbunden durch *► Verkehrsinfrastruktur* und andere Versorgungsinfrastrukturen; Wandel der wirtschaftlichen Leistungserstellung. Die arbeitsteilige Wirtschaft entwickelte sich nicht nur von einer agrarisch-handwerklichen zur industriellen Massenproduktion. Heute ist ein rascher Wandel zu einer wissensintensiven Wirtschaftsweise zu

erkennen, sowohl in den hochwertigen \triangleright *Dienstleistungen* als auch in der forschungsintensiven produzierenden Wirtschaft (\triangleright *Wissensgesellschaft*). Miniaturisierte Informations- und Telekommunikation gilt mittlerweile als kostengünstig und überall verfügbar. Standorte verlieren ihre hergebrachten Vorteilslagen. Im Gegensatz zu diesen „raumeinebnenden“ Technologien scheint die Wissensökonomie die Bedeutung bestimmter Agglomerationsräume zu stärken (Alderson/Beckfield/Sprague-Jones 2010; Lüthi/Thierstein/Bentlage 2013).

Der Grund dafür liegt in der funktionalen Logik der Wissensökonomie: Unternehmen mit mehreren Niederlassungen wählen aus strategischen Gründen für ihre Aktivitäten tendenziell solche Standorte, die den besten Zugang zu hoch qualifizierten Arbeitskräften, zu Konkurrenzunternehmen, Wissenseinrichtungen, hochwertiger verkehrlicher Erreichbarkeit sowie relevanten Märkten bieten. Wenn hinreichend viele Hersteller und Leistungserbringer derselben Logik der Standortwahl folgen, resultiert daraus eine räumlich dezentrale Konzentration hochwertiger Funktionen (\triangleright *Standortentscheidung*). Doch nicht alle statistisch definierten Agglomerationen profitieren gleichermaßen. Langfristig sind es nicht einzelne Agglomerationen, die im Vorteil sind, sondern jene mehrpoligen Kompetenzräume, die über ausreichende Dichte, Vielfalt und ein Qualitätsniveau von Menschen, Institutionen und Infrastrukturen verfügen. Insbesondere qualifizierte, erfahrene und motivierte Arbeitskräfte sind nicht nur in Europa ein knappes Gut, sondern der „War for Talents“ findet auf internationalem Niveau statt. Ein Mangel an qualifiziertem und motiviertem Humankapital wird zum entwicklungsbegrenzenden kritischen Faktor. Agglomerationen spielen im Wettbewerb in der Regel eine bevorzugte Rolle, aber innerhalb eines Netzes urbaner Knoten wird deren Rangfolge steiler, selbst in einem dezentral-föderal organisierten Staatswesen wie Deutschland.

4 Von der positionalen zur relationalen Betrachtung von Agglomeration

Agglomeration ist für die Raumwissenschaft seit Langem ein Objekt der konzeptionellen und empirischen Analyse. Die theoretische Auseinandersetzung mit Agglomerationen und den daraus entstehenden Vorteilen hat eine lange Tradition. Spätestens seit der Industrialisierung und der Ausweitung der Arbeitsteilung wurden die Effekte der räumlichen Anordnung von Unternehmen thematisiert (Marshall 1930). Dieses Interesse reicht weit über die Analyse von bestehenden Strukturen hinaus. Der Agglomeration werden positive Kräfte und Funktionen zugeschrieben – die sogenannten Agglomerationsvorteile oder positiven Externalitäten. Das grundlegende Argument der Agglomerationsökonomien geht davon aus, dass räumliche Nähe zu Wirtschaftspartnern und Konkurrenten einen positiven Effekt auf Innovation und Aneignung von Wissen hat. Diese sogenannten Wissens-Spillover sind der entscheidende Faktor für die räumliche Ansammlung von ökonomischen Aktivitäten. Dabei wird kontrovers diskutiert, ob ein hoher Grad der Spezialisierung oder eher Diversifizierung größere Bedeutung für die Wirtschaftskraft und das Wachstum hat (Beaudry/Schiffauerova 2009; Parr 2002).

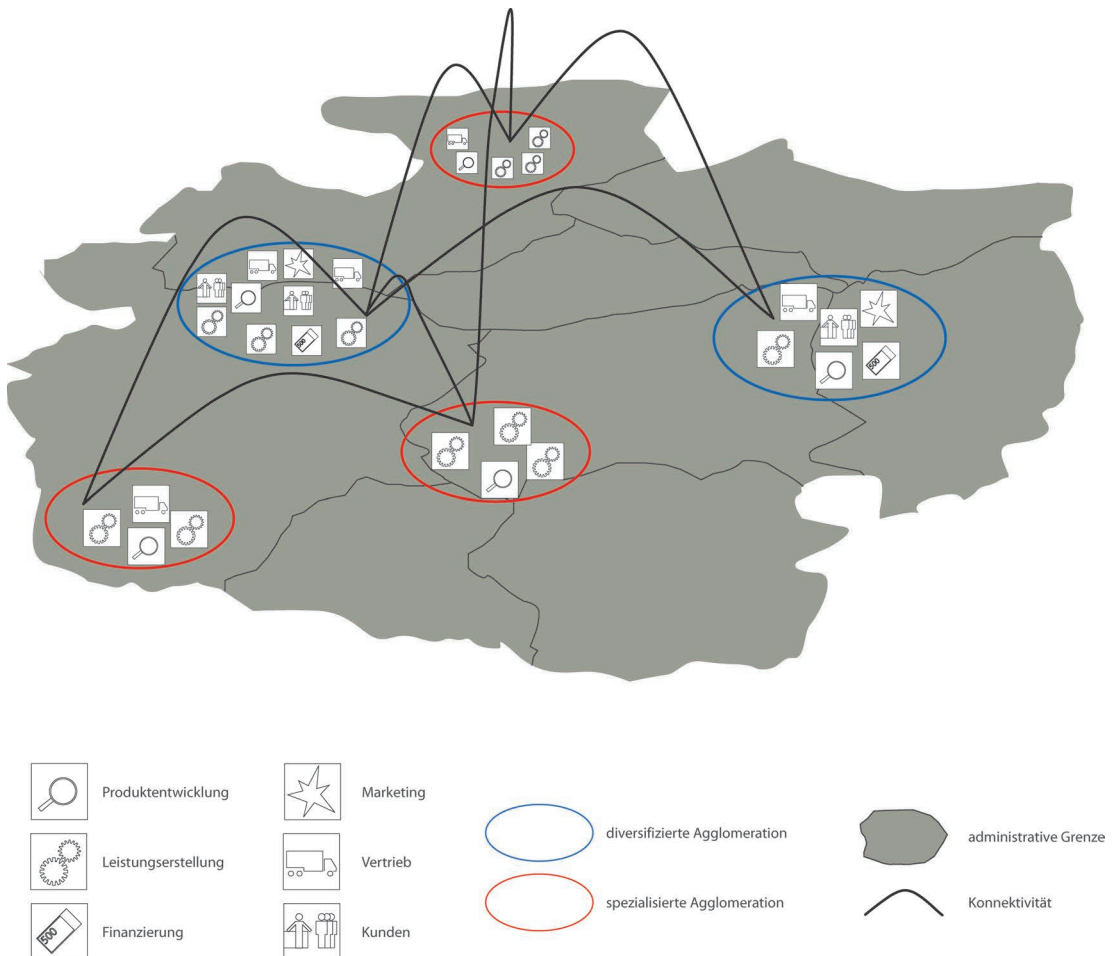
Agglomerationsvorteile unterteilen sich in Lokalisationsvorteile und Urbanisationsvorteile. Marshall (1930, 1947) und Hoover (1937) führten positive Externalitäten ein in Form von Ausbreitungseffekten, die durch Konzentration spezialisierter Aktivitäten an bestimmten Standorten entstehen, sogenannte Lokalisationsvorteile, die im Laufe der Zeit zum Anstieg der Produktivität

führen. Eine zweite Gruppe von Vorteilen von Agglomerationsräumen sind sogenannte Urbanisationsvorteile. Diese entstehen durch das Größenwachstum von Standorten, führen ebenso zu Produktivitätsfortschritten und zeichnen sich durch eine Reihe von „Führungsvorteilen“ aus: Dichte und Vielfalt von hochwertigen Gütern und Dienstleistungen, höhere Dichte von Nachfrage, urbane Infrastrukturen, kurze Wege. Jacobs (1969) wies auf solche Urbanisationsvorteile hin; die Analyse weitete sich seither vom ursprünglich innerstädtischen Kontext auf den Agglomerationsraum aus (Dicken/Lloyd 1990; Feldman 2000; Parr 2014). Die Befassung mit Agglomeration – Beschaffenheit, Reichweite der Wirkungen, Treiber von Veränderung – ist daher untrennbar mit diesen Lokalisations- und Urbanisationsvorteilen verknüpft. Mit Rosenthal und Strange (2003) lassen sich drei Wirkungsdimensionen von Agglomerationsvorteilen erkennen. Zum Ersten gibt es das nähere räumliche Umfeld, durch welches der direkte und spontane Kontakt zu anderen Akteuren ermöglicht wird. Die zweite Wirkdimension umfasst die Reichweite von urbaner > *Infrastruktur*, wie Ausbildungseinrichtungen oder Transportsysteme, die auf Ebene der Arbeitsmärkte oder Pendlerräume wirken. Drittens sind Agglomerationen in übergeordnete räumlich-funktionale Systeme eingebunden und unterliegen Einflüssen von außen (Rosenthal/Strange 2003: 387 f.).

Die Debatte um die Auswirkungen von räumlicher Nähe wurde mit dem Aufkommen der kostengünstigen und leistungsstarken > *Informations- und Kommunikationstechnologie* (IKT) zum Ende des 20. Jahrhunderts durch den Begriff der relationalen Nähe erweitert. Zu der für lange Zeit dominierenden positionalen Analyse – mit Lokalisations- und Urbanisationsvorteilen – gesellte sich eine weitere Gruppe von Agglomerationsvorteilen hinzu, nämlich die der Koordinations-tätigkeit, die auch als Netzwerkaktivitäten begriffen werden können (Parr 2002: 718). Um die Jahrtausendwende vollzog sich ein wirtschaftlicher Strukturwandel, bei dem Wissen zu einer immer wichtigeren Ressource wird (Florida 2007; Kujath/Schmidt 2010). Dies macht das Wechselspiel zwischen endogenen und exogenen Kräften deutlich. Castells (2000) argumentiert, dass die IKT zwar das Potenzial hat, Informationen über große Distanzen zu verbreiten, gleichzeitig konzentrieren sich ökonomische Aktivitäten an zentralen Knoten wie New York oder London (Sassen 1991; Castells 2000). Grund dafür ist, dass Wissensproduktion und die Aneignung von Wissen in vielen Fällen auf Erfahrungen basieren. Dieses Wissen ist nicht kodifiziert und anhand von Anleitungen transferierbar, sondern es ist „intangibel“ und wird durch Beobachtung sowie informellen Austausch erfahren (Polanyi 1966; Gertler 2003). Agglomerationsvorteile bilden daher ein komplexes Phänomen, das sich zudem im Zeitverlauf stark wandelt (Sassen 2001: 34 f.).

Die intensiveren und räumlich weiter reichenden Austauschbeziehungen werden heute gefasst durch den Begriff der Netzwerkeffekte (Network Economies). Diversifizieren und Spezialisieren stehen demnach in enger Verbindung zueinander, denn dann, wenn Wissen weiter vertieft und spezialisiert wird, muss dieses Wissen folglich in andere Wertschöpfungsprozesse eingegliedert werden und es bedarf der Orte, die diese Vielschichtigkeit aufnehmen und verarbeiten können (> *Netzwerke, soziale und organisatorische*). Die [Abbildung 2](#) veranschaulicht das Zusammenspiel zwischen spezialisierten und diversifizierten Agglomerationen. Die Agglomeration wird hier als ein funktionales Gebilde verstanden, in dem verschiedene Wertschöpfungsaktivitäten angesiedelt sind. Die Konnektivität zeigt das Maß der Austauschbeziehungen zwischen diesen Räumen an (Sokol 2011: 67 f.). Die Ansammlung dieser Aktivitäten weist eine andere räumliche Struktur als die administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften auf. Daraus erwächst der Gedanke der relationalen Entwicklung von mehrpoligen, urbanen Kompetenzräumen, in denen Agglomerationen eine wichtige Rolle einnehmen (Lüthi/Thierstein/Bentlage 2013; Bathelt/Glückler 2011).

Abbildung 2: Agglomerationen im Wechselspiel zwischen Diversifizierung, Spezialisierung und Konnektivität



Quelle: Eigene Darstellung

Jüngere Analysen thematisieren dieses Zusammenspiel zwischen räumlicher und relationaler Nähe (Amin/Thrift 1992; Bathelt/Malmberg/Maskell 2004; Bentlage 2014). Während die Agglomeration den Vorteil von räumlicher Nähe bietet, ermöglicht der Zugang zu Netzwerken die relationale Nähe. Betrachtet man die positionale und die relationale Perspektive als Zusammenspiel aus funktionaler und räumlicher Logik, dann kann man Agglomeration als interdependente Knoten im Netz eines urbanen Systems mit jeweils abgegrenzten Territorien – der Agglomerationsraum – begreifen (Amin/Thrift 1992; Parr 1973; Dicken/Kelly/Olds et al. 2001; Growe/Blotevogel 2011). Beispiele für diese Verflechtungen sind Handelsbeziehungen, Verkehrssysteme, firmeninterne Netzwerke von Mehrbetriebsunternehmen oder firmenexterne Verflechtungen von Wertschöpfungsketten. Damit werden Agglomerationen heute als eine räumliche Konfiguration anerkannt, die sich durch das Zusammenspiel von räumlicher und relationaler Nähe entwickelt (Bentlage 2014: 82).

Wie lässt sich dieses Verständnis von Agglomeration und Agglomerationsräumen jenseits einer statistisch-definitiven Größe erklären? Die relationale Perspektive gestattet es, über die Rolle und Veränderung von Agglomeration profunder zu argumentieren. Eine Vernetzungsperspektive legt den Erklärungsgehalt auf den Mehrwert, der für einen Standort erst durch den Austausch mit geeigneten Partnern erwächst. Funktionale Stadträume entwickeln sich durch (neue) Arbeitsplätze, die Werte schaffen, Einkommen und Investition ermöglichen und damit attraktiv sind für Neuzuzügler, insbesondere Unternehmen, Existenzgründer und Arbeitskräfte entlang des gesamten Fähigkeitsspektrums. Die so verstandene Funktionalstadt genießt im Gegensatz zum Territorialstaat keine Autonomie, die im Notfall durch Gewalt verteidigt werden kann. Städte und Agglomerationen treiben Handel, sind zugänglich für Menschen und Ideen, um sich als offene, vernetzte Systeme zu entwickeln.

Literatur

- Alderson, A. S.; Beckfield, J.; Sprague-Jones, J. (2010): Intercity relations and globalisation: The evolution of the global urban hierarchy, 1981–2007. In: *Urban Studies* 47 (9), 1899–1923.
- Amin, A.; Thrift, N. (1992): Neo-Marshallian nodes in global networks. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 16 (4), 571–587.
- Asheim, B. T.; Gertler, M. (2005): The geography of innovation: Regional innovation systems. In: Fagerberg, J.; Mowery, D. C.; Nelson, R. R. (eds.): *The Oxford handbook of innovation*. Oxford, 291–317.
- Bathelt, H.; Glückler, J. (2002): Wirtschaftsgeographie in relationaler Perspektive: Das Argument der zweiten Transition. In: *Geographische Zeitschrift* 90 (1), 20–39.
- Bathelt, H.; Glückler, J. (2011): *The relational economy. Geographies of knowing and learning*. Oxford.
- Bathelt, H.; Malmberg, A.; Maskell, P. (2004): Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. In: *Progress in Human Geography* 28 (1), 31–56.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Siedlungsstrukturelle Regionstypen. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbewachung/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Regionstypen/regionstypen.html> (07.01.2016).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2016): Suburbaner Raum im Lebenszyklus. Typisierung suburbaner Räume in Großstadregionen. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2010/SuburbanerRaumLebenszyklus/01_Start.html?nn=431364¬First=true&docId=430384#Start (07.01.2016).
- Beaudry, C.; Schiffauerova, A. (2009): Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate. In: *Research Policy* 38 (2), 318–337.
- Bentlage, M. (2014): The multi-dimensional knowledge economy in Germany. Knowledge creation and spatial development. Publication based dissertation at the Department of Architecture, TU Munich. <https://mediatum.ub.tum.de/node?id=1200866> (03.09.2014).

- Brake, K.; Danielzyk, R.; Karsten, M.; Rudolph, A. (1997): Dezentrale Konzentration – empirische Implikationen eines raumordnerischen Leitbildes. Forschungsbericht. Oldenburg. = Forum Arbeitsmaterialien.
- Castells, M. (2000): The rise of the network society. Volume 1: The information age: Economy, society and culture. Malden.
- Dicken, P.; Kelly, P.; Olds, K.; Yeung, H. (2001): Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analysing the global economy. In: *Global Networks* 1 (2), 89-112.
- Dicken, P.; Lloyd, P. (1990): Location in space: Theoretical perspectives in economic geography. New York.
- Dicken, P.; Malmberg, A. (2001): Firms in territories: A relational perspective. In: *Economic Geography* 77 (4), 345-363.
- Dijkstra, L.; Poelmann, H. (2014): A harmonized definition of cities and rural areas: The new degree of urbanization. Brussels. = Regional Working Paper 2014, WP 01/2014.
- ESPON – European Spatial Planning Observation Network (ed.) (2006a): Potentials for polycentric development in Europe. Final Report of Project 1.1.1. Luxemburg. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf (07.01.2016).
- ESPON – European Spatial Planning Observation Network (ed.) (2006b): ESPON Project 1.4.3. Study on urban functions. ESPON-Bericht. Luxemburg.
- EUROSTAT (ed.) (2012): The new degree of urbanisation – Methodological report. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/documents/DEGURBA/DEGURBA_Methodology_DG_REGIO.zip (07.01.2016).
- Feldman, M. P. (2000): Location and innovation: The new economic geography of innovation, spillovers, and agglomeration. In: Clark, G. L.; Feldman, M. P.; Gertler, M. S. (eds.): The Oxford handbook of economic geography. Oxford, 373-394.
- Florida, R. (2007): Toward the learning region. In: Roel Rutton (ed.): The learning region. Cheltenham, 58-70.
- Gertler, M. S. (2003): Tacit knowledge and the economic geography of context, or the undefinable tacitness of being (there). In: *Journal of Economic Geography* 3 (1), 75-99.
- Goebel, V.; Kohler, F. (2014): Raum mit städtischem Charakter 2012. Erläuterungsbericht. Neuchâtel.
- Graham, S.; Healey, P. (1999): Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. In: *European Planning Studies* 7 (5), 623-646.
- Growe, A.; Blotevogel, H. H. (2011): Knowledge hubs in the German urban system: Identifying hubs by combining network and territorial perspectives. In: *Raumforschung und Raumordnung* 69 (3), 175-185.
- Hoover, E. M. (1937): Location theory and the shoe and leather industries. Cambridge, MA.

- INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques (ed.) (2011): Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1374/ip1374.pdf> (07.01.2016).
- Jacobs, J. (1969): The economy of cities. New York.
- Kropp, P.; Schwengler, B. (2008): Abgrenzung von Wirtschaftsräumen auf der Grundlage von Pendlerverflechtungen. Ein Methodenvergleich. IAB Discussion Paper. Nürnberg. = Beiträge zum wissenschaftlichen Dialog aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4.
- Kropp, P.; Schwengler, B. (2011): Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen – Ein Methodenvorschlag. In: Raumforschung und Raumordnung 69 (1), 45-62.
- Kujath, H. J.; Schmidt, S. (2010): Wissensökonomie. In: Kujath, H. J.; Zillmer, S. (Hrsg.): Räume der Wissensökonomie. Implikationen für das deutsche Städtesystem. Münster, 37-50. = Stadt- und Regionalwissenschaften, Urban and Regional Sciences, Band 6.
- Lüthi, S.; Thierstein, A.; Bentlage, M. (2013): The relational geography of the knowledge economy in Germany. On functional urban hierarchies and localised value chain systems. In: Urban Studies 50 (2), 276-293.
- Marshall, A. (1930): Principles of economics. London.
- Marshall, A. (1947): Principles of Economics. London.
- Milbert, A.; Krischasky, G.; Burgdorf, M.; Eltges, M.; Kuhlmann, P.; Nielsen, J.; Pütz, T.; Schlömer, C.; Schmidt-Seiwert, V.; Schürt, A.; Spangenberg, M.; Sturm, G.; Walther, A.; Zaspel, B. (2012): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Bonn. = Analysen Bau.Stadt.Raum 6.
- ORL – Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (Hrsg.) (1973): Landesplanerische Leitbilder der Schweiz: Kurzfassung. Zürich.
- Pain, K. (2008): Examining 'Core-Periphery' relationships in a global city-region: The case of London and South East England. In: Regional Studies 42 (8), 1161-1172.
- Parr, J. B. (1973): Growth poles, regional development, and central place theory. In: Papers in Regional Science 31 (2), 173-212.
- Parr, J. B. (2002): Agglomeration economies: Ambiguities and confusions. In: Environment and Planning A 34 (4), 717-731.
- Parr, J. B. (2014): The regional economy, spatial structure and regional urban systems. In: Regional Studies 48 (12), 1926-1938.
- Polanyi, M. (1966): The tacit dimension. London.
- Rosenthal, S. S.; Strange, W. C. (2003): Geography, industrial organization, and agglomeration. In: The Review of Economics and Statistics 85 (2), 377-393.
- Rotach, M. (1973): Raumplanerisches Leitbild der Schweiz, CK-73. Eine Grundlage für das Gespräch zwischen Bund und Kantonen. Bern.
- Rusche, K. (2009): Abgrenzung von Wohnungsmarktregionen mithilfe von Wanderungsverflechtungen: eine vergleichende Fallstudie. In: Raumforschung und Raumordnung 67 (1), 34-44.

Sassen, S. (1991): *The global city*: New York, London, Tokyo. Princeton.

Sassen, S. (2001): *The global city*: New York, London, Tokyo. Oxford.

Sokol, M. (2011): *Economic geographies of globalisation. A short introduction*. Cheltenham.

Spinatsch, M. (2005): *Agglomerationen in der Schweiz. Inventar der aktuellen politisch-administrativen Vorhaben und Beurteilung der Zweckmässigkeit der Agglomerationsdefinition des BFS. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Statistik*. Bern.

Thierstein, A.; Lüthi, S.; Kruse, C.; Gabi, S.; Glanzmann, L. (2008): *Changing value chain of the knowledge economy. Spatial impact of intra-firm and inter-firm networks within the emerging Mega-City Region of Northern Switzerland*. In: *Regional Studies* 42 (8), 1113-1131.

Wonka, E.; Laburda, L. (2010): *Stadtregionen 2001 – Das Konzept*. In: *Statistische Nachrichten* 12/2010, 1108-1118.

Weiterführende Literatur

Bentlage, M.; Lüthi, S.; Thierstein, A. (2013): *Knowledge creation in German agglomerations and accessibility – An approach involving non-physical connectivity*. In: *Cities* 30 (1), 47-58.

Camagni, R.; Capello, R.; Caragliu, A. (2014): *The rise of second-rank cities: What role for agglomeration economies?* In: *European Planning Studies* 23 (6), 1-21.

Neffke, F.; Henning, M.; Boschma, R.; Lundquist, K.-J.; Olander, L.-O. (2011): *The dynamics of agglomeration externalities along the life cycle of industries*. In: *Regional Studies* 45 (1), 49-65.

Rigby, D. L.; Brown, W. M. (2013): *Who benefits from agglomeration?* <http://www.sscnet.ucla.edu/geog/downloads/962/88.pdf> (29.05.2015).

Thierstein, A.; Kruse, C.; Glanzmann, L.; Gabi, S.; Grillon, N. (2006): *Raumentwicklung im Verborgenen. Untersuchungen und Handlungsfelder für die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz*. Zürich.

Bearbeitungsstand: 01/2018

Agrarplanung

Gliederung

- 1 Strukturwandel und Agrarplanung
 - 2 Agrarstrukturpolitik und Agrarplanung
- Literatur

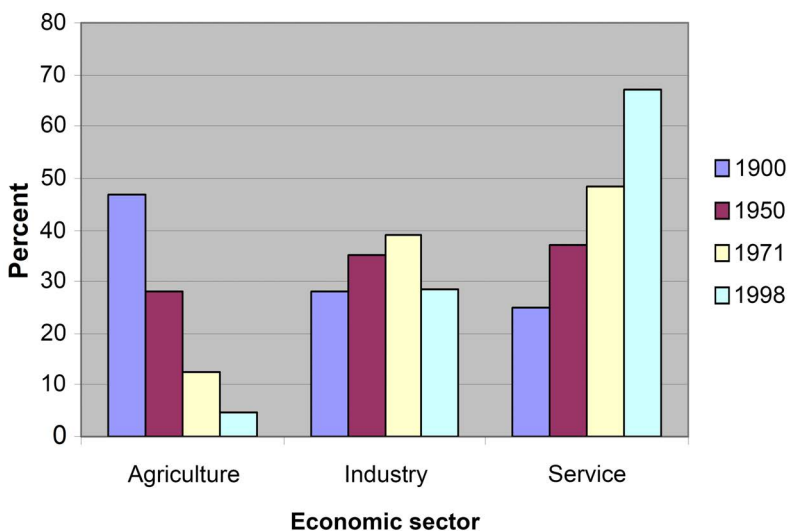
Agrarplanung ist darauf ausgerichtet, den permanenten Strukturwandel in einer wachsenden Gesellschaft einerseits zu fördern und zu unterstützen und andererseits sozial abzusichern. Dazu dienen verschiedene Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) sowie zunehmend auch auf EU-Ebene (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)). Die klassische Agrarplanung entwickelt sich mehr und mehr zu einer Politik für den ländlichen Raum unter Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzbelangen.

1 Strukturwandel und Agrarplanung

Der Begriff Agrarplanung ist im Vergleich zu anderen Planungen wie der Bauleitplanung, Straßenbauplanung o. Ä. inhaltlich und verfahrensmäßig weniger klar bestimmt als diese. Innerhalb der *Agrarpolitik* findet sich neben dem Komplex der Agrarpreispolitik der Bereich Agrarstrukturpolitik, der verschiedene Maßnahmen der Einflussnahme auf die Entwicklung der Struktur der Landwirtschaft zusammenfasst. Als Weiterentwicklung der traditionellen Agrarplanung wird zunehmend von der Politik des ländlichen Raums und einer integrierten ländlichen Entwicklungsplanung gesprochen (*Agrarpolitik*).

Zentraler Hintergrund für die Agrarstrukturpolitik und die Agrarplanung ist der Strukturwandel, der ein inhärentes Phänomen jeder wachsenden Wirtschaft und sich entwickelnden Gesellschaft darstellt, wie auch [Abbildung 1](#) zeigt.

Abbildung 1: Anteil der sektoralen Beschäftigten in 24 OECD-Ländern 1900–1998



Quelle: OECD 2000: 32 ff.

Kennzeichnend für den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel ist der durchgängige Rückgang des Beschäftigungsanteils der *Landwirtschaft*. Hinter diesen Entwicklungen stehen langfristig wirksame Faktoren, wie vor allem (1) ein abnehmender Anteil der Nahrungsmittelausgaben am verfügbaren Haushaltseinkommen, (2) eine im Vergleich zu anderen Sektoren hohe Rate des technischen Fortschritts (Einsatz moderner Maschinen, verbessertes Saatgut, Züchterfolge, effektive Managementmethoden) in der Landwirtschaft, (3) eine steigende Lohn-Zins-Relation, die zur vermehrten Substitution von Arbeit durch Kapital führt, sowie (4) eine Auslagerung von Funktionen aus den landwirtschaftlichen Betrieben an nachgelagerte (z. B. Molkereien, Schlachthöfe) wie vorgelagerte Industrien (z. B. Landmaschinen-, Chemische Industrie).

Die skizzierten Strukturveränderungen gehen nicht ohne soziale Probleme und Anpassungsnotwendigkeiten innerhalb der Landwirtschaft einher. Daraus leitet sich die Notwendigkeit der sozialen Absicherung von negativ betroffenen Landwirten einerseits sowie von Anpassungshilfen für Strukturanpassungen innerhalb der Landwirtschaft andererseits ab. Die Anpassungsprozesse innerhalb der Landwirtschaft weisen dabei unterschiedliche Erscheinungsformen auf und unterscheiden sich je nach regionalen Bedingungen und politischen Rahmenbedingungen und Gestaltungen. Traditionelle Anpassungen sind insbesondere (1) die Zunahme der Betriebsgröße, um moderne Techniken wirtschaftlich einzusetzen, (2) der Übergang zum Nebenerwerb, um ausreichende Einkommen zu erzielen bei Aufrechterhaltung kleinerer Betriebe, sowie (3) die Kooperation und überbetriebliche Maschinennutzung, um auch bei kleineren Einheiten „economies of scales“ zu nutzen. Je nach Vererbungsmuster und regionalen Arbeitsmärkten kommt diesen Anpassungen in räumlicher Hinsicht eine unterschiedliche Bedeutung zu (größere Betriebe in Norddeutschland, hoher Anteil von Nebenerwerbsbetrieben in Süddeutschland).

Neben diesen traditionellen Anpassungsprozessen treten heute zudem vielfältige Formen landwirtschaftlicher Betriebe und Betriebskombinationen in Erscheinung. Hierzu zählen (1) die Direktvermarktung und Verarbeitung erzeugter Produkte, (2) die Umstellung auf Bio-Landwirtschaft, (3) die Übernahme von Landschaftspflegeaktivitäten und Ausgleichsmaßnahmen, (4) die Produktion nachwachsender Rohstoffe, (5) touristische Aktivitäten, (6) die Spezialisierung auf Nischenprodukte (Heilpflanzen, Wildtiere usw.) sowie (7) private Dienstleistungen und Kleinhandwerk. Auch diese Erwerbskombinationen sind regional und je nach familiärer Situation unterschiedlich ausgeprägt.

2 Agrarstrukturpolitik und Agrarplanung

Die Verbesserung der Agrarstruktur erfordert ein komplexes System, dem ein formalistisches Planverfahren nur bedingt Rechnung trägt. Zudem bedarf es einer Koordinierung mit der regionalen Wirtschaftspolitik (► *Regionale Wirtschaftspolitik*). Die Zielsetzung der Agrarplanung leitet sich dabei aus dem Landwirtschaftsgesetz (LwG) und dem Gesetz „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes GAK“ (GemArgG) ab. Bei der Gemeinschaftsaufgabe handelt es sich vorrangig um eine Länderaufgabe, an der der Bund durch finanzielle Leistungen und eine gemeinsam mit den Ländern erarbeiteten Rahmenplanung beteiligt ist (vgl. Deutscher Bundestag 1991). Die Bundesregierung und die Landesregierungen bilden für die Rahmenplanung zusammen einen Planungsausschuss (PLANAK), wobei die Durchführung des Rahmenplans ausschließlich Aufgabe der Bundesländer ist. Der Rahmenplan beinhaltet eine zusammenfassende Darstellung der Ziele und Maßnahmen mit zeitlicher Vorgabe für die jeweilige Gemeinschaftsaufgabe und ist somit die entscheidende Grundlage, auf der Bund und Länder die Gemeinschaftsaufgabe verwirklichen. Die Maßnahmen im Bereich der GAK lassen sich in zwei große Bereiche gliedern:

- Einzelbetriebliche Maßnahmen – Im Mittelpunkt steht dabei die Investitionsförderung zur Modernisierung und Vergrößerung landwirtschaftlicher Betriebe. Durch Investitionszuschüsse und -beihilfen soll das Wachstum der Betriebe (Flächenerweiterung, Stallbauten, Maschineninvestitionen) gefördert werden. Dabei soll die Entwicklung hin zu modernen und wirtschaftlichen Produktionseinheiten durch einen buchführerischen Nachweis der bisherigen

Betriebsentwicklung und einen Zukunftsplan sichergestellt werden. Hinzu kommen Maßnahmen, die das Ausscheiden von (kleineren) Betrieben, die als „nicht entwicklungsfähig“ eingestuft werden oder keinen Hofnachfolger haben, erleichtern sollen (z. B. vorzeitiger Ruhestandseintritt, Flächenverpachtung, Umschulung jüngerer Betriebsleiter).

- Überbetriebliche Maßnahmen – Überörtliche, mehrdimensionale Planungen setzen auf Dorf- bzw. kleinregionaler Ebene an. In den Ausführungen zur GAK wird die Agrarstrukturelle Vorplanung AVP (Agrarplanung im engeren Sinne) als Entwicklungsplanung im ländlichen Raum gefördert und als Voraussetzung für entsprechende Maßnahmen gefordert. Im Mittelpunkt der AVP steht eine planerische Vorausschätzung des örtlichen Strukturwandels, d. h. der künftigen überlebensfähigen Betriebe als Voll- oder Nebenerwerb. Daran schließen sich Überlegungen zu notwendigen Infrastruktur- und Modernisierungsmaßnahmen an. Im Einzelnen dient diese Agrarplanung zur Vorbereitung verschiedener klassischer Maßnahmen, wie z. B. (1) Flurbereinigung bzw. Flurneuordnung, bei der insbesondere in Realteilungsgebieten durch die Zusammenlegung zersplitterter Einzelflächen die Voraussetzung für eine effiziente Bewirtschaftung erreicht werden soll, (2) Dorferneuerung, die zur Verschönerung der Dörfer, aber auch zur Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen (Dorfplätze etc.) sowie von Arbeitsplätzen im handwerklichen und gewerblichen Bereich dient, (3) Ausbau der ländlichen Infrastruktur (Wegebau, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Breitbandversorgung) und (4) Förderung der kooperativen Zusammenarbeit u. a. in Form der gemeinschaftlichen Maschinennutzung, der Absatzkooperation oder auch des gemeinschaftlichen Bezugs von Betriebsmitteln.

Als Weiterentwicklung der traditionellen Agrarstrukturplanung wurde seit 2004 die sogenannte *Integrierte ländliche Entwicklung* (ILE) in den Förderkatalog der GAK aufgenommen. Dieses Planungskonzept besteht aus einem Bottom-up-Ansatz, der auf einer Analyse von Stärken und Schwächen der Region aufbaut. Gefördert werden kann in diesem Rahmen sowohl das sogenannte ILEK (Integriertes ländliches Entwicklungskonzept) mit 75 % der Ausgaben als auch das *Regionalmanagement* mit 70 %. Die Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen selbst soll demgegenüber durch das bürgerschaftliche Engagement und andere Förderprogramme sowie private Selbstbeteiligung finanziert werden.

Im Zuge des zunehmenden Umweltbewusstseins und der Erkenntnis der Bedeutung der Land- und *Forstwirtschaft* als Hauptnutzer der Fläche (etwa 80 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik) für ökologische Belange haben seit den 1980er Jahren auch Umweltaspekte verstärkt Einzug in die Agrarplanung und die Agrarstrukturpolitik gefunden. Neben der stärkeren Berücksichtigung von Umweltauflagen bei allen Fördermaßnahmen stehen dabei vor allem die Agrarumweltprogramme im Mittelpunkt, mit deren Hilfe u. a. (1) die Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung (begrenzter Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, späte Mahdtermine zum Schutz von Wiesenbrütern etc.), (2) die Umstellung auf ökologischen Landbau, (3) die Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten (Bergbauernprogramm), (4) das Anlegen von Ackerrandstreifen und Hecken oder auch (5) der Erhalt seltener Tierarten gefördert wird.

Während bereits seit Gründung der EU (der damaligen EWG) die Agrarpreispolitik vereinheitlicht wurde, kamen später auch die Agrarstrukturpolitik und schließlich die Politik für den ländlichen Raum hinzu. Die ursprünglichen EU-Strukturfonds und -Regionalfonds (*Europäische Regionalpolitik*) wurden später im Zuge der Liberalisierung der Agrarpreispolitik durch die 2. Säule

der Agrarpolitik, den EU-Landwirtschaftsfonds ELER, abgelöst. Gegenüber der klassischen Agrarstrukturpolitik stellt ELER den Versuch dar, die Agrarstrukturförderung mit Agrarumweltmaßnahmen und der Förderung der ländlichen Entwicklung (Diversifizierung, Förderung erneuerbarer Energien, gewerbliche Arbeitsplätze) gesamthaft zu integrieren. Die ELER-Verordnung gibt dabei den inhaltlichen und finanziellen Rahmen vor, der auf nationaler Ebene weiter spezifiziert und in Deutschland schließlich auf Länderebene im Detail festgelegt wird. Entsprechend unterscheiden sich die Maßnahmen der einzelnen Bundesländer. Dabei werden die folgenden Förderschwerpunkte im Rahmen von ELER angeboten:

- Ziel Achse 1: dynamischer Agrarlebensmittelsektor, Wissenstransfer, Innovation in Sach- und Humankapital
- Ziel Achse 2: Schutz der natürlichen Ressourcen und der Landwirtschaft, Schutz der biologischen Vielfalt, Erhaltung von Naturschutzgebieten, Maßnahmen zum Klimawandel
- Ziel Achse 3: Beschäftigung im ländlichen Raum fördern, Voraussetzung für Wachstum schaffen
- Ziel LEADER-Konzept: Verwaltung und Nutzung des in den ländlichen Gebieten selbst vorhandenen Entwicklungspotenzials, kombiniert Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Lebensqualität als Ziel

Das LEADER Konzept gilt dabei für ausgewählte Regionen und folgt den Vorstellungen der integrierten *Regionalentwicklung* bzw. einer „ländlichen Regionalentwicklung von unten“, ähnlich wie das ILE-Programm.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich im Laufe der Zeit die klassische Agrarplanung und Agrarstrukturpolitik zu einer ländlichen Entwicklungsplanung entwickelt hat, die der veränderten Bedeutung der Landwirtschaft im ländlichen Raum gerecht werden will. Trotz geringer wirtschaftlicher Bedeutung kommt der Land- und Forstwirtschaft eine zunehmende Bedeutung für den Umwelt- und Naturschutz zu, sodass es folgerichtig ist, die entsprechenden Politikbereiche zu einer integrierten Politik für den ländlichen Raum zu entwickeln.

Literatur

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1991): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 1991 bis 1994. Drucksache 12/1228. Berlin.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (ed.) (2000): Labour force statistics. Paris.

Weiterführende Literatur

- Bauer, S.; Abresch, J.-P.; Steuernagel, M. (1996): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. Stuttgart. = Materialien zur Umweltforschung 26.
- Bauer, S. (2002): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Hannover, 26-44. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 214.
- Bauer, S. (2002): Naturschutz und Agrarpolitik. In: Vogt, J.; Heigl, A.; Schäfer, K. (Hrsg.): Handbuch des Umweltschutzes. 122. Ergänzungslieferung. Heidelberg.
- Bauer, S. (2007): Von der Zweiten Säule zum zweiten Standbein? Die neue Förderung des ländlichen Raumes: Förderpolitik in der Verflechtungsfalle. <http://www.loccum.de/material/arbeitslw07/bauer.pdf> (16.02.2015).

Bearbeitungsstand: 11/2016

Agrarpolitik

Gliederung

- 1 Begriffsbestimmung, Ziele, Träger
- 2 Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU
- 3 Agrarumweltpolitik
- 4 Agrarsozialpolitik
- 5 Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik
- 6 Für die Agrarpolitik relevante weitere Politikfelder
- 7 Ausblick

Literatur

Die Agrarpolitik wurde in den letzten Jahrzehnten grundlegend reformiert: von einer einkommensorientierten und marktverzerrenden Agrarpreispolitik hin zu einer wettbewerbsorientierten Politik mit direkten, flächengebundenen Einkommenstransfers an Landwirte sowie freiwilligen agrarstrukturellen, agrarumweltpolitischen und regionalpolitischen Fördermaßnahmen (Politik zur Entwicklung ländlicher Räume).

1 Begriffsbestimmung, Ziele, Träger

Traditionell ist die Agrarpolitik „der Teilbereich der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, der schwerpunktmäßig auf die Landwirtschaft und die mit ihr verbundenen Wirtschaftsbereiche und Bevölkerungsgruppen“ (Henrichsmeyer/Witzke 1991: 13) und in jüngerer Zeit auch über die > *Landwirtschaft* hinaus auf die Entwicklung ländlicher Räume (> *Ländliche Räume*) ausgerichtet ist. Wichtige Teilbereiche der Agrarpolitik sind die Markt-, Preis- und Einkommenspolitik, die Agrarstrukturpolitik (> *Agrarplanung*), die Agrarumweltpolitik (> *Umweltpolitik*), die ländliche Entwicklungspolitik, die Agrarsozialpolitik und die landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik (> *Bodenmarkt/Bodenpolitik*; > *Bodenrecht*). Die Agrarpolitik in Deutschland wird – außer der Agrarsozialpolitik und der landwirtschaftlichen Bodenmarktpolitik – wesentlich durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (> *Europäische Union*) bestimmt.

Die gesetzlich proklamierten Ziele der Agrarpolitik sind in Deutschland seit über 60 Jahren unverändert im Landwirtschaftsgesetz von 1955 festgeschrieben: (1) Teilnahme der Landwirtschaft an der volkswirtschaftlichen Entwicklung, (2) bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Ernährungsgütern, (3) Ausgleich der naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile der Landwirtschaft, (4) Steigerung der Produktivität und (5) Angleichung der sozialen Lage der in der Landwirtschaft Tätigen an die vergleichbarer Berufsgruppen (Paritätsziel). Die ähnlich 1957 in Art. 39 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) festgelegten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik finden sich im heute maßgeblichen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) unverändert in Artikel 39.

Aus Sicht der 1950er Jahre verwundert es nicht, dass Umwelt-, Natur- und Tierschutz sowie Verbraucherschutz nicht zum Zielkatalog der Agrarpolitik gehörten (vgl. Weingarten 2010). Aus heutiger Sicht kommt ihnen wie auch der Entwicklung ländlicher Räume (> *Ländliche Räume*) dagegen eine große Bedeutung für die Agrarpolitik zu. Dass die im Landwirtschaftsgesetz bzw. im EWG-Vertrag offiziell proklamierten Ziele der Agrarpolitik seit rund 60 Jahren nicht geändert wurden, dürfte einerseits daran liegen, dass ihre Bedeutung für die konkrete Ausgestaltung der Agrarpolitik im Laufe der Jahre abgenommen hat. Andererseits legt beispielsweise der AEU-Vertrag fest, dass bei der Festlegung und Durchführung der Politiken der Union – und damit auch der GAP – den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen ist. Ähnliches gilt auch bezüglich des Verbraucher- und des Umweltschutzes.

Die wichtigsten agrarpolitischen Entscheidungsträger sind auf EU-Ebene die Europäische Kommission, der für Landwirtschaft zuständige Rat der Europäischen Union (Agrarministerrat) und das Europäische Parlament, auf nationaler und Länderebene der Bundestag, der Bundesrat und die Landtage sowie die für Landwirtschaft zuständigen Ministerien. Zudem besitzen im Bereich der Agrarumweltpolitik die für Umwelt zuständigen Ministerien einen hohen Stellenwert. Die Agrarpolitik ist damit durch eine ausgeprägte Mehrebenenverflechtung gekennzeichnet (vgl. Weingarten/Fährmann/Grajewski 2015). Bei den agrarpolitischen Einflussträgern hat seit den 1990er Jahren eine Pluralisierung stattgefunden. Die nach wie vor einflussreichen landwirtschaftlichen Berufsverbände haben tendenziell an Einfluss verloren, da Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucherverbände an Bedeutung gewonnen haben.

2 Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Die Gewichte der proklamierten und der impliziten Ziele der Agrarpolitik haben sich im Laufe der Zeit verschoben, und die „Geschichte der Agrarpolitik in der Europäischen Union [...] ist eine Geschichte der Reformen“ (Kirschke/Häger 2008: 49), wie aus der schematischen Darstellung in [Tabelle 1](#) deutlich wird. Die Kompetenzen für die Markt- und Preispolitik lagen von Beginn an bei der EU bzw. deren Vorläufer. Markt-, Preis- und Einkommenspolitik in Form der Direktzahlungen bilden heute die sogenannte erste Säule der GAP. Als zweite Säule wird die „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ bezeichnet, ein „Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik“ (Weingarten/Fährmann/Grajewski 2015: 25).

Tabelle 1: Entwicklung der GAP

<div> <div>Produktivität</div> <div>Wettbewerbsfähigkeit</div> <div>Nachhaltigkeit</div> </div>						
Die frühen Jahre	Die Krisenjahre	MacSharry-Reform (1992)	Agenda 2000 (1999)	Luxemburger Beschlüsse (2003)	GAP-„Gesundheitsprüfung“ (2008)	GAP-Reform 2013/14
1960er Jahre	1970er – 1980er Jahre	1990er Jahre	1. Hälfte 2000er Jahre	2. Hälfte 2000er Jahre	ab Ende 2000er Jahre	ab 2014
Ernährungssicherung Produktivitätssteigerung Marktstabilisierung Einkommensstützung	Überproduktion Ausgabenexplosion Internationale Friktionen Strukturmaßnahmen	Überschussreduzierung Umwelt Einkommensstabilisierung Budgetstabilisierung	Vertiefung des Reformprozesses Wettbewerbsfähigkeit Ländliche Entwicklung	Marktorientierung Verbraucheraspekte Ländliche Entwicklung Umwelt Vereinfachung WTO-Kompatibilität	Bekräftigung der 2003-Reform Neue Herausforderungen Risikomanagement	Begründung Zielorientierung Umverteilung Ende der Produktionsbeschränkungen Wertschöpfungskette Nahrungsmittel Forschung und Innovation

Quelle: Ergänzte und übersetzte Darstellung nach COM 2009: 2; COM o. J.

2.1 Entwicklung der GAP bis 2013

Vor dem Hintergrund von Unterversorgung und Hunger in den Kriegs- und ersten Nachkriegsjahren, des hohen Anteils der Ausgaben für Lebensmittel an den gesamten Haushaltsausgaben und der ausgeprägten strukturellen Einkommensprobleme in der Landwirtschaft kam der Ernährungssicherung und der Produktivitätssteigerung in den 1960er Jahren eine große Bedeutung zu. Zur Regelung der Agrarmärkte wurden Marktordnungen geschaffen. Kennzeichnend für die meisten Marktordnungen waren ein hoher Außenschutz, Mindesterzeugerpreise (die zum Teil deutlich

über dem Weltmarktpreis lagen) und staatliche Aufkäufe zur Preisstützung (Interventionssystem) sowie Exportsubventionen, um Überschüsse auf dem Weltmarkt absetzen zu können (vgl. Koester 2010). Die Marktordnungen beruhten von Beginn an auf den Grundprinzipien des freien Warenverkehrs (und damit lange bevor dieser als Teil des Binnenmarktes 1993 für alle Wirtschaftssektoren in der EU verwirklicht wurde), auf der Gemeinschaftspräferenz (Vorrang der innergemeinschaftlichen Erzeugung vor Importen) und auf der finanziellen Solidarität (Finanzierung der Ausgaben aus dem EU-Haushalt).

Die stark gestiegene (Überschuss-)Produktion führte in den späten 1970er und den 1980er Jahren zu „Milchseen“, „Butterbergen“ und „Getreidebergen“ sowie stark steigenden Agrarausgaben und Störungen auf den Weltagrarmärkten durch die subventionierten EU-Agrarexporte. Eine Reaktion hierauf war die Einführung einer Mengenbegrenzung für die Milchproduktion (Milchquote) im Jahr 1984. In die 1970er Jahre fallen die Anfänge der Agrarstrukturpolitik auf europäischer Ebene. Zu nennen sind die Strukturrichtlinien von 1972, insbesondere die zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. 1975 wurde die Ausgleichszulage für Landwirte in Berggebieten und anderen bezüglich der natürlichen Standortbedingungen benachteiligten Gebiete eingeführt. Die Reform der Strukturfonds von 1988 führte zur Koordination der Agrarstrukturpolitik mit bestimmten Politiken im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (> *Europäische Regionalpolitik*) und des Europäischen Sozialfonds (von Urff 2005).

Eine wegweisende Reform der Agrarpolitik, die einen ersten Schritt weg von einer einkommensorientierten Preispolitik hin zu einer am Markt orientierten Agrarpolitik darstellte, setzte 1992 der damalige Agrarkommissar MacSharry durch. Interventionspreiskürzungen von 35 % bei Getreide und 15 % bei Rindfleisch gingen einher mit der Einführung von flächen- und tiergebundenen Preisausgleichszahlungen und einer obligatorischen Flächenstilllegung. Als flankierende Maßnahmen wurden die Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren und der Erstaufforstung sowie eine Vorruhestandsregelung eingeführt.

Mit der 1999 beschlossenen Agenda 2000 wurde dieser Reformweg einer stärkeren Marktorientierung (Kürzung von Interventionspreisen, z. B. bei Getreide -15 %) und einer Einkommensstützung über direkte Einkommenstransfers (jetzt als Direktzahlungen bezeichnet) fortgesetzt. Die Politik zur ländlichen Entwicklung wurde als zweite Säule der GAP aufgewertet und fasste Agrarstruktur- und Agrarumweltmaßnahmen sowie über den Agrarsektor hinausgehende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in der „Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“ (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999) zusammen.

Mit den Luxemburger Beschlüssen von 2003 (vgl. Swinnen 2008) erfolgte die weitgehende Entkopplung der bis dahin noch an die Produktion gebundenen Direktzahlungen, die zum Ausgleich weiterer Kürzungen von Interventionspreisen erhöht wurden, verbunden mit der verpflichtenden Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross Compliance) und die Umschichtung von Finanzmitteln aus der ersten in die zweite Säule der GAP durch Kürzung der Direktzahlungen (Modulation). Die Cross-Compliance-Regelung erfordert die Einhaltung von 18 EU-Richtlinien und -Verordnungen aus den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und Tierschutz sowie den Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Verstöße gegen das betreffende Fachrecht können damit nicht nur mit den im Fachrecht vorgesehenen Sanktionen, sondern auch durch eine Kürzung der Direktzahlungen geahndet werden.

Tabelle 2: Anteile der Förderschwerpunkte (SP) und ausgewählter Maßnahmen der 14 ländlichen Entwicklungsprogramme 2007 – 2013 in Deutschland an den gesamten öffentlichen Fördermitteln von 17,9 Mrd. Euro

SP 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	31,0 %
Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	11,3 %
Verbesserung und Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Infrastruktur	9,5 %
Hochwasser- und Küstenschutz	6,6 %
SP 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	40,6 %
Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten	10,8 %
Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	24,7 %
Beihilfen für nicht produktive Investitionen	2,0 %
SP 3: Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	22,6 %
Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	4,1 %
Dorferneuerung und -entwicklung	8,8 %
Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	6,5 %
SP 4: LEADER	4,8 %
Lokale Entwicklungsstrategien – Lebensqualität/Diversifizierung	3,3 %

Quelle: Weingarten/Fährmann/Grajewski (2015: 27) nach Tietz (2010)

Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ bildete für die Finanzperiode 2007 bis 2013 den Rahmen für die zweite Säule der GAP. Sie umfasst, wie in [Tabelle 2](#) dargestellt, vier Förderschwerpunkte mit insgesamt 43 möglichen Fördermaßnahmen. Dem Bund kommt über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) eine koordinierende und (ebenso wie der EU) mitfinanzierende Rolle zu. Zur Umsetzung der 2. Säule der GAP stellten die Bundesländer Programme zur ländlichen Entwicklung auf, die von der Kommission notifiziert werden mussten (vgl. Tietz 2007;

Weingarten/Fährmann/Grajweski 2015). Die gesamten öffentlichen Fördermittel belaufen sich auf 17,9 Mrd. Euro. Von diesen kommen 9,1 Mrd. Euro von der EU und 8,8 Mrd. Euro aus Bundes- und Landesmitteln. Ein Viertel der Fördermittel ist für Agrarumweltmaßnahmen vorgesehen.

2008 erfolgte eine „Gesundheitsprüfung“ (Health Check) der GAP. Wichtige Ergebnisse waren Maßnahmen im Milchbereich zur Vorbereitung auf die 2015 erfolgte Abschaffung der Milchquote, eine allgemeine Erhöhung der Modulation und die Einführung einer progressiven Modulation (überproportionale Kürzung der Direktzahlungen für Großbetriebe). Die durch die Health-Check-Beschlüsse aus der ersten in die zweite Säule umgeschichteten Finanzmittel (für Deutschland ca. 730 Mio. Euro für 2010 bis 2013) mussten für die sogenannten „neuen Herausforderungen“ verwendet werden, d.h. für Maßnahmen in den Bereichen Klimawandel (▷ *Klima, Klimawandel*), ▷ *Erneuerbare Energien*, Wassermanagement, biologische Vielfalt (▷ *Biodiversität*) und Begleitmaßnahmen im Milchsektor. Die 1993 zur Produktionsbegrenzung (und damit zur Reduzierung der Ausgaben für Exportsubventionen) eingeführte Flächenstilllegung, die zeitweise 15 % der Ackerfläche betrug, wurde 2008 ausgesetzt und 2009 vollständig abgeschafft (vgl. Holst/von Cramon 2014).

2.2 Die GAP in der Periode 2014 bis 2020

Wie zuvor besteht die Grundstruktur der GAP aus zwei Säulen. Die erste Säule umfasst die in der Gemeinsamen Marktorganisation (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013) geregelten Marktmaßnahmen und die Direktzahlungen (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013). Die Maßnahmen der ersten Säule werden vollständig aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGL) finanziert. Die zweite Säule umfasst Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Diese werden aus dem ELER finanziert und müssen vom jeweiligen Mitgliedstaat kofinanziert werden.

Das Kernelement der jüngsten GAP-Reform (vgl. KOM 2013), die erstmals nach dem Mitentscheidungsverfahren des Vertrags von Lissabon gemeinsam durch den Ministerrat und das Europäische Parlament beschlossen wurde, ist die Begründung der Direktzahlungen. Die Direktzahlungen bleiben weiterhin das wichtigste agrarpolitische Instrument. Auf sie entfallen für 2014 bis 2020 298 Mrd. Euro bzw. 73 % des gesamten EU-Agrarhaushalts, wie aus [Abbildung 1](#) hervorgeht. Die Mitgliedstaaten können bis zu 15 % der Direktzahlungsmittel in die zweite Säule umschichten. Bestimmte Mitgliedstaaten können auch Mittel aus der zweiten in die erste Säule verlagern. Deutschland schichtet ab 2015 4,5 % seiner Direktzahlungen in die zweite Säule um. Dadurch stehen bis 2020 1,1 Mrd. Euro mehr für Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume zur Verfügung. Auch bei anderen Aspekten der Umsetzung des Direktzahlungssystems haben die Mitgliedstaaten einen deutlich größeren Gestaltungsspielraum als in der vorherigen Finanzperiode. Die Gewährung von Direktzahlungen setzt die Einhaltung der Cross-Compliance-Regelungen voraus.

Die Direktzahlungen, die aus verschiedenen Komponenten bestehen, belaufen sich in Deutschland bis 2020 auf jährlich rund 4,9 Mrd. Euro. Davon entfallen auf die Basisprämie rund 62 % (ca. 290 Euro/ha p. a.), auf die Greening-Prämie 30 % (ca. 86 Euro/ha p. a.) und auf die Umverteilungsprämie 7 % (50 Euro/ha p. a. für die ersten 30 ha eines Betriebes und 30 Euro/ha p. a. für weitere 16 ha). Junglandwirte und Kleinerzeuger können spezifische Prämien erhalten (vgl. BMEL 2015).

Die Basisprämie wird von der Europäischen Kommission als Einkommensgrundsicherung für die > *Landwirtschaft* gerechtfertigt. Die bisher zwischen den Bundesländern bestehenden Unterschiede in der Zahlungshöhe pro Hektar werden bis 2019 vollständig abgebaut. Die Greening-Prämie stellt eine „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ dar. Hierfür müssen Landwirte drei Bedingungen erfüllen: (1) Betriebe über 30 ha Ackerfläche müssen mindestens drei Kulturen auf ihrer Ackerfläche anbauen, wobei der Flächenanteil der Hauptkultur 75 % und der der beiden wichtigsten Kulturen 95 % der Ackerfläche des Betriebs nicht überschreiten darf (Betriebe mit 10 bis 30 ha Ackerfläche: mindestens zwei Kulturen, Hauptkultur max. 75 %); (2) Einhaltung der Vorgaben zum Dauergrünlanderhalt; (3) für Betriebe mit mehr als 15 ha Ackerfläche: Nutzung von mindestens 5 % der Ackerflächen des Betriebs als ökologische Vorrangflächen (z. B. Brachflächen, Hecken, Pufferstreifen, Streifen an Waldrändern, Agroforstflächen, Kurzumtriebsflächen, Aufforstungsflächen, Flächen für Zwischenfruchtanbau, stickstoffbindende Pflanzen), für die bestimmte Umrechnungs- und Gewichtungsfaktoren gelten.

Die Milchquotenregelung ist zum 31.03.2015 ausgelaufen. Mit den GAP-Reformbeschlüssen von 2013 wurde die Abschaffung des Zuckerquotensystems, das Landwirten innerhalb bestimmter Produktionsmengen einen Mindestpreis garantiert, um zwei Jahre auf den 30.09.2017 verschoben.

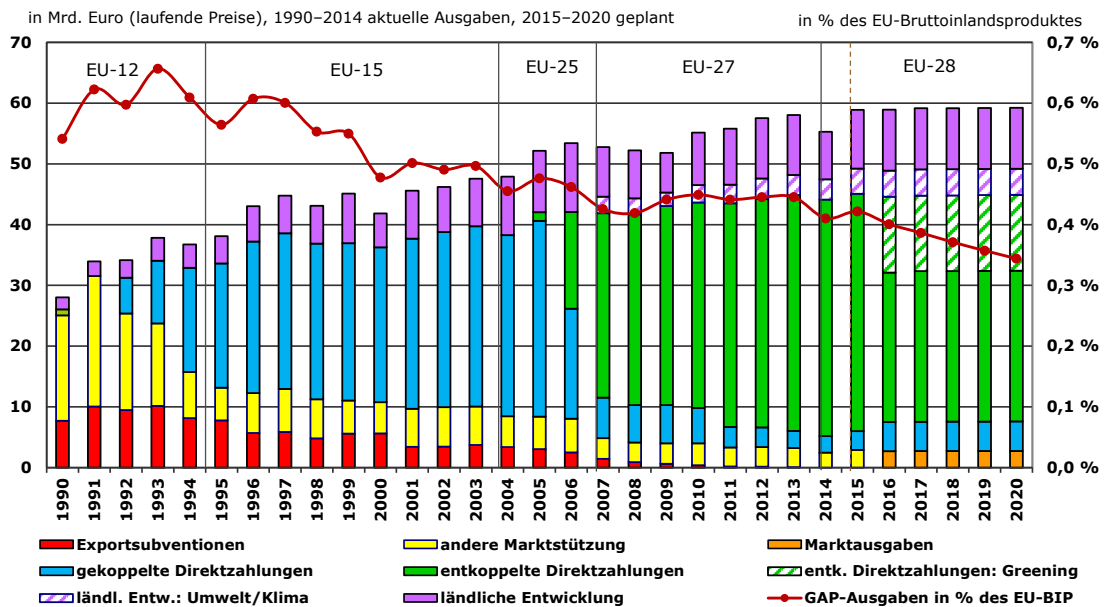
Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der zweiten Säule der GAP soll zu folgenden drei Zielen beitragen: „a) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, b) Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz, c) Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften“ (Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Diese Ziele werden durch sechs Prioritäten untersetzt. Von diesen sind vier stark auf die Landwirtschaft (Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen) ausgerichtet und nur die Priorität 6 (Soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung) adressiert ländliche Entwicklung in einem umfassenderen Sinne. Die möglichen Fördermaßnahmen entsprechen weitgehend denen der vorherigen Förderperiode. Neu sind der gemeinsame strategische Rahmen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), der unter anderem eine fondsübergreifende Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission erfordert, und die Ausrichtung auf die Europa-2020-Strategie (vgl. Grajewski 2011).

Aus dem ELER stehen für die von den Bundesländern erstellten Programme zur ländlichen Entwicklung für die Finanzperiode 2014 bis 2020 rund 8,3 Mrd. Euro zuzüglich 1,1 Mrd. Euro aus der Umschichtung aus der ersten Säule zur Verfügung. Die ELER-Mittel müssen zu 30 % für Maßnahmen zu Klimaschutz/-anpassung und Umweltschutz (einschließlich Zahlungen für benachteiligte Gebiete) und zu 5 % für LEADER verwendet werden. Aus dem ELER können in Deutschland in der Regel maximal 53 % der Förderausgaben finanziert werden (63 % in Übergangsregionen); für bestimmte Maßnahmen gelten höhere Höchstsätze (Klima-/Umweltmaßnahmen: 75 %, LEADER: 80 %). Die aus der ersten Säule umgeschichteten Mittel erfordern keine nationale Kofinanzierung. Der Bund beteiligt sich dann an der nationalen Kofinanzierung, wenn es sich um Maßnahmen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bundesmittel 2014: 600 Mio. Euro) handelt. Aus EU-, Bundes- und Landesmitteln stehen für die ländlichen Entwicklungsprogramme 2014 bis 2020 in Deutschland rund 17,6 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung.

2.3 Fazit zur Entwicklung der GAP

Die GAP hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Dies spiegelt sich auch in der Struktur der EU-Agrarausgaben wider, wie [Abbildung 1](#) zeigt. Bis zur Agrarreform von 1992 entfielen über 90 % der EU-Agrarausgaben auf Exportsubventionen und die sonstige Marktstützung (staatlicher Aufkauf von Überschüssen). Alle Reformen seit den 1990er Jahren waren mit der Reduzierung der staatlichen Preisstützung und einer Angleichung an das Niveau auf den Weltagrarmärkten verbunden. Im Mittel der Jahre 1986 bis 1988 lagen die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise innerhalb der EU im Durchschnitt noch 70 % über den Weltmarktpreisen, 2011 bis 2013 dagegen nur noch 5 % (vgl. OECD 2014: 100). Auf die als Ausgleich für Preiskürzungen eingeführten Direktzahlungen entfielen 2014 mit 41,6 Mrd. Euro über 70 % aller EU-Agrarausgaben. Exportsubventionen spielen keine Rolle mehr, andere Marktstützungen nur noch eine geringe. Zugenommen hat in den letzten Jahrzehnten die Bedeutung von Maßnahmen der Politik zur ländlichen Entwicklung. Auf sie entfiel 2014 über ein Fünftel der EU-Agrarausgaben. Der Anteil der EU-Agrarausgaben am gesamten EU-Haushalt ging von 90 % im Jahr 1970 auf 38 % in der Periode 2014 bis 2020 zurück.

Abbildung 1: Entwicklung des EU-Agrarbudgets



Quelle: COM 2015

Die seit Anfang der 1990er Jahre erfolgte Abkehr von der früheren, einkommensorientierten Agrarpreispolitik hin zu einer stärker markt- und wettbewerbsorientierten Agrarpolitik mit direkten, von der aktuellen Produktion entkoppelten Einkommenstransfers ist grundsätzlich positiv zu sehen (vgl. Weingarten 2010; WBA 2010). Die Reformen haben geholfen, Preisverzerrungen abzubauen, und haben damit zu einer besseren Faktorallokation beigetragen und Wohlfahrtsverluste

reduziert. Sie haben den Weg zu einer Liberalisierung der Weltagrarmärkte und einer Angleichung der Agrarpreise in der EU an das Weltmarktniveau geebnet. Sie haben die Transfereffizienz erhöht, da die Stützung landwirtschaftlicher Einkommen über entkoppelte Direktzahlungen wirksamer als über gestützte Erzeugerpreise erfolgen kann, auch wenn bei beiden ein Teil der Stützung über den Bodenmarkt an die Bodeneigentümer weitergereicht wird. Die Reformen haben zudem die öffentlichen Finanzhilfen an die Landwirtschaft begrenzt und verlässlicher planbar gemacht. Nicht zuletzt haben sie dazu beigetragen, die Konsumenten zu entlasten, und mit der zweiten Säule der GAP ein Instrumentarium geschaffen, mit dem Gemeinwohlleistungen (▷ *Gemeinwohl*; ▷ *Gemeinschaftsgüter*) der Landwirtschaft zum Beispiel im Umweltbereich gezielt honoriert werden können und die Entwicklung ländlicher Räume unterstützt werden kann.

Die GAP-Reform von 2013/14 wird aus wissenschaftlicher Sicht dagegen als vertane Chance betrachtet. Der von vielen Wissenschaftlern (vgl. WBA 2010; Zahrnt 2015) empfohlene schrittweise Ausstieg aus dem Direktzahlungssystem und der Ausbau der gezielten Honorierung öffentlicher Güter erfolgten nicht. Die Begründung der Direktzahlungen wird zwar zu geringen positiven Auswirkungen auf die ▷ *Biodiversität* und den Klimaschutz führen. Mit gezielteren, regional zugeschnittenen Maßnahmen, die über die zweite Säule der GAP umgesetzt werden könnten, ließe sich hingegen bei gleichem Finanzmitteleinsatz ein deutliches Mehr an Umwelt- und Klimaschutzleistungen erzielen (vgl. Forstner/Deblitz/Kleinhanß et al. 2012). Insbesondere durch das Greening und die damit einhergehende Überschneidung von erster und zweiter Säule der GAP wächst der administrative Aufwand sowohl für die Agrarverwaltungen als auch für die Landwirte beträchtlich. Kritisch ist auch zu sehen, dass die GAP-Reform in vielen Mitgliedstaaten dazu führt, dass ein größerer Anteil der Direktzahlungen wieder an die laufende Produktion gekoppelt wird.

3 Agrarumweltpolitik

Die Agrarumweltpolitik in Deutschland wird einerseits stark von Vorgaben der EU beeinflusst – etwa der ELER-Verordnung, was die Förderung umwelt- und klimafreundlicher Produktionsverfahren betrifft, der Nitrat- und Wasserrahmenrichtlinie, was den Gewässerschutz (▷ *Grundwasser*) betrifft, oder der Flora-Fauna-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, was den ▷ *Naturschutz* betrifft (Natura 2000). Andererseits besteht aber Spielraum, wie die Mitgliedstaaten den Rahmen nutzen bzw. in nationales Recht umsetzen. In einzelnen Bereichen wie dem ▷ *Bodenschutz* liegen die Kompetenzen bis heute vollständig bei den Mitgliedstaaten. In der GAP haben Agrarumweltmaßnahmen seit Anfang der 1990er Jahre stark an Bedeutung gewonnen. Diese setzen Landwirten, die freiwillig an solchen Maßnahmen teilnehmen, finanzielle Anreize, umweltfreundlicher zu produzieren, als es das bestehende Ordnungsrecht erfordert. Gleichzeitig wurde in den letzten Jahrzehnten das Ordnungsrecht verschärft, wobei allerdings oftmals ein Vollzugsdefizit beklagt wird (vgl. Möckel/Köck/Rutz et al. 2014). Durch die Einführung von Cross Compliance hat sich diese Situation tendenziell verbessert, da Verstöße gegen das Fachrecht, soweit es bei Cross Compliance einbezogen ist, Kürzungen der Direktzahlungen nach sich ziehen können. Neben ordnungsrechtlichen und anreizorientierten Instrumenten kommt in der Agrarumweltpolitik insbesondere der Beratung eine wesentliche Bedeutung zu.

4 Agrarsozialpolitik

Die Agrarsozialpolitik liegt nahezu ausschließlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. In Deutschland erfolgt die Absicherung im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Unfall für landwirtschaftliche Unternehmer, deren Ehegatten und mitarbeitende Familienangehörige nicht im Rahmen der allgemeinen Sozialversicherungssysteme, sondern durch Sondersysteme (landwirtschaftliche Alterssicherung, landwirtschaftliche Kranken- und Pflegeversicherung, landwirtschaftliche Unfallversicherung). 69 % (3,7 Mrd. Euro) des Agrarhaushalts des Bundes (5,4 Mrd. Euro) entfielen 2015 auf die Agrarsozialpolitik.

Die Landwirtschaft weist seit Jahrzehnten eine Verringerung der Anzahl der Erwerbstätigen auf. Hieraus folgt eine sehr ungünstige Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern: 2013 standen in der Alterssicherung einem Beitragszahler 2,6 Leistungsempfänger gegenüber (vgl. BMEL 2014: 70). Bundeszuschüsse zum Ausgleich der strukturwandelbedingten Defizite sind daher gerechtfertigt. Während das Beitrags-Leistungs-Verhältnis in den agrarsozialen Sicherungssystemen lange Zeit erheblich vorteilhafter war als in den allgemeinen Sozialversicherungssystemen, haben sich diese Vorteile aufgrund des weiter voranschreitenden Strukturwandels und verschiedener Reformen der Agrarsozialversicherungen seit Mitte der 1990er Jahre stark verringert (vgl. Mehl 2006; Mehl 2008). Allerdings stellen Bundeszuschüsse zu den Agrarsozialversicherungen weiterhin eine der wenigen nationalen Möglichkeiten dar, Einkommenspolitik für Landwirte zu betreiben.

5 Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik

Wegen seiner Unvermehrbarkeit und seiner Immobilität kommt dem Boden eine besondere Stellung im Vergleich zu den anderen Produktionsfaktoren zu (vgl. Forstner/Tietz/Klare et al. 2011). Nach dem Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz) bedürfen Kaufverträge über land- und forstwirtschaftliche Grundstücke grundsätzlich einer Genehmigung. Wichtigster Versagungsgrund ist eine durch die Veräußerung entstehende „ungesunde Verteilung von Grund und Boden“. Demnach kann die Veräußerung an einen Nichtlandwirt versagt werden, wenn gleichzeitig ein zu den Bedingungen des Kaufvertrages kaufwilliger und -fähiger Landwirt verfügbar ist.

In den letzten Jahren sind die Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen in Deutschland stark gestiegen. So hat sich der durchschnittliche Kaufpreis im Zeitraum von 2007 bis 2013 für Deutschland insgesamt um 78 % erhöht, in den ostdeutschen Bundesländern sogar um 154 % (vgl. BLAG 2015). Deshalb und wegen des gestiegenen Interesses außerlandwirtschaftlicher und überregional aktiver Investoren an landwirtschaftlichen Flächen bzw. Betrieben (vgl. Forstner/Tietz 2013; Tietz 2015) werden bodenmarktpolitische Ziele und Instrumente derzeit intensiv diskutiert (vgl. BLAG 2015; ► *Bodenmarkt/Bodenpolitik*).

6 Für die Agrarpolitik relevante weitere Politikfelder

Neben der Agrarpolitik haben weitere Politikfelder zunehmend an Bedeutung für die Landwirtschaft in Deutschland und damit indirekt auch für die Agrarpolitik gewonnen. Beispielsweise hat die *Energiepolitik* mit der 2004 erfolgten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu einem Boom in der Erzeugung von Biogas geführt. 2013 wurden in Deutschland auf 1,25 Mio. ha (10,5% der Ackerfläche) Pflanzen für Biogasanlagen angebaut. Der gesamte Energiepflanzenanbau umfasste 2,3 Mio. ha (19,0% der Ackerfläche) (vgl. FNR 2014). Der Tierschutzpolitik kommt angesichts einer schwindenden gesellschaftlichen Akzeptanz für die derzeitige Nutztierhaltung (vgl. WBA 2015) eine wachsende Bedeutung zu. Die Klimapolitik wird zukünftig auch die Treibhausgas- und Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft verstärkt in den Blick nehmen. Die Technologiepolitik wird über die Förderung oder Hemmung neuer Technologien – z. B. im Bereich der Gentechnik – die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft beeinflussen. Auch wenn die zweite Säule der GAP der Politikbereich ist, der die Förderung ländlicher Räume explizit im Namen trägt, so gibt es eine Vielzahl anderer Politikmaßnahmen, die raumwirksam sind (*Raumbedeutung*). Die zweite Säule kann daher immer nur einen begrenzten Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume leisten (*Ländliche Räume*).

7 Ausblick

Die Europäische Kommission wird 2017 eine Halbzeitbewertung der GAP vorlegen. Ob diese wie die Halbzeitbewertung von 2003 zu einer umfassenden Reform oder nur zu geringen Modifikationen führen wird, bleibt abzuwarten. Eine Entscheidung ist zumindest darüber erforderlich, ob der Mindestanteil ökologischer Vorrangflächen von derzeit 5% auf bis zu 7% angehoben wird. Auch von politischen Entscheidungsträgern wird beklagt, dass die jüngste GAP-Reform zu einem deutlichen Bürokratieranstieg geführt hat und eine Vereinfachung geboten ist. Ob dem Taten folgen, wird sich zeigen. In Deutschland steht für 2018 eine Entscheidung an, ob der Anteil der Direktzahlungsmittel, die in die zweite Säule umgeschichtet werden, auf maximal 15% erhöht wird. Im Hinblick auf die Agrarpolitik nach 2020 dürfte nachdrücklicher über die Maxime „Öffentliches Geld für öffentliche Güter“ diskutiert werden und darüber, ob dies besser durch eine flächendeckende Verschärfung der Greening-Auflagen für Direktzahlungen oder durch einen Ausbau regional differenzierter, freiwilliger Maßnahmen bei einem gleichzeitigen Abbau der Direktzahlungen erfolgen sollte.

Laut Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sollte die GAK zu einer Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Entwicklung“ weiterentwickelt werden, um die Gemeinschaftsaufgabe (*Kooperation Bund-Länder*) für solche Maßnahmen zu öffnen, die keinen Bezug zu Landwirtschaft und *Küstenschutz* haben (aber förderfähig über den ELER sind). Dies ist mit der Novellierung des GAK-Gesetzes 2016 teilweise erfolgt. Im „Grünbuch Ernährung, Landwirtschaft, Ländliche Räume“ (BMEL 2016) spricht sich das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft für eine weitergehende Öffnung aus. Zu begrüßen wäre es, wenn eine Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe zu einer ausgeprägteren räumlichen Fokussierung genutzt würde (vgl. Weingarten 2014).

In der Agrarumweltpolitik sind verstärkte Anstrengungen erforderlich, wenn zum Beispiel die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht in dem Ausmaß wie zurzeit absehbar verfehlt werden sollen oder damit die Verpflichtung zur Reduzierung der Ammoniakemissionen um 29 % bis 2030 im Vergleich zu 2005 erreicht wird. Im Bereich der Bodenmarktpolitik sind in einzelnen Bundesländern Änderungen zu erwarten, die die Position von Landwirten gegenüber Nichtlandwirten stärken. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ (vgl. BLAG 2015) spricht sich dafür aus, eine zu hohe Eigentumskonzentration als weiteren Versagungsgrund in das Grundstücksverkehrsgesetz einzuführen und die Veräußerung von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz in das Grundstücksverkehrsgesetz einzubeziehen und damit für genehmigungspflichtig zu erklären.

Literatur

BLAG – Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ (Hrsg.) (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“. Berlin.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2014): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2014. Münster-Hiltrup.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Berlin.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2016): Grünbuch Ernährung, Landwirtschaft, Ländliche Räume. Berlin.

COM – European Commission, Agriculture and rural development (ed.) (o.J.): Historical development of the CAP. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/cap-history-large_en.png (16.01.2015).

COM – European Commission, Agriculture and rural development (ed.) (2009): The CAP in perspective: From market intervention to policy innovation. http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/01_en.pdf (29.09.2014).

COM – European Commission (ed.) (2015): CAP post-2013: Key graphs & figures: Graph 3 CAP expenditure and CAP reform path post-2013. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph3_en.pdf (20.12.2015).

FNR – Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (Hrsg.) (2014): Anbau nachwachsender Rohstoffe in Deutschland für die Jahre 2013/14 (in Hektar). http://mediathek.fnr.de/media/downloadable/files/samples/a/b/abb03_rgb.jpg (21.04.2015).

Forstner, B.; Deblitz, C.; Kleinhanß, W.; Nieberg, H.; Offermann, F.; Röder, N.; Salamon, P.; Sanders, J.; Weingarten, P. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Braunschweig. = Arbeitsberichte vTI-Agrarökonomie 4.

- Forstner, B.; Tietz, A. (2013): Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland. Braunschweig. = Thünen Report 5.
- Forstner, B.; Tietz, A.; Klare, K.; Kleinhanß, W.; Weingarten, P. (2011): Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland: Endbericht. Braunschweig. = Landbauforschung Sonderheft 352.
- Grajewski, R. (Hrsg.) (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus vTI-Agrarökonomie 8.
- Henrichsmeyer, W.; Witzke, H. P. (1991): Agrarpolitik Band 1: Agrarökonomische Grundlagen. Stuttgart.
- Holst, C.; von Cramon, S. (2014): Zur bisherigen Entwicklung der EU-Agrarpolitik. In: Natur und Landschaft 89 (9/10), 422-424.
- Kirschke, D.; Häger, A. (2008): Agrarpolitik in der Europäischen Union: Abkehr vom Protektionismus? In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 118 (4), 49-54.
- Koester, U. (2010): Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. München.
- KOM – Europäische Kommission (Hrsg.) (2013): Überblick über die Reform der GAP 2014-2020. = Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik 5.
- Mehl, P. (2006): Die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Analyse zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Agrarsozialreformgesetzes 1995. In: Berichte über Landwirtschaft 84 (3), 438-454.
- Mehl, P. (2008): Risikostruktur und strukturwandelbedingte Belastungen der landwirtschaftlichen Krankenversicherung. In: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft 2009 (2), 139-208.
- Möckel, S.; Köck, W.; Rutz, C.; Schramek, J. (2014): Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. Dessau-Roßlau. = Texte des Umweltbundesamtes 42.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (ed.) (2014): Agricultural policy monitoring and evaluation 2014: OECD countries. Paris.
- Swinnen, J. (Hrsg.) (2008): The perfect storm: The political economy of the Fischler reforms of the common agricultural policy. Brussels.
- Tietz, A. (Hrsg.) (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Braunschweig. = Landbauforschung Völkenrode 315.
- Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 3.
- Tietz, A. (2015): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung. Braunschweig. = Thünen Report 35.

- von Urff, W. (2005): Agrarpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handbuch der Raumordnung. Hannover, 34-42.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2010): EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Stuttgart.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung: Gutachten. Berlin.
- Weingarten, P. (2010): Agrarpolitik in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (5/6), 6-17.
- Weingarten, P. (2014): Ländliche Entwicklung – Anforderungen und Chancen aus Sicht der Wissenschaft. In: Landentwicklung aktuell 2014 (20), 48-51.
- Weingarten, P.; Fähmann, B.; Grajewski, R. (2015): Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung. Hannover, 23-49. = Forschungsberichte der ARL 4.
- Zahrnt, V. (Hrsg.) (2015): A Common Agricultural Policy for European public goods: 2009 declaration by a group of leading agricultural economists. <http://www.reformthecap.eu/declaration-2009> (26.04.2015).

Weiterführende Literatur

- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2015. Berlin.
- Grajewski R.; Tietz, A.; Weingarten, P. (2013): Perspektiven der EU-Förderung ländlicher Räume ab 2014: Zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein, H. H.; Karl, H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln, 1-44.
- Isermeyer, F. (2014): Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft – Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik. Braunschweig. = Thünen Working Paper 30.
- Swinnen, J. (ed.) (2015): The political economy of the 2014 – 2020 Common Agricultural Policy: An imperfect storm. Brussels.
- Tangermann, S.; von Cramon-Taubadel, S. (2013): Agricultural policy in the European Union: An overview. Göttingen. = Diskussionsbeitrag des Departments für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung 1302.

Bearbeitungsstand: 02/2017

Aktionsraum

Gliederung

- 1 Einführung und Begriffsverständnis
- 2 Zeitgeographie
- 3 Raumbegriff
- 4 Aktuelle Aktionsraumforschung
- 5 Schlussbetrachtung

Literatur

Bei einem Aktionsraum handelt es sich um einen durch individuelles Handeln realisierten Raum. Er gilt als die Summe oder auch die räumliche Verteilung der von einer Person im Alltag aufgesuchten Orte. Aktionsraumforschung beschäftigt sich mit der Analyse, Beschreibung und Erklärung aktionsräumlichen Handelns.

1 Einführung und Begriffsverständnis

Der Aktionsraum gilt als die Summe bzw. die räumliche Verteilung der von einer Person im Alltag aufgesuchten Orte. Es handelt sich also um einen durch individuelles Handeln realisierten Raum. Die Aktionsraumforschung befasst sich demnach mit der Analyse, Beschreibung und Erklärung aktionsräumlichen Handelns. Sie ist eng mit der Mobilitätsforschung (▷ *Mobilität*) verbunden. Ihre Kernfrage lautet: „Wer macht was, wann, wo, wie oft, wie lange und warum?“ (Schwesig 1988: 17).

Die Aktionsraumforschung erlangte im Kontext der verhaltensorientierten Sozialgeographie, Verkehrsforschung und Raumplanung der 1970er Jahre große Bedeutung. Mit der Verbreitung handlungstheoretischer Grundlagen in der Geographie seit den 1980er Jahren (vgl. Werlen 1987) wurde zunehmend deutlich, dass sich menschliches Verhalten als bloße körperliche, von außen beobachtbare Bewegungen nicht angemessen verstehen lässt. Vielmehr handelt es sich stets um sinnhafte Äußerungen. Demnach sollte besser von „aktionsräumlichem Handeln“ gesprochen werden (vgl. Scheiner 1998). Die Realisierung von Sinn im Handeln kann sich nach Max Weber (1921) auf rationale Zwecke (Nutzen), Normen und Werte, aber auch Affekte oder Traditionen richten. Mit ihren Handlungsweisen reagieren Menschen demnach nicht bloß auf die ihnen durch Umwelt und Gesellschaft gesetzten Reize, sondern sie verfolgen eigene Interessen, Ziele, Motive und Strategien. Dies schließt selbstverständlich mit ein, dass sie sich umweltseitig gesetzte Anreizsysteme als Bestandteile ihrer Handlungssituation und -strategien zunutze machen.

Ein solches Begriffsverständnis umfasst auch quasi-automatisierte, stark durch Routine geprägte Handlungsweisen. Dies trifft insbesondere auf das repetitive, alltägliche Handeln zu, das in der Aktionsraumforschung im Mittelpunkt steht (vgl. Susilo/Axhausen 2014). Die Gründe dafür liegen in der Stabilität von Handlungssituationen und Rahmenbedingungen sowie im menschlichen Grundbedürfnis des Schlafens, das dem 24-Stunden-Rhythmus eines Tages folgt. Die Routinisierung des Handelns erklärt teilweise auch, warum die Strukturen alltäglicher räumlicher Mobilität und damit die Verkehrsentwicklung planerisch so schwer steuerbar erscheinen.

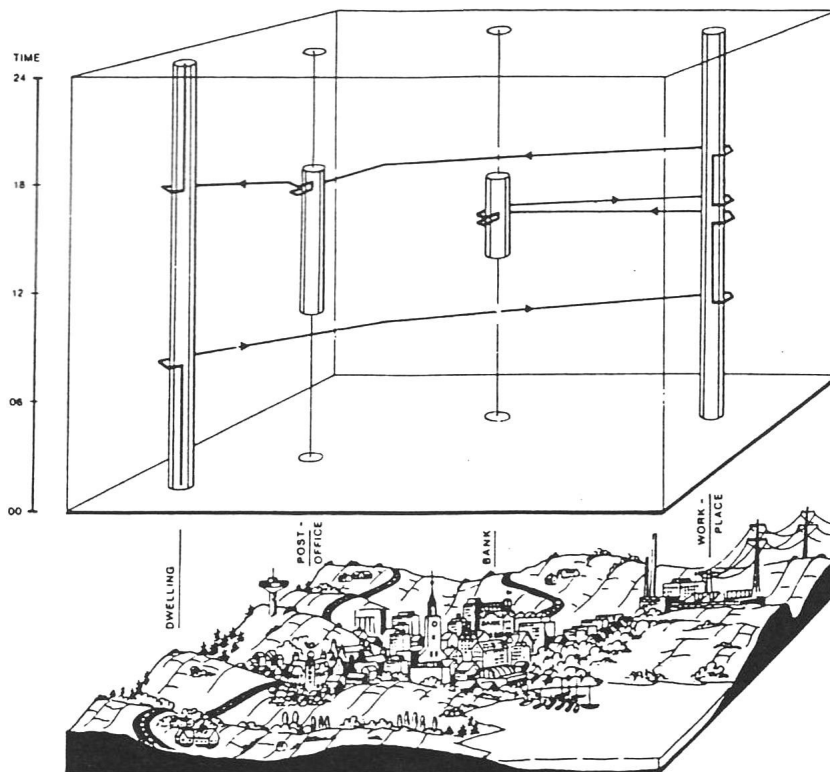
Ungeachtet der dargestellten handlungstheoretischen Grundlagen ist die Aktionsraumforschung nach wie vor überwiegend von behavioristischen Grundkonzeptionen geprägt. Als *behavioural approach* fanden diese seit den 1960er Jahren Eingang in die Geographie sowie die Stadt- und Verkehrsforschung. Zentrale Bedeutung gewannen dabei weltweit die von Lund (Schweden) ausgehende Zeitgeographie Torsten Hägerstrands (1970) (▷ *Raum-Zeit-Strukturen*) sowie die Wahrnehmungs- oder Perzeptionsgeographie. Diese Strömungen schlugen sich in Deutschland vor allem in der sozialgeographisch geprägten Aktionsraumforschung der Münchner Schule nieder (vgl. Maier/Paesler/Ruppert et al. 1977).

2 Zeitgeographie

Insbesondere die Zeitgeographie bildet auch heute eine wesentliche Grundlage zur Erforschung von Aktionsräumen (vgl. Schwanen/Kwan/Ren 2008; Shaw 2012; Patterson/Farber 2015). Danach bewegen sich Menschen durch Raum und Zeit und formen dabei Raum-Zeit-Pfade, die sich anhand einzelner Zeitabschnitte dreidimensional darstellen lassen. Die [Abbildung 1](#) zeigt dies beispielhaft anhand eines Tagespfads. Diese Pfade sind in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Die

wichtigste Rahmenbedingung bildet dabei der universelle Rhythmus des Tages, der den Grund dafür darstellt, dass Ausdehnungen des Aktionsradius durch Beschleunigung erzielt werden müssen. Hägerstrand (1970) unterscheidet drei Arten von Beschränkungen: Unter den *capability constraints* werden körperliche Notwendigkeiten (regelmäßige Pausen, Schlaf, Nahrungsaufnahme etc.), technische Möglichkeiten (Verkehrssysteme, erzielbare Geschwindigkeiten etc.) und finanzielle Mittel zusammengefasst. Die Notwendigkeiten zur raumzeitlichen Bündelung von Unternehmungen mit anderen Menschen (oder auch Maschinen) – also das körperliche Zusammenreffen in bestimmten Zeiträumen an bestimmten Orten – werden *coupling constraints* genannt. Die räumlichen, zeitlichen und sozialen Beschränkungen des Zugangs zu bestimmten Orten werden als *authority constraints* bezeichnet. Aus den *constraints* lässt sich die Menge der denkbaren, innerhalb eines bestimmten Zeitraums erreichbaren Ziele und Pfade ermitteln („potential path areas“; vgl. Patterson/Farber 2015). Für die *Raumplanung* ermöglichen diese beispielsweise Schlussfolgerungen über Versorgungs- und Erreichbarkeitsprobleme, die sich räumlich, zeitlich oder nach Bevölkerungsgruppen differenzieren lassen (vgl. Schwarze 2015). Darauf basiert die gegenwärtige Forschung über erreichbarkeits- und verkehrsbezogene soziale Exklusion (vgl. Lucas 2012; FGSV 2015). Darüber hinaus bildet aktionsräumliches Handeln eine wichtige Grundlage für Verkehrsmodelle, die in vielen größeren Städten in der *Planung* kontinuierlich im Einsatz sind (*Verkehrsplanung*).

Abbildung 1: Tagespfad eines Individuums



Quelle: Lenntorp 1979: 338

Die Zeitgeographie ist stark kritisiert worden, zum einen für ihr etwas mechanistisches Verständnis menschlichen Verhaltens, zum anderen für ihren starken Fokus auf die körperliche Anwesenheit an bestimmten Orten und die dafür notwendige Fortbewegung. Vor allem seit der Ausbreitung der digitalen Technologien und des Internets wird argumentiert, dass sich Erreichbarkeit und Zugang zu Aktivitäten wie Arbeit oder Versorgung keineswegs nur aus körperlicher Fortbewegung ergibt, sondern auch durch virtuelle Mobilität bzw. Teilhabe gesichert werden kann (vgl. Adams 1995; Line/Jain/Lyons 2011).

3 Raumbegriff

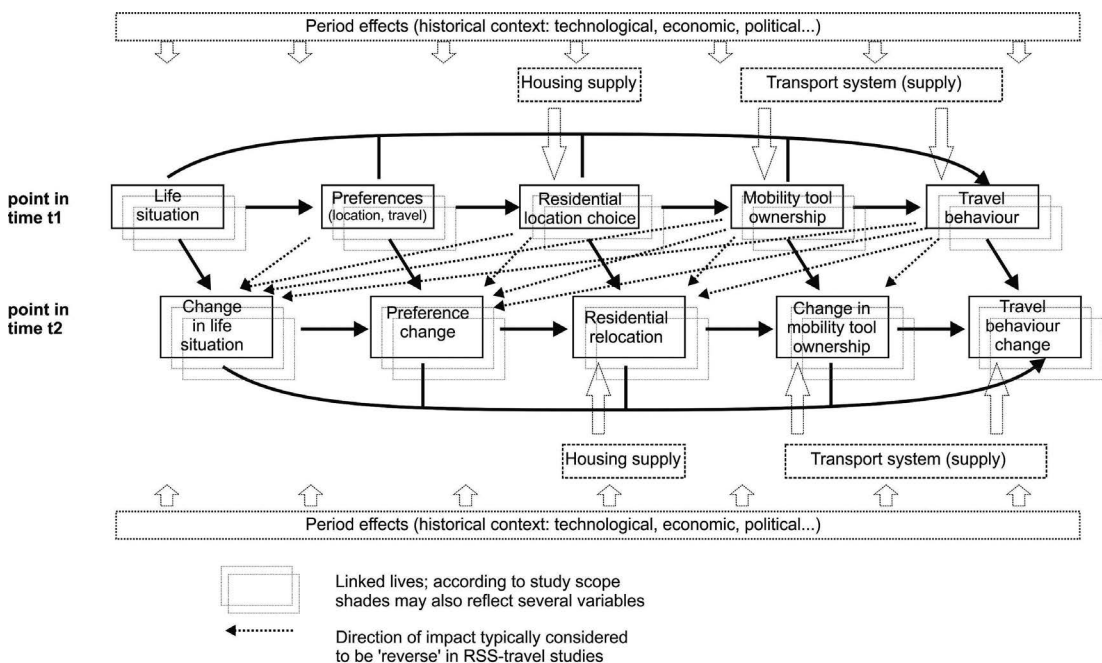
Der dem aktionsräumlichen Handeln zugrunde liegende Raumbegriff (▷ *Raum*) ist nicht ganz eindeutig. Einerseits wird mit dem durch das Handeln realisierten Aktionsraum ein konstruktivistischer Raumbegriff des gelebten Handlungsraums zugrunde gelegt. Dieser lässt sich nicht nur individualistisch, sondern auch als gesellschaftlicher Raum verstehen, etwa mittels Untersuchung von sozialen Interaktionen (z. B. im öffentlichen Raum) oder mittels Aggregation von Aktionsräumen über größere Kollektive. Andererseits spielt in der Aktionsraumforschung auch der gebaute Raum eine zentrale Rolle, der als Teil der Handlungssituation dem Handelnden gegenübersteht und auf den das Handeln bezogen ist. Dieser wird häufig als materieller Raum verstanden, was insoweit den Blick verstellt, als dass die Gelegenheiten oder Handlungsmöglichkeiten, die sich aus der Flächennutzung durch die Verteilung und Qualität von Einrichtungen und Verkehrssystemen ergeben, ihre Bedeutsamkeit nicht aus ihrer Materie beziehen, sondern aus ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen und Handlungen anderer Akteure (Bodenpreise, Bauvorschriften, Gewinnmaximierung etc.).

4 Aktuelle Aktionsraumforschung

Diese und andere Rahmenbedingungen aktionsräumlichen Handelns werden in der entsprechenden Forschung neben der Deskription von Aktionsräumen häufig in statistischen Modellen untersucht. Dabei stehen neben den erwähnten Rahmenbedingungen der sozialen und gebauten Umwelt (Gelegenheitsstruktur, Verkehrssysteme, Zeitstrukturen, aber auch soziale und rechtliche Normen) oft auch Rahmenbedingungen, Ressourcen und soziale Rollen auf der individuellen Ebene und der Haushaltsebene im Mittelpunkt, etwa Geld, Bildung, Pkw-Verfügbarkeit, Zeitbudget, Haushaltsstruktur und Geschlecht. In jüngerer Zeit werden zunehmend auch Einstellungen und Präferenzen untersucht, die insbesondere in Wohlstandskontexten von großer Bedeutung sein können, deren Beziehungen zu „harten“ Rahmenbedingungen jedoch nicht geklärt sind (vgl. Cao 2014). Die Untersuchung von Einstellungen schließt im Grunde als eine Form der Psychologisierung des Handelns an den *behavioural approach* der 1970er Jahre an. In dieser Zeit wurde Wahrnehmungen eine zentrale Rolle für die Ausbildung von Aktionsräumen zugeschrieben, indem die Raumwahrnehmung als dem räumlichen Verhalten vorgeschaltet betrachtet und der Aktionsraum als Auswahl von täglichen Zielorten („activity space“) aus den bekannten bzw. wahrgenommenen Zielorten („action space“; Horton/Reynolds 1971) angesehen wurde. Heute geht es eher darum, Einstellungen gegenüber dem räumlichen Umfeld und seinen Gelegenheiten von den objektiven

räumlichen Strukturen analytisch zu trennen. Auf diese Weise kann zwischen der räumlichen „Selbstselektion“ von Personen und Haushalten in ihrer Wirkung auf Aktionsräume einerseits und den „wahren“ (ursächlichen) räumlichen Effekten andererseits unterschieden werden, um somit die Wirkung raumplanerischer Maßnahmen auf aktionsräumliches Handeln besser abschätzen zu können. Hierbei haben sich auch Längsschnittstudien etabliert, die besser als Querschnittstudien die Identifikation von Ursachen und Wirkungen sowie die Trennung von Wirkungen nach ihrer Richtung erlauben (s. Abb. 2) (Scheiner 2014).

Abbildung 2: Prozessmodell räumlicher Mobilität



Quelle: Scheiner 2014, überarbeitet

5 Schlussbetrachtung

In der empirischen Aktionsraumforschung zeigen sich der angesprochenen mechanistischen Denkweise zum Trotz eher lose als enge Assoziationen zwischen Rahmenbedingungen und realisiertem Handeln. Stattdessen offenbaren sich im aktionsräumlichen Handeln erhebliche Freiheiten der Menschen und häufig nur schwache Bindungen an die Gelegenheitsstruktur der näheren Umgebung. Dies ist zurückzuführen auf stark differenzierte Bedürfnisse und Präferenzen einerseits, die die Vielzahl von Lebensstilen (*> Lebensstile*) und sozialen Lagen widerspiegeln, und auf historisch nie da gewesene regionale bis globale Erreichbarkeitsverhältnisse andererseits, die eine großräumliche Mobilität mit überschaubarem Zeit- und Kostenaufwand erlauben. Auf der Aggregatebene dagegen sind stärkere Zusammenhänge erkennbar, etwa in Pendlerstudien zwischen der Nähe zu Arbeitsmärkten und den zurückgelegten Pendeldistanzen.

Literatur

- Adams, P. C. (1995): A reconsideration of personal boundaries in space-time. In: *Annals of the Association of American Geographers* 85 (2), 267-285.
- Cao, J. (2014): Residential self-selection in the relationships between the built environment and travel behavior. Introduction to the special issue. In: *Journal of Transport and Land Use* 7 (3), 1-3.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.) (2015): Hinweise zu Mobilität und sozialer Exklusion. Köln.
- Hägerstrand, T. (1970): What about people in regional science? In: *Papers in Regional Science* 24 (1), 7-21.
- Horton, F. E.; Reynolds, D. R. (1971): Effects of urban spatial structure on individual behavior. In: *Economic Geography* 47 (1), 36-48.
- Lenntorp, B. (1979): Das PESASP-Modell: Seine theoretische Grundlegung im Rahmen des zeitgeographischen Ansatzes und Anwendungsmöglichkeiten. In: *Geographische Zeitschrift* 67 (4), 336-353.
- Line, T.; Jain, J.; Lyons, G. (2011): The role of ICTs in everyday mobile lives. In: *Journal of Transport Geography* 19 (6), 1490-1499.
- Lucas, K. (2012): Transport and social exclusion: Where are we now? In: *Transport Policy* 19 (2), 105-113.
- Maier, J.; Paesler, R.; Ruppert, K.; Schaffer, F. (1977): Sozialgeographie. Braunschweig.
- Patterson, Z.; Farber, S. (2015): Potential path areas and activity spaces in application: A review. In: *Transport Reviews* 35 (6), 679-700.
- Scheiner, J. (1998): Aktionsraumforschung auf phänomenologischer und handlungstheoretischer Grundlage. In: *Geographische Zeitschrift* 86 (1), 50-66.
- Scheiner, J. (2014): Residential self-selection in travel behaviour: Towards an integration into mobility biographies. In: *Journal of Transport and Land Use* 7 (3), 15-29.
- Schwanen, T.; Kwan, M.-P.; Ren, F. (2008): How fixed is fixed? Gendered rigidity of space-time constraints and geographies of everyday activities. In: *Geoforum* 39 (6), 2109-2121.
- Schwarze, B. (2015): Eine Methode zum Messen von Naherreichbarkeit in Kommunen. Münster.
- Schwesig, R. (1988): Räumliche Strukturen von Außerhausaktivitäten. Ein Konzept zur Analyse räumlichen Verhaltens und empirische Überprüfung am Beispiel der Aktionsräume von Bewohnern der Stadtregion Hamburg. Hamburg.
- Shaw, S.-L. (2012): Guest editorial introduction: Time geography – its past, present and future. In: *Journal of Transport Geography* 23, 1-4.
- Susilo, Y. O.; Axhausen, K. W. (2014): Repetitions in individual daily activity-travel-location patterns: A study using the Herfindahl-Hirschman Index. In: *Transportation* 41 (5), 995-1011.

Weber, M. (1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen.

Werlen, B. (1987): Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Stuttgart. = Erdkundliches Wissen 89.

Bearbeitungsstand: 12/2017

Altlasten

Gliederung

- 1 Ausgangslage
 - 2 Gesetzliche Grundlagen/Definitionen
- Literatur

Der Umgang mit Altlasten stellt für unsere Gesellschaft eine komplexe und, wie sich herausgestellt hat, auch langfristige Aufgabe dar. Bisher wurden bundesweit mehr als 300.000 altlastverdächtige Flächen ermittelt. Das Bundes-Bodenschutzgesetz unterscheidet dabei Altablagerungen, Altstandorte und Altlasten.

1 Ausgangslage

Der Begriff *Altlasten* wurde ursprünglich vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Umweltgutachten 1978 geprägt, in dem er auf die unbekannten Risiken hinwies, die von damals geschätzten 50.000 Altdeponien und wilden Müllkippen in der Bundesrepublik Deutschland ausgehen könnten (vgl. SRU 1989).

Hintergrund für die Auseinandersetzung mit dieser Thematik waren erste Hinweise auf ökologische Folgen aus der ungeordneten Abfallbeseitigung seit 1972. In der Zwischenzeit, besonders ab Anfang der 1980er Jahre, wurde die volle Tragweite des Problems deutlich, als erkannt wurde, dass es zu schädlichen Bodenverunreinigungen nicht nur durch Missstände bei der Abfallbeseitigung, sondern in erheblichem Maße auch durch eine unsachgemäße Handhabung umweltschädigender Stoffe gekommen war.

Unterstützt wurde die wachsende Sensibilität gegenüber Bodenbelastungen dadurch, dass

- das von allen Beteiligten zuvor vernachlässigte Risiko sukzessive durch die Entwicklung der Messtechnik mit erheblich empfindlicheren Nachweisen der Spuren von Schadstoffen in seiner ganzen Tragweite offenbart wurde,
- neue Erkenntnisse über das Verhalten und über das Gefährdungspotenzial von Schadstoffen gewonnen wurden,
- eine Änderung des Umweltbewusstseins im Hinblick auf den Schutz der Böden und des Untergrundes erfolgte, unter anderem durch das Auftreten spektakulärer Fälle von Verunreinigungen (▷ *Bodenschutz*).

Die Entstehung altlastverdächtiger Flächen ist eng mit der Entwicklung der modernen Industrie- und Konsumgesellschaft, den Betriebs- und Produktionsabläufen und der Praxis der Abfallbeseitigung in früheren Jahren verbunden; es ist nicht nur ein nationales Problem, sondern weist auch internationale Dimensionen auf.

Die Erfassung von altlastverdächtigen Flächen dauert in allen Bundesländern noch an. Die Zahl der erfassten Altlastenverdachtsflächen liegt zurzeit bundesweit bei über 300.000.

Die Erfassung der Altlasten und der altlastverdächtigen Flächen ist nach § 11 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) Sache der Länder. Da es daher nur mittelbar bundesrechtliche Vorgaben gibt und die Erfassung bereits lange vor Inkrafttreten des BBodSchG nach landesspezifischen Regeln durchgeführt wurde, ist ein Ländervergleich nur bedingt möglich.

Eine Fläche, deren Boden schädlich verändert und die aufgrund dieser Veränderung eine Altlast ist, kann nicht mehr alle Funktionen erfüllen, was den Erwerb und die Nutzung solcher Flächen oft behindert (▷ *Brachfläche, Konversionsfläche*). Unglücklicherweise gilt dies auch für altlastverdächtige Flächen, also Flächen, auf denen nur ein Altlastenverdacht gegeben ist. Für den Eigentümer solcher altlastverdächtiger Flächen bedeutet dieses Attribut eine Abwertung, da Unsicherheiten über die Verwendungsmöglichkeiten der Fläche bestehen und Kosten für Untersuchungen und ggf. Sanierungen eingeplant werden müssen. Daher sind für eine Einstufung als Altlastenverdacht profunde Grundlagen unentbehrlich.

Tabelle 1: Bundesweite Übersicht zur Altlastenerfassung; Stand 07/14

Bundesländer	Anzahl erfasster*	
	Altablagerungen	Altstandorte
Baden-Württemberg	1.413	12.704
Bayern	10.585	5.074
Berlin	1.174	5.551
Brandenburg	7.086	12.398
Bremen	21	3.505
Hamburg	274	1.411
Hessen	577	540
Mecklenburg-Vorpommern	2.629	3.162
Niedersachsen	9.923	83.760
Nordrhein-Westfalen	33.397	48.428
Rheinland-Pfalz	10.390	1.454
Saarland	1.648	3.657
Sachsen	6.585	12.765
Sachsen-Anhalt	4.742	10.391
Schleswig-Holstein	1.795	8.605
Thüringen	3.650	8.388
Bundesrepublik gesamt	95.889	221.793

Quelle: LABO 2014

Durch die Bodenverunreinigungen der Vergangenheit sind die Entwicklungsmöglichkeiten dieser Flächen eingeschränkt. Eine Sanierung, die die ursprüngliche Funktionsvielfalt in vollem Umfang wiederherstellt, ist in den meisten Fällen nicht verhältnismäßig, sei es im Hinblick auf den finanziellen Aufwand oder die sekundären Umweltbelastungen durch die Sanierung selbst. Wichtig wird es daher sein, für den jeweiligen Einzelfall angepasste Sanierungs- und Lösungskonzepte zu entwickeln und auf dieser Basis die Flächen einer sinnvollen Nachnutzung zuzuführen und damit auch einen Beitrag zur Verringerung des Flächenverbrauchs zu leisten (► *Landschaftsplanung*; ► *Bauleitplanung*).

Diese Gesamtproblematik wurde auch vom Gesetzgeber erkannt, was zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Altlastenbearbeitung führte.

2 Gesetzliche Grundlagen/Definitionen

Mit dem Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes am 1. März 1999 und der dazugehörigen am 17. Juli in Kraft getretenen „Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung“ (BGBL. 1990 I, 1554; BGBL. 1998 I, 16) besteht seit dem 1. März 1999 erstmals eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage zur Behandlung von altlastverdächtigen Flächen.

Das BBodSchG unterscheidet:

- 1) Altablagerungen: Stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind;
- 2) Altstandorte: Grundstücke stillgelegter Anlagen und sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist, ausgenommen Anlagen, deren Stilllegung einer Genehmigung nach dem Atomgesetz bedarf;
- 3) Altlasten: Altablagerungen und Altstandorte, durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden.

Die dargestellten Definitionen erlauben eine systematische Abgrenzung gegenüber neuen umweltgefährdenden Verunreinigungen, die durch andauernde Aktivitäten verursacht werden. Dementsprechend rechnen nicht zu den Altlasten

- Verunreinigungen der Böden und des Untergrundes durch in Betrieb befindliche Anlagen aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft oder der öffentlichen Einrichtungen einschließlich Umschlag- und Lagerplätze sowie
- Versickerungen von umweltgefährdenden Stoffen aus undichten, noch in Betrieb befindlichen Rohrleitungen und Abwasserkanälen.

2.1 Altablagerungen

Bis in die 1970er Jahre hinein war es allgemein üblich, sich der Abfälle fast ausnahmslos ohne ausreichende Rücksicht auf den Schutz der Böden, des Untergrundes und des Grundwassers zu entledigen, indem man sie an Berghänge, auf Halden oder in natürliche und künstlich geschaffene Vertiefungen kippte oder auf eigenem Betriebsgelände vergrub. Die Abfälle aus dem häuslichen

und gewerblichen Bereich sammelten sich auf solchen Flächen weder identifiziert noch sortiert, kontrolliert oder geordnet als meist unverdichtetes Gemenge an, wobei es nicht ausbleiben konnte, dass hierbei offen oder verdeckt auch Abfälle mit umweltgefährdenden Stoffen abgelagert wurden. In diesem Zusammenhang spielt auch die Zunahme der Chemikalien in den Abfällen aus den Haushalten bei der möglichen Verunreinigung des Erdreiches eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Neben den genehmigten und geduldeten Abfallablagerungsplätzen gab es bis 1972 eine große Zahl wilder Müllkippen, die als klassisches Beispiel unsachgemäßer Abfallbeseitigung anzusehen sind. Erst mit dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes im Jahre 1972 (seit 1986: Abfallgesetz) wurde eine umfassende Neuordnung der Abfallbeseitigung eingeleitet. Etwa 40.000 unkontrollierte Ablagerungsplätze wurden geschlossen. Die bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 geforderte Sanierung und Rekultivierung beschränkte sich jedoch in der Regel auf Abdecken und teilweise auch Bepflanzen als Rekultivierungsmaßnahme, mit der der ehemalige Ablagerungsplatz wieder in das Landschaftsbild integriert werden sollte. Viele dieser Altablagerungen gerieten dadurch in Vergessenheit (► *Abfallwirtschaft, Kreislaufwirtschaft*).

2.2 Altstandorte

Eine andere Ursache für das Entstehen altlastverdächtiger Flächen sind die Verunreinigungen der Böden und des Untergrundes durch den Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen auf den Geländen früher betriebener Anlagen der gewerblichen Wirtschaft oder öffentlicher Einrichtungen.

Es kann sich hierbei um Standorte ehemaliger Produktionsanlagen handeln, wie z. B. Betriebe der Chemie und Petrochemie, Kokereien, Gaswerke, Oberflächenveredelungsbetriebe, Metallhütten, Farbenhersteller, oder auch um das Gelände früherer Verarbeitungs-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe, wie z. B. Gerbereien, Schlachthöfe, Färbereien, Eisenbahnbetriebsstätten einschließlich des Gleisnetzes, Tankstellen und Schrottplätze.

Auf den Industrie- und Gewerbeflächen wurden im Rahmen der innerbetrieblichen Entsorgung häufig Abfälle aus der Produktion sowie sonstige gewerbliche Abfälle abgelagert, die nach heutigen Erkenntnissen als umweltgefährdend bezeichnet werden.

Durch Unterbewertung des Gefährdungspotenzials, oft aber durch sorglosen und leichtfertigen Umgang nicht nur mit Abfällen, sondern auch mit Betriebsstoffen sowie durch undichte Leitungs- und Kanalsysteme und beim Abbruch von Betriebsanlagen kam es zu Verunreinigungen von Böden und Untergrund auf dem Betriebsgelände und in dessen Umgebung.

Eine Sonderstellung nehmen unter dem Oberbegriff *Altstandorte* durch Rüstungsindustrie oder Kriegshandlungen entstandene Altlastenverdachtsflächen oder Altlasten ein.

Die Rüstungsaltlastenproblematik berührt Sachverhalte, deren Ursprünge nunmehr bis zum Ersten Weltkrieg zurückreichen.

Der Begriff *Rüstungsaltlasten* wurde in der Vergangenheit unter dem Terminus *Kriegsfolgealtlasten* subsumiert, einem unbestimmten Rechtsbegriff, dessen nähere Beschreibung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 16.06.1959, Az. 2 BvF 5/56, BVerfGE 9, 305, 323 ff.) und den Kommentaren zu Artikel 120 des Grundgesetzes (GG) zu entnehmen ist. In jüngerer Zeit hat sich der neue Begriff der Rüstungsaltlasten – anlehnend an den

Altlasten

Begriff der Altlasten – durchgesetzt; eine verbindliche Definition dieses Begriffes gibt es derzeit nicht. Dies führt in den einzelnen Ländern zu erheblichen Unterschieden bei der Behandlung der Rüstungsaltlastenproblematik.

Die Bundesregierung sieht die Rüstungsaltlastenproblematik nicht nur auf Flächen der chemischen Rüstungsproduktion bzw. Munitionslagerstätten beschränkt. Sie versteht darunter vielmehr in umfassender Weise alle Boden-, Wasser- und Luftverunreinigungen durch Chemikalien aus konventionellen und chemischen Kampfstoffen (Deutscher Bundestag 1990).

In Anlehnung an die in der Bundesrepublik Deutschland übliche und vorherrschende Definition des Begriffs *Altlasten* sind Verdachtsflächen erst dann als Rüstungsaltlasten zu bezeichnen, wenn aufgrund der Ergebnisse einer durchgeführten Gefahrenbeurteilung eine konkrete Gefährdung der menschlichen Gesundheit und/oder der Umwelt besteht.

Literatur

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1990): Gefährdung von Mensch und Umwelt durch kontaminierte Standorte der chemischen Rüstungsproduktion (Rüstungsaltlasten). Drucksache 11/6972. Bonn.

LABO – Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (Hrsg.) (2014): Bericht des ALA über „Bundesweite Kennzahlen zur Altlastenstatistik“. https://www.labo-deutschland.de/documents/Bericht_Altlastenstatistik_2014_endgefasst_.pdf (07.09.2015).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (1989): Sondergutachten „Altlasten“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 01/2017

Arbeitsmarkt

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Rechtlich-institutioneller Rahmen
- 3 Langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes
- 4 Wandel der Beschäftigungsformen
- 5 Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes
- 6 Mindestlohn
- 7 Internationalisierung der Arbeitsmärkte

Literatur

Arbeitsmärkte unterscheiden sich von anderen Märkten durch ihre Funktionsweise und institutionellen Besonderheiten wie die Rolle der Tarifparteien oder den Mindestlohn. Zu den langfristigen Entwicklungstendenzen zählt sowohl die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse als auch eine voranschreitende Internationalisierung. Zugleich bestimmen veränderte Formen der Flexibilität die Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Rahmenbedingungen.

1 Einleitung

Arbeitsmärkte sind nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Institutionen. Sie haben zwei Aufgaben gleichzeitig zu erfüllen: Zum einen vermitteln sie Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften in quantitativer wie qualitativer Hinsicht (Ausgleichsfunktion). Zum anderen verteilen sie Chancen materieller und immaterieller Art nicht nur auf die Arbeitskräfte, sondern auch auf andere Individuen wie Familienmitglieder (Verteilungsfunktion). In der Realität divergieren die Ergebnisse dieser Aufgabenbereiche oftmals.

Ausgangspunkt der theoretischen und politischen Überlegungen sind unterschiedliche Annahmen über die Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Kontrovers diskutiert wird vor allem die Frage, ob Arbeitsmärkte wie alle anderen Märkte (z. B. für Gebrauchtwagen oder Bananen) beschaffen sind, wovon die Mehrzahl der neoklassisch orientierten Ökonomen überzeugt ist, oder ob grundsätzliche Unterschiede bestehen, wovon insbesondere Sozialwissenschaftler (vgl. Sengenberger 1987) und Institutionenökonomien (vgl. Zerche/Schöning/Klingenberg 2000) ausgehen. Gemäß der zuletzt genannten Position weisen Arbeitsmärkte wesentliche Besonderheiten auf. Die Arbeitskraft als Ware ist mit spezifischen Eigenschaften ausgestattet. Gekauft bzw. getauscht werden nicht Arbeitnehmer, sondern deren Arbeitskraft bzw. -fähigkeiten, die mit ihnen untrennbar verbunden sind und die aufgrund der Vermögenssituation kaum dauerhaft zurückgehalten werden können; daher besteht zumeist ein Verkaufszwang der Ware Arbeit. Dies kann zu anomalen Reaktionen führen. Bei sinkenden Löhnen müssen Arbeitsuchende mehr Arbeit anbieten, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Das Mehrangebot wirkt weiter preissenkend, falls nicht Regelungen für eine Untergrenze sorgen.

Weiterhin ist der Arbeitsvertrag aufgrund von Transaktionskosten und Informationsasymmetrien nicht vollständig zu spezifizieren (vgl. Franz 2013): Während Arbeitszeiten und Entgelte recht genau festgelegt werden können, gilt dies für die tatsächliche Arbeitsleistung nur begrenzt (asymmetrische Spezifizierung). Leistungszurückhaltung (*Shirking*) kann zum Problem werden; die Bereitschaft zur Kooperation ist nicht voraussetzungslos.

Schließlich sind Arbeitsmärkte abhängig von Güter- und Geldmärkten und müssen über die Fähigkeit verfügen, auf dort verursachte Fehlentwicklungen zu reagieren. Diese Abhängigkeit belegt die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 anschaulich.

2 Rechtlich-institutioneller Rahmen

Die Besonderheiten des Arbeitsmarktes bedingen, dass Institutionen und Regeln die Austauschprozesse zwischen Angebot und Nachfrage maßgeblich beeinflussen (vgl. Solow 1990). Den institutionellen Rahmen gestalten verschiedene Akteure. Grob lässt sich zwischen Gesetzgeber und Tarifvertragsparteien unterscheiden.

Auf der Seite der Legislative stehen EU-Regelungen, Bundes- und Landesgesetze, die Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt in vielfältiger Weise direkt und indirekt beeinflussen. Inhaltlich beziehen sie sich auf einen weiten Bereich, zu dem das individuelle und das kollektive Arbeitsrecht (Kündigungsschutz-, Betriebsverfassungs-, Mitbestimmungs-, Tarifvertrags-, Arbeitsschutz-, Arbeitszeitgesetz usw.) ebenso zählen wie der gesamte öffentliche Bildungsbereich (Schul- und

Hochschulgesetze der Länder, Berufsbildungsgesetz usw.). Auch sind internationale Abkommen, z. B. im Außenhandel, bedeutsam. Darüber hinaus setzen die Arbeitsgerichte durch Rechtsprechung Rahmenbedingungen für die privaten Akteure, wodurch eine hochgradige „Verrechtlichung“ der Arbeitsbeziehungen im Sinne prozeduraler wie materieller Vorgaben entsteht.

In den Aufgabenbereich der Tarifvertragsparteien fällt in erster Linie die Aushandlung von Löhnen und Arbeitszeiten sowie der übrigen Arbeitsbedingungen. Bis in die 1990er Jahre wurden Tarifverhandlungen vor allem auf Sektor- bzw. Branchenebene geführt, sodass sämtliche tarifgebundenen Unternehmen von den gleichen Veränderungen betroffen waren. Seitdem gewähren tarifliche Öffnungsklauseln mehr Spielraum für von den tariflichen Standards abweichende Regelungen. An Bedeutung gewinnen betriebszentrierte Verhandlungen, die die spezifischen Bedingungen einzelner Betriebe in stärkerem Maße berücksichtigen (Dezentralisierung des Tarifsystems).

Eine Besonderheit im internationalen Vergleich stellt das System der Dualen Berufsausbildung dar. In geteilter Verantwortung von Staat und Wirtschaft findet die Berufsausbildung sowohl im Betrieb als auch in der Berufsschule statt. Diese Kombination von praktischer und theoretischer Ausbildung sichert der Wirtschaft einen praxisnah ausgebildeten Fachkräftenachwuchs. Die sowohl allgemeinen als auch speziellen Qualifikationen sind vielfältig verwertbar und schaffen vergleichsweise günstige Voraussetzungen für die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsorganisation. Im Unterschied hierzu ist die berufliche Weiterbildung nur partiell in Tarifverträgen geregelt und damit in weiten Teilen der Initiative der Betriebe überlassen.

Die Ausgestaltung des institutionell-rechtlichen Rahmens beeinflusst nicht nur Entwicklung und Struktur des Arbeitsmarktes, sondern auch Lohnniveau und -struktur. Dabei kommt es auf das Zusammenspiel der institutionellen Regelungen an. Deren Änderungen wirken in unterschiedlichen Reaktionszeiten auf Angebot und Nachfrage ein. Bedeutsam ist deshalb ein frühzeitig aufeinander abgestimmtes Handeln. So schlagen sich Änderungen im Bildungssystem in aller Regel erst nach mehreren Jahren in einer veränderten Angebotsstruktur nieder. Lohnerhöhungen werden dagegen unmittelbar wirksam.

3 Langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt unterliegt einem ständigen Wandel. Sowohl Veränderungen auf der Angebotsseite (demografischer Wandel, Größe und Struktur der Bevölkerung, Lebenseinstellungen, Präferenzen, Bildungssystem usw.) als auch auf der Nachfrageseite (Welthandel, technologischer und organisatorischer Wandel) spielen eine Rolle. Hinzu kommen Veränderungen in den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen (Gesetze, Tarifverträge). Folgende Trends kennzeichnen die langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes seit Beginn der 1990er Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung:

- **Steigende Erwerbstätigkeit:** Die Zahl der Erwerbstätigen – abhängig Beschäftigte und Selbstständige – ist zwischen 1992 und 2015 um 12,5 % von 38,3 auf 43,06 Mio. gestiegen.
- **Steigende Erwerbstätigenquote:** Die Erwerbstätigenquote, der Anteil der Erwerbstätigen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren an der Gesamtbevölkerung des gleichen Alters, hat zwischen 1992 und 2015 von 69,8 auf 78 % zugenommen und zählt zu den höchsten der Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU; ► *Europäische Union*).

- **Feminisierung:** Die gestiegene Erwerbsquote geht wesentlich auf die Frauenerwerbstätigkeit zurück, die einen Zuwachs von 59,0 auf 73,6 % und damit einen der höchsten Werte in der EU erreicht.
- **Zunehmende Selbstständigkeit:** Die Zahl der Selbstständigen hat sich von über drei auf über 4,3 Mio. erhöht, der Anteil an allen Erwerbstätigen ist somit von 9,5 auf 10,7 % gestiegen.
- **Wieder wachsendes Arbeitsvolumen:** Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen, die Zahl aller pro Jahr von allen Erwerbstätigen geleisteten Arbeitsstunden, sank zwischenzeitlich unter das Niveau der frühen 1990er Jahre. Es zeigt seit 2005 wieder einen ansteigenden Trend, lag aber 2015 immer noch um 1,4 % unter dem Niveau von 1992.
- **Abnehmende Arbeitszeit:** Die durchschnittlich geleistete wöchentliche Arbeitszeit der abhängig Beschäftigten ist um 13,7 % von 34,3 Stunden auf 29,6 Stunden gesunken. Diese Entwicklung ist zu wesentlichen Teilen ein Resultat der von 14 auf 28 % gestiegenen Teilzeitquote. Teilzeitarbeit wird überwiegend von Frauen geleistet (84 %).
- **Tertiarisierung der Wirtschaft:** Der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor ist von 62,6 auf 74,1 % gewachsen, der im Verarbeitenden Gewerbe von 34,7 auf 24,4 % geschrumpft. Prozesse der Digitalisierung werden diesen Strukturwandel vermutlich beschleunigen, wobei eher Veränderungen zwischen Branchen und Qualifikations- bzw. Anforderungsniveaus als bei der Gesamtzahl der Erwerbstätigen zu erwarten sind (vgl. Wolter et al. 2016).
- **Höherqualifizierung:** Die Qualifikationsstruktur hat sich zugunsten der höheren Qualifikationen verschoben. Auf Erwerbstätige in höher qualifizierten Tätigkeiten (mit Abschlüssen an Hoch- und Fachhochschulen, Berufsakademien sowie Berufsfachschulen) entfielen 2011 42 % des Gesamtmarktes, 1992 waren es 33 %.
- **Wachsender Niedriglohnbereich:** Der Anteil der Niedriglohnbezieher mit einem Lohn unter zwei Dritteln des Medianlohnes hat sich zwischen 1995 und 2013 von 18,8 auf 24,4 % erhöht, wobei sich die Anteilswerte zwischen Ost- (38,5 %) und Westdeutschland (21,1 %) deutlich unterscheiden.
- **Demografischer Wandel:** Das Erwerbspersonenpotenzial nimmt ab und altert. Zwischen 1991 und 2010 stieg der Anteil der 40- bis 64-jährigen Erwerbstätigen von 43,5 auf 57,9 %. Schätzungen gehen davon aus, dass die erwerbsfähige Bevölkerung 2030 um über acht Mio. niedriger sein wird als 2010 (vgl. Zika/Helmrich/Kalinowski et al. 2012).
- **Atypische Beschäftigungsverhältnisse gewinnen, das Normalarbeitsverhältnis verliert an Bedeutung.**
- **Schließlich ändert sich das Arbeitsangebot durch Zuwanderung.** Für Bürger aller EU-Mitgliedsländer gilt das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit als eine der vier Grundfreiheiten des EU-Vertrages. Die Arbeitsmarktintegration der Fluchtmigranten aus nicht-europäischen Ländern, deren Zahl 2015 einen Höhepunkt erreichte, stellt aufgrund fehlender Sprachkenntnisse und der polarisierten (Aus-)Bildungsstruktur – bei gleichzeitig hohem Bildungspotenzial – eine zentrale Herausforderung der kommenden Jahre dar (vgl. Brücker/Schewe/Sirries 2016).

4 Wandel der Beschäftigungsformen

Insbesondere in sozialpolitischer Hinsicht bedeutsam ist der Wandel der Beschäftigungsformen von Normalarbeitsverhältnissen (NAV) zu atypischen Formen (vgl. Keller/Seifert 2013). Analytischer Bezugspunkt ist das NAV, dessen konstitutive Kriterien sind:

- Vollzeitätigkeit mit existenzsicherndem Einkommen,
- Dauerhaftigkeit bzw. Kontinuität des Beschäftigungsverhältnisses,
- Einbindung in die Systeme sozialer Sicherung, vor allem die Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung,
- Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis,
- Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber.

Das NAV verliert allmählich seine Dominanz, wohingegen die sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse – nicht alle gleichmäßig, aber in ihrer Gesamtheit – an Bedeutung gewinnen (s. [Tab. 1](#)). Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich deren Anteil auf über ein Drittel (39 %) aller abhängigen Beschäftigungsverhältnisse nahezu verdoppelt, sodass von einem Randphänomen nicht mehr die Rede sein kann. Diese Entwicklung führt zu Problemen, weil sämtliche atypischen Formen erhebliche soziale Risiken in kurz-, mittel- und langfristiger Perspektive aufweisen (Einkommen, Beschäftigungsstabilität, Beschäftigungsfähigkeit, soziale Sicherung). Diese Prekariätsrisiken bestehen nicht nur während, sondern auch nach der Erwerbstätigkeit (Armut im Alter).

Bei der Sammelkategorie *atypische Beschäftigungsverhältnisse* sind folgende Formen zu unterscheiden, deren Ausgangsniveaus und Entwicklungsdynamik sowie Folgewirkungen beträchtliche Unterschiede aufweisen (s. [Tab. 1](#)):

- Teilzeitarbeit ist definiert durch eine im Vergleich zum NAV reduzierte Wochenarbeitszeit (von weniger als 35 Stunden) und daher geringerem Einkommen. Sie hat von 1992 bis 2013 deutlich (auf fast zehn Mio.) zugenommen und ist mit über 28 % die bei Weitem bedeutendste Variante.
- Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sind Tätigkeiten mit monatlichen Einkommen von gegenwärtig bis 450 Euro. Diese Einkommen sind für Arbeitnehmer weder steuer- noch sozialversicherungspflichtig, Arbeitgeber zahlen 30 % Sozialversicherungsbeiträge incl. Steuern. Minijobs können ausschließlich oder als Nebentätigkeit ausgeübt werden. Ihre nach der Deregulierung durch die Hartz-Reformen zunächst starke Expansion hat sich seit 2007 abgeflacht und beträgt knapp 7,4 Mio. (knapp 23 %); die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten blieb seit 2009 in etwa konstant und liegt bei gut 4,9 Mio., die Zahl der Minijobs als Nebentätigkeit stieg dagegen.
- Die Hartz-Gesetze führten zwischen Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit eine Gleitzone für monatliche Einkommen von aktuell zwischen 451 und 850 Euro in Form von Midijobs ein. Die Beschäftigten zahlen niedrige, allmählich steigende Sozialversicherungsbeiträge, die Arbeitgeber die normalen Beiträge. Die Zahl der Midijobber hat sich zwar auf ca. 1,3 Mio. (gut 4 %) verdoppelt, spielt jedoch eine geringere Rolle als die der Minijobber.

Tabelle 1: Atypische Beschäftigung und Solo-Selbstständige 1991-2013

Jahr	Beschäftigte insgesamt		Teilzeitarbeit ¹⁾		Geringfügig Beschäftigte		ausschließlich geringfügig Beschäftigte		Midjobs ³⁾		Leiharbeit ²⁾		Befristet Beschäftigte (ohne Auszubildende)		Selbstständige ohne Mitarbeiter		Gesamt ⁴⁾
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	
1991	31.366	13,7	4.306	13,7							134	0,4	1.968	6,2	1.284	3,7	
1992	30.958	14,0	4.337	14,0							136	0,4	2.004	6,5	1.284	3,7	
1993	30.360	14,7	4.474	14,7							121	0,4	1.792	5,9	1.320	3,9	19,3
1994	30.124	15,3	4.596	15,3							139	0,5	1.867	6,2	1.355	4,0	19,7
1995	30.039	15,6	4.698	15,6							176	0,6	1.888	6,6	1.422	4,7	23,7
1996	29.746	16	4.774	16							178	0,6	1.897	6,4	1.521	4,2	25,5
1997	29.350	17,1	5.020	17,1							213	0,7	1.955	6,6	1.617	4,9	25,5
1998	29.227	17,5	5.128	17,5							253	0,9	2.021	6,9	1.646	5,0	25,5
1999	29.678	18,6	5.508	18,6			3.658	12,3			286	1,0	2.302	7,8	1.649	5,0	27,7
2000	29.862	19	5.664	19			4.052	13,6			339	1,1	2.265	7,6	1.697	5,1	29,0
2001	29.941	19,8	5.928	19,8			4.132	13,8			357	1,2	2.212	7,4	1.682	5,0	30,8
2002	29.670	20,4	6.039	20,4			4.189	14,1			336	1,1	2.052	6,9	1.715	5,0	31,7
2003	29.133	21,4	6.231	21,4	5.533	19	4.375	15	607	2,1	327	1,1	2.069	7,1	1.807	5,5	33,4
2004	28.613	21,8	6.244	21,8	6.466	22,6	4.803	16,8	734	2,6	400	1,4	2.051	7,2	1.920	5,9	34,3
2005	28.992	22,9	6.652	22,9	6.492	22,4	4.747	16,4	946	3,3	453	1,6	2.498	8,6	2.110	6,4	34,5
2006	29.747	24	7.139	24	6.751	22,7	4.854	16,3	1.088	3,7	598	2	2.725	9,2	2.128	6,3	36,3
2007	30.338	23,9	7.255	23,9	6.918	22,8	4.882	16,1	1.195	3,9	731	2,4	2.752	9,1	2.112	6,1	37,0
2008	30.825	23,7	7.302	23,7	6.792	22	4.862	15,8	1.241	4,0	794	2,6	2.827	9,2	2.103	6,0	36,0
2009	30.755	24,1	7.401	24,1	6.993	22,7	4.932	16	1.280	4,2	610	2	2.734	8,9	2.137	6,1	36,6
2010	31.076	24,2	7.513	24,2	7.018	22,6	4.916	15,8	1.320	4,2	806	2,6	2.858	9,2	2.169	6,2	37,6
2011	31.042	24,4	7.580	24,4	7.393	23,8	4.894	15,8	1.319	4,2	910	2,9	2.811	9,1	2.192	6,2	38,2
2012	31.391	24,4	7.666	24,4	7.434	23,7	4.834	15,4	1.320	4,2	908	2,9	2.640	8,4	2.189	6,2	38,6
2013	31.701	24,7	7.842	24,7	7.447	23,5	4.819	15,2	1.354	4,3	852	2,7	2.524	8	2.091	5,9	39,1
2014	32.021	25,3	8.094	25,3	7.511	23,5	5.087	15,9	1.336	4,2	913	2,9	2.464	7,7	2.047	5,7	
2015	32.367	25,5	8.254	25,5	7.381	22,8	4.902	15,1	1.320	4,1	961	3	2.531	7,8	1.991	5,5	

1) jeweils April

2) jeweils Ende Juni

3) Midjobs = jeweils Ende Dezember

4) überschneidungsfrei, berechnet auf Basis von SOEP-Daten

Quelle: Keller/Seifert 2013: 26 f.; bearbeitet und ergänzt

- Befristete Beschäftigungsverhältnisse enden zu einem bestimmten Zeitpunkt, ohne dass die ansonsten üblichen Kündigungsschutzregelungen greifen. Diese Form ist langfristig auf über 2,5 Mio. (knapp 8 %) angewachsen (ohne Auszubildende). Erheblich höher liegen die Anteile bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen, von denen fast jeder Zweite zunächst befristet ist. Betroffen sind hauptsächlich jüngere Arbeitnehmer.
- Leiharbeit bildet im Gegensatz zu den bisher genannten Formen ein dreiseitiges Vertragsverhältnis zwischen Arbeitnehmer, Verleih- und Entleihunternehmen, wobei Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis divergieren. Sie hat infolge ihrer Deregulierung durch die Hartz-Gesetze (Aufhebung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots) signifikant zugenommen (auf über 0,85 Mio. bzw. mehr als 2 % der abhängig Beschäftigten). Leiharbeit ist stärker vom Konjunkturzyklus abhängig als die anderen Formen.
- Solo-Selbstständigkeit bezeichnet schließlich Selbstständige ohne weitere Mitarbeiter. Bei ihnen handelt es sich nicht um abhängig Beschäftigte im engeren Sinne, sie sind aber häufig ähnlichen Risiken ausgesetzt. Ihre Anzahl ist in den 1990er und frühen 2000er Jahren auf über 2 Mio. (ca. 6 % der Erwerbstätigen) angestiegen, sinkt aber leicht seit 2011.

Infolge dieses Wandels der Beschäftigungsverhältnisse ist der Arbeitsmarkt durch eine wachsende Segmentierung bzw. sogar Polarisierung charakterisiert. Frauen sind mit Ausnahme der Leiharbeit in sämtlichen Formen atypischer Beschäftigung mehr (Teilzeit) oder weniger deutlich (Befristung) überrepräsentiert, d. h., die geschlechtsspezifische Segmentation des Arbeitsmarktes nimmt zu.

5 Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes

Für die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes sind vor allem Regelungen relevant, die den Grad der Flexibilität beeinflussen. Flexibilität benötigt der Arbeitsmarkt, um entweder auf kurzfristige Nachfrageschwankungen, ausgelöst durch Fehlentwicklungen auf den Güter- oder Geldmärkten, oder auf langfristige Strukturänderungen wie den demografischen Wandel reagieren zu können.

Grundlegend ist die Unterscheidung zwischen den beiden Formen der internen und externen Flexibilisierung, d. h. solchen ohne und mit Zugang zum (betriebs-)externen Arbeitsmarkt (vgl. Atkinson 1984; OECD 1986). Mit diesen alternativen und vielfältig kombinierbaren Anpassungsformen können Betriebe auf schwankenden Bedarf im Arbeitseinsatz reagieren (s. Tab. 2). Interne Flexibilität basiert auf Kosten und das Arbeitsvolumen senkenden Maßnahmen bei unverändertem Beschäftigungsniveau (u. a. Überstunden, Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten, Einkommensanpassungen). Externe Flexibilität bedient sich der zahlenmäßigen Personalanpassung durch die „klassischen“ Instrumente Entlassung und Einstellung sowie Befristung und Leiharbeit.

In einer weitergehenden, weniger verbreiteten Differenzierung lassen sich die Sub-Formen numerische, funktionale und Entgeltflexibilität unterscheiden. Durch Kreuzung der beiden Dimensionen entsteht eine für die Analyse betrieblicher Flexibilität hilfreiche Matrix:

- Intern-numerische Flexibilität nutzt bei schwankender Kapazitätsauslastung vor allem eine zeitliche Anpassung des Arbeitsvolumens mithilfe von Überstundenabbau, Zeitkonten und beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen oder auch Kurzarbeitergeld.

Arbeitsmarkt

- Intern-funktionale Flexibilität setzt bei wechselnden Produktionserfordernissen primär auf eine Anpassung der Arbeitsorganisation sowie eine entsprechend breite Qualifikation der Beschäftigten, welche bei strikten „work rules“ und fehlender Breite der Ausbildung allerdings nur eingeschränkt gegeben sind. Intern-numerische bedingt häufig intern-funktionale Flexibilität.
- Monetäre bzw. Entgeltflexibilität hat im Rahmen von tariflichen Öffnungsklauseln und betrieblichen Bündnissen (vgl. Massa-Wirth/Seifert 2004; Bellmann/Gerner 2012) seit Mitte der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen (u. a. Wegfall von Überstundenzuschlägen oder Sonderzahlungen, befristete Kürzung der Stundenlöhne). Ferner breiten sich leistungs- und ergebnisabhängige Entgeltformen aus (vgl. Bispinck/Schulten 2003), die nach wirtschaftlicher Lage variieren.

Tabelle 2: Formen der Flexibilität

	intern	extern
numerisch	<ul style="list-style-type: none"> - Zeitkonten - Beschäftigungssichernde Arbeitszeitänderungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Entlassungen und Einstellungen - Leiharbeit - Befristet Beschäftigte
funktional	<ul style="list-style-type: none"> - Weiterbildung - Arbeitsorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Transfergesellschaft
temporal	<ul style="list-style-type: none"> - Geringfügige Beschäftigung / Mini- und Midijobs - Teilzeitarbeit 	
monetär	<ul style="list-style-type: none"> - Tarifliche Öffnungsklausel - Betriebliche Bündnisse - Geringfügige Beschäftigung / Minijobs - Leistungsbezogene Entgelte 	<ul style="list-style-type: none"> - Lohnkostenzuschüsse bzw. -subventionen

Quelle: Keller/Seifert 2013: 84

Auch bei externer Flexibilität lassen sich drei Unterformen unterscheiden:

- Extern-numerische Flexibilität basiert auf der zahlenmäßigen Anpassung der Beschäftigtenzahl (Personalauf- und -abbau, Leiharbeit und Befristungen).
- Extern-funktionale Flexibilität bezieht sich auf die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an den externen Arbeitsmarkt, die wiederum eine Voraussetzung ist, dass bei Strukturwandel eine mangelnde Übereinstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage (Mismatch-Probleme) vermieden wird (Qualifizierung für den externen Arbeitsmarkt z. B. im Rahmen von betrieblichen Transfergesellschaften).

- Extern-monetäre Flexibilität beruht auf Variation der Arbeitskosten; sie kann durch Lohnkostensubventionen beeinflusst werden.

Seit Mitte der 1980er Jahre haben schrittweise Deregulierungen den Spielraum für alle genannten Formen der Flexibilität erweitert.

Folgende Maßnahmen erweiterten die externe Flexibilität:

- Das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG; Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1985 (BGBl. I, 710) einschließlich mehrerer Verlängerungen) erweiterte insbesondere die Möglichkeit des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge ohne sachliche Begründung, die durch die Hartz-Gesetze auf zwei Jahre ausgedehnt wurden.
- Bedeutsame Erweiterungen brachten die Hartz-Gesetze mit der Deregulierung der Leiharbeit, der Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sowie der Einführung von Midijobs.
- Gelockert wurde ferner der Kündigungsschutz, indem der Schwellenwert der Anwendbarkeit von fünf auf zehn Beschäftigte heraufgesetzt wurde.

Für mehr Spielraum bei intern-numerischer Flexibilität sorgten folgende Maßnahmen:

- Bandbreitenmodelle bei der Standardarbeitszeit erlauben es, die tarifliche Arbeitszeit im Rahmen betrieblicher Vereinbarungen in einem festgelegten Korridor entweder abzusenken (z. B. in der Metallindustrie von 35 auf bis zu 30 Stunden) oder (auf bis zu 40 Stunden) zu erhöhen.
- Arbeitszeitkonten, die sich seit den ersten Schritten zur Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit Mitte der 1980er Jahre ausbreiteten, geben Betrieben und Beschäftigten die Möglichkeit, die vereinbarte Durchschnittsarbeitszeit in ungleichmäßigen Portionen zu verteilen.
- Das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) erlaubt in seiner aktuellen Fassung erhebliche Freiräume für Lage und Länge der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeiten und erleichtert die industrielle Nacht- und Sonntagsarbeit.

Folgende Maßnahmen erweiterten die monetäre Flexibilität:

- Seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre bieten tarifliche Öffnungsklauseln die Möglichkeit, vom Lohn bzw. Einkommen bei den tariflichen Standards in festgelegten Bandbreiten nach unten abzuweichen.
- Auf tarifvertraglicher Basis eingeführt wurden in verschiedenen Branchen (u. a. Chemie) vor allem sogenannte Einstiegtarife unterhalb des bis dato geltenden Tarifniveaus, besonders für Langzeitarbeitslose mit dem Ziel einer Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen.

6 Mindestlohn

In der ökonomischen Diskussion um den Mindestlohn stehen sich zwei Lager gegenüber. Die Gegner (vgl. Neumark/Wascher 2010) lehnen einen Mindestlohn grundsätzlich ab, weil sie negative Folgen für das Beschäftigungsniveau befürchten, während die Befürworter (vgl. Card/Krueger 1995) diese Befürchtung für gegenstandslos halten. In Deutschland rät die Mehrzahl der Ökonomen (u. a. SRW 2013) zur Ablehnung, während eine Minderheit auf Basis aktueller empirischer Untersuchungen die Einführung befürwortet (vgl. Möller 2012). Deutschland gehörte zu den wenigen EU-Mitgliedsländern, die nicht über einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn verfügten (Schulten 2013). Er wurde erst 2015 mit dem Mindestlohngesetz eingeführt, das jedoch nicht alle Probleme löst:

- Die Höhe des Mindestlohns ist von entscheidender Bedeutung für die Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau. Je niedriger die Lohnuntergrenze, desto geringer ist die Zahl der Betroffenen. Die vereinbarte Höhe von 8,50 Euro markiert eher eine Untergrenze, beseitigt allerdings weder das Problem der „Niedriglöhner“ noch das der „Aufstocker“, die überproportional häufig atypisch (besonders in Minijobs) beschäftigt sind. Aufstocker sind Beschäftigte, die zwar Erwerbseinkommen erzielen, aber gleichzeitig Transferleistungen zur Sicherung des Existenzminimums benötigen (aktuell ca. 1,3 Mio.).
- Ausgenommen bleiben Jugendliche unter 18 Jahren, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer Beschäftigung sowie Pflichtpraktika und freiwillige Praktika bis zu drei Monaten während Ausbildung oder Studium.
- Tarifverträge mit niedrigeren Entgelten können im Rahmen von Übergangsregelungen bis Ende 2016 weiter gelten. Diese Übergangsfristen sowie die zeitlich gestreckte Einführung, etwa für Zeitungszusteller, erleichtern den Unternehmen die Anpassung und verhindern mögliche Arbeitsplatzverluste; allerdings verzögern sie die Wirkungen und reduzieren die Zahl der Betroffenen.
- Ohne Anpassungen an zukünftige Preissteigerungen erodiert der reale Wert des Mindestlohns. Über Anpassungen, die sich nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren, unterbreitet eine aus Vertretern der Tarifpartner zusammengesetzte Mindestlohnkommission erstmalig 2016, dann alle zwei Jahre Vorschläge; ab 2017 beträgt die Höhe 8,84 Euro. Ihre Arbeit kann durch Wiederholungen der Grundsatzdiskussion über Nutzen vs. Schaden eines Mindestlohns erschwert werden.
- Die Einhaltung der Umsetzung muss kontrolliert werden, um unlautere Wettbewerbsvorteile durch Nicht-Einhaltung zu verhindern. Die Verhinderung von opportunistischem Verhalten soll die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung übernehmen, die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben zusätzliche Stellen erhalten soll. Betriebsräte kommen als Kontrollinstanz häufig nicht infrage, da die betrieblichen Deckungsraten in den besonders betroffenen Branchen (wie Gaststätten und Einzelhandel) sowie (kleinen) Betriebsgrößen überaus niedrig sind.
- Die vorläufigen Ergebnisse der umfangreichen Evaluationsforschung (zusammenfassend Mindestlohn-Kommission 2016) ergeben keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungshöhe. Die Gesamtbeschäftigung stieg weiter; auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm zu.

7 Internationalisierung der Arbeitsmärkte

Internationalisierung kann sich aus deutscher Sicht entweder als Europäisierung (vor allem innerhalb der Europäischen Union) oder als Globalisierung vollziehen. Aufgrund der seit den 1980er Jahren fortschreitenden Liberalisierung von Finanz- und Kapitalmärkten sowie der wachsenden Verflechtung der Volkswirtschaften nehmen die Bedeutung supranationaler Regulierung und der Einfluss multinational tätiger Unternehmen zu.

Seit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1993 gelten die vier Grundfreiheiten: freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, freier Kapital- und Zahlungsverkehr. Zum Grundpfeiler der Personenfreizügigkeit gehören Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit sowie andere Vorschriften wie die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.

Die sozialpolitische Integration der EU ist trotz einiger Fortschritte weniger weit entwickelt als die wirtschaftliche, da die Mitgliedsländer nur schwer zur Abgabe von Kompetenzen zu bewegen sind. In sozialpolitischer Hinsicht vorrangig zu nennen sind Richtlinien zu:

- Arbeitsrecht (u. a. Übergang von Unternehmen, Arbeitszeit, Entsendung von Arbeitnehmern, befristete Arbeitsverträge),
- Gleichbehandlung (u. a. gleiches Entgelt, Zugang zur Beschäftigung, Erziehungsurlaub, soziale Sicherheit),
- Freizügigkeit der Arbeitnehmer (u. a. Aufhebung von Reisebeschränkungen, Bleiberecht, ergänzende Rentenansprüche),
- Gesundheitsschutz und Sicherheit bei der Arbeit (u. a. verschiedene Regelungen zum Umgang mit chemischen, physikalischen und biologischen Arbeitsstoffen).

Mobil ist hauptsächlich der Faktor Kapital, kaum hingegen der Faktor Arbeit: Während nicht nur der Handel, sondern insbesondere auch der Umfang der Direktinvestitionen im Ausland (vorwiegend in anderen EU-Staaten) zugenommen haben, ist trotz des sukzessiven Abbaus aller formalrechtlichen Mobilitätsschranken seit Ende der 1960er Jahre die Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten gering geblieben. Diese Entwicklung, für die in erster Linie sprachliche und kulturelle Faktoren verantwortlich sind, unterscheidet die EU deutlich von den USA.

Eine Europäisierung der Arbeitsmärkte findet nur in spezifischen beruflichen Segmenten (vor allem für Hochqualifizierte) sowie Branchen (wie der Bauindustrie) statt. Wanderungen in die EU sind quantitativ bedeutender als Wanderungen innerhalb der EU; die sogenannte Interpenetrationsrate liegt zwischen 2 und 3 %. Die Wanderungsbilanz (Zuzüge minus Fortzüge) ist nach kurzfristigen negativen Salden im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2010 wieder positiv. Zwar kann sie allein die Folgen des demografischen Wandels langfristig nicht kompensieren, sie leistet aber einen positiven Nettobeitrag (u. a. Finanzierung der Sozial-, insbesondere der Rentenversicherung).

Die infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 schlechtere Arbeitsmarktsituation besonders in den GIPS-Ländern (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) führt zu vermehrter Mobilität speziell jüngerer, häufig gut ausgebildeter Arbeitnehmer, die in ihren Herkunftsländern von struktureller Arbeitslosigkeit betroffen sind. Trotz der Zunahme bleibt die Migration auf niedrigem

Niveau. Zugleich nimmt die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsländern (überwiegend Bulgarien und Rumänien) deutlich zu, da die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland (Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit) im Gegensatz zur Mehrheit der EU-Mitgliedsländer positiv verläuft. Die 2012 in Kraft getretenen Gesetze zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (BQFG) sowie zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union lassen sich vor diesem Hintergrund als erste Schritte einer gezielten Einwanderungspolitik in Deutschland verstehen.

Literatur

Atkinson, J. (1984): Flexibility, uncertainty and manpower. Brighton.

Bellmann, L.; Gerner, H.-D. (2012): Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung in der Krise 2008/2009 erfolgreich. In: Wirtschaftsdienst 92 (10), 706-711.

Bispinck, R.; Schulten, T. (2003): Verbetrieblichung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten. In: WSI-Mitteilungen 56 (3), 157-166.

Brücker, H.; Schewe, B.; Sirries, St. (2016): Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland. Nürnberg. = IAB-Aktuelle Berichte 19/2016.

Card, D.; Krueger, A. B. (1995): Myth and measurement: The new economics of the minimum wage. Princeton.

Franz, W. (2013): Arbeitsmarktökonomik. Berlin.

Keller, B.; Seifert, H. (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität: Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick. Berlin.

Massa-Wirth, H.; Seifert, H. (2004): Betriebliche Bündnisse für Arbeit nur mit begrenzter Reichweite? In: WSI-Mitteilungen 57 (5), 246-254.

Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin. http://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (31.01.2017).

Möller, J. (2012): Minimum wages in German industries – what does the evidence tell us so far? In: Journal for Labour Market Research 45 (3-4), 187-199.

Neumark, D.; Wascher, W. L. (2010): Minimum wages. Cambridge, MA.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (ed.) (1986): Flexibility in the labour market: The current debate. Paris.

Schulten, T. (2013): WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa. In: WSI-Mitteilungen 66 (2), 125-132.

Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main/New York.

Solow, R. M. (1990): The labor market as a social institution. Oxford.

SRW – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Jahresgutachten 2013/14: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Wiesbaden.

Wolter, M. I. et al. (2016): Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen. Nürnberg. = IAB-Forschungsbericht 13/2016.

Zerche, J.; Schöning, W.; Klingenberger, D. (2000): Arbeitsmarktpolitik und -theorie. Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik. München.

Zika, G.; Helmrich, R.; Kalinowski, M.; Wolter, M. I.; Hummel, M.; Maier, T.; Hänisch, C.; Drosdowski, T. (2012): Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis 2030: In der Arbeitszeit steckt noch eine Menge Potenzial. Nürnberg. = IAB-Kurzbericht 18.

Weiterführende Literatur

Allmendinger, J.; Eichhorst, W.; Walwei, U. (Hrsg.) (2005): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten. Frankfurt am Main/New York.

Brücker, H.; Klinger, S.; Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.) (2012): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten. Bielefeld.

Franz, W.; Gerlach, K.; Sadowski, D.; Walwei, U. (Hrsg.) (2005): Themenheft: Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38 (2-3), 123-460.

Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.) (2009): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bielefeld.

Bearbeitungsstand: 12/2016

Arbeitsmarktpolitik

Gliederung

- 1 Definitionen und Abgrenzungen
- 2 Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
- 3 Von der fürsorgenden zur aktiven Arbeitsmarktpolitik
- 4 Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- 5 Beschäftigungspolitik der EU

Literatur

Als Bestandteil der Beschäftigungspolitik zielt die Arbeitsmarktpolitik auf eine quantitative wie qualitative Beeinflussung von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Historisch gesehen hat sich die Konzeption der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland von einer fürsorgenden über eine aktive hin zu einer aktivierenden Politik gewandelt, die auch mit Änderungen im Finanzierungsmodus und der Organisation verbunden war.

1 Definitionen und Abgrenzungen

Arbeitsmarktpolitik ist ein Teilbereich der Beschäftigungspolitik. Letztere umfasst in einer breiten Definition sämtliche Aktivitäten, die auf Prozesse und Ergebnisse von Arbeitsmärkten einwirken. Dazu gehören makropolitische Möglichkeiten der Einflussnahme wie die Geld-, Finanz- oder Lohnpolitik ebenso wie mikropolitische Entscheidungen der Unternehmen. In Abgrenzung hierzu umfasst die Arbeitsmarktpolitik den durch das Sozialgesetzbuch II und III (SGB II und III) der Bundesagentur für Arbeit (BA) übertragenen Handlungsbereich, der darauf gerichtet ist, Angebot und Nachfrage am *Arbeitsmarkt* in quantitativer oder qualitativer Weise zu beeinflussen (Niveau- und Strukturdimension).

Ergänzt wird dieses Politikfeld durch Programme der Europäischen Union (EU; *Europäische Union*) wie den Europäischen Sozialfonds (ESF) oder die Europäische Beschäftigungspolitik. Eine Zwischenstellung nehmen die zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Programme der Bundesländer ein (Weiterbildung für Langzeitarbeitslose, Berufsvorbereitung für Jugendliche usw.). Ihre Finanzierung basiert auf Landesmitteln, häufig verknüpft mit Mitteln der EU. Arbeitsmarktpolitisch aktiv sind auch die Kommunen. Vor den sogenannten Hartz-Gesetzen (Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz I-IV) waren sie für die Sozialhilfe zuständig und organisierten im Rahmen der Sozialhilfe gemäß Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) Arbeitsgelegenheiten („Hilfe zur Arbeit“).

Die Arbeitsmarktpolitik hat sowohl beschäftigungs- als auch sozialpolitische Funktionen. In beschäftigungspolitischer Hinsicht hat sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten und finanziellen Ressourcen für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu sorgen. Ungleichgewichte, vor allem Unterbeschäftigung, kann sie nicht allein lösen, sondern nur flankierend zur Wirtschafts- und Finanzpolitik wirken. Die sozialpolitische Aufgabe besteht darin, Beschäftigten bei Arbeitsplatzverlust die materielle Existenzgrundlage zu sichern.

Weiterhin ist zu unterscheiden zwischen Ordnungspolitik, welche durch Gestaltung bzw. Veränderung der Arbeitsmarktverfassung die Rahmenbedingungen vorgibt, und Prozesspolitik, welche durch Anreize die Entscheidungen der Akteure zu beeinflussen versucht. Die Arbeitsmarktpolitik ist überwiegend Prozesspolitik.

2 Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung liegt in den Händen der BA. Sie gliedert sich in drei funktionale Ebenen, die Zentrale, die zehn Regionaldirektionen und die 178 örtlichen Agenturen für Arbeit mit rund 660 Geschäftsstellen. Eine Besonderheit stellt die Selbstverwaltung der BA dar, die traditionell im Rahmen tripartistisch zusammengesetzter Gremien (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Gebietskörperschaften) erfolgt. Das Prinzip der Selbstverwaltung gilt für alle Ebenen. Die Mitglieder in den Organen werden nicht gewählt, sondern berufen. Seit 2002 verfügt die BA über einen dreiköpfigen Vorstand als Leitungs- sowie einen tripartistisch besetzten Verwaltungsrat als Kontrollorgan. Die Selbstverwaltungsorgane verfügen

nur über eingeschränkten Handlungsspielraum. Haushalt, Satzung und Anordnungen sind durch die Bundesregierung zu genehmigen, die damit letztlich den Kurs bestimmt (vgl. Bäcker/Naegele/Bispinck et al. 2010).

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik erfolgt vorrangig durch Beiträge und zu kleineren Anteilen durch Mittel der Bundesregierung (Zuschusspflicht und Verpflichtung der Defizitübernahme) und Umlagen (Winterbauumlage und Insolvenzgeld). Die Beiträge werden paritätisch von Beschäftigten und Arbeitgebern aufgebracht und beziehen sich auf das sozialversicherungspflichtige Bruttoeinkommen mit einer Beitragsbemessungsgrenze (2015: monatliches Bruttoeinkommen 6.050 Euro West, 5.200 Euro Ost). Beitragspflichtig sind sämtliche Arbeiter und Angestellten, nicht aber Beamte und Selbstständige.

Die Beitragssätze stiegen seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) mit jeder neuerlichen Konjunkturabschwächung weiter von ursprünglich 1,3 auf 6,5 % und sanken erst seit 2007 aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage (s. [Tab. 1](#)). In Phasen konjunkturell steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Beschäftigtenzahlen stieg der Bundeszuschuss (s. [Tab. 2](#)).

Tabelle 1: Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung in % des Bruttoarbeitsentgeltes und Arbeitslosenquote, 1969–2014 (Zeitpunkte mit Änderung des Beitragssatzes)

Jahr	1969	1972	1975	1976	1982	1983	1985	1986
Beitragssatz	1,3	1,7	2,0	3,0	4,0	4,6	4,2	4,0
Arbeitslosenquote	0,8	1,1	4,6	4,5	7,2	8,8	8,9	8,5

Jahr	1987	1991	1992	1993	2007	2008	2009	2011
Beitragssatz	4,3	6,2	6,3	6,5	4,2	3,3	2,8	3,0
Arbeitslosenquote	8,5	6,1	6,5	8,1	9	7,8	8,1	7,1

Jahr	2012	2013	2014
Beitragssatz	3,0	3,0	3,0
Arbeitslosenquote	6,8	6,9	6,7

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1970–2003; Bundesagentur für Arbeit 2004–2015

Die in jedem Konjunkturabschwung wiederkehrenden Finanzierungsprobleme resultieren aus dem dominierenden Finanzierungsmodus: Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlten gleiche Pflichtbeiträge, die der Bund aufgrund seiner Budgethaftung durch Zuschüsse ergänzte. In konjunkturellen Abschwungphasen stiegen die Ausgaben für passive Lohnersatzleistungen (Muss-Leistungen),

während die Beitragseinnahmen trotz steigender Beitragssätze, aber wegen sinkender Beschäftigtenzahlen nicht Schritt hielten. Der Handlungsspielraum für die in diesen Phasen besonders wichtigen aktiven Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Beschäftigung schrumpfte (Kann-Leistungen). Dieser Zusammenhang von Einnahmen und Ausgaben führte zu einer prozyklisch ausgerichteten „Stop-and-Go-Politik“.

Tabelle 2: Haushalte der BA – Defizite und Zuschüsse des Bundes 1992–2013

Jahr	Haushaltssaldo	Bundeszuschuss
1992	-7.077	4.571
1993	-12.489	12.485
1994	-5.313	5.185
1995	-3.524	3.522
1996	-7.037	7.033
1997	-4.895	4.895
1998	-3.970	3.970
1999	-3739	3.739
2000	-867	867
2001	-1.931	1.931
2002	-5.623	5.623
2003	-6.215	6.215
2004	-4.175	4.175
2005	-397	397
2006	11.215	0
2007	6.642	0
2008	-1.118	-
2009	-13.804	-
2010	-8.143	5.207
2011	40	0
2012	2.587	0
2013	61	0

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

Die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik stiegen im Laufe der Jahre deutlich auf über 4 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP); die sogenannte Aktivitätsrate, der Anteil der Ausgaben für aktive Maßnahmen an den Gesamtausgaben, sank langfristig und lag in den 1990er Jahren zwischen 30 und 40 %. 2013 entfielen nur noch knapp 27 % auf diesen Ausgabenblock, aber etwas über die Hälfte auf Lohnersatzleistungen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014). Gemessen an ihrem konzeptionellen Anspruch führten die seit Mitte der 1970er Jahre vorgenommenen Veränderungen zu einer Rückverlagerung von der präventiven zur reaktiven Arbeitsmarktpolitik.

3 Von der fürsorgenden zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

Eine gesetzlich kodifizierte Arbeitsmarktpolitik geht zurück auf das seit 1927 geltende Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG). Arbeitsmarktpolitik orientierte sich primär am sozialen Fürsorgeprinzip. Im Vordergrund stand die finanzielle Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit. Eine konzeptionelle Neuausrichtung brachte 1969 das AFG. Basierend auf Empfehlungen der OECD und auf praktischen Erfahrungen in Schweden sollte die Arbeitsmarktpolitik weniger als bislang reaktiv sein, sondern aktiv in das Geschehen am Arbeitsmarkt eingreifen. Die neue Qualität der Arbeitsmarktpolitik sah der Gesetzgeber vor allem darin, im engen Zusammenwirken mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik die Entwicklung des Arbeitsmarktes durch vorausschauende und präventive Interventionen vor ungleichgewichtigen Angebots-Nachfragesituationen zu bewahren. Die Arbeitsmarktpolitik erhielt in enger Verbindung mit dem 1967 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) einen beschäftigungspolitischen Auftrag. Seitdem ist es üblich, zwischen passiv-verwaltender und aktiv-gestaltender Arbeitsmarktpolitik zu differenzieren (s. auch [Tab. 3](#)).

Tabelle 3: Phasen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Phasen	Prinzipien
soziales Fürsorgeprinzip	finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit reaktiv-kompensatorische Arbeitsmarktpolitik
aktive Arbeitsmarktpolitik	vorausschauend-präventive Intervention aktive Gestaltung des Strukturwandels
aktivierende Arbeitsmarktpolitik	„Fordern und Fördern“, „verschärfte Zumutbarkeit“ Selbstverantwortung und Eigeninitiative Angebotspolitische Orientierung

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Prinzipien und Instrumente

Die mit dem AFG intendierte konzeptionelle Abkehr von der reaktiv-kompensatorischen hin zur aktiv-gestaltenden und vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik brachte das übergeordnete Ziel explizit zum Ausdruck: Die Maßnahmen waren „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik darauf auszurichten, dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“ (§ 1 AFG). Die Reintegration in den Erwerbsprozess durch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik wurde als vorrangig gegenüber passiven Leistungen angesehen.

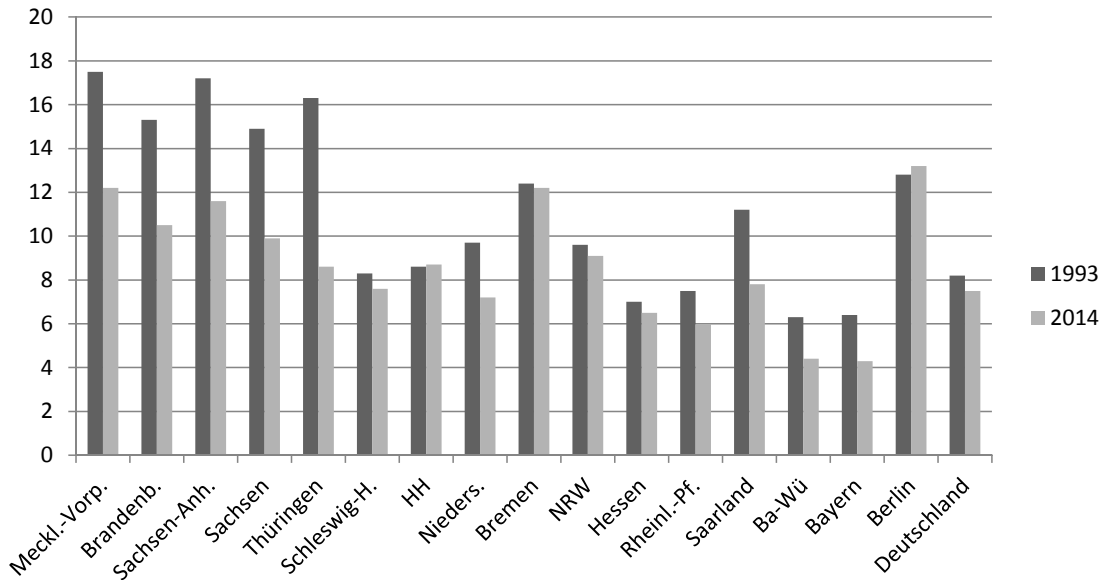
Die Reihenfolge der Maßnahmen und Instrumente im Gesetzestext zeigte eine Hierarchie der Ziele an: Vorbeugende Maßnahmen, welche Arbeitslosigkeit antizipieren und den Strukturwandel durch Verbesserung der beruflichen und regionalen Mobilität der Arbeitnehmer sowie durch Qualifizierungsmaßnahmen (Umschulung und Weiterbildung) fördern sollten, rangierten explizit vor kompensatorischen Leistungen, vor allem Arbeitslosengeld als dominierender Entgeltersatzleistung. Instrumente und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich zu drei Gruppen zusammenfassen:

- Information und Beratung (u. a. Arbeitsvermittlung, Förderung der Arbeitsaufnahme) sollten die Markttransparenz erhöhen bzw. Informationsdefizite abbauen und dadurch die Suchdauer verkürzen bzw. die Allokationseffizienz verbessern.
- Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Ausbildung, Fortbildung, Umschulung) bildete den Kern der aktiven Arbeitsmarktpolitik; sie sollte die qualifikatorische Anpassung der Arbeitskräfte an den Strukturwandel fördern, strukturelle Arbeitslosigkeit verhindern bzw. die berufliche (Aufstiegs-)Mobilität verbessern.
- Kurzarbeitergeld und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sollten bedrohte Arbeitsplätze sichern und während konjunktureller Schwächephasen befristet neue schaffen. Beide Instrumente sollten im Sinne der Beschäftigungstheorie von Keynes als eingebaute Stabilisatoren die Instrumente des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes unterstützen.

Nach der deutschen Wiedervereinigung und den dadurch ausgelösten massiven Beschäftigungsproblemen in Ostdeutschland kamen zu Beginn der 1990er Jahre zahlreiche Sonderregelungen für die neuen Bundesländer hinzu, um den Beschäftigungseinbruch sozialverträglich abzumildern (u. a. verschiedene Vorruhestandsregelungen, spezielle Regelungen im Rahmen von ABM wie Strukturanpassungsmaßnahmen, bis dato unbekannte Kombinationen von Maßnahmen, u. a. von Weiterbildung und ABM oder Kurzarbeit und Weiterbildung). Deren massiver Einsatz konnte den Zusammenbruch des Arbeitsmarktes in der Transformationskrise von der Plan- zur Marktwirtschaft lediglich abfedern, nicht aber verhindern. Nach wie vor besteht ein erhebliches Gefälle zwischen alten und neuen Bundesländern in der Höhe der Arbeitslosigkeit (s. [Abb. 1](#)).

Die Arbeitslosenquoten lagen 2014 zwischen 4,3 % in Bayern und 12,2 % in Bremen und Mecklenburg-Vorpommern. Gegenüber 1993 ist die Arbeitslosenquote vor allem in den ostdeutschen Bundesländern kräftig gesunken, was teilweise auf Abwanderungen von vorwiegend jüngeren Arbeitskräften zurückzuführen ist. Die in diesem Zeitraum insgesamt leicht verbesserte Arbeitsmarktlage hat die regionalen Unterschiede nicht ausgeglichen, aber reduziert und umgewandelt. Das nach der Wiedervereinigung starke Ost-West-Gefälle der Arbeitslosigkeit weicht allmählich einem Nord-Süd-Gefälle (Fuchs/Ludewig/Weyh 2015).

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten der Bundesländer 1993 und 2014



Quelle: Destatis 2015

3.2 Immanente Handlungsgrenzen

Das grundlegende Problem des AFG bestand darin, dass es nicht nur in einer Zeit deutlicher Arbeitskräfteknappheit, sondern auch für eine Zeit der Vollbeschäftigung sowie die Bewältigung des Strukturwandels konzipiert war. Die Instrumente beschränkten sich darauf, Arbeitskräftemangel durch gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, Weiterbildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Umschulung sowie die regionale Mobilität durch finanzielle Förderung zu verbessern. Die Instrumente zur Beeinflussung der Arbeitsnachfrage waren primär auf konjunkturelle Schwächephasen ausgerichtet. Kurzarbeit sollte Beschäftigung sichern, ABM durch vorübergehend öffentlich geförderte Arbeitsplätze Phasen der Arbeitslosigkeit überbrücken und Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt reintegrieren, Lohnkostensubventionen sollten private Beschäftigungsnachfrage stimulieren. Konzeptionell weitgehend ausgeblendet waren Phasen dauerhaft struktureller Massenarbeitslosigkeit aufgrund zu geringen wirtschaftlichen Wachstums. Hier stieß die Arbeitsmarktpolitik mit ihrem überwiegend auf die Beeinflussung des Arbeitsangebotes ausgerichteten Instrumentariums an Grenzen (vgl. Arbeitskreis AFG-Reform 1994).

Mit dem infolge der ersten Ölkrise Mitte der 1970er Jahre abrupten Ende der kurzen Vollbeschäftigungsphase kam es zu zahlreichen Novellierungen und weiteren Änderungen (wie Erhöhungen der Beitragssätze, Leistungs- bzw. Ausgabenkürzungen, Veränderungen bei Instrumenten und Maßnahmen). Kein anderes sozialpolitisches Gesetz erfuhr so viele Änderungen wie das AFG. Auch gerieten – neben den wiederkehrenden Finanzierungsproblemen – die Instrumente in die Kritik. Die sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung (vgl. Schmid/O'Reilly/Schömann 1996) legte mangelnde Effektivität und Effizienz einzelner Instrumente (vor allem ABM, auch Weiterbildung und Lohnsubventionen) bloß und verwies auf nicht intendierte Folgewirkungen wie:

- Substitutions- und Verdrängungseffekte, d. h., Teilnehmer an Maßnahmen (wie ABM) besetzen Arbeitsplätze, die sonst Nichtteilnehmer einnehmen würden,
- Rotations- oder Drehtüreffekte, d. h., eine dauerhafte Wiedereingliederung der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt gelingt nicht (u. a. bei ABM),
- Mitnahmeeffekte, d. h., das Ergebnis wäre auch ohne Einsatz der Maßnahmen (wie Lohnsubventionen oder Eingliederungszuschüsse) eingetreten.

4 Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

4.1 Prinzipien und Instrumente

Aufgrund dieser andauernden, immanent kaum zu lösenden Probleme wurde das AFG nach der Anpassung zum Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) schließlich 1998 durch das SGB III ersetzt, das konzeptionell in stärkerem Maße als das AFG neoklassischen Prämissen folgte. Während das AFG darauf zielte, dass weder Arbeitslosigkeit noch unterwertige Beschäftigung eintreten oder fortauern sollten, betont das SGB III stärker Selbstverantwortung und Eigeninitiative, insbesondere der Arbeitnehmer, und gibt das Ziel auf, unterwertige Beschäftigung zu verhindern. Die Instrumente des SGB III lassen sich nach den Akteuren gliedern:

- Leistungen an Arbeitnehmer umfassen u. a. die Verbesserung der Eingliederungsaussichten, die Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung, der Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung sowie die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Ziele sind die Verbesserung der Eingliederungsaussichten über Maßnahmen der Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen wie auch die Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung über Mobilitätshilfen.
- Leistungen an Arbeitgeber umfassen die Eingliederung von Arbeitnehmern, die Förderung der beruflichen Ausbildung sowie Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Eingliederungszuschüsse bzw. Lohnsubventionen sollen Produktivitätsnachteile bestimmter Arbeitnehmergruppen kompensieren (vor allem Ältere, Langzeitarbeitslose, Behinderte).
- Leistungen an institutionelle Träger umfassen die Förderung von Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder der beruflichen Rehabilitation, Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen, die Förderung von ABM, Strukturanpassungs- und Infrastrukturmaßnahmen.

Zudem wurden einige neue Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik (u. a. Eingliederungsverträge) eingeführt; der häufig kritisierte Finanzierungsmodus blieb jedoch unverändert. Allerdings nahm die Halbwertszeit der gesetzlichen Regelungen weiter ab. Bereits 2002 traten zwei Novellierungen des SGB III in Kraft, das „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ („Job-AQTIV-Gesetz“ Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) sowie das „Gesetz zur Reform der Arbeitsverwaltung und Arbeitsvermittlung“.

Eine konzeptionelle Neuausrichtung brachte die Unterscheidung zwischen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Letztere betont im Rahmen eines sich ändernden Verständnisses von Sozialstaat und damit von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nachdrücklicher das Prinzip des

„Förderns und Forderns“, d. h. einer engeren Verbindung von staatlichen Leistungen und individuellen Gegenleistungen stärker eigenverantwortlicher Arbeitnehmer (einschließlich verschärfter Zumutbarkeitskriterien).

4.2 Die Hartz-Gesetze

Nachdem Unregelmäßigkeiten in der Vermittlungsstatistik der BA bekannt geworden waren, wurde Anfang 2002 die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt („Hartz-Kommission“). Sie unterbreitete „Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002). Die unter der Leitidee „Eigeninitiativen auslösen und Sicherheiten einlösen“ stehenden 13 Module dienten als Basis für eine grundlegende Reform, welche die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einschneidender veränderte als alle vorherigen Reformen.

Der zuvor eingeleitete Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurde forciert. Das bereits mit dem SGB III eingeführte Leitmotiv „Fordern und Fördern“ wurde instrumentell ausgebaut. Der Druck auf Arbeitslose zur Annahme angebotener Stellen wurde im Rahmen der neu definierten Zumutbarkeit gemäß regionaler, finanzieller und sozialer Kriterien verstärkt.

2003 traten das erste und zweite Hartz-Gesetz in Kraft. Die wichtigsten Änderungen sind:

- Die 181 Arbeitsämter wurden grundlegend reformiert und in Agenturen für Arbeit umgewandelt. Sie erhielten eine neue Organisationsstruktur bei veränderter Arbeitsteilung und bieten Arbeitnehmern wie Arbeitgeberinnen umfassende Dienstleistungen an, indem sie nicht nur Angebot und Nachfrage auf lokalen und regionalen Arbeitsmärkten koordinieren, sondern weitere umfangreiche Aufgaben übernehmen, u. a. bisherige Zuständigkeiten der Sozialämter.
- Das Herzstück der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sollten die Personalserviceagenturen (PSA) darstellen, welche bei den Agenturen für Arbeit eingerichtet wurden. Sie sollten Eintrittsbarrieren abbauen und Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt reintegrieren. PSA verliehen Arbeitslose zeitweise an Unternehmen mit dem Ziel, sie in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu übernehmen. Die Phasen zwischen Verleihungen sollten durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen überbrückt werden.
- Eine neue, befristete Form der Selbstständigkeit waren Ich-AG bzw. Familien-AG (mit einem Jahreseinkommen bis 25.000 bzw. 50.000 Euro), welche Arbeitslose gründen konnten. Ziele waren die Legalisierung von Schwarzarbeit durch Überführung in reguläre Beschäftigung sowie die Förderung von Selbstständigkeit.
- Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wurden von monatlich maximal 325 auf aktuell 450 Euro aufgestockt und in Minijobs umbenannt.
- Zudem wurde zwischen Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung eine Gleitzone für monatliche Einkommen zwischen 451 und aktuell 850 Euro in Form von Midijobs eingeführt. Dadurch soll die Niedriglohnfalle vermieden werden, die sich ergibt, wenn eine zusätzliche Erwerbstätigkeit infolge hoher Grenzsteuersätze unattraktiv wird.

- Durch Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) wurde Leiharbeit dereguliert (Aufhebung des Synchronisations-, Befristungs- und Wiedereinstellungsverbots sowie der beschränkten Überlassungsdauer, Einführung des Gleichstellungsgrundsatzes).

Das 2004 in Kraft getretene dritte Hartz-Gesetz sollte die BA zu einer modernen Dienstleistungsorganisation umbauen. Die neu eingeführten Jobcenter betreuen die Bezieher von Arbeitslosengeld II. Die Agenturen für Arbeit, die zuständig sind für die Betreuung von Beziehern von Arbeitslosengeld I (60 % des letzten Bruttoarbeits-Entgelts für Bezieher ohne und 67 % für Bezieher mit Kindern), werden über Zielvereinbarungen gesteuert. Arbeitslose werden nach Risikokriterien eingestuft und differenziert betreut. Für Langzeitarbeitslose sind Fallmanager zuständig.

Das 2005 erlassene vierte Hartz-Gesetz legte die Leistungen der bisher getrennten Bereiche Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammen („Hartz IV“). Arbeitsuchende, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben, erhalten eine unbefristete, bedarfsabhängige Grundsicherung, deren Höhe im Unterschied zur früheren Arbeitslosenhilfe unabhängig vom vorherigen Einkommen ist. Mit dem Arbeitslosengeld I und II wurden zwei Rechts- bzw. Regelungskreise für unterschiedliche Gruppen der Arbeitsuchenden geschaffen, die von verschiedenen Institutionen betreut werden: Agenturen für Arbeit für die Empfänger von Arbeitslosengeld I und Jobcenter für die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Neu eingeführt wurden außerdem Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Sektor für Langzeitarbeitslose (sogenannte Ein-Euro-Jobs). Organisatorisch räumt die Reform der Arbeitsmarktpolitik den Kommunen die Option ein, anstelle der Agenturen für Arbeit die Aufgaben nach dem SGB II (Durchführung der Grundsicherung) zu übernehmen (Optionskommunen). 69 kreisfreie Städte und Landkreise machten hiervon Gebrauch.

4.3 Kritik

Wohl keine Gesetzesänderung der letzten Jahrzehnte löste derartig kontroverse Reaktionen aus wie die Hartz-Gesetze. Während ihre Befürworter sie als entscheidenden Faktor für die 2005 einsetzende Besserung der Arbeitsmarktlage begreifen (vgl. SRW 2011), verweisen ihre Kritiker insbesondere auf die sozialen Probleme infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie der Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Keller/Seifert 2013). Die empirische Wirkungsforschung ermittelt eher geringe Beschäftigungseffekte (vgl. Deutscher Bundestag 2006; Horn/Herzog-Stein 2013; Klinger 2013), die hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben. Einige Instrumente, die im Vorfeld der Gesetzgebung als besonders beschäftigungswirksam eingestuft wurden, wie PSA oder Ich-AG, wurden wegen mangelnder Effizienz zurückgenommen. Andere Analysen argumentieren, dass weniger die Hartz-Gesetze als vielmehr die bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre einsetzende Lohnmoderation und -spreizung den Beschäftigungsaufschwung ausgelöst hätten (vgl. Dustmann/Fitzenberger/Schönberg et al. 2014).

Weitgehend unstreitig sind die durch die Hartz-Gesetze ausgelösten sozialen Probleme. Vor allem Leiharbeit und Minijobs expandierten in den ersten Jahren nach ihrer Deregulierung bzw. Neufassung. Gleichzeitig trugen sie wesentlich dazu bei, dass sich der Niedriglohnbereich auf über 20 % der abhängig Beschäftigten ausweitete. Da diese Beschäftigungsformen außerdem im Vergleich zu Normalarbeitsverhältnissen geringere Chancen auf Teilnahme an betrieblich-beruflicher Weiterbildung bieten und instabiler sind, verursachen sie höhere Risiken der Altersarmut. Diese Risiken verstärken sich aufgrund der gesunkenen Aufwärtsmobilität (vgl. SRW 2012). Nicht nur unter sozialen, sondern auch unter allokativen Aspekten problematisch ist der durch verschärfte

Zumutbarkeitskriterien und strengere Sanktionen erhöhte Druck auf Arbeitslose, möglichst rasch auch schlechter entlohnte unterwertige Tätigkeiten anzunehmen. Werden qualifizierte Arbeitskräfte in Tätigkeiten vermittelt, die deutlich unter ihren Qualifikationsniveaus liegen, gehen mittel- und langfristig Kompetenzen verloren, die fehlen, um den drohenden Fachkräftemangel infolge des demografischen Wandels abwehren zu können. Damit können sich kurzfristig positive Effekte langfristig in das genaue Gegenteil kehren. Schließlich setzten die Hartz-Gesetze den mit der Eingliederung des AFG in das SGB III begonnenen paradigmatischen Wechsel fort: Sie nahmen den ursprünglich an keynesianischer Nachfragesteuerung orientierten, präventiven Anspruch zurück und verstärkten den angebotspolitischen Kurs. Seinen Ausdruck findet diese Orientierung in dem kräftig reduzierten Einsatz von ABM und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

5 Beschäftigungspolitik der EU

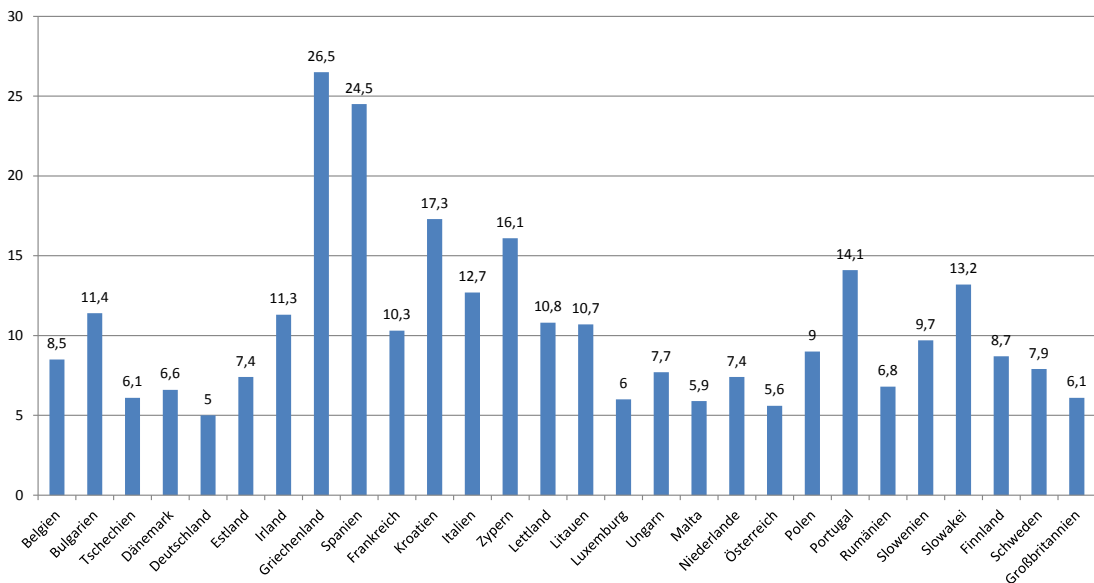
Eine vergleichbare Arbeitsmarktpolitik mit ähnlichen Prinzipien der Konzeption, Organisation, Finanzierung und auch Instrumenten wie in Deutschland existiert auf der EU-Ebene nicht. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne ist wesentlich Aufgabe der Mitgliedsländer. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds unterstützt die EU jedoch die nationale Arbeitsmarktpolitik mit beträchtlichen Mitteln. Dabei geht es vorrangig um die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt sowie die Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an den Strukturwandel. Die Fördermittel werden hauptsächlich im Rahmen von Kofinanzierungen mit Programmen der Bundesländer eingesetzt.

Die Konstellation nationaler Zuständigkeiten ändert sich seit Mitte der 1990er Jahre allmählich, nachdem die Arbeitslosigkeit in verschiedenen Mitgliedsländern deutlich zugenommen hatte (s. [Abb. 2](#)) (European Commission 2014; ETUI 2015). Die europäische Beschäftigungsstrategie gemäß dem in den Amsterdamer Unionsvertrag (1997) eingeführten, eigenständigen Beschäftigungskapitel (inzwischen Art. 145-150 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) stellt den Versuch dar, diese Probleme nicht mehr ausschließlich in nationaler Kompetenz zu lassen. Der sogenannte Luxemburger Prozess (später offene Methode der Koordination – OMK) besteht aus allgemeinen Zielvorgaben durch Leitlinien, deren autonomer Umsetzung in nationalen Aktionsplänen (NAP), aus Monitoring und jährlicher Berichterstattung sowie Empfehlungen an einzelne Mitgliedsländer. Diese Abstimmung zwischen nationalen und supranationalen Akteuren soll eine wirksamere Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit sowie eine Verbesserung der Arbeitsmarktverfassung erreichen.

Zunächst wurden mehr als 20 beschäftigungspolitische Leitlinien vereinbart, die sich zu vier Säulen zusammenfassen lassen: (1) Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, (2) Entwicklung des Unternehmergeistes, (3) Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer, (4) Stärkung und Ausbau der Maßnahmen für Chancengleichheit. In einer umfassenden Reform, die nach einer Zwischenevaluation im Rahmen der Lissabon-Strategie zur Modernisierung der EU durchgeführt wurde, wurden 2003 die folgenden Querschnittsthemen formuliert: Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und -produktivität, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Integration. Seit 2005 werden die nach der Osterweiterung der EU geltenden Leitlinien (etwa Ziele für spezifische Beschäftigungsquoten oder Fristen für Reintegration bestimmter Gruppen) mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik abgestimmt, was 2010

zu einer Anpassung der beschäftigungspolitischen Leitlinien an die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ geführt hat (u. a. Erhöhung der Beschäftigungsquote, Abbau struktureller Arbeitslosigkeit, Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung). Seit 2010 ist die europäische Beschäftigungspolitik integrierter Bestandteil des infolge der Finanz- und Schuldenkrise eingeführten Governance-Konzepts „Europäisches Semester“, mit dem eine engere Ex-ante-Koordination und Überwachung der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsländer erreicht werden soll, um makroökonomische Ungleichgewichte zu verhindern.

Abbildung 2: Arbeitslosenquote in den EU-Mitgliedsländern 2014 in %



Quelle: Eurostat 2015

Probleme bestehen vor allem in der notwendigen Kooperation der Mitgliedsländer bei der Umsetzung der allgemein gehaltenen Zielvorgaben sowie in deren Finanzierung. Der Einfluss der Kommission ist auf die Formulierung von Leitlinien sowie nicht verbindliche, aber öffentliche Empfehlungen an Mitgliedsländer beschränkt („management by objectives“). Die europäische Beschäftigungspolitik hat insofern nur appellativen Charakter und gelangt über den Austausch von Informationen und Ansätze freiwilliger Koordination kaum hinaus, wobei fehlende Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Nichteinhaltung europäischer Zielvorgaben – im Gegensatz zur dauerhaften Einhaltung der Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – eine freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten keineswegs fördern. Die maßgeblichen Kompetenzen verbleiben demgegenüber in nationaler Zuständigkeit, sodass eine genuine europäische Politik nicht zustande kommt.

Außerdem differieren in Bezug auf Voraussetzungen und Maßnahmen einer EU-Beschäftigungspolitik die Vorstellungen der nationalen und europäischen Sozialpartner, die seit 2000 in Prozesse der Implementation und des Monitoring integriert sind. Weiterhin besteht das Problem, dass in den Berichten über die NAP, welche die gemeinsam beschlossenen Leitlinien mit

nationalspezifischen Instrumenten umsetzen, quantitative Betrachtungsweisen dominieren, weil Erfolge der eigenen Politik demonstriert werden sollen. Außerdem treten Implementationsprobleme bei der Realisierung beschäftigungspolitischer Ziele auf, da die Kommission in Ermangelung eigener Institutionen und Instrumente auf die Mitgliedstaaten angewiesen ist. Vor dem Hintergrund der genannten Probleme muss gegenwärtig offenbleiben, welche Entwicklungsperspektiven sich zukünftig für das Politikfeld der EU-Beschäftigungspolitik ergeben.

Literatur

- Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.) (1994): Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz. Düsseldorf.
- Bäcker, G.; Naegele, G.; Bispinck, R.; Hofemann, K.; Neubauer, J. (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Wiesbaden.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1970–2003): Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg/Bad Honnef.
- Bundesagentur für Arbeit (2004–2015): Geschäftsberichte der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2014): Interaktive Haushaltsdarstellung 2014: Ausgaben (Beiträge in Mrd. EUR) und Vergleichswerte. <http://www.haushalt.arbeitsagentur.de/#zeitreihen/ZR-003/> (22.01.2015).
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit: 13211-0007. Arbeitslose, Arbeitslosenquoten, Gemeldete Arbeitsstellen: Bundesländer, Jahre. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data.jsessionid=A664CEEF1AA42EBB9FB6C17598FC7723.tomcat_GO_1_2?operation=statistikAbruftabellen&levelindex=0&levelid=1441630447078&index=2 (07.09.2015).
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2006): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 16/3982. Berlin.
- Dustmann, C.; Fitzenberger, B.; Schönberg, U.; Spitz-Oener, A. E. (2014): From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. In: Journal of economic perspectives, 28(1), 167-188.
- ETUI – European Trade Union Institute (ed.) (2015): Benchmarking working Europe 2015. Brussels.
- European Commission (ed.) (2014): Employment and social developments in Europe 2014. Luxembourg.
- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (Hrsg.) (2015): Arbeitslosenquote, insgesamt. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=de&pcode=tsdec450&toolbox=type> (07.09.2015).
- Fuchs, M.; Ludwig, O.; Weyh, A. (2015): Arbeitslosigkeit in Ost und West. Unterschiede verschwimmen immer mehr. In: IAB-Forum 1/2015, 22-29.

- Horn, A. G.; Herzog-Stein, A. (2013): Erwerbstätigenrekord dank guter Konjunktur und hoher interner Flexibilität. In: Wirtschaftsdienst 93 (3), 151-155.
- Keller, B.; Seifert, H. (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick. Berlin.
- Klinger, S. (2013): Solider Arbeitsmarkt trotz wirtschaftlicher Schwäche. In: Wirtschaftsdienst 93(3), 143-147. Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hrsg.) (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Schmid, G.; O'Reilly, J.; Schömann, K. (eds.) (1996): International handbook of labour market policy and evaluation. Cheltenham/Brookfield.
- SRW – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Wiesbaden.
- SRW – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): Stabile Architektur für Europa: Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13. Wiesbaden.

Weiterführende Literatur

- Bothfeld, S.; Sesselmeier, W.; Bogedan, C. (Hrsg.) (2012): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden.
- Brinkmann, C. ; Hujer, R.; Koch, S. (2006): Themenheft Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 39 (3/4), 317-617.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2013): Richtfest: Zehn Jahre Agenda 2010 – ein Besuch auf der Reformbaustelle. Nürnberg. IAB-Forum 2.

Bearbeitungsstand: 12/2016

Artenschutz

Gliederung

- 1 Zum Begriff
- 2 Historie und Gründe
- 3 Situation, Ursachen und Maßnahmen
- 4 Rechtlicher Rahmen
- 5 Artenschutz und Landnutzung
- 6 Besonderer Artenschutz in Planungs- und Zulassungsvorhaben

Literatur

Artenschutz beinhaltet Konzepte, Regelungen und konkrete Maßnahmen, um alle natürlich in einem Gebiet vorkommenden wild lebenden Arten in einem günstigen Erhaltungszustand zu bewahren oder einen solchen wiederherzustellen. Zwingende Bestandteile sind ein qualitativ und quantitativ ausreichender Schutz ihrer Lebensräume, der sie prägenden Prozesse sowie der erforderlichen räumlich-funktionalen Vernetzung auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen.

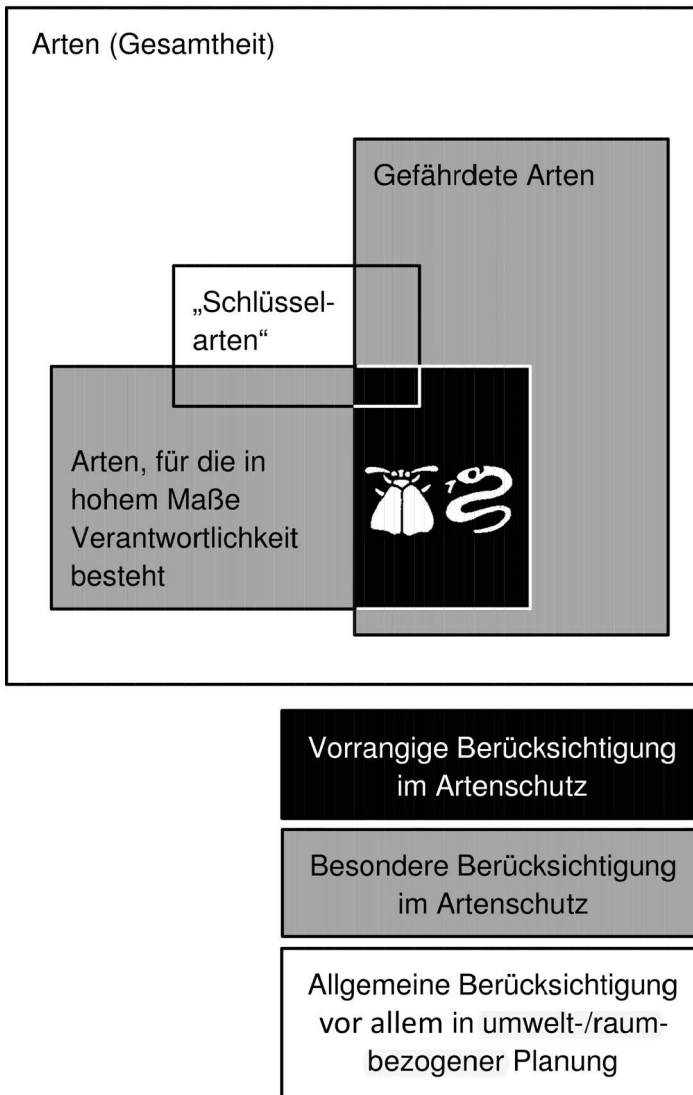
1 Zum Begriff

Artenschutz ist als Gesamtheit an Konzepten, Regelungen und konkreten Maßnahmen zu sehen, um alle natürlich in einem Gebiet vorkommenden wild lebenden Arten in einem günstigen Erhaltungszustand zu bewahren oder einen solchen wiederherzustellen. Hierzu gehören untrennbar die Sicherung ihrer genetischen Vielfalt und Anpassungsfähigkeit (Schaefer 2012: 21) ebenso wie ein qualitativ und quantitativ ausreichender Schutz ihrer Lebensräume und der sie prägenden Prozesse sowie der ggf. erforderlichen räumlich-funktionalen Vernetzung. Artbezogen kann sich dies auf sehr unterschiedliche räumliche Maßstabsebenen erstrecken. Aufgrund der spezifischen biologisch-ökologischen Merkmale und Ansprüche von Arten ist ihr Schutz vielfach nicht oder jedenfalls nicht allein mit einem allgemein ausgerichteten System des Schutzes von Biotopen (> *Biotop*) zu erreichen. Der Schutz des einzelnen Individuums spielt im Artenschutz sowohl im fachlichen wie im rechtlichen Rahmen zwar eine Rolle, ist jedoch aus fachlicher Sicht artbezogen ganz unterschiedlich zu bewerten (vgl. Bernotat/Dierschke 2016) und kann von nahezu irrelevant bis hin zu einer zentralen Bedeutung im Fall von Arten reichen, die heute nur noch sehr geringe Bestandsgrößen aufweisen. Im Unterschied zum Tierschutz hat der Artenschutz aber nicht das Leben und Wohlbefinden des einzelnen Tieres (vgl. in Deutschland Tierschutzgesetz (TierSchG) § 1) als eigenständiges Ziel im Fokus, obwohl auch der Artenschutz Regelungen aufweist, die z. B. die mutwillige Beunruhigung sowie die Verletzung oder Tötung von Tieren ohne vernünftigen Grund (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BnatSchG)) untersagen. Zum Artenschutz trägt die artbezogene Forschung bei, insbesondere wenn sie auf die Klärung der Verbreitung und der Lebensraumansprüche von Arten, die Analyse von Gefährdungsursachen sowie wirksamer Schutzmaßnahmen ausgerichtet ist.

Wenngleich auch die Verhinderung einer Verschlechterung der Situation bislang ungefährdeter Arten ein relevantes Thema darstellt, ist der Fokus des Artenschutzes vor dem Hintergrund der kritischen Situation vieler Arten enger zu fassen. Besondere Berücksichtigung müssen einerseits gefährdete Arten und andererseits solche erfahren, für die eine besondere Verantwortlichkeit im Verantwortungsbereich der jeweils Handelnden gegeben ist (s. [Abb. 1](#)). Letztere resultiert z. B. aus der weltweiten Gefährdung oder aus kleinen Verbreitungsarealen. Sowohl der Gefährdungsgrad wie auch die Verantwortlichkeit sind nach fachlichen Kriterien skalierbar. Im weltweiten Rahmen sind die Kategorien und Kriterien der International Union for Conservation of Nature (IUCN 2012) ein anerkanntes System zur Beurteilung der Gefährdung, an dem sich im Wesentlichen auch die aktuellen Bearbeitungen der Roten Listen z. B. in Österreich (BMLFUW 2005 sowie Folgebände) und Deutschland (BfN 2009 sowie Folgebände) orientieren.

Ein zentraler Begriff der europäischen Regelungen zu Zielsetzungen des Artenschutzes ist derjenige des „günstigen Erhaltungszustands“, der auch Eingang in die deutsche Gesetzgebung gefunden hat. Im Sinne von Artikel 1 lit. i der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie – Fauna-Flo-ra-Habitat-Richtlinie) bezieht sich dieser Begriff auf die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten auswirken können. Als günstig wird er dann betrachtet, wenn unter Berücksichtigung der Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass (a) diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, (b) das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und (c) ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

Abbildung 1: Fachlicher Fokus des Artenschutzes



Die Größe der einzelnen Felder gibt keine tatsächlichen Artenzahlen/-anteile wieder (verändert nach Trautner 2003).

Quelle: eigene Darstellung

Die moderne wissenschaftliche Gliederung des Systems des Lebens auf der Erde differenziert nicht nur – wie früher – zwischen Tieren und Pflanzen, vielmehr werden Lebewesen ohne Zellkern von solchen mit Zellkern unterschieden, wobei zu den letztgenannten dann Tiere, Pilze, Pflanzen und verschiedene weitere Gruppen (u. a. die Braunalgen) in einem komplexer gewordenen System zählen (vgl. Adl et al. 2005). Das BNatSchG in Deutschland führt zwar weiterhin z. B. in § 1 sowie in den artenschutzrechtlichen Bestimmungen der § 39 ff. begrifflich nur Tiere und Pflanzen an, stellt

aber unter den Begriffsbestimmungen jedenfalls klar, dass als Pflanzen im Sinne des Gesetzes auch Flechten und Pilze gelten (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. d). Andere Staaten gehen in der Begriffsdefinition zum Gegenstand des Schutzes wild lebender Arten weiter. So bezieht der Wildlife Protection and Management Act der Republik Korea (KLRI 2011) den Begriff *wildlife* in Artikel 2 ausdrücklich auf wild lebende Arten der Tiere, Pflanzen, Pilze, Flechten, Protisten (taxonomisch heute nicht mehr als zusammengehörende Gruppe betrachtet, überwiegend Einzeller) und Prokaryoten (Lebewesen ohne Zellkern). Art als Schutzgegenstand im rechtlichen Sinn ist im deutschen BNatSchG im Übrigen jede Art, Unterart oder Teilpopulation einer Art bzw. Unterart (§ 7 Abs. 1 Nr. 3).

2 Historie und Gründe

Ansätze des Artenschutzes reichen weit zurück und dürften zunächst ausschließlich religiöse oder auf die Sicherung der Ernährung ausgerichtete Gründe gehabt haben. Ein Beispiel ist der Schutz von Seevögeln im Reich der Inka an der peruanischen Küste, über den Garcilaco Inca de la Vega (1609: 183) berichtet. Der in großer Menge an den Nistplätzen hinterlassene Dung (Guano) dieser Seevögel stellte eine so bedeutende Ressource als Dünger für die Felder dar, dass es bei Todesstrafe verboten war, die Tiere an ihren Nistplätzen zu stören oder sie – egal wo sie sich aufhielten – zu töten.

In einer tabellarischen Übersicht bei Piechocki (2006: 43 f.) finden sich u. a. weitere Daten zur frühen Artenschutzgeschichte. Bereits 1792 hatte sich Johann Matthäus Bechstein gegen die gezielte Verfolgung zahlreicher Arten durch Jäger und Förster gewandt und ein wichtiges Werk verfasst, das er als Anleitung verstand, die „den Forstmann bestimmt, nur das, was wirklich schädlich ist, zu verfolgen, und das, was ihm nur schädlich scheint, aber in der That mehr oder weniger nützlich ist, zu schonen“ (Bechstein 1792: Vorrede, V). Auf die Bedeutung der Publikation Bechsteins als „erste wichtige Schrift für den Artenschutz“ weist Stubbe (1998: 7) hin.

Mit der Naturschutzverordnung von 1936 in Ergänzung zum kurz zuvor in Deutschland erlassenen Reichsnaturschutzgesetz wurden allgemeine und spezielle Schutzvorschriften für wild wachsende Pflanzen, Vögel und andere wild lebende, nicht jagdbare Tierarten konkretisiert, die sich teilweise (bei Insekten) aber nur auf das Verbot einer gewerblichen Verarbeitung erstreckten. Nach Ende des Dritten Reiches galten diese Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland zunächst als Länderrecht weiter, während in den 1950er Jahren Novellierungen der Naturschutzgesetzgebung auf Länderebene ihren Anfang nahmen, aber noch keine Anstrengungen hinsichtlich eines bundesweiten Gesetzes unternommen wurden (vgl. Kolodziejczok 2007 mit Zeitzeugenschilderung zur Entstehung des BNatSchG). Solche begannen erst später und Ende 1976 trat das Bundesnaturschutzgesetz in seiner ersten Fassung in Kraft. Darin wurden der Schutz und die Pflege der wild wachsenden Pflanzen und wild lebenden Tiere als Teil des Naturhaushalts als einer der Grundsätze von *Naturschutz* und Landschaftspflege etabliert (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 BNatSchG 1976) und in den §§ 20 f. Schutzbestimmungen für Arten vorgezeichnet, die sich allerdings weitestgehend auf den direkten Zugriff durch Fang, Pflücken o. Ä. sowie den Handel beschränkten. 1980 folgte die Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV 1980) u. a. mit konkreter Listung der geschützten Arten und einer Differenzierung. Sowohl das BNatSchG wie auch die BArtSchV erfuhren in der Folge mehrfach Änderungen bzw. Neufassungen, wobei auch die artenschutzrechtlichen

Bestimmungen und ihr Anwendungsbereich teils wesentlich geändert wurden, speziell in Anpassung an internationale Vorgaben. Eine Übersicht mit Verlinkung der einzelnen Dokumente bietet das BfN (2014). Ein entscheidender Schritt im Artenschutzrecht war die Änderung 2007 infolge des EuGH-Urteils vom 10.01.2006 (Az. C-98/03, Slg. 2006, I-00053), die u. a. eine strikte Berücksichtigung der artenschutzrechtlichen Regelungen der nach Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) streng geschützten Arten auch für ansonsten zulässige Eingriffe vorsah.

In Österreich wurden die gesetzlichen Bestimmungen des Naturschutzes nach Ende des Dritten Reiches auf Ebene der einzelnen Bundesländer weiterentwickelt (auch im Artenschutz); eine bundeseinheitliche Regelung gibt es dort – jedenfalls bislang – nicht. Die Artenschutzbestimmungen in den österreichischen Bundesländern sind aufgrund der europarechtlichen Vorgaben in wesentlichen Punkten zwar zwischen den Ländern und auch gegenüber den Regelungen in Deutschland ähnlich, aber nicht identisch. Erhebliche Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die jeweils geschützten Arten, die ergänzend zu den vor europarechtlichem Hintergrund zu schützenden Arten in die Landesgesetze bzw. Verordnungen aufgenommen wurden (zur Artenschutzverordnung der Steiermark als Beispiel s. Trautner 2007).

Zu Einzelbegründungen des Artenschutzes sei auf Eser, Neureuther und Müller (2011) und die zusammenfassende Darstellung im Artenschutzreport des BfN (2015) verwiesen. Diese umfassen sowohl sogenannte Klugheitsargumente (u. a. ökonomische Bedeutung von Arten), Glücksargumente (u. a. Naturerfahrung) und ethische Argumente (u. a. eigenständiger Daseinswert) als auch das Argument der gesetzlichen Verpflichtung einschließlich der Erfüllung internationaler Vereinbarungen. Nicht alle der dabei aufgeführten Argumente lassen sich zwanglos auf jede Art anwenden, dennoch wird hiermit der Rahmen der Begründungen für den Artenschutz und den Schutz der Artenvielfalt (Teil der *Biodiversität*) allgemein umrissen. 1982 unterstrich das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einer Entscheidung, dass Tiere Bestandteil des durch mannigfache Faktoren gefährdeten Naturhaushalts sind, dessen Erhaltung in hohem Maße dem *Gemeinwohl* dient. Dabei führte das Gericht aus, dass die Allgemeinheit ein überragendes Interesse daran habe, dass die Tierwelt in ihrer durch Zivilisationseinflüsse ohnehin gefährdeten Vielfalt nicht nur in der Gegenwart, sondern auch für kommende Generationen erhalten bleibe. Das Gewicht dieses Allgemeininteresses würde durch die internationalen Vereinbarungen über Schutz und Erhaltung solcher Tiere unterstrichen und gelte verstärkt für Arten, die vom Aussterben bedroht seien, da sich dieser Vorgang nicht mehr rückgängig machen ließe (BVerfG, Urteil vom 03.11.1982, Az. 1 BvL 4/78 BVerfGE 61, 291).

3 Situation, Ursachen und Maßnahmen

Weltweit hat das Aussterben von Arten im direkten und indirekten Zusammenhang mit menschlichen Aktivitäten nach aktuellen Analysen eine Größenordnung und Geschwindigkeit erreicht, die als Massenaussterben bewertet wird und erheblich höher als eine natürlicherweise ohne menschliche Aktivitäten zu erwartende Aussterberate liegt (Pimm et al. 2014; Ceballos et al. 2015). Bereits aus historischer Zeit ist die Ausrottung einer ganzen Reihe von Wirbeltieren durch direkte Verfolgung dokumentiert. Beispiel ist der ehemals in einer kleinen Region des südlichen Afrika vorkommende Blaubock (*Hippotragus leucophaeus*), dem die zweifelhafte Ehre zuteil wurde, zur ersten von europäischen Siedlern durch Jagd ausgerotteten afrikanischen Antilopenart zu werden; das

letzte Exemplar der Art wurde um 1800 erschossen (Klein 1974; IUCN SSC Antelope Specialist Group 2008). Auch heute noch stellt direkte und teils illegale Verfolgung von Arten einen nicht zu vernachlässigenden Gefährdungsfaktor dar. Zahlreiche Arten werden zudem nicht direkt durch den Menschen, aber durch von ihm verschleppte oder absichtlich eingeführte Tiere sowie (teils verwilderte) Haustiere ausgerottet und gefährdet. Hier sind insbesondere Hauskatzen zu nennen, die u. a. auf Inseln für mindestens 14 % der globalen Aussterbeereignisse bei Vögeln, Säugetieren und Reptilien verantwortlich gemacht werden (Medina et al. 2011).

Zu den weltweit gravierendsten Gefährdungsfaktoren gehören aber die direkte Lebensraum-zerstörung oder -degradation infolge land-, forst- und fischereiwirtschaftlicher Übernutzung, der Ausdehnung intensiv genutzter Flächen sowie der Industrialisierung und fortschreitenden *Urbanisierung*. Diese Faktoren tragen auch zu Veränderungen des Klimas bei (*Klima, Klimawandel*), die ebenfalls eine Gefährdungsursache darstellen. Zudem spielen weitere Faktoren eine Rolle, im europäischen Raum z. B. auch die Aufgabe oder Änderung traditioneller Landnutzungen (*Landnutzungswandel*), die für Artenvielfalt in kulturgeprägten Landschaften ausschlaggebend sein können (z. B. Wanderschäfferei, extensive Bewirtschaftung von Heuwiesen, Mittel- und Niederwaldwirtschaft). Die Fließgewässerfauna in Mitteleuropa wurde durch zeitweise extreme stoffliche Belastung, Regulierung mit weitestgehendem Verlust naturnaher Flusslandschaften und die Einschleppung naturraumfremder Arten immens beeinträchtigt. Auch in einheimischen Fließgewässern sind bereits Arten ausgestorben. Beispielhaft soll hier Tobias' Steinfliege (*Hydropsyche tobiasi*) genannt werden, eine Insektenart, die wahrscheinlich auf das Rhein- und Mainsystem in Deutschland beschränkt war und der durch die zwischenzeitlich enorme Verschmutzung dieser Gewässer im Nachkriegsdeutschland die Lebensgrundlage entzogen wurde; auch diese Art gilt als weltweit ausgestorben (Malicky 2014).

In Deutschland wird die Situation der Artenvielfalt als alarmierend bewertet (BfN 2015) und Artenschutz soll u. a. dazu beitragen, den Artenschwund zu stoppen (BMUB 2015). Näheres zu Ursachen für Gefährdungen kann u. a. den Ausführungen zu diversen Artengruppen in den Sammelpublikationen der Roten Listen für Deutschland (BfN 2009 und Folgebände) sowie einer früheren Gefährdungsanalyse für Tiergruppen in Deutschland (Günther et al. 2005) entnommen werden.

Maßnahmen des Artenschutzes umfassen ein überaus breites Spektrum, das entsprechend den Gefährdungsursachen von Vorbeugung und Verfolgung illegaler Jagd und illegalen Handels sowie der damit zusammenhängenden Aktivitäten (z. B. Ziegler et al. 2013) über die Regulierung forst-, land- und fischereiwirtschaftlicher Nutzung, Bestimmungen und Vorkehrungen zum Schutz von Arten bei raumrelevanten Planungen und Eingriffen bis hin zum gezielten Management von Arten und diesbezüglich relevanten Schutzgebieten reicht. Auch Ansätze zur Eindämmung des Problems invasiver Arten (s. Verordnung (EU) Nr. 1143/2014) und verwilderter Haustiere (z. B. Western-Shield-Programm: Government of Western Australia 2015; Algar et al. 2013) können zum Teil oder vollständig dem Thema Artenschutz zugerechnet werden. Neben staatlichen Stellen sind im Artenschutz in hohem Maße NGOs (nicht staatliche Organisationen, Beispiele BirdLife und WWF, s. z. B. WWF Deutschland 2014) und teils auch Einzelpersonen aktiv. Vorbereitend und begleitend dienen wissenschaftliche Studien und naturschutzfachlich-planerische Instrumente (in Baden-Württemberg z. B. das Informationssystem Zielartenkonzept, vgl. LUBW 2009; Jooss et al. 2009) einer besseren Berücksichtigung des Artenschutzes.

4 Rechtlicher Rahmen

Auf internationaler Ebene zielt eine Reihe von Konventionen primär auf den Artenschutz ab oder beinhaltet für ihn wesentliche Aspekte. Vorrangig genannt seien hier das Washingtoner Artenschutzübereinkommen, die Bonner und Berner Konvention sowie das nicht nur auf den Artenschutz ausgerichtete Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD: United Nations 1992), das jedoch als wesentliche Bestandteile der biologischen Vielfalt die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft und damit die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten mit umfasst (Art. 2 der CBD). Auf europäischer Ebene hat die Europäische Gemeinschaft, basierend auf völkerrechtlichen Verpflichtungen, „aber auch aus eigenem Antrieb zahlreiche artenschutzrechtliche Regelungen geschaffen [...], die in maßgeblicher Weise zur Bewahrung des europäischen Naturerbes beitragen“ (Gellermann/Schreiber 2007: 13). Zentral sind hierbei die Richtlinien 2009/147/EG (Vogelschutz-Richtlinie) sowie 92/43/EG (FFH-Richtlinie), die neben der Einrichtung, dem Schutz und dem Management eines europäischen Schutzgebietsnetzes die Mitgliedstaaten auch dazu verpflichtet haben, für bestimmte Tier- und Pflanzenarten bzw. -gruppen ein wirksames, räumlich nicht auf einzelne ausgewiesene Gebiete beschränktes Schutzsystem zu etablieren. Für die streng zu schützenden Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie hat die Europäische Kommission einen Leitfadens herausgegeben (Europäische Kommission 2007).

In Deutschland hat eine Reihe gesetzlicher Bestimmungen Bedeutung für den Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten. Als Teil des Naturhaushalts sind sie z. B. bei Eingriffen (wie dem Bau von Straßen oder sonstigen Bauvorhaben im Außenbereich) im Rahmen der *Eingriffsregelung* (§§ 13 ff. BNatSchG) und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen (*Bebauungsplan*) der Städte und Gemeinden zu berücksichtigen. Im Kapitel 5 des BNatSchG (Schutz der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope) gewährt § 39 BNatSchG zunächst einen allgemeinen Schutz wild lebender Tiere, Pflanzen und ihrer Lebensstätten vor mutwilliger Beeinträchtigung, Tötung bzw. Zerstörung. Er enthält auch Bestimmungen, unter anderem zur Einschränkung des jährlichen Zeitraums von Baumfällungen und des „Auf-den-Stock-Setzens“ oder der Beseitigung von Hecken sowie des Betretens von Höhlen, Erdkellern oder ähnlichen Räumen, die als Winterquartiere von Fledermäusen fungieren.

Der besondere Artenschutz – auch in Umsetzung der internationalen bzw. europarechtlichen Vorgaben – ist zentral in den §§ 44 und § 45 BNatSchG geregelt. Hier geht es um die Verbote sowie um unter bestimmten Rahmenbedingungen mögliche Ausnahmen für besonders und streng geschützte Arten, einschließlich Verboten zu Fang, Entnahme, Besitz und Verwertung bzw. Handel. Die Bundesartenschutzverordnung verzeichnet besonders und streng geschützte Arten, soweit nicht bereits im BNatSchG selbst definiert, und enthält Bestimmungen u. a. zu Zucht, Haltung und verbotenen Fangmethoden. Weitere artenschutzrechtlich relevante Regelungen finden sich u. a. in § 67 BNatSchG (Befreiungen) sowie in den Bußgeld- und Strafvorschriften des § 69 ff. BNatSchG.

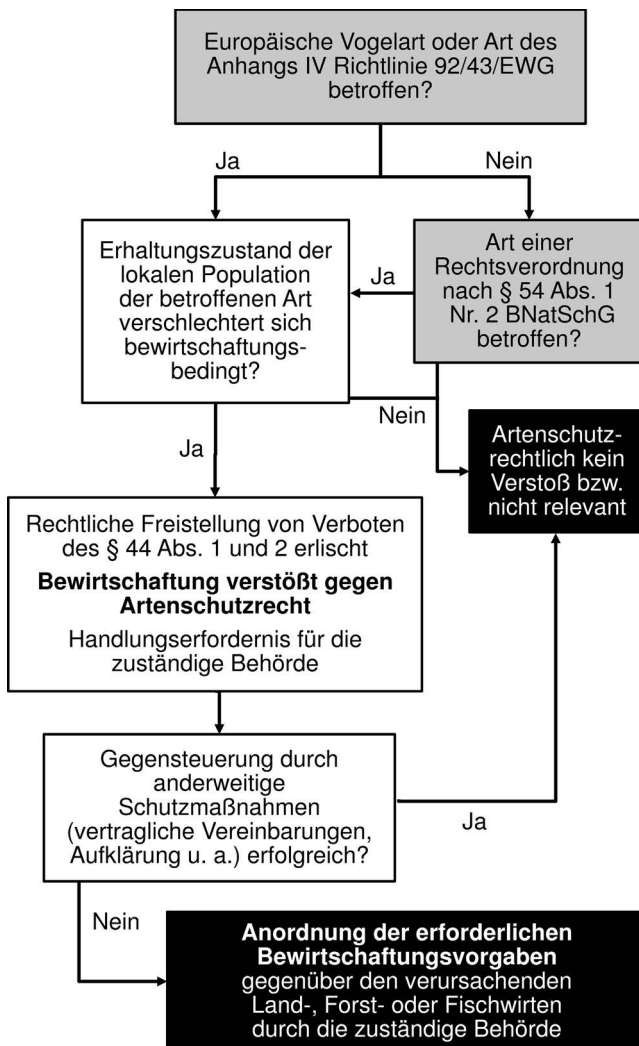
Artenschutz ist aber beispielsweise auch Gegenstand jagdrechtlicher Vorschriften. Den Umgang mit Schäden an bestimmten geschützten Arten und ihren Lebensräumen im Sinne des Umweltschadensgesetzes (USchadG) regelt § 19 BNatSchG. In dessen Rahmen können verantwortlichen Personen Sanierungsmaßnahmen auferlegt werden.

Artenschutz ist nicht nur in Europa gesetzlich oder untergesetzlich mit bestimmten Vorschriften verankert. Bekanntes Beispiel für außereuropäische Regelungen ist der Endangered Species Act (ESA) in den Vereinigten Staaten von Amerika (EPA 2015), unter den u. a. eine Reihe von Vogel-, Fisch-, Säugetier-, Reptilien-, Insekten- und Pflanzenarten fällt.

5 Artenschutz und Landnutzung

▷ *Landwirtschaft* und ▷ *Forstwirtschaft* üben einen enormen und großräumigen Einfluss auf Arten, ihr Vorkommen und ihren Erhaltungszustand aus. Zwar kann es sich um einen positiven Einfluss handeln, doch sind Land- und Forstwirtschaft auch die vorrangigen Problemfelder des Artenschutzes und Gefährdungsursachen der Biodiversität (Analysen z. B. Günther et al. 2005). Die europarechtlich begründeten Regelungen des Artenschutzes verlangen bezüglich der unter dieses Schutzregime fallenden Arten einerseits, dass sich die Erhaltungszustände – auch der jeweils lokalen Populationen – nicht verschlechtern. Andererseits werden auch aktive Maßnahmen eingefordert, die auf die Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands ausgerichtet sein müssen (Trautner 2011). So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) (Urteil vom 09.06.2011, Az. C 383/09, Slg. 2011, I-04869) im Zusammenhang mit dem unzureichenden Schutz des Feldhamsters (*Crictus cricetus*) in Frankreich unterstrichen, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung eines strengen Schutzsystems für die nach Anhang IV der FFH-Richtlinie streng geschützten Tierarten nicht nur auf die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens hierfür abzielt, sondern auch auf die Durchführung konkreter und spezifischer Schutzmaßnahmen sowie den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen. Frankreich hatte im Rahmen des Verfahrens u. a. eingeräumt, dass der auf Kosten der Anbauvielfalt verstärkte Anbau von Mais für den Feldhamster „verhängnisvoll gewesen [sei] und eine[n] der wesentlichen Gründe für den Populationsrückgang dieser Art“ darstelle (Rn. 26). Den Regelungsmechanismus zu Artenschutz und Landnutzung in Deutschland nach § 44 Abs. 4 BNatSchG veranschaulicht die [Abbildung 2](#). Es bestehen erhebliche Prüfungs- und Vollzugsdefizite. Die Populationen zahlreicher von Land- und Forstwirtschaft stark beeinflusster Arten befinden sich sowohl auf lokaler Ebene wie auch landes- und bundesweit in einem ungünstigen Erhaltungszustand und werden weiterhin beeinträchtigt (als Beispiel Sauerbrei et al. 2014); der erwähnte Feldhamster ist hier kein Einzelfall.

Abbildung 2: Regelungsmechanismus zu Artenschutz und Landnutzung im § 44 Abs. 4 BNatSchG



Voraussetzung ist, dass diese Landnutzung ansonsten der guten fachlichen Praxis und den Vorgaben des § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG entspricht. Eine Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, die bestimmte Arten den europarechtlich geschützten im Schutzregime gleichstellt, wurde bisher nicht erlassen.

Quelle: eigene Darstellung

6 Besonderer Artenschutz in Planungs- und Zulassungsvorhaben

6.1 Zwingend zu berücksichtigende Zugriffsverbote

Nachfolgend wird nur auf die Situation in Deutschland und die im vorliegenden Zusammenhang nahezu ausschließlich relevanten sogenannten Zugriffsverbote eingegangen (nicht dagegen auf Besitz- und Vermarktungsverbote für Arten). Die Rolle des Artenschutzes in Planungs- und Zulassungsvorhaben hat sich seit 2007 infolge des bereits erwähnten EuGH-Urteils vom 10.01.2006 (Az. C-98/03, Slg. 2006, I-00053) und von Anpassungen des BNatSchG grundsätzlich geändert. Denn auch in solchen Vorhaben stellen die Verbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG zwingendes Recht dar, unterliegen nicht der Abwägung und können insoweit i. d. R. nur vermieden oder allenfalls im Wege einer artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 45 BNatSchG überwunden werden, soweit die dort genannten Rahmenbedingungen zutreffen. Für bestimmte Einzelfälle mit unzumutbarer Belastung kann stattdessen eine Befreiung nach § 67 BNatSchG infrage kommen (vgl. Fischer-Hüftle 2011).

Konkret verboten ist („Zugriffsverbote“ des § 44 Abs. 1 BNatSchG):

- wild lebenden Tieren besonders geschützter Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen (z. B. Eier, Raupen) aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören (Nr. 1);
- wild lebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören; eine erhebliche Störung liegt dann vor, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert (Nr. 2);
- Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wild lebenden Tiere besonders geschützter Arten aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören (Nr. 3);
- wild lebende Pflanzen der besonders geschützten Arten oder ihre Entwicklungsformen (z. B. Samen, Rhizome) aus der Natur zu entnehmen, sie oder ihre Standorte zu beschädigen oder zu zerstören (Nr. 4).

In Planungs- und Zulassungsvorhaben, die der Definition in § 44 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG entsprechen, ist der besondere Artenschutz dabei beschränkt auf Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie, europäische Vogelarten oder Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 geführt sind (eine solche wurde bisher allerdings nicht erlassen). Andere besonders geschützte Arten sind daher, unabhängig von ihrem Gefährdungs- und Schutzstatus, nicht verbotsrelevant. Bei Handlungen, die weder einem solchen Planungs- und Zulassungsvorhaben noch einer forst-, land- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung zuzurechnen sind, wären aber ggf. auch sonstige besonders oder streng geschützte in der Bundesartenschutzverordnung gelistete Arten zu berücksichtigen.

6.2 Abarbeitung – „spezielle artenschutzrechtliche Prüfung“

Die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote und die sich diesbezüglich ergebenden vorrangigen Fragen im Rahmen von Planungs- und Zulassungsvorhaben sind in [Abbildung 3](#) als Übersicht dargestellt. Diese sind zu berücksichtigen und abzuarbeiten, was heute vielfach als „spezielle artenschutzrechtliche Prüfung“ (saP) bezeichnet wird. Sie muss der jeweiligen Sachlage angepasst erfolgen, die sich in der Kombination von (a) möglichen verbotsrelevanten Wirkfaktoren/Vorhabenwirkungen und (b) betroffenen Arten ergibt. Daher können sich die i. d. R. dazu erforderlichen Bestandsaufnahmen sowohl in ihrer räumlichen Ausdehnung wie auch der inhaltlichen, qualitativen und quantitativen Ausgestaltung fallweise deutlich unterscheiden. Nicht selten wird eine Prüfung bzw. die Erarbeitung eines dazu notwendigen fachgutachterlichen Beitrags heute zweistufig vorgenommen: Zunächst erfolgt anhand vorliegender Daten und der strukturellen Situation des Gebiets eine Einschätzung, mit welchen relevanten Arten und Betroffenheiten gerechnet werden muss und ob vertiefte Untersuchungen bzw. speziell welche durchzuführen sind. In einfach gelagerten Fällen kann eine solche erste Phase bereits ausreichen, um eine Beurteilung zu ermöglichen, ggf. auch mittels einer Worst-case-Betrachtung. Dies ist erfahrungsgemäß aber selten der Fall. Meist schließen sich detailliertere Untersuchungen an. Zum Artenschutz in Planungs- und Zulassungsvorhaben gibt es mittlerweile eine Vielzahl von Handreichungen und Leitfäden (etwa MKULNV/LANUV 2013; EBA 2012) sowie einschlägigen Urteilen.

6.3 Ausgewählte wichtige Aspekte

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags ist es nicht möglich, alle oder auch nur einen Großteil der wichtigen Aspekte darzulegen, die beispielsweise Fragen der Abgrenzung einer betroffenen lokalen Population (vor allem im Kontext des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) oder der Definition einer erheblichen Störung betreffen. Auf einige Punkte soll nachfolgend jedoch hingewiesen werden:

- a) Vorhabenträger sollten den zeitlichen Vorlauf im Blick haben, den erforderliche Ermittlungen zu geschützten Arten z. B. aufgrund jahreszeitlicher Rahmenbedingungen mit sich bringen. Bestimmte Arten und Funktionen wie Vogelbruten können nur in bestimmten Zeitphasen und mit wiederholten Begehungen geprüft und nachgewiesen werden.
- b) Auch für erforderliche Maßnahmen zur Bewältigung artenschutzrechtlicher Konflikte kann ein teils erheblicher zeitlicher Vorlauf bis zur möglichen Realisierung eines Vorhabens notwendig werden, insbesondere dann, wenn sogenannte CEF-Maßnahmen (funktionserhaltende Maßnahmen, d. h. solche zur Sicherstellung einer kontinuierlichen ökologischen Funktionalität von Fortpflanzungs- und Ruhestätten im Kontext des § 44 Abs. 5 Sätze 2 und 3; s. auch [Abb. 3](#)) ergriffen werden müssen, die selbst eine gewisse Entwicklungszeit benötigen (Runge 2010). Denn diese Maßnahmen müssen nicht nur qualitativ und quantitativ vollständig die durch ein Vorhaben beeinträchtigten Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang (d. h. im artspezifischen Aktionsradius) ersetzen, sondern die entsprechenden Funktionen bereits zum Zeitpunkt des Eingriffs erfüllen. Eine zeitliche Lücke darf nicht entstehen.
- c) Die Wirksamkeit von Vermeidungs- und funktionserhaltenden Maßnahmen muss zwar prognostisch gut abgeleitet und begründet werden (Europäische Kommission 2007: 54, Nr. 76), doch kann verbleibenden Prognoseunsicherheiten (▷ *Prognose*) mit einem ▷ *Monitoring* bzw. einem ▷ *Risikomanagement* begegnet werden (u. a. BVerwG, Urteil vom 06.11.2012, Az. 9 A 17.11, Rn. 119, BVerwGE 145, 40).

- d) Bei einer Fortpflanzungsstätte handelt es sich artbezogen um den mehr oder minder gesamten oder aber um einen bestimmten (für die Funktion zentralen) Teil des Lebensraums, der „unverzichtbar ist, um die erfolgreiche Fortpflanzung zu gewährleisten“ (Europäische Kommission 2007: 16, Nr. 40 ff.). Für die Fortpflanzungsstätte gilt der Schutz auch dann, wenn sich die Tiere gerade nicht an oder in ihr aufhalten (z. B. aufgrund jahreszeitlicher Wanderungen), aber davon auszugehen ist, dass sie diese wieder aufsuchen bzw. regelmäßig nutzen werden. Gleiches gilt für Ruhestätten.
- e) Der Genehmigungsbehörde steht ein naturschutzfachlicher Beurteilungsspielraum (Einschätzungsprärogative) sowohl im Hinblick auf Fragen der Erfassung des Bestandes geschützter Arten als auch bezüglich der artenschutzrechtlich relevanten Vorhabenwirkungen zu; dieser Spielraum ist aber eingeschränkt und bezieht sich „nicht generell auf das Artenschutzrecht als solches, sondern greift nur dort Platz, wo trotz fortschreitender wissenschaftlicher Erkenntnisse weiterhin ein gegensätzlicher Meinungsstand fortbesteht und es an eindeutigen ökologischen Erkenntnissen fehlt“ (BVerwG, Urteil vom 21.11.2013, Az. 7 C 40.11, Rn. 19, NVwZ 2014, 524).
- f) Die artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 BNatSchG ist beileibe nicht für jedes Vorhaben erlangbar und setzt enge Rahmenbedingungen, die erfüllt sein müssen. In Planungs- und Zulassungsvorhaben infrage kommen hierfür fallweise vor allem die in § 45 Abs. 7 Nr. 4 BNatSchG genannten (Gesundheit des Menschen, öffentliche Sicherheit, maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt) oder aber „andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ (Abs. 7 Nr. 5), die entsprechend darzulegen wären. Zugleich dürfen nach Abs. 7 Satz 2 aber zumutbare Alternativen nicht gegeben sein und der Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Art(en) darf sich vorhabenbedingt weder verschlechtern noch darf die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands, jedenfalls für Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie, behindert werden. Dies kann ggf. über Maßnahmen sichergestellt werden. Maßstab ist dabei allenfalls mittelbar (auch) der Erhaltungszustand der jeweiligen lokalen Population, primär derjenige der Art in der betroffenen biogeographischen Region innerhalb des jeweiligen Landes und Mitgliedstaats (EuGH, Urteil vom 14.06.2007, Az. C-342/05, Rn. 26 ff., Slg. 2007, I-04713). Bei besonders seltenen und gefährdeten Arten kann hierfür aber auch die lokale Population eine wesentliche Rolle spielen (LANA 2009: 16).
- g) Zu den derzeit auch aus fachlicher Sicht problematischen Aspekten in Planungs- und Zulassungsvorhaben zählt das Tötungsverbot, dessen Bewältigung – obgleich durch das BVerwG bereits auf signifikant erhöhte Tötungsrisiken bezogen (BVerwG, Urteil vom 09.07.2008, Az. 9 A 14.07, Rn. 91, BVerwGE 131, 274; BVerwG, Urteil vom 14.07.2011, Az. 9 A 12.10, Rn. 99, BVerwGE 140, 149 und so auch in eine jüngste Änderung des BNatSchG aufgenommen) – über das fachlich Gebotene und Verhältnismäßige hinaus auch bei einer Reihe weit verbreiteter Arten in teils aufwändigen Vermeidungs-, Vergrämnungs- bzw. Umsiedlungsmaßnahmen mündet. Insbesondere im Hinblick auf diesen Punkt bedarf es einer fachlich und der Praxis angemessenen Weiterentwicklung der artenschutzrechtlichen Regelungen.

Literatur

- Adl, S. M.; Simpson, A. G. B.; Farmer, M. A.; Andersen, R. A.; Anderson, O. R.; Barta, J. A.; Bowser, S. S.; Bragerolle, G.; Fensome, R. A.; Fredericq, S.; James, T. Y.; Karpov, S.; Kugrens, P.; Krug, J.; Lane, C. E.; Lewis, L. A.; Lodge, J.; Lynn, D. H.; Mann, D. G.; McCourt, R. M.; Mendoza, L.; Moestrup, Ø.; Mozley-Standridge, S. E.; Nerad, T. A.; Shearer, C. A.; Smirnov, A. V.; Spiegel, F. W.; Taylor M. F. (2005): The New Higher Level Classification of Eukaryotes with Emphasis on the Taxonomy of Protists. In: *Journal of Eukaryotic Microbiology* 52 (5), 399-451.
- Algar, D.; Onus, M.; Hamilton, N. (2013): Feral cat control as part of Rangelands Restoration at Lorna Glen (Matuwa), Western Australia: the first seven years. In: *Conservation Science W. Aust.* 8 (3), 367-381.
- Bechstein, J. M. (1792): Kurze aber gründliche Musterung aller bisher mit Recht oder Unrecht von dem Jäger als schädlich geachteten und getödteten Thiere nebst Aufzählung einiger wirklich schädlichen, die er, seinem Berufe nach, nicht dafür erkennt. Ein Versuch zur Verbesserung der gewöhnlichen Verzeichnisse und Taxationen schädlicher Thierarten, deren Verminderung dem Jäger obliegt. Gotha.
- Bernotat, D.; Dierschke, V. (2016): Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen. 3. Fassung, Stand 20.09.2016. www.gavia-ecoresearch.de/ref/pdf/Bernotat_Dierschke_2016.pdf (04.05.2017).
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2009): Rote Liste gefährdeter Tiere, Pflanzen und Pilze Deutschlands. Band 1: Wirbeltiere. Bonn-Bad Godesberg. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 70 (1).
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2014): Rechtsetzung. https://www.bfn.de/0320_gesetzgebung.html#c45988 (11.10.2015).
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2015): Artenschutz-Report 2015. Tiere und Pflanzen in Deutschland. www.bfn.de/fileadmin/BfN/presse/2015/Dokumente/Artenschutzreport_Download.pdf (11.10.2015).
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.) (2005): Rote Listen gefährdeter Tiere Österreichs. Checklisten, Gefährdungsanalysen, Handlungsbedarf. Teil 1: Säugetiere, Vögel, Heuschrecken, Wasserkäfer, Netzflügler, Schnabelfliegen, Tagfalter. Wien. = Grüne Reihe des Lebensministeriums 14/1.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Kurzinfo Artenschutz, Stand: 23.03.2015. www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismus-sport/artenschutz/kurzinfo (11.10.2015).
- Ceballos, G.; Ehrlich, P. R.; Barnosky, A. D.; García, A.; Pringle, R. M.; Palmer, T. M. (2015): Accelerated modern human-induced species losses: Entering the sixth mass extinction. In: *Science Advances* 1. doi: 10.1126/sciadv.1400253.

- EBA – Eisenbahn-Bundesamt (Hrsg.) (2012): Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebbahnen. Stand: Oktober 2012. Teil V: Behandlung besonders und streng geschützter Arten in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung. www.eba.bund/Shared/Docs/Publikationen/De/PF/Umweltauswirkungen/23_Umwelt-Leitfaden_Teil5.pdf (11.10.2015).
- EPA – United States Environmental Protection Agency (ed.) (2015): Summary of the Endangered Species Act. <http://www2.epa.gov/laws-regulations/summary-endangered-species-act> (11.10.2015).
- Eser, U.; Neureuther, A.-K; Müller, A. (2011): Klugheit, Glück, Gerechtigkeit: Ethische Argumentationslinien in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Münster. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 107.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2007): Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG. Endgültige Fassung, Februar 2007. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_de.pdf (11.10.2015).
- Fischer-Hüftle, P. (2011): § 67 Befreiungen. In: Schumacher, J.; Fischer-Hüftle, P. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 2. Aufl. Stuttgart, 980-998.
- Gellermann, M.; Schreiber, M. (2007): Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen in staatlichen Planungs- und Zulassungsvorhaben. Leitfaden für die Praxis. Berlin / Heidelberg / New York. = Schriftenreihe Natur und Recht 7.
- Government of Western Australia, Department of Parks and Wildlife (ed.) (2015): Western Shield. <http://www.dpaw.wa.gov.au/management/pests-diseases/westernshield> (11.10.2015).
- Günther, A.; Nigmann, U.; Achtziger, R.; Gruttke, H. (Bearb.) (2005): Analyse der Gefährdungsursachen planungsrelevanter Tiergruppen in Deutschland. Münster. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 21.
- IUCN – International Union for Conservation of Nature (ed.) (2012): IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1. Second edition. Gland / Cambridge.
- IUCN SSC – International Union for Conservation of Nature Species Survival Commission, Antelope Specialist Group (2008). *Hippotragus leucophaeus*. In: The IUCN Red List of Threatened Species 2008, e.T10168A3179516. <http://dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2008.RLTS.T10168A3179516.en> (11.10.2015).
- Jooss, R.; Geissler-Strobel, S.; Trautner, J.; Hermann, G.; Kaule, G. (2009): Conservation responsibilities' of municipalities for target species: Prioritizing conservation by assigning responsibilities to municipalities in Baden-Wuerttemberg, Germany. In: Landscape and Urban Planning 93, 218-228.
- Klein, R. G. (1974): On the taxonomic status, distribution and ecology of the blue antelope, *Hippotragus leucophaeus* (Pallas, 1766). In: Annals of the South African Museum 65, 99-143.
- KLRI – Korean Legislation Research Institute (2015): Wildlife Protection and Management Act. Act No. 7167, Feb. 9, 2004, last / amended by Act No. 10977, Jul. 28, 2011. http://elaw.klri.re.kr/eng_service/main.do (11.10.2015).

- Kolodziejczok, K.-G. (2007): Entstehung des BNatSchG 1976 aus Bundessicht. In: Natur hat Recht: 30 Jahre Bundesnaturschutzgesetz als Säule eines neuen Umweltgesetzbuchs. Tagungsdokumentation, 8-20. https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Recht/30_Jahre_Bundesnaturschutzgesetz_-_Eine_Bilanz.pdf (11.10.2015).
- LANA – Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (Hrsg.) (2009): StA „Arten- und Biotopschutz“: Hinweise zu zentralen unbestimmten Rechtsbegriffen des Bundesnaturschutzgesetzes. 25 S. https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/ingriffsregelung/landa_unbestimmte_rechtsbegriffe.pdf (11.10.2015) [Hinweis: Download-Fassung mit zusätzlichem Vorblatt einer Landesbehörde].
- LUBW – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Bad.-Württ. (Hrsg.) (2009): Informationssystem Zielartenkonzept Baden-Württemberg. Planungswerkzeug zur Erstellung eines kommunalen Zielarten- und Maßnahmenkonzepts Fauna. Leitfaden (2. Version, Stand 4/2009). www2.lubw.baden-wuerttemberg.de/public/abt5/zak/leitfaden.pdf (11.10.2015).
- Malicky, H. (2014): *Hydropsyche tobiasi*. In: The IUCN Red List of Threatened Species 2014, e.T10332A21426347. <http://dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2014-1.RLTS.T10332A21426347.en> (11.10.2015).
- Medina, F. M.; Bonnaud, E.; Vidal, E.; Tershy, B. R.; Zavaleta, E. S.; Donlan, C. J.; Keitt, B. S.; Le Corre, M.; Horwath, S. V.; Nogales, M. (2011): A global review of the impacts of invasive cats on island endangered vertebrates. In: *Global Change Biology* 17, 3503-3510.
- MKUNLV; LANUV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen; Landesamt für Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2013): Leitfaden Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen. https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/klima/13_11_12_nrw_leitfaden_windenergie_artenschutz.pdf (11.10.2015).
- Piechocki, R. (2006): Frühe Wurzeln des Naturschutzes. In: *Laufener Spezialbeiträge* 1/06, 42-48.
- Pimm, S. L.; Jenkins, C. N.; Abell, R.; Brooks, T. M.; Gittleman, J. L.; Joppa, L. N.; Raven, P. H.; Roberts, C. M.; Sexton, J. O. (2014): The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution, and protection. In: *Science* 344, 1246752, doi: 10.1126/science.1246752.
- Runge, H.; Simon, M.; Widdig, T. (2010): Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturvorhaben. FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. FKZ 3507 82 080 (unter Mitarb. von Louis, H. W.; Reich, M.; Bernotat, D.; Mayer, F.; Dohm, P.; Köstermeyer, H.; Smit-Viergutz, J.; Szeder, K.). Hannover / Marburg.
- Sauerbrei, R.; Schmitt, K. E.; Wolters, V.; Gottschalk, T. K. (2014): Increased energy maize production reduces farmland bird diversity. In: *GCB Bioenergy* 2014 (6), 265-274.
- Schaefer, M. (2012): Wörterbuch der Ökologie. 5. neu bearbeitete und erweiterte Auflage Heidelberg.

- Stubbe, M. (1998): Geschichte und Perspektiven des Säugetierschutzes. In: Naturschutz und Landschaftspflege in Brandenburg 7 (1), 4-15.
- Trautner, J. (2003): Biodiversitätsaspekte in der UVP mit Schwerpunkt auf der Komponente „Artenvielfalt“. In: UVP-report 17 (3/4), 155-163.
- Trautner, J. (2007): Blickpunkt Österreich: Die neue Artenschutzverordnung der Steiermark. In: Natur und Recht 29 (11), 747-748.
- Trautner, J. (2011): Artenschutz und Landnutzung – Europäischer Gerichtshof urteilt zum Schutz des Feldhamsters in Frankreich. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 43 (10), 313-314.
- United Nations (ed.) (1992): Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (11.10.2015).
- Vega, Garcilaco Inca de la (1609): Primera Parte des los Comentarios Reales de los Incas. Lisboa. [Hinweis: Die Seitenzitation im vorliegenden Beitrag bezieht sich auf die deutsche Übersetzung von W. Plackmeyer, erschienen bei Rütten & Loening, Berlin, 1983].
- WWF Deutschland – World Wildlife Fund Deutschland (Hrsg.) (2014): Jahresbericht WWF Deutschland 2013/2014. www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Jahresbericht-2013-2014.pdf (11.10.2015).
- Ziegler, S.; Denkl, C.; Hornig, K.; Schupfner, R. (2013): Isotope databases for the determination of age and provenance of elephant ivory. In: CoP16 Inf. 19 (Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora, Sixteenth meeting of the Conference of the Parties Bangkok, Thailand, 3-14 March 2013), 2-11.

Bearbeitungsstand: 09/2017

B

Baukultur

Bauleitplanung

Baurecht

Bebauungsplan

Bergbau

**Berichte der Stadt- und
Raumentwicklung**

Besonderes Städtebaurecht

Beteiligung

**Bewertungs- und
Entscheidungsmethoden**

Bildungsplanung

Binnenschifffahrt

Biodiversität

Biotop

Bodenmarkt/Bodenpolitik

Bodenrecht

Bodenschutz

Brachfläche, Konversionsfläche

Braunkohlenplanung

Bundesraumordnung

Bundesverkehrswegeplanung

Baukultur

Gliederung

- 1 Begriffsverständnis
- 2 Anforderungen an die Baukultur
- 3 Baukultur und ihre Potenziale
- 4 Akteure der Baukultur
- 5 Aktuelle Herausforderungen
- 6 Bundesstiftung Baukultur

Literatur

Baukultur ist auf allen Planungsebenen von der Raum- bis zur Objektplanung relevant. Mit dem Ziel der angemessenen und reflektierten Pflege und Gestaltung von Bauwerken und Freiräumen wendet sich Baukultur an alle beteiligten Berufsgruppen und Nutzer.

1 Begriffsverständnis

„Wenn von ‚Baukultur‘ gesprochen wird, ist damit die Herstellung von gebauter Umwelt und der Umgang mit ihr gemeint. Das schließt das Planen, Bauen, Umbauen und Instandhalten ein. Baukultur beschränkt sich nicht auf Architektur, sondern umfasst gleichermaßen Ingenieurbauleistungen, Stadt- und Regionalplanung sowie Landschaftsarchitektur. Die Qualität von Baukultur ergibt sich aus der Verantwortung der gesamten Gesellschaft für ihre gebaute Umwelt und deren Pflege“ (BMVBS 2012: 6).

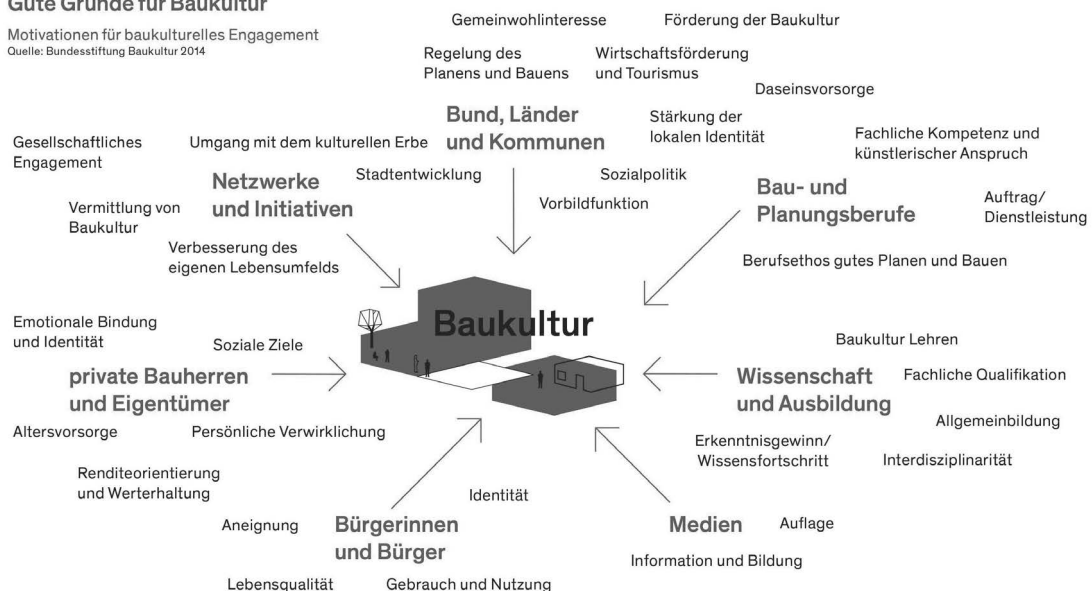
Der Begriff *Baukultur* ist vieldeutig und missverständlich, sein bedeutungsgeschichtlicher Zusammenhang komplex. Baukultur lässt sich nicht auf eine Definition reduzieren, stattdessen werden vielfältige Aspekte mit Baukultur assoziiert. Dabei geht der Diskurs über Baukultur weit über gestalterische Fragen hinaus. Baukultur umfasst ein breiter ausgelegtes Verständnis von der Gestaltung der gebauten Lebensräume, worauf bereits der Wortbestandteil Kultur verweist (lateinisch: *cultura*, Ableitung von *colere* – *Pflege, Bebauung, Veredlung*) (vgl. Durth/Sigel 2009: 10).

Im Jahr 1979 erschien die Erstaussage der Zeitschrift „BAUKULTUR. Technik. Wissenschaft. Kunst. Umwelt.“, herausgegeben vom Deutschen Architekten- und Ingenieurverband – damit wurde der für lange Zeit wenig gebräuchliche Begriff wiederaufgenommen und verdeutlicht, dass Baukultur als Gemeinschaftsaufgabe aller beteiligten Disziplinen zu verstehen ist. In den Folgejahren entwickelte sich der Begriff *Baukultur* „mit zunehmender Verbreitung in der Öffentlichkeit zum Synonym für die Qualität des Planens und Bauens“ (Durt/Sigel 2009: 10).

Abbildung 1: Gute Gründe für Baukultur

Gute Gründe für Baukultur

Motivationen für baukulturelles Engagement
Quelle: Bundesstiftung Baukultur 2014



Quelle: Bundesstiftung Baukultur 2015: 37

Eine umfangreiche Abhandlung zu Begrifflichkeit und Entwicklungsgeschichte bietet Werner Durths und Paul Sigels einschlägiges Werk „Baukultur. Spiegel gesellschaftlichen Wandels“.

Wie andere Länder Europas auch wird Deutschland weitgehend als > *Kulturlandschaft* mit Siedlungen und Städten mit baukultureller Identität wahrgenommen. Baukultur in Form der gebauten Umwelt ist allgegenwärtig, prägt die Menschen und wird durch ihr alltägliches Handeln als Nutzer oder aktive Gestalter von Lebensräumen geformt. Baukultur ist eine wesentliche Grundlage, um eine als lebenswert empfundene Umwelt zu schaffen. Sie hat neben sozialen, ökologischen und ökonomischen Bezügen auch eine emotionale und ästhetische Dimension. Ihre Herstellung, Aneignung und Nutzung ist ein gesellschaftlicher Prozess, der auf einer breiten Verständigung über qualitative Werte und Ziele beruht. Baukultur steht für langfristigen Werterhalt bzw. Wertzuwachs bei Investitionen. Sie sorgt für Unverwechselbarkeit, schafft lokale, regionale und nationale Identitäten. Baukultur schafft gesellschaftlichen und ökonomischen Mehrwert – Baukultur ist eine Investition in die Zukunft.

2 Anforderungen an die Baukultur

Ebenso wie die Gesellschaft steht auch das Bauen vor großen Herausforderungen. Einschneidende Entwicklungen wie Energiewende, > *Demografischer Wandel*, > *Globalisierung*, Flexibilisierung und Wertewandel betreffen alle Lebensbereiche und somit alle Disziplinen, die sich mit > *Planung*, Bau und Gestaltung befassen. Der Bedarf an kostengünstigem Wohnraum steigt, > *Mobilität* wird postfossil und individueller, Freiräume (> *Freiraum*) müssen vielfältiger nutzbar sein, neue energetische Gesamtkonzepte sind gefragt (> *Energiekonzept*). Auf diese Herausforderungen kann nur reagiert werden, indem Baukultur auch als Umbaukultur verstanden wird, die für einen angemessenen Umgang mit dem Bestand und für Erhalt eintritt, aber sich auch für Veränderungen wie funktionale, gestalterische und ökologische Verbesserungen offen zeigt. Das gilt nicht nur für klassische architektonische Aufgaben, sondern auch für die > *Technische Infrastruktur* mit bisher kaum genutzten Gestaltungsaufgaben. Eine solche Umbaukultur betrifft sowohl die Planenden aus Bereichen wie Architektur, Ingenieurwesen, > *Verkehrsplanung*, > *Stadtplanung* oder > *Landschaftsplanung* als auch die Länder und Kommunen, > *Immobilienwirtschaft* und Wohnungswesen als Bauherren sowie das Handwerk und natürlich die Nutzerinnen und Nutzer. Aufgrund dieses weiten Handlungsfelds muss Baukultur auch als Planungskultur angesehen werden, bei der nicht nur das Endergebnis, sondern auch der Weg dorthin betrachtet wird. Interdisziplinärer Austausch, optimale Planungsprozesse, angemessene Gesetzgebung und Genehmigungsverfahren und > *Öffentlichkeitsbeteiligung* sind daher ebenso Bestandteile von Baukultur.

3 Baukultur und ihre Potenziale

In baukultureller Qualität steckt erhebliches gesellschaftliches, soziales und damit auch ökonomisch relevantes Potenzial. Je zufriedener Menschen mit ihrem Umfeld sind, in dem sie leben, mit den Häusern, Plätzen und Straßen, umso eher sind sie bereit, sich für den Erhalt, die Pflege und die Weiterentwicklung der Qualität auch für zukünftige Generationen zu engagieren. Sie leben mit der gebauten Umwelt nicht nur unter funktionalen Kriterien, sondern nehmen bewusst

wie unbewusst weitaus mehr wahr, was Einfluss auf Gesundheit, Wohlbefinden und Gemeinsinn nimmt. Immer mehr Akteure aus der ► *Zivilgesellschaft* beteiligen sich an der Entwicklung ihres Lebensraums oder wünschen sich eine Teilhabe. Deshalb sind neue Formen der Dialogkultur nötig, um unter Bürgerbeteiligung bereits frühzeitig Planungsziele zu setzen und nicht über bereits beschlossene Lösungen zu diskutieren.

Unter diesen neuen Vorzeichen ist die verantwortliche Gestaltung des Planungs- und Umsetzungsprozesses umso wichtiger. Das erfordert umfassende Abstimmungen und ist oft zeit- und kostenintensiver, eröffnet aber neue Möglichkeiten, um im Ergebnis zu individuellen, ortsspezifischen und unverwechselbaren Bauten, Stadt- und Ortsstrukturen sowie öffentlichen Räumen zu gelangen (► *Öffentlicher Raum*). Überzeugt die Qualität von Gebäuden und Freiräumen, werden sie von der Bevölkerung akzeptiert und vom Nutzer besser behandelt. Baukulturelle Qualität soll nicht nur in zentralen Lagen oder in einzelnen Leuchtturmprojekten, sondern in der Breite der Alltagsbauten zum Ausdruck kommen. Denn: Ein Mehr an Baukultur führt zu mehr Beständigkeit, Zufriedenheit und Sorgsamkeit im Umgang mit der gebauten Umwelt. Dort wo heute im Sinne der ► *Nachhaltigkeit* qualitativ gebaut, umgebaut und saniert wird, entstehen die Lebensräume der Zukunft. Nicht zuletzt dort, wo Standorte baukulturell in Wert gesetzt werden, kommt Baukultur auch der Bodenrente zugute.

4 Akteure der Baukultur

Bei der Planung und Gestaltung der gebauten Umwelt stehen Bund, Länder und Kommunen ebenso in der Verantwortung wie Akteure aus den Planungsdisziplinen, aus Architektur, Verkehrswesen, Ingenieurwesen, öffentlicher und privater Bau- und Wohnungswirtschaft, dem Bauhandwerk und der Zivilgesellschaft.

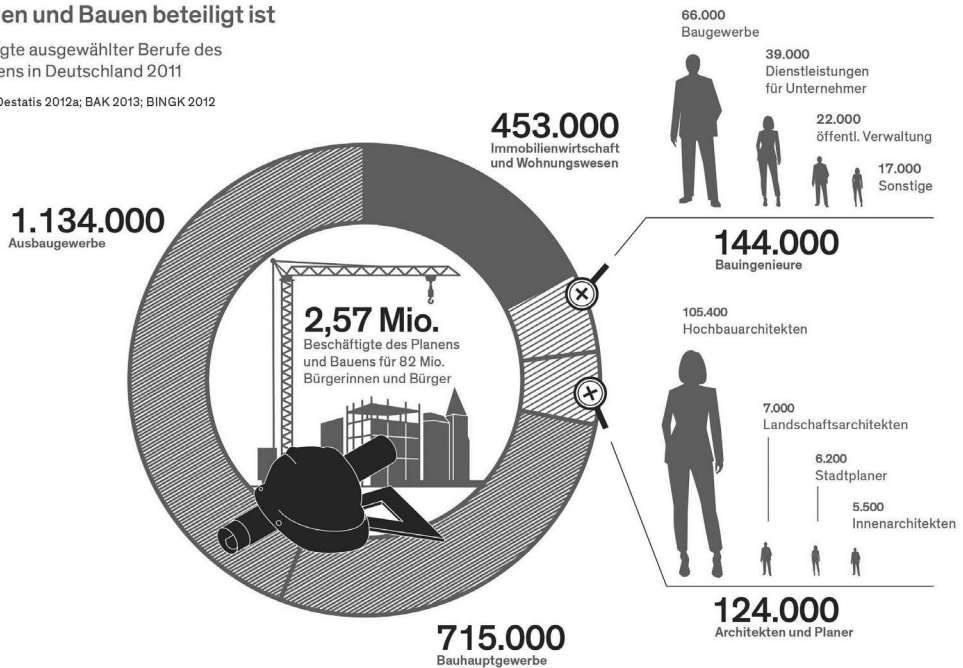
Aber auch der Handel, das produzierende Gewerbe, die Dienstleister (► *Dienstleistungen*) und die Bewohnerinnen und Bewohner als Bauherren und Nutzer steuern ihren Beitrag zur baukulturellen Qualität bei. Die Einbindung der am Planungs-, Bau- und Aneignungsprozess beteiligten Interessengruppen ist ein wesentlicher Bestandteil guter Baupraxis. Baukultur als eine Gemeinschaftsaufgabe bedeutet, den Dialog zwischen diesen Akteuren zu pflegen und innerhalb der Prozesse von Planung, Bau und Nutzung zwischen unterschiedlichen Interessen abzuwägen. Dazu ist es erforderlich, über die Komplexität baukultureller Belange und über die Bedeutung von qualitativem Bauen zu diskutieren, denn nicht alle Zielkonflikte zwischen den Interessengruppen lassen sich leicht auflösen. Meist ist die Kompromissfindung mit einem langen Kommunikations- und Aushandlungsprozess verbunden (► *Moderation, Mediation*), der sich aber letztlich lohnt, da Mehrkosten durch spätere Fehlplanungen vermieden und Akzeptanz und Motivation bei allen Beteiligten erhöht werden. Es gilt, einen Dialog auf Augenhöhe mit Bauschaffenden aller Disziplinen, den Bauherren und Nutzern anzuregen. Dabei geht es auch darum, Fachfremden die Bedeutung von Baukultur zu vermitteln und für ein besseres Verständnis für Planungsprozesse und Bauvorhaben zu sorgen.

Abbildung 2: Wer am Planen und Bauen beteiligt ist

Wer am Planen und Bauen beteiligt ist

Gesamtbeschäftigte ausgewählter Berufe des Planens und Bauens in Deutschland 2011

Quelle: BMVBS 2012a; Destatis 2012a; BAK 2013; BINGK 2012



Quelle: Bundesstiftung Baukultur 2015: 33

5 Aktuelle Herausforderungen

Die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen stellen ein Gemeinwesen vor komplexe Herausforderungen und Fragen, die sich vor allem in der Gestaltung der Umwelt manifestieren – soziale Entwicklungen und Zuwanderung (▷ *Migration*), regional unterschiedlicher wirtschaftlicher Strukturwandel mit Wachstum einerseits und ▷ *Schrumpfung* andererseits, der Klimawandel (▷ *Klima, Klimawandel*) als große Gestaltungsaufgabe oder die Möglichkeiten neuer Technologien. Die Integration dieser Aspekte erfordert in der Praxis interdisziplinäre und offen gestaltete Planungs- und Umsetzungsprozesse bei allen Bauvorhaben – ob im Hochbau oder ▷ *Städtebau*, bei der Freiraumplanung oder bei Infrastrukturmaßnahmen (▷ *Infrastruktur*). Dabei gilt es, sich nicht allein auf einzelne Aspekte zu beschränken, sondern die gesamte Bandbreite an neuen Anforderungen, notwendigen Einschränkungen, Chancen und innovativen Ideen im Blick zu behalten. Die Qualität der realisierten Maßnahmen hat direkten Einfluss darauf, wie der gesellschaftliche Wandel gemeistert wird. Baukultur ist dabei der Schlüssel für eine lebenswerte, soziale, ökologisch und ökonomisch verantwortliche und verträgliche Entwicklung der gebauten Umwelt.

Ein wesentliches Element von Baukultur ist außerdem der Erhalt des baukulturellen Erbes. Die großen Herausforderungen liegen dabei insbesondere in der *Stadterweiterung* sowie in einer Weiterentwicklung und neuen Rollenfindung der ländlichen Räume (*Ländliche Räume*), zudem in beiden Fällen im planvollen und nachhaltigen Weiterbau des Bestands sowohl historischer als auch moderner Gebäude. Wie die Bevölkerung in den Städten und auf dem Land in Zukunft leben wird und welche Angebote im öffentlichen Raum bereitgestellt werden müssen, sind ebenso drängende Fragen der Baukultur wie die Einbeziehung der Bedürfnisse der Gesellschaft bei konkreten Bauvorhaben. Mit der ständigen Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen unterliegen auch Stadt und Land permanenten Transformationsprozessen. Die Qualität gebauter Stadt- und Gebäudestrukturen lässt sich daran messen, wie sie diese Transformationsprozesse ermöglichen. Die Qualität der Gebäude, des öffentlichen Raums, des Stadt- und Ortsbildes zeichnet sich vielerorts durch ein hohes Maß an gestalterischem Können, Pflege und handwerklicher Sorgfalt aus. Städtebauliche Planungen müssen sich auf diese räumliche Gestalt der Stadt (*Stadtgestalt*) beziehen und sie auch stadtbaukünstlerisch weiterentwickeln. Dort, wo heute im Sinne der Nachhaltigkeit gebaut wird, entstehen somit die qualitätvollen Lebensräume der Zukunft. Über Baukultur mit allen relevanten Akteursgruppen wie auch mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren, Baukultur nicht nur als Prozess des Bauens, sondern auch als den der Aneignung und als kulturelle Praxis zu verstehen, beinhaltet die Chance, nicht nur ein besseres Verständnis für Planungsprozesse und Bauvorhaben zu erzielen, sondern auch Impulse zu setzen für ein unternehmerisches und zivilgesellschaftliches Engagement für die Qualität des Planens und Bauens. Mit einer umfassenden Diskussion und Sensibilisierung aller Akteure sowie der Öffentlichkeit kann es gelingen, alle Beteiligten vom gesellschaftlichen Mehrwert durch Baukultur zu überzeugen.

6 Bundesstiftung Baukultur

Die Bundesstiftung Baukultur mit Sitz in Potsdam setzt sich seit 2007 für die Belange der Baukultur ein und verfolgt das Ziel, die Qualität der gebauten Umwelt als Thema des öffentlichen Interesses stärker zu verankern. Sie ist Interessenvertreterin für gutes Planen und Bauen und agiert als eine unabhängige Schnittstelle, die bestehende Netzwerke (*Netzwerke, soziale und organisatorische*) festigt und erweitert. Sie fördert und initiiert breit angelegte Debatten über die Qualität des Planens und Bauens. Die Bundesstiftung ist bei ihrer Gründung durch den Bundestag beauftragt worden, für die Behandlung in Bundeskabinett und Parlament alle zwei Jahre einen Bericht zur Lage der Baukultur in Deutschland zu erarbeiten. Der Baukulturbericht 2014/15 „Gebaute Lebensräume der Zukunft – Fokus Stadt“ ist nach den beiden ersten Statusberichten 2001 und 2005 insgesamt der dritte Bericht und der erste durch die Bundesstiftung Baukultur vorgelegte Bericht. Der Baukulturbericht 2016/17 „Stadt und Land“ legt den Fokus auf die mittel- und kleinstädtischen sowie die ländlichen Räume. Er baut auf dem vorherigen Bericht auf und enthält ebenso Handlungsempfehlungen für ein Mehr an Baukultur.

Literatur

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Kommunale Kompetenz Baukultur. Werkzeugkasten der Qualitätssicherung. Berlin 2012.

Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.): Baukultur ist ... Ansichten über gutes Bauen in achtunddreißig Essays. Potsdam 2015a.

Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.): Baukulturbericht 2014/15. Gebaute Lebensräume der Zukunft – Fokus Stadt. Potsdam 2015b.

Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.): Baukulturbarometer 2014/15. Gebaute Lebensräume der Zukunft – Fokus Stadt. Begleitband zum Baukulturbericht. Potsdam 2015c.

Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.): Baukulturbericht 2016/17. Stadt und Land. Potsdam 2017.

Durth, W.; Sigel, P.: Baukultur. Spiegel gesellschaftlichen Wandels. Berlin 2009.

Bearbeitungsstand: 05/2018

Bauleitplanung

Gliederung

- 1 Begriff, Aufgaben, Abgrenzung zu anderen Planungen
 - 2 Geschichte
 - 3 Verfahren der Bauleitplanung
 - 4 Inhalte der Bauleitplanung
 - 5 Durchsetzung der Bauleitplanung im Systemvergleich
 - 6 Gerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung
 - 7 Probleme und Konflikte, Mittel der Konfliktlösung, Ausblick
- Literatur

Der Begriff der Bauleitplanung ist im Baugesetzbuch (BauGB) definiert. Er umfasst die vorbereitende Bauleitplanung durch Flächennutzungspläne und die verbindliche Bauleitplanung durch Bebauungspläne. Beide Planarten dienen zusammen der Vorbereitung und Lenkung der baulichen Nutzung in den Gemeinden. Sie werden nach einem vom BauGB vorgegebenen Verfahren von der Gemeindevertretung bzw. dem Stadtrat beschlossen. An den Bebauungsplan als Satzung sind sowohl die Grundeigentümer als auch die Baugenehmigungsbehörden gebunden. Der Flächennutzungsplan hat nur behördeninterne Wirkung, Bebauungspläne müssen aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden.

1 Begriff, Aufgaben, Abgrenzung zu anderen Planungen

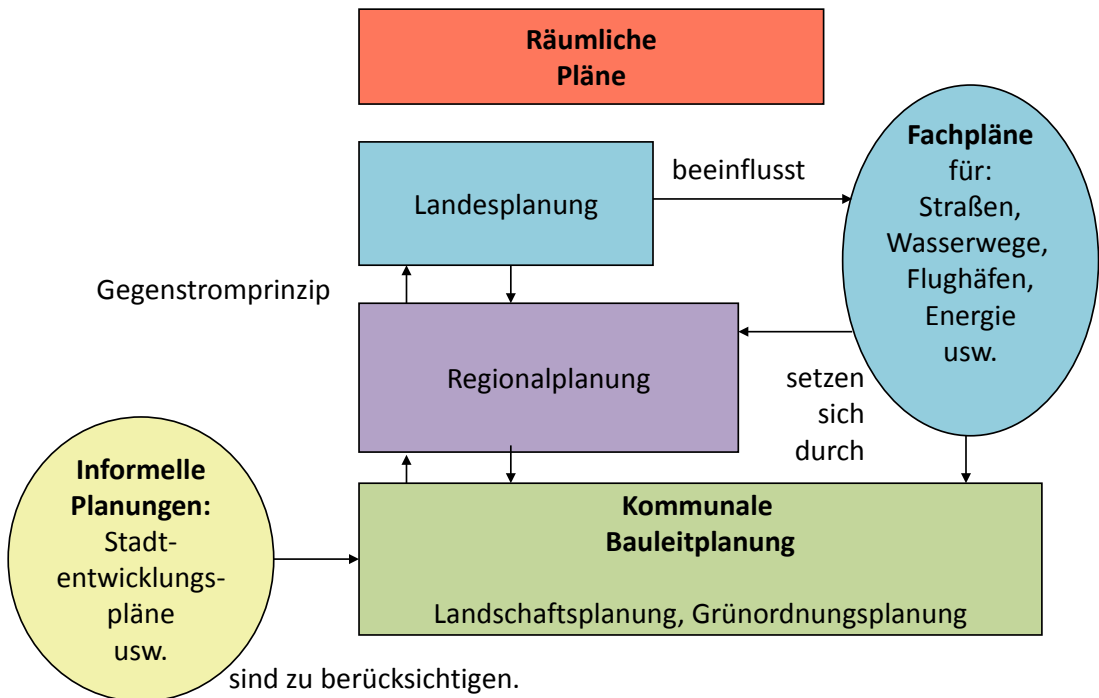
Der Begriff der Bauleitplanung stammt aus dem Baugesetzbuch (BauGB), dem „Grundgesetz“ für die räumliche Planung auf der Ebene der Städte und Gemeinden in Deutschland. Dort heißt es in § 1 Abs. 1 und 2: „Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und die sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzes vorzubereiten und zu leiten. Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan – F-Plan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan – B-Plan).“ Folgende Fragen können und müssen (beispielhaft ausgewählt und aufgezählt) durch die Bauleitplanung aufgrund einer gerechten \triangleright *Abwägung* eventuell widerstreitender Interessen beantwortet werden:

- Wie soll eine Fläche (baulich oder nicht baulich) genutzt werden? Für den \triangleright *Wohnungsbau*? Als Industriegebiet? Als Stadtpark? Oder weiterhin als landwirtschaftliche Nutzfläche? Besteht Hochwassergefahr?
- Welche Nutzungsbegrenzungen sind nach Art und Maß erforderlich? Zum Beispiel: Wie hoch darf gebaut werden? Sollen Mobilfunkmasten im Wohngebiet zulässig sein? Welche Entfernung muss ein Betrieb vom \triangleright *Wohnen* einhalten? Sollen Spielhallen zulässig sein?
- Wie werden Verkehrsströme bewältigt? Zum Beispiel: Wie breit sollen die Straßen im Baugebiet sein? Wo sind Ein- und Ausfahrten zulässig? Ist eine verkehrsberuhigte Zone gerechtfertigt? Wo soll ein Parkplatz zur Verfügung stehen?
- Wie werden die Eingriffe ausgeglichen, die durch den Bauleitplan vorbereitet werden? Zum Beispiel: Wo können im Baugebiet Bäume und Sträucher gepflanzt werden? Welche externen Maßnahmen zum Ausgleich bieten sich an? Wie können sie gesichert werden?
- Ab wann kann gebaut werden? Wer sorgt für die \triangleright *Erschließung*? Wer übernimmt die Verantwortung für Folgeeinrichtungen wie Kindergärten, Schulen, neue Ampelanlagen?

Die Bauleitplanung muss sich „nach oben“ an die höherstufigen Raumordnungspläne des betreffenden Bundeslandes (\triangleright *Regionalplanung*) und an die raumwirksamen Fachplanungen (\triangleright *Fachplanungen, raumwirksame*), z. B. die Planung von Fernstraßen, Schienenwegen, Wasserwegen, Energietrassen mit der jeweiligen \triangleright *Planfeststellung*, anpassen (s. [Abb. 1](#)). „Nach unten“ setzt sich die Planung der baulichen Nutzung in der Gebäudeplanung fort, die in der Form von Bauvorlagen von bauvorlageberechtigten Architekten bei den Baugenehmigungsbehörden bzw. Bauaufsichtsbehörden eingereicht wird. Die Bauleitpläne – in denen sich der Begriff der Bauleitplanung manifestiert – werden in einem durch das Baugesetzbuch vorgeschriebenen Verfahren aufgestellt und zum Schluss von der zuständigen Gemeindevertretung in Form von Planwerken verabschiedet. Sie bestehen in aller Regel aus einer großformatigen Planurkunde (Planzeichnung) mit Legende, den textlichen Darstellungen (F-Plan) oder textlichen Festsetzungen (B-Plan) und der Begründung mit Umweltbericht. Fachleute für die Aufstellung von Bauleitplänen sind die Stadtplaner (geschützte Berufsbezeichnung) und Raumplaner (Bezeichnung für die räumliche Planung insbesondere in Österreich und in der Schweiz). In der Bundesrepublik werden dafür eigene Studiengänge angeboten (Stadt- und Regionalplanung, Raum- und Umweltplanung). Inhaltlich ergänzt wird die Bauleitplanung durch städtebauliche Entwicklungspläne (\triangleright *Stadtentwicklungsplanung*).

Diese sind nicht gesetzlich geregelt und daher im Aufstellungsverfahren und in den Inhalten freier als die im BauGB mit Verfahrensvorschriften und inhaltlichen Vorgaben versehenen Bauleitpläne. Eine wichtige Ergänzung der Bauleitplanung ist die > *Landschaftsplanung*.

Abbildung 1: Planungsarten und Planungsstufen



Quelle: Eigene Darstellung

2 Geschichte

Die Bauleitplanung als regelmäßige Aufgabe für die Kommunen ist relativ jung (> *Geschichte der Stadtplanung*). Flächennutzungspläne (> *Flächennutzungsplan*) als vorsorgliche Planwerke für die ganze Kommune gibt es in Deutschland erst seit den „Wirtschaftsplänen“ des Gesetzes über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten (WSG) vom 22.09.1933, entstanden aus den Vorarbeiten zu einem Reichsstädtebaugesetz. Vorläufer der Bebauungspläne (> *Bebauungsplan*) sind die Fluchtlinienpläne nach dem Badischen Fluchtliniengesetz von 1868 und dem preußischen Gesetz über die Anlegung von Straßen und Plätzen von 1875, genannt „Preußisches Fluchtliniengesetz“. Die Aufgabe, die Bodennutzung im ganzen Gemeindegebiet mit besonderer Blickrichtung auf die bauliche Nutzung zu ordnen, entstand erst mit den Stadterweiterungen und dem Bevölkerungszuwachs des 19. Jahrhunderts, sie wurde zunächst als Aufgabe der Polizei verstanden. Zuvor existierten – wie auch heute noch – Bauordnungen als Regelwerke für Gebäude, aber auch schon für eine städtebauliche Ordnung: Gerbereien waren nur am Flusslauf zulässig, Baulücken

innerhalb der durch Mauern und Wälle eingegengten Stadt mussten bebaut werden. Daneben gab es dem Sinne nach auch schon Flächennutzungspläne oder Flächenaufteilungspläne, vor allem für die Land- und Forstwirtschaft, und Bebauungspläne für Städte und Festungen – aber noch keine örtliche Bauleitplanung als Gesamtaufgabe. Diese konnte sich erst zusammen mit der kommunalen Selbstverwaltung (> *Kommunale Selbstverwaltung*) entwickeln, denn die Bauleitplanung ist eine genuin kommunale Aufgabe. Sie gehört zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung und darf ihr im Grundsatz nicht genommen werden.

3 Verfahren der Bauleitplanung

Das Verfahren der Bauleitplanung ist durch das Baugesetzbuch im Einzelnen geregelt (s. [Abb. 2](#)). Es ist durch das Bemühen um öffentliche Erörterung der Planungsabsichten und um vollständige Tatsachen- und Interessenaufklärung mit anschließender Abwägung der Belange untereinander und gegeneinander gekennzeichnet. Am Ende steht die Entscheidung über den Plan durch die kommunale Vertretungskörperschaft, der ein Planungsermessen im Sinne einer planerischen Entscheidungsfreiheit zwischen den möglichen rechtmäßigen Planungsvarianten zukommt. Bis zur Novellierung des BauGB im Jahre 1998 waren alle Bauleitpläne nach ihrer Verabschiedung durch die Gemeinde einer staatlichen Genehmigungsbehörde (dem Landratsamt, dem Regierungspräsidium oder Landesministerium) vorzulegen. Seit 1998 sind nur noch die Flächennutzungspläne genehmigungspflichtig und solche Bebauungspläne, die nicht aus dem F-Plan entwickelt wurden. Alle Bauleitpläne sind der gerichtlichen Kontrolle zugänglich.

Im Folgenden finden sich Ausführungen zu den einzelnen Verfahrensschritten.

3.1 Aufstellungsbeschluss

Der Aufstellungsbeschluss stellt den formalen Startschuss dar – inhaltlich ist meist schon lange zuvor mit konzeptionellen Vorüberlegungen begonnen worden. Der Beschluss und seine Bekanntmachung sind aber Voraussetzung für den Erlass einer Veränderungssperre, wenn während des Aufstellungsverfahrens unpassende bauliche und sonstige Maßnahmen verhindert werden sollen. Ohne bekannt gemachten Aufstellungsbeschluss können auch keine Baugenehmigungen auf der Grundlage der „Planreife“ eines Bebauungsplans nach § 33 BauGB erteilt werden. Ein Bebauungsplan ist „planreif“, wenn

- die > *Beteiligung* der Öffentlichkeit und der Behörden durchgeführt worden ist,
- anzunehmen ist, dass der Planentwurf die Zustimmung der Gemeindevertretung finden wird,
- der Bauantragsteller ihn seinerseits als für sich und seine Rechtsnachfolger gültig anerkannt hat,
- die Erschließung gesichert ist.

Abbildung 2: Verfahren der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch

Schritt	Bezeichnung	Rechtsgrundlage im BauGB
1	Aufstellungs- beschluss	§ 2 (1) ¹ Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. ² Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen , ist ortsüblich bekannt zu machen.
2	Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange	<p>§ 3 (1) ¹Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.</p> <p>§ 4 (1) ¹Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 aufzufordern.</p>
3	Umweltprüfung	§ 2 (4) ¹ Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a wird eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden; die Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch ist anzuwenden. ² Die Gemeinde legt dazu für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. ³ Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann. ⁴ Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen.
4	Öffentliche Auslegung des Planentwurfs mit Begründung	§ 3 (2) ¹ Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. ² Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen.

Schritt	Bezeichnung	Rechtsgrundlage im BauGB
5	Förmliche Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange	§ 4 (2) ¹ Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. ² Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben.
6	Abwägung	§ 1 (7) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen .
7	Beschluss	§ 10 (1) Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan als Satzung. (Der Flächennutzungsplan wird durch Beschluss festgestellt).
8	Genehmigung, Bekanntmachung, Inkraftsetzung	§ 10 (2) ¹ Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 Satz 2 , Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 bedürfen der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. ... (3) ¹ Die Erteilung der Genehmigung oder, soweit eine Genehmigung nicht erforderlich ist, der Beschluss des Bebauungsplans durch die Gemeinde ist ortsüblich bekannt zu machen . ² Der Bebauungsplan ist mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung nach Absatz 4 zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten; über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben. ... ⁴ Mit der Bekanntmachung tritt der Bebauungsplan in Kraft .

Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Frühzeitige Beteiligungen

Die in § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses wird zumeist kombiniert mit der Bekanntmachung von Art, Form und Terminen der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB. Die Beteiligung geschieht durch öffentliche Auslegung von Vorentwürfen (oder auch von weit gediehenen Entwürfen – was eigentlich nicht der Sinn der frühzeitigen Beteiligung ist), durch Informationsveranstaltungen, durch Diskussion im Internet usw.

Parallel zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit findet die frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB statt. Dabei wird auch abgefragt, welchen Umfang und Detaillierungsgrad die für die ► *Umweltprüfung* notwendigen

Untersuchungen haben sollen (sogenanntes Scoping). Die notwendigen Erhebungen und Untersuchungen müssen dann so rechtzeitig erfolgen, dass der Umweltbericht zusammen mit dem Entwurf des Plans öffentlich ausgelegt werden kann.

3.3 Umweltprüfung

Die Pflicht zur Erarbeitung eines Umweltberichts im Aufstellungsverfahren zu einem Bauleitplan ist durch das Europarecht vorgegeben (Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) mit Änderungs-Richtlinie 97/11/EG). Die sogenannte Plan-Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – auch strategische Umweltprüfung genannt) soll gewährleisten, dass später aus dem Plan entwickelte und auf seiner Grundlage zulässige Projekte – die ihrerseits einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen – nicht schon vorab in wesentlichen Rahmenbedingungen ohne Umweltprüfung festgelegt worden sind, zum Beispiel bei der Wahl des Standorts. Der Umweltbericht gehört als gesonderter Bestandteil mit zur Begründung eines Bauleitplans. Ein Bauleitplan, der in der Nähe oder sogar innerhalb von europarechtlich geschützten Gebieten des Systems „natura 2000“ aufgestellt wird, muss außerdem noch eine *FFH-Verträglichkeitsprüfung* durchlaufen (Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)). In der Verträglichkeitsprüfung wird geklärt, ob die Durchführung des Plans zu erheblichen Beeinträchtigungen des betreffenden Gebiets (FFH-Gebiet, Vogelschutzgebiet) führt (▷ *Schutzgebiete nach Naturschutzrecht*; ▷ *Schutzgebiete nach Wasserrecht*).

3.4 Öffentliche Auslegung

Wenn der Plan bis zum Entwurf gediehen ist, muss er für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt werden. Bereits vorliegende umweltbezogene Stellungnahmen müssen mit ausgelegt werden, wenn sie nach Einschätzung der Gemeinde wesentlich sind. In der Bekanntmachung der bevorstehenden Auslegung muss die Gemeinde in Stichworten angeben, welche Arten von umweltbezogenen Informationen zu dem Plan verfügbar sind. Das gilt auch für solche Informationen, die nicht mit ausgelegt werden sollen (BVerwG, Urteil vom 18.07.2013, 4 CN 3.12, ZfBR 2013, 675-678). Die öffentliche Auslegung mit ihrer Ankündigung ist strikt formgebunden. Die Ankündigung muss geeignet sein, die Bürger zu erreichen, sie muss „Anstoßwirkung“ besitzen, indem sie die Öffentlichkeit klar darauf hinweist, welche Fläche überplant wird. Der Planentwurf muss stets in seiner letztgültigen Form ausgelegt werden. Dies führt nicht selten zu mehreren aufeinanderfolgenden Auslegungen.

3.5 Förmliche Behördenbeteiligung

Parallel zur öffentlichen Auslegung – häufig auch schon vorher – findet die förmliche Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (einschließlich der Nachbargemeinden) statt. Damit wird der Sachverstand der Behörden eingesammelt. Die Liste der Adressaten umfasst in der Regel ca. 30 bis 60 Behörden – vom Denkmalschutz über die Polizei bis zu den Umweltschutzbehörden, Forst, Fischerei, Handwerkskammer, IHK usw. Die Stellungnahmen der Behörden führen häufig zu Ergänzungen des Plans, zumindest der Begründung und des Umweltberichts.

3.6 Abwägung

Nach der öffentlichen Auslegung werden alle Stellungnahmen ausgewertet und mit Abwägungsvorschlägen versehen. Nicht jeder Anregung kann gefolgt werden, manches wird „weggewogen“. Die Entscheidung darüber trifft die kommunale Vertretungskörperschaft nach den Regeln des Abwägungsgebots: Es darf keine unzulässigen Vorwegabsprachen gegeben haben, die Tatsachen müssen korrekt aufgeklärt und in ihrer Bedeutung zutreffend bewertet worden sein. Zum Schluss darf die Vertretungskörperschaft zwischen mehreren möglichen Lösungen diejenige auswählen, die ihr als die beste erscheint. Die Auswahl muss begründet werden. Dabei muss erkennbar werden, dass alles bedacht wurde und keine unsachgemäßen Bevorzugungen oder Benachteiligungen erfolgt sind. Wenn die Beschlussfassung zu einer Änderung des Planentwurfs führt, müssen die öffentliche Auslegung und die Behördenbeteiligung wiederholt werden.

3.7 Satzungsbeschluss/Feststellungsbeschluss

Am Ende steht der Beschluss eines Bebauungsplans als Satzung; Flächennutzungspläne werden lediglich festgestellt, weil sie nicht als Rechtsnorm gelten, sondern nur als Planwerk mit Wirkung für Behörden.

3.8 Genehmigung, Ausfertigung und Inkraftsetzung

Flächennutzungspläne und ihre Änderungen müssen von der höheren Verwaltungsbehörde nach einer Rechtskontrolle genehmigt werden, bevor sie in Kraft gesetzt werden können (dies geschieht durch Bekanntmachung der Genehmigung mit Hinweis darauf, wo die Planurkunde eingesehen werden kann). Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, können durch Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses in Kraft gesetzt werden. Zuvor müssen die jeweiligen Pläne durch Unterschrift des Hauptverwaltungsbeamten ausgefertigt werden; mit seiner Unterschrift bestätigt der Hauptverwaltungsbeamte, dass das von ihm unterschriebene Planoriginal mit der von der Gemeindevertretung beschlossenen Fassung übereinstimmt und ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Bebauungspläne werden mit der Inkraftsetzung rechtsverbindlich (nicht rechtskräftig – dies ist Urteilen vorbehalten); Flächennutzungspläne werden rechtswirksam; Verwaltungsakte werden bestandskräftig.

4 Inhalte der Bauleitplanung

Die vorbereitenden Bauleitpläne und die verbindlichen Bauleitpläne unterscheiden sich deutlich voneinander, haben aber korrespondierende Inhalte, denn die Bebauungspläne müssen aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden (§ 8 Abs. 2 BauGB; s. [Abb. 3](#)). Flächennutzungspläne sollen für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen darstellen. Bebauungspläne umfassen in der Regel nur kleine Teile des Gemeindegebiets (Quartiere, oft auch nur wenige Grundstücke). Der Flächennutzungsplan stellt notwendig nicht nur Bauflächen, sondern auch Ackerflächen, Waldflächen, Wasserflächen usw. dar; dennoch besteht seine Aufgabe in der Herstellung einer städtebaulichen Ordnung. Im Berliner Planungsgesetz von 1952 gab es noch eine Zwischenstufe

Abbildung 3: Inhalte des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans im Vergleich

Darstellungen im Flächennutzungsplan § 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan § 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
<p>1. die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete) sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung; Bauflächen, für die eine zentrale Abwasserbeseitigung nicht vorgesehen ist, sind zu kennzeichnen;</p>	<p>1. die Art und das Maß der baulichen Nutzung;</p> <p>2. die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen;</p> <p><i>2a. vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen;</i></p> <p>3. für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke Mindestmaße und aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden für Wohnbaugrundstücke auch Höchstmaße;</p> <p>6. die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden;</p> <p>7. die Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen;</p> <p>8. einzelne Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind;</p> <p>19. die Flächen für die Errichtung von Anlagen für die Kleintierhaltung wie Ausstellungs- und Zuchtanlagen, Zwinger, Koppeln und dergleichen;</p>
<p>2. die Ausstattung des Gemeindegebiets</p> <p>a) mit Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs, insbesondere mit der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, wie mit Schulen und Kirchen und mit sonstigen kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäuden und Einrichtungen, sowie mit Flächen für Sport- und Spielanlagen;</p>	<p>4. die Flächen für Nebenanlagen, die aufgrund anderer Vorschriften für die Nutzung von Grundstücken erforderlich sind, wie Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen sowie die Flächen für Stellplätze und Garagen mit ihren Einfahrten;</p> <p>5. die Flächen für den Gemeinbedarf sowie für Sport- und Spielanlagen;</p> <p>22. die Flächen für Gemeinschaftsanlagen für bestimmte räumliche Bereiche wie Kinderspielplätze, Freizeiteinrichtungen, Stellplätze und Garagen;</p>

Darstellungen im Flächennutzungsplan	Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan
§ 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	§ 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
b) mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;	12. die Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;
c) mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen;	9. der besondere Nutzungszweck von Flächen; 10. die Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung;
d) mit zentralen Versorgungsbereichen;	
3. die Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge;	11. die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen; die Flächen können auch als öffentliche oder private Flächen festgesetzt werden; 26. die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und Stützmauern, soweit sie zur Herstellung des Straßenkörpers erforderlich sind.
4. die Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen;	13. die Führung von oberirdischen oder unterirdischen Versorgungsanlagen und -leitungen; 14. die Flächen für die Abfall- und Abwasserbeseitigung, einschließlich der Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser, sowie für Ablagerungen; 21. die mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zugunsten der Allgemeinheit, eines Erschließungsträgers oder eines beschränkten Personenkreises zu belastenden Flächen;

Darstellungen im Flächennutzungsplan § 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan § 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
5. die Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe;	15. die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe; 25. für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen oder Wald festgesetzten Flächen a) das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen, b) Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern;
6. die Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes;	23. Gebiete, in denen a) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen, b) bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen; 24. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen;
7. die Wasserflächen, Häfen und die für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind;	16. die Wasserflächen sowie die Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses;

Darstellungen im Flächennutzungsplan	Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan
§ 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	§ 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
8. die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen;	17. die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen;
9. a) die Flächen für die Landwirtschaft und b) Wald;	18. die Flächen für die Landwirtschaft und Wald;
10. die Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft.	20. die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft;
(2a) Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans können den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden.	(1a) ¹ Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 können auf den Grundstücken, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, oder an anderer Stelle sowohl im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans als auch in einem anderen Bebauungsplan festgesetzt werden. ² Die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle können den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden; dies gilt auch für Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen.

Quelle: Eigene Darstellung

zwischen dem großen Flächennutzungsplan und den kleinen Bebauungsplänen, nämlich den sogenannten Generalbebauungsplan. Dieser beschäftigte sich nur mit den Bauflächen und ihrer Einteilung in Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen, Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen usw. Darin wurde die Stufenfolge vom großräumlich Abstrakten zum kleinräumlich Konkreten, von der jede räumliche Planung gekennzeichnet ist, besonders deutlich. In der modernen Bauleitplanung kehrt sich dieses Verhältnis zuweilen um, indem zuerst räumlich konkret geplant und die zugehörige abstraktere Planung dem später angepasst wird (so beim Bebauungsplan der *► Innenentwicklung*, der zur nachträglichen Anpassung des Flächennutzungsplans führt). Wenn ein Flächennutzungsplan verabschiedet worden ist, werden nachfolgende Änderungen meistens zusammen mit der Aufstellung eines Bebauungsplans im Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB durchgeführt. Im Vordergrund steht der Bebauungsplan, die Änderung des Flächennutzungsplans ist dann nur Beiwerk.

4.1 Flächennutzungsplanung

Die vorbereitende Bauleitplanung mittels Flächennutzungsplänen hat ihren Charakter und ihre Schwerpunkte im Laufe der Zeit verändert. In Zeiten des deutlichen Flächenwachstums in der Bauflächenentwicklung war der Flächennutzungsplan ein wesentliches Instrument zur Steuerung des Wachstums der Siedlungen (► *Siedlung/Siedlungsstruktur*). Nach der bundesrechtlichen Einführung im Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23. Juni 1960 wurden Flächennutzungspläne aufgestellt und fortgeschrieben, um die Siedlungsentwicklung mit neuen Baugebieten in den Außenbereich hinein zu steuern. Flächensparen und Begrenzung der Versiegelung waren noch keine Themen. Die Mehrzahl der Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland verfügt mittlerweile über einen Flächennutzungsplan, der häufig zahlreichen Änderungen unterworfen gewesen ist.

Inzwischen (2017) herrscht jedoch das Prinzip *Innenentwicklung vor Außenentwicklung*. Hauptinstrument der Bauleitplanung für die Innenentwicklung ist der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, der im Flächennutzungsplan nur eine Berichtigung nach sich zieht. Der Flächennutzungsplan übt hierzu keine direkte Steuerungswirkung mehr aus. Nach wie vor ist die Bauleitplanung jedoch ein wesentliches Instrument zum Schutz des Außenbereichs vor Zersiedlung und zur innerörtlichen Gliederung und Zuordnung der Bauflächen.

Die Flächennutzungsplanung hat für den Außenbereich eine neue Aufgabe hinzugewonnen, nämlich die sachliche Teilflächennutzungsplanung zur Steuerung der Nutzung der Windenergie. Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB können im Flächennutzungsplan Konzentrationsflächen für die Nutzung der Windenergie mittels Aufstellung von Windenergieanlagen dargestellt werden mit der Folge, dass diesen grundsätzlich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegierten Anlagen im sonstigen Außenbereich in der Regel öffentliche Belange entgegenstehen.

4.2 Bebauungspläne

Bebauungspläne werden oftmals anlassbezogen auf Anregung von Unternehmen oder für Gemeinbedarfsprojekte aufgestellt. Das BauGB spricht allgemeiner davon, dass die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen haben, „sobald und soweit dies für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 BauGB). Den Gemeinden kommt hierbei ein weites Planungsermessen zu. B-Pläne sind Pflichtinstrumente für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe (► *Einzelhandel*). Nach § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) dürfen sich Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe mit Auswirkungen auf die Raumordnung, Stadtentwicklung und Umwelt nur in Kerngebieten und eigens dafür festgesetzten Sondergebieten niederlassen. Mit dieser Regelung sollen u. a. die zentralen Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden – darunter vor allem die Stadtzentren – vor Leerstand und Verödung geschützt werden. Auch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, speziell von Spielhallen, kann durch Bauleitplanung gesteuert werden.

Die Inhalte von Bauleitplänen, besonders die von Bebauungsplänen, sind formal standardisiert durch die BauNVO und die Planzeichenverordnung (PlanZV). Die Baunutzungsverordnung bietet im Sinne eines Baukastens verschiedene Typen von Baugebieten zur Regelung der Art der Nutzung an; sie nennt Instrumente zur Regelung des Maßes der baulichen Nutzung (Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl, Baumassenzahl, Höhe der baulichen Anlage, Anzahl der Geschosse) sowie der Bauweise (offen oder geschlossen) und der überbaubaren Grundstücksfläche (mit

Baugrenzen oder Baulinien). Das jeweilige Landesrecht kann anordnen, dass in den Bebauungsplan auch örtliche Bauvorschriften insbesondere zur Gestaltung der Gebäude mit ihren Dächern aufgenommen werden. Die BauNVO bietet folgende Gebietstypen an, die in der PlanZV mit amtlichen Farben und Kürzeln versehen werden:

- Kleinsiedlungsgebiete (WS) werden heute nur noch selten festgesetzt, sie waren als „kleines Haus mit Nutzgarten zur Selbstversorgung“ gedacht.
- Reine Wohngebiete (WR) dienen allein dem Wohnen, z. B. in einem ruhigen Villenvorort. Für den Gesetzgeber bestand Anlass für die Klarstellung, dass auch hier Altenpflegeheime und Kindertagesstätten sowie Kindergärten mit Kindergeschrei zulässig sind.
- Allgemeine Wohngebiete (WA) sind die klassischen innerstädtischen Wohnquartiere mit mehrgeschossigen Wohnblöcken, Geschäften, Gaststätten, Büros.
- Besondere Wohngebiete (WB) sind vom Geschäftsleben bevorzugte Gebiete, in denen das Wohnen in der Gefahr steht, zurückgedrängt zu werden, was durch die Festsetzung als Wohngebiet mit bleibender Wohnnutzung verhindert werden soll.
- Dorfgebiete (MD) bestehen aus einer Mischung von landwirtschaftlichen Betriebsstellen, Wohnhäusern, Handwerksbetrieben, Läden.
- Mischgebiete (MI) dienen sowohl dem Wohnen als auch nicht wesentlich störenden Betrieben.
- Kerngebiete (MK) bilden den Kern größerer Städte mit Einkaufsstraßen, großflächigen Geschäften, Banken, Verwaltungsgebäuden, Theatern, Opernhaus, Bars, Restaurants.
- Gewerbegebiete (GE) dienen nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben, das Wohnen ist hier nur noch ausnahmsweise für Bereitschaftspersonal und Betriebsleiter erlaubt.
- Industriegebiete (GI) sind auch für die Schwerindustrie zugänglich.
- Sondergebiete (SO), die der Erholung dienen, werden in der BauNVO als Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete und Campingplatzgebiete vorgezeichnet.
- Sonstige Sondergebiete sind Gebiete, die vom obigen Katalog nicht erfasst werden, z. B. Hafengebiete, Krankenhausgebiete, Kurgemeinden und insbesondere Einkaufszentren und Gebiete für den großflächigen Einzelhandel.

Dieses typisierte System wird aufgelockert durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan, der nicht an die BauNVO gebunden ist. Hier geht es um einen Plan auf Anregung eines Investors, der bereit und in der Lage ist, auf einer von ihm beherrschten Fläche ein Vorhaben – vom Altenheim bis zum Industriekraftwerk – zu verwirklichen. Darüber schließt er mit der Gemeinde einen Durchführungsvertrag. Darin verpflichtet er sich, etwaige Erschließungskosten und Folgekosten zu übernehmen und das Vorhaben innerhalb einer im Vertrag bestimmten Frist durchzuführen (► *Städtebaulicher Vertrag*).

Im Kontext des Wohnens ist das Verhältnis der Bauleitplanung zum Immissionsschutzrecht von besonderer Bedeutung (► *Immissionsschutz*). Die einschlägigen Regelwerke des Immissionsschutzrechts (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm, Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV); Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV)) knüpfen mit ihren Orientierungs-, Richt- und Grenzwerten an die ► *Gebietskategorien* der BauNVO an. Diese Kategorien sind jedoch im Sinne eines Baukastensystems als Typen entworfen, die Besonderheiten des Einzelfalls

konnten auf dieser Stufe noch nicht berücksichtigt werden. Insbesondere bei gewachsenen Strukturen mit enger Verflechtung unterschiedlicher Nutzungen kann es zu Konflikten kommen, die allein unter Anwendung abstrakter (im Einzelfall unerreichbarer) Richtwerte des Immissionschutzrechts nicht gelöst werden können. Hier muss der Vorrang der individuellen Abwägung betont werden.

Die ursprüngliche Erwartung des Gesetzgebers des Bundesbaugesetzes (BBauG) bei seiner Verabschiedung im Jahre 1960 (BGBl. I S. 341), wonach es in überschaubarer Zeit gelingen könnte, alle Siedlungsgebiete mit Bebauungsplänen zu überziehen und dadurch rechtsförmlich zu ordnen, hat sich nicht erfüllt. Viele neue Vorhaben innerhalb bereits im Zusammenhang bebauter Gebiete werden immer noch ohne Bebauungsplan gesteuert. Hier gilt der § 34 BauGB, wonach das zulässig ist, was sich nach Art, Maß, Bauweise und überbaubarer Grundstücksfläche in die nähere Umgebung „einfügt“ (> *Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*). Der Flächennutzungsplan bewirkt hier nichts – er entfaltet seine Wirksamkeit nur im Außenbereich nach § 35 BauGB oder als Vorgabe für daraus zu entwickelnde Bebauungspläne.

5 Durchsetzung der Bauleitplanung im Systemvergleich

Das Baugesetzbuch enthält eine ganze Reihe von Instrumenten, mit denen vorhandene Bauleitpläne – insbesondere Bebauungspläne – durchgesetzt werden können. Der Kern der Durchsetzung besteht in der Bindung aller baulichen Vorhaben, Abgrabungen und Aufschüttungen an die Festsetzungen eines Bebauungsplans (§§ 29, 30 BauGB). Der in Kraft gesetzte Bebauungsplan hat Rechtsnormqualität – er gilt als Satzung für und gegen jedermann. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zum angelsächsischen System der räumlichen Planung. In Großbritannien (und auch in Irland) besitzen die „development plans“ und „local plans“ nur empfehlenden Charakter – sie verbieten oder erlauben nichts so endgültig wie ein deutscher Bebauungsplan. Entscheidend ist immer der Einzelfall, der mittels „development permission“ entschieden wird. Die bautechnisch orientierte „building permit“ folgt dann später nach. Das deutsche System gewinnt seine auf den Einzelfall bezogene Flexibilität erst durch die Möglichkeit von Befreiungen von der Einhaltung der Planfestsetzungen (§ 31 BauGB) und durch Planänderungen im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB. Die Nachbarn Deutschlands auf dem Kontinent haben ähnlich verbindliche Planungssysteme wie das deutsche, allerdings mit sehr unterschiedlicher tatsächlicher Bindung und Durchsetzung; im Norden hält man sich stärker an beschlossene Planwerke als im Süden Europas (Schmidt-Eichstaedt 1995: 22 ff.).

Neben dieser Bindungswirkung an den Bebauungsplan als Satzung stehen flankierende Instrumente (> *Plansicherung im Städtebau*), mit denen die Bauleitplanung von ihrem Beginn an geschützt, dann umgesetzt und unterstützt werden kann, wie die Veränderungssperre, städtebauliche Gebote, das kommunale Vorkaufsrecht, die Bodenordnung durch Umlegung, die Enteignung, die Regeln für die Erschließung und den Ausgleich von Eingriffen in Boden, Natur und Landschaft und – beschränkt auf eigens dafür festgesetzte Gebiete – das besondere Städtebaurecht (> *Besonderes Städtebaurecht*) mit den städtebaulichen Sanierungsgebieten, Entwicklungsbereichen, Stadtumbaugebieten (> *Stadtumbau*) und Gebieten der sozialen Stadt (> *Soziale Stadt*), den sogenannten Maßnahmegebieten.

5.1 Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen

Sobald ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan gefasst und öffentlich bekannt gemacht worden ist, können eingehende Baugesuche auf Antrag der Gemeinde zurückgestellt und danach – nach Erlass einer Veränderungssperre – abgelehnt werden. Die Sperrwirkung der Veränderungssperre erstreckt sich zunächst auf zwei Jahre, sie kann zweimal um ein Jahr bis auf eine Gesamtdauer von vier Jahren verlängert werden. Nach einem Aufstellungsbeschluss für einen Flächennutzungsplan mit Konzentrationsflächen z. B. für Windenergieanlagen, kann auch insoweit die Zurückstellung von Baugesuchen zunächst für ein Jahr, maximal für zwei Jahre beantragt und verfügt werden.

5.2 Städtebauliche Gebote (§§ 175 bis 179 BauGB)

Der klassische Bebauungsplan ist ein „Angebotsplan“, er ermöglicht dem Bodeneigentümer eine bestimmte Nutzung, zwingt ihn aber nicht dazu. Mithilfe von städtebaulichen Geboten kann der Bodeneigentümer gezwungen werden, das Angebot des Bebauungsplans anzunehmen – also zu bauen (Baugebot, § 176 BauGB) oder auch die Beseitigung von baulichen Anlagen zu dulden (Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 179 BauGB). Auch im Bebauungsplan festgesetzte Anpflanzungen müssen vom Eigentümer vollzogen werden, wenn ein entsprechendes Pflanzgebot nach § 178 BauGB ergangen ist.

5.3 Vorkaufsrechte (§§ 24 bis 28a BauGB)

Neben den öffentlich-rechtlichen Planfestsetzungen steht immer das Bodeneigentum. Wenn der Plan eine Nutzung zugunsten des Gemeinbedarfs festsetzt oder auch nur Straßenland, kann der Plan erst verwirklicht werden, wenn die betreffenden Flächen in das Eigentum der Gemeinde gelangt sind. Ein Instrument dafür ist das kommunale Vorkaufsrecht. Wenn eine Fläche vom Eigentümer verkauft wird, für die eine öffentliche Nutzung vorgesehen ist, kann die Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht ausüben. Sie wird dadurch anstelle des Käufers Vertragspartner des Verkäufers, und zwar grundsätzlich zu den Bedingungen des mit dem Erstkäufer ausgehandelten Kaufvertrags. Bei deutlich überhöhtem Kaufpreis kann die Gemeinde den Kaufpreis auf den Verkehrswert (Marktwert) herabsetzen (sogenanntes preislimitiertes Vorkaufsrecht); dies ist allerdings mit der Gefahr verbunden, dass der Verkäufer dann vom Vertrag zurücktritt. Die Gemeinde kann den Geltungsbereich ihrer Vorkaufsrechte durch eine besondere Satzung auf Gebiete ausdehnen, in denen sie erst später tätig werden will (Satzungsvorkaufsrecht).

5.4 Enteignung (§§ 85 bis 122 BauGB)

Nicht jeder Eigentümer, dessen Fläche kraft Bauleitplanung von der Gemeinde benötigt wird, verkauft sein Grundstück freiwillig. Für solche Fälle enthält das BauGB eine sehr ausführliche Regelung der zwangsweisen Enteignung gegen Entschädigung in Geld, im Einzelfall auch gegen Land. Die Enteignungsregelungen sind nicht nur auf die Vollenteignung anwendbar, sie können auch dazu dienen, der Gemeinde Wegerechte oder Leitungsrechte zu verschaffen.

5.5 Bodenordnung durch Umlegung (§§ 45 bis 84 BauGB)

Für eine bauliche Nutzung werden andere Grundstückszuschnitte benötigt als für Ackerbau oder Weinbau. Zudem erfordert ein neues Baugebiet andere Wegeführungen durch das Gebiet als die bisherigen Feldwege. Ein probater Weg zu einer Neuordnung der Grundstückszuschnitte besteht in der (auch freiwillig möglichen) Bodenordnung durch Umlegung. Dazu werden alle bisherigen Grenzen im Gebiet aufgehoben, sodass eine einheitliche „Umlegungsmasse“ entsteht. Nach Maßgabe eines parallel aufgestellten Bebauungsplans werden daraus zunächst alle Erschließungsflächen, also insbesondere das künftige Straßenland, entnommen und der Gemeinde zugeteilt (sogenannter Vorwegabzug). Danach erhalten möglichst alle beteiligten Eigentümer neue, zweckmäßig bebaubare Grundstücke. Mehr- oder Minderzuteilungen werden in Geld ausgeglichen. Unter günstigen Verhältnissen sind dann alle Beteiligten zufrieden – im ungünstigen Fall kann der Umlegungsplan gerichtlich angefochten werden.

5.6 Erschließung

Ohne Erschließung sind Baugrundstücke nicht nutzbar. Das BauGB ordnet an, dass sich die Erschließung von Baugrundstücken grundsätzlich nach einem Bebauungsplan zu richten hat. Die Kosten der Erschließung können durch Erschließungsbeiträge von den Eigentümern eingefordert werden.

5.7 Eingriffsregelung

Durch Bauleitplanung werden Eingriffe in Boden, Natur und Landschaft vorbereitet, namentlich durch die Errichtung von Hochbauten und die damit einhergehende Versiegelung, durch die begleitenden Straßen und durch die Nutzung der Gebäude und Straßen mit dem damit verbundenen Verkehr oder auch Emissionen von Gerüchen, z. B. einer Bäckerei. Durch die *▷ Eingriffsregelung* im Naturschutzrecht wird dafür gesorgt, dass Eingriffe durch Maßnahmen am Ort oder an anderer Stelle ausgeglichen werden, und zwar auf Kosten des eingreifenden Verursachers. Die Eingriffsregelung muss in der Bauleitplanung durch Darstellungen und Festsetzungen oder durch vertragliche Vereinbarungen berücksichtigt werden. Anders als im Naturschutzrecht gibt es hier keine Pflicht zum Vollausgleich, notfalls mithilfe einer Ausgleichszahlung. Zulässig ist allein die Festlegung konkreter Maßnahmen, verbunden mit der Finanzierungspflicht. Die Gemeinde soll Ausgleichmaßnahmen außerhalb der Baugrundstücke auf Kosten des Engreifenden vollziehen und sich dann die Kosten erstatten lassen (§§ 135a bis c BauGB).

5.8 Die Maßnahmegebiete des besonderen Städtebaurechts

Durch besondere Satzung oder Beschluss kann die Gemeinde Maßnahmegebiete festsetzen, in denen besondere Genehmigungspflichten bestehen und in der Regel Angebote zu öffentlicher Förderung von städtebaulichen Maßnahmen – wie Sanierung, Entwicklung, Umbau – gemacht werden. Die Bauleitplanung bereitet diese Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts vor und begleitet sie.

6 Gerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung

Die Bauleitplanung steht unter strikter gerichtlicher Kontrolle (▷ *Rechtsschutz in der Planung*). Die Kontrolldichte durch die Gerichte ist eine spezifisch deutsche Besonderheit. Die Gerichte respektieren zwar ein gewisses Planungsermessen bei der Verabschiedung der Bauleitpläne. Sie kontrollieren jedoch genau die Einhaltung aller Verfahrensschritte, die Vollständigkeit der Sachaufklärung vor der planerischen Abwägungsentscheidung und auch die Entscheidung selbst. Die Gerichte in den Nachbarstaaten konzentrieren sich mehr auf die Einhaltung der Verfahrensvorschriften einschließlich der Beteiligung. In die Sache selbst mischen sie sich nicht (oder doch nur bei offensichtlicher Fehlentscheidung) ein, denn für die Sachentscheidung sind Juristen nicht ausgebildet. Der deutsche Gesetzgeber hat mehrfach versucht, die gerichtliche Kontrolldichte für Bauleitpläne zurückzudrängen. Mit den „Heilungsvorschriften“ in den §§ 214, 215 BauGB ist ihm das auch teilweise gelungen. Nach § 214 BauGB sind bestimmte Verfahrensfehler von Anfang an „unbeachtlich“, sie dürfen vom Gericht nicht zum Anlass genommen werden, den Plan für unwirksam zu erklären; dazu gehören z. B. Fehler bei der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit (▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung*). Nahezu alle beachtlichen Form- und Verfahrensfehler müssen binnen eines Jahres gegenüber der Verwaltung gerügt werden; danach werden sie unbeachtlich. Fehler im Abwägungsvorgang müssen offensichtlich und auf das Ergebnis von Einfluss gewesen sein, wenn sie beachtlich sein sollen. Im Interesse der Bürger hat das BVerwG entschieden, dass offensichtlich ist, was in den Akten steht (BVerwG, Urteil vom 21.08.1981, Az. 4 C 57.80, ZfBR 1981, 286), und dass von Einfluss gewesen ist, wovon man nachträglich schließen darf, dass es mit gewisser Wahrscheinlichkeit Einfluss auf die Entscheidung hätte haben können oder gehabt hat (BVerwG, Beschluss vom 29.01.1992, Az. 4 NB 22.90, ZfBR 1992, 139-141).

Damit ein Bauleitplan vor Gericht gerät, muss von einem Betroffenen ein Prozess angestrengt werden. Antragsberechtigt sind alle juristischen und natürlichen Personen, die schlüssig behaupten können, durch den festgesetzten Plan in ihren Rechten verletzt zu sein oder zu werden, sowie Behörden. Zu den Gerichten gibt es dann mehrere Wege (s. [Abb. 4](#)):

- die abstrakte Normenkontrolle nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO);
- eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage nach § 42 VwGO, ergänzt durch Leistungsklage (zum Beispiel auf Folgenbeseitigung);
- ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 217 BauGB.

6.1 Die abstrakte Normenkontrolle

Mit einem Antrag auf Normenkontrolle kann begehrt werden, den Plan insgesamt auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen. Dieser Antrag kann grundsätzlich nur im Hinblick auf Bebauungspläne als Satzungen und damit als Normen gestellt werden. Flächennutzungspläne sind keine Satzungen und unterliegen daher grundsätzlich nicht der Normenkontrolle. Flächennutzungspläne, mit denen Konzentrationsflächen festgelegt werden mit der Folge, dass die konzentrierten Vorhaben (insbesondere Windkraftanlagen) an anderer Stelle regelmäßig unzulässig sind, können jedoch seitens der ausgeschlossenen Grundeigentümer ebenfalls mit einem Normenkontrollantrag angegriffen werden (BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, Az. 4 CN 3/06, BauR 2007, 1536-1540).

Für die Normenkontrolle sind in erster Instanz die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe der Länder zuständig. Sofern sie zugelassen wird, ist eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht möglich. Wegen der umfassenden Prüfung ist die abstrakte Normenkontrolle eine gute Möglichkeit für die Rechtsprechung, allgemeine Regeln für die Bauleitplanung zu entwickeln und allgemeine verwendbare Hinweise zum Verfahren (zum Beispiel zur Fristberechnung) und zu den (zulässigen oder unzulässigen) Inhalten der Bauleitplanung zu geben.

Beispiele:

- Wenn die in § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB vorgeschriebene Ankündigungsfrist von einer Woche vor Beginn der Auslegung unterschritten wird, ist es zulässig, die vom Gesetz auf eine Mindestfrist von einem Monat bemessene Auslegungsfrist entsprechend zu verlängern (BVerwG, Beschluss vom 23.07.2003, Az. 4 BN 36.03, ZfBR 2004, 64-65).
- Die Zimmernummer des Auslegungsortes muss in der Ankündigung nicht angegeben werden, eine Beschränkung der Einsichtnahme auf die Sprechzeiten der Verwaltung ist zulässig (BVerwG, Urteil vom 04.07.1980, Az. 4 C 25.78, DVBl 1981, 99-100).
- Reine Verhinderungsplanung ohne ein positives Konzept ist unzulässig (BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az. 4 C 4.02, ZfBR 2003, 464-468).
- Die Abwägung muss nachvollziehbar dokumentiert sein (BVerwG, Urteil vom 12.12.1969, Az 4 C 105/66, DVBl. 1970, 414).
- Jede Bauleitplanurkunde muss durch Unterschrift des Hauptverwaltungsbeamten ausgefertigt werden, und zwar vor der Bekanntmachung zur Inkraftsetzung (zuletzt BVerwG, Beschluss vom 04.09.2014, Az. 4 B 30.14, JurionRS 2014, 22071).

6.2 Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen

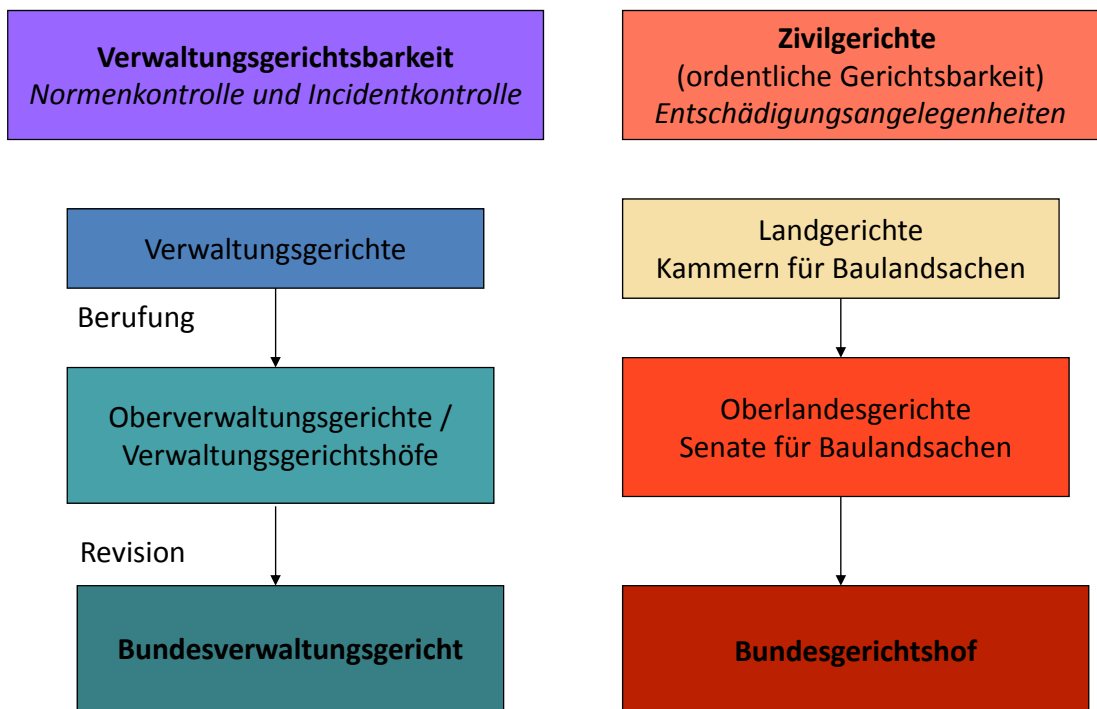
Anfechtungsklagen können sich gegen Verwaltungsakte richten, die auf der Rechtsgrundlage des BauGB in Verbindung mit einem Bebauungsplan ergangen sind – zum Beispiel ein Baugewerbe nach § 176 BauGB, gestützt auf einen Bebauungsplan. Verpflichtungsklagen richten sich auf die Erteilung eines begehrten, aber abgelehnten Verwaltungsakts, zum Beispiel einer Baugenehmigung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB. Im Rahmen eines solchen Prozesses wird die Rechtsgültigkeit des Bebauungsplans, der der Verwaltungsentscheidung zugrunde liegt, mitüberprüft – man spricht dann von einer „inzidenten“ (nebenbei anfallenden) Prüfung. Wenn der Bebauungsplan als fehlerhaft erkannt wird, hat dies – anders als bei der abstrakten Normenkontrolle – keine allgemein verbindliche Wirkung, weil der Plan nur inzident – also nebenbei und nicht als Hauptsache – geprüft wurde.

6.3 Anträge auf gerichtliche Entscheidung nach § 217 BauGB

Nach Art. 14 Abs. 3 Grundgesetz (GG) steht für alle Klagen, die mit Enteignung und Enteignungsschädigung zu tun haben, der „ordentliche“ Rechtsweg offen. Diese grundgesetzliche Garantie knüpft an die Rechtsgeschichte an. Vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland (um 1875) konnte man sich gegen hoheitliche Entscheidungen allenfalls beschweren, aber keinen Gerichtsprozess anstrengen – mit Ausnahme von Enteignungen. Zumindest die Angemessenheit

der Enteignungsentschädigung konnte schon im Absolutismus vor den ordentlichen Gerichten eingeklagt werden. Als das Grundgesetz nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1949 verabschiedet wurde, hatte sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland noch nicht wieder konstituiert. Es lag also nahe, die Rechtsweggarantie zugunsten der ordentlichen Gerichte auszusprechen. Es ist heute müßig, darüber nachzudenken, ob nicht auch die Verwaltungsgerichte ordentliche Gerichte im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG sind. Über § 217 BauGB sind alle aus Bauleitplänen erwachsenden Entscheidungen, die mit Entschädigungen oder Enteignungen zu tun haben, im Streitfall den ordentlichen Gerichten – nämlich den Zivilgerichten – zugeordnet. Innerhalb der Zivilgerichtsbarkeit sind dann spezielle Spruchkörper – nämlich die Kammern und Senate für Baulandsachen – für den Prozess zuständig. In diesen Prozessen wird der zugrunde liegende Bauleitplan wiederum nur „inzidenter“ geprüft.

Abbildung 4: Gerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung – Instanzenzug



Quelle: Eigene Darstellung

7 Probleme und Konflikte, Mittel der Konfliktlösung, Ausblick

Bauleitpläne dienen der Vorbereitung und Lenkung der baulichen Nutzung von Flächen und Grundstücken innerhalb eines breiten Spektrums von Möglichkeiten. Daneben stehen das zivilrechtliche Eigentum und die Grundeigentümer. Wenn deren Absichten nicht mit der Bauleitplanung übereinstimmen, kann die Planung trotz des Angebots zum Ersatz eines Planungsschadens (vgl. §§ 39 bis 44 BauGB) bloßes Papier bleiben. Durch geschickte Verhandlungsführung können Moderatoren und Mediatoren (▷ *Moderation, Mediation*) bei der Planung helfen und am Ende den Abschluss von städtebaulichen Verträgen erreichen, mit denen Kompromisse geschlossen und Lastenverteilungen erreicht werden können. Bund und Länder fördern bestimmte Entwicklungen mit Förderprogrammen, mit denen materielle Anreize zu Veränderungen, Instandsetzungen, Modernisierungen geboten werden (▷ *Städtebauförderung*; ▷ *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*). Die Beschwerden von Betroffenen können allerdings nur selten durch Verträge oder Fördergelder ausgeräumt werden. Betroffene wehren sich vor allem gegen Veränderungen, die sie als nachteilig empfinden. Wenn ein Bebauungsplan für eine neue Schule oder eine Turnhalle aufgestellt wird (Lärm) oder für eine Biomasseanlage oder einen Geflügelschlachtbetrieb in Ortsnähe (Gerüche) oder für eine neue Fabrik (Emissionen), muss mit Protesten der direkt Betroffenen gerechnet werden. Die indirekt begünstigten Eltern, Arbeitsuchenden, Sporttreibenden melden sich nur selten. Die kommunale Vertretungskörperschaft ist dann aufgerufen, nach einem fair geführten Verfahren so rational wie möglich zu entscheiden.

Literatur

Schmidt-Eichstaedt, G. (Hrsg.) (1995): Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union. Köln. = Aufgaben der Kommunalpolitik 12.

Weiterführende Literatur

Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart.

Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2016): Baugesetzbuch: BauGB. Kommentar. München.

Bracher, C.-D.; Reidt, O.; Schiller, G. (2014): Bauplanungsrecht. Köln.

Finkelnburg, K.; Ortloff, K.-M.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht: Bauplanungsrecht. München. = Schriftenreihe der Juristischen Schulung 107.

Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. München.

Bauleitplanung

Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2014): Städtebaurecht: Einführung und Handbuch. Stuttgart.

Schrödter, H. (Hrsg.) (2014): Baugesetzbuch: BauGB. Kommentar. München.

Bearbeitungsstand: 11/2016

Baurecht

Gliederung

- 1 Öffentliches und privates Baurecht
- 2 Entwicklung des öffentlichen Baurechts
- 3 Städtebaurecht
- 4 Bauordnungsrecht

Literatur

Das Baurecht umfasst sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Vorschriften, die sich mit Art und Ausmaß der baulichen Nutzung eines Grundstücks, der kommunalen Ordnung der Bebauung und den Rechtsverhältnissen der an der Erstellung eines Vorhabens Beteiligten befassen.

1 Öffentliches und privates Baurecht

Beim Baurecht muss zwischen den öffentlichen und privaten Rechtsgebieten unterschieden werden, die weitgehend selbstständig nebeneinanderstehen, sich aber durchaus auch überschneiden können (BGH, Urteil vom 26.02.1993, Az. V ZR 74/92, BGHZ 122, 1; Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 1, Rn. 9 ff.; Stollmann 2015: § 1, Rn. 1, 8 ff.).

1.1 Privates Baurecht

Inhalt des privaten Baurechts sind die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen den Bürgern vornehmlich hinsichtlich des Baugeschehens und im Zusammenhang mit der Nutzung von Grund und Boden. Dazu gehören auch Fragen zu den Grenzen, in denen ein Grundstück von Privaten genutzt werden darf (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 2). Dem privaten Baurecht sind dementsprechend zunächst Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) (▷ *Bodenrecht*), insbesondere die §§ 903 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die bürgerlich-rechtliche Baufreiheit, zuzurechnen. Danach kann der Eigentümer einer Sache über diese frei verfügen, soweit nicht Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen. So kann er z. B. grundsätzlich sein Grundstück bebauen oder nutzen, wie er möchte. Allerdings enthalten die zivilrechtlichen Vorschriften auch Schranken dieser Baufreiheit, so darf beispielsweise regelmäßig keine gefährliche Anlage errichtet werden (§ 907 BGB). Zum privaten Baurecht gehören auch die Nachbarrechtsgesetze der Länder über den Interessenausgleich zwischen Privaten, die Bestimmungen z. B. über Licht-, Fenster- und Traufrechte, Grenzwände, Bodenerhöhungen, Einfriedungen oder Grenzabstände für Anpflanzungen enthalten (Battis 2014: Rn. 8). Weiterhin wird dem privaten Baurecht auch das Bauvertragsrecht zugeordnet, das sich mit vertraglichen Ansprüchen der am Baugeschehen Beteiligten wie mit denen des Bauherrn, des Bauunternehmers oder des Architekten befasst, insbesondere mit Vorschriften der Honorarordnung für Architekten (HOAI), des Vergaberechts über die Vergabe von Bauvorhaben der öffentlichen Hand und die Haftung für Baumängel (nur noch Verdingungsordnung für Bauleistungen VOB/B; frühere VOB/A jetzt in §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und damit öffentlich-rechtlich) oder des Bürgerlichen Gesetzbuchs über den Werkvertrag (§§ 631 ff. BGB) (Battis 2014: Rn. 9).

Schließlich können mithilfe privatrechtlicher Vereinbarungen bauleitplanerische Festlegungen durchaus unterstützt werden. Allerdings darf das ▷ *Planungsrecht* nicht durch die „Flucht ins Privatrecht“ umgangen werden (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 1, Rn. 6 ff. m. w. N.). Problematisch kann die Abgrenzung zum öffentlichen Baurecht besonders bei den Abwehransprüchen etwa unter Nachbarn sein. Hier muss allerdings gerade mit Blick auf die unterschiedlichen Rechtswege zum Zivilgericht oder Verwaltungsgericht eine klare Trennung vorgenommen werden (Stollmann 2015: § 1, Rn. 4, 12). Die Abwehransprüche können durchaus zweispurig geltend gemacht werden. Die Vorschriften des öffentlichen Rechts sind im privaten Baurecht weitgehend ohne Bedeutung. Selbst wenn ein Vorhaben nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften zulässig ist, kann es dennoch aus zivilrechtlichen Gründen unterbunden werden (BGH, Urteil vom 06.07.2001, Az. VZR 246/00, UPR 2001, 440 f.; Stollmann 2015: § 1, Rn. 9). Die Baugenehmigung ergeht wiederum „unbeschadet der privaten Rechte Dritter“ (z. B. § 75 Abs. 3 S. 1 Bauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW)). Geprüft wird dabei nur die Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Recht, nicht mit dem Privatrecht (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 1, Rn. 9; vgl. aber zur Versagung der

Baugenehmigung aufgrund zivilrechtlicher Gründe BVerwG, Urteil vom 23.03.1973, Az. IV C 49.71, BVerwGE 42, 115). Dies gilt ebenso für die Rechtmäßigkeitsprüfung im Rahmen der Eingriffsbefugnisse nach den Landesbauordnungen. Die Bauaufsichtsbehörde kann also beispielsweise durch einen Verwaltungsakt die Einhaltung des Privatrechts nicht erzwingen.

1.2 Öffentliches Baurecht

Das öffentliche Baurecht umfasst die Vorschriften über Zulässigkeit und Grenzen, über Ordnung und Förderung der Nutzung von Grund und Boden durch bauliche Anlagen, und zwar vornehmlich im Hinblick auf deren Errichtung, bestimmungsgemäße Nutzung sowie wesentliche Veränderung und Beseitigung (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 1; Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 1). Es dient dem Ausgleich zwischen der Baufreiheit des Grundstückseigentümers und dem Interesse der Allgemeinheit an einer sozialverträglichen Nutzung des Bodens. Im Wesentlichen enthält das öffentliche Baurecht daher Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 Grundgesetz (GG) und wenige Regelungen über eine entschädigungspflichtige Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*; ▷ *Eigentumsgarantie*).

Die im öffentlichen Baurecht zentral geregelten Bauleitpläne sind gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen. Diese Regelung konkretisiert die Planungshoheit der Gemeinden als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

Beim öffentlichen Baurecht, das dem besonderen Verwaltungsrecht zugeordnet werden kann, wird zwischen zwei Rechtsgebieten unterschieden: dem Städtebaurecht und dem Bauordnungsrecht. Grund dafür ist, dass die Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist. Das Städtebaurecht bzw. Bauplanungsrecht ist flächenbezogen und legt die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzbarkeit innerhalb einer Gemeinde fest (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 5 ff.). Es wird dem Bodenrecht zugeordnet, für das dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zukommt. Davon hat der Bundesgesetzgeber mit dem BauGB umfassend Gebrauch gemacht (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 10; Battis 2014: Rn. 3). Das Bauordnungsrecht der Länder beinhaltet Anforderungen insbesondere an ein konkretes Bauwerk und ist damit objektbezogen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 9 ff.). Mangels einer ausdrücklichen Zuständigkeit des Bundes beruht die Länderkompetenz zur Gesetzgebung hierfür auf den allgemeinen Regelungen der Art. 30, 70 Abs. 1 GG.

Neben dem Städtebaurecht einerseits und dem Bauordnungsrecht andererseits gibt es auf Bundes- und Landesebene noch sonstige baurechtsrelevante Vorschriften, z. B. im Fernstraßenrecht, Immissionsschutzrecht (▷ *Immissionsschutz*), Energierecht, Wasserhaushaltsrecht, Luftverkehrsrecht (▷ *Luftverkehr*), Bodenschutzrecht (▷ *Bodenschutz*), Naturschutzrecht (▷ *Naturschutz*), Recht über die Umweltverträglichkeitsprüfung (▷ *Umweltprüfung*) oder Denkmalschutzrecht (▷ *Denkmalschutz/Denkmalpflege*).

2 Entwicklung des öffentlichen Baurechts

Das öffentliche Baurecht hat seine Wurzeln im Preußischen Baurecht des 19. Jahrhunderts (▷ *Geschichte der Stadtplanung*), das bereits einen Grundsatz der Baufreiheit enthielt (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 2, Rn. 3; Battis 2014: Rn. 12 ff.). Das Preußische Fluchtliniengesetz von 1875 (Preußische Gesetzessammlung 1875: 561) bot außerdem erstmals stadtplanerische Ansätze. Das berühmte Kreuzbergurteil des Preußischen Obergerichts (vom 14.06.1882, Az. II.B.23/82, ProVG 9, 353, Neuabdruck in der Zeitschrift Deutsches Verwaltungsblatt 1985: 216 ff.) äußerte sich dann u. a. zu den Aufgaben der Baupolizei. Die Inhalte des Fluchtliniengesetzes wurden erst viele Jahre später im Preußischen Wohnungsgesetz von 1918 (Preußische Gesetzessammlung Nr. 9) u. a. durch Festlegungsmöglichkeiten zu Art und Maß der baulichen Nutzung ausgeweitet. Im Dritten Reich gab es ein reichseinheitliches Städtebaurecht, das allerdings auf viele einzelne Rechtsquellen verteilt war und nach Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst weiterhin Anwendung fand. Sodann wurden sowohl in den meisten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) Aufbaugesetze für den Wiederaufbau der zerstörten Städte und die Beseitigung der Wohnungsnot erlassen. In der DDR bildete das Aufbaugesetz die wesentliche Grundlage des Baurechts (Deutsche Bauordnung (DBO) vom 02.10.1958, GBl. Sonderdruck Nr. 287; Battis 2014: Rn. 27).

Nach Klärung der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen in einem Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.06.1954 (Az. 1 PBvV 9/92, BVerfGE 3, 407) wurden in der Bundesrepublik Deutschland einerseits auf Bundesebene 1960 das Bundesbaugesetz (BBauG) (BGBl. I, S. 341; Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 11 ff.) sowie andererseits aufgrund einer von Bund und Ländern erarbeiteten Musterbauordnung in den Ländern nach und nach Landesbauordnungen erlassen. 1971 wurde das BBauG durch ein Städtebauförderungsgesetz (StBauFG vom 27.07.1971, BGBl. I, S. 1125) über Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 15 ff.) ergänzt. Das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz wurden nach mehreren Novellierungen schließlich 1986 im Baugesetzbuch (BauGB, BGBl. I, S. 2191, 2253) mit wesentlichen Änderungen besonders zur Stärkung der Kommunen zusammengefasst (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 20 ff. m. w. N.), wobei das Städtebauförderungsrecht (▷ *Städtebauförderung*) im Zweiten Kapitel (▷ *Besonderes Städtebaurecht*) seinen Niederschlag fand.

Noch in der DDR wurde aufgrund des Staatsvertrages vom 18.05.1990 die Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO, GBl. DDR I Nr. 45 S. 739) erlassen. Parallel dazu bedurfte es zunächst nur für die alten Bundesländer mit Blick auf Verfahrenserleichterungen eines Maßnahmegesetzes zum Baugesetzbuch vom 17.05.1990 (BauGB-MaßnG, Art. 2 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes, BGBl. I S. 926). Nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit wurde das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (vom 22.04.1993, BGBl. I S. 466) erlassen. Ein einheitliches Städtebaurecht wurde schließlich wieder im Jahr 1998 mit wesentlichen Änderungen (z. B. Zusammenarbeit mit Privaten, weitgehende Abschaffung der Teilungsgenehmigung) durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG vom 18.08.1997, BGBl. I S. 2081) geschaffen.

Das Städtebaurecht wird im Übrigen seit den 1980er Jahren durch das europäische Recht zum Umweltschutz stark beeinflusst (EU; ► *Europäische Union*). Hier sind die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG, ABl. Nr. L 175, S. 40), die UVP-Änderungsrichtlinie vom 03.03.1997 (97/11/EG, ABl. Nr. 73, S. 5), die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.06.2001 (2001/42/EG, ABl. Nr. L 197, S. 30), die FFH-Richtlinie vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG, ABl. Nr. L 206, S. 7) und die Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten 79/409/EWG, ABl. Nr. L 103, S. 1) hervorzuheben, die wesentliche Novellierungen gerade des Städtebaurechts erforderlich gemacht haben. Dies wurde 2004 besonders deutlich mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau, BGBl. I S. 1359), das darüber hinaus allerdings auch Regelungen zur Planerhaltung, zum ► *Stadtumbau* und zur Sozialen Stadt (► *Soziale Stadt*) mit sich brachte.

Die Novellierungen im Jahr 2007 (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3316) und vom 11.06.2013 (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, BGBl. I S. 1548; s. auch Uechtritz 2013: 1354 ff.; Krautzbberger/Stüer 2013: 805 ff.) dienten dazu, durch verschiedene Regelungen (z. B. beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne, § 13a BauGB; Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, §§ 5 Abs. 2d, 9 Abs. 2a BauGB; Rückbaugesamtl. bei Schrottimmobilen) die ► *Innenentwicklung* der Städte zu fördern. Zwischenzeitlich wurde im Jahr 2011 das Städtebaurecht im Hinblick auf ► *Klimaschutz* und ► *Klimaanpassung*, z. B. durch die Erweiterung des Festsetzungskatalogs für den Bebauungsplan, novelliert (Gesetz vom 22.07.2011, BGBl. I S. 1509; s. auch Kment 2012: 1125 ff.; Mitschang 2012: 134 ff.; Söfker 2011: 541 ff.). Dann wurde das Städtebaurecht gleich zweimal mit Blick auf die erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen geändert, indem u. a. die Vorschriften über die Befreiung erweitert und befristete Regelungen in § 246 BauGB eingeführt wurden (Gesetz vom 20.11.2014, BGBl. I S. 1748; siehe auch Kment 2015: 211 ff.; Scheidler 2015: 1406 ff.; Gesetz vom 20.10.2015, BGBl. I 1722; siehe auch Battis/Mitschang/Reidt 2015: 1633 ff.; Krautzbberger/Stüer 2015: 73 ff.; Krautzbberger/Stüer 2016: 95 ff.). Die jüngste Novellierung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (Deutscher Bundestag 2017) soll u. a. der Umsetzung einer Änderungsrichtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, der Einführung einer neuen Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“, der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bei Ferienwohnungen, flankierenden Regelungen zur Änderung des Immissionsschutzrechts sowie der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen dienen.

3 Städtebaurecht

Das flächenbezogene Städtebaurecht wird im Wesentlichen durch das Baugesetzbuch (BauGB) des Bundes geprägt, dessen Zielsetzung eine geordnete nachhaltige städtebauliche Entwicklung und Ordnung und damit auch der Ausgleich zwischen öffentlichen und privaten Interessen ist.

Aufgrund des Baugesetzbuchs sind die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die Planzeichenverordnung (PlanZV) sowie die Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) erlassen worden (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 6 ff.). Darüber hinaus ermächtigt das BauGB die Länder zu weiteren Ausführungsgesetzen oder -verordnungen (z. B. nach § 9 Abs. 4 oder § 246 BauGB). Die Gemeinden können aufgrund des BauGB Satzungen erlassen, z. B. Gestaltungssatzungen. Das Städtebaurecht kann entsprechend der Aufteilung des BauGB in das allgemeine und das besondere Städtebaurecht unterteilt werden (Strukturübersicht: Schmidt-Eichstaedt/Weyrauch/Zemke 2014: 101).

3.1 Allgemeines Städtebaurecht

Das allgemeine Städtebaurecht im Ersten Kapitel des Baugesetzbuchs wird auch als Stadtplanungsrecht oder als Bauplanungsrecht bezeichnet.

Das Bauplanungsrecht dient nach dem wegweisenden Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 9/92, BVerfGE 3, 407, 425) dazu, die rechtliche Qualität des Bodens und dessen Nutzbarkeit festzulegen. Es dient dementsprechend der Vorbereitung, Leitung und Verwirklichung baulicher und sonstiger Nutzungen der Grundstücke. Die Rechtsqualität des Bodens wird dabei insbesondere durch Bauleitpläne festgelegt. Kerninstrument des Bauplanungsrechts ist also die *Bauleitplanung*. Dementsprechend regeln die bauplanungsrechtlichen Vorschriften im Ersten Teil des allgemeinen Städtebaurechts (§§ 1 ff. BauGB) die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzungen der Grundstücke durch Pläne, die die Rechtsqualität des Bodens festlegen, also im Wesentlichen durch den *Flächennutzungsplan* und den *Bebauungsplan*. Hier finden auch Vorschriften zu Umweltschutz sowie Klimaschutz und Klimaanpassung ihren besonderen Niederschlag. In Ergänzung dazu wird die Zusammenarbeit mit Privaten über städtebauliche Verträge geregelt (§§ 11 f. BauGB).

Die Vorschriften über Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksflächen als Festlegungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen (§§ 5 Abs. 2 Nr. 1, 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB) werden in der BauNVO näher bestimmt und differenziert. Für ältere Pläne ist die jeweils bei Erlass geltende BauNVO anzuwenden (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 6 und § 6, Rn. 1 ff.; Erbguth/Schubert 2015: § 1, Rn. 6).

Daneben gibt es das die Bauleitplanung begleitende Instrumentarium der Plansicherung (Zweiter Teil: §§ 14 ff. BauGB; *Plansicherung im Städtebau*) sowie der Planverwirklichung (Dritter bis Sechster Teil: §§ 29 ff. BauGB; *Planverwirklichung im Städtebau*). Zentrale Normen sind hier zunächst die §§ 29 ff. BauGB (Dritter Teil) über die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (*Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*). In Gebieten, für die kein Bebauungsplan existiert, wird die geordnete städtebauliche Entwicklung durch die sogenannten Planersatznormen der §§ 34, 35 BauGB gewährleistet. Zu den planverwirklichenden Regelungen können ferner diejenigen über die Planentschädigung (§§ 39 ff. BauGB), über die Bodenordnung, also die Umlegung (Vierter Teil: §§ 45 ff. BauGB), über die Enteignung (Fünfter Teil: §§ 85 ff. BauGB) sowie über die *Erschließung* (Sechster Teil: §§ 123 ff. BauGB) gerechnet werden. Der Siebte Teil des allgemeinen Städtebaurechts über Maßnahmen für den Naturschutz dient der Verzahnung der naturschutzrechtlichen *Eingriffsregelung* mit dem Städtebaurecht (Jarass/Kment 2013: § 135a, Rn. 1).

3.2 Besonderes Städtebaurecht

Das besondere Städtebaurecht beinhaltet Spezialregelungen zur Bewältigung besonderer städtebaulicher Problemlagen (Erbguth/Schubert 2015: § 1, Rn. 5). So regelt es vornehmlich die städtebauliche Sanierung und Städtebauförderung (Erster Teil: §§ 136 ff. BauGB) sowie Entwicklung (Zweiter Teil: § 165 ff. BauGB; ► *Stadtentwicklung*; ► *Stadtentwicklungsplanung*) zur Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes in der Kommune, den Stadtumbau (Dritter Teil: § 171a ff. BauGB) zu verfahrensmäßig leichteren und flexibleren Maßnahmen in diesem Bereich (Jarass/Kment 2013: § 171a, Rn. 3 ff.) sowie Maßnahmen der Sozialen Stadt (Vierter Teil: § 171e BauGB) zur städtebaulichen Unterstützung sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen und die Erhaltung (Sechster Teil: § 172 ff. BauGB).

Neben dem allgemeinen und besonderen Städtebaurecht enthält das BauGB Vorschriften über die Wertermittlung, Zuständigkeiten und Verfahren, Planerhaltung, Baulandgerichtsverfahren sowie Überleitungs- und Schlussvorschriften.

3.3 Städtebaurecht als Teil des Raumplanungsrechts

Das Städtebaurecht bzw. Bauplanungsrecht ist Teil des Raumplanungsrechts (Erbguth/Schubert 2015: § 3, Rn. 1 ff.). Unter dem Oberbegriff der ► *Raumplanung* lässt sich die räumliche Planung der öffentlichen Hand auf allen Ebenen und Sachgebieten verstehen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 2). Dabei wird unterschieden zwischen der raumbezogenen Gesamtplanung und den raumbezogenen Fachplanungen (► *Fachplanungen*, *raumwirksame*; Durner 2005: 33 m. w. N.; Erbguth/Schubert 2015: § 3, Rn. 1). Die raumbezogene Gesamtplanung koordiniert im Sinne ihres umfassenden Ansatzes zur Gesamtentwicklung eines Raumes zusammenfassend und fachübergreifend alle dort auftretenden Raumansprüche und Belange. Die Fachplanungen hingegen dienen der planerischen Bewältigung sektoraler Aufgaben- und Problemfelder (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 3 f.), die in Fachgesetzen geregelt werden. Dazu zählen z. B. die Straßenplanung, der Luftverkehr, die Energieleitungen oder der Naturschutz.

Die Gesamtplanung umfasst die ► *Raumordnung*, die vornehmlich durch das Raumordnungsgesetz (ROG) und die Landesplanungsgesetze geregelt wird, und die Bauleitplanung, die ihre Rechtsgrundlagen, wie bereits erläutert, im Städtebaurecht findet. Ist die Raumordnung die zusammenfassende, fachübergreifende Planung auf überörtlicher Ebene, so stellt die Bauleitplanung die Gesamtplanung auf kommunaler Ebene dar. Das Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung ist kein hierarchisches, sondern wird bestimmt durch das ► *Gegenstromprinzip* (§ 1 Abs. 3 ROG), durch die Pflicht zur Anpassung der Bauleitpläne an ► *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung* (§ 1 Abs. 4 BauGB) oder andere spezielle Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB), aber auch wesentlich durch Beteiligungsregelungen im ROG und BauGB. Die Fachplanung als sektorale Planung ist hingegen nicht nur auf örtlicher Ebene, sondern auf jeder Planungsebene angesiedelt. Das Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung wird einerseits ebenfalls durch Beteiligungsvorschriften im BauGB und in den Fachgesetzen geprägt, andererseits beispielsweise durch eine Privilegierung der Fachplanungen in §§ 37, 38 BauGB oder eine Anpassungspflicht für die Fachplanungen in § 7 BauGB (Kümper 2012: 631 ff.; Kauch/Roer 1997: 37 ff.).

4 Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht regelt in Abgrenzung zum flächenbezogenen Städtebaurecht objektbezogen die Anforderungen an die konkrete bauliche Anlage oder an Baustoffe. Es dient damit überwiegend der Abwehr von Gefahren, die von baulichen Anlagen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit, ausgehen können (BVerfG, Beschluss vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 9/92, BVerfGE 3, 407, 415). Darüber hinaus enthält es Regelungen zur Verhütung von Verunstaltungen sowie zur Sicherung sozialer und ökologischer Standards für ein gesundes *Wohnen* und Arbeiten (Battis/Krautzberger/Löhr 2014: Einl. Rn. 6; Battis 2014: Rn. 4; Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 9 und § 15, Rn. 1). Von ihrer Gesetzgebungskompetenz haben alle 16 Bundesländer durch den Erlass von Landesbauordnungen Gebrauch gemacht. Das Vorbild dafür, die Musterbauordnung, wurde von der Bauministerkonferenz erlassen und wird regelmäßig überarbeitet. Sie soll der Rechtsvereinheitlichung dienen, weist im Gegensatz zu den Landesbauordnungen aber keine Rechtsverbindlichkeit auf.

Darüber hinaus können aufgrund der landesrechtlichen Gesetze weitere Verordnungen (z. B. über Stellplätze) oder kommunale Satzungen erlassen werden. Außerdem spielen im Bauordnungsrecht technische Normen (DIN, VDI-Richtlinien) eine wesentliche Rolle im Zusammenhang mit der Planung und Ausführung von Bauvorhaben (Battis 2014: Rn. 7).

Beim Bauordnungsrecht wird zwischen dem materiellen und dem formellen Bauordnungsrecht unterschieden.

4.1 Materielles Bauordnungsrecht

Das materielle Bauordnungsrecht enthält in den vorderen Teilen der Landesbauordnungen die materiell-rechtlichen Anforderungen an bauliche Anlagen. Die Vorschriften rund um die Errichtung, Erhaltung, Änderung, Nutzung oder Instandsetzung, aber auch den Abbruch baulicher Anlagen befinden sich zumeist im ersten Teil der Landesbauordnungen. So gibt es Regelungen zu den Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung (z. B. Abstandsflächen), die bauliche Anlage und ihre Bestandteile (z. B. Wände oder Treppen) oder ihre besonderen Anlagen (z. B. Stellplätze, Ställe).

4.2 Formelles Bauordnungsrecht

Das formelle Bauordnungsrecht, das im hinteren Abschnitt der Landesbauordnungen angesiedelt ist, regelt die staatlichen Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden, zumeist der unteren Bauaufsichtsbehörden, sowie die Rechte und Pflichten der am Bau Beteiligten (z. B. Bauherren, Architekten oder Bauunternehmer). Des Weiteren beinhaltet es Regelungen zu bauaufsichtlichen Verfahren, insbesondere zur präventiven Kontrolle vor Baubeginn, vornehmlich zur Baugenehmigung, sowie zu den repressiven Eingriffen im Zusammenhang mit einer baulichen Anlage, wie Baueinstellung, Nutzungsuntersagung oder Beseitigung. Die Verfahren bedeuten einerseits den Vollzug des materiellen Bauordnungsrechts, andererseits der baurechtlichen Vorschriften im Baugesetzbuch, außerdem weiterer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, z. B. des Immissionsschutzrechts, des Naturschutzrechts, des Denkmalschutzrechts oder des Wasserrechts. Dadurch kommt

es zu einer Verfahrenskonzentration, die parallele Genehmigungsverfahren für ein Bauvorhaben vermeidet. Allerdings gibt es seit Langem Deregulierungstendenzen, die zu einer Freistellung von der Genehmigungspflicht für eine Vielzahl von Vorhaben, zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren geführt haben. Ferner findet man zumeist Regelungen zur Baulast.

4.3 Verknüpfung von Bauordnungsrecht und Städtebaurecht

Das Baugenehmigungsverfahren stellt das wesentliche Bindeglied von Bauplanungs- und Bauordnungsrecht dar (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 1, Rn. 10; Battis 2014: Rn. 4). So ist die Baugenehmigung nach den Landesbauordnungen zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften sind vor allem das materielle Bauordnungsrecht und die §§ 29 ff. BauGB über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben gemeint, aber auch die übrigen Vorschriften, insbesondere die bereits genannten. Auch bei einer Genehmigungsfreistellung ist dennoch sowohl das materielle Bauordnungsrecht als auch das Städtebaurecht auf das Vorhaben anzuwenden (Erbguth/Schubert 2015: § 1, Rn. 12 f.). Im Übrigen gibt es auch Überschneidungen bei den materiell-rechtlichen Anforderungen im Bauordnungs- und Städtebaurecht, z. B. zur Erschließung oder zu Abstandsflächen.

Literatur

- Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2014): Baugesetzbuch, Kommentar. München.
- Battis, U.; Mitschang, S.; Reidt, O. (2015): Das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmegesetz 2015. In: NVwZ - Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (23), 1633-1639.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt. Drucksache 18/10942. Berlin.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Tübingen.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2015): Öffentliches Baurecht. Berlin.
- Finkelnburg, K.; Ortloff, K.-M.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht. München.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht. München.
- Jarass, H. D.; Kment, M. (2013): Baugesetzbuch, Kommentar. München.
- Kauch, P.; Roer, F. (1997): Das Verhältnis von Bauleitplanungen und Fachplanungen. Münster.
- Kment, M. (2012): Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung. In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt 127 (18), 1125-1130.

- Kment, M.; Berger, A. (2015): Aktuelle BauGB-Novelle 2014 – Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen. In: BauR – Baurecht 46 (2), 211-220.
- Krautzberger, M.; Stürer, B. (2013): BauGB-Novelle 2013. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 128 (13), 805-872.
- Krautzberger, M.; Stürer, B. (2015): BauGB-Novelle II: Erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 130 (2), 73-79.
- Krautzberger, M.; Stürer, B. (2016): Die Flüchtlingsnovelle BauGB 2014/2015 – jenseits der Innenentwicklung? In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht 36 (3), 95-100.
- Kümper, B. (2012): Flächennutzungsplan, Raumordnungsplan und Fachplan – Vertikale Anpassungs- und horizontale Koordinierungserfordernisse. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 35 (7), 631-641.
- Mitschang, S. (2012): Die Auswirkungen der Klimaschutz-Novelle auf die kommunale Bauleitplanung. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 127 (3), 134-141.
- Scheidler, A. (2015): Die neue Befreiungsvorschrift des § 246 X BauGB und ihr Verhältnis zu § 31 II BauGB. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (20), 1406-1410.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2014): Städtebaurecht. Stuttgart.
- Söfker, W. (2011): Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (6), 541-549.
- Stollmann, F. (2015): Öffentliches Baurecht. München.
- Uechtritz, M. (2013): Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts – „BauGB-Novelle 2013“. In: BauR – Baurecht (9), 1354- 1370.

Weiterführende Literatur

- Breuer, R. (1986): Zur Entstehungsgeschichte eines modernen Städtebaurechts in Deutschland. In: Die Verwaltung 19 (3), 305-337.
- Ehebrecht-Stürer, E.-M. (2000): Entwicklung des Städtebaurechts. In: Erbguth, W.; Oebbecke, Janbernd, Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 39-73.
- Garrelmann, A. (2010): Die Entwicklung des Bauordnungsrechts. Arbeitsweisen der Landesgesetzgeber und wichtige Reformströmungen. Eine länderübergreifende Darstellung von Wirkungsweisen der Landesgesetzgebung. Frankfurt am Main.
- Hoppenberg, M.; de Witt, S. (Hrsg.) (2015): Handbuch des öffentlichen Baurechts. Loseblattsammlung, Stand Oktober 2015. München.

Krautzberger, M. (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (12), 729-733.

Stürer, B. (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. München.

Bearbeitungsstand: 05/2017

Bebauungsplan

Gliederung

- 1 Allgemeines
- 2 Der wesentliche Inhalt eines Bebauungsplanes
- 3 Auswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung auf einen Bebauungsplan
- 4 Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes
- 5 Rechtsschutz gegen den Bebauungsplan

Literatur

Der Bebauungsplan ist das zentrale Instrument für die städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde. Im Bebauungsplan regeln zeichnerische und textliche Festsetzungen die städtebauliche und sonstige Entwicklung des Gemeindegebietes. Bauvorhaben sind in der Regel zu genehmigen, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplanes entsprechen und bauordnungsrechtlich zulässig sind. Ein Bebauungsplan darf nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Ziele der Raumordnung, verstoßen. Ein Bebauungsplan kann von planbetroffenen Dritten im Wege eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gerichtlich angefochten werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans im Wege einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage inzident auf die Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen.

1 Allgemeines

1.1 Verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Gemeinden für die Aufstellung von Bebauungsplänen

Der Gesetzgeber hat den Gemeinden in § 1 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) die *Bauleitplanung* und damit das Recht übertragen, im eigenen Wirkungskreis für das Gemeindegebiet Bebauungspläne aufzustellen. Diese Planungshoheit ist verfassungsrechtlich nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) als klassische Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung verbürgt (*Bauleitplanung*) und steht jeder Gemeinde ungeachtet ihrer Größe, Verwaltungskraft und finanziellen Leistungsfähigkeit zu. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Gründe für die Übertragung der Planungshoheit auf die Gemeinden in einem Beschluss vom 09.12.1987 zum Stadtverband Saarbrücken (BVerfG, Beschluss vom 09.12.1987, Az. 1 BvL 16/84, BVerfGE 77, 288, 300) überzeugend wie folgt beschrieben:

„Mit der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit stärkt das Bundesbaurecht die Sachnähe der örtlichen Ebene und sichert die Planentscheidungen gegen Eingriffe einer ortsfernen Fachaufsicht ab. Damit wird zugleich gewährleistet, dass neben der Initiative auch die Verantwortung für die Bauleitpläne eindeutig im örtlichen Bereich, nämlich bei der Gemeinde und ihrem von den Gemeindebürgern gewählten Organ liegt. Insgesamt enthalten § 2 Abs. 1, § 3, § 4 und § 147 BBauG mit der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit und deren nähere Ausgestaltung und Modifizierung ein ausgewogenes organisatorisches Folgekonzept zu den materiellen Bauleitplanungsregeln, das der Bundesgesetzgeber mit guten Gründen zur Ausführung und Verwirklichung der materiellen Regelungen für notwendig erachten durfte.“

1.2 Rechtsform des Bebauungsplanes; Sonderaufsicht

Der Bebauungsplan wird nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 BauGB sind nur die in dieser Bestimmung aufgeführten Bebauungspläne von der höheren Verwaltungsbehörde zu genehmigen. Dies bedeutet, dass Bebauungspläne, die aus einem wirkamen *Flächennutzungsplan* entwickelt werden, keiner Genehmigung bedürfen. Diese Voraussetzung erfüllen inzwischen die meisten Bebauungspläne. Der Bebauungsplan unterscheidet sich insoweit wesentlich vom Flächennutzungsplan, der stets zu genehmigen ist. Da Bauleitpläne im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde aufgestellt werden, beschränkt sich die Kompetenz der höheren Verwaltungsbehörde nach § 10 Abs. 2 S. 2 BauGB in Verbindung mit § 6 Abs. 2 BauGB auf eine Rechtskontrolle und damit nicht auf die Prüfung der Zweckmäßigkeit der Planung (BVerwG, Urteil vom 21.11.1986, 4 C 22.83, BVerwGE 75, 142). Die höhere Verwaltungsbehörde ist daher z. B. nicht berechtigt, wegen einer fehlenden Bedarfsanalyse für die geplante bauliche Nutzung, etwa die Ausweisung eines Wohngebietes, eine Genehmigung zu versagen (OVG Lüneburg, Urteil vom 24.04.2007, Az. 1 KN 74/05, ZfBR 2007, 577; anders aber VGH München, Urteil vom 07.08.2012, Az. 1 N 11.1728, juris, für ein überdimensioniertes Baugebiet). Gegen die Versagung der Genehmigung ist eine Verpflichtungsklage der Gemeinde zulässig.

1.3 Der Bebauungsplan als verbindliche Grundlage der städtebaulichen oder sonstigen Nutzung von Grundstücken

Die Aufgabe der Bauleitplanung besteht nach der gesetzlichen Definition des § 1 Abs. 1 BauGB darin, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Gemeindegebiet festzulegen. Nach dem System der zweistufigen Bauleitplanung hat der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bebauungsplan die Aufgabe, die bestehende oder beabsichtigte Nutzung des Gemeindegebietes vorzubereiten (§ 5 Abs. 1 BauGB). Aus den i. d. R. unverbindlichen Darstellungen des Flächennutzungsplanes werden für kleinere Teile des Gemeindegebietes die einzelnen Bebauungspläne entwickelt.

Auf die Bebauung eines im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegenden Grundstückes besteht nach § 30 Abs. 1 BauGB in der Regel ein Rechtsanspruch, wenn das beantragte Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplanes entspricht und die *► Erschließung* gesichert ist. Die Begründung von Baurechten ist somit die wesentliche Funktion eines Bebauungsplanes. Nach § 29 Abs. 2 BauGB muss das planungsrechtlich zulässige Vorhaben Anforderungen des Bauordnungsrechtes und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften erfüllen. Zu erwähnen sind etwa Regelungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) oder dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

1.4 Der Bebauungsplan als Grundlage für den Vollzug weiterer Maßnahmen nach dem BauGB

Der Bebauungsplan ist darüber hinaus auch die Grundlage für weitere gesetzlich definierte Maßnahmen, die für die Erfüllung der städtebaulichen Aufgaben nach dem BauGB notwendig sind. Beispielhaft zu nennen sind die Ausübung von Vorkaufsrechten durch die Gemeinde (§§ 24 ff. BauGB), die Durchführung von Umlegungsverfahren (§§ 45 ff. BauGB), die Enteignung von Grundstücken im öffentlichen Interesse (§§ 85 ff. BauGB) sowie Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§§ 136 ff. und 165 ff. BauGB).

1.5 Varianten eines Bebauungsplanes

Das BauGB unterscheidet die folgenden Varianten eines Bebauungsplanes:

- Der in § 30 Abs. 1 BauGB geregelte qualifizierte Bebauungsplan muss mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubare Fläche und die Verkehrsfläche enthalten.
- Der einfache Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB enthält nicht die Mindestfestsetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB. Die Zulässigkeit von Vorhaben (*► Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*) bestimmt sich außerhalb des Geltungsbereiches einzelner Festsetzungen, etwa über die Art der baulichen Nutzung, danach, ob das Plangebiet im Innenbereich nach § 34 BauGB oder im Außenbereich nach § 35 BauGB liegt. Der einfache Bebauungsplan hat in den letzten Jahren eine erhebliche Bedeutung erlangt, um gemeindeweit oder für große Teile des Gemeindegebietes die Ansiedlung von Anlagen der Intensivtierhaltung und von Windkraftanlagen planungsrechtlich zu steuern.

- Der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB begründet als Teil eines Vorhaben- und Erschließungsplanes die Verpflichtung des Vertragspartners der Gemeinde, die im Vorhaben- und Erschließungsplan und im Vertrag vereinbarten Investitionen durchzuführen und ist damit ein projektbezogener Bebauungsplan. Er unterscheidet sich vom qualifizierten Bebauungsplan u. a. dadurch, dass der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB und auch die Baunutzungsverordnung (BauNVO) nicht zwingend anzuwenden sind. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass bei einer Aufhebung oder Änderung i. d. R. keine Entschädigungsansprüche nach den §§ 39 ff., 42 ff. BauGB entstehen können.
- Eine in der Praxis besonders bedeutsame Variante des Bebauungsplans ist der Bebauungsplan der *► Innenentwicklung* nach § 13a BauGB. Dieser wird in einem beschleunigten Verfahren aufgestellt, da die Vorschriften über die *► Umweltprüfung* grundsätzlich nicht anzuwenden sind und außerdem die *► Öffentlichkeitsbeteiligung* nur eingeschränkt durchzuführen ist. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass einfache Varianten eines Bebauungsplanes für den Innenbereich unter bestimmten Voraussetzungen auch im sogenannten vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt werden können.

1.6 Aufstellung von Bebauungsplänen durch überörtliche Träger, Verbände und sonstige Zusammenschlüsse von Gemeinden

Insbesondere in den von einer Zersiedlung und vielfältigen Umweltproblemen besonders bedrohten Ballungsgebieten kann es städtebaulich und auch wirtschaftlich sinnvoll sein, die Bauleitplanung insgesamt oder zumindest einzelne Aufgaben der Planungshoheit auf größere Verwaltungseinheiten, etwa andere Gebietskörperschaften (*► Gebietskörperschaft*), Verbände oder sonstige Zusammenschlüsse von Gemeinden, zu übertragen. Die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen enthalten die §§ 203 bis 205 BauGB, das Gemeinderecht der Länder sowie das Recht der kommunalen Zusammenarbeit. Die Flächennutzungsplanung haben einzelne Länder, zum Teil gegen den Willen der betroffenen Gemeinden, nach diesen Bestimmungen auf überörtliche Planungsträger übertragen. Zu nennen sind etwa der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt, Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg sowie Samtgemeinden in Niedersachsen.

Während die Übertragung der Flächennutzungsplanung auf überörtliche Träger nach überwiegender Auffassung gegen den Willen der betroffenen Gemeinden unter engen Voraussetzungen zulässig ist (OVG Koblenz, Urteil vom 18.10.2007, Az. 1 C 101381/07.OVG, ZfBR 2008, 67, 69 sowie Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 04.05.2004, Az. P.St. 1714, NVwZ-RR 2004, 516; strenger aber das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 21.03.2002, VfGBbg. 19/01, LKV 2002, 516), dürfte nach zutreffender Auffassung der Entzug des Rechtes, Bebauungspläne aufzustellen, nicht mit der verfassungsrechtlich verbürgten Planungshoheit im Einklang stehen (Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2011: § 203, Rn. 34; Schrödter 2015: § 203, Rn. 10). Ist eine Gemeinde aber erkennbar auf Dauer mit der Aufgabe überfordert, Bebauungspläne aufzustellen, oder ist sie „planungsunwillig“, besteht unter sehr engen Voraussetzungen die Möglichkeit, auf der Grundlage der Landesplanungsgesetze oder im Wege der Kommunalaufsicht Bebauungspläne im Wege der Ersatzvornahme aufzustellen. Zu denken ist etwa daran, dass eine Gemeinde sich weigert, einen Bebauungsplan aufzustellen, der im Innenbereich Ziele durchsetzen soll, die der Steuerung des großflächigen Einzelhandels (*► Einzelhandel*) in einer Region dienen (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, Az. 4 V 14/01, NVwZ 2004, 220 – Gewerbepark Mühlheim-Kärlich).

Gemeinden, die die Aufgabe der Bauleitplanung gemeinschaftlich erfüllen wollen, haben aber nach § 205 Abs. 6 BauGB das Recht, auch die Bebauungsplanung auf Verbände oder vergleichbare Einheiten nach dem Recht der kommunalen Zusammenarbeit zu übertragen. Wenn beispielsweise benachbarte Gemeinden auf der Grundlage eines gemeinsam aufgestellten Bebauungsplanes überörtliche Gewerbe- oder Wohngebiete entwickeln wollen, besteht dabei auch die Möglichkeit, dass die mit dieser städtebaulichen Entwicklung zusammenhängenden finanziellen Zuweisungen, etwa die Gewerbesteuer oder bei Wohngebieten Anteile an der Einkommensteuer, auf vertraglicher Grundlage auf die beteiligten Gemeinden verteilt werden. Leider machen die Gemeinden bisher von diesen Möglichkeiten einer übergemeindlichen Bebauungsplanung zu wenig Gebrauch (aus der neuen Rechtsprechung etwa OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. vom 26.06.2017, Az. 2 D 70/16.NE. BauR 2018, 199).

2 Der wesentliche Inhalt eines Bebauungsplanes

2.1 Allgemeines

Die verbindlichen Regelungen eines Bebauungsplanes werden formal nach § 9 BauGB festgesetzt. In der Regel besteht ein Bebauungsplan aus zeichnerischen und textlichen Festsetzungen. Es ist aber auch zulässig, einen reinen Text-Bebauungsplan zu erlassen (Beispiel: BVerwG, Urteil vom 27.10.2011, Az. 4 CN 7.10, ZfBR 2012, 151: Text – Bebauungsplan für eine Waldsiedlung). Jedem Bebauungsplan ist nach § 9 Abs. 8 BauGB eine Begründung beizufügen, in der die wesentlichen Festsetzungen zu erläutern sind. Ein Teil der Begründung ist der Umweltbericht nach § 2a S. 3 BauGB.

2.2 Festsetzungen des Bebauungsplanes

Rechtsgrundlage; abschließender Katalog von Festsetzungen

Die Gemeinde hat das Recht, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Plangebiet detailliert durch Festsetzungen zu regeln, etwa die Art und das Maß der zulässigen Nutzung, die überbaubare Grundstücksfläche, die Höhe der baulichen Anlagen und die Erschließungsstraßen festzusetzen. Die zulässigen Festsetzungen des Bebauungsplanes sind im Einzelnen im BauGB, insbesondere in den §§ 9 Abs. 1 bis 3 BauGB, sowie in der BauNVO geregelt. Diese wurde auf der Grundlage des § 9a BauGB und der Vorläuferregelung des § 2 Abs. 10 BauGB 1960 erstmals im Jahr 1962 erlassen und seitdem achtmal, zuletzt im Jahr 2017, geändert (> *Baurecht*). Die Vorschriften über die Art und das Maß der baulichen Nutzung werden ohne gesonderte Festsetzung Inhalt des jeweiligen Bebauungsplanes, soweit die Gemeinde nicht nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO aus städtebaulichen Gründen Abweichungen festgesetzt hat oder die nach der BauNVO allgemein zulässigen Ausnahmen für die Art der baulichen Nutzung ausgeschlossen oder eingeschränkt wurden (§ 1 Abs. 3 S. 2 BauNVO).

Die Gemeinde ist an die im abschließenden Katalog des BauGB und der BauNVO definierten Festsetzungen gebunden, sie hat also, anders als für Darstellungen des Flächennutzungsplans, kein sogenanntes Festsetzungserfindungsrecht. Eine Gemeinde hat somit, um ein Beispiel zu nennen, nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB zwar das Recht, im Bebauungsplan für die Errichtung baulicher

Anlagen den Investor zu verpflichten, Anlagen der erneuerbaren Energie, etwa eine Solaranlage, festzusetzen. Eine Benutzungspflicht für diese Anlagen kann aber nicht im Bebauungsplan begründet werden, da weder § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB noch andere Bestimmungen des BauGB oder anderer Gesetze hierfür eine Rechtsgrundlage enthalten.

Beschränkung der Festsetzungen auf städtebauliche Regelungen

Aus der Beschränkung des Bauplanungsrechtes auf das *Bodenrecht* im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (*Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*) folgt, dass die Gemeinde keine Festsetzungen erlassen kann, die nicht mit der baulichen und sonstigen Nutzung von Grund und Boden zusammenhängen. Eine Festsetzung, die den Anbau ökologisch „unerwünschter“ Pflanzen, etwa von Mais, ausschließt oder einschränkt, wäre daher rechtswidrig. Entsprechendes gilt für eine Festsetzung, die erkennbar die Absicht hat, einheimische oder mittelständische Betriebe vor unerwünschter Konkurrenz durch die Ansiedlung neuer Betriebe zu schützen.

Bestimmtheit und Befristung von Festsetzungen

Für Festsetzungen gilt im Übrigen, ähnlich wie für einen Raumordnungsplan, der Bestimmtheitsgrundsatz. Jede Festsetzung muss daher so präzise definiert sein, dass Dritte, insbesondere Planbetroffene sowie Genehmigungsbehörden, den Inhalt der Festsetzungen erkennen können. Im Übrigen gelten Festsetzungen grundsätzlich unbefristet, soweit nicht nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB die Geltung in besonderen Fällen ausdrücklich auf einen bestimmten Zeitraum befristet wurde. Zulässig ist es zum Beispiel, die Nutzungsdauer von Anlagen für eine befristete Großveranstaltung, etwa eine Messe oder eine Weltausstellung, auf den Zeitraum dieser Veranstaltung zu beschränken. Unter den gleichen Voraussetzungen können auch aufschiebend oder auflösend bedingte Festsetzungen erlassen werden (§ 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB).

Nachrichtliche Übernahme von Festsetzungen anderer Planungsträger

Die Gemeinde ist nach § 9 Abs. 6 S. 1 BauGB im Rahmen einer sogenannten Soll-Vorschrift verpflichtet, rechtskräftig abgeschlossene Planungen anderer Planungsträger nachrichtlich in den Bebauungsplan zu übernehmen. Zu nennen sind als Beispiele die Trasse einer Eisenbahn, eine nicht in der Planungshoheit der Gemeinde liegende Straße oder die Flächen von Natur- und Landschaftsschutzgebieten. Als weitere Variante anzuführen ist die in § 9 Abs. 6a BauGB gesondert angesprochene nachrichtliche Übernahme von Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 2 WHG, ggf. in Verbindung mit § 106 Abs. 3 WHG, von Risikogebieten, von Hochwasserentstehungsgebieten sowie von Stromtrassen nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetze (NABEG).

Die nachrichtliche Übernahme dieser Planungen (*Fachplanungen, raumwirksame*) dient der Information planbetroffener Dritter, etwa von Bauherren und Eigentümern, sowie von Behörden, die den Bebauungsplan anwenden müssen. Eine vergleichbare Funktion hat die Pflicht der Gemeinde, im Bebauungsplan Gefahrenatbestände für eine Bebauung, etwa durch *Altlasten* oder Flächen, unter denen der Bergbau „umgeht“, zu kennzeichnen (§ 9 Abs. 5 BauGB). Ziele der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) sind dagegen nicht nach § 9 Abs. 6 BauGB nachrichtlich zu übernehmen. Das Verhältnis der Ziele der Raumordnung zum Bebauungsplan ist nämlich in § 1 Abs. 4 BauGB und dem diese Bestimmung ergänzenden Landesrecht abschließend geregelt.

2.3 Die Begründung des Bebauungsplanes; Umweltbericht und Umweltprüfung

Form und Funktion der Begründung

Nach § 9 Abs. 8 BauGB ist jedem Bebauungsplan eine Begründung beizufügen, deren wesentliche Bedeutung nach § 2a S. 2 Nr. 1 BauGB darin besteht, die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bebauungsplans in einer für die Planbetroffenen verständlichen Weise darzulegen. Zu begründen sind insbesondere die Festsetzungen, die nicht aus sich heraus verständlich sind oder die zu besonderen finanziellen Belastungen der Eigentümer oder sonstiger Nutzungsberechtigter führen. Die Begründung hat auch die Aufgabe, die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Belange, die von der Planung betroffen sind, nach § 1 Abs. 7 BauGB sachgerecht abzuwägen und diese Entscheidung nachvollziehbar zu dokumentieren (► *Abwägung*).

Umweltprüfung und Umweltbericht

Ähnlich wie für einen Regionalplan nach § 9 ROG ist seit dem 20.07.2004 nach der Plan-UP-Richtlinie 2001 (Richtlinie 2001/42/EG, ABL. EG L 197, 30) auch für einen Bebauungsplan als Regelverfahren nach § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB eine Umweltprüfung durchzuführen, wenn durch die Umsetzung des Bebauungsplanes Umweltbelange, insbesondere im Sinne der §§ 1 Abs. 6 Nr. 1 und 7 und § 1a BauGB, erheblich betroffen sein können. Das Ergebnis dieser Umweltprüfung wird im Umweltbericht zusammengefasst, der nach den Vorgaben des § 2a S. 2 Nr. 2 BauGB und der Anlage 1 zum BauGB aufzustellen ist und nach § 2a S. 3 BauGB ein gesonderter Teil der Begründung ist. Der Umweltbericht ist im Grunde ein „Umweltgutachten“ innerhalb der Begründung, in dem die wesentlichen Umweltbelange nach den jeweils maßgeblichen gesetzlichen oder fachlichen Vorgaben ermittelt, fachlich bewertet und beschrieben werden. Beispielhaft zu nennen sind die mit der Bebauung des Plangebietes verbundenen Lärmbelastigungen für Menschen oder nachteilige Auswirkungen auf ein an das Plangebiet angrenzendes Naturschutzgebiet. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist nach § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB außerhalb des Umweltberichtes, also im Rahmen der eigentlichen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass keine Widersprüche zwischen dem Umweltbericht und der endgültigen Planung bestehen.

3 Auswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung auf einen Bebauungsplan

3.1 Allgemeines

Schwierigkeiten bereitet es, das Verhältnis der Erfordernisse der ► *Raumordnung* zum Bebauungsplan zu bestimmen (Kümper, ZfBR 2018, 199). Dabei sind unter Erfordernissen der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG ► *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung* zu verstehen. Im Einzelnen gelten die folgenden Regelungen:

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne und damit auch jeder Bebauungsplan den Zielen der Raumordnung anzupassen. Diese bereits in § 1 Abs. 3 BBauG 1960 (Bundesbaugesetz) enthaltene Regelung begründet in der Form eines Planungsleitsatzes eine strikte Verpflichtung der Gemeinde, nur Bebauungspläne aufzustellen, zu ändern oder aufzuheben, die mit den für das Plangebiet und die betroffene Umgebung geltenden Zielen der Raumordnung übereinstimmen. Die Gemeinde kann diese Ziele der Raumordnung, anders als Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung, nicht in der Abwägung überwinden.

3.2 Pflicht zur Anpassung eines neuen Bebauungsplanes an bestehende Ziele der Raumordnung

Ein Bebauungsplan darf nur aufgestellt werden, wenn er mit einem bestehenden Ziel der Raumordnung übereinstimmt. Wurde z. B. ein Vorranggebiet für Natur und Landschaft nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG als Ziel der Raumordnung festgelegt, darf für dieses Gebiet keine zielwidrige Bebauung, etwa ein Gewerbegebiet, festgesetzt werden. Dieses raumordnungsrechtliche Planungsverbot gilt für alle Bebauungspläne, also auch für Pläne, die keine raumbedeutsamen Maßnahmen festsetzen (► *Raumbedeutsamkeit*). Will die Gemeinde dieses Planungsverbot überwinden, hat sie die Möglichkeit, bei der zuständigen Behörde, in der Regel dem landesrechtlich bestimmten Träger der Raumordnungsplanung oder der Raumordnungsbehörde, auf eine förmliche Aufhebung oder Änderung des Zieles der Raumordnung hinzuwirken. Die Gemeinde hat auch die Möglichkeit, entweder eine im Plan zugelassene Ausnahme vom Ziel der Raumordnung (§ 6 Abs. 1 ROG) oder unter den engen Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 ROG eine Zielabweichung zu beantragen.

3.3 Pflicht zur Anpassung eines Bebauungsplanes an nachträglich festgelegte Ziele der Raumordnung

Die Gemeinde ist verpflichtet, einen im Einklang mit § 1 Abs. 4 BauGB aufgestellten Bebauungsplan an ein dem Bebauungsplan widersprechendes Ziel der Raumordnung anzupassen, das nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplanes festgelegt wurde. Dieses nachträgliche Ziel der Raumordnung führt zwar nach überwiegender Auffassung nicht dazu, dass der Bebauungsplan unwirksam oder funktionslos wird (BVerwG, Urteil vom 21.03.2013, Az. 4 C 15/11, NVwZ 2013, 1017; VGH Kassel, Urteil vom 10.09.2009, Az. 4 B 2068/09, BauR 2010, 878, 879; Schrödter 2015: § 1, Rn. 126; Kümpfer 2012: 631, 635; dezidiert anders: Waechter 2010: 496). Die zuständige Behörde hat aber nach dem jeweiligen Landesplanungsrecht oder auch den Gemeindeordnungen der Länder das Recht, die Gemeinde durch Erlass eines sogenannten Planungsgebotes zu verpflichten, den wirksamen Bebauungsplan an das neue Ziel der Raumordnung anzupassen (Beispiele: OVG Koblenz, Urteil vom 23.03.2012, Az. 2 A 11176/11, LKRZ 2012, 280; VG Magdeburg, Urteil vom 25.09.2012, Az. 9 B 120/12, NVwZ-RR 2013, 202). Die Erteilung einer zielwidrigen Baugenehmigung auf der Grundlage des noch nicht angepassten Bebauungsplanes kann die zuständige Raumordnungsbehörde aber nicht untersagen, da Ziele der Raumordnung die Erteilung von Baugenehmigungen nach § 30 Abs. 1 BauGB und nach § 34 BauGB nicht ausschließen (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 71; BVerwG, Urteil vom 11.02.1993, Az. 4 C 15/92, NVwZ 1994, 285 zu § 34).

3.4 Keine Bindung der Gemeinde an rechtswidrig festgelegte Ziele der Raumordnung

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Pflicht zur Anpassung nur durch einen rechtmäßigen Raumordnungsplan begründet wird (BVerwG, Beschluss vom 25.06.2007, Az. 4 BN 17.07, BauR 2007, 1712; OVG Lüneburg, Urteil vom 08.12.20011, Az. 12 KN 208/09, ZfBR 2012, 265). Die Gemeinde hat aber im Planaufstellungsverfahren keine sogenannte Normverwerfungskompetenz für das nach ihrer Auffassung rechtswidrige Ziel der Raumordnung, ist also nicht berechtigt, sich über ein rechtswidriges Ziel der Raumordnung hinwegzusetzen. Sie muss somit die Anpassungspflicht erfüllen. Weigert sich die zuständige Plangenehmigungsbehörde, den Bebauungsplan zu genehmigen, hat die Gemeinde die Möglichkeit, im Rahmen einer auf die Erteilung der Genehmigung zielenden Verpflichtungsklage inzident die Rechtmäßigkeit des Zieles der Raumordnung gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Gemeinde hat darüber hinaus die Möglichkeit, sich gegen einen Raumordnungsplan, der nach ihrer Auffassung ein rechtswidriges Ziel der Raumordnung festgelegt hat, im Wege eines landesrechtlich zugelassenen Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vor dem zuständigen Oberverwaltungsgericht zur Wehr zu setzen und in diesem Verfahren die Rechtmäßigkeit des Zieles der Raumordnung überprüfen zu lassen. Voraussetzung hierfür ist, dass der Rechtsfehler des Raumordnungsplans innerhalb der Jahresfrist des § 12 Abs. 5 S. 1 ROG bzw. des nach § 28 Abs. 2 S. 2 ROG anzuwendenden Landesrechts schriftlich gerügt wurde (► *Rechtsschutz in der Planung*).

3.5 Auswirkungen von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung auf einen Bebauungsplan

Enthält ein Raumordnungsplan dagegen Grundsätze der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, etwa die Aussage, dass Belange von Natur und Landschaft oder des Klimaschutzes zu berücksichtigen sind, sind diese nur im Rahmen der baurechtlichen Abwägung zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für sonstige Erfordernisse der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG. Ziele der Raumordnung, die noch nicht rechtskräftig geworden sind, sind daher ähnlich wie die Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens (► *Raumordnungsverfahren*) oder sonstige landesplanerische Stellungnahmen nur im Rahmen der baurechtlichen Abwägung zu berücksichtigen.

4 Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes

4.1 Ergänzende Anwendung der gemeinderechtlichen Regelungen

Der Bebauungsplan wird nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung der Gemeinde erlassen. Für das Aufstellungsverfahren gelten die für Satzungen maßgeblichen Vorschriften der Gemeindeordnungen der Länder, soweit das BauGB keine besonderen Regelungen erlassen hat, etwa über die Genehmigung von Bebauungsplänen (§ 10 Abs. 2 BauGB) oder die sogenannte Schlussbekanntmachung des Bebauungsplans nach § 10 Abs. 3 BauGB. Anzuwenden sind, um weitere Beispiele zu nennen, die landesrechtlichen Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzungen, die Ladung, die Bekanntmachung der Tagesordnung, die Beteiligung von vorbereitenden und beschließenden Ausschüssen sowie von Gremien, die die Belange von Stadt und Gemeindeteilen vertreten. Eine

erhebliche Bedeutung haben in der Praxis auch die kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote, die es Mitgliedern der Gemeindevertretung und regelmäßig auch dem Hauptverwaltungsbeamten verbieten, an Entscheidungen über einen Bebauungsplan mitzuwirken, die diesem Personenkreis einen besonderen Vor- oder Nachteil bringen können. Bebauungspläne werden in gerichtlichen Verfahren immer wieder für unwirksam erklärt, weil die gemeinderechtlichen Regelungen nicht beachtet wurden.

4.2 Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes

Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes ist durch eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit geprägt. Im Rahmen der erstmals durch § 2a Abs. 2 BauGB 1976 eingeführten frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die nunmehr in § 3 Abs. 1 BauGB geregelt ist, hat die Öffentlichkeit das Recht, zu ersten Planentwürfen Stellungnahmen abzugeben. Im anschließenden förmlichen Verfahren ist der Entwurf des Bebauungsplanes mit Begründung und Umweltbericht nach § 3 Abs. 2 BauGB für mindestens einen Monat öffentlich auszulegen und zusätzlich in das Internet einzustellen (§ 4a Abs. 4 BauGB). Auch zu diesem Planentwurf können innerhalb der Frist Stellungnahmen abgegeben werden, über die die Gemeindevertretung im Rahmen des abschließenden Satzungsbeschlusses entscheiden muss, ehe der Bebauungsplan in Kraft gesetzt werden kann.

4.3 Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange

Ähnlich wie die Öffentlichkeit werden auch die Behörden und Träger öffentlicher Belange bei der Bauleitplanung in zweifacher Weise beteiligt. Soweit sie in ihrem Aufgabenbereich betroffen sein können, sind sie zeitgleich zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu informieren und insbesondere aufzufordern, zum Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 eine Stellungnahme abzugeben (Scoping-Verfahren, § 4 Abs. 1 BauGB). Es schließt sich nach § 4 Abs. 2 BauGB die förmliche Beteiligung an, nach der die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange innerhalb einer Regelfrist von einem Monat ihre Stellungnahmen vortragen können.

4.4 Beteiligung von Nachbarstaaten

In § 4a Abs. 5 BauGB ist die Beteiligung von Nachbarstaaten bei der Bauleitplanung geregelt (ausführlich Schrödter 2015: § 2 Rn. 22 bis 42). Bei Bauleitplänen, deren Umsetzung erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Behörden des Nachbarstaats nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten. Diese Grundsätze werden regelmäßig vertraglich vereinbart. Beispielfhaft zu nennen sind etwa die Ansiedlung eines Industriegebietes in unmittelbarer Nähe zur Grenze zum Nachbarstaat oder die Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel. Kann ein Bauleitplan erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Staat haben, ist der Nachbarstaat mit seinen Gemeinden und der Öffentlichkeit nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) mit gewissen Besonderheiten zu beteiligen.

4.5 Abschluss des Verfahrens

Das Bauleitplanverfahren wird von der Gemeinde durch den Satzungsbeschluss bzw. beim Flächennutzungsplan durch den Feststellungsbeschluss abgeschlossen. Während der Flächennutzungsplan stets von der höheren Verwaltungsbehörde nach § 6 Abs. 1 BauGB zu genehmigen ist, ist für Bebauungspläne nach § 10 Abs. 2 S.1 BauGB nur in den Fällen des § 8 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 BauGB eine Genehmigung zu erteilen. Die Bauleitpläne treten mit der Schlussbekanntmachung nach den §§ 6 Abs. 5 und 10 Abs. 3 BauGB in Kraft, die auch im Wege der Ersatzverkündung erfolgen kann.

4.6 Einsichts- und Informationsrechte

Diese allgemeinen bauplanungsrechtlichen Informationsrechte sind dadurch erheblich ausgeweitet worden, dass nach der Umweltinformationsrichtlinie (UIRL 2003 – Richtlinie 2003/4/EG, ABl EG L 41, 26) ein nach dem Unionsrecht begründeter Anspruch auf Umweltinformationen begründet wurde, der auch alle Umweltinformationen erfasst, die im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes stehen. Die Öffentlichkeit hat somit die Möglichkeit, auch vorbereitende Gutachten, Verträge und ähnliche Unterlagen einzusehen, soweit sie Informationen über die Umwelt im Plangebiet oder in der betroffenen Umgebung enthalten. Darüber hinaus haben inzwischen der Bund und die meisten Länder Informationsfreiheitsgesetze oder Transparenzgesetze erlassen, die weitergehende Rechte auf Informationen im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens begründen. Diese umfassenden Rechte der Öffentlichkeit, sich über ein Bauleitplanverfahren zu informieren, können allerdings mit dem Datenschutzrecht kollidieren (Schrödter 2015, § 3 Rn 10 ff.).

5 Rechtsschutz gegen den Bebauungsplan

5.1 Übersicht

Aus der Rechtsnatur des Bebauungsplanes als Satzung folgt, dass Planbetroffene, insbesondere Eigentümer oder Nachbarn von überplanten Grundstücken, einen Bebauungsplan vor dem zuständigen Oberverwaltungsgericht beziehungsweise Verwaltungsgerichtshof nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO im Wege einer abstrakten Normenkontrolle gerichtlich anfechten können. Außerdem besteht das Recht, die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplanes in einem gerichtlichen Verfahren inzident auf die Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Ausnahmsweise kann gegen einen Bebauungsplan auch eine Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG oder, soweit die Landesverfassungen diese Möglichkeit vorsehen, durch eine Landesverfassungsbeschwerde gerichtlich angefochten werden.

5.2 Keine Verwerfungskompetenz für einen rechtswidrigen Bebauungsplan

In der Praxis stellt sich häufig die Frage, ob Behörden, etwa die Genehmigungsbehörde oder die Gemeinde selbst, berechtigt sind, einen Bebauungsplan zu verwerfen, ihn also nicht anzuwenden, wenn sie zu dem Ergebnis kommen, dass der Bebauungsplan wegen Verstoßes gegen zwingendes Recht unwirksam ist. Wie bereits ausgeführt, ist eine Gemeinde nicht berechtigt, ein Ziel der Raumordnung zu missachten, wenn dieses rechtswidrig ist. Dieser Grundsatz gilt auch nach wohl herrschender, aber bisher von der höchstrichterlichen Rechtsprechung noch nicht bestätigten Auffassung auch für einen Bebauungsplan (ausführlich Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2014: § 10 Rn., 365 ff.). Die Gemeinden, aber auch andere Behörden, insbesondere die Baugenehmigungsbehörde, müssen nach der Rechtsprechung des BGH aber Planbetroffene, etwa Antragsteller für ein Vorhaben im Plangebiet, über mögliche Fehler eines Bebauungsplans informieren. Unterlassen sie diese Information, können Amtshaftungs- oder Entschädigungsansprüche entstehen (BGH, Urteil vom 25.10.2012, Az. 3 ZR 29/12, NVwZ 2013, 167, 168).

Verstößt ein Bebauungsplan gegen zwingendes Unionsrecht, hat die Gemeinde eine Verwerfungspflicht und darf daher die gegen das Unionsrecht verstoßenden Bestimmungen dieses Bebauungsplans nicht anwenden (Berkemann/Halama 2011: 205 ff.).

Literatur

- Berkemann, J.; Halama, G. (2011): Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EU. Bonn.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2014): Baugesetzbuch: Loseblatt-Kommentar. München.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2011): Baugesetzbuch: Kommentar, Loseblattausgabe. München.
- Kümper, B. (2012): Flächennutzungsplan, Raumordnungsplan und Fachplan – Vertikale Anpassungs- und horizontale Koordinierungserfordernisse. In: Zeitschrift für Deutsches und Internationales Bau- und Vergaberecht (7), 631-641.
- Kümper, B. (2018): Raumordnung und Bauleitplanung. In: Zeitschrift für Deutsches und Internationales Bau- und Vergaberecht (02), 119-128.
- Schrödter, W. (Hrsg.) (2015): Baugesetzbuch. Kommentar. Baden-Baden.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz: ROG. Kommentar. München.
- Waechter, K. (2010): Raumordnungsziele als höherrangiges Recht. In: Die öffentliche Verwaltung (12), 493-503.

Bearbeitungsstand: 04/2018

Bergbau

Gliederung

- 1 Ordnung durch das Bundesberggesetz (BBergG)
- 2 Nachhaltige Rohstoffversorgung im Rahmen der Raumordnung
- 3 Braunkohlenpläne
- 4 Rahmenbetriebsplan als zentrale Abwägungsebene

Literatur

Die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen werden durch das Bundesberggesetz geordnet. Die Abwägung mit Umwelt- und Eigentümerbelangen hat auf der Ebene des bergrechtlichen Rahmenbetriebsplanes zu erfolgen. Die dabei einzuhaltende Gleichgewichtigkeit wird durch das Raumordnungsgesetz nicht angetastet.

1 Ordnung durch das Bundesberggesetz (BBergG)

Der Bergbau wird oft mit ökologischen Problemen in Verbindung gebracht, wie beispielsweise die Diskussion um Garzweiler II eindrucksvoll zeigt. Mittlerweile wird im Hinblick auf den CO₂-Ausstoß die Energiegewinnung auf der Basis von Kohle generell in Frage gestellt, die Gewinnung von unkonventionellem Gas durch Fracking ist höchst umstritten und soll durch ein eigenes Fracking-Gesetz stark eingeschränkt werden (näher Frenz/Slota 2015: 307).

Allerdings folgt nicht etwa aus Verfassungsrecht ein Verbot der Braunkohleverstromung: Weder das Umweltstaatsziel (Art. 20a Grundgesetz (GG)) noch die Schutzpflicht für Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) enthalten derart konkrete Vorgaben für die Reduktion des CO₂-Ausstoßes, dass sich daraus ein Verbot der Kohleverstromung ableiten ließe. Vielmehr handelt es sich beim Energiemix um eine politische Entscheidung.

Im Ausgangspunkt unterliegt die Förderung von Braunkohle dem Bundesberggesetz, aber auch der Abbau zahlreicher weiterer Bodenschätze wie Erze und Salze. Es erstreckt sich auf bergfreie, also nicht im Eigentum des Grundeigentümers stehende und auf grundeigene Bodenschätze, bei denen genau dies der Fall ist. Der Regelfall sind die bergfreien Bodenschätze. Nach § 3 Abs. 1 BBergG sind Bodenschätze alle mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen. Ausgenommen ist das Wasser, das dem Wasserhaushaltsgesetz untersteht.

Zu den Bodenschätzen gehören auch Gase. Daher unterliegt die Zulassungsfähigkeit von Fracking im Ausgangspunkt ebenfalls dem Bundesberggesetz; durch das am 8.7.2016 vollends verabschiedete Fracking-Gesetz ist kommerzielles unkonventionelles Fracking bis auf Weiteres ausgeschlossen. Auch darüber hinaus bedarf es der Wahrung von anderen Gesetzen, so insbesondere des Wasserhaushaltsgesetzes, das sehr strenge Anforderungen an die Wasserreinhaltung und -bewirtschaftung stellt. Diese sind jedenfalls im Rahmen einer erforderlichen wasserrechtlichen Erlaubnis zu prüfen (▷ *Wasserwirtschaft*).

Zweck des Bundesberggesetzes ist nicht der Umweltschutz. Gemäß § 1 hat es drei Ziele. Zur Sicherung der Rohstoffversorgung sollen das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden geordnet und gefördert werden. Zu berücksichtigen sind dabei die Standortgebundenheit der Bodenschätze und der Lagerstättenschutz (▷ *Rohstoffsicherung*). Zweck des Gesetzes ist es des Weiteren, die Sicherheit der Betriebe und der Beschäftigten des Bergbaus zu gewährleisten. Zudem werden nach § 1 Nr. 3 BBergG eine Verstärkung der Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit für Leben, Gesundheit und Sachgüter Dritter ergeben, und die Verbesserung des Ausgleichs unvermeidbarer Schäden bezweckt.

Zunächst bedarf es nach § 6 BBergG einer Berechtigung, die dem Inhaber das Recht verleiht, einen bergfreien Bodenschatz aufzusuchen (Erlaubnis) bzw. dann zu gewinnen (Bewilligung). Damit werden aber nur andere Unternehmen von dem erfassten Feld ausgeschlossen, nicht hingegen bereits konkrete bergbauliche Aktivitäten vor Ort genehmigt: Hierfür bedarf es einer Betriebssplanzulassung. Daher können derzeit auch keine Fracking-Vorhaben ins Werk gesetzt werden.

Bei der Zuteilung der Bergbauberechtigungen gilt das „Windhundprinzip“. Im Rahmen des zuerst gestellten Antrags sind dann über die Voraussetzungen einer Berechtigung nach § 10 bzw. § 11 BBergG auch die Belange im Hinblick auf die Förderung anderer Bodenschätze einzubeziehen. Der Lagerstättenschutz bildet einen eigenen Versagungsgrund nach § 11 Nr. 9 BBergG, aber nur hinsichtlich der Beeinträchtigung anderer Bodenschätze, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, nicht hingegen zur Schlichtung verschiedener und konfligierender Abbauwünsche. Durch die unterirdische Raumordnung (▷ *Raumordnung des Untergrundes*) kann dies hingegen präventiv erfolgen. So kann bereits planend und unter Einbeziehung von Gewässerschutzbelangen geprüft werden, welcher Bodenschatz in einer bestimmten Region zuerst oder gar ausschließlich gefördert wird. Allerdings steht dieser planende Ansatz im Gegensatz zum individualbezogenen Anspruch auf eine Berechtigung nach dem „Windhundprinzip“.

2 Nachhaltige Rohstoffversorgung im Rahmen der Raumordnung

Trotz verschiedener Änderungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) wird der klassische Bergbau weiterhin abgesichert. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4, 5 ROG ermöglicht die Einpflegung des Rohstoffabbaus, und zwar in gleichgewichtiger Austarierung von Kostengünstigkeit, Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Energieversorgung. Allgemein gibt dies § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 ROG vor, indem wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten sind, wie es die nachhaltige Entwicklung verlangt (▷ *Nachhaltigkeit*).

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG sind zwar die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien und damit etwa für Windparks zu schaffen (▷ *Erneuerbare Energien*). Das bedeutet aber umgekehrt nicht, dass die klassischen Energieträger auf der Basis des Raumordnungsrechts zurückgedrängt werden müssen. Vielmehr sind beide gleichgestellt.

Das ROG selbst wirkt im Hinblick auf den Bergbau allerdings nur begrenzt. Die allgemeine Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 ROG erfasst mangels fachgesetzlicher Anordnung lediglich öffentliche Stellen und diesen gleichgestellte Personen des Privatrechts, nicht aber Planungen und Maßnahmen Privater, die im Falle einer ▷ *Planfeststellung* der Zielbindung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG unterliegen und sonst nur der Pflicht zur Berücksichtigung – nicht Beachtung – der Ziele und Grundsätze nach § 4 Abs. 2 ROG (Schulze 2014: 43, 48; ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Daher wird auch die Einführung eines neuen § 48 Abs. 3 BBergG avisiert, um die raumordnerischen Vorgaben verbindlich festzulegen.

3 Braunkohlenpläne

Im Bereich des Braunkohlentagebaus ist zwar durch die Braunkohlenpläne ein starkes planendes Element verwirklicht (▷ *Braunkohlenplanung*). Dieses bezieht sich aber auf die Ermöglichung des Abbaus und nicht auf seine Verhinderung. Im Übrigen wird die individuelle Anfechtbarkeit abgelehnt (Stevens 2014: 349, 351 ff.). Es ist damit der notwendig von den Betroffenen anfechtbaren

Rahmenbetriebsplanzulassung (BVerfG, Urteil vom 17.12. 2013, Az. 1 BvR 3139/08 u. 1 BvR 3386/08, NVwZ 2014, 211 – Garzweiler) vorgelagert. Dieses Planungsverfahren auf der Basis des Landesplanungsgesetzes zählt zum Bereich der *► Raumplanung*.

4 Rahmenbetriebsplan als zentrale Abwägungsebene

Zentral für die Zulassung von Bergbauvorhaben ist der Rahmenbetriebsplan, der mittlerweile auch notwendig von den Betroffenen anfechtbar ist. Dort kann und muss daher auch eine Abwägung ihrer Belange stattfinden, ebenso mit Umweltbelangen wie insbesondere dem Gewässerschutz. Dies kann für ein großes Gebiet erfolgen, wie dies bei Braunkohlentagebauen regelmäßig vorliegt. Damit findet auf dieser Ebene die entscheidende *► Abwägung* statt, welche über die Zulässigkeit des Vorhabens entscheidet. Erst dadurch aktualisiert und konkretisiert sich seine raumbedeutsame Wirkung. Fällt die Abwägung positiv aus, besteht ein Zulassungsanspruch. Insoweit bedarf es auch keiner Änderung des Bergrechts (Frenz 2015: 55).

Ansatz für das Bundesverfassungsgericht in seinem Garzweiler-II-Urteil vom 17.12.2013 (1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08) war das Eigentumsgrundrecht. Es wirkt schon auf die Rahmenbetriebsplanzulassung vor, wird doch bereits mit ihr praktisch festgelegt, dass später Grundeigentum in Anspruch genommen und auch enteignet wird, um einen Braunkohlentagebau durchzuführen. Bereits mit den hohen Anforderungen aus der *► Eigentumsgarantie* geht daher notwendig ein verbesserter Rechts- und Betroffenenenschutz einher. Es muss schon die Festlegung des Braunkohlenabbaus als solche angegriffen werden können, um eine ergebnisoffene Gesamtabwägung insbesondere auch mit Eigentumsbelangen im Hinblick auf die Zulässigkeit des Vorhabens und nicht nur der Enteignung zu gewährleisten. Nur so kann vor Festlegungen hinreichend geschützt werden, die auf eine Enteignung zulaufen. Nach diesen Maßstäben war die frühere Rechtspraxis verfassungswidrig, sie ist es aber nicht mehr durch die wesentlich erweiterte Anfechtbarkeit bergbaulicher Rahmenbetriebspläne. Im konkreten Fall hat die Bezirksregierung Arnsberg eine entsprechende umfassende Abwägung nachgeholt, was rechtlich möglich war. Damit kann der Braunkohlentagebau Garzweiler II bis 2045 fortgeführt werden. Insoweit besteht auch Bestandschutz gegenüber späteren politischen Entscheidungen.

Rahmenbetriebspläne sind allerdings nur notwendig, wenn eine bergbaubezogene Verordnung eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt (*► Umweltprüfung*). Sie werden konkretisiert durch Hauptbetriebspläne, die nicht ein ganzes langfristiges Abbauvorhaben abdecken, sondern für einen begrenzten Zeitraum gelten. Für die Zeit nach Einstellung des Bergbaus sind Abschlussbetriebspläne zu erstellen und abzuarbeiten, um die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche zu gewährleisten.

Literatur

Frenz, W. (2015): Neues Bergrecht? In: Recht der Energiewirtschaft 25 (2), 55-62.

Frenz, W.; Slota, N. (2015): Am Vorabend des neuen Fracking-Gesetzes. In: Zeitschrift für Neues Energierecht 19 (4), 307-316.

Schulze, F. (2014): Rechtliche Herausforderungen für eine unterirdische Raumplanung – Status quo und Regelungsbedarf. In: Frenz, W.; Preuße, A. (Hrsg.): Unterirdische Raumplanung. Clausthal-Zellerfeld, 43-54. = Schriftenreihe der GDMB 136.

Stevens, B. (2014): Klagen gegen Braunkohlenpläne. In: Deutsches Verwaltungsblatt 129 (6), 349-356.

Weiterführende Literatur

Frenz, W. (2000): Sustainable Development durch Raumplanung. Am Beispiel der Rohstoffgewinnung. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht 828.

Frenz, W. (2001): Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht 841.

Frenz, W. (2014): Bergrecht. In: Ziekow, J. (Hrsg.): Handbuch des Fachplanungsrechts. München, 651-664.

Piensch, R.; Schulte, H.-W.; Vitzthum, S. (2013): Bundesberggesetz. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 11/2016

Berichte der Stadt- und Raumentwicklung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Städtebauliche Berichte und Stadtentwicklungsberichte des Bundes
- 3 Raumordnungsbericht des Bundes
- 4 Raumordnungsberichte der Länder

Literatur

Berichte der Stadt- und Raumentwicklung informieren politische Entscheidungsträger auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene über räumliche Entwicklungen sowie staatliche und kommunale Maßnahmen. Zentrale Berichte auf Bundesebene sind der Raumordnungsbericht und der städtebauliche Bericht, die dem Deutschen Bundestag vorgelegt werden.

1 Einleitung

Berichte der Stadt- und Raumentwicklung stellen ein zentrales Instrument zur Information politischer Entscheidungsträger auf Bundes- und Länderebene hinsichtlich räumlicher Entwicklungen einerseits und staatlicher Maßnahmen andererseits dar. Berichtet wird in erster Linie gegenüber den Parlamenten (Bund, Länder). Mit ihren verständlichen, übersichtlichen, anschaulich aufbereiteten und regional differenzierten Inhalten richten sich die Berichte aber auch an Kommunen, Verwaltungseinheiten, die Wissenschaft und an die interessierte Öffentlichkeit.

Auf Bundesebene informieren der städtebauliche Bericht und der Raumordnungsbericht regelmäßig über den Stand der Stadt- und Raumentwicklung sowie über räumliche Entwicklungstendenzen. Beide Berichte werden dem Deutschen Bundestag vorgelegt. Auf Länderebene unterrichten einige Länderregierungen ihre Parlamente ebenfalls durch Raumordnungsberichte über den Stand der *Raumordnung*.

2 Städtebauliche Berichte und Stadtentwicklungsberichte des Bundes

1970 legte die Bundesregierung erstmals einen städtebaulichen Bericht vor. Der zweite Bericht aus dem Jahr 1975 wurde vom Bundestag einstimmig mit dem Lösungsvorschlag kommentiert: „Der Bericht enthält für die Arbeit des Deutschen Bundestages, die Länderparlamente und die Gemeinden notwendige und wichtige Entscheidungshilfen. Die Bundesregierung wird ersucht, weitere städtebauliche Berichte vorzulegen“ (Deutscher Bundestag 1975a: 1; Deutscher Bundestag 1975b). Die Regelmäßigkeit der aktuellen städtebaulichen Berichte des Bundes (seit 2008 Stadtentwicklungsberichte) fußt auf einem Bundestagsbeschluss aus dem Jahr 2005, der den vierjährigen Turnus vorsieht.

Die städtebaulichen Berichte oder Stadtentwicklungsberichte des Bundes liegen als Bundesdrucksachen vor. In Übereinstimmung mit dem zitierten Lösungsvorschlag des Bundestages von 1975 (Berichte als Entscheidungshilfe) spannen die Berichte nach wie vor den Bogen von einer datengestützten Analyse des Status quo und den Herausforderungen deutscher Städte und Gemeinden bis hin zur Darlegung der im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen. Vom Charakter her handelt es sich damit zugleich um eine Art Rechenschaftsbericht der Regierung gegenüber dem Parlament. Weiterhin werden zukünftige Anforderungen begründet beschrieben, die zu einer anschließenden politischen Debatte über entsprechende Weichenstellungen auffordern.

Periodenweise unterscheiden sich die Berichte in ihren thematischen Schwerpunktsetzungen. So war der Städtebauliche Bericht 1998 unter dem Titel „Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcensparenden und umweltverträglichen Städtebau“ von der politischen Ausrichtung her klar umschrieben und fachlich ausgerichtet. Ergänzend dazu stand der Bericht von 2004 mit dem Titel „Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk“ unter einem stärker prozeduralen Tenor, der die Zivilgesellschaft ausdrücklich als kooperierenden Akteur ansprach. Eine nach der Vorlage des Berichts von 2004 erfolgte Debatte im Bundestag führte zur Formulierung von Hinweisen für die zukünftige Politikgestaltung. Sie wurden von der Regierung

aufgegriffen. Im darauf folgenden – erstmals als Stadtentwicklungsbericht veröffentlichten – Dokument (Stadtentwicklungsbericht 2008) wurde über die entsprechenden Maßnahmen berichtet (vgl. BMVBS 2009). Dieser Bericht mit dem Titel „Neue urbane Lebens- und Handlungsräume“ reagierte auf die diskutierte Trendwende zu einer möglichen Reurbanisierung. Schwerpunkte waren hier die im Berichtszeitraum neu installierte Nationale Stadtentwicklungspolitik (auch im Sinne des schon 2004 beschriebenen „Gemeinschaftswerks“), die soziale und gerechte *Stadt* und die ressourcenschonende und umweltverträgliche *Stadtentwicklung*.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt weitere, teils spezifische thematische Schwerpunktsetzungen. Der Städtebauliche Bericht 1986 „Umwelt und Gewerbe in der Städtebaupolitik“ bringt eine deutliche Orientierung auf die städtebauliche *Innenentwicklung* zum Ausdruck (vgl. Deutscher Bundestag 1986), die mehr als 25 Jahre später mit der Novellierung des Baugesetzbuches 2013 noch einmal rechtlich gestärkt wurde. Thematisch sehr speziell ausgerichtet war der Städtebauliche Bericht „Neubausiedlungen der 60er und 70er Jahre“, der schon zwei Jahre später – 1988 – erschien (Deutscher Bundestag 1988). Gegenüber einer solchen thematischen Konzentration präsentiert sich der Stadtentwicklungsbericht von 2012 modulhaft und deckt eine Vielzahl von Handlungsansätzen ab: Stadt-Land-Partnerschaften, Zentrale Stadträume (Zentren), gesellschaftlicher Zusammenhalt in den Städten, energieeffiziente und umweltfreundliche Städte und eine Reihe von Ansatzpunkten für eine Weiterentwicklung der Stadtentwicklungspolitik (vgl. Deutscher Bundestag 2013). Verantwortlich für die aktuell anstehende Berichtslegung ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Die Bundesregierung informiert mit den städtebaulichen Berichten oder Stadtentwicklungsberichten vor allem das Parlament. Traditionell arbeitet das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) beim Erstellen der Berichte dem verantwortlichen Fachministerium zu. Hierbei kann die laufende Stadt- und Raumb Beobachtung des BBSR herangezogen werden ebenso wie Erfahrungen bei der Durchführung von Forschungsprojekten, u. a. im Rahmen der Begleitung von Programmen der *Städtebauförderung*.

3 Raumordnungsbericht des Bundes

Gemäß § 25 Raumordnungsgesetz (ROG) ist es Aufgabe des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, in regelmäßigen Abständen gegenüber dem für Raumordnung zuständigen Ministerium (derzeit Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) Raumordnungsberichte zu erstellen. Diese werden dem Deutschen Bundestag gemeinsam mit einer Stellungnahme der Bundesregierung als Bundestagsdrucksache vorgelegt und in verschiedenen Ausschüssen diskutiert.

Als zentrale Themen der Raumordnungsberichte benennt das Raumordnungsgesetz (§ 25 Abs. 2):

- 1) „die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen),
- 2) die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,

- 3) die räumliche Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union im Bundesgebiet und deren Wirkung,
- 4) die Auswirkungen der europäischen Integration auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes.

Die Berichte können sich auch auf fachliche und teilträumliche Aspekte beschränken.“

Das Raumordnungsgesetz sah bereits seit seiner ersten Fassung aus dem Jahr 1965 die Erarbeitung von Raumordnungsberichten vor. Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung erstmalig im Jahr 1966 dem Bundestag einen Raumordnungsbericht vorgelegt (Deutscher Bundestag 1966). Bereits zwei Jahre zuvor wurde dem Bundestag – noch ohne gesetzliche Grundlage – der Raumordnungsbericht 1963 zugeleitet. Wie im ROG 1965 vorgeschrieben, erarbeitete die Bundesregierung zwischen 1966 und 1972 alle zwei Jahre einen Raumordnungsbericht. Durch eine Änderung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1976 verlängerte sich der Berichtszeitraum von zwei auf vier Jahre. Die Raumordnungsberichte von 1978, 1982, 1986 und 1990 wurden auf dieser Grundlage erarbeitet. Infolge der Deutschen Einheit legte die Bundesregierung außerhalb der vierjährigen Berichtspflicht 1991 und 1993 zusätzliche Raumordnungsberichte vor. Während der Raumordnungsbericht 1991 erstmalig die räumliche Situation in Gesamtdeutschland darstellte (vgl. Deutscher Bundestag 1991), lag der Schwerpunkt des Raumordnungsberichts 1993 auf den aktuellen räumlichen Tendenzen und Problemen im vereinten Deutschland (vgl. Deutscher Bundestag 1993). Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1998 erfolgte nicht nur eine erneute Anpassung des Berichtszeitraums – die Berichte sind nun in regelmäßigen Abständen zu erarbeiten –, sondern auch eine Übertragung der Zuständigkeit für die Raumordnungsberichterstattung auf die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR). Mit der Überführung der BfLR in das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ging diese Aufgabe 1998 an das BBR über. Der Raumordnungsbericht 2000 ist der erste nicht als Regierungsbericht, sondern eigenverantwortlich vom BBR erarbeitete Bericht. Seitdem wurden dem für *Raumordnung* zuständigen Ministerium durch das BBR noch zwei weitere Raumordnungsberichte (2005, 2011) zur Vorlage an den deutschen Bundestag erstattet.

Die gesetzlich geforderten Inhalte der Raumordnungsberichte haben sich seit 1965 kaum verändert. Die Berichte konzentrieren sich auf zentrale Aspekte der Raum- und Siedlungsentwicklung. Abhängig von den jeweils aktuellen raumordnungspolitischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen besitzen die Berichte unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. So orientierte sich der Raumordnungsbericht 2005 an der raumordnungspolitischen Debatte um die Fortentwicklung der räumlichen Leitbilder und Handlungsstrategien (vgl. BBR 2005). Die in diesem Bericht vorgenommenen Analysen dienten zur Vorbereitung und als Informationsgrundlage für die 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung“ (MKRO 2006; *Leitbilder der Raumentwicklung*). Der Raumordnungsbericht 2005 enthält dabei erstmalig den Versuch einer Bewertung der Raumentwicklung unter Nachhaltigkeitsaspekten (vgl. BBR 2005; *Nachhaltigkeit*).

Der aktuelle Raumordnungsbericht von 2011 (vgl. BBSR 2012) informiert über Entwicklungen im Bundesgebiet und seinen Teilräumen unter anderem in den Bereichen Wirtschaft und Wohlstand, Wohnen, Demografie, Infrastrukturausstattung und Mobilität. Zudem enthält der Bericht eine Dokumentation zum Stand und Inhalt der *Bundesraumordnung* sowie der Landes- und *Regionalplanung* und eine Analyse der regionalen Verteilung raumwirksamer Mittel, d. h. der

öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung von Maßnahmen und Vorhaben, die zur Verbesserung regionaler Lebensverhältnisse beitragen. Aus den vorgenommenen Analysen leitet der Bericht künftige Herausforderungen für die Raumordnungspolitik ab.

Wesentliche Grundlage der Raumordnungsberichte ist die Laufende *► Raumb Beobachtung* des BBR wie zuvor schon der BfLR. Seit 1998 ist das BBR auch gesetzlich verpflichtet, ein solches Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet und in den angrenzenden Gebieten zu führen (§ 25 ROG).

Besonders anschaulich werden die Informationen der Raumordnungsberichte durch den umfangreichen Einsatz von Karten und Abbildungen.

4 Raumordnungsberichte der Länder

Nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in einigen Ländern informieren die Landesregierungen den Landtag mittels Raumordnungs- beziehungsweise Landesentwicklungsberichten über raumordnerische Entwicklungen und Herausforderungen (*► Landesplanung, Landesentwicklung*).

So stehen im Mittelpunkt der bayerischen Landesentwicklungsberichte die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung (Art. 32 Bayrisches Landesplanungsgesetz (BayLplG)). In Sachsen wird der Blick beispielsweise insbesondere auf den Stand der Landesentwicklung, die Verwirklichung der Raumordnungspläne und die Entwicklungstendenzen gerichtet (§ 17 Landesplanungsgesetz (Sächs LPlG)). Demgegenüber stellen die Landesentwicklungsberichte in Baden-Württemberg eine Grundlage für die Aufstellung und Fortschreibung der Landesentwicklungspläne und für raumbedeutsame Fachplanungen dar (§ 29 Landesplanungsgesetz (LplG)).

Während ein Berichtsturnus von fünf Jahren in Bayern, Berlin-Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen (einmal je Legislaturperiode) und Thüringen (mindestens einmal in fünf Jahren) verbindlich ist, verzichten Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein auf die Festlegung eines konkreten Berichtszeitraums.

In den Landesplanungsgesetzen von Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern ist keine Unterrichtung der Landesregierung durch Raumordnungs- beziehungsweise Landesentwicklungsberichte vorgesehen.

Literatur

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte, Band 21.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume. Berlin. = Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, Band 1.

Berichte der Stadt- und Raumentwicklung

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1966): Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung. Drucksache V/1155. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1975a): Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung zur Unterrichtung vorgelegten Städtebaubericht 1975 - Drucksache 7/3583 -. Drucksache 7/4465. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1975b): Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung. Drucksache 7/3583. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1986): Städtebaulicher Bericht. Umwelt und Gewerbe in der Städtebaupolitik. Drucksache 10/5999. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1988): Neubausiedlungen der 60er und 70er Jahre. Probleme und Lösungswege. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung. Drucksache 11/2568. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1991): Raumordnungsbericht 1991. Drucksache 12/1098. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1993): Raumordnungsbericht 1993. Drucksache 12/6921. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2013): Stadtentwicklungsbericht 2012. Drucksache 17/14450. Berlin.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Bearbeitungsstand: 02/2017

Besonderes Städtebaurecht

Gliederung

- 1 Städtebauliche Sanierung
- 2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
- 3 Stadtumbau
- 4 Soziale Stadt
- 5 Private Initiativen zur Stadtentwicklung
- 6 Erhaltungssatzung
- 7 Städtebauliche Gebote
- 8 Sozialplan und Härteausgleich (§§ 180, 181)
- 9 Miet- und Pachtverhältnisse
- 10 Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur

Literatur

Die Regelungen des Besonderen Städtebaurechts umfassen städtebauliche Maßnahmen zur Umsetzung spezieller städtebaulicher Ziele und ergänzen damit das Recht der städtebaulichen Planung. Sie enthalten wesentliche Elemente des modernen Städtebaurechts, vor allem zur Erhaltung und Erneuerung der Städte und Gemeinden, aber auch zur Umgestaltung der Siedlungsräume.

Vorbemerkung

Während im Zentrum des Ersten Kapitels des Baugesetzbuchs (BauGB) (§§ 1 bis 135c BauGB) die Bestimmungen der *Bauleitplanung* und daran anschließender klassischer Instrumente und Regelungen des Städtebaus (*Städtebau*) und einer Angebotsplanung stehen (wie Plansicherung, Entschädigung, Bodenordnung, Enteignung oder Erschließung sowie Bestimmungen über die städtebauliche Zulässigkeit von Vorhaben), zielen die Regelungen des Besonderen Städtebaurechts (§§ 136 bis 191 BauGB) auf städtebauliche Maßnahmen zur Umsetzung spezieller städtebaulicher Ziele. Ein Teil dieser Regelungen war bis zum BauGB (1987) in einem Sondergesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, dem Städtebauförderungsgesetz (1971), enthalten. Mit dem BauGB (1987) wurden diese Regelungen gemeinsam mit weiteren auf Umsetzung zielenden Instrumenten im Kapitel „Besonderes Städtebaurecht“ zusammengefasst (siehe auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2014: Vorbemerkung zu §§ 136-164a). Sie beinhalten wesentliche Elemente des modernen Städtebaurechts, in erster Linie zur Erhaltung und Erneuerung der Städte und Gemeinden, jedoch ebenso zur Entwicklung und Umgestaltung der Siedlungsräume.

1 Städtebauliche Sanierung

1.1 Städtebauliche Gesamtmaßnahmen

Das städtebauliche Sanierungsrecht ist in den §§ 136 bis 164b BauGB geregelt. Sanierungsmaßnahmen dienen der wesentlichen Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes zur Behebung städtebaulicher Missstände. Sie sind durch den Gebietsbezug gekennzeichnet: Es handelt sich nicht um einzelne, punktuelle Erneuerungsvorhaben, sondern um die Verbesserung eines Gebiets insgesamt. Sie sind Gesamtmaßnahmen. Gegenüber sonstigen städtebaulichen Maßnahmen (z. B. einzelnen Bauleitplanungen, Vorhaben) haben sie die Aufgabe, komplexe städtebauliche Probleme zu lösen, wenn in einem Gebiet ein qualifizierter städtebaulicher Handlungsbedarf besteht, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen erfordert. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind durch ein Bündel von Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichnet, die einer einheitlichen Vorbereitung und Durchführung bedürfen.

1.2 Überblick über die wichtigsten Regelungen

Sanierungsmaßnahmen haben zur Aufgabe, Gebiete zur Behebung städtebaulicher Missstände – auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung – wesentlich zu verbessern oder umzugestalten. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen dazu beitragen, dass die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den allgemeinen Anforderungen an den *Klimaschutz* und die *Klimaanpassung* und nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird. Weiterhin sollen sie dazu beitragen, die Siedlungsstruktur entsprechend den Erfordernissen des Umweltschutzes, den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der

Bevölkerung und im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung anzupassen sowie die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds zu verbessern und den Erfordernissen des Denkmalschutzes (▷ *Denkmalschutz/Denkmalpflege*) Rechnung zu tragen. Städtebauliche Missstände liegen nach § 136 BauGB vor, wenn ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (▷ *Gesundheit in der Raumplanung*) oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Dabei sind auch die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung einzubeziehen. Neben einer solchen Substanzschwäche eines Gebiets kann eine Sanierungsmaßnahme auch zur Behebung funktioneller Missstände in Betracht kommen, wenn ein Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben, die ihm nach seiner Lage obliegen, erheblich beeinträchtigt ist.

Zu den Aufgaben einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme gehören in der Praxis u. a.: Modernisierung oder auch Rückbau verwahrloster Bestände; Neugestaltung von Innenstädten und Stadtzentren; Neugestaltung des fließenden und ruhenden Verkehrs; Umnutzung von Flächen; bauliche Verdichtung; Umwidmung bisher baulich genutzter Flächen wegen zurückgehenden Siedlungsflächenbedarfs; verträgliche Gestaltung unterschiedlicher Nutzungen in Mischgebieten; Maßnahmen des Bodenschutzes, u. a. bei der Wiederaufbereitung alter Industrie- und Gewerbegebiete (▷ *Altlasten*); Aufgaben der Lärmsanierung; Konversion ehemals militärisch oder gewerblich genutzter Flächen (▷ *Brachfläche, Konversionsfläche*); Behebung sozialer Missstände; Aufgaben des Stadtumbaus.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen kommen nicht nur für Städte, sondern ebenso für den ländlichen Raum und in Dörfern in Betracht (▷ *Ländliche Räume*; ▷ *Dorf*). Nicht die Größe einer Gemeinde ist hierbei maßgeblich, sondern die städtebauliche Situation und damit das Erfordernis, vorhandene städtebauliche Missstände durch Sanierungsmaßnahmen zu beheben. Für die Anwendung des Sanierungsrechts in ▷ *Stadt* und Land gilt somit nichts anderes als für die einheitliche Anwendung z. B. der Bauleitplanung in allen Gemeinden.

Die städtebauliche Sanierung kann in die Arbeits- und Lebensverhältnisse der Bevölkerung eingreifen und bedarf der Mitwirkung der Betroffenen, aber auch der Kooperation anderer öffentlicher Aufgabenträger. Die Sanierung soll daher mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden. Diese aktive, auf die Betroffenen zugehende ▷ *Beteiligung* ist besonderes Kennzeichen der Sanierung. Die Sanierungsbetroffenen sind allerdings auch verpflichtet, der Gemeinde oder ihren Beauftragten Auskunft über die Tatsachen zu erteilen, deren Kenntnis zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit eines Gebiets oder zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung erforderlich ist.

Vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets hat die Gemeinde vorbereitende Untersuchungen durchzuführen, um Beurteilungsunterlagen zu gewinnen über die Notwendigkeit der Sanierung, die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen (§ 141 BauGB). Die vorbereitenden Untersuchungen sollen sich auch auf mögliche nachteilige Auswirkungen erstrecken. Die Gebiete, in denen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, werden durch Beschluss der Gemeinde als Sanierungsgebiete

förmlich festgelegt. Erforderlichenfalls können auch Ersatz- und Ergänzungsgebiete festgelegt werden. Die förmliche Festlegung des Gebiets erfolgt durch die Sanierungssatzung, in der das Sanierungsgebiet genau zu bezeichnen ist.

Mit der Sanierungssatzung tritt im Sanierungsgebiet eine Reihe von Sondervorschriften zur Sicherung der Durchführung der Sanierung in Kraft. Nach § 144 BauGB werden bestimmte Vorhaben und Rechtsvorgänge unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt. Die Gemeinde kann in der Sanierungssatzung die Anwendung dieser Vorschriften einschränken oder ausschließen, wenn diese Steuerung für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich ist. So bedürfen im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde:

- Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben,
- erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken,
- schuldrechtliche Vertragsverhältnisse über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstücks,
- die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks und die Bestellung und Veräußerung eines Erbbaurechts,
- die Bestellung eines das Grundstück belastenden Rechts,
- schuldrechtliche Verträge, durch die Verpflichtungen zur Veräußerung oder Grundstücksbelastung eingegangen werden,
- die Begründung, Änderung oder Aufhebung einer Baulast, die Teilung eines Grundstücks.

Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass das Vorhaben oder der Rechtsvorgang oder die damit erkennbar bezweckte Nutzung die Durchführung der Sanierung unmöglich machen oder wesentlich erschweren oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde. Im Sanierungsgebiet steht der Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB).

Das BauGB enthält darüber hinaus besondere sanierungsrechtliche Vorschriften, die einer Erschwerung der Sanierung durch sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen entgegenwirken und zugleich zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen beitragen sollen (§§ 152 bis 156 BauGB). Vorgesehen ist insbesondere, dass bei Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen solche Werterhöhungen nicht berücksichtigt werden, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind. Nach Abschluss der Sanierung hat der Eigentümer an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag zu entrichten, grundsätzlich in Höhe der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwerts. Erschließungsbeiträge entfallen dagegen.

Die Gemeinde hat die Anwendung dieser Vorschriften allerdings in der Sanierungssatzung auszuschließen, wenn sie für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich sind und die Durchführung der Sanierung hierdurch voraussichtlich nicht erschwert wird („vereinfachtes Sanierungsverfahren“; § 142 Abs. 4 BauGB).

Die Gemeinde hat die Gesamtverantwortung für die Durchführung der Sanierung. Zu ihren Aufgaben gehören alle Maßnahmen, die notwendig sind, damit die Baumaßnahmen durchgeführt werden können, insbesondere die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse und der Erwerb von

Grundstücken, der Umzug von Bewohnern und Betrieben, die Freilegung von Grundstücken und die Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen (▷ *Erschließung*). Die Durchführung von Baumaßnahmen bleibt grundsätzlich den Eigentümern überlassen.

Die Bereitstellung von Fördermitteln des Bundes und der Länder ist für Sanierungsmaßnahmen meist Voraussetzung für eine sachgerechte Durchführung (▷ *Städtebauförderung*).

2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

2.1 Aufgabe

Die Entwicklungsmaßnahme hat zum Ziel, Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen. Voraussetzung für die förmliche Festlegung ist insbesondere, dass das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der Maßnahme erfordert.

Das Gesetz hebt als Aufgaben der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (▷ *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*) die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten und die Wiedernutzung brachliegender Flächen besonders hervor (§ 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB). Darüber hinaus kommt eine Vielzahl anderer öffentlicher Interessen in Betracht, auf Grund derer die Durchführung zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich werden kann, wie z. B. die Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten, die Umstrukturierung eines weitgehend agrarorientierten Raumes in ein Industriegebiet und ein Mittelzentrum, die Schaffung eines Siedlungsschwerpunkts zur Entlastung eines stark verdichteten Bereichs, die Errichtung eines Güterverkehrszentrums, Universitätsansiedlungen, die Verhinderung einer Landschaftszersiedelung durch Konzentration der Siedlungsentwicklung auf einen neuen Ortsteil, die Erhaltung und Fortentwicklung zentralörtlicher Funktionen (▷ *Zentraler Ort*), die städtebauliche Entwicklung eines Parlaments- und Regierungsviertels, die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Arbeitsstätten, die Entwicklung von Wohngebieten, die Umnutzung bisher militärisch genutzter Flächen (Konversion), umfassende Rück- und Umbaumaßnahmen sowie Stadtumbaumaßnahmen. Gegenstand der Entwicklungsmaßnahme können dabei vorhandene Ortsteile oder erstmalig zu entwickelnde Ortsteile sein.

Die Erfüllung der Gemeinwohlklausel, die sich an Art. 14 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz (GG) anlehnt, stellt ein wesentliches Erfordernis für die Festlegung eines Entwicklungsbereichs dar (▷ *Gemeinwohl*). Die Prüfung der Enteignungsvoraussetzung im Allgemeinen, d. h. nicht grundstücksbezogen, wird auf den Zeitpunkt der förmlichen Festlegung des Entwicklungsbereichs vorverlagert. Dies ist geboten, da im Entwicklungsbereich die Enteignung ohne ▷ *Bebauungsplan* sowie ohne die Voraussetzungen der §§ 85 und 87 BauGB möglich ist.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme verfolgt unmittelbar städtebauliche Ziele. Ihre Anwendung setzt einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf voraus, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen im Sinne

einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme erfordert (§ 165 Abs. 1 BauGB). Die Entwicklung oder Neuordnung der Gemeindegebiete kann gleichwohl aus Gründen der überörtlichen Planung (Landes- oder Regionalplanung) veranlasst sein. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann auch ausschließlich örtlichen Zielen der Orts- bzw. *Stadtentwicklung* dienen. Diese Ziele können sich auf das Gemeindegebiet insgesamt, auf Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets beziehen.

2.2 Rechtliche Besonderheiten

Die in §§ 165 bis 171 BauGB geregelten Entwicklungsmaßnahmen unterscheiden sich – ganz ähnlich der Sanierungsmaßnahme – von anderen städtebaulichen Planungen und Maßnahmen dadurch, dass sie – bezogen auf ein bestimmtes Gebiet – ein planmäßiges und abgestimmtes Vorgehen erfordern, um von der Vorbereitung und Planung bis zur Durchführung die städtebauliche Entwicklung in einem Zug zu ermöglichen. Entsprechend dem öffentlichen Interesse an der Durchführung solcher städtebaulicher Maßnahmen stellt das Gesetz sie unter besondere Zielsetzungen. Der Gemeinde stehen weitreichende boden- und enteignungsrechtliche Handhaben zur Verfügung. Für eine planmäßige Entwicklung ist vor allem erforderlich, dass die Gemeinde den benötigten Grund und Boden zur Verfügung hat, um ihn nach Durchführung der einzelnen Teilmaßnahmen, die in die Gesamtmaßnahme einzuordnen sind, entsprechend den Zielen und Zwecken der Entwicklungsmaßnahme wieder zu veräußern, soweit die Grundstücke nicht für öffentliche Zwecke benötigt werden. Der gemeindliche Durchgangserwerb ist also ein Merkmal der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Eine weitere Besonderheit des Entwicklungsrechts ist die Heranziehung der entwicklungsbedingten Werterhöhung der Grundstücke zur Finanzierung der Maßnahme. Soweit die Gemeinde die Grundstücke nicht zu erwerben hat, erhebt sie von den Eigentümern – wie in der Sanierung – Ausgleichsbeträge.

Die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs erfolgt durch Satzung der Gemeinde (§ 165 Abs. 6 BauGB). Die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist Aufgabe der Gemeinde. Sie hat insbesondere die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich zu erwerben. Eine Ausnahme gilt vor allem dann, wenn der Eigentümer eines Grundstücks, dessen Verwendung nach den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, und er sich hierzu verpflichtet.

Der Gemeinde steht zur Sicherung und Durchführung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung im Wesentlichen das bodenrechtliche Instrumentarium zur Verfügung, wie es auch das Sanierungsrecht bereitstellt (*Bodenrecht*). Zusätzlich besteht eine gemeindliche Grunderwerbspflicht. Die Enteignung ist ohne *Bebauungsplan* zulässig. Dem Grunderwerbsrecht für die Gemeinde steht die umfassende Veräußerungspflicht gegenüber. Die Einnahmen der Gemeinde aus der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme dienen der Finanzierung der Maßnahmen und sind von der Gemeinde nur hierzu zu verwenden (§ 171 BauGB).

3 Stadtumbau

Mit den Regelungen zum \triangleright *Stadtumbau* in §§ 171a bis 171d BauGB soll der Bedeutung von Stadtumbaumaßnahmen in Reaktion auf die Strukturveränderungen vor allem hinsichtlich Demografie (\triangleright *Demografischer Wandel*) und Wirtschaft und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung Rechnung getragen werden. Städtebauliche Funktionsverluste, die Anlass für Maßnahmen des Stadtumbaus sein können, können darüber hinaus auch vorliegen, wenn die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung nicht erfüllt werden.

Stadtumbaumaßnahmen nach dem BauGB sind (vergleichbar mit der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme) Gesamtmaßnahmen, deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt. Die Gemeinde kann nach den jeweiligen städtebaulichen Gegebenheiten entscheiden, ob sie für die Aufgaben des Stadtumbaus die Vorschriften der §§ 171a ff. BauGB anwendet oder z. B. jene des Sanierungsrechts. Stadtumbaumaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen insbesondere dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur (\triangleright *Siedlung/Siedlungsstruktur*) den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft angepasst wird, die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umweltbedingungen verbessert werden, innerstädtische Bereiche gestärkt werden, nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt werden, einer anderen Nutzung nicht zuführbare bauliche Anlagen zurückgebaut werden, freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen \triangleright *Zwischennutzung* zugeführt werden, innerstädtische Altbaubestände erhalten werden.

Das Stadtumbaugebiet ist durch Beschluss der Gemeinde festzulegen und räumlich so zu begrenzen, dass sich eine Maßnahme zweckmäßig durchführen lässt. Grundlage für den Beschluss der Gemeinde ist ein von der Gemeinde aufzustellendes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und beabsichtigten Vorhaben im Stadtumbaugebiet dargelegt sind.

4 Soziale Stadt

Die Bewohnbarkeit und Funktionsfähigkeit der Städte zu sichern und zu verbessern, ist eine der wichtigen Gegenwartsaufgaben der \triangleright *Stadtentwicklung*. In immer mehr Stadtteilen verschärfen sich soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Probleme. Es sind Stadtteile mit hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere wachsender Jugendarbeitslosigkeit, steigendem Ausländeranteil, vernachlässigten öffentlichen Räumen, zum Teil leer stehenden Gebäuden, Drogenproblemen, zunehmender Gewaltbereitschaft und Vandalismus. Stadt- und Ortsteile, die infolge sozialräumlicher \triangleright *Segregation* davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu geraten, sind oftmals hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau seiner Bewohner, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller \triangleright *Infrastruktur* sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen. Die Ursachen für das Entstehen sozialer Brennpunkte können in städtebaulichen Fehlentscheidungen der vergangenen Jahre liegen. Hinzu kommen aber auch Gebiete in Gemeinden, die aufgrund ihrer peripheren Lage eine vergleichbare Problemstruktur aufweisen, beispielsweise Gebiete in stark benachteiligten Regionen oder ehemalige Militärstandorte.

Die Bestimmung des § 171e BauGB über die *Soziale Stadt* ist eine eigenständige Regelung, ergänzend zu den sonstigen Instrumenten des Städtebaurechts und so zugleich auch eine Ergänzung namentlich gegenüber der Anwendung des städtebaulichen Sanierungsrechts. Die wesentlichen Elemente der Regelung über die Soziale Stadt sind folgende: Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht vor allem, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf.

Die Gemeinde legt das Gebiet, in dem die Maßnahmen durchgeführt werden sollen, durch Beschluss fest. Grundlage dafür ist ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger aufzustellendes Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen schriftlich darzustellen sind. Bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die Beteiligten in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden. Die Gemeinde soll die Beteiligten im Rahmen des Möglichen fortlaufend beraten und unterstützen.

5 Private Initiativen zur Stadtentwicklung

§ 171f BauGB enthält eine bodenrechtliche Bestimmung zu gebietsbezogenen Maßnahmen, mit denen – nach Maßgabe des Landesrechts – in privater Verantwortung und auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte (*Innerstadt*), Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. Zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands können durch Landesrecht Regelungen getroffen werden. Voraussetzung für solche Gebietsfestlegungen ist ein entsprechendes Landesgesetz.

6 Erhaltungssatzung

Die Erhaltungssatzung nach den §§ 172 bis 174 BauGB bietet den Gemeinden die Möglichkeit, besondere Genehmigungstatbestände zu begründen, mit denen städtebauliche Erhaltungsziele gesichert werden können, nämlich die *Stadtgestalt* (Schutz des Ortsbids und des Landschaftsbids oder sonst der Erhaltung städtebaulich bedeutsamer baulicher Anlagen), den sogenannten Milieuschutz (Erhaltung einer vorhandenen Bevölkerungsstruktur aus besonderen städtebaulichen Gründen) und den Schutz bei Umstrukturierungen (Sicherung des sozial gerechten Ablaufs einer städtebaulichen Umstrukturierung). Besonders im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 BauGB kann der Erlass einer Erhaltungssatzung für ein genau abgegrenztes Gebiet dann

angezeigt sein, wenn die Gemeinde in diesem Gebiet dem Erhaltungsgedanken baulicher oder sozialstruktureller Art aus städtebaulichen Gründen Geltung verschaffen will. Im Gebiet der Erhaltungssatzung bedürfen der Abbruch, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung. In den Fällen der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets bedarf auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung. Für die Milieuschutzfälle besteht ggf. ein Genehmigungserfordernis für Fälle der Begründung von Sondereigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind. Voraussetzung hierfür ist, dass die Landesregierungen dies durch Rechtsverordnung zulassen.

7 Städtebauliche Gebote

Die städtebaulichen Gebote dienen der Verwirklichung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung in einem Bereich, in dem Gemeinde, Eigentümer, Nutzungsberechtigte und Investoren wegen eines übergeordneten öffentlichen (städtebaulichen) Interesses in besonders hohem Maße zur Kooperation aufgefordert sind. Im Einzelnen handelt es sich um das Baugebot (§ 176 BauGB), das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), das Pflanzgebot (§ 178 BauGB) sowie das Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB).

8 Sozialplan und Härteausgleich (§§ 180, 181)

Die Erarbeitung eines Sozialplans nach § 180 BauGB kommt in Betracht, wenn sich Bebauungspläne, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf persönliche Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen auswirken (*▷ Sozialplanung*). Die Gemeinde soll in diesem Fall Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können. Das Ergebnis der Erörterungen und Prüfungen und die in Aussicht genommenen Maßnahmen sind in einem schriftlichen Sozialplan darzustellen. Steht die Verwirklichung einer Durchführungsmaßnahme durch einen anderen als die Gemeinde bevor, kann sie verlangen, dass dieser Dritte im Einvernehmen mit ihr die sich aus der Sozialplan-Regelung ergebenden Verpflichtungen übernimmt.

Der Härteausgleich nach § 181 BauGB enthält eine Regelung für Fälle, in denen bei Durchführung des BauGB ein wirtschaftlicher Nachteil vor allem im sozialen Bereich entsteht, der für den Betroffenen in seinen persönlichen Lebensumständen eine besondere Härte bedeutet und nicht anderweitig ausgeglichen und entschädigt wird. Der Härteausgleich kommt bei allen städtebaulichen Maßnahmen im Sinne des BauGB in Betracht. In der Praxis hat er besondere Bedeutung bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, aber auch z. B. bei der Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen durch Maßnahmen der Bodenordnung.

9 Miet- und Pachtverhältnisse

§§ 182 bis 186 BauGB enthalten städtebauliche Bestimmungen über die Aufhebung von (insbesondere) Miet- und Pachtverhältnissen. Diese Regelungen kommen ausschließlich in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten oder städtebaulichen Entwicklungsbereichen sowie bei städtebaulichen Geboten in Betracht. Danach kann die Gemeinde z. B. zur Verwirklichung der Ziele und Zwecke der Sanierung im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet die Aufhebung oder auch Verlängerung eines Miet- oder Pachtverhältnisses anordnen.

10 Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur

§§ 187 bis 191 BauGB dienen der Abstimmung und Koordination städtebaulicher Maßnahmen mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (▷ *Agrarplanung*). Die Vorschriften zielen insbesondere darauf, Maßnahmen der Bauleitplanung und der Flurbereinigung aufeinander abzustimmen und eine frühzeitige Unterrichtung der jeweils zuständigen Stellen zu erreichen.

Literatur

Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krantzberger, M. (Hrsg.) (2014): Baugesetzbuch: Loseblatt-Kommentar. München.

Weiterführende Literatur

Battis, U.; Krantzberger, M.; Löhr, R.-P. (2014): Baugesetzbuch: Kommentar. München.

Brügelmann, H. (2014): Baugesetzbuch: Kommentar. Stuttgart.

Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht. München.

Krantzberger, M. (Hrsg.) (2014): Städtebauförderungsrecht: Städtebauliches Sanierungs- und Entwicklungsrecht, Stadtumbau: Loseblatt-Kommentar und Handbuch. München.

Schlichter, O.; Stich, R.; Driehaus, H.-J.; Paetow, S. (Hrsg.) (2014): Berliner Loseblatt-Kommentar zum Baugesetzbuch. Köln.

Spannowsky, W.; Uechtritz, M. (Hrsg.) (2014): Beck'scher Online Kommentar: Öffentliches Baurecht. <http://beck-online.beck.de/default.aspx?typ=reference&y=400&w=BeckOK&name=BauGB> (04.02.2015).

Bearbeitungsstand: 12/2016

Beteiligung

Gliederung

- 1 Begriffsklärung und theoretische Einordnung
- 2 Akteure der Beteiligung
- 3 Gründe für Beteiligung und Bedeutung für Planungsverfahren
- 4 Voraussetzungen und Qualitätsstandards von Beteiligung
- 5 Formen, Verfahren und Methoden der Beteiligung
- 6 Kritische Einordnung

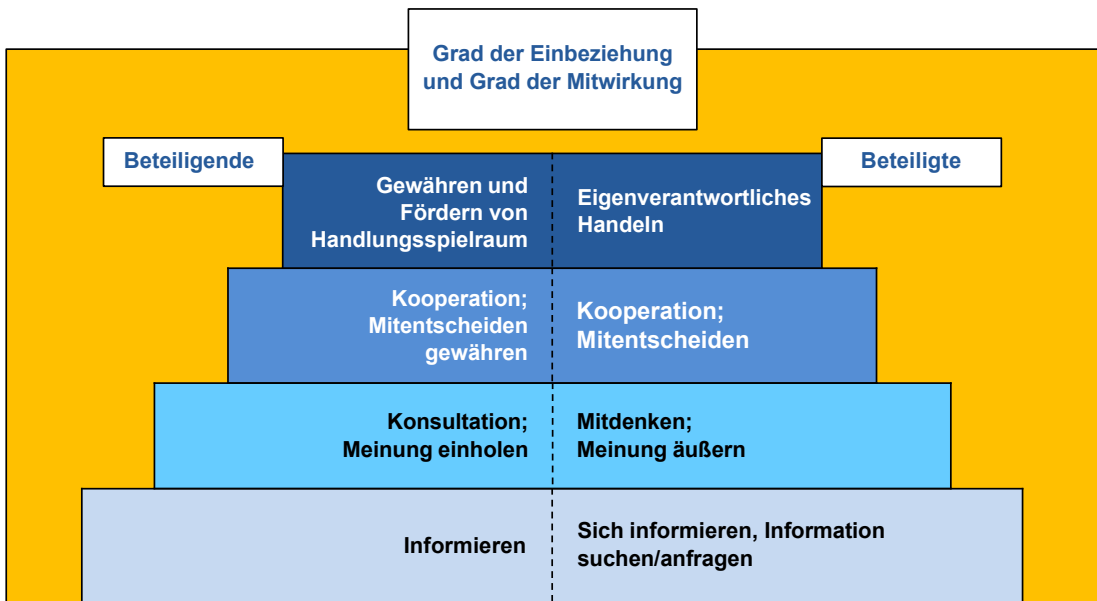
Literatur

Beteiligung hat wieder an Aktualität gewonnen. Insbesondere Infrastruktur-Großprojekte zeigen, wie wichtig es ist, die Bevölkerung frühzeitig in Planungsprozesse einzubeziehen. Zu einem erfolgreichen Verfahren tragen Kommunikationsstrategien bei, die verschiedene Formen, Verfahren und Methoden berücksichtigen sowie Qualitätsstandards und die spezifischen räumlichen Voraussetzungen beachten. Der Beitrag ordnet Beteiligung planungstheoretisch ein und weist auf neuere Entwicklungen hin.

1 Begriffsklärung und theoretische Einordnung

Seit einigen Jahren gehört Bürgerbeteiligung in Städten, Gemeinden und Regionen wieder zu den zentralen Themen. Stuttgart 21 und andere Großprojekte, etwa der Ausbau des Frankfurter Flughafens, neue Stromtrassen im Zuge der Energiewende (► *Netzausbauplanung*), haben für Aufmerksamkeit gesorgt. Die Bevölkerung will gehört werden und Einfluss auf die ► *Planung* und Umsetzung von Bauvorhaben nehmen. Rucht (2010) betont, dass die bestehenden Möglichkeiten politischer Beteiligung in erheblichem Umfang wahrgenommen werden und dass große Teile der Bürgerschaft eine Erweiterung dieser Möglichkeiten wünschen. Bewohnerinnen und Bewohner sind nicht nur bereit, sich an öffentlichen Planungs- und Entwicklungsprozessen zu beteiligen, sondern Beteiligung ist inzwischen auch in zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und öffentlichen Förderprogrammen, wie der ► *Städtebauförderung*, fest verankert.

Abbildung 1: Partizipationspyramide



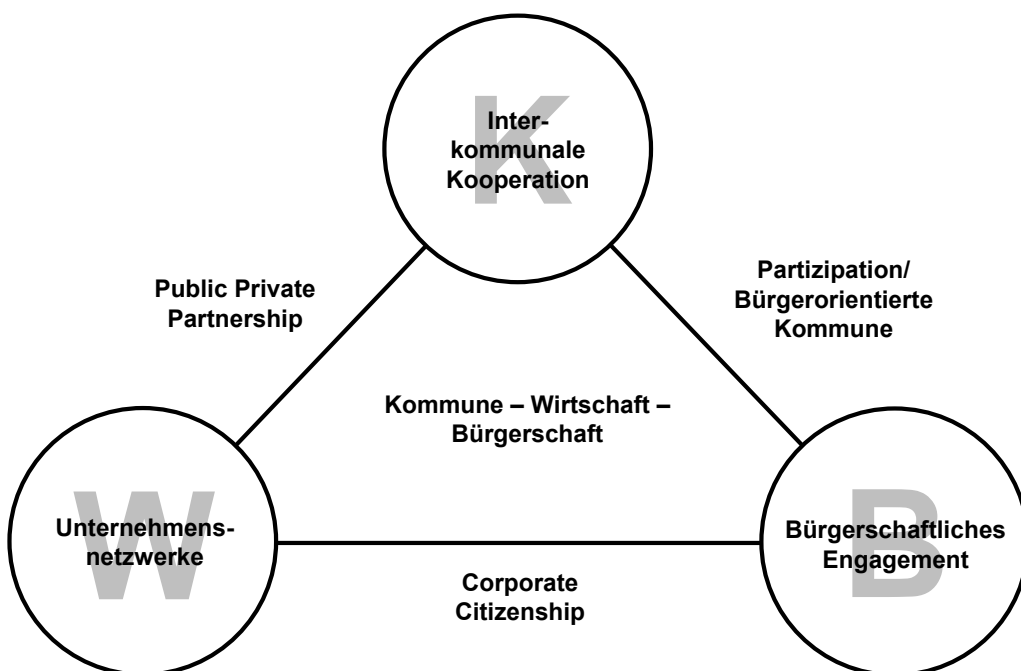
Quelle: Rau/Schweizer-Ries/Hildebrand 2012: 181, in Anlehnung an Lüttringhaus 2003; übersetzt

Was ist mit Beteiligung an Planungs- und Entwicklungsprozessen in der ► *Stadtplanung* und der ► *Raumplanung* gemeint? Beteiligung wird häufig gleichgesetzt mit Partizipation, Bürgerbeteiligung, ► *Öffentlichkeitsbeteiligung*, Mitwirkung, politischer Teilhabe oder Ähnlichem mehr. Dabei liegen je nach Fachdisziplin und Selbstverständnis verschiedene Sichtweisen vor. Während der Begriff *Beteiligung* ausdrückt, dass jemand einen anderen an etwas beteiligt, vermittelt beispielsweise der Begriff *Mitwirkung* eine aktivere Rolle der Beteiligten. Laut Selle (2013: 59 f.) geht es in Planungsfällen um die Mitwirkung an der Meinungsbildung, um das Einbringen von Gesichtspunkten in Abwägungsprozesse und den Einfluss auf die Entscheidungsfindung (z. B. Bürgerentscheid), wobei Letzteres nur in seltenen Fällen tatsächlich stattfindet. Im Folgenden soll

unter Beteiligung das gesamte Spektrum von der Information über den Planungsgegenstand, der Teilhabe an Meinungsbildungsprozessen und der Mitwirkung an der Ausgestaltung von Planungsprozessen bis zur Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung verstanden werden. Im konkreten Fall ist es nötig, die Begriffsbedeutung und die Intensität, den Grad der Einbeziehung bzw. der Mitwirkung zu differenzieren (s. [Abb. 1](#)). Einbezogen sind dabei sowohl die formelle und informelle wie auch die reale und virtuelle Beteiligung (▷ *Informations- und Kommunikationstechnologie*).

Die Beteiligung in Deutschland greift auf politische Bewegungen der späten 1960er Jahre (Willy Brandt: „Mehr Demokratie wagen“) und die Demokratiebewegung in der ehemaligen DDR („Wir sind das Volk“) zurück (von Alemann 2011; Selle 2013). Zudem haben die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in einem aktivierenden Staat, der sie bei der Erstellung öffentlicher Leistungen aktiviert und beteiligt, mehr Gewicht erhalten (s. auch Banner 1998; Bogumil/Holtkamp 2001). Das Leitbild einer bürgerorientierten Kommune und ▷ *Region* sieht die Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter und Koproduzenten der ▷ *Stadtentwicklung* und der ▷ *Regionalentwicklung*. Die Städte und Regionen haben dieses Leitbild bislang in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt.

Abbildung 2: Kooperationsformen im Governance-Modell (B = Bürger/ Zivilgesellschaft, K = Staat und Kommunen, W = Wirtschaft)



Quelle: Sinning 2006: 87, verändert nach Bieker/Knieling/Othengrafen et al. 2004

Das geschilderte Verständnis findet sich planungstheoretisch in dem Urban-and-Regional-Governance-Modell wieder (s. auch Benz/Dose 2010; ▷ *Governance*; ▷ *Kooperative Planung*). Politik und Verwaltung stehen demnach vor der Aufgabe, private Akteure in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben partnerschaftlich einzubeziehen. Im Rahmen des Governance-Modells eröffnen

sich je nach Akteurskonstellation verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Zu diesen Kooperationsformen gehören die interkommunale Kooperation (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*), ▷ *Public Private Partnership*, Bürgerorientierung/Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, Corporate Citizenship, Unternehmensnetzwerke und stadtreionale Partnerschaften (als Zusammenarbeit aller drei Akteursgruppen; s. [Abb. 2](#)). In vier der Kooperationsformen haben dabei die Bürgerinnen und Bürger eine aktive Rolle inne.

Planungstheoretisch (▷ *Planungstheorie*) wandelt sich seit dem „communicative turn of planning“ (Healey 1992) das Selbstverständnis in der Planung von einer vorrangig technokratisch verstandenen Planungswissenschaft hin zu einer kommunikativ geprägten Disziplin, in der Kommunikation in allen Planungsphasen als unerlässlich gilt. Dieser als kommunikativ bzw. kooperativ/kollaborativ bezeichnete Planungsansatz wurde durch Habermas' (1981) „Theorie des kommunikativen Handelns“ inspiriert. Habermas (1992) spricht zudem von einer „deliberativen Öffentlichkeit“. „In ihr können sich auch bürgerschaftlich Engagierte und zivilgesellschaftliche Vereinigungen zu Wort melden und ihre Anliegen und Interessen vertreten“ (Enquete Kommission 2002: 79). Diskursive Verfahren ergänzen das repräsentative Staatsmodell und machen vielfältige Stimmen und Argumente transparent. Auch Kritik, z. B. im Hinblick auf eine Machtblindheit des kommunikativen Modells (Fainstein 2000) und auf die Rolle der Planung als neutrale Moderation, fand in der Debatte über das gewandelte Planungsverständnis Resonanz.

2 Akteure der Beteiligung

Wie aus dem Governance-Modell ersichtlich wird (s. [Abb. 2](#)), sind Staat und Kommunen im Rahmen des veränderten Steuerungsverständnisses nur ein handelnder Akteur unter vielen. In Anbetracht der zunehmenden Komplexität der gesellschaftlichen Realität, der Vielzahl konfligierender Raumansprüche und der Breite planerischer Herausforderungen kann die öffentliche Hand zahlreiche Aufgaben nicht mehr allein bewältigen und muss mit verschiedensten Akteuren aus den Bereichen Staat und Kommunen, Wirtschaft sowie Bevölkerung/Zivilgesellschaft kooperieren. Zudem ist eine Differenzierung der einzelnen Akteursgruppen Staat/Kommune, Wirtschaft und Bevölkerung/Zivilgesellschaft geboten. So sind beispielsweise die verschiedenen Behörden der öffentlichen Verwaltung (▷ *Verwaltung, öffentliche*), die bei der Öffentlichkeitsbeteiligung speziell beteiligt werden können (§ 10 Abs. 4 des Baugesetzbuches (BauGB), § 10 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG)), zu differenzieren. Bürgerinnen und Bürger sind u. a. nach Alter, Haushaltsform, Kultur, Lebensstil (▷ *Lebensstile*) oder ▷ *Milieu* zu unterscheiden.

Nach der Definition von Öffentlichkeit besteht zudem eine Differenzierung der Beteiligten im Hinblick auf deren mittel- oder unmittelbare Betroffenheit. Weiterhin sind Vereine, Verbände und sonstige Organisationen, die als Interessenvertretungen verschiedener gesellschaftlicher oder berufsständischer Gruppierungen fungieren, als Beteiligte zu berücksichtigen. Ihnen können in Verfahren der Stadt- und Raumplanung als Träger öffentlicher Belange formale Beteiligungsrechte eingeräumt werden (s. auch § 4 BauGB).

Der Akteursbezug ist in den letzten Jahren stärker in den Mittelpunkt von Planungs- und Entwicklungsprozessen gerückt. Denn wenn es um Planung und Entwicklung in Städten und Regionen geht, kommt den Nutzern, Betroffenen, Eigentümern, Investoren, Entscheidern etc. eine besondere Bedeutung zu, sodass sie aktiv in die Prozesse eingebunden werden müssen.

3 Gründe für Beteiligung und Bedeutung für Planungsverfahren

Welche Gründe bzw. Motive gibt es für Beteiligung in Planungsverfahren? Im Folgenden werden einige wesentliche Aspekte aufgeführt:

- Mehr Informations- und Mitbestimmungsrechte schaffen
- Sachstand durch Wissen, Einstellungen und Einschätzungen der Akteure erhöhen
- Eigenengagement der Betroffenen mobilisieren und diese zu eigenem Handeln und zur Übernahme von Verantwortung anregen
- Die Qualität von Entscheidungsprozessen und Zufriedenheit mit Lösungen steigern
- Frühzeitig Konfliktpotenziale und Handlungsbedarfe erkennen
- Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen
- Zwischen widerstreitenden Interessen vermitteln und Konflikte bewältigen bzw. vermeiden
- Blockaden und Verzögerungen in Verfahren vermeiden
- Identifikation mit der Stadt, dem Stadtteil bzw. dem jeweiligen Projekt und der Gemeinschaft stiften

Darüber hinaus bietet Beteiligung den in Planungsverfahren Betroffenen *Rechtsschutz in der Planung*, ergänzt die repräsentative Demokratie, stärkt die Legitimation von Planungen und soll so deren Funktionsfähigkeit verbessern (von Beyme 2000; Bischoff/Selle/Sinning 2005; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011).

4 Voraussetzungen und Qualitätsstandards von Beteiligung

Die genannten Gründe und Motive für Beteiligung können zum Zuge kommen, wenn entsprechende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung geschaffen werden. Beteiligungsprozesse in der Stadt- und Raumplanung erfordern eine ausreichende finanzielle Ausstattung, genügend Zeit, ein hohes Engagement vieler Akteure sowie eine parteipolitisch übergreifende Unterstützung. Sollen in Planungs- und Entwicklungsvorhaben der Stadt- und Raumplanung die gewünschten sachlichen Planungsziele und damit verbundenen Sachqualitäten erreicht werden, bedarf es deshalb gleichzeitig auch geeigneter Verfahrensqualitäten. Denn die Qualität von Planungen und Projekten entwickelt sich zunächst in den Überlegungen der Beteiligten, bevor sie sich später in der räumlichen Realität manifestiert. Zu Verfahrensqualitäten von Beteiligungsprozessen gehören u. a. folgende Fragen:

- Wie können alle für die Planung wichtigen Akteure von Anfang an eingebunden werden – von der Ideenfindung bis zur Umsetzungs- und ggf. Nutzungsphase?
- Wie können die beteiligten Akteure auf bestehendes Fachwissen zugreifen?

Beteiligung

- Welche spezifischen Formen und Methoden der Beteiligung sind erforderlich, um alle zu erreichenden Akteure gezielt anzusprechen? Wie sieht eine entsprechende Kommunikationsstrategie aus?
- Wie kann eine Qualifizierung der beteiligten Akteure stattfinden, sodass Lernprozesse möglich werden?

In den letzten Jahren sind zahlreiche Untersuchungen zu Qualitätskriterien, Erfolgsfaktoren und Evaluationsindikatoren von Beteiligungsverfahren erschienen (z. B. BMVI 2014; Ley/Weitz 2009; Nanz/Fritzsche 2012; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011; Stiftung Mitarbeit 2008). Der Kenntnisstand darüber, was eine gute Praxis auszeichnet und wie die Wirksamkeit von Beteiligung bewertet werden kann, ist deutlich gestiegen. Mängel zeigen sich allerdings bei der Umsetzung von Planungs- und Entwicklungsvorhaben. Dabei ist zu unterscheiden, dass in einigen Handlungsfeldern, z. B. bei Infrastruktur-Großprojekten, Qualitätsstandards noch nicht derart etabliert sind, wie dies in anderen Bereichen der Fall ist, etwa der integrierten Stadtentwicklung (*Integrierte Stadtentwicklung*). Dies weist darauf hin, dass für eine erfolgreiche Beteiligung professionelle Strukturen nötig sind. Außerdem unterstreicht es die Erkenntnis, dass die Einübung demokratischer Verfahren und bürgerschaftlicher Teilhabe eine kontinuierliche Aufgabe darstellt und Lernprozesse zur Beteiligung erforderlich sind.

Im Folgenden sind zentrale Qualitätsstandards für (reale und virtuelle) Beteiligung aufgeführt (Hammerbacher/Stewens-Werner 2002; Linder/Vatter 1996; Oppermann/Langen 2002; Pröhl/Sinning/Nährlich 2002; Sinning 2005a, 2005b):

- Ausbau einer Anerkennungs- und Beteiligungskultur, die ein neues partnerschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft pflegt und in der Beteiligung und Engagement Wertschätzung erfährt
- Schnittstellen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik u. a. in Bezug auf die Transparenz von möglichen Schnittstellen und Möglichkeiten der Mitwirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen
- Kommunikative Gesamtstrategie, welche die Entwicklung von der Dienstleistungs- zur Bürgerkommune anstrebt und für einzelne Planungsverfahren von einer frühen Phase der Ideenfindung bis zur Umsetzung und Nutzung Informations-, Beteiligungs- und Kooperationsformen kombiniert anbietet
- Infrastruktur für Beteiligung, u. a. in Form von Treffpunkten, verlässlichen Beratungs- und Koordinationsstellen für bürgerschaftlich Engagierte vor Ort
- Frühzeitigkeit der Beteiligung mit gemeinsamer Festlegung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln, um Erwartungssicherheit zu ermöglichen
- Gebot der Fairness
- Gewährleistung von Transparenz, auch im Sinne von direkter und verständlicher Information und offener Konfliktaustragung
- Einräumen von Lernchancen und -prozessen, unter anderem durch kommunikative Wettbewerbe und Planungswerkstätten, in denen Planerinnen und Planer gemeinsam mit den Betroffenen bzw. Beteiligten aktuelles Fachwissen mit Alltagswissen verknüpfen und gemeinsam an Lösungen arbeiten, oder durch Qualifizierungsworkshops

- Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Interessen
- Einbindung von Sach- und Prozesskompetenz durch externe Fachleute
- Mindestmaß an professioneller Koordination und eine (externe) neutrale Moderation
- Nachvollziehbare Ergebnisse
- Realisierbarkeit durch institutionelle Verankerung und die Einbettung in Entscheidungssysteme
- Öffentlichkeitsarbeit
- Benutzerfreundlichkeit (Usability) und Barrierefreiheit (Accessibility) bei der Internetbeteiligung

5 Formen, Verfahren und Methoden der Beteiligung

Bezüglich der instrumentellen Ausgestaltung der Beteiligung in Planungs- und Entwicklungsprozessen kann zwischen drei verschiedenen Ebenen der Kommunikation unterschieden werden, die für eine kommunikative Gesamtstrategie der Stadt- und Raumplanung von Bedeutung sind: Beteiligungsformen und -verfahren, Beteiligungsmethoden und -techniken sowie kommunikative Grundsituationen. Für einen wirkungsvollen Einsatz der Beteiligungsinstrumente ist es erforderlich, sie im Kontext des jeweiligen instrumentellen Arrangements zu betrachten. Die Instrumente der räumlichen Planung lassen sich dafür fünf Instrumentensträngen zuordnen: regulative Instrumente, Finanzhilfen, kommunikative Instrumente, Marktteilnahme und Organisationsentwicklung. Dabei müssen die kommunikativen Instrumente in Verbindung mit den anderen Instrumenten konzipiert werden.

Das Spektrum der Formen und Verfahren der Kommunikation in Planungs- und Entwicklungsverfahren lässt sich in die drei Kategorien Information, Beteiligung und Kooperation einteilen, wobei die Übergänge zwischen den Kategorien teilweise fließend sind (s. [Abb. 3](#)). Die drei Kategorien beschreiben unterschiedliche Grade der Mitwirkung. Ergänzend ist eine vierte Kategorie des eigenverantwortlichen Handelns denkbar (s. [Abb. 1](#): Partizipationspyramide).

Informieren: Formen der Erkundung von Interessen und Meinungen dienen dazu, die Einstellungen, das Wissen und das Verhalten der beteiligten Akteure zu ergründen. Sie liefern zu Beginn einer Planung Beiträge zur Bestandsanalyse sowie zur Problemfindung und -bewertung. Die weiteren Formen dienen vorrangig der Information und Meinungsbildung, z. B. lokale Medien, Wurfesendung, Plakate, Bürgerversammlung, Bürgerfragestunde und Ortsbegehung.

Beteiligen: Wenn es um die aktive Teilhabe an Planungs- und Entwicklungsprozessen geht, kann man von Formen und Verfahren der Mitwirkung bzw. Beteiligung sprechen. Formal definierte (gesetzlich definierte und administrativ verankerte) und informelle (nicht gesetzlich definierte) Formen und Verfahren der Mitwirkung sind zu unterscheiden. Als formelles Beteiligungsinstrument hat beispielsweise der Bürgerentscheid in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Durch dieses Instrument der direkten Demokratie hat der stimmberechtigte Teil der Bevölkerung bei Fragen der kommunalen Planung unmittelbaren Einfluss auf die Planungsentscheidung (Wickel/Zengerling 2011). Inwieweit informelle Formen zum Einsatz kommen, liegt im freien Ermessen der jeweiligen

Beteiligung

Entscheidungsträger. Bei allen genannten Formen und Verfahren der Beteiligung gibt es eine klare Rollenverteilung. Die Fachleute der Verwaltung bestimmen Inhalt und Organisation, die Bürgerinnen und Bürger werden an den Planungen der Verwaltung in unterschiedlicher Weise beteiligt.

Abbildung 3: Übersicht zu Formen und Verfahren der Information, Beteiligung und Kooperation

Informieren	→ Beteiligen	→ Kooperieren
<i>Erkunden von Interessen und Meinungen</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schriftliche Befragung ▪ Interview ▪ Aktivierende Befragung ▪ Beschwerdemanagement ▪ E-Information <i>Informieren, Meinungen bilden</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aushang, Beilage, Wurfsendung ▪ Ausstellung ▪ Lokale Medien ▪ Kampagne ▪ Bürger-, Einwohnerversammlung ▪ Einwohnerfragestunde ▪ Vortrags- und Diskussionsveranstaltung ▪ Exkursion ▪ Ortsbegehung 	<i>Formal definierte Beteiligungsinstrumente</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Öffentliche Auslegung ▪ Anhörung, Erörterung ▪ Petition, Bürgerantrag ▪ Bürgerbeauftragte ▪ Beirat, Ausschuss ▪ Bürgerbegehren, Bürgerentscheid <i>Formal definierte Beteiligungsinstrumente</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bürgernahe Beratung ▪ Aktion Ortsidee ▪ Arbeitsgruppe ▪ Bürgergutachten ▪ Planning for Real ▪ Zukunftswerkstatt ▪ Perspektivenwerkstatt ▪ Zukunftskonferenz ▪ Real Time Strategy Change ▪ Community Organizing ▪ Participatory Rapid Appraisal ▪ Zielgruppenbeteiligung ▪ E-Participation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwaltsplanung ▪ Workshop, Werkstatt ▪ Forum ▪ Runder Tisch ▪ Mediation ▪ Open Space ▪ Intermediäre Organisation ▪ Lokale Partnerschaft ▪ E-Cooperation

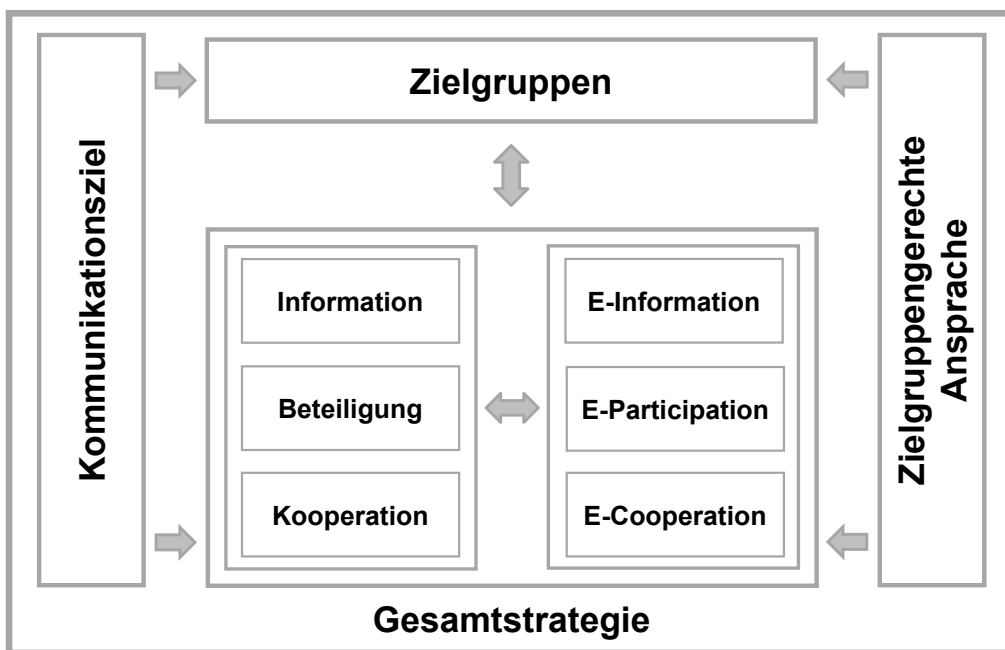
Quelle: Bischoff/Selle/Sinning 2005

Kooperieren: Bei den Formen und Verfahren der Kooperation ändert sich die Rollenzuschreibung. Am Beispiel des runden Tisches wird dies deutlich. Alle Beteiligten sitzen gleichberechtigt an einem Tisch und verfolgen die Zielsetzung, anstehende Aufgaben gemeinsam zu lösen.

Die in [Abbildung 3](#) dargestellte Systematisierung ist als Orientierung zu verstehen, die Zuordnungen sind nicht trennscharf. So können etwa Formen und Verfahren der Information und Meinungsbildung (z. B. Ausstellung) auch mitwirkende Elemente wie das Angebot zur Meinungsäußerung enthalten. Die einzelnen Formen und Verfahren werden in der Praxis häufig parallel oder aufeinander aufbauend eingesetzt (z. B. Bürgerversammlung – Arbeitsgruppe – Begehung). Diese verzahnte Vorgehensweise fördert eine wirkungsvolle Kommunikation. Durch die wachsende Differenzierung der Gesellschaft gewinnen außerdem zielgruppenspezifische Beteiligungsansätze an Bedeutung, u. a. für Kinder, Jugendliche, Familien, Alte, Migranten oder einkommensschwache Milieus.

Seit Anfang der 1990er Jahre hat die virtuelle Beteiligung über das World Wide Web zugenommen. Formen der Partizipation via Internet lassen sich in das Drei-Stufen-Schema „Information – Beteiligung – Kooperation“ in Anlehnung an die Systematik realer Kommunikationsmöglichkeiten einordnen (Bischoff/Selle/Sinning 2005; Sinning/Wiedenhöft 2003). Der Einsatz virtueller Planungskommunikation bietet sowohl Möglichkeiten zur Ergänzung und Optimierung der bisherigen Instrumente zur Partizipation als auch Perspektiven, wenn es etwa um interaktive Kommunikation geht, die ohne räumliche Bindung möglich ist. Wichtig erscheint, dass diese Einzelansätze von Informations- über Beteiligungs- bis hin zu Kooperationsformen in eine kommunikative Gesamtstrategie eingebunden werden (s. [Abb. 4](#)). Virtuelle Formen der Beteiligung sind als ergänzendes Instrument der Partizipation zu betrachten (Kubicek/Lippa/Westholm 2009). Insbesondere in der *Bauleitplanung* hat sich die Beteiligung via Internet bzw. mittels elektronischer Informationstechnologien inzwischen etabliert und ist rechtlich verankert (§ 4a BauGB).

Abbildung 4: Gesamtstrategie für die Kommunikation in Stadt- und Raumplanungsprozessen



Quelle: Liebe/Sinning 2005: 118

6 Kritische Einordnung

Beteiligung ist eine anerkannte und vielfach bewährte Verfahrensweise, um die Interessen und Betroffenheit von Akteuren in Planungs- und Entwicklungsprozesse einzubeziehen. In der Stadt- und Raumplanung sowie -entwicklung zählen Partizipation und Kommunikation inzwischen zum Standardrepertoire. Trotz aller Kontroversen, beispielsweise über die Effizienz des Verwaltungshandelns, über die Schwierigkeit, gesellschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu beteiligen, über Selektivitäten oder über die Legitimation der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen, unterstreichen Beteiligungsverfahren bei Infrastruktur-Großprojekten (z. B. Mediationsverfahren Flughafen Berlin und Frankfurt/Main), bei kommunalen oder regionalen Leitbildprozessen (z. B. Hamburg, Köln, Passau) oder im partizipativen Quartiersmanagement zum Stadtumbau Ost und West die hohe Relevanz und breite Akzeptanz von Beteiligung. Dies belegen auch zahlreiche Publikationen, Studien und Praxisfälle. Nichtsdestotrotz liegen bislang nur wenige Erkenntnisse zu tatsächlichen Wirkungen von Beteiligung vor (Selle 2013).

Die Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich der virtuellen Beteiligung deuten an, dass zukünftig von weiter reichenden Innovationen bei den Beteiligungsinstrumenten auszugehen ist. Jüngere Generationen der „digital natives“ sind es gewohnt, virtuell zu kommunizieren, was entsprechende Anforderungen an die Beteiligung stellt. Allerdings besteht bei der Internet-Nutzung die Gefahr, dass eine Kluft zwischen einkommens- und bildungsstarken Bevölkerungsgruppen auf der einen und bildungsschwächeren Gruppen auf der anderen Seite entsteht. Die Konzeption von Beteiligungsverfahren sollte deshalb darauf abzielen, diesen „digital divide“ abzubauen.

Beteiligung ist nicht nur ein Instrumentarium in der Stadt- und Raumplanung, sie ist vielmehr zugleich ein Beitrag zur Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Strukturen, zur Modernisierung des demokratischen Staatswesens und seiner Entscheidungs- und Organisationsstrukturen sowie der Verflechtungen im politischen Mehrebenensystem. Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu; Landua/Beckmann/Bock et al. 2013: 25) unterstreicht in diesem Zusammenhang die Anforderung, die lokale Beteiligungs- und Anerkennungskultur weiter auszubauen. Gemeint ist ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft, bei dem das Engagement der Bürgerinnen und Bürger angemessene Wertschätzung erfährt. Dies ist in den deutschen Städten und Regionen unterschiedlich ausgeprägt. Nicht zuletzt ist hierzu ein verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung nötig.

In diesem Sinne kann die Diskussion über Beteiligung als eine kontinuierliche Suche nach neuen kreativen und effizienten Formen und Verfahren begriffen werden, die das bestehende Instrumentarium ergänzen und weiterentwickeln können. Der Blick in die Praxis anderer Länder wie z. B. der Niederlande (► *Stadt- und Raumentwicklung Niederlande*) oder der Schweiz (► *Stadt- und Raumentwicklung Schweiz*) kann dabei wertvolle Einsichten bieten.

Literatur

- Banner, G. (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. In: *Der Bürger im Staat* 48 (4), 179-186.
- Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.) (2010): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden. = *Governance* 1.
- Bieker, S.; Knieling, J.; Othengrafen, F.; Sinning, H. (2004): *Kooperative Stadt-Region 2030. Forschungsergebnisse*. Braunschweig. = *Beiträge zu Stadt+Um+Land 2030 Region Braunschweig*, Band 13.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2005): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen: Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken*. Dortmund. = *Kommunikation im Planungsprozess* 1.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2014): *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*. Berlin.
- Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks: Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune. In: *Verwaltung, Organisation, Personal* (Sonderheft 4), 10-12.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2002): *Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Opladen.
- Fainstein, S. (2000): New directions in planning theory. In: *Urban Affairs Review* 35 (4), 451-478.
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1992): *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt am Main.
- Hammerbacher, R.; Stewens-Werner, D. (2002): *Gute Praxis: Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen. Eine Untersuchung im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei, der Stadt und des Landkreises Osnabrück*. Hannover.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: *The Town Planning Review* (63) (2), 143-162.
- Kubicek, H.; Lippa, B.; Westholm, H. (2009): *Medienmix in der Bürgerbeteiligung: Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene*. Berlin. = *Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband* 33.
- Landua, D.; Beckmann, K. J.; Bock, S.; Reimann, B. (2013): *Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung*. Berlin. = *Difu-Paper*.
- Ley, A.; Weitz, L. (Hrsg.) (2009): *Praxis Bürgerbeteiligung: Ein Methodenhandbuch*. Bonn.

Beteiligung

- Liebe, J.; Sinning, H. (2005): Online-gestützte Kommunikation in der Raumplanung – Anforderungen und Perspektiven einer zielgruppengerechten Ansprache. In: Sinning, H. (Hrsg.): Virtuelle Planungskommunikation: Perspektiven für zielgruppengerechte Ansprache. Dortmund, 115-125. = RaumPlanung spezial 9.
- Linder, W.; Vatter, A. (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Wiesbaden/Berlin, 181-188.
- Lüttringhaus, M. (2003). Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. In: Lüttringhaus, M.; Richers, H. (Hrsg.): Handbuch Aktivierende Befragung: Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Bonn, 66-72.
- Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Berlin. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1200.
- Oppermann, B.; Langen, K. (2002): Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung. Stuttgart. = Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg 226.
- Pröhl, M.; Sinning, H.; Nährlich, S. (Hrsg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS. Gütersloh.
- Rau, I.; Schweizer-Ries, P.; Hildebrand, J. (2012): Participation: The silver bullet for the acceptance of renewable energy? In: Kabish, S.; Kunath, A.; Schweizer-Ries, P.; Steinfuhrer, A. (eds.). Vulnerability, risks and complexity: Impact of global change on human habitats. Leipzig, 177-192.
- Rucht, D. (2010): Engagement im Wandel: Politische Partizipation in Deutschland. In: WZBrief Zivilengagement (1), 1-7.
- Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Sinning, H. (Hrsg.) (2005a): Virtuelle Planungskommunikation, Perspektiven für zielgruppengerechte Ansprache, RaumPlanung spezial, Bd. 9, S. 115-125. Dortmund.
- Sinning, H. (2005b): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. In: Informationen zur Raumentwicklung – IzR, H. 9, Schwerpunkt: Urban Governance – Formen öffentlich-privater Kooperation. Bonn.
- Sinning, H. (2006): Urban Governance und Stadtentwicklung: Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent. In: vhw-Forum Wohnen (1), 87-90.
- Sinning, H.; Wiedenhöft, K. (2003): Kommunikationsmöglichkeiten per Internet – Ein Überblick zu Formen und Verfahren der Information, Beteiligung und Kooperation. In: Sinning, H.; Selle, K.; Pflüger, F. (Hrsg.): Neue Medien und Bürgerorientierung: Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Gütersloh, 56-69.
- Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2008): Mitmachen – Mitgestalten – Mitentscheiden: Strategien für eine lebendige Bürgerkommune. Bonn.

von Alemann, U. (2011): 40 Jahre Bürgerbeteiligung – Demokratie als Wagnis. In: Beck, K.; Ziekow, U. (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen: Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden, 201-212.

von Beyme, K. (2000): Die politischen Theorien der Gegenwart: Eine Einführung. Wiesbaden.

Wickel, M.; Zengerling, C. (2011): Partizipation in der kommunalen Planung: Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerentscheide. In: RaumPlanung 2011 (156/157), 139-143.

Bearbeitungsstand: 02/2017

Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

Gliederung

- 1 Zweck von Bewertungs- und Entscheidungsmethoden
- 2 Struktur von Bewertungsmethoden
- 3 Grundprobleme der Bewertung
- 4 Gängige Methoden und ihre Anwendung
- 5 Vergleich der Methoden
- 6 Entwicklungstendenzen

Literatur

Zu unterscheiden sind Bewertungsmethoden (Informationsebene), die vorbereitend Sachverhalte in Wert setzen, von Entscheidungsmethoden (Prozessebene). Bewertung benötigt Sachmodell, Zielsystem, Zuordnungs- und Aggregationsregeln. Gängige Methoden werden nach den formalen Anforderungen vergleichend beurteilt. Die Methodenwahl hängt vom Bewertungsanliegen und von der Komplexität des Einzelfalls ab.

1 Zweck von Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

Auch wenn im Planungsprozess Bewertungs- und Entscheidungsphasen ineinander verwoben sind, ist ihre gedankliche Trennung zweckmäßig, um die Nachvollziehbarkeit zu erhöhen. Bei der *Umweltprüfung* ist die Trennung der Wirkungsbewertung von der Berücksichtigung bei der Entscheidung rechtlich vorgegeben. Wir unterscheiden daher eine Informationsebene, auf der vorbereitend Sachverhalte ermittelt und in Wert gesetzt werden, von einer parallel laufenden Prozessebene, auf der zu ermittelnde Sachverhalte festgelegt, Behörden und Öffentlichkeit beteiligt, Spielräume und Maßnahmen ausgehandelt und schließlich eine Entscheidung mitsamt Rechtsfolgen getroffen wird (vgl. Eberle 1999). Aus methodischer Sicht gehören zur Prozessebene Partizipations- und Kooperationsmethoden (*Moderation, Mediation*). Die Entscheidung wird im deutschen Rechtssystem entweder durch *Abwägung* oder als gebundene Entscheidung getroffen.

Im Folgenden geht es vorwiegend um die Informationsebene. Im Planungsprozess sind aktuelle, geplante und prognostizierte Zustände zu bewerten. Die Bewertung nimmt einen Ist-Soll-Vergleich vor, d. h., sie setzt die beschriebenen Zustände in Beziehung zu Zielen. Bewertungsmethoden müssen die Kommunikation auf der Prozessebene ermöglichen und sollen gleichzeitig die Rationalität der Entscheidung erhöhen. Sie sollen die Entscheidung transparent und nachvollziehbar vorbereiten, nicht jedoch ersetzen. Sie sind jedoch immer nur für ein bestimmtes Bewertungsanliegen brauchbar. In der Raumplanung werden sie z. B. zum Alternativenvergleich, für Nutzen-Kosten-Untersuchungen, für Potenzialeinschätzungen benötigt.

2 Struktur von Bewertungsmethoden

2.1 Strukturen intuitiver Bewertung

Jeder Mensch steht ständig vor Entscheidungssituationen, in denen er Alternativen bewerten muss. Dies tut er, indem er entweder mit Versuch und Irrtum arbeitet oder routinemäßig auf Bewährtes zurückgreift. Diese Art der Bewertung geschieht bisweilen bewusst, oft unbewusst, selten formalisiert oder strukturiert. In jedem Fall wird eine Relation zwischen dem wertenden Subjekt und einem gewerteten Objekt oder Sachverhalt hergestellt. Die intuitive Bewertung besteht aus komplizierten Wechselwirkungen zwischen indikativen und normativen, zum Teil auch emotionalen Elementen. Intuitive Methoden sind auch in der Planungspraxis verbreitet; sie können bei umfassenden Kenntnissen und großer Erfahrung eines Planers, einer Planerin oder eines Teams durchaus zu akzeptablen Ergebnissen bei geringem Aufwand führen. Jedoch sind die Ergebnisse nur für Insider nachvollziehbar und damit die Akzeptanzchancen bei Interessenkonflikten gering, sodass sich im Nachhinein die Ersparnis als nur scheinbar erweisen kann.

2.2 Bewertung im politischen Bereich

Die rein intuitive Bewertung versagt bei politischer Entscheidung, denn

- die Komplexität der Probleme führt so zu hoher Irrtumswahrscheinlichkeit,
- die Auswirkungen von Irrtümern können gravierend sein,
- die Politik ist zur Rechenschaft über ihre Entscheidungen verpflichtet.

Oft wird gefordert, den Planungsprozess so zu gliedern, dass indikative und normative Elemente sauber getrennt sind, um die indikative Seite Fachexperten, die normative Seite der Politik zu überlassen. Beide sind jedoch konstitutiv für die Bewertung; eine objektive Bewertung kann es nicht geben, sodass jede Bewertung und jede Bewertungsmethode Konvention ist und damit Gegenstand von (Wert-)Diskussionen sein kann. Sach- und Wertebene lassen sich nicht sauber trennen, denn wertende Elemente durchziehen den gesamten Planungsprozess (vgl. Jessel 1998). Nur mit Rationalität lassen sich politische Entscheidungen nicht fällen, denn allein mit formaler Logik kann man nicht abwägen. Ohne politischen Instinkt geht es häufig nicht; Entscheidung kombiniert Rationalität mit Intuition (vgl. Goleman 1997: 74 ff.; Jessel 1998: 277).

Politische Bewertung stellt wie intuitive eine Relation zwischen wertendem Subjekt und gewertetem Sachverhalt her (vgl. Bechmann 1989). Das Subjekt ist bei der Raumordnung die Gesellschaft, repräsentiert durch Entscheidungsträger, bei einer Fachplanung dagegen ein Experte oder eine Expertin. Um die Relation herstellen, also bewerten zu können, werden gebraucht:

- eine Abbildung der Wirklichkeit im Sachmodell,
- ein Wert- oder Zielsystem als normative Basis zwecks Reduktion auf das Relevante,
- ein wertendes Urteil, das das Zielsystem auf den Einzelfall anwendet.

Ist das Subjekt ein Individuum, liegt sein persönliches Wertsystem zugrunde. Bei fachlichen Stellungnahmen ist das wertende Subjekt eine Fachdisziplin oder Gruppe, sodass ein fachliches oder gruppenspezifisches Wertsystem zugrunde liegt. Die Bewertung erfolgt dann z. B. aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege oder eines Automobilclubs.

Bei raumordnerischen Entscheidungen liegt das Wertsystem der Allgemeinheit zugrunde. Daher sollte das zu verwendende Wertsystem vom Entscheidungsträger vorgeben werden. Ist dies nicht der Fall, muss das verwendete, zunächst gutachtlich zu entwickelnde Wertsystem vom Entscheidungsträger akzeptiert werden, sonst ist die Bewertung sinnlos. Planer und Planerinnen sind nicht legitimiert, ihr Wertsystem der Politik vorzugeben.

Bewertung fußt auf einem angemessenen und zutreffenden Sachmodell, bezieht sich explizit auf Werte und führt strukturiert zu einem Ergebnis. Bewertungsmethoden strukturieren und regeln den komplexen Vorgang sowohl formal als auch inhaltlich. Bewertungsmethoden bestehen daher aus:

- einem Sachmodell,
- einem Zielsystem,
- Zuordnungs- und Aggregationsregeln.

3 Grundprobleme der Bewertung

Die wichtigsten Fallstricke von impliziten Vorentscheidungen lassen sich zu drei Problemfeldern zusammenfassen:

- Abbildung der Realität im Sachmodell,
- Zuordnungsregeln,
- Aggregationsregeln.

3.1 Abbildung der Realität im Sachmodell

Jede Abbildung der Realität beruht auf einem Modell, das Komplexität zweckgerichtet reduziert. Die Modellierung ist ebenso wie die Indikatorenauswahl eine fachliche Konvention sowie eine Frage der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit. Angemessen bedeutet nicht möglichst genau, denn es ist unmöglich, alle Elemente des Systems mit ihren Beziehungen zu erfassen und zu erklären. Die Genauigkeit des Modells hängt vom Planungsmaßstab ab. Für die Regionalplanung im Maßstab 1:25.000 wird kein so genaues Modell benötigt wie für eine Bebauungsplanung im Maßstab 1:1.000, dafür muss das erste Modell für einen größeren Raum Aussagen ermöglichen. Höhere Modellgenauigkeit führt nicht zwangsläufig zu besseren Modellen; sie erhöht aber die Zahl der Indikatoren und Beziehungen und damit die Fehleranfälligkeit. Bewertungsmethoden, die auf Sachmodellen mit vielen Indikatoren beruhen, sind nicht unbedingt besser, aber sicherlich schwerer durchschaubar als einfache Modelle, die sich auf das Relevante konzentrieren.

3.2 Zuordnungsregeln

Mit Zuordnungsregeln werden Indikatorenausprägungen auf einer Werteskala abgebildet, d. h. skaliert. Dabei sind zwei Entscheidungen zu treffen, die implizite Wertungen beinhalten:

- Skalenniveau,
- Klasseneinteilung.

Aus den vier messbaren Zuordnungen Identität, Ordnung, Intervall, Verhältnis ergeben sich die vier grundlegenden Skalenniveaus für Daten:

Die Nominalskala ist eine Zuordnung von Kategorien oder Typen, z. B. Biotoptypen. Aus der Information, dass der Biotoptyp der Fläche A Erlen-Bruchwald, der von Fläche B Birken-Bruchwald und der von Fläche C Hartholzauwald ist, geht keinerlei Reihenfolge hervor. Die einzig zulässige Operation ist die Prüfung auf Identität (gleich oder ungleich, wahr oder falsch). Statistisch ausgewertet werden kann nur der häufigste Wert, der Modus.

Die Ordinalskala bildet Rangfolgen, z. B. die Gewässergüteklassen oder Klassen nach dem Muster „hoch – mittel – gering“. Da über die Abstände nichts ausgesagt ist, kann man z. B. nur Güteklasse IV als belasteter als II bezeichnen, nicht jedoch wie viel. Daher sind die zulässigen Operationen Identität sowie größer/kleiner. Das statistische Mittel ist der Median.

Die Intervallskala definiert Abstände und besitzt einen relativen Nullpunkt, z. B. Temperatur in °C. Hier kann man das arithmetische Mittel bilden. Die Verhältnisskala schließlich hat einen absoluten Nullpunkt und definiert Zahlenverhältnisse, z. B. Länge, Gewicht, Stoffkonzentration. Zulässig sind alle mathematischen Operationen und statistischen Methoden. Verhältnis- und Intervallskala werden zusammengefasst als Kardinalskalen bezeichnet.

Die Wahl des Skalenniveaus beeinflusst den Umgang mit der Wirklichkeit. Nominalskalen erhalten alle Informationen, indem sie etwas Vorhandenes lediglich beschreiben und typisieren. Kardinale Zuordnungen suggerieren, es gebe eine anerkannte Nutzenfunktion, auf der man detailliert ablesen könnte, wie hoch der Nutzen eines bestimmten Indikators ist. Kardinale Nutzenzuordnung unterstellt, dass die Ausprägung A eines Indikators (z. B. Biotoptyp Hochmoor) mit „zweimal so hoch“ oder „halb so hoch“ wie die Ausprägung B eines Indikators (z. B. Biotoptyp Niedermoor) ausgedrückt werden kann – das ist logisch unhaltbar.

Die ordinale Zuordnung ist bescheidener. Sie gibt an, dass Hochmoore wertvoller sind als Niedermoore, nicht aber ob dazwischen große oder marginale Abstände liegen. Die meisten Indikatoren in der Stadt- und Raumentwicklung sind ordinal skaliert. Der Übersichtlichkeit halber werden die Klassen i. d. R. mit Ziffern codiert. Probleme treten immer dann auf, wenn diese Ziffern kardinales Eigenleben entfalten und mit ihnen gerechnet wird. Dann geht die dahinterstehende Aussage verloren.

Bei Ordinalskalen ist die Art der Klasseneinteilung wesentlich. Für einige Indikatoren wie Rote Liste oder Gewässergüte liegen fachlich anerkannte Klassifizierungen vor. Probleme beginnen da, wo es solche Konventionen nicht gibt und Planer und Planerinnen selbst klassifizieren müssen. Alle Bestandteile einer Klasse erhalten denselben Wert und sind nicht mehr unterscheidbar. Jede Grenze zwischen zwei Klassen ist normativ gesetzt, kann allerdings mehr oder weniger gut begründet sein. In der Planung sollten Klassen nicht mathematisch oder statistisch, sondern sachlich oder rechtlich begründet werden. Dazu können Standards herangezogen werden. Wenn es auch diese nicht gibt, stellt die Relevanzbaummethode die transparenteste Herleitung dar.

3.3 Aggregationsregeln

Bei der Aggregation werden viele einzelne Indikatoren zu einer oder wenigen Aussagen verdichtet. Aggregation ist zwangsläufig mit Informationsverlusten verbunden, da Komplexität reduziert werden muss, um das Problem handhabbar zu machen. Allerdings sollte der Informationsverlust rekonstruierbar bleiben. Aggregationsregeln geben die Gewichtung der Indikatoren zueinander und Verknüpfungsregeln an. Bei arithmetischen Regeln können sich Indikatoren wechselseitig substituieren: Ein extrem schlechter Wert bei einem Indikator kann mit einem extrem guten bei einem anderen ausgeglichen werden – ein häufig unangemessenes Vorgehen. Leider sind die angemesseneren ordinalen Regeln schwerer zu durchschauen. Beim Methodeneinsatz in Geoinformationssystemen (► *Geoinformation/Geoinformationssysteme (GIS)*) müssen sie formuliert werden. Manche implizite Wertung wird dadurch erst offenbar. Wenn Bewertung der Entscheidungsvorbereitung dienen soll, muss aggregiert werden, denn sonst ist die Informationsmenge nicht überschaubar. Die Frage ist, wie weit man aggregieren soll:

- Soll man alles zu einem Wert (Nutzwert oder Nutzen-Kosten-Verhältnis) zusammenfassen?
- Soll bis auf die Ebene der Nachhaltigkeitssäulen Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft aggregiert werden?

- Soll im Umweltbereich bis auf die Ebene der Schutzgüter aggregiert werden?
- Oder soll noch weniger aggregiert werden, indem z. B. Wasser getrennt nach Oberflächen- und Grundwasser bewertet wird?

Hier kann keine allgemeingültige Empfehlung gegeben werden, denn es hängt auch vom Einzelfall ab, wie weit zu aggregieren ist. Dabei muss nachvollziehbar sein, welche im Einzelfall die ausschlaggebenden, entscheidungserheblichen Kriterien sind.

4 Gängige Methoden und ihre Anwendung

Im Folgenden werden gängige Bewertungsmethoden kurz vor- und gegenübergestellt (s. [Tab. 1](#)). Eine vertiefte Behandlung mit Beispielen liefern Fürst und Scholles (2008).

Tabelle 1: Gegenüberstellung gängiger Bewertungsmethoden

Methode	KNA	NWA	NWA-2	ÖRA	REU	Bilan- zierung	VAB
Ziel	Bewertung von Projekten nach ihrer wirtschaftlichen Ergiebigkeit (Effizienz)	Ordnung von Alternativen nach Präferenzen des Entscheidungsträgers (Effektivität)	Ordnung von Alternativen nach Präferenzen des Entscheidungsträgers (Effektivität)	Beurteilung der ökologischen Nutzungsverträglichkeit bei unvollständiger Information	Suche nach Trassenkorridoren oder Standorten	Gegenüberstellung von Soll und Haben, Input und Output	Bewertung von Projekten und Plänen aller Art
Anwendungsfeld	Projekte der öffentlichen Hand	Infrastrukturprojekte (öffentliche und private)	Projekte der öffentlichen Hand	Pläne und Projekte	Pläne und Projekte	Pläne und Projekte	Pläne und Projekte
normative Basis	Zielsystem	gewichtetes Zielsystem	Zielsystem	fachliche Ziele, Umweltqualitätsziele	fachliche Ziele, Umweltqualitätsziele	festgelegter Zielrahmen	Zielvorstellungen, Qualitätsziele
Skalenniveau	kardinal (monetär)	kardinal (dimensionslos)	ordinal	ordinal	ordinal	kardinal, zum Teil nominal	nominal, zum Teil ordinal

Methode	KNA	NWA	NWA-2	ÖRA	REU	Bilan-zierung	VAB
IuK-Unterstützung	Tabellenkalkulation	Tabellenkalkulation	Expertensystem-Shell	Expertensystem-Shell, GIS	GIS	Tabellenkalkulation, Expertensystem-Shell	Textbausteine
Zuordnungsregel	Monetarisierung	Nutzenfunktionen	Klassifizierung der Zielerreichungsgrade, Relevanzbaum	Relevanzbaum	Empfindlichkeitsmatrix	Äquivalente, Punkte	Argumentation, Tabellen, Indikatorblätter, Gebietsbriefe ...
Aggregationsregel	Quotient der Summe aller Nutzen und der Summe aller Kosten	Addition der mit den Gewichten multiplizierten Einzelnutzen	Boole'sche Logik	Präferenzmatrix (Risikomatrix)	Überlagerung	Quotient von Haben und Soll, Input und Output bzw. Vorher-Nachher-Vergleich	Paarvergleich, Rückstellung, Rangfolge
Ergebnis	Nutzen-Kosten-Verhältnis	Gesamtnutzen, Alternativenreihung	Alternativenreihung	Beeinträchtigungsintensität, Beeinträchtigungsempfindlichkeit, Risiko der Beeinträchtigung	Raumwiderstand, relativ konfliktarmer Korridor/ Standort	Bilanz	verbale Bewertung, Text oder Tabelle

Quelle: Eigene Zusammenstellung

4.1 Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind in Deutschland bei öffentlichen Vorhaben rechtlich vorgeschrieben. Die übliche Methode hierzu ist die KNA. Ziel ist die Bewertung der wirtschaftlichen Ergiebigkeit der Vorhaben. Dazu werden alle voraussichtlich anfallenden Kosten und Nutzen monetär ausgedrückt, jeweils addiert und ins Verhältnis (Nutzen-Kosten-Verhältnis) gesetzt. Nicht

monetarisierbare, „intangible“ Kosten und Nutzen werden verbal beschrieben. Mit verschiedenen Ansätzen versucht man über Schattenpreise, sich ihrer Einbeziehung zu nähern. Da Kosten und Nutzen i. d. R. nicht gleichzeitig anfallen, müssen sie durch Diskontierung harmonisiert werden. Details finden sich bei Hanusch (2011).

4.2 Nutzwertanalyse (NWA)

Die NWA dient der Alternativenauswahl, indem sie herauszufinden versucht, wie hoch der (Nutzwert) Wert jeder Alternative ist. Nutzwert ist definiert als Gesamtbeitrag einer Alternative zu gegebenen Zielen des Entscheidungsträgers. Dazu wird ein hierarchisches Zielsystem aufgebaut, an dessen Spitze der Gesamtnutzen steht und an dessen Ende kardinal skalierte Indikatoren stehen. Für jedes Unterziel wird logisch geschlossen, welchen Beitrag es für sein Oberziel leistet. Auf dieser Basis wird gewichtet. Der Zielerfüllungsgrad einer Alternative wird für jeden Indikator über Nutzenfunktionen ermittelt; alles Weitere kann dann berechnet werden: Die Teilnutzen ergeben sich aus der Multiplikation von Zielerfüllungsgrad mit zugeordnetem Gewicht, der Gesamtnutzen aus der Addition der Teilnutzen. Details sind bei Zangemeister (1971) dargestellt.

4.3 Nutzwertanalyse der 2. Generation

Die Weiterentwicklung der NWA führt Tabu-Kriterien ein, um inakzeptable Alternativen auszuscheiden, ersetzt kardinale durch ordinale Nutzenschätzung, bildet Klassen durch Relevanzbäume und entwickelt eine Wertsynthese, die schrittweise durch Logik aggregiert wird und alle Wertbeziehungen (Substitution, Konkurrenz, Komplementarität, Indifferenz) zulässt. Zur theoretischen Fundierung und zu den Details wird auf Bechmann (1978) verwiesen.

4.4 Ökologische Risikoanalyse (ÖRA)

Die ÖRA wurde als Methode zur Betrachtung natürlicher Ressourcen in einem Regionalplanungsraum entwickelt (vgl. Bachfischer 1978). In der Folgezeit wurde sie im Hinblick auf die Durchführung der Umweltprüfung fortentwickelt. Ziel der ÖRA ist die Beurteilung der ökologischen Nutzungsverträglichkeit bei unvollständiger Information. Die Beurteilung erfolgt formal durch die Bildung der drei Aggregatgrößen:

- Beeinträchtigungsintensität,
- Beeinträchtigungsempfindlichkeit und
- Risiko der Beeinträchtigung.

Der Ablauf teilt sich in die Untersuchung der Betroffenen (natürliche Faktoren) und der Verursacher (Nutzungsansprüche). Die Klassen für die Einschätzung der Beeinträchtigungsintensität und der Beeinträchtigungsempfindlichkeit werden mithilfe von Relevanzbäumen oder Begründungstabellen einzelfallorientiert hergeleitet. Das Risiko der Beeinträchtigung ergibt sich dann aus der Verknüpfung der beiden ermittelten Größen in einer Präferenzmatrix, die das Ausmaß der Beeinträchtigung natürlicher Ressourcen messbar machen soll. Einzelheiten finden sich bei Bachfischer (1978) und Scholles (1997).

4.5 Raumempfindlichkeitsuntersuchung (REU)

Die REU dient der Suche nach relativ konfliktarmen Korridoren oder Räumen für Trassen oder Standorte. Dabei bedient sie sich der Kartenüberlagerung. Die Empfindlichkeit des Raums gegen das geplante Vorhaben wird ordinal als Raumwiderstand dargestellt, indem Empfindlichkeiten einzelner Schutzgüter logisch aggregiert werden. Dabei können durch Tabu-Kriterien auch Ausschlussräume ermittelt werden. In den verbleibenden Räumen muss anschließend eine genauere Untersuchung ihrer Eignung einsetzen. Details werden bei Schemel (1985) geschildert.

4.6 Bilanzierung

Bilanzierungen kann man unterscheiden in kaufmännisch, physikalisch und umgangssprachlich basierte. Ein eher umgangssprachliches Verständnis liegt z. B. Flächenverbrauchsbilanzen zugrunde, indem nach einer bestimmten Zeit ein Fazit gezogen und über Erfolg und Misserfolg berichtet wird. Eine kaufmännische Bilanz ist eine betragsmäßig ausgeglichene und nach bestimmten Kriterien gegliederte Gegenüberstellung von Aktiva und Passiva zu einem Stichtag. Dieses Begriffsverständnis liegt z. B. der *Eingriffsregelung*, den Ökokonten und Flächenpools zugrunde. Eine Stoff- und Energiebilanz nach dem physikalischen Verständnis ist eine zahlenmäßig ausgeglichene Gegenüberstellung von Input und Output, bezogen auf ein analytisch abgegrenztes System, das optimiert oder kontrolliert werden soll. Einzelheiten lassen sich bei Kanning (2001) finden.

4.7 Verbal-argumentative Bewertung (VAB)

Die VAB soll ausschließlich durch Argumentation bewerten, nicht durch arithmetische oder logische Aggregation. Daher ist kein ausformuliertes Zielsystem erforderlich. Eine große Bandbreite von Ansätzen, die nicht oder nur schwach formalisiert sind, wird als VAB bezeichnet. Da auch in der REU und der ÖRA verbale Schritte vorkommen, lassen sich die Methoden in der Praxis nicht eindeutig abgrenzen. Die Ergebnisse werden meist als Übersicht in Tabellenform dargestellt. Es folgt i. d. R. eine Zusammenfassung der wesentlichen Gesichtspunkte. Einzelheiten finden sich bei Knospe (2001).

Zu VAB gehören SWOT-Analysen, Rangordnungen, schrittweise Rückstellung oder Paarvergleiche.

SWOT-Analysen sollen Schlüsselfaktoren identifizieren und in die vier Kategorien Stärken (Strengths), Schwächen (Weaknesses), Chancen (Opportunities) und Gefahren (Threats) einordnen. Stärken und Schwächen stellen interne, Chancen und Gefahren externe Faktoren dar. Mehr dazu wird z. B. bei Hunger und Wheelan (2000) dargelegt.

Mit Rangordnungen wird festgestellt, welche zur Diskussion stehende Variante welches Kriterium am besten usw. erfüllt oder die wenigsten Standards verletzt. Die Kriteriengewichtung erfolgt argumentativ (z. B. über Adjektive wie unverzichtbar, wichtig, nachrangig). Ziel der schrittweisen Rückstellung ist die Eliminierung von Alternativen, und zwar zunächst denjenigen, bei denen pessimale Ausprägungen von Kriterien gehäuft auftreten oder Standards oder Tabu-Kriterien nicht erfüllt werden. Es können auch Kriterien eliminiert werden, bei denen sich alle Alternativen kaum unterscheiden. Bleiben Alternativen übrig, kann durch Verschärfung der Kriterien schrittweise

weiter eingegrenzt werden. Mit Paarvergleichen lässt sich feststellen, welche von zwei Alternativen die günstigste in Bezug auf mehrere Kriterien ist oder ob es gleichwertige Alternativen gibt. Dabei wird bezüglich jedes Kriteriums paarweise verglichen.

5 Vergleich der Methoden

5.1 Anforderungen

Tabelle 2 zeigt eine Bewertung der Eignung der Methoden für die räumliche Planung anhand der formalen Anforderungen an zweckdienliche Bewertungsmethoden (Fürst/Scholles 2008: 526; Weiland 1994: 51 f.):

- *Intersubjektivität*: Nach der Festlegung von Zielsystem und Bewertungsregeln sollen die Ergebnisse von der Person des Anwenders unabhängig sein.
- *Reliabilität*: Ein wiederholter Durchlauf der Methode unter gleichen Rahmenbedingungen muss zu den gleichen Ergebnissen führen.
- *Validität*: In den Werturteilen müssen sich die Inhalte und Prioritäten des zugrunde gelegten Zielsystems widerspiegeln.

Tabelle 2: Eignung der Methoden für die räumliche Planung

	KNA	NWA	NWA 2	ÖRA	REU	Bilanzierung	VAB
Intersubjektivität	+	--	-	-	+	+	--
Reliabilität	++	++	++	-	++	-	--
Validität	-	++	++	-	-	-	--
Trennung von Sach- und Wertebene	--	--	--	+	+	++	++/--
Strukturkonsistenz	-	+	++	-	++	+	--
Transparenz, Nachvollziehbarkeit	-	--	--	-	+	-/+	-/++

++ voll erfüllt, + erfüllt, - fraglich, -- sehr fraglich

Quelle: Eigene Darstellung

- *Trennung von Sach- und Wertelementen*: Die Werturteile sollen sich auf ein explizites Ziel- oder Wertsystem beziehen, sodass indikative und normative Aussagen so weit wie möglich unterschieden werden können.
- *Strukturkonsistenz*: Die Bewertungsstruktur soll formal konsistent sein und zu einer konsistenten Ordnung zu bewertender Alternativen führen.
- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit*: Der Ablauf der Bewertung soll für alle Beteiligten durchschaubar und nachvollziehbar sein.

5.2 Ergebnisse

In der Art und Weise der Diskontierung und der Behandlung der Intangibles liegen die wesentlichen Kritikpunkte an der KNA, die ihrem Einsatz für Planungszwecke Grenzen setzen. Ihr Anliegen ist die wirtschaftliche Bewertung, nicht die Abwägung aller Belange. Die NWA kann zwar vordergründig durch die Verwendung der Grundrechenarten gut nachvollzogen werden. Wegen der technokratischen Festlegung von Unterzielen, Gewichten und Nutzenfunktionen und der „genauen“ Ermittlung von Gesamtnutzen auf einer Skala von 0 bis 100 ist sie jedoch bei genauerem Hinsehen kaum nachvollziehbar und von einem unpolitischen Planungsverständnis geprägt; sie negiert die Prozessebene der Entscheidung. Ihr Anliegen ist die technische Optimierung. Die NWA-2 behebt die Mängel teilweise. Da jedoch die Art der Wertsynthese schwer zu durchdringen ist, hat sie sich nicht durchgesetzt. Sie ist aber die Grundlage für alle Weiterentwicklungen bis hin zu Expertensystemen.

Auch hinter der ÖRA steht eine anspruchsvolle Theorie. Dennoch hat sie eine weite Verbreitung in verschiedensten Varianten gefunden. Oft resultieren aus einer mangelhaften theoretischen Durchdringung in der Praxis methodische Fehler, insbesondere bei der Klassenbildung und der Aggregation. Mangels Ermittlung von Eintrittswahrscheinlichkeiten werden theoretische Ansprüche nicht eingelöst (Scholles 1997). Die REU eignet sich ausschließlich zur Standort- oder Trassensuche, danach müssen genauere Untersuchungen folgen. In diesem Feld erfüllt sie jedoch die Anforderungen. Kaufmännische Bilanzen haben oft ähnliche Probleme wie die NWA. Stärken liegen im sachlich-analytischen, weniger im wertenden Teil, wo häufig Annahmen getroffen werden, die nicht gesellschaftlich akzeptiert sind. Bilanzen stellen wertvolle Ergänzungen zu anderen Methoden dar (vgl. Kanning 2001).

Die VAB erlaubt eine einfache und schnelle Erfassung der spezifischen Bedingungen und ist damit zeit- und kostengünstig. Die Ergebnisse können allgemein verständlich sein. Die VAB tendiert in der Praxis oft zu Willkür, es sei denn, man kehrt in Teilen zur Formalisierung durch Checklisten, Kriterienkataloge, Matrizen, Relevanzbäume und Rangordnungen zurück, wie es Knospe (2001) fordert. Bei einfach gelagerten Fällen verbietet die Verhältnismäßigkeit den Einsatz komplizierter formalisierter Methoden; dann ist eine kurze verbale Argumentation auch sachlich empfehlenswert und transparent, weil sie schnell die weniger relevanten Auswirkungen deutlich machen kann. Bei der hoch aggregierten Abwägung der Belange ist die Aufstellung von Verrechnungseinheiten nicht möglich und Formalisierung meist unangemessen. Die dann nötige politische oder juristische Entscheidung kann besser verbal-argumentativ dokumentiert werden.

6 Entwicklungstendenzen

Die Rahmenbedingungen der Planung und damit auch der Bewertung und Entscheidung wandeln sich erheblich:

- Die vorhandenen Datengrundlagen nehmen ständig zu, über Informationssysteme werden sie für Bewertungen verfügbar gemacht.
- IuK-Technik ist inzwischen so weit fortgeschritten, dass sie Modelle und Methoden mit ordinal skalierten und unscharfen („fuzzy“) Klassifikationen und Aggregationen und entsprechende kartografische Darstellungen an jedem Planerarbeitsplatz bereitstellen kann.
- Insbesondere die Umweltfachplanungen einigen sich zunehmend auf Konventionen zur Wertzuordnung (Umweltqualitätsziele, Mantelskalen; vgl. Scholles 1997).
- Durch das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und die Umsetzung der EU-Richtlinien werden die Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen von Vorhaben sowie von Plänen und Programmen im Vorfeld der Entscheidung und das Verfahren hierzu vorgeschrieben.
- Die Zahl der am Planungsprozess zu Beteiligten wächst und damit auch die Heterogenität der Werthaltungen und Ziele.
- Gleichzeitig wird die zur Verfügung stehende Zeit reduziert.

Die Planungspraxis reagiert darauf, indem:

- Methoden zunehmend rechnergestützt ablaufen,
- Planungsschritte auf externe Gutachter ausgelagert werden,
- vermehrt diskursive Elemente zur Rückkopplung von Teilentscheidungen eingesetzt und damit Informations- und Prozessebene verwoben werden,
- auf allgemeingültige Methoden verzichtet und stattdessen vorrangig der Einzelfall betrachtet wird,
- akzeptable statt optimaler Lösungen gesucht und ausgehandelt werden.

Bewertungsmethoden müssen verwendet werden, denn es entspricht dem Verwaltungshandeln, Regeln zu haben, die Entscheidungen legitimieren, weil sie deutlich machen, dass nicht willkürlich entschieden wird. Weil die Planungsverwaltung ein Interesse an gerichtsfesten Entscheidungen hat, neigt sie zu Formalisierung, die nicht angefochten werden kann. Andererseits dienen Bewertungsmethoden der Entscheidungsvorbereitung unter Unsicherheit. Sie sollen daher nicht suggerieren, es gebe keinen Entscheidungsspielraum, weil alles naturwissenschaftlich exakt bestimmt sei. Denn Betroffene fühlen sich mit komplizierten Modellen und Methoden häufig über den Tisch gezogen.

Daher ist die Situation in der Methodendiskussion ambivalent: Einerseits gibt es wachsenden Bedarf an unabhängiger Bewertung und steigenden politischen Rechtfertigungsbedarf, d. h., dass Methoden wichtig sind. Andererseits sind Methoden oft Spielwiesen für Spezialisten, die von Laien nicht kontrolliert werden können. Daher gibt es ein Misstrauen gegen Methoden. Dem Dilemma entgeht man nur durch ein strategisches Vorgehen: indem man möglichst einfache,

nachvollziehbare Methoden nutzt, bei komplizierten Methoden Experten-Diskurse stellvertretend für die Öffentlichkeit führt und jeweils im Einzelfall angemessene Methodenbausteine modular kombiniert. Dabei wird – unter Rückkopplung mit der Prozessebene – im Diskurs Entscheidungskomplexität sukzessive reduziert („Stückwerk-Technik“), bis abschließend eine verbal-argumentative Abwägung zur Entscheidung führt (vgl. Jacoby/Kistenmacher 1998: 163 f.; Jessel 1998).

Literatur

- Bachfischer, R. (1978): Die ökologische Risikoanalyse. München.
- Bechmann, A. (1978): Nutzwertanalyse, Bewertungstheorie und Planung. Bern. = Beiträge zur Wirtschaftspolitik 29.
- Bechmann, A. (1989): Bewertungsverfahren – der handlungsbezogene Kern von Umweltverträglichkeitsprüfungen. In: Hübler, K.-H.; Otto-Zimmermann, K. (Hrsg.): Bewertung der Umweltverträglichkeit. Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsverfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Taunusstein, 84-103.
- Eberle, D. (1999): Wissenschaftliche Fundierung planerischer Entscheidungsprozesse. Festvortrag zur Emeritierung von Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Kistenmacher. Kaiserslautern.
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- Goleman, D. (1997): Emotionale Intelligenz. München.
- Hanusch, H. (2011): Nutzen-Kosten-Analyse. München.
- Hunger, J. D.; Wheelan, T. L. (2000): Strategic management. Upper Saddle River, NJ.
- Jacoby, C.; Kistenmacher, H. (1998): Bewertungs- und Entscheidungsmethoden. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 146-168.
- Jessel, B. (1998): Landschaften als Gegenstand von Planung. Theoretische Grundlagen ökologisch orientierten Planens. Berlin. = Beiträge zur Umweltgestaltung A 139.
- Kanning, H. (2001): Umweltbilanzen – Instrumente einer zukunftsfähigen Regionalplanung? Dortmund. = UVP-Spezial 17.
- Knospe, F. (2001): Handbuch zur argumentativen Bewertung. Methodischer Leitfaden für Planungsbeiträge zum Naturschutz und zur Landschaftsplanung. Dortmund. = Handbücher zum Umweltschutz 2.
- Schemel, H.-J. (1985): Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Großprojekten. Berlin. = Beiträge zur Umweltgestaltung A 9.
- Scholles, F. (1997): Abschätzen, Einschätzen und Bewerten in der UVP. Weiterentwicklung der Ökologischen Risikoanalyse vor dem Hintergrund der neueren Rechtslage und des Einsatzes rechnergestützter Werkzeuge. Dortmund. = UVP-Spezial 13.

Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

Weiland, U. (1994): Strukturierte Bewertung in der Bauleitplan-UVP. Ein Konzept zur Rechnerunterstützung der Bewertungsdurchführung. Dortmund. = UVP-Spezial 9.

Zangemeister, C. (1971): Nutzwertanalyse in der Systemtechnik: Eine Methodik zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen. München.

Bearbeitungsstand: 02/2017

Bildungsplanung

Gliederung

- 1 Grundsätzliche Fragen der Bildungsplanung
 - 2 Schulentwicklungsplanung
 - 3 Herausforderungen für aktuelle und künftige Bildungsplanungen
- Literatur

Bildungsplanung ist ein spezieller Bereich der Planung der sozialen Infrastruktur. Insofern bestehen Querverbindungen zu der kommunalen und regionalen Planung, der Sicherung der Daseinsvorsorge und zu dem Zentrale-Orte-Konzept. Einen besonderen Fokus legt der Beitrag auf das Themenfeld der Schulentwicklungsplanung.

1 Grundsätzliche Fragen der Bildungsplanung

Die inzwischen erreichte Vielfaltigkeit und Ausdifferenzierung der Bildungsplanung erschweren eine einheitliche Definition. Entsprechend unterscheiden sich die thematischen Zugänge der Raumforschung und Bildungsgeographie (Freytag/Jahnke/Kramer 2014) deutlich von erziehungswissenschaftlichen Sichtweisen (Kneuper/Tillmann 2008: 384 ff.). Um den Bildungsbegriff abzugrenzen, wird auf die Gliederungssystematik der nationalen Bildungsberichterstattung zurückgegriffen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014):

- frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung,
- allgemeinbildende Schule und non-formale Lernwelten im Schulalter,
- berufliche Ausbildung,
- Hochschule und
- Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter.

Die Bestimmung des Planungsbegriffs ist schwieriger. Ein Blick auf die inzwischen etwa 50-jährige Geschichte der Bildungsplanung in der Bundesrepublik zeigt thematische Konstanten, die unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen aber immer wieder neu austariert werden müssen.

Demografische Entwicklung

In den Nachkriegsjahren bis Ende der 1950er Jahre standen der Wiederaufbau und der Ausbau der Kapazitäten im Bildungsbereich im Vordergrund. 1963 legte die Kultusministerkonferenz eine Bedarfsfeststellung vor, die sich mit den notwendigen Ausbaubedarfen des Schulwesens zur Versorgung der geburtenstarken Jahrgänge befasste (KMK 1963). Der Rückgang der Schülerzahlen in den westdeutschen Bundesländern in den 1980er Jahren, die unterschiedliche demografische Entwicklung in den west- und ostdeutschen Bundesländern und die Diskussion über den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels in vielen westdeutschen Regionen belegen die Bedeutung dieser Konstante der Bildungsplanung (Baumert/Cortina/Leschinsky 2008: 73 ff.; ► *Demografischer Wandel*).

Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigungssystem

Zu Beginn der 1960er Jahre führte die OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) zwei internationale Konferenzen durch, in deren Mittelpunkt Fragen der Bildungsplanung und Bildungsökonomie standen (KMK 1962). Dies führte in den Ländern der Bundesrepublik zu ersten Planungskonzepten für einen längeren Besuch weiterführender Schulen mit dem Ziel einer generellen Höherqualifizierung künftiger Arbeitskräfte. Im Jahr 2014 lag der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss bei den 30- bis 35-Jährigen (26 %) um etwa die Hälfte höher als bei den 60- bis 65-Jährigen (17 %) (Destatis 2015: 50). Um der steigenden Zahl der Studienberechtigten eine Ausbildung im Hochschulsystem zu ermöglichen, fand in den 1970er Jahren eine Vielzahl von Neugründungen staatlicher Hochschulen statt. Die Bemühungen im Bereich der beruflichen Bildung außerhalb der Hochschulen werden seit 1977 jährlich im Berufsbildungsbericht

dokumentiert. Im dualen Ausbildungssystem wurde die höhere Qualifizierung durch die Schaffung neuer Ausbildungsberufe, die Verlängerung der Ausbildungsdauer und die kontinuierliche Anpassung der Ausbildungsordnungen umgesetzt (BIBB 2014: 100 ff.).

Verbesserung sozialer und regionaler Bildungschancen

Auch die Frage der Bildungschancen stand seit Mitte der 1960er Jahre im Zentrum bildungsplanerischer Analysen (Picht 1964; Dahrendorf 1966). Drei zentrale Faktoren wurden dabei herausgearbeitet (Peisert 1967): die regionale Benachteiligung ländlicher Räume (> *Ländliche Räume*), die geschlechtsspezifische Benachteiligung von Mädchen und die soziale Benachteiligung von Arbeiterkindern. Während die Benachteiligung von Mädchen und jungen Frauen im allgemeinbildenden Schulwesen vollständig abgebaut werden konnte, belegen die Daten der PISA-Studien bis heute eine im internationalen Vergleich hohe soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems (Maaz/Hausen/Baumert 2006: 214 ff.). In der aktuellen nationalen Bildungsberichterstattung wird dieser Zusammenhang zwischen familiären Lebensverhältnissen, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb mit Strukturmerkmalen von Familien beschrieben, aus denen Risikolagen für Kinder und Jugendliche resultieren (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 26 ff.).

Auch die regionalen Unterschiede im Sinne des klassischen Stadt-Land-Gefälles konnten weitgehend reduziert werden. Es finden sich aber seit einigen Jahren deutliche Hinweise, dass durch den Abbau von Bildungsstandorten aufgrund der demografischen Entwicklung eine neue Benachteiligung ländlich peripherer Räume einsetzen könnte (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 71 f.; BBSR 2012: 40 ff.; Weishaupt 2009: 57 ff.; Frank 2011).

Der Abbau der Ungleichheit der Bildungschancen ging einher mit einer bis heute anhaltenden Veränderung des Bildungsverhaltens. Der Anteil der Personen mit einer Studienberechtigung liegt bei den 30- bis unter 35-Jährigen (48 %) mehr als doppelt so hoch wie bei den 60- bis unter 65-Jährigen (23 %) (Destatis 2015: 48).

Kooperation und Koordination staatlicher Ebenen

Aus einer stärker betonten planungsmethodischen Perspektive geht es um die Kooperation und Koordination verschiedener staatlicher Ebenen, denen im Politikfeld Bildung unterschiedliche Kompetenzen und Lasten zugeordnet sind. Für die Koordination zwischen den Ländern bestehen Fachministerkonferenzen. Beispiele sind die Kultusministerkonferenz oder die Jugend- und Familienministerkonferenz. In Abhängigkeit von eigenen Kompetenzen des Bundes, so zum Beispiel im Elementarbereich und in der beruflichen Bildung, gibt es darüber hinaus institutionelle Formen der Bund-Länder-Zusammenarbeit (Bellenberg 2008: 315 ff.; > *Kooperation, Bund-Länder*).

Innerhalb der Länder sind Formen der Zusammenarbeit zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene von herausgehobener Bedeutung. Dabei gilt es stets von neuem, zwei in einem Spannungsfeld stehende Verfassungsprinzipien auszutarieren: Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates, heißt es in Artikel 7 des Grundgesetzes (GG). Artikel 28 räumt dagegen den Gemeinden das Recht ein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze selbst zu regeln. Dass die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit nicht reibungslos ist, zeigen die aktuellen bildungspolitischen Reformvorhaben des Ausbaus von Ganztagsangeboten an Schulen und die Stärkung eines inklusiven Schulsystems für Menschen mit Behinderungen.

Mit Blick auf die Unterschiede in der institutionellen Betroffenheit und einer schrittweisen Konkretisierung lassen sich drei Ebenen von Bildungsplanung bestimmen (Rolff/Klemm/Hansen 1974: 19 f.):

- Konzeptplanung im Bildungswesen hat ihren Ursprung in Entwürfen qualitativer Reformplanung, die von Beratungsgremien ohne Entscheidungskompetenz für die Bildungspolitik und -planung erarbeitet werden.
- Entscheidungsplanung bezieht sich auf den Prozess der Zusammenarbeit der zuständigen Verwaltungsinstitutionen mit dem Ziel, Planungen zu erarbeiten, die dann von den zuständigen Parlamenten beschlossen werden müssen.
- Realisierungsplanung ist in besonderer Weise darauf angewiesen, die Offenheit der Entscheidungsplanung regionsspezifisch auszufüllen und das Spannungsverhältnis zwischen Bund-/Ländervorgaben und dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht auszugleichen (Lernen vor Ort, Bund-Länder-Programm ► *Soziale Stadt*).

Abschließend gilt es, auf den Beitrag der Bildungsplanung zur ► *Raumordnung* (Landes- und Regionalplanung) hinzuweisen. Eine als zentral herausgestellte Aufgabe der Raumordnung ist die Gewährleistung der ► *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*. Dieses Leitbild soll dazu beitragen, positive Entwicklungschancen in sämtlichen Räumen und Regionen der Bundesrepublik zu ermöglichen. Die Raumordnung steuert im Sinne einer „Meta-Regulation“ (Einig 2008: 25). Ihr wichtigster eigenständiger Beitrag für die Bildungsplanung ist die Stufenfestlegung im Gefüge des zentralörtlichen Systems (BBSR 2012: 159 ff.; ► *Zentraler Ort*).

2 Schulentwicklungsplanung

Aus der im Grundgesetz bestimmten Kulturhoheit der Länder (Art. 30 GG) leitet sich die Zuständigkeit der Bundesländer für die Bildungspolitik und Bildungsplanung ab. Die Bundesländer sind für die inneren Schulangelegenheiten wie Gesetzgebung, Ausgestaltung der pädagogischen Arbeit in den Schulen und die Versorgung der Schulen mit Lehrkräften zuständig. Die Kommunen sind für die äußeren Schulangelegenheiten wie die Kosten für den Sachbedarf der Schulen, die Schulgebäude, die Verwaltung, das nicht lehrende Personal sowie anteilig die Aufwendungen für die Schülerbeförderung verantwortlich (Füssel/Leschinsky 2009: 147). Die Schulträger sind in den meisten Bundesländern verantwortlich oder mitverantwortlich für die Schulentwicklungsplanung. Um Rechtskraft zu erhalten, müssen die Schulentwicklungspläne durch das für die Schulen zuständige Ministerium genehmigt werden (Budde/Hanssen 2005: 11).

Die Schulentwicklungsplanung fügt sich wie folgt in den Gesamtprozess der Bildungsplanung ein: Der Strukturplanung als grober Rahmen wird gemeinsam mit den Bundesländern in der Kultusministerkonferenz erstellt. Inhaltlich wird sie von den Parlamenten der Bundesländer sowie den Ministerien im Rahmen der Curriculumplanung ausgestaltet. Die Planungsträger auf kommunaler Ebene entwickeln auf Grundlage der Vorgaben aus der Struktur- und Curriculumplanung daraufhin die regionale Kapazitätsplanung, die von dem für Bildung zuständigen Ministerium genehmigt wird. Die Kreise oder Gemeinden als Schulträger sind schließlich verantwortlich für die lokale Umsetzung der Schulentwicklungs- oder Schulnetzplanung (Fickermann 2008 zit. in

Frank 2011: 26). Die aus der Standortplanung folgende Änderung, Errichtung oder Auflösung von Schulen bedarf kommunaler Beschlüsse. Um Rechtswirksamkeit zu erlangen, müssen diese von dem für Bildung zuständigen Ministerium genehmigt werden.

Schulentwicklungsplanung gehört zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*). Die Schulentwicklungsplanung wird in vielen Bundesländern als mittelfristige Fachplanung (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) betrieben und kommt vorrangig dann zum Einsatz, wenn sich die maßgeblichen Parameter ändern (Schulstruktur, Schulorganisation) (Rösner 2004: 12). Schulentwicklungsplanung soll das Spektrum für die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen abgrenzen und die daraus folgenden Schritte veranlassen. Dazu können Veränderungen der inneren und äußeren Schulangelegenheiten wie Schul- und Unterrichtsorganisation sowie Standortplanungen und Schulgrößen gehören. Weiterhin soll sie einen Planungsprozess gestalten, der die Anliegen der Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrerinnen und Lehrer und der lokalen Politik mit den ökonomischen, rechtlichen und politischen Möglichkeiten in Einklang bringt (Maute 1996: 1 f.). Die rechtlichen Regelungen der Länder benennen ein eigenes Zielsystem der Schulentwicklungsplanung:

- planerische Grundlage für ein möglichst wohnungsnahes und alle Bildungsgänge umfassendes Schulangebot,
- Planungsrahmen für einen bedarfsgerechten Schulbau,
- gleichwertiges und regional ausgewogenes Angebot schulischer Bildungsgänge,
- Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch Zuordnung der Schulangebote zur zentralörtlichen Gliederung.

3 Herausforderungen für aktuelle und künftige Bildungsplanungen

Die inhaltlichen Anforderungen an die künftige Steuerung des Bildungswesens lassen sich knapp skizzieren mit folgender Trias:

- Bewältigung der Anpassungsprobleme an Geburtenentwicklung und Alterungsprozess in der Bevölkerung,
- Erfüllung steigender gesellschaftlicher Erwartungen an die Qualifikation der nachwachsenden Generation und
- Reaktion auf die weitreichenden sozialen Veränderungen in der Gesellschaft (▷ *Sozialer Wandel*).

Als Ausbaubedarfe gelten insbesondere die Kindertagesbetreuung, die Ganztagsangebote an Schulen und die Angebote in der beruflichen und allgemeinen Weiterbildung sowie die Verbesserung der Übergänge in eine berufliche Ausbildung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 152).

Bildungsplanung wird auf der staatlichen Ebene künftig noch stärker als in den letzten Jahren durch den Paradigmenwechsel von der Input- und Prozesssteuerung zur Outputsteuerung geprägt sein (Dedering 2008: 869). Damit gewinnt zum einen die regionale Ebene neue weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten, die sie mit Handlungsstrategien ausfüllen wird, die sich als Governance-Prozesse beschreiben lassen (Zymek/Wendt/Hegemann et al. 2011: 497; ► *Governance*). Zum anderen erlangt die Einzelschule mehr Selbstständigkeit, indem sie für die Qualität ihrer Bildungsarbeit neue Freiräume verbunden mit größerer Verantwortung erhält.

Folgt man diesen Ideen, so wird eine neue Form von Bildungsplanung auf eine stärkere Vernetzung aller lokalen und regionalen Bildungsinstitutionen hinarbeiten. Ansätze hierzu finden sich auf der kommunalen Ebene in den Entwicklungsstrategien der Vorhaben für die Soziale Stadt und auf der regionalen Ebene in den Ansätzen der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Seit 2009 beschäftigt sich das vom Bund finanzierte und von der kommunalen Ebene umgesetzte Programm „Lernen-vor-Ort“ mit dem kleinräumigen Bildungsmonitoring und dem Aufbau eines strategischen Bildungsmanagements. Die Bildungsplanung befindet sich, bedingt durch die datengestützten regional abgestuften Bildungsmonitoringsysteme (► *Monitoring*), in einem tief greifenden Wandel hin zu einer dialogorientierten Planung.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2010): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014. Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2016): Bildung in Deutschland 2016. Bielefeld.
- Baumert, J.; Cortina, K. S.; Leschinsky, A. (2008): Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemeinbildenden Schulwesen. In: Cortina, K. S.; Baumert, J.; Leschinsky, A.; Mayer, K. U.; Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek, 53-130.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Bellenberg, G. (2008): Entwicklung der Bildungsplanung in der Bundesrepublik. In: Faulstich-Wieland, H.; Faulstich, P. (Hrsg.): Erziehungswissenschaft. Reinbek, 307-325.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2014): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014. Bonn.
- Budde, H.; Hanssen, K.-G. (2005): Schulentwicklungsplanung im Zeichen des Schülerrückgangs in den ostdeutschen Bundesländern. In: Recht der Jugend im Bildungswesen – Zeitschrift für Berufsbildung und Jugendberufshilfe 53 (1), 11-26.
- Dahrendorf, R. (1966): Bildung ist Bürgerrecht. Osnabrück.
- Dedering, K. (2008): Der Einfluss bildungspolitischer Maßnahmen auf die Steuerung des Schulsystems. In: Zeitschrift für Pädagogik 54 (6), 869-887.

- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Bildungsstand der Bevölkerung. Wiesbaden.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: IzR – Informationen zur Raumordnung 1/2.2008, 17-41.
- Fickermann, D. (2008): Arbeitspapier zur Schulentwicklungsplanung der Behörde für Schule und Berufsbildung. Hamburg. Unveröffentlicht.
- Frank, K. (2011): Schulentwicklungsplanung im demografischen Wandel – Am Beispiel der Kreise Dithmarschen und Steinburg. Kiel. = Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 52.
- Freytag, T.; Jahnke, H.; Kramer, C. (2014): Bildung und Region: Eine Expertise aus bildungsgeographischer Perspektive. Bamberg. = NEPS Working Paper No. 47.
- Füssel, H.-P.; Leschinsky, A. (2009): Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens. In: Cotina, K.; Baumert, J.; Leschinsky, A.; Mayer, K.-U.; Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland – Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek, 131-204.
- KMK – Kultusministerkonferenz (Hrsg.) (1962): OECD-Konferenz in Washington 1961 – Wirtschaftswachstum und Ausbau des Erziehungswesens. Bonn.
- KMK – Kultusministerkonferenz (Hrsg.) (1963): Bedarfsfeststellung 1961 bis 1970. Bonn.
- Kneuper, D.; Tillmann, K. J. (2008): Bildungsinstitutionen und Bildungssysteme. In: Faulstich-Wieland, H.; Faulstich, P. (Hrsg.): Erziehungswissenschaft. Reinbek, 369-388.
- Maaz, K.; Hausen, C.; Baumert, J. (2006): Stichwort: Übergänge im Bildungssystem – Theoretische Konzepte und ihre Anwendung in der empirischen Forschung beim Übergang in die Sekundarstufe. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften 9 (3), 299-327.
- Maute, A. (1996): Schulentwicklungsplanung als dialogischer Prozess. Dortmund. = Beiträge zur Bildungsforschung und Schulentwicklung, Band 2.
- Peisert, H. (1967): Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland. München.
- Picht, G. (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Freiburg im Breisgau.
- Rolff, H.-G.; Klemm, K.; Hansen, G. (1974): Die Stufenschule – Ein Leitfaden für die kommunale Schulentwicklungsplanung. Stuttgart.
- Rösner, E. (2004): Ratgeber Schulentwicklungsplanung Band 1: Allgemeinbildendes Schulwesen. Dortmund.
- Weishaupt, H. (2009): Demographie und regionale Schulentwicklung. In: Zeitschrift für Pädagogik 55 (1), 56-72.
- Zymek, B.; Wendt, S.; Hegemann, M.; Ragutt, F. (2011): Regional Governance und kommunale Schulentwicklungspolitik im Prozess des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotstrukturen. In: Zeitschrift für Pädagogik 57 (4), 497-512.

Weiterführende Literatur

- Diller, C.; Frank, K.; Hawel, B. (2008): Integrierte Schulentwicklungsplanung in ländlichen Regionen. Lösungen aus Schleswig-Holstein und ein Blick nach Skandinavien. In: RaumPlanung (138/139), 135-140.
- Terpoorten, T. (2007): Bildungsdisparitäten in Westfalen – Schulübergänge und Abschlüsse. In: Heineberg, H. (Hrsg.): Westfalen Regional. Aktuelle Themen, Wissenswertes und Medien über die Region Westfalen-Lippe. Münster, 236-237. = Siedlungen und Landschaft in Westfalen, Band 35.
- Weishaupt, H. (2006): Veränderungen im elementaren und sekundären Bildungsbereich durch demographischen Wandel. In: Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium: Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Bildungssystem. Reutlingen, 26-44. = Statistik und Wissenschaft, Band 6.
- Winkel, R.; Greiving, S.; Pietschmann, H. (2007): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Stand der Fachdiskussion. Bonn.

Bearbeitungsstand: 12/2017

Binnenschifffahrt

Gliederung

- 1 Ausgangslage Binnenschifffahrt
- 2 Bundeswasserstraßen
- 3 Häfen
- 4 Ausblick

Literatur

Die Binnenschifffahrt ist ein wichtiges Element des Gesamtsystems Wasser und nur in diesem Kontext in seiner Bedeutung zu erfassen. Aufgrund ihrer Systemvorteile leistet sie einen wichtigen Beitrag für ein leistungs- und zukunftsfähiges Verkehrssystem. Sie hat noch ausreichende Kapazitäten, ist ein kostengünstiger, sicherer und umweltfreundlicher Verkehrsträger mit hoher Energieeffizienz. Dennoch steht sie vor einer Vielzahl von Herausforderungen.

1 Ausgangslage Binnenschifffahrt

Die Binnenschifffahrt findet in Deutschland überwiegend auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen bzw. auf den Kanälen statt. Begrifflich ist die Binnenschifffahrt von der Seeschifffahrt abzugrenzen. Zu dem Netz der 7.476 km (deutschen) Bundeswasserstraßen gehören 690 km See- und 6.550 km Binnenwasserstraßen.

Unterschieden wird zwischen Fahrgast- und Güterschifffahrt. Die deutsche Binnenschiffsflotte besteht aus ca. 2.100 Güterschiffen. Zu ihr zählten im Jahre 2017 782 Motorgüterschiffe für trockene Ladung, 375 Tankmotorschiffe, 719 Schubleichter für trockene Ladung, 38 Tankschubleichter, 37 Schleppkähne für trockene Ladung und 6 Tankschleppkähne, 70 Bunkerboote, 117 Schlepper, 297 Schubboote.

Die Fahrgastschifffahrt besteht aus 985 Tagesausflugsschiffen und 60 Fahrgastkabinenschiffen. Mit mehr als 20 % der westeuropäischen Kapazität verfügt Deutschland hinter den Niederlanden über die zweitgrößte Flotte in Europa (ZKR 2014).

Die Anzahl der Unternehmen der gewerblichen Binnenschifffahrt, Stand 30.06.2016, wird mit 388 für die Trockenschifffahrt, mit 133 für die Tankschifffahrt, mit 33 für die Schub- und Schleppschifffahrt und 325 für die Personenschifffahrt angegeben (BDB 2018). Dabei entfällt der weit überwiegende Teil auf kleine Unternehmen, wie etwa Partikuliere, mit einer geringen Zahl an Schiffen (i. d. R. höchstens zwei) und einem Jahresumsatz von bis zu 2,5 Mio. €. Daneben gibt es einige wenige größere Binnenreedereien (Destatis 2015a, 2015 b). Eine große Zahl der Unternehmen im deutschen Binnenschifffahrtsgewerbe wird vom Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e. V. (BDB) bzw. dem Bundesverband der Selbständigen Abteilung Binnenschifffahrt e. V. (BDS) vertreten.

Das Binnenschiff hat für den Gütertransport eine große Bedeutung und bildet daher den Schwerpunkt der nachfolgenden Betrachtung. Daneben verkehren vereinzelt Küstenmotorschiffe auf den Binnenwasserstraßen und führen sog. Binnen-See-Verkehre durch, die Binnen- und Seehäfen miteinander verbinden.

In der gewerblichen Binnenschifffahrt sind 6.915 Personen beschäftigt, davon 5.250 als fahrendes Personal, darunter Schiffseigner und mithelfende Familienangehörige, ferner 1.665 als Landpersonal (BDB 2018). Etwa 30 % der Schiffsführer in der Binnenschifffahrt wiesen Ende 2016 ein Alter von 55 Jahren und mehr auf (Website Statista). Nachwuchs- und Imageprobleme machen der Branche zu schaffen, wenngleich sich die Situation zu entschärfen beginnt (vgl. BDB 2015a). Hierzu tragen auch Projekte wie EMMA bei, welches es sich u. a. zum Ziel gesetzt hat, das Image der Binnenschifffahrt zu verbessern (Website project-emma).

Innerhalb des Bundesgebiets wurden 2017 55,4 Mio. t Güter befördert, im grenzüberschreitenden Verkehr 167 Mio. t. Dies entspricht im Gesamtverkehr auf den Wasserstraßen des Bundesgebiets 222,7 Mio. t. Damit entfällt etwa die Hälfte des Binnenschiffsaufkommens in der EU-28 (545,5 Mio. t) auf das Bundesgebiet (Website Eurostat).

Die Binnenschifffahrt hat noch ausreichende Kapazitäten und ist ein kostengünstiger, sicherer, umweltfreundlicher Verkehrsträger mit geringem Energieverbrauch. So sind die Transportkosten je Tonnenkilometer vergleichsweise gering. Das Binnenschiff ist aufgrund der hohen Beladung und damit verbundenen Dichtevorteilen auch ein Verkehrsmittel mit hoher Energieeffizienz.

Es verursacht, bezogen auf die transportierte Gütermenge und Distanzkilometer, geringere CO₂-Emissionen als der Straßen- und Schienenverkehr (▷ *Straßenverkehr*; ▷ *Schienenverkehr*). Allerdings sieht die Schadstoffbilanz bei Stickoxiden (NO_x) und Feinstaub im Vergleich zu Schiene und Straße schlechter aus.

Wenn die Antriebe nicht bald und deutlich schadstoffreduziert werden, muss das Binnenschiff um die ihm zugeschriebene Umweltfreundlichkeit fürchten. Die aktuelle Richtlinie für nicht-straßengebundene Maschinen und Geräte (NRMM-Richtlinie) der EU legt zwar für Neubauten entsprechend strengere Grenzwerte im Schadstoffausstoß fest, ein Problem bleibt aber der Umgang mit der Bestandsflotte. Der Bund unterstützt die Umrüstung alter Motoren mit einem Motorenförderprogramm, welches Ende 2018 ausläuft und ab 2019 neu aufgelegt werden soll. Dabei ist es wichtig, neben der Umweltfreundlichkeit auch die Wettbewerbsfähigkeit der Binnenschifffahrt im Auge zu behalten. Im Gegensatz zum LKW führen vergleichsweise kleine Serien von Binnenschiffsmotoren zu einer langsameren und aufwendigeren Weiterentwicklung in der Motorentechnik. Zudem sind die Motoren vergleichsweise langlebig.

Beim Alter der Binnenschifffahrtsflotte ist zwischen dem Kasko und dem Motor zu unterscheiden. Das Durchschnittsalter des langlebigen Kaskos liegt in der deutschen Binnenschiffsflotte bei etwa 50 Jahren (IVR 2013). Die Motoren sind wesentlich moderner. Das Durchschnittsalter der Motoren der europäischen Binnenschiffsflotte beträgt etwa 20 Jahre (Panteia et al. 2013).

Die aktuelle Lage der Güterschifffahrt ist – infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise – immer noch durch niedrige Frachtraten, geringe Eigenkapitaldecken und großen kostenintensiven Modernisierungsdruck gekennzeichnet.

Im Vergleich zur Straße und zur Bahn ist das Netz, das die Schifffahrt nutzen kann, klein (▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*). Das Schienennetz ist fünfmal, das Fernstraßennetz über siebenmal so groß (PLANCO 2007: 1). Von den insgesamt 7.476 km werden 4.200 km für den Gütertransport genutzt. In aller Regel muss die sog. letzte Meile mit dem LKW zurückgelegt werden. Dies kostet Zeit und Geld. Je länger der Weg mit dem Schiff und je kürzer der Vor- oder Nachlauf mit dem LKW ist, desto wettbewerbsfähiger ist der Binnenschiffstransport. Grundsätzlich gilt ein Binnenschiffstransport vor allem auf langen Strecken ab 400 km und bei hoher Schiffsauslastung als wirtschaftlich vernünftige Alternative. Im Seehafenhinterlandverkehr führt die hohe Auslastung der Schiffe insbesondere auf dem Rhein schon auf kürzeren Strecken zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber der Straße. Innovative Hinterlandkonzepte, wie etwa ein Bahn-Shuttle im Hinterland der Binnenhäfen, können zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Binnenschiffstransports auch bei kürzerem Schiffstransport und längerem Vor- oder Nachlauf beitragen (PLANCO 2018).

Gerade Massengüter werden mit dem Schiff deutlich kostengünstiger transportiert. Gefahrgüter können sicher per Schiff befördert werden, die Unfallraten der Schifffahrt sind deutlich niedriger als die der Straße. Für schwere und sperrige Güter ist der Wassertransport ebenfalls gut geeignet. Im Wasserstraßennetz besteht gegenüber dem Straßennetz wesentlich mehr Spielraum bei Tonnage und Abmessungen der Ladung.

Ein Wachstumssegment ist der Containerverkehr im Hinterland der Seehäfen. Es kann ein zusammenhängendes, weitmaschiges Netz genutzt werden, das die Seehäfen mit bedeutenden Industriezentren im Hinterland verbindet. Das Binnenschiff ist für den containerisierten

Seehafenhinterlandverkehr prädestiniert. Die nach seriösen Prognosen erwartete Verdoppelung der Güterströme im containerisierten Seehafenhinterlandverkehr bis 2030, ggf. aufgrund des Einbruchs infolge der Krise in 2007/2008 kurze Zeit später, stellt für die Binnenschifffahrt eine besondere Herausforderung dar. Möglichkeiten und Grenzen können dabei nicht isoliert abgesteckt werden. Nur wenn alle die Leistungsfähigkeit des Schiffs beeinflussenden Elemente wie insbesondere der Befahrbarkeitsstandard der Wasserstraßeninfrastruktur sowie die Kapazitäten und Abfertigungsprozesse in den Häfen bedarfsgerecht entwickelt sind, wird sich der Transport zu Wasser entsprechend seinen Möglichkeiten entwickeln und ein wichtiger Bestandteil multimodaler Logistikketten sein.

Hafen- und Logistikkonzepte des Bundes (2009, 2015; vgl. bspw. BMVBS 2009) und einiger Länder (z. B. NRW: 2004, 2008, 2016; vgl. bspw. MBV NRW 2008) sollen dabei helfen, indem sie einen strategischen Rahmen für alle Betroffenen bereitstellen. Dort werden Handlungsnotwendigkeiten identifiziert, in Handlungsaufträgen konturiert und den jeweiligen Akteuren zugeordnet. Dabei stellen insbesondere die Flächenentwicklung und die Erhaltung der Infrastruktur Herausforderungen für die Hafenwirtschaft dar.

Derartige Konzepte helfen zudem, die Binnenschifffahrt als Alternative zum LKW-Transport im Bewusstsein von Politik und Wirtschaft zu verankern. Sie zeigen aber auch, dass keines der Elemente des Systems Wasser (Binnenschiff, Wasserstraße, Häfen und auch Logistik) isoliert betrachtet, sondern deren Bedeutung nur im Gesamtzusammenhang erfasst werden kann, dem diese Abhandlung mit den weiteren Ausführungen entspricht.

2 Bundeswasserstraßen

Die für den Gütertransport bedeutsamen Schifffahrtswege sind die Bundeswasserstraßen. Sie sind damit von den Landeswasserstraßen und den nicht dem Verkehr bestimmten Wasserstraßen zu unterscheiden. Die Bundeswasserstraßen sind Teil des bodengebundenen Verkehrsnetzes. Zu den Bundeswasserstraßen gehören auch die Binnenwasserstraßen (§ 1 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)). Dem Bund wird in Art. 74 Nr. 21 Grundgesetz (GG) nur eine Gesetzgebungskompetenz für die dem allgemeinen Verkehr dienenden Bundeswasserstraßen eingeräumt. Der Transport und nicht die Freizeit- und Sportnutzung müssen im Vordergrund stehen (Heinz 2015: § 1, Rn. 2). Das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) beschränkt sich damit auf den wasserwegerechtlichen Bereich. Entsprechendes gilt für das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt (Binnenschifffahrtsaufgabengesetz (BinSchAufgG)). Für die *Wasserwirtschaft* hingegen steht dem Bund nach Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GG nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz zu, von der der Bund durch Erlass des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) Gebrauch gemacht hat (vgl. Breuer/Gärditz 2017: Rn. 5 f.). 70 % der Wasserstraßen haben internationale Bedeutung (TEN-Netz), 17 % sind nur von nationaler Bedeutung, 13 % sind nicht klassifiziert und dienen nicht dem allgemeinen Verkehr.

Die Verwaltungskompetenz des Bundes erstreckt sich nach Art. 89 Abs. 2 GG auf die Bundeswasserstraßen als Verkehrswege. Die Bundeswasserstraßen müssen vom Bund durch eigene Behörden verwaltet werden. Anders als in sonstigen Verkehrsbereichen erfolgt die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt in unmittelbarer Bundesverwaltung. Innerhalb der Bundesverwaltung ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) für den Betrieb,

die Unterhaltung, den Ausbau und das Verkehrsmanagement auf den Bundeswasserstraßen zuständig.

Seit 2009 durchläuft die WSV einen auf Effektivität und optimierten Einsatz der personellen Ressourcen gerichteten Reformprozess, der sich in die beiden großen Komplexe einer Organisationsreform und Netzkategorisierung unterteilt. Der Bund verfolgt dabei das Ziel, die Aufgabenerledigung nach einheitlichen transparenten und verlässlichen Kriterien zukunftsfest zu strukturieren. Nach den Vorstellungen des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) ist dazu die Konzentration der vorhandenen Ressourcen auf den Erhalt der bestehenden *Infrastruktur* mit heute schon hoher Verkehrsbedeutung erforderlich. Dem Netzerhalt soll eine höhere Priorität als bisher eingeräumt werden. Als wesentliche Voraussetzung werden dafür „geeignete Verwaltungsstrukturen angesehen, die sowohl die zentrale Steuerung ermöglichen als auch – auf der Ämterebene – die notwendige Flexibilität für die konkrete Aufgabenerledigung und den Ressourceneinsatz gewährleisten“ (Schwardmann 2014: 6 f.). Mit einer neuen Aufbauorganisation der WSV hat der Bund dem Rechnung getragen und seit dem Jahre 2013 in der Generaldirektion Wasser und Schifffahrt (GDWS) die Aufgaben und Kompetenzen des Binnen- und Küstenbereichs in einer zentralen Behörde zusammengeführt. Die GDWS hat die bisherigen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen abgelöst, die bis auf Weiteres als ihre Außenstellen fungieren. Auch im nachgeordneten Bereich – den Wasserstraßen- und Schifffahrtsämtern – werden sich weitere Änderungen ergeben, die von einigen Bundesländern vor allem unter Gesichtspunkten der Raum- und Sachnähe der Aufgabenwahrnehmung („Regionalität“) kritisch gesehen werden.

Etwa 75 % der für den Güterverkehr genutzten Strecken entfallen auf Flüsse und ca. 25 % auf Kanäle. Auf vielen wichtigen Binnenwasserstraßen sind infrastrukturelle Verbesserungen erforderlich. Fast 60 % der Wasserstraßen im Kernnetz weisen nicht den qualitativen Mindestbauzustand auf: 110 m Schleusenlänge, 2,80 m Abladetiefe an mindestens 250 Tagen im Jahr (sog. Sohlenstabilisierung), ausreichende Brückendurchfahrtshöhen, die mindestens zweilagige Containerverkehre ermöglichen (STC Nestra, via donau, PLANCO et al. 2018). 50 % aller Schleusen sind älter als 80 Jahre. Auch mehr als 70 % der Wehranlagen weisen bedenkliche Zustände auf. Einige Pumpwerke, Durchlässe, Düker und Kaimauern gelten ebenfalls als sanierungsbedürftig. Die Substanz wird „auf Verschleiß gefahren“.

Ein durchgängiges Netz ohne Kapazitätsengpässe, das mit Großmotorgüterschiffen befahren werden kann, ist allerdings nicht in Aussicht. Das BMVI nimmt einen Mittelbedarf von 200 bis 300 Mio. € pro Jahr an, wenn die Realisierung der für die Netzmodernisierung vorgesehenen Projekte innerhalb von ca. 20 Jahren angestrebt wird (BDB 2015b: 4). Dem wird bei realistischer Einschätzung wohl kaum entsprochen werden können. Zukünftig wird gelten müssen: Erhalt vor Ausbau. Da Substanzerhalt vorrangig ist, bestehen kaum Spielräume für die dringend notwendigen Kapazitätsengpassbeseitigungen im deutschen Wasserstraßennetz.

Ein großes Problem bei der Umsetzung der Projekte sind fehlende Personalkapazitäten aufseiten der Planungsbehörden.

3 Häfen

Deutschlandweit finden sich ca. 700 Binnenhäfen, davon (geschätzt) 140 sog. öffentliche. Allein in Nordrhein-Westfalen gibt es 118 Binnenhäfen, davon 23 öffentliche. Die für diesen Beitrag in den Blick zu nehmenden (Handels-)Häfen sind solche, die Umschlag ermöglichen. Liege- und Schutzhäfen etwa bleiben außer Betracht. Nachfolgend stehen – im Gegensatz zu Privathäfen – die öffentlichen Häfen im Fokus. Eine Legaldefinition eines „öffentlichen“ Hafens findet sich nicht. Allgemein wird als Wesensmerkmal eines solchen Hafens das „Jedermannszugangsrecht“ angesehen, das die Abgrenzung gegenüber den nur für einen oder wenige Nutzer zugänglichen Privathäfen ermöglicht (Müller 2015: 453 ff.). Zumeist treten heute die Hafenbetreiber im Rechtsverkehr als juristische Personen des Privatrechts (GmbH, AG) auf. Oft werden sie kommunal oder vom Land beherrscht oder die öffentliche Hand ist zumindest einer der Anteilseigner der Gesellschaft. Regelmäßig sind die öffentlichen Häfen (kommunale) öffentliche Einrichtungen bzw. sog. öffentliche Unternehmen (zu daraus resultierenden Bindungen: Müller 2015: 453 ff.).

Viele Häfen haben ein neues Funktionsverständnis entwickelt und sich von reinen Umschlagstellen zu bedeutenden Logistikstandorten entwickelt. Häfen als Drehscheiben des Güterverkehrs und hervorragende Gewerbestandorte mit wertvollen Potenzialen für die Logistik können als (trimodale) Schnittstelle der Verkehrsträger Straße, Schiene und Binnenschiff entscheidend dazu beitragen, Gütertransporte umweltschonend zu bündeln und auf Wasserstraßen und Schienen zu verlagern (► *Verkehrsinfrastruktur*). Vormalig klassische Seehafenfunktionen, wie z. B. die Distribution, werden zunehmend in die Hinterlandhäfen verlagert. Es findet logistische Wertschöpfung in unterschiedlicher Weise statt (Beispiele: Packing, Konfektionierung der Güter, Reparatur, Weiterverarbeitung und Veredelung). Die Binnenhäfen entwickeln sich zunehmend auch zu bedeutenden Knoten im Schienengüterverkehr (Beispiele: Duisburg, Dortmund).

Die Hafenwirtschaft steht gleichwohl vor großen Herausforderungen, wenn sich die Häfen als Zentren mit hoher wirtschaftlicher und verkehrlicher Bedeutung behaupten und nachhaltig aufstellen wollen. Flächen für Umschlag und Logistik innerhalb der Hafengrenzen werden rar. Nutzungskonflikte bei Hafenflächen (Wohnbebauung, Hochwasserschutz), Entwicklungsrestriktionen durch heranrückende Wohnbebauungen, umweltrechtliche Vorgaben, EU-rechtlich determinierte (sonstige) Anforderungen und die Bereitstellung bedarfsgerechter Hafeninfra- und -suprastruktur sind nur einige der Probleme, deren Bewältigung für einen nachhaltigen Betrieb essenziell sind.

4 Ausblick

Voraussetzung für eine arbeitsteilige globalisierte Wirtschaft ist eine leistungsfähige Infrastruktur zur effektiven Nutzung aller Verkehrsträger. Belastbare Prognosen zeigen, dass die Transportleistungen bis 2030/2035 erheblich ansteigen werden. Auch für die Binnenschifffahrt wird ca. 22 % mehr Güterverkehr erwartet. Zugleich werden die (auch) im Wasserstraßennetz identifizierten Infrastrukturdefizite, teilweise mit Sicherheitsrelevanz, zu Nutzungseinschränkungen und in der Folge zu hohen Kosten für die Wirtschaft, aber auch zu – vermeidbaren – Umweltschäden führen. Zwar hat die Politik nunmehr hierauf reagiert und Investitionshochläufe auch in die

Wasserstraßeninfrastruktur gestartet, doch wird sich die Lage nicht kurzfristig ändern können, nicht zuletzt weil das erforderliche Fachpersonal fehlt.

Die Häfen müssen in ihrer Entwicklung unterstützt werden, insbesondere sind ausreichende Flächen für Umschlag und Logistik zu schaffen und zu sichern. Nur leistungsfähige Häfen, idealerweise trimodal ausgerichtet, gewährleisten optimale Binnenschifftransporte. Hier liegen die Zukunftschancen für die Binnenschifffahrt.

Das Image der Branche muss verbessert werden, und die Binnenschifffahrt muss als in die Transportketten einzubindender Verkehrsträger im Bewusstsein von Verladern, Spediteuren, Industrie und Logistikern verankert werden. Nur dann werden diese vermehrt das Schiff zum Gütertransport einsetzen und damit im Allgemeininteresse einen umweltfreundlichen Anteil zur Mobilitätssicherung leisten.

Literatur

- BDB – Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e. V. (Hrsg.) (2015a): Pressemitteilung: BAG-Marktbeobachtung bescheinigt Attraktivität der Branche – Hoch zufriedene Azubis in der Binnenschifffahrt! <http://binnenschiff.de/content/pressemitteilung/bag-markt-beobachtung-bescheinigt-attraktivitaet-der-branche-hoch-zufriedene-azubis-in-der-binnen-schifffahrt/> (09.10.2015).
- BDB – Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e. V. (Hrsg.) (2015b): BDB Report 1/2015. Informationen des Bundesverbandes der Deutschen Binnenschifffahrt e. V. (BDB). http://www.binnenschiff.de/downloads/report/2015/Report-1_2015.pdf (09.10.2015).
- BDB – Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e. V. (Hrsg.) (2018): https://www.binnenschiff.de/wp-content/uploads/2018/10/Daten-Fakten_2017-18_final.pdf (01.11.2018).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen. http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/nationales-hafenkonzept-fuer-die-see-und-binnenhaefen.pdf?__blob=publicationFile (09.10.2015).
- Breuer, R.; Gärditz, K-F. (2017): Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017. München.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015a): Güterverkehrsstatistik der Binnenschifffahrt 2014. Wiesbaden.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015b): Verkehrsmittelbestand und Infrastruktur. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/TransportVerkehr/UnternehmenInfrastrukturFahrzeugbestand/Tabellen/Unternehmen.html> (09.10.2015).
- Eurostat: Güterverkehr auf Binnenwasserstraßen. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=ttr00007&plugin=1> (01.11.2018).
- Heinz, B. (2015): WaStrG: Bundeswasserstraßengesetz. Kurzkommentar. Berlin.

- IVR – Internationale Vereinigung zur Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Binnenschifffahrt und der Versicherung und zur Führung des Binnenschiffsregisters in Europa (2013): Schiffsregister. Rotterdam.
- MBV NRW – Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2008): Wasserstraßenverkehr, Binnenhäfen und Logistik in Nordrhein-Westfalen. Fortschreibung des Wasserstraßenverkehrs- und Hafenkonzeptes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Müller, H. M. (2015): Sicherung bedarfsgerechter Infrastruktur durch Einsatz juristischer Instrumente am Beispiel des „Systems Wasser“. In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht 35 (Sonderheft), 2015, 453-470.
- Panteia; PLANCO; via donau; SPB; ZKR (2013): Contribution to impact assessment of measures reducing emissions for inland navigation. Zoetermeer.
- PLANCO – PLANCO Consulting GmbH (Hrsg.) (2007): Verkehrswirtschaftlicher und ökologischer Vergleich der Verkehrsträger Straße, Bahn und Wasserstraße. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse. Essen.
- PLANCO – PLANCO Consulting GmbH; TÜV Rheinland (2018): Analyse sowie Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung von Bahn-Shuttle Strecken im Rheinland. Essen.
- Project-Emma: Website. <http://www.project-emma.eu/> (01.11.2018).
- Schwardmann, D. (2014): Die Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes. In: Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (Hrsg.): Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung 2014. Bonn, 6-7.
- Statista: Website. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/203017/umfrage/altersstruktur-der-binnenschiffer-in-deutschland/> (01.11.2018).
- STC Nestra, via donau, PLANCO, Inland Navigation Europe (INE), Flemish Ministry, Department of Mobility and Public Works – Vlaamse Overheid, Departement Mobiliteit (2018): Study on support measures for the implementation of the TEN-T Core network related to sea ports, inland ports and inland waterway transport, Lot 3: Good Navigation Status – in accordance with Article 15(3)b of the TEN-T guidelines.
- ZKR – Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (2014): Europäische Binnenschifffahrt. Marktbeobachtung 2014. Straßburg.

Weiterführende Literatur

- Bundesverwaltungsgericht (2017), Urteil vom 9. 2. 2017, Az.: 7A 2/15 (Planfeststellungsbeschlüsse Elbvertiefung).
- Duisburger Hafen AG (Hrsg.) (2015): Full-Service-Provider mit Herzstück Hafen. <http://www.duisport.de/unternehmen/ueber-uns.html> (09.10.2015).

EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (Hrsg.) (2015): Urteil vom 1. 7. 2015 in der Rechtssache C-461/13. Die in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Verpflichtungen zur Verbesserung und zur Verhinderung der Verschlechterung gelten für konkrete Vorhaben wie die Vertiefung eines schiffbaren Flusses.

Friesecke, A. (2009): Bundeswasserstraßengesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2009. Köln.

MWEBWV NRW – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010): Binnenhäfen im Spannungsfeld konkurrierender Nutzungsinteressen. Düsseldorf.

Bearbeitungsstand: 11/2018

Biodiversität

Gliederung

- 1 Definition
- 2 Vom Begriff *Biodiversität* zur Biodiversitätskonvention
- 3 Zur Ambivalenz des Begriffes
- 4 Handlungskonzepte und Strategien zur Biodiversität im politischen Raum
- 5 Biodiversität in der räumlichen Planung
- 6 Biodiversität und Ökosystemleistungen

Literatur

Biodiversität (biologische Vielfalt) umfasst die Vielfalt des Lebens in all seinen Erscheinungsformen. Ausgehend von der 1992 verabschiedeten Biodiversitätskonvention hat der Begriff Eingang in verschiedene nationale und internationale Strategien und Handlungskonzepte sowie als zu behandelndes Schutzgut in die Umweltverträglichkeitsprüfung gefunden.

1 Definition

Biologische Vielfalt oder Biodiversität bezeichnet gemäß der Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity, CBD) die „Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft [...] und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören“ (UN 1992: 3). Dies umfasst drei Ebenen: die Vielfalt innerhalb der Arten (d. h. die genetische Vielfalt), die Vielfalt zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme (dazu gehören Lebensgemeinschaften, Lebensräume und Landschaften). Darüber hinaus wird als vierte Ebene des Öfteren noch die funktionale Biodiversität thematisiert, d. h. die Vielfalt der Prozesse, die durch die Interaktionen der Mitglieder einer Gemeinschaft bestimmt sind (wie etwa Konkurrenz, Räuber-Beute-Beziehungen oder Symbiosen).

2 Vom Begriff Biodiversität zur Biodiversitätskonvention

Entwickelt hat sich der Begriff *Biodiversität* (*biodiversity*) aus der Kurzform von *Biological Diversity*: Er wurde in den 1980er Jahren von namhaften US-amerikanischen Biologen bewusst aus politisch-strategischen Erwägungen gewählt, um auf den weltweiten Artenrückgang, die Zerstörung von Lebensräumen und den rapiden Verlust von genetischer Vielfalt bei Nutzpflanzen und -tieren aufmerksam zu machen. Weite Verbreitung fand er sodann mit dem 1988 von dem Evolutionsbiologen Edward O. Wilson publizierten Buch „Biodiversity“. Die rasche Verbreitung des Begriffs, der über seine biologischen Grundlagen hinaus von vornherein auch auf die Förderung eines gesellschaftlichen Bewusstseins zielte (vgl. Takacs 1996), schlug sich auch darin nieder, dass bereits 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) verabschiedet wurde. Das ursprünglich aus der Biologie kommende Konzept wurde dabei in einen breiteren Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte gestellt. Dies wird in den drei Hauptzielen der CBD deutlich:

- der Erhaltung der biologischen Vielfalt,
- der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile,
- der gerechten Aufteilung der aus der Nutzung genetischer Ressourcen gewonnenen Vorteile („Access and Benefit Sharing“ – ABS) (vgl. UN 1992: 3).

Mit diesen drei gleichrangigen Zielen der Biodiversitätskonvention wird versucht, ökologische, ökonomische und soziale Aspekte beim Umgang mit biologischer Vielfalt in Einklang zu bringen. Damit geht die CBD weit über die klassischen Schutzansätze hinaus und ist von ihrem Anspruch und Umfang her das weltweit umfassendste Übereinkommen im Bereich des Naturschutzes (▷ *Naturschutz*).

3 Zur Ambivalenz des Begriffes

Mit diesem überaus weit gefassten Verständnis verbindet sich jedoch zugleich das Problem, dass biologische Vielfalt aufgrund der verschiedenen Dimensionen, die sie integriert, semantisch nicht klar umrissen und kaum eindeutig parametrisierbar und damit messbar ist. Eine Sammlung von Indikatoren, die verschiedene Aspekte von Biodiversität abbilden, findet sich in Ackermann, Schweiger, Sukopp et al. (2013). In der Forschung steht Biodiversität für sehr heterogene, oft kaum untereinander vernetzte Forschungsansätze (Görg 1999). Um die Forschungen zur Biodiversität zu bündeln und die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler miteinander zu vernetzen, wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) 2013 das Deutsche Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung (iDiv) Halle-Jena-Leipzig ins Leben gerufen. Es ist als Kooperationsverbund der Universitäten Halle, Jena und Leipzig, des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ) und verschiedener außeruniversitärer Forschungseinrichtungen angelegt.

Der oft beklagte Verlust an Biodiversität ist insofern nur schwer bestimmbar, als dass nicht nur einheitliche Indikatoren fehlen, sondern diese vielfach mit unterschiedlichen Daten und Methoden hinterlegt sind. Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum Biodiversität oft einseitig auf einzelne Arten bzw. Artenzahlen fokussiert wird und ihre übrigen Erscheinungsformen vernachlässigt werden (vgl. etwa die Kritik bei Haber 2003, 2008). Denn es ist zwar auch umstritten, was genau eine Art ist (Kunz 2002), jedoch erscheint die Konzentration auf Artenvielfalt oft als der einfachste Weg, um Biodiversität greifbar zu machen. Dabei darf jedoch nicht außer Acht bleiben, dass Artenzahlen für sich genommen kein wertgebendes Merkmal darstellen, sondern maßgebend immer die jeweilige regional- bzw. standorttypische Artenvielfalt zu sein hat.

Die mangelnde Messbarkeit und Bestimmbarkeit von Biodiversität bei gleichzeitig umfassendem Anspruch kann zugleich als wesentlich für den Erfolg des Begriffes gelten, denn er kommt dem Bedürfnis der Politik nach zwar vielseitig deutbaren, aber konkret nur schwer bestimmbar Symbolbegriffen entgegen. Eser (2001, 2003) bezeichnet Biodiversität daher als *boundary object*, d. h. als ein Grenzobjekt, das Brückenschläge und die Verständigung zwischen verschiedenen Disziplinen ermöglicht und in der Lage ist, zwischen Naturschützern und -nutzern zu vermitteln, das aber unter Umständen auch dahinter stehende Interessenkonflikte verschleiert.

4 Handlungskonzepte und Strategien zur Biodiversität im politischen Raum

Begriff und Konzept von Biodiversität haben auf nationaler, europäischer und globaler Ebene in verschiedenen naturschutzpolitischen Strategien und Handlungskonzepten ihren Niederschlag gefunden.

Nachdem das sogenannte 2010-Ziel der CBD, bis zu diesem Jahr den laufenden Verlust an biologischer Vielfalt signifikant zu reduzieren, nicht erreicht wurde, haben die Vertragsstaaten der CBD 2010 in Japan den „Strategischen Plan 2011–2020“ für die Erhaltung der biologischen Vielfalt verabschiedet (UN 2010). Er ist als flexibler Rahmen für darauf aufbauende nationale Zielsetzungen gedacht und enthält fünf übergeordnete strategische Ziele, die in 20 Kernziele unterteilt sind.

Diese sogenannten „Aichi Targets“ (benannt nach der japanischen Provinz, in der die Konferenz stattgefunden hat) sind im Gegensatz zu früheren Zielbestimmungen größtenteils quantifiziert und damit besser überprüfbar. Sie markieren insofern einen Paradigmenwechsel, als dass sie neben Artenschutzaspekten (► *Artenschutz*) und der Ausweitung von Schutzgebieten (auf mindestens 17 % der terrestrischen Gebiete sowie 10 % der Meeresflächen und Küstengewässer) nun wesentlich auch an der Landnutzung, an der Wiederherstellung degradierter Ökosysteme und an Finanzierungsfragen (Abbau umweltschädlicher Subventionen) ansetzen (vgl. UN 2010: 8 f.).

Die Bundesregierung hat 2007 eine „Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt“ verabschiedet (BMU 2007). Diese Strategie benennt 330 Ziele und etwa 430 Maßnahmen, die sich auf alle gesellschaftlich relevanten Sektoren beziehen und dabei insbesondere auch die Relevanz verschiedener Nutzungen für den Erhalt der Biodiversität und die Bedeutung von z. B. Klimawandel (► *Klima, Klimawandel*), Umweltbildung, Forschung und Technologietransfer sowie Armutsbekämpfung thematisieren. Damit wird versucht, den Anspruch der CBD nach einem „biodiversity mainstreaming“ einzulösen, d. h. Biodiversitätsbelange auch in andere Sektoren zu transportieren und dort zu verankern. Der umfangreiche Ziel- und Maßnahmenkatalog der deutschen Biodiversitätsstrategie hat zwar keinen rechtsverbindlichen Charakter. Jedoch ist er, da als Kabinettsstrategie verabschiedet, von allen anderen Ressorts mit zu beachten und stellt daher für den ► *Naturschutz* wie für die ► *Umweltplanung* einen wichtigen Zielkanon und eine wesentliche Argumentationsgrundlage dar.

Im Februar 2015 hat das Bundeskabinett einen Indikatorenbericht zur Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt verabschiedet (BMUB 2015). Zustand und Entwicklung der Natur in Deutschland werden darin durch 19 Indikatoren bewertet. Von 13 Indikatoren mit einem konkreten Zielwert liegen die Werte von 11 Indikatoren noch weit oder sehr weit vom Zielbereich entfernt. Hohe Handlungsbedarfe werden vor allem in den Feldern Gewässerqualität, Flächeninanspruchnahme und Landwirtschaft sowie generell im Aufhalten des Rückgangs an Artenvielfalt in der Landschaft deutlich.

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Mai 2011 eine eigene Biodiversitätsstrategie, mit der sie bis 2020 den Verlust an biologischer Vielfalt stoppen will (European Commission 2011). Außerdem wurde von den Vereinten Nationen die Dekade von 2011 bis 2020 zu einer „UN-Dekade für die Biologische Vielfalt“ ausgerufen, die vor allem auf Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung sowie die Förderung eines entsprechenden Bewusstseins abzielt.

5 Biodiversität in der räumlichen Planung

Die rechtliche Umsetzung der Biodiversitätskonvention erfolgte in den Jahren 2002 und 2010 durch die Aufnahme des Ziels der Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt zunächst in die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), später dann in die Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 BNatSchG. Mit der Novellierung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) im Jahr 2005 wurde die biologische Vielfalt als Schutzgut definiert, das im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UVPG; ► *Umweltprüfung*).

Auch wenn formal betrachtet Biodiversität für die *Raumplanung* und die Umweltplanung ebenfalls schon lange kein neues Thema mehr ist, spiegeln sich auch hier die oben angesprochenen Probleme mit ihrer praktischen Operationalisierung wider. Hinweise, die allerdings weniger auf die konkrete Operationalisierung, sondern auf die Integration von Biodiversitätsbelangen in die einzelnen Schritte des UVP-Prozesses gerichtet sind, vermittelt ein Guidance Paper der EU-Kommission (European Commission 2013).

6 Biodiversität und Ökosystemleistungen

Eine hohe Ausprägung von Biodiversität wird vielfach mit dem Erbringen bestimmter ökologischer Leistungen in Verbindung gebracht (vgl. etwa Sala/Chapin/Armesto et al. 2000). Die Frage nach der Bedeutung von Biodiversität für die Funktionalität von Ökosystemen stellt dabei einen der Schwerpunkte der Ökosystemforschung dar (*Ökologie*). Zwar haben die funktionalen Eigenschaften von Arten einen starken Einfluss auf die Eigenschaften eines Ökosystems, jedoch führt eine hohe Diversität nicht automatisch zu einer hohen Ausprägung von ökosystemaren Leistungen und Funktionen. Vielmehr muss man sich darüber im Klaren sein, dass zwischen den Konzepten Biodiversität und *Ökosystemdienstleistungen* (Ecosystem Services), die beide die naturschutzpolitische Diskussion derzeit maßgeblich prägen, wesentliche Unterschiede bestehen (Jessel 2011):

- Biodiversität beinhaltet die Ausprägungen der belebten Natur auf allen Ebenen, während Ökosystemleistungen darüber hinaus auch unbelebte/abiotische sowie spirituelle/ästhetische Ressourcen mit einschließen.
- Während bei der Biodiversität Anzahl und Ausprägungen der belebten Bestandteile der Natur im Vordergrund stehen, sind es bei den Ecosystem Services die Funktionen zur Erhaltung bestimmter Leistungen – das ist eine grundlegend andere Sichtweise.
- Das Konzept der Ökosystemleistungen ist anthropozentrisch ausgerichtet, es geht um die verschiedenen Benefits für den Menschen. Hingegen kommt der ethische Wert (Erhalt der Natur „um ihrer selbst willen“, d. h. im Zweifelsfall auch unabhängig von ihren Leistungen für den Menschen) nur bei der Biodiversität zum Tragen.
- Der Schutz der Biodiversität setzt implizit den Erhalt der Vielfalt in all ihren Bestandteilen voraus und ist damit vom Grundsatz her statisch angelegt. Bei den Ecosystem Services bedingt hingegen die Ausrichtung an den Funktionen, dass ggf. nicht alle Bestandteile zu deren Aufrechterhaltung zwingend erforderlich sind, was letztlich mehr Dynamik und Veränderbarkeit einschließt.

Biodiversität und Ökosystemleistungen können damit als komplementäre Konzepte begriffen werden, die sich in der Naturschutzargumentation gegenseitig ergänzen.

Literatur

- Ackermann, W.; Schweiger, M.; Sukopp, U.; Fuchs, D.; Sachteleben, J. (2013): Indikatoren zur biologischen Vielfalt. Entwicklung und Bilanzierung. Bonn-Bad Godesberg. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 132.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt. Berlin.
- Eser, U. (2001): Die Grenze zwischen Wissenschaft und Gesellschaft neu definieren: boundary work am Beispiel des Biodiversitätsbegriffs. In: Höxtermann, E.; Kaasch, J.; Kaasch, M. (Hrsg.): Berichte zur Geschichte und Theorie der Ökologie und weitere Beiträge zur 9. Jahrestagung der DGGTB in Neuburg an der Donau 2000. Berlin, 135-152. = Verhandlungen zur Geschichte und Theorie der Biologie 7.
- Eser, U. (2003): Der Wert der Vielfalt: „Biodiversität“ zwischen Wissenschaft, Politik und Ethik. In: Bobbert, M.; Düwell, M.; Jax, K. (Hrsg.): Umwelt – Ethik – Recht. Tübingen, 160-181.
- European Commission (ed.) (2011): Communication from the commission to the European parliament, the council, the economic and social committee and the committee of the regions. Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020. http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5b1%5d.pdf (05.01.2015).
- European Commission (ed.) (2013): Guidance on integrating climate change and biodiversity into environment impact assessment. <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf> (05.01.2015).
- Görg, C. (1999): Erhalt der biologischen Vielfalt – zwischen Umweltproblem und Ressourcenkonflikt. In: Görg, C.; Hertler, C.; Schramm, E.; Weingarten, M. (Hrsg.): Zugänge zur Biodiversität. Marburg, 279-306.
- Haber, W. (2003): Biodiversität – ein neues Leitbild und seine Umsetzung in die Praxis. Dresden.
- Haber, W. (2008): Biological diversity – a concept going astray? In: GAiA – Ecological Perspectives for Science and Society 17 (Supplement 1), 91-96.
- Jessel, B. (2011): Ökosystemdienstleistungen – Potenziale und Grenzen eines aktuellen umweltpolitischen Konzepts. In: BBN – Bundesverband Beruflicher Naturschutz (Hrsg.): Frischer Wind und weite Horizonte. Bonn, 72-87. = Jahrbuch Naturschutz und Landschaftspflege Band 3.
- Kunz, W. (2002): Was ist eine Art? = Biologie in unserer Zeit 31 (1), 10-19.
- Sala, O. E.; Chapin, F. S.; Armesto, J. J.; Berlow, E.; Bloomfield, J.; Dirzo, R.; Huber-Sanwald, E.; Huenneke, L. F.; Jackson, R. B.; Kinzig, A.; Leemans, R.; Lodge, D. M.; Mooney, H. A.; Oesterheld, M.; Poff, N. L.; Sykes, M. T.; Walker, B. H.; Walker, M.; Wall, D. H. (2000): Global biodiversity scenarios for the year 2100. In: Science 287 (5459), 1770-1774.
- Takacs, D. (1996): The idea of biodiversity. London.

UN – United Nations (ed.) (1992): 8. Convention on biological diversity. Rio de Janeiro.

Wilson, E. O. (1988): Biodiversity. Washington, DC.

UN – United Nations (ed.) (2010): Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its tenth meeting. X/2. The strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the Aichi biodiversity targets. <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf> (07.04.2015).

Weiterführende Literatur

Essl, F.; Rabitsch, W. (Hrsg.) (2013): Biodiversität und Klimawandel. Auswirkungen und Handlungsoptionen für den Naturschutz in Mitteleuropa. Berlin/Heidelberg.

Jessel, B. (2012): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und sein Einfluss auf die Naturschutzpolitik. In: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 21 (1) (2012), 22-27.

Wittig, R.; Niekisch, M. (2014): Biodiversität: Grundlagen, Gefährdung, Schutz. Berlin/Heidelberg.

Bearbeitungsstand: 12/2016

Biotop

Gliederung

- 1 Definition
- 2 Biotoptyp, Biotoptypenkartierung
- 3 Biotopbewertung
- 4 Räumliche Planung

Literatur

Ein Biotop ist der Lebensraum einer Lebensgemeinschaft von bestimmter Mindestgröße und einheitlicher, gegen die Umgebung abgrenzbarer Beschaffenheit. Die Kartierung und Bewertung von Biotoptypen ist eine wichtige Grundlage für Naturschutz und Landschaftsplanung.

1 Definition

Als Biotop (griech. bios: Leben und topos: Ort) bezeichnet man in \triangleright *Naturschutz* und \triangleright *Landschaftsplanung* den „Lebensraum einer spezifischen Lebensgemeinschaft, der im Regelfall durch eine bestimmte Mindestgröße und Abgrenzbarkeit von benachbarten Biotopen gekennzeichnet ist“ (Wiegleb/Bernotat/Gruehn et al. 2002: 286). Es handelt sich also um einen „im Gelände meist vegetationstypologisch oder landschaftsökologisch gegenüber der Umgebung abgrenzbaren und wiedererkennbaren Raumausschnitt“ (Blab 1993: 11). In vielen Fällen schließt der Begriff *Biotop* wesentliche Teile der Lebensgemeinschaft (Biozönose) mit ein, denn die das Biotop prägenden Pflanzenarten sind sowohl Teil der Lebensgemeinschaft (z. B. die Buche) als auch Lebensraum (Biotop Buchenwald), insbesondere für die Tierwelt (Kirsch-Stracke/Reich 2004). Während sich die Pflanzenarten in der Regel den abgegrenzten Biotopen gut zuordnen lassen, nutzen viele Tierarten im Laufe ihrer Entwicklung unterschiedliche Biotope für Fortpflanzung, Nahrungssuche oder Überwinterung.

Biotop ist nach dieser Definition ein wertfreier Fachbegriff, der allerdings in der öffentlichen Diskussion fälschlicherweise häufig mit „wertvoll“ oder „geschützt“ gleichgesetzt wird (von Drachenfels 2010: 27). Es gibt jedoch eine ganze Reihe von Biotopen, denen das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) einen pauschalen gesetzlichen Schutz zuweist (§ 30 Abs. 1).

Synonym zu Biotop wird im angelsächsischen Sprachgebrauch der Begriff *Habitat* benutzt (Wiegleb/Bernotat/Gruehn et al. 2002), deshalb z. B. auch Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, auch wenn er in der \triangleright *Ökologie*, in Abgrenzung zum Begriff *Biotop*, für den Lebensraum (Wohnort) einer einzelnen Art steht (Kratochwil/Schwabe 2001: 93).

2 Biotoptyp, Biotoptypenkartierung

In der Planungspraxis ist es meist nicht sinnvoll, jedes einzelne Biotop als „Individuum“ zu beschreiben. Stattdessen fasst man diejenigen Biotope, die in wesentlichen Eigenschaften (Standortbedingungen, Vegetationsstrukturen, typische Arten, bestimmte Nutzungsformen) übereinstimmen, zu sogenannten Biototypen zusammen und beschreibt diese in einer Kartieranleitung oder einem Kartierschlüssel (z. B. von Drachenfels 2011). Derartige Klassifikationsverfahren gibt es heute für die unterschiedlichsten Bezugsräume. Alle Bundesländer verfügen über eigene Biotoptypenlisten. Zusätzlich gibt es auf nationaler Ebene eine Standard-Biotoptypenliste für Deutschland (Riecken/Finck/Ries et al. 2003). Biotoptypenlisten sind nicht auf die Lebensräume in der freien \triangleright *Landschaft* beschränkt. In vielen Städten werden sogenannte Stadtbiotopkartierungen durchgeführt, deren Kartierschlüssel im Bereich der spezifischen Stadtbiootope (z. B. Grünanlagen und Parks) stärker differenzieren (Bönsel/Wagner/Malten 2007).

Auf europäischer Ebene liegen ebenfalls mehrere Klassifikationsverfahren vor. Begonnen wurde zunächst mit der Erfassung der CORINE-Biotope (Commission of the European Communities 1991). Deren Abgrenzung erfolgt ausschließlich auf Grundlage von Fernerkundungsdaten (\triangleright *Fernerkundung*). Dies ermöglicht eine schnelle und großflächige Kartierung, die aber inhaltlich auf wenige Biototypen und die räumliche Auflösung der Fernerkundungsdaten beschränkt

ist. Es folgte eine Klassifizierung von Lebensraumtypen für den Anhang I der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG). Diese umfasst allerdings nur die natürlichen oder naturnahen Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse. Auch dabei handelt es sich um Biotoptypen im Sinne der genannten Definition, in der Praxis werden sie aber als FFH-Lebensraumtypen bezeichnet, um den Bezug zur Richtlinie zu verdeutlichen. Aufbauend auf diesen beiden Klassifikationsverfahren wurde das European Nature Information System (EUNIS) entwickelt, das sowohl eine flächendeckende als auch eine stark differenzierende Erfassung von Biotoptypen ermöglicht und für das *Monitoring* der biologischen Vielfalt (*Biodiversität*) in der Europäischen Union (EU; *Europäische Union*) genutzt werden soll (Riecken/Finck/Raths et al. 2006). Allerdings sind die Biotoptypenlisten der Länder, des Bundes und der EU nicht in allen Fällen miteinander kompatibel. Ursache dafür sind unterschiedliche Prioritäten in den Klassifikationsverfahren und unterschiedliche Detaillierungsgrade aufgrund der verschiedenen geographischen Bezugsräume (von Drachenfels 2010).

Die Biotoptypenkartierung (umgangssprachlich oft nur als Biotopkartierung bezeichnet) kann, je nach Aufgabenstellung, flächendeckend oder selektiv durchgeführt werden. Flächendeckende Kartierungen dienen z. B. der Zustandserfassung von Schutzgebieten oder als Bewertungsgrundlage für andere Schutzgüter und Landschaftsfunktionen (von Haaren 2004). Selektive Kartierungen erfassen dagegen nur ein bestimmtes Spektrum von Biotoptypen, beispielsweise nur die für den Naturschutz wertvollen Bereiche. Bei der Durchführung von Biotoptypenkartierungen beschränkt man sich im einfachsten Fall auf das Festlegen des Biotoptyps (z. B. CORINE). In der Regel wird aber für jedes Objekt eine Reihe weiterer Parameter erhoben, die innerhalb des jeweiligen Biotoptyps eine vergleichende Bewertung ermöglichen (von Drachenfels 2011).

3 Biotopbewertung

Die Erfassung von Biotoptypen kann genutzt werden, um Landschaften zu beschreiben oder ihre Veränderung zu bilanzieren. Häufig ist sie aber auch mit einer Bewertung (*Bewertungs- und Entscheidungsmethoden*) verbunden. Dabei wird zunächst dem jeweiligen Biotoptyp ein Wert zugewiesen (sogenannte Typus-Ebene der Bewertung). Wertbestimmende Kriterien hierfür sind die Gefährdung oder Seltenheit des Biotoptyps, seine Naturnähe bzw. Hemerobie sowie seine Wiederherstellbarkeit oder Regenerationsfähigkeit (Kirsch-Stracke/Reich 2004). Diese Wertzuweisung spiegelt sich auch in den Roten Listen gefährdeter Biotoptypen wider, die es ebenfalls sowohl auf Länder- wie auch auf Bundesebene gibt (z. B. Riecken/Finck/Raths et al. 2006). Häufig wird dieser Typus-Wert für die einzelnen Objekte (Biotope) noch modifiziert durch ihre individuelle Ausprägung (Objekt-Ebene der Bewertung). Wichtige Parameter hierfür sind beispielsweise die Flächengröße des Biotops, seine Lage im Raum (Biotopverbund), die Vollständigkeit der Artengemeinschaft, das Vorkommen oder die Bestandsgröße gefährdeter Arten sowie der Pflege- oder Erhaltungszustand (Kirsch-Stracke/Reich 2004).

4 Räumliche Planung

Der Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Biotopen gehören zu den klassischen Arbeitsfeldern von Naturschutz und Landschaftsplanung. Grundlage dafür ist das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Es fordert bereits in § 1 Abs. 2 unter anderem dazu auf, die Lebensstätten wild lebender Tiere und Pflanzen zu erhalten, der Gefährdung von natürlich vorkommenden Ökosystemen und Biotopen entgegenzuwirken und Lebensgemeinschaften und Biotope mit ihren strukturellen und geographischen Eigenheiten in einer repräsentativen Verteilung zu erhalten. In § 20 wird weiter festgelegt, dass ein Netz verbundener Biotope (Biotopverbund) geschaffen werden soll, das mindestens 10 % der Fläche eines jeden Landes umfasst. Es weist außerdem in § 30 diejenigen Biotoptypen aus, die einen pauschalen gesetzlichen Schutz, also auch außerhalb von Schutzgebieten, genießen. Im Anhang I der FFH-Richtlinie sind die natürlichen und naturnahen Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse aufgeführt, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden sollen.

Die Biotoptypenkartierung ist mittlerweile eine Standardmethode in vielen Bereichen der räumlichen *Planung*. Neben der Landschaftsplanung im engeren Sinne (Landschaftsplan, Landschaftsrahmenplan) spielt die Erfassung und Bewertung von Biotopen und Biotoptypen eine wichtige Rolle bei folgenden Maßnahmen:

- Darstellung der für den Naturschutz wertvollen Bereiche
- Ausweisung, Pflege und Management von Schutzgebieten (*▷ Schutzgebiete nach Naturschutzrecht*)
- Bewertung von Eingriffen im Rahmen der *▷ Eingriffsregelung* und bei der Ermittlung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der *▷ Bauleitplanung*
- Bewertung verschiedener Varianten oder Szenarien in der *▷ Umweltprüfung*
- Durchführung der *▷ FFH-Verträglichkeitsprüfung*, wenn FFH-Lebensraumtypen betroffen sind
- Erarbeitung von Arten- und Biotopschutzkonzepten (*▷ Artenschutz*)
- Entwicklung von Biotopverbundkonzepten
- Erstellung von Gewässerentwicklungsplänen
- Durchführung von Verfahren zur Flurneuordnung
- Ermittlung von *▷ Ökosystemdienstleistungen*
- Ermittlung von Umweltschäden nach Umweltschadensgesetz (USchadG)
- Durchführung von Artenhilfsprogrammen
- Erfolgskontrolle und Monitoring

Literatur

- Blab, J. (1993): Grundlagen des Biotopschutzes für Tiere. Bonn. = Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz 24.
- Bönsel, D.; Wagner, S.; Malten, A. (2007): Biotoptypenschlüssel der Stadtbiotopkartierung. Frankfurt am Main.
- Commission of the European Communities (1991): CORINE biotopes – The design, compilation and use of an inventory of sites of major importance for nature conservation in the European Community. Brüssel.
- Kirsch-Stracke, R.; Reich, M. (2004): Erfassen und Bewerten der Biotopfunktion (Arten und Lebensgemeinschaften). In: von Haaren, C. (Hrsg.): Landschaftsplanung. Stuttgart, 215-246.
- Kratochwil, A.; Schwabe, A. (2001): Ökologie der Lebensgemeinschaften. Stuttgart.
- Riecken, U.; Finck, P.; Rath, U.; Schröder, E.; Ssymank, A. (2006): Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands. Bonn. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 34.
- Riecken, U.; Finck, P.; Ries, U.; Schröder, E.; Ssymank, A. (2003): Standard-Biotoptypenliste für Deutschland. Bonn. = Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz 75.
- von Drachenfels, O. (2010): Klassifikation und Typisierung von Biotopen für Naturschutz und Landschaftsplanung. Hannover. = Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen 47.
- von Drachenfels, O. (2011): Kartierschlüssel für Biotoptypen in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlich geschützten Biotope sowie der Lebensraumtypen von Anhang I der FFH-Richtlinie. Hannover. = Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen A/4.
- von Haaren, C. (Hrsg.) (2004): Landschaftsplanung. Stuttgart.
- Wiegand, D.; Bernotat, D.; Gruehn, U.; Riecken, U.; Vorwald, J. (2002): Gelbdruck „Biotope und Biotoptypen“. In: Plachter, H.; Bernotat, D.; Müssner, R.; Riecken, U. (Hrsg.): Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. Bonn, 281-328. = Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz 70.

Bearbeitungsstand: 05/2017

Bodenmarkt/Bodenpolitik

Gliederung

- 1 Bodenmarktpolitik
- 2 Grundlagen der Bodenmarktpolitik
- 3 Ziele der Bodenmarktpolitik
- 4 Instrumente der Bodenmarktpolitik
- 5 Räumliche Planung und responsive Bodenpolitik

Literatur

Bodenmärkte erzeugen und verteilen Gelegenheiten zur privaten Bodennutzung. Die Allokation von Nutzungen und die Distribution von Vor- und Nachteilen erfolgt unter Rahmenbedingungen, die durch Eigentumsregeln, räumliche Planung und öffentliche Investitionen aufgestellt werden. Responsive Bodenpolitik begleitet die Allokation und Distribution durch den Ausgleich zwischen vielfältigen Interessen.

268

- Märkte für Agrarland und Wälder sowie Wohn- und Gewerbebauland,
- Märkte für selbstgenutzte Grundstücke oder Renditeobjekte,
- Märkte für Spezialimmobilien (Hotel, Flughafen, Seniorenheim).

Angebot und Nachfrage auf den Bodenmärkten werden unter anderem durch volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen, das Bodenpreinsniveau und die Grundrente, die Konversion freiräumlicher Flächen in Bauland, den Grad der Kommodifikation, die Bedingungen für Kreditfinanzierung, die Bandbreite alternativer Investitionsmöglichkeiten sowie allgemeine Lagequalitäten und die Qualität einzelner Grundstücke (vgl. die §§ 5 und 6 der Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken [ImmoWertV]) bestimmt. Zwischen deutschen Bodenmärkten und anderen nationalen und internationalen Teilmärkten bestehen wirtschaftliche Zusammenhänge. So haben ausländische Investoren in den letzten Jahren in großem Umfang und zu überhöhten Preisen Landwirtschaftsflächen erworben, vermutlich als Reaktion auf eine erwartete Lebensmittelkrise in der Volksrepublik China und Indien. Seit Beginn der Immobilien- und Finanzkrise im Jahr 2008 wurden in Deutschland Eigentumswohnungen deutlich über ihrem Sachwert gekauft, mutmaßlich eine „Flucht in Sachwerte“ als Reaktion auf Unsicherheiten auf dem Geldmarkt.

Die Bodenmarktpolitik umfasst staatliche und kommunale Maßnahmen, die das wirtschaftliche Verhalten bei Erwerb, Besitz, Nutzung und Übertragung der Rechte an Grundstücken beeinflussen. Das Verhalten auf Bodenmärkten besteht nicht nur im rechtsgeschäftlichen Verkehr mit Grundstücken (Transaktionsökonomie). Der bundesweite Flächenumsatz betrug zwischen 2007 und 2012 jährlich lediglich etwa 1 % des Bundesgebiets (GA-BRD 2014: 44). Für das Verständnis des Verhaltens auf Bodenmärkten ebenso bedeutsam sind die Nutzung (Überlassung an Mieter oder Pächter bzw. Selbstnutzung) und das Behalten des Bodens (Possessivökonomie): Jahr für Jahr werden 99 % der deutschen Grundstücksfläche nicht veräußert, sondern von ihren Eigentümern aktiv genutzt oder zumindest behalten.

1.3 Responsive Bodenpolitik

Neben der Bodenmarktpolitik sind weitere Bereiche der Bodenpolitik in Betracht zu ziehen. Die Bodenrechtspolitik besteht in der Definition und Zuordnung von Rechten und Pflichten an Grundstücken, vor allem in der Eigentumspolitik (▷ *Bodenrecht*; ▷ *Eigentumsgarantie*). Die Bodennutzungspolitik beeinflusst die Art und den Umfang der Nutzung von Grundstücken, etwa durch die ▷ *Bauleitplanung*. Die Bodenschutzpolitik dient der Bewahrung und Verbesserung des Bodens als Umweltmedium (▷ *Bodenschutz*; ▷ *Eingriffsregelung*; ▷ *Umweltpolitik*).

Die Vermischung von Natur und Institutionen zu Bodenmärkten sei, so Karl Polanyi (1957: 178), „perhaps the weirdest of all undertakings of our ancestors“ (deutsch: „das vielleicht bizarrste Unterfangen unserer Vorfahren“). Für die Bodenpolitik bestehen zwischen Natur, Institutionen und Märkten wechselseitige Abhängigkeiten. Wird diesen Abhängigkeiten nicht Rechnung getragen, bleibt Bodenpolitik erfolglos. Ein Beispiel bildet das sogenannte 30-ha-Ziel im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Reduzierung des Flächenverbrauchs bis zum Jahr 2020 auf maximal 30 ha pro Tag), dessen Umsetzung am nicht aufgearbeiteten Konflikt zwischen Bodenrecht, Bodennutzung und Bodenschutz scheiterte (vgl. Davy 2010a). Im Gegensatz zu einer

solchen monorationalen Bodenpolitik sucht eine responsive Bodenpolitik den Ausgleich zwischen vielfältigen Wahrnehmungen und vermittelt zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Zur Umsetzung dieses Interessenausgleichs wird die Bereitschaft von Bodeneigentümern und anderen privaten Akteuren auf dem Bodenmarkt aktiviert, freiwillig an kooperativen Lösungen teilzunehmen (Davy 2005a: 123 f.). Das gelingt nicht immer. Responsive Bodenpolitik kombiniert daher freiwillige Mitwirkung und Selbstbindung, Anreize und Belohnungen sowie staatlichen und kommunalen Zwang: Erfolgreiche „Kooperation braucht Krallen!“ (Davy 2005b: 70 f.).

2 Grundlagen der Bodenmarktpolitik

2.1 Grundrente

Bodenmärkte werden durch die Gelegenheiten zur Erzielung von Grundrenten bestimmt. Die Grundrente ist der Nutzen des Bodeneigentümers (z. B. Einkommen, Produktionsvorteil, Konsumnutzen), der allein aufgrund seiner Stellung als Eigentümer und unabhängig von Investitions- oder Arbeitsleistungen erlangt wird (Davy 2012: 39 ff.). Die Grundrente kann als (tatsächliches oder fiktives) Einkommen pro Periode (z. B. Jahresreinertrag, Mietersparnis) oder – durch die Kapitalisierung der Reinerträge – als Vermögenswert ausgedrückt werden. Intuitiv ist einsehbar, dass der finanzielle Ertrag eines Getreidefeldes in der Nähe einer Stadt mit zunehmender Bevölkerung steigt (weil mehr Weizen gebraucht wird, steigen die Weizenpreise) oder der Ertrag eines Bürohochhauses bei sinkender Nachfrage nach Büroflächen fällt (weil weniger Mieteinnahmen erzielt werden), ohne dass die Eigentümer mehr oder weniger Kapital oder Arbeitskraft eingesetzt haben. In der Nutzenbilanz der Bodeneigentümer sind somit Nutzen enthalten, die weder Zinseinnahmen aus Investitionen noch Lohneinkommen für Arbeitsleistung bilden. Die Grundrente wird auch als Differentialrente (Qualitätsunterschiede des Bodens), Lagerente (besondere Lagegunst) oder Monopolrente (Unvermehrbarkeit von Boden in 1a-Lagen) bezeichnet. Sinngemäß könnte man auch von einer Planungsrente (bei privaten Vorteilen, die durch die planungsrechtliche Zulässigkeit einer ertragreicheren Bodennutzung erlangt werden), einer Infrastrukturrente (bei privaten Vorteilen, die durch öffentliche Investitionen erlangt werden) oder einer ökologischen Grundrente (bei besonderen Umweltqualitäten eines Standorts) sprechen.

Der Nachweis von Grundrenten als Nutzen, den Bodeneigentümer ohne eigenen Aufwand erlangen, ist schwierig. Theoretisch kann die Grundrente als allokationsneutraler Nutzen verstanden werden. Dieser Nutzen ist unnötig, damit ein Eigentümer den Boden in seiner gegenwärtigen Verwendung hält. Wird die Bodenverwendung nicht an Änderungen des Bodenertrages angepasst, liegt ein Hinweis auf die Existenz einer (vom Aufwand des Bodeneigentümers unabhängigen) Grundrente vor.

2.2 Baulandkonversion und Bonczek'sche Treppe

Die wichtigste Änderung der Bodenverwendung ist die Baulandkonversion. Idealtypisch ist darunter die Entwicklung unbebauter Grundstücke zu baureifem Land zu verstehen. § 5 ImmoWertV nennt als Stufen der Baulandkonversion vier Entwicklungszustände: