

# **Praxis und Probleme der Wohnbaulandausweisung in Niedersachsen am Beispiel von sieben Gemeinden**

*Peter H. Kramer*

Auftraggeber: Pestel Institut, Landes-Bausparkasse (Niedersachsen).  
Veröffentlichung (gekürzt): Baulandausweisung zwischen Trägheit und Übereifer.  
LBS-Schriftenreihe Band 16. Hannover 1993

Sachsenhagen, Juni 1993

**Dipl.-Ing. Peter H. Kramer**

Büro für angewandte Systemwissenschaften  
in der Stadt- und Gemeindeentwicklung  
31707 Bad Eilsen [www.kramergutachten.de](http://www.kramergutachten.de)  
Hermann-Löns-Str. 6 Tel. 05722 / 95 48 470

# ***Praxis und Probleme der Wohnbaulandausweisung in Niedersachsen am Beispiel von sieben Gemeinden (Kurzfassung)***

*Peter H. Kramer*

*Auftraggeber: Pestel Institut, Landes-Bausparkasse (Niedersachsen). Veröffentlichung (gekürzt): Baulandausweisung zwischen Trägheit und Übereifer. LBS-Schriftenreihe Band 16. Hannover 1993, Sachsenbagen im September 1993*

In der Bundesrepublik Deutschland fehlen mehr als 2 Millionen Wohnungen. Als ein Hindernis für den Bau neuer Wohnungen hat sich das knappe Wohnbauland herausgestellt. Über die Gründe, warum die Gemeinden nicht genügend Bauland ausweisen und warum die Bauleitplanverfahren so lange dauern, ist ein heftiger Streit entbrannt, wobei überzogene Forderungen des Naturschutzes immer wieder als wesentliche Ursache benannt werden.

Im Rahmen der Wohnbaulanduntersuchung Niedersachsen (Auftraggeber war die LBS) wurden in sieben Gemeinden Niedersachsens 71 Bauleitplanverfahren untersucht, die eine Ausweisung von neuem Wohnbauland zum Ziel hatten.

Über den Betrachtungszeitraum von zehn Jahren konnte kein Zusammenhang zwischen der Planungsdauer und dem Zeitpunkt der Rechtskraft hergestellt werden. Im Durchschnitt benötigten die Gemeinden 41 Monate für die Durchführung der Bauleitplanverfahren. Insgesamt wurden in der Regelzeit von weniger als 24 Monaten etwa die Hälfte aller untersuchten Verfahren erfolgreich abgeschlossen.

Als einer der wesentlichen begrenzenden Faktoren bei der Ausweisung von neuem Bauland ist die Planungskapazität (Fachpersonal und Finanzmittel für Bauleitplanung) der Gemeinden zu nennen. Es konnte festgestellt werden, dass sich die Planungskapazität der Gemeinden an die bereits vorhandene Anzahl der Einwohner und somit der bereits realisierten Bautätigkeit orientiert. Diese wenig problemorientierte Vorgehensweise ist durchaus typisch für die meisten Gemeinden. Auch eine Vergabe an externe Planungsbüros schafft hier keine grundsätzliche Abhilfe, da aufgrund des Verfahrens- und des Koordinationsaufwandes nur etwa die Hälfte der gesamten Aufwandes tatsächlich von freien Büros erledigt werden kann. Die Planungskapazität

wird durch die Verwaltungsorganisation und der damit verbundenen Kompetenzverteilung besonders zu Lasten der kleinen Gemeinden weiter eingeschränkt. Die These, dass die Gemeinden nicht über genügend geeignete Flächen verfügen, konnte nicht bestätigt werden.

Etwa ein Viertel der untersuchten Bauleitplanverfahren wurde durch schwierige Konfliktlagen verzögert, davon waren drei Viertel durch Lärmemissionen verursacht. In der Regel waren hier Fachgutachten erforderlich. Die bei weitem größte Gruppe von Bauleitplanverfahren wurde verzögert, weil die politischen Gremien längere Zeit über die Pläne berieten oder keine Entscheidung getroffen wurde. Hier konnte eine mangelnde Entscheidungsfreudigkeit beim Abwägungsvorgang (besonders bei der Behandlung der Bedenken von Bürgern) und eine unsystematische Entscheidungsfindung im Bauleitplanverfahren festgestellt werden. Eine Verzögerung aufgrund der Forderungen des Naturschutzrechts konnte nur in Einzelfällen nachgewiesen werden. Vielmehr konnte festgestellt werden, dass der Naturschutz oft als Alibi für schlechtes Management der Verwaltung oder für fehlende Entscheidungen der Kommunalpolitiker benutzt wird.

Auf Grundlage der durchgeführten Analyse kann eine Beschleunigung der Bauleitplanverfahren und eine vermehrte Ausweisung von Wohnbauland durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

#### Bund und Länder

- Bereitstellen von Finanzmitteln durch Bund und Länder für Immissions- und Stadtentwicklungsgutachten.
- Erlass einer auf die Anforderungen der Bauleitplanung besser angepassten Verordnung zum Umgang mit Lärmkonflikten.
- Rasches Entscheiden bei Planungen des Landes Niedersachsen und des Bundes.
- Abkehr von den stereotypen, undifferenzierten und unflexiblen Leitbildern in der Raumordnung und Landesplanung.
- Übertragen von mehr Handlungs- und Entscheidungskompetenz auf die kleinen Gemeinden (§§ 31, 34 und 35 BauGB).

## Gemeinden

- Abgestuftes Entscheiden:
  1. Entwickeln eines eigenständigen Leitbildes/Vision für die Kommune (Konsens herstellen!).
  2. Entscheiden über die städtebaulichen Ziele und Grundkonzept bei der Aufstellung des Bebauungsplanes (möglichst früh einen Konsens herstellen und daran möglichst festhalten).
  3. Realistische und sachorientierte Entscheidungen beim weiteren Verfahren und bei der Abwägung.
- Frühzeitige vollständige Informationsbeschaffung und Weitergabe (nie etwas unter den Tisch kehren), d.h. Gutachten , wenn möglich spätestens beim Aufstellungsbeschluss vergeben.
- Fachübergreifendes Management des Bauleitplanverfahrens.
- Abbau von Verwaltungshierarchie.
- Den Entwicklungszielen der Gemeinde angepasste Personalausstattung und eine bessere Bezahlung der Fachkräfte.
- Konzentration der Kräfte auf die erfolgversprechenden Bauleitpläne und nicht zuletzt:
- Mehr Mut und Entscheidungsfreudigkeit in der Kommunalpolitik.

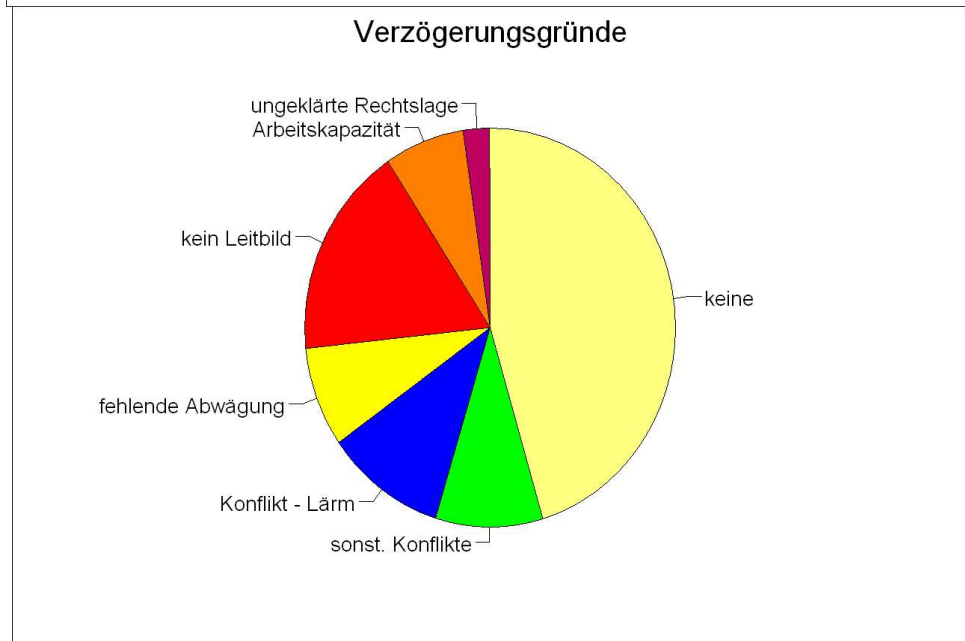
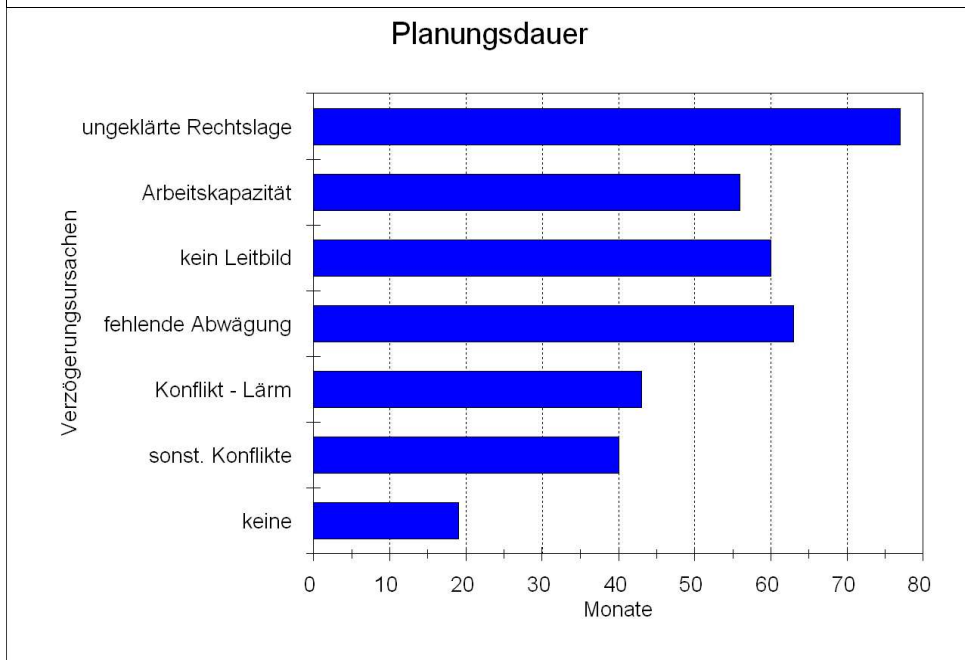
Als Resümee ist festzustellen, daß zum Wachsen einer Gemeinde die Bündelung und Mobilisierung von Kräften auf allen Ebenen erforderlich ist: die der Politik und der Administration, der Bauwirtschaft und der Kreditwirtschaft ebenso wie die der alten und neuen Bürger – schlicht aller Kräfte der Kommune. Eine solche gemeinsame Bewegung zu einem ‚new deal‘ benötigt als Kristallisationspunkt ein gemeinsames Leitbild. Da diese neuen städtebaulichen Leitbilder weit über das hinausgehen, was bislang im Städtebau hierunter verstanden wurde, sollte deswegen besser als Vision gesprochen werden. Die Vision dient vor allem

- der Erhöhung der Motivation aller,
- der Steigerung der Kommunikationsfähigkeit,
- der besseren Setzung von Prioritäten,
- der Präzisierung der Vorstellung vom Machbaren,
- der Steigerung von Kreativität zur Überwindung von Widerständen,
- und zur Begeisterung und Gewinnung weiterer Kräfte.

Es ist durchaus denkbar und legitim, dass sich eine Gemeinde für eine Vision der Konsolidierung oder Arrondierung entscheidet. Auch in diesem Fall sollte eine klare Vision formuliert werden. So können Fehlinvestitionen in Zeit und Geld bei den Bauwilligen vermieden und in der Verwaltung die Personalstruktur mit den Visionen in Einklang gebracht und damit nicht zuletzt Kosten gespart werden.

Darüber hinaus wurde auch aus dieser Untersuchung überdeutlich, daß das Konzept, bestimmte Raumnutzungen zu definieren (Wohnen, Arbeit, Erholung etc.) und diese dann räumlich zu gliedern und voneinander abzugrenzen (die Zonierung), zunehmend an seine systemimmanente Leistungsgrenze stößt. Ständig nehmen die Komplexität des Raumes und damit die Konflikte zu, die sich durch dieses Ordnungsprinzip ergeben. Auch die immer neuen Versuche, dieses Prinzip durch abgeleitete Maßnahmen (z.B. Lärmschutzmauern) aufrechtzuerhalten, hilft nicht grundlegend, sondern schafft nur neue städtebauliche Probleme. Die Nutzungskategorien Wohnen, Arbeit, Erholung haben längst vielfältigere Bedeutungen erhalten. Dieses Ordnungsmuster wird zunehmend in Frage gestellt und bereits durch andere ersetzt. Dies wird deutlich an der zu beobachtenden Herausbildung gänzlich neuer Raumtypen. Zum Beispiel entsteht der 'besondere Ort' aus einer Wiedergewinnung von Komplexität, der Überlagerung vielfältiger Nutzungen und einer sich daraus entwickelnden komplexen Semiotik. Anstelle einfacher monofunktionaler und hierarchischer Raumbeziehungen entwickeln sich polyzentrische, sich räumlich überlagernde Netze. Und damit ändern sich auch die Prinzipien der inneren Ordnung. Ein neues administratives Regelungssystem müsste der Entwicklung hin zu einer größeren Flexibilität und Differenziertheit der Raumstrukturen Rechnung tragen. *Dieses neue Raumnutzungs-Regulationssystem auszuarbeiten, ist heute einer der dringlichsten Aufgaben, um den Standort Deutschland zu sichern.*

	Bebauungs- pläne	Anteil	Verfahrens- dauer
	Anzahl	%	Monate
insgesamt untersucht	71	100	41
ohne Verzögerung	33	46	19
Verzögerung aufgrund: schwieriger Konfliktlage	17	24	42
davon durch Lärmemissionen	9	13	43
schwieriger politischer Entscheidungs- findung und mangelnder Planungskapazität	28	40	60
Verzögerungsursachen einschließlich Doppelnennungen			



# Praxis und Probleme der Wohnbaulandausweisung in Niedersachsen am Beispiel von sieben Gemeinden

## Langfassung

Gliederung.....	Seite
1. Problemstellung und Vorgehen.....	8
2. Verwaltungsverfahren.....	10
2.1 Baugenehmigungen.....	10
2.2 Der Bebauungsplan.....	11
2.3 Bauleitplanverfahren.....	13
3. Struktur der untersuchten Bebauungspläne.....	18
4. Verfahrensbeginn.....	22
4.1 Arbeitskapazität der planenden Verwaltung.....	22
4.1.1 Einschränkungen aufgrund der Verwaltungsorganisation.....	24
4.1.2 Erhöhtes Arbeitsaufkommen aufgrund besonderer städtebaulicher Missstände.....	25
4.1.3 Strategien zur Bewältigung des Arbeitsaufkommens.....	26
4.2 Verfügbarkeit von geeigneten Flächen.....	27
4.2.1 Konkurrenz mit anderen Nutzungsansprüchen.....	27
4.2.2 Übergeordnete Planungen.....	30
4.2.3 Eigentumsverhältnisse.....	31
5. Verfahrensverzögerungen.....	32
5.1 Schwierige Konfliktlagen.....	34
5.2 Planungen Dritter.....	37
5.3 Mangelnde Zieldefinition und Entscheidungen.....	38
6. Zusammenfassung und Empfehlungen.....	44
Nachwort über ein Verhältnis und einige kritische Anmerkungen zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz .....	48
Anhang.....	54

# 1. Problemstellung und Vorgehen

Die hier vorliegende Untersuchung entstand im Rahmen der Wohnbaulanduntersuchung Niedersachsen.

In der Bundesrepublik Deutschland fehlen mehr als 2 Millionen Wohnungen. Als ein Hindernis für den Bau neuer Wohnungen hat sich das knappe Wohnbauland herausgestellt. Über die Gründe, warum die Gemeinden nicht genügend Bauland ausweisen und warum die Bauleitplanverfahren so lange dauern, ist ein heftiger Streit entbrannt. Aufgabe dieser Untersuchung war es, etwas Licht und Ordnung in diese Diskussion zu bringen. Anhand von Beispielgemeinden sollten die Zusammenhänge aufgespürt und benannt werden, die zu dieser zurückhaltenden Baulandausweisung führten.

In sieben Gemeinden Niedersachsens wurde die Praxis der Baulandausweisung der letzten zehn Jahre untersucht. Die Gemeinden sollten so ausgewählt werden, dass sie im Bereich hoher Baulandnachfrage liegen. U.a. aufgrund der Ergebnisse der Baulanduntersuchung war zu vermuten, dass dies in der Regel im Kernrandbereich großer Städte der Falle ist. Daher wurden Gemeinden in der Nähe von Hamburg, Bremen, Hannover, Braunschweig und Göttingen ausgewählt. Außerdem liegen die Gemeinden in verschiedenen Regierungsbezirken. Zum Vergleich wurde eine Gemeinde weit außerhalb der Agglomerationsräume untersucht. Zwei der Gemeinden sind selbständige Städte, zwei sind Städte und drei sind Gemeinden. Die Städte verfügen über eigene Bauaufsichtsämter. Großstädte wurden nicht untersucht, da hier aufgrund spezieller Problemlagen die Ergebnisse nur schwer zu verallgemeinern sind und die enorme Anzahl an Bebauungsplänen die verfügbare Bearbeitungszeit für diese Untersuchung überschritten hätte.

In sechs Gemeinden konnten alle Bebauungsplanverfahren untersucht werden, die in der Zeit nach dem 31.12.1982 Rechtskraft erlangten (oder bei denen der § 33 BauGB Anwendung findet) und in denen mehr als 25% Wohngebiet oder Mischgebiet festgesetzt wurde. Insgesamt konnten so 71 Bauleitplanverfahren untersucht werden. Daneben wurde in allen sieben Gemeinden offene Interviews mit den zuständigen Verwaltungsstellen geführt. Nachdem in den kleinen Gemeinden eine sehr einheitliche Verfahrensweise festgestellt wurde, konnte auf weitere Untersuchungen (auch aufgrund der Zeitknappheit) verzichtet werden, obwohl diese Gruppe leicht unterrepräsentiert ist.



Struktur der untersuchten Gemeinden:

Gebietstyp	im Regierungs- bezirk	Einwohner 1993	Personal Bauleit- planung*	F-Plan rechts- kraft
große selbständige Stadt	Lüneburg	61000	3+1	1981
selbständige Stadt	Weser-Ems	50000	3+1	1979
Stadt	Braunschweig	47000	3+1	1980
Stadt	Lüneburg	32000	2+1	1978
Gemeinde	Hannover	18000	1	1979
Gemeinde	Lüneburg	14000	1	1977
Gemeinde	Braunschweig	11000	1	1981

\* +1 = jeweils Leiter der Organisationseinheit

## 2. Verwaltungsverfahren<sup>1</sup>

### 2.1 Baugenehmigungen

Die Frage, ob ein Bauvorhaben rechtlich zulässig ist, beurteilt sich nach den Vorschriften der §§ 29-35 des Baugesetzbuches (BauGB), das am 01.07.1987 in Kraft getreten ist und das Bundesbaugesetz abgelöst hat. Entscheidend für die Beurteilung ist danach, ob das Grundstück

- im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplan (§ 30 BauGB) oder
- innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils (§ 34 BauGB) oder
- im Außenbereich (§ 35 BauGB) liegt.

Liegt das Grundstück im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans, ist das Bauvorhaben planungsrechtlich zulässig, wenn es den Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. An diese Festsetzung sind sowohl die Baugenehmigungsbehörden als auch der Bauherr gebunden. Einzelne Abweichungen des geplanten Gebäudes von diesen Festsetzungen können unter bestimmten, wenn auch engen Voraussetzungen im Wege einer Ausnahme oder Befreiung zugelassen werden.

Wenn das Grundstück innerhalb eines in Zusammenhang bebauten Ortsteiles liegt, ist das Vorhaben nach § 34 BauGB zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Ob ein Grundstück noch im Innenbereich liegt oder bereits dem Außenbereich zugeordnet werden muss, ist vor allem in örtlichen Randlagen schwierig zu beurteilen. In diesen wie in anderen unklaren Fällen wird in der Regel eine Bauvoranfrage gestellt, bei der nur die städtebauliche Zulässigkeit von der zuständigen Bauaufsichtsbehörde geprüft wird.

Alle Flächen, die nicht innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteiles oder innerhalb eines Bebauungsplanes liegen, sind nicht bebaubar. Der § 35 BauGB macht hier jedoch einige Ausnahmen. So können vor allem land- und forstwirtschaftliche Betriebe im Außenbereich zugelassen werden. Weitere Ausnahmen sind zwar möglich, sind in der Praxis jedoch ohne Bedeutung.

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen unter Punkt 2 basieren im wesentlichen auf: Finkelnberg u. Orloff 'Öffentliches Baurecht - Band I: Bauplanungsrecht' 2.Auflage 1989

## 2.2 Der Bebauungsplan

Es ist das zentrale Anliegen des BauGB, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten. § 2 BauGB weist diese Aufgabe den Gemeinden zu, die sie mit Hilfe der in der Regel zweistufigen Bauleitplanung erfüllen: Die Gemeinde stellt zunächst für das ganze Gemeindegebiet einen Flächennutzungsplan auf (§ 5 BauGB). Er stellt entsprechend der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung die Art der Bodennutzung in ihren Grundzügen dar. Aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sie den für die einzelnen Grundstücke maßgebenden, parzellenscharfen Bebauungsplan (§ 8 BauGB), der die rechtsverbindlichen planerischen Festsetzungen enthält. In den Bebauungsplänen setzt die Gemeinde insbesondere die für die Bebauung vorgesehenen Flächen fest, bestimmt die Art und das Maß der auf ihr zulässigen baulichen Nutzung und weist die Standorte für die Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung des Gemeindegebietes mit Gütern und Dienstleistungen, für Schulen, Kirchen und sonstige der Allgemeinheit dienenden Einrichtungen kirchlicher, sozialer, gesundheitlicher und kultureller Art aus. Die Flächen für Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sportplätze und Friedhöfe, für die Anlagen der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung und der Entsorgung finden sich ebenso in den Bauleitplänen wie die Flächen für den überörtlichen Verkehr, die örtlichen Hauptverkehrszüge und die sonstigen Verkehrsflächen. Durch die Veränderungssperre (§§ 14ff. BauGB), die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) und durch die Teilungsgenehmigung (§§ 19ff. BauGB) wird die Bauleitplanung gesichert. Der Verwirklichung der Bauleitplanung dienen die gemeindlichen Vorkaufsrechte (§§ 24ff. BauGB), die Bodenordnung (§§ 45ff. BauGB), die Enteignung (§§ 85ff. BauGB) und die städtebaulichen Gebote (§§ 175ff. BauGB). Enteignungen und Baugebote werden nur äußerst selten durchgeführt. Sie haben in der Praxis keine Bedeutung.

Art 28 (2) 1 GG gibt den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu den wichtigsten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört die städtebauliche Planung. Die Gemeinde besitzt daher von Verfassung wegen das Recht zu eigenverantwortlicher Bauleitplanung (sie besitzt die 'Planungshoheit'). Die verfassungsrechtliche Garantie eigenverantwortlicher kommunaler Selbstverwaltung besteht jedoch nur im Rahmen geltender Gesetze.

Planungshoheit und Planungszuständigkeit sind kein Selbstzweck, sondern haben der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde zu dienen. Daher bestimmt § 3 (3) BauGB, dass die Gemeinde Bauleitpläne aufzustellen hat, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Dies begründet eine Planungspflicht der Gemeinde, die gehalten ist, objektiv erforderliche Bauleitpläne zu erlassen und von dem Erlass nicht erforderlicher Bauleitpläne abzusehen. Eine Pflicht, bestehende Bauleitpläne zu ändern, begründet § 1(4)

BauGB, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind. Eine Pflicht zur Erstplanung begründet § 1(4) BauGB nicht. Erzwingbar ist die Erfüllung gesetzlicher Planungspflichten im Wege der Kommunalaufsicht (ein solcher Fall ist nicht bekannt). Mittelbar wird die Gemeinde zur Erfüllung von Planungspflichten durch die §§ 30, 34, 35 BauGB gezwungen: Widerspricht ein Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplanes (§ 30 BauGB), kann es, sofern nicht eine Befreiung (§ 31 BauGB) möglich ist, nur nach Planänderung genehmigt werden. Fügt es sich in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein (§ 34 BauGB) oder ist es nach § 35 BauGB im Außenbereich unzulässig, kann es nur mit Hilfe eines Bebauungsplans verwirklicht werden.

Planungsansprüche des Bürgers schließt § 2 (3 und 4) BauGB aus, der bestimmt, dass auf die Aufstellung, Änderung und Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen kein Anspruch besteht. Der gesetzlichen Planungspflicht der Gemeinde korrespondiert kein Planungsanspruch ihrer Bürger. Der Bürger kann lediglich ein Einschreiten der Kommunalaufsicht anregen. Die Freistellung der Gemeinde von Planungsansprüchen Dritter, die keine Ausnahmen zulässt, unterstreicht ihre Planungshoheit und schließt zugleich Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche wegen unterlassener Planung aus. Die Gemeinde kann ohne Gefahr finanzieller Inanspruchnahme entscheiden, ob sie eine Planung durchführt oder ein begonnenes Planungsvorhaben wieder fallen lässt. Nur das Vertrauen in einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan wird nach Maßgabe der §§ 39ff. BauGB geschützt. D.h. wird ein Bebauungsplan aufgehoben oder in seinen Festsetzungen so geändert, dass Investitionen und Nutzungsrechte nicht mehr realisiert werden können, entsteht ein Entschädigungsanspruch.

## 2.3 Das Bauleitplanverfahren

Das Verfahren der Bauleitplanung ist für den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan im wesentlichen gleich: Nach planerischen Vorarbeiten beginnt es mit dem Beschluss der Gemeinde, einen Bauleitplan aufzustellen (§ 2 (1) 2 BauGB). Ihm folgt in der Regel eine erste, die sogenannte frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 (1) BauGB) und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB). Dem schließt sich die Erarbeitung des Planentwurfs, seine öffentliche Auslegung (§ 3 (2) und ggf. 3) BauGB, die endgültige Festlegung des Planinhalts und eine aufsichtsbehördliche Rechtmäßigkeitskontrolle (§§ 6, 11 BauGB) an, der das Inkraftsetzen der Bauleitpläne (§§ 6 (5), 12 BauGB) folgt. Für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Bauleitplanes gilt das gleiche Verfahren. Werden bei einer Änderung die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann ein vereinfachtes Änderungsverfahren durchgeführt werden (§ 13 BauGB). Das Verfahren wird im wesentlichen dadurch vereinfacht, dass der Kreis der Beteiligten eingeschränkt wird.

Bevor die Gemeinde das Planungsverfahren beginnen und die Bürger über das Ob und Wie der Planung unterrichten und befragen kann, muss darüber Klarheit bestehen, welcher Inhalt nach ihren gemeindepolitischen Vorstellungen unter Berücksichtigung landesplanerischer oder sonstiger rechtlicher Vorgaben und der vorhandenen Bedürfnisse und der planungserheblichen Belange für den aufzustellenden Bauleitplan in Betracht kommt. Dies ist oft eine schwierige und zeitraubende Arbeit, die hohe Sachkenntnisse erfordert und auch nur geleistet werden kann, wenn hinreichende Informationen vorliegen. Selbständige Städte verfügen in der Regel über eigene Fachämter und -kräfte. Kleine Gemeinden wenden sich hier öfter an externe Planer oder an ihre Landkreisverwaltung. Hierauf wird noch näher einzugehen sein.

Das Verfahren wird mit dem Aufstellungsbeschluss eingeleitet (§ 2 (1) 2 BauGB). In der Regel ist hier der Rat der Gemeinde zuständig. Vorher erfolgt eine Beratung in den Gremien. Einige Gemeinden verfügen über Ortsräte. Insgesamt ergibt sich für die Beratung durch den zuständigen Ortsrat, den Umweltausschuss, den Planungs- oder Bauausschuss, den Verwaltungsausschuss und den Rat ein Zeitraum von mindestens 6 Wochen<sup>2</sup>. Oft wird über die Ziele der Planung länger und kontrovers beraten, so dass sich die Beratungszeiten ohne weiteres verdoppeln. Es kommt jedoch auch nicht selten vor, dass die erforderlichen Entscheidungen jahrelang verzögert oder gar nicht getroffen werden.

Im Regelfall bereitet die Verwaltung nach dem Aufstellungsbeschluss die frühzeitige Bürgerbeteiligung vor. Je nachdem, wie weit die Verwaltung bereits vorher die Rahmenbedingungen etc.

---

<sup>2</sup> In der Stadt Hannover wird den Ortsbeiräten ein Zeitraum von 3 Monaten für ihre Beratungen eingeräumt.

geklärt hat und zu welchem Ergebnisses die Beratungen zur Aufstellung des Planes geführt haben, wird hier ein Zeitraum von mind. vier Wochen (eher bis zu drei Monaten) benötigt.

Die erforderliche Bekanntmachung der Planungsabsichten und des Plangebietes erfolgt in der Regel zusammen mit der Bekanntmachung über die Art und Umfang der frühzeitigen Bürgerbeteiligung. Nach § 3 (1) BauGB sind die Bürger von den Planungsabsichten zu unterrichten, und es ist ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung erfolgt in den Gemeinden durch Auslage des Vorentwurfes oder ggf. der Vorentwürfe für zwei bis vier Wochen mit dem Hinweis, dass den Bürgern Gelegenheit zur Erörterung gegeben wird, oder es erfolgt eine Bürgeranhörung vor Ort, teilweise erfolgt beides.

Einen erkennbaren Einfluss auf die Zeitdauer des Verfahrens haben die unterschiedlichen Praktiken jedoch nicht. Zusammen mit den erforderlichen Ankündigungsfristen sind für diesen Verfahrensschritt etwa 8 Wochen erforderlich. In der Praxis kommt der frühzeitigen Bürgeranhörung größere Bedeutung zu: Ist die Gemeinde zu abschließenden planerischen Vorstellungen gelangt, ist sie kaum noch bereit, ihre Planung im Grundsatz zu ändern. Wichtige Informationen von den Bürgern können ohne großen Aufwand in den Plan eingearbeitet werden. Dieser Verfahrensschritt muss dann nicht wiederholt werden.

Neben der Bürgerbeteiligung findet, ebenfalls möglichst frühzeitig, spätestens gleichzeitig mit der Auslegung des Planentwurfes, eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) statt. Die Trägerbeteiligung soll der Gemeinde Kenntnis von den abwägungserheblichen Belangen im Plangebiet und den Interessen und Absichten der betroffenen Behörden und Stellen verschaffen. TÖB sind insbesondere die öffentlichen Planungsträger wie Straßenbaubehörde, Bundesbahn, Bundespost oder Wasserbehörde, Nachbargemeinden, Denkmalpflege, Umweltschutz- und Naturschutzbehörden, Industrie- und Handelskammern, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, die Kirchen. Insgesamt kommt so nicht selten eine Liste von 50 und mehr TÖB zustande. Den TÖB wird für ihre Stellungnahmen in der Regel eine Frist von vier Wochen bis einem Monat gesetzt. Da erfahrungsgemäß viele TÖB erst am letzten Tag ihre Stellungnahme abgeben, ist für eine Beteiligung der TÖB mindestens 8 Wochen anzusetzen.

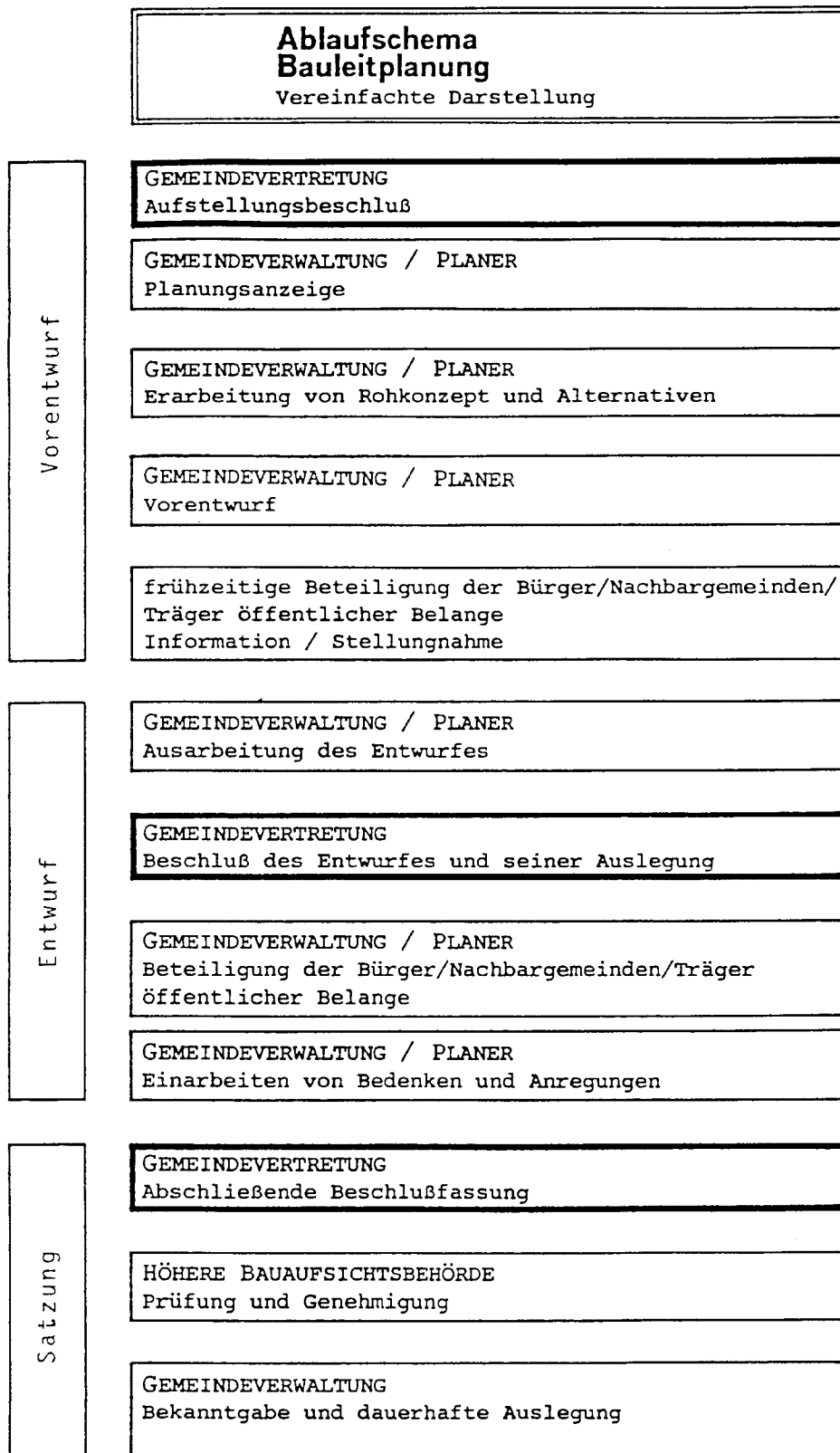
Auf Grundlage der erarbeiteten Planungsunterlagen und der Ergebnisse der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und der Beteiligung der TÖB beschließt die Gemeinde den ihren planerischen Vorstellungen entsprechenden Entwurf und seine öffentliche Auslegung gem. § 3 (2) BauGB. Bevor dies geschehen kann, muss der Planentwurf noch erarbeitet werden. Es ist durchaus üblich, dass nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung die Planungsabsichten weiter konkretisiert und von den Gremien beraten werden, bevor eine Beteiligung der TÖB stattfindet. Für die Einarbeitung sind weitere Wochen Arbeitszeit erforderlich, für die Beratung jeweils der oben bereits angegebene Zeitraum. Je nach Komplexität und Umfang kann die Erarbeitung des

Auslegungsentwurfes mehreren Wochen dauern. Weiteres Verzögerungsursachen werden anhand der Beispielgemeinden später vertieft.

Bauleitpläne müssen mindestens einen Monat öffentlich ausliegen. Durch die öffentliche Auslegung sollen die Bürger und die TÖB über die nunmehr konkretisierten Planungsabsichten der Gemeinde unterrichtet werden, damit sie die Möglichkeiten haben, Bedenken und Anregungen vorzubringen. Insgesamt ist für diesen Verfahrensschritt ein Zeitraum von ca. 8 Wochen erforderlich.

Die Gemeinde hat nach § 3 (2) 4 BauGB zu prüfen, ob sie die fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen durch Änderungen des Planentwurfes übernimmt. In der Regel erfolgt hier ein Abwägungsvorgang zwischen widerstreitenden Interessen. Da § 3 (2) 2 BauGB keine Ausschlussfrist begründet, können auch verspätet erhobene Einwendungen berücksichtigt werden. Die Prüfung der Einwendungen ist von demselben Organ der Gemeinde vorzunehmen, das für die Bauleitplanung zuständig ist, also von Gemeinde- oder Stadtrat. Das Ergebnis ist den beteiligten Bürgern mitzuteilen.

Schemaskizze zum Bauleitplanverfahren (stark verkürzt)





Nach Prüfung der Einwendungen bildet die Gemeinde ihren endgültigen planerischen Willen. Dies erfolgt, indem sie die von ihr unter Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher ermittelten planungserheblichen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abwägt (§ 1 (4) BauGB). Führt die planerische Willensbildung der Gemeinde zu einer Änderung oder Ergänzung des ausgelegten Entwurfes, hat nach § 3 (3) 1 BauGB eine erneute Auslegung zu erfolgen. Der endgültige Bebauungsplan wird vom Rat der Gemeinde als Satzung beschlossen (§ 12 BauGB).

Der vom Rat der Gemeinde beschlossene Plan ist dann der höheren Verwaltungsbehörde zur Prüfung auf Rechtsverstöße vorzulegen (§ 11 BauGB). Vorgelegt werden neben dem als Satzung beschlossenen Plan nahezu die gesamten Planungsunterlagen. Die höhere Verwaltungsbehörde prüft gem. § 11 (3) BauGB innerhalb von drei Monaten, ob der Bebauungsplan verfahrensfehlerhaft zustande gekommen oder mit inhaltlichen Mängeln behaftet ist, die eine Versagung der Genehmigung nach § 6 (2) BauGB rechtfertigen. Macht sie die Verletzung von Rechtsvorschriften geltend, darf die Gemeinde den Bebauungsplan in dieser Form nicht in Kraft setzen. Je nach Art des Fehlers ist dann ggf. das gesamte Verfahren zu wiederholen.

Der als Satzung beschlossene und von der höheren Verwaltungsbehörde 'genehmigte' Bebauungsplan ist abschließend öffentlich bekannt zu machen. Dies dauert dann noch etwa 1 bis 2 Monate.

Insgesamt dauert ein Verfahren somit bei günstigen Umständen 18 bis 24 Monate. Womit der Zeitraum für 'problemlose' Bauleitplanverfahren benannt wäre.

### 3. Struktur der untersuchten Bebauungspläne

In den sechs Gemeinden erlangten in den letzten zehn Jahren 71 Bebauungspläne mit mehr als 25 % Wohn- oder Mischgebiet Rechtskraft.

Über den Betrachtungszeitraum konnte kein Zusammenhang zwischen der Planungsdauer und dem Zeitpunkt der Rechtskraft hergestellt werden. Im Durchschnitt benötigten die Gemeinden 41 Monate für die Erarbeitung von Bebauungsplänen im Rahmen der Bauleitplanverfahren. Die kleinen Gemeinden benötigten dabei etwas mehr Zeit als die Städte (ca. 10 %).

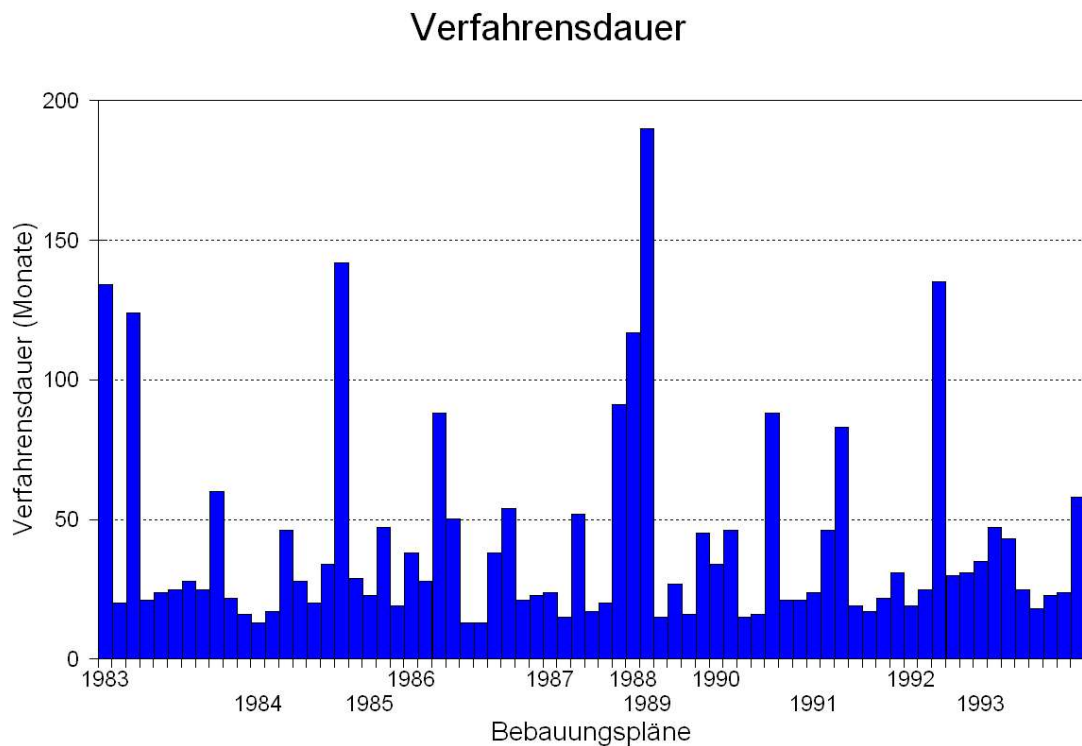


Abbildung 1: Verfahrensdauer in Monaten zum Zeitpunkt der Rechtskraft

Abgesehen vom Jahr 1988 wurde kontinuierlich Wohnbauland ausgewiesen. Die Ursache für diesen 'Ausfall' bleibt leider unklar, zu vermuten ist, dass das neue Baugesetzbuch erst aufgearbeitet werden musste<sup>3</sup>. (In dieser Zeit wurden jedoch auch viele Bauleitplanverfahren für Kleingartengebiete aufgrund des BKleinG durchgeführt<sup>4</sup>.) Dies verdeutlicht auch ein Vergleich der Größe der Plangebiete (Abbildung 2). Insgesamt wurde von den sechs Gemeinden 381 Hektar überplant. Im Durchschnitt wurden von den Städten ca. 7 Hektar und von den Gemeinden ca. 2,5 Hektar je Bebauungsplan überplant. Dieses Verhältnis entspricht etwa dem ihrer Einwohnerzahlen.

### Größe der Bebauungspläne

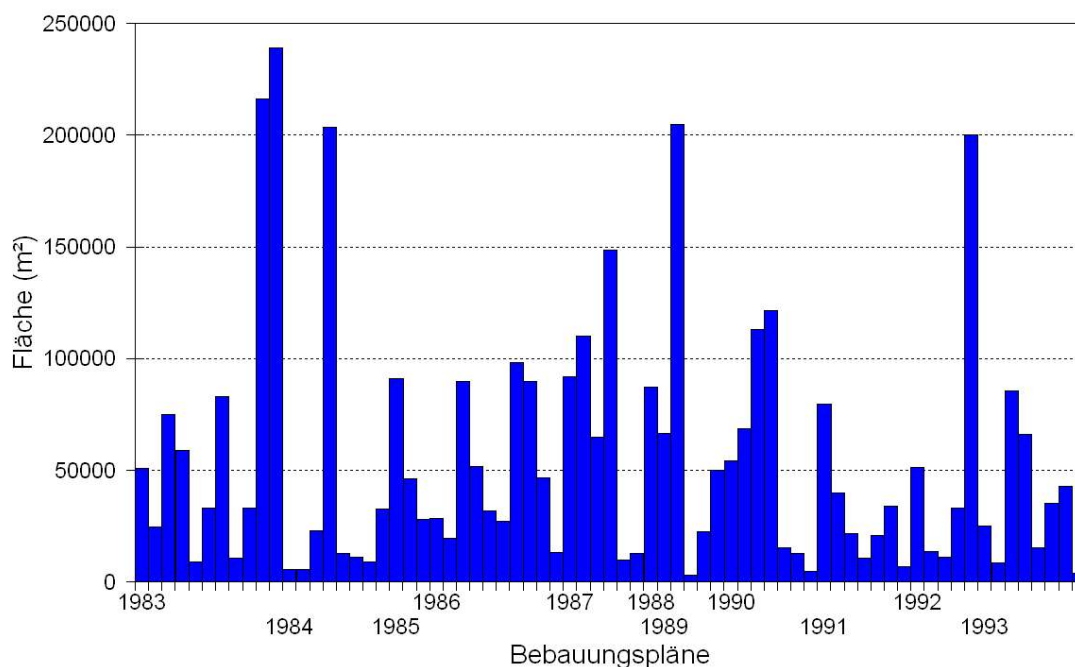


Abbildung 2: Überplante Fläche in den Bebauungsplänen zum Zeitpunkt ihrer Rechtskraft

In zwei Drittel aller untersuchten Bebauungspläne wurde Allgemeines Wohngebiet ausgewiesen, in ein Viertel der Fälle Reines Wohngebiet. Besonders die kleinen Gemeinden machten mehr Gebrauch von der großzügigeren Festsetzung des Allgemeinen Wohngebietes.

<sup>3</sup> Baugesetzbuch, in der Bekanntmachung vom 8.12.1986

<sup>4</sup> Bundeskleingartengesetz, in der Bekanntmachung vom 28.2.1983

Als Grundflächenzahl<sup>5</sup> wurde im Durchschnitt 0,3 festgesetzt, die Geschossflächenzahl<sup>6</sup> lag bei 0,45. Letztere lag in den Städten erwartungsgemäß etwas höher.

Mit etwas mehr als zwei Drittel dominiert bei der Festsetzung der Anzahl der maximal zulässigen Geschosse die Festsetzung auf ein Geschoss. Tendenziell weisen die Städte dabei mehr eingeschossige Gebiete aus als die Gemeinden. Dies dürfte u.a. an der unterschiedlichen Auslegungspraxis bei Anwendung des § 34 BauGB liegen. Festsetzungen mit drei und mehr Geschossen erfolgte nur in 8 % der Bebauungspläne.

Bezogen auf grünordnerische Festsetzungen ist festzustellen, dass diese unabhängig von der Entstehungszeit durchgängig erfolgten. Eine zeitliche Entwicklung ist nur bezogen auf den zunehmenden Detaillierungsgrad festzustellen. Die Beachtung und Behandlung der Eingriffsregelung erfolgte in allen Bebauungsplänen, die etwa 1991/92 Rechtskraft erlangten. Öffentliche Grünflächen, Pflanzbindungen u.ä.<sup>7</sup> und Flächen zum Anpflanzen u.ä.<sup>8</sup> finden sich seit 1983 in zwei Drittel aller Bebauungspläne. In fünf Bebauungsplänen wurde außerdem Wald oder Wasserfläche festgesetzt (zumeist Neuplanungen).

Häufigste Ursache für Konflikte in den Bebauungsplänen waren Lärmimmissionen durch Verkehr (ca. ein Drittel aller Pläne). Daneben waren Konflikte mit Altlasten, angrenzenden Gewerbebetrieben, öffentlichen Einrichtungen und landwirtschaftlichen Betrieben zu behandeln. Belange des Natur- und Landschaftsschutzes mussten in ca. 10 % aller Fälle besonders beachtet werden. Hier galt es vor allem, Gehölz- und Baumbestand in die Entwürfe zu integrieren. Die Berücksichtigung von Leitungsrechten u.ä. wurde nicht gesondert untersucht. (Überschlägig wurde in jedem 2. Bebauungsplan hiervon Gebrauch gemacht.) In einigen Fällen hatten diese Konfliktagelagen Einfluss auf die Dauer des Bauleitplanverfahrens; sie werden später näher beschrieben. Aufgrund dieser Konflikte erfolgten im Durchschnitt aller Pläne 1,5 textliche Festsetzungen. Im Durchschnitt wurden 30 Flurstücke überplant, 60 % der angrenzenden und 20 % der überplanten Fläche waren bereits bebaut. Der Anteil der bereits bebauten Grundstücke hat insofern Einfluss auf die Länge der Verfahren, als es dadurch oft zu zahlreichen Anregungen und Bedenken der Eigentümer kommt (weiter unten mehr dazu).

Die ursprüngliche Nutzung konnte in vielen Fällen nicht mehr rekonstruiert werden. Schätzungsweise war mehr als ein Drittel der überplanten Fläche bereits vorher bebaut.

---

<sup>5</sup> Die Grundflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Grundfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind (§ 19 (1) BauNVO).

<sup>6</sup> Die Geschossflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Geschossfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind (§ 20 (2) BauNVO)

<sup>7</sup> § 9 (1) Nr.25 b BBauG bzw. BauGB

<sup>8</sup> § 9 (1) Nr.25 a BBauG bzw. BauGB

Keinen Einfluss auf die Dauer des Bauleitplanverfahrens hat die (freiwillige) Differenzierung des Planes. Die Bauleitpläne hatten durchschnittlich 3 Festsetzungen im Rahmen einer Örtlichen Bauvorschrift<sup>9</sup> und zwei entwurfsbedingte textliche Festsetzungen<sup>10</sup>. In drei Viertel aller Fälle wurden die vorhandenen Flurstücksgrenzen im Entwurf berücksichtigt, was dazu führte, dass Umlegungsverfahren nur selten durchgeführt wurden. Die überbaubaren Flächen wurden zumeist als 'Streifen' festgesetzt, wenn auch eine leichte Tendenz zu engen 'Fenstern' festzustellen war. Eine hohe Regeldichte der Bebauungspläne, etwa eine umfangreiche Örtliche Bauvorschrift, umfangreiche Pflanzbindungen, eine weitergehende Differenzierung bei der Art der Nutzung hatte keinerlei erkennbaren Einfluss auf die Verfahrensdauer.

Besonders bei den kleinen Gemeinden konnte eine große Übereinstimmung bei der Standortbestimmung neuer Wohngebiete festgestellt werden. Sie konzentrieren ihre neuen Baugebietsausweisungen auf den Hauptort, während in den oft vielen kleinen Ortsteilen entsprechend ihrem 'Eigenbedarf' neue Baugebiete ausgewiesen werden (jeweils ca. 10 bis 20 Einfamilienhäuser). Alle kleinen Gemeinden beabsichtigen, in den nächsten Jahren mehr als 20 Hektar neues Bauland auszuweisen.

Die Städte verfolgten demgegenüber unterschiedliche Strategien. Zwei der Städte haben bezogen auf ihre Einwohnerzahl nahezu die gleiche Fläche überplant. Dies entspricht bezogen auf die Einwohnerzahl in etwa dem gleichen Umfang der kleinen Gemeinden. Die anderen beiden Städten hatten sich in den letzten Jahren deutlicher zurückgehalten, eine davon hat jedoch ihre Zurückhaltung inzwischen zugunsten einer umfangreichen Flächenausweisung aufgegeben.

---

<sup>9</sup> Dachneigung und Stellung der Hauptkörper wurde als eine solche Festsetzung gewertet.

<sup>10</sup> z.B. Anzahl der Wohnungen, Ausschluss von Tankstellen

## 4. Verfahrensbeginn

Bevor den Ursachen für Verzögerungen in den Bauleitplanverfahren nachgegangen wird, soll zunächst geklärt werden, warum und wann die Gemeinden Bauleitplanverfahren einleiten. Ob ein Gebiet überplant wird oder nicht, beeinflusst die städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde heute wesentlich mehr als die konkreten Festsetzungen in den Bebauungsplänen. Bereits vor Beginn der Bauleitplanverfahren werden Restriktionen wirksam, die einen erheblichen Einfluss auf die Ausweisung von neuem Bauland haben. Die Gemeinden verfügen nicht über aufbereitete Informationen zu diesem Thema. (Im Gegensatz dazu ist das gesamte Bauleitplanverfahren dokumentiert und einsehbar.) Diese Informationen wurden in offenen Interviews mit der planenden Verwaltung in sieben Gemeinden erhoben.

### 4.1 Arbeitskapazität der planenden Verwaltung

Die Ausweisung von neuen Baugebieten für Wohnbauzwecken wird zunächst durch die vorhandene Arbeitskapazität in der planenden Verwaltung begrenzt. Die Arbeitskräfte für die Bauleitplanung sind in den Gemeinden des Bundesgebiets fast ohne Ausnahme an die vorhandene Gemeindegröße gekoppelt.

Auch die untersuchten Gemeinden verfügen - ungeachtet der tatsächlichen Anforderungen - über durchschnittlich einen Planer je 13000 Einwohner. Selbst in einer Gemeinde, bei der ein hoher Planungsdruck herrscht, z.B. verursacht durch Aufgabe von einigen Gewerbestandorten und einem entsprechenden Verlust vieler Arbeitsplätze und einen gleichzeitig hohen Druck bei Neuansiedlungen im Wohn- und Gewerbebereich, sind keine überdurchschnittlichen Planungskapazitäten verfügbar. Innerhalb einer Spannungsbreite von einigen 1000 EW je Planer hatte bei den untersuchten Gemeinden die Gemeinde mit dem größten Planungsdruck die geringste Personalausstattung (18000 EW je Planer) und die Gemeinde mit dem niedrigsten Planungsdruck die beste Personalausstattung (11000 EW je Planer).

Als Ursache für diesen Tatbestand muss der Einsparungswille der Kommunen genannt werden, bei denen dann auch die 'viel zu hohen' Personalkosten immer an erster Stelle angemahnt werden.

Dies ist besonders in Krisensituationen zu beobachten. Gemeinden versuchen, ihren Personalstand abzubauen. Dabei wird der Planungsbereich nicht ausgenommen. Dies ist völlig kontraproduktiv, da gerade in Krisensituationen die Planer gefordert sind, neue Konzepte, Folgenutzungen etc. zu entwickeln und planungsrechtlich umzusetzen.

Beim Personalabbau wird nicht geprüft, ob diese Leistungen kosten- oder einnahmeverursachend sind, letzteres kann in der Bauleitplanung durchaus der Fall sein (bzw. dahingehend optimiert werden). Hier würde ein betriebswirtschaftlicheres Denken so manche der Gemeinden finanziell besser dastehen lassen. (Das Haushaltsrecht der Gemeinden behindert allerdings solche Überlegungen.) Hinzu kommt, dass die Personalchefs meist keine ausreichenden Kenntnisse über Arbeitsbedingungen und -aufwand der Planung besitzen und Personalanforderungen mit dem Planungspersonal/Einwohner-Verhältnis anderer Gemeinden diskussionslos abbügeln. Hinzu kommt, dass die Arbeitssituation in den personell unterbesetzten Gemeinden mit dem hohen Planungsdruck zunehmend schlechter wird, so dass qualifizierte Arbeitskräfte leicht von anderen Gemeinden oder der freien Wirtschaft abgeworben werden können. Dem Arbeitsmarkt fehlen qualifizierte Planer in erheblichem Umfang. Viele Planer haben zudem nicht zuletzt aufgrund der schlechten Bezahlung (BAT IV ist hier immer noch der Regelfall) die günstige ökonomische Situation im Baugewerbe (noch dazu am angestammten Standort) genutzt und haben sich selbständig gemacht. Einige Gemeinden weisen dann auch eine hohe Fluktuation ihrer Mitarbeiter auf, während andere seit Jahren den gleichen Personalstand halten konnten. Hier ist denn auch ein gutes Arbeitsklima und eine übertarifliche Bezahlung festzustellen.

#### 4.1.1 Einschränkungen aufgrund der Verwaltungsorganisation

##### Handhabung der §§ 34 und 35 BauGB

Bei der weiteren Betrachtung ist zwischen den Gemeinden mit und ohne eigener Bauaufsicht zu unterscheiden. Die selbständigen Städte und einige weitere Gemeinden verfügen in Niedersachsen über eigene Bauaufsichtsbehörden. Die Bauaufsichtsbehörden sind zuständig für die Genehmigung von Bauanträgen (incl. Bauvoranfragen). In den anderen Gemeinden ist die Bauaufsicht bei den Kreisen angesiedelt; der Kreis ist dann im Regelfall auch die Genehmigungsbehörde für die Bebauungspläne.

Bei der Beurteilung, ob sich ein Vorhaben noch in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil befindet und ob es sich noch in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt (§ 34 BauGB) oder ob es im Außenbereich noch zulässig ist (§ 35 BauGB), besteht ein Interpretationsspielraum der zuständigen Bauaufsichtsbehörde. Dies konnte im Vergleich der Untersuchungsgemeinden bestätigt werden. Dabei tendieren die bei den Kreisen angesiedelten Bauaufsichtsbehörden zu einer eher restriktiven Handhabung. Ihnen muss zugute gehalten werden, dass es sicherlich die Planungshoheit einer Gemeinde fördert, wenn diese durch einen Bebauungsplan ihren politischen Gestaltungswillen verwirklichen kann. Des ungeachtet hat das jeweils erforderliche Einvernehmen, zu dem sich die Gemeinde bei jedem Bauantrag erklären muss, in der Praxis keinerlei Bedeutung. Hier hat die Gemeinde ohnedies nur eine Art von Vetorecht. Bei der Fülle der Bauanträge sind die seltenen Fälle einer (rechtskonformen) Verweigerung des Einvernehmens vernachlässigbar gering. Widersprüche gegen negativ beschiedene Bauanträge des 'Landkreises' kommen durch den Antragsteller weit seltener vor, als dies gegenüber der eigenen Gemeinde der Fall ist. Besonders bei der älteren ländlichen Bevölkerung besteht gegenüber der Landkreisverwaltung ('Landratsamt der Kreisstadt') ein weit größerer Respekt als gegenüber der eigenen örtlichen Gemeindeverwaltung, deren Mitarbeiter zudem oft noch persönlich bekannt sind. Letztlich führt die Nähe der Bevölkerung zu ihrer Verwaltung (insbesondere wenn es Ortsräte gibt) dazu, dass die Gemeinde einen Bebauungsplan aufstellt, obwohl der Bauantrag nach § 34 BauGB zu genehmigen wäre. So wurden in den Untersuchungsgemeinden z.B. Bauvorhaben von der Bauaufsicht der Landkreise aufgrund der 'komplexen' Lage und des 'erheblichen Umfangs' (5 Reihenhäuser, 3 benachbarte Einfamilienhäuser) als nach § 34 BauGB nicht bebaubar abgelehnt.

In den Gemeinden mit eigenen Bauaufsichtsämtern wird die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 34 oder § 35 BauGB in der Regel im Einvernehmen mit Planungsabteilung oder -amt, wenn nicht sogar ausschließlich durch diese Organisationseinheit bestimmt. In dieser Folge werden dort deutlich mehr Bauanträge nach § 34 BauGB genehmigt als in den kleinen Gemeinden.



## Änderung rechtskräftiger Bebauungspläne

Die gleiche bereits oben beschriebene Handhabung ist auch bei Änderungen von Bebauungsplänen festzustellen. Auch hier erteilen die gemeindeeigenen Bauaufsichtsbehörden bei Bauanträgen eher eine Befreiung (etwa nach § 31 BauGB), ggf. erfolgt eine Rücksprache innerhalb der eignen Verwaltung oder mit dem politischen Vertretern (bzw. es wird das Einvernehmen hergestellt). Die Bauaufsicht der Kreise achtet demgegenüber streng auf die Einhaltung der Bauleitpläne (sie entscheidet allein). Auch hier wird durchaus auf die Planungshoheit der Gemeinden Rücksicht genommen.

Die Bauaufsichtsbehörden insbesondere der Kreise in Agglomerationsregionen haben durchweg erhebliche Personalprobleme. Die oftmals hochqualifizierten Mitarbeiter werden leicht von der freien Wirtschaft mit wesentlich höheren Gehältern abgeworben. Einstellungsstop im öffentliche Dienst, Beförderungsstau und in prosperierenden Regionen eine sich fast jährlich verdoppelnde Anzahl an Bauanträgen schaffen zudem schlechte Arbeitsbedingungen in den Bauaufsichtsämtern.

Da bei den kleinen Gemeinden ohne eigene Bauaufsicht die Entscheidungsebene letztlich bei den Kreisen liegt, werden die schwierigen Fälle beständig an die Gemeinden durchgereicht, die dann nicht selten fachlich überfordert sind.

Insgesamt ist festzustellen, dass bei den untersuchten Gemeinden die Gemeinden ohne eigene Bauaufsicht wesentlich mehr Änderungen bestehender Bebauungspläne durchführen. Eine Gemeinde machte den Eindruck, besonders gerne jedem Wunsch auf Änderung eines Bebauungsplanes nachzukommen. So wurde hier mittlerweile fast jeder Bebauungsplan geändert. Als Hinweis für die unterschiedliche Genehmigungspraxis der Bauaufsichtsbehörden kann die durchschnittliche Plangebietsgröße herangezogen werden. Sie liegt bei den Gemeinden ohne eigener Bauaufsicht bei 2,5 ha und bei den Gemeinden mit eigener Bauaufsicht bei 7 ha. Damit ist durch Änderungen und Bauleitplanung für 'Baulücken' etwa ein Viertel bis zur Hälfte der Planungskapazitäten bereits gebunden.

### 4.1.2 Erhöhtes Arbeitsaufkommen aufgrund besonderer städtebaulicher Missstände

Einige Gemeinden stehen vor großen städtebaulichen Problemen und Herausforderungen. Drei Gemeinden überplanen ehemalige Industriegebiete mit teilweise erheblichen Altlastenproblemen. Dies sind Aufgaben, die jede Gemeinde vor große Probleme stellt und die einiges an Personalkapazität über Jahre bindet. Darüber hinaus arbeiten alle Gemeinden an der städtebaulichen Neuordnung bereits bebauter Gebiete. Neben städtebaulich-architektonischen Problemen, die bearbeitet werden, wenn gerade Zeit ist, sind es vor allem schwierigen historisch

gewachsene Konfliktlagen, die nur mit erheblichen Aufwand zu bewältigen sind (wenn überhaupt). Letztere sind nicht selten Folge einer großzügigen Genehmigungspraxis der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter oder der zuständigen Kreisverwaltungen - letzteres wiederum häufiger bei den kleinen Gemeinden.

#### 4.1.3 Strategien zur Bewältigung des Arbeitsaufkommens

Die begrenzte Planungskapazität zwingt die Gemeinden, Schwerpunkte in der Bauleitplanung zu setzen. Zunächst weichen einige Gemeinden auf die Vergabe an externe Planungsbüros aus. Die Erfahrung hat hier gezeigt, dass damit nur etwa 50 % der Leistung tatsächlich von freien Büros erledigt werden kann. Die Abwicklung des Verfahrens und ein wesentlicher Teil des Klärungs- und Abstimmungsbedarf muss in der Verwaltung selbst geleistet werden. Da die HOAI einen Wettbewerb oder vergleichende Angebote untersagt, kommt es schon mal vor, dass ein ausgewähltes Büro die geforderte Leistung nicht erbringen kann. Dies hat indirekt in mindestens zwei Fällen zu Verzögerungen geführt. Hinzu kommt, dass einige Leistungen durch die HOAI nicht abgedeckt werden oder durch die restriktive Handhabung der Rechnungsprüfungsämter nicht honoriert werden können. Hier sind vor allem alternative Entwürfe, seminarähnliche Veranstaltungen zur Unterrichtung der Ausschüsse und die gesonderte Berücksichtigung ökologischer Ziele im Bauleitplanverfahren zu benennen.

Gleichwohl gelingt es der Mehrzahl der Gemeinden, die geringen Arbeitskräfte auf die wesentlichen Vorhaben zu konzentrieren. Die Prioritäten werden zumeist von der Verwaltung in Rücksprache mit den führenden Kommunalpolitikern selbständig getroffen. Besonders eindrucksvoll geschieht der Einsatz der begrenzten Mittel in einer Gemeinde, bei der die Bebauungsplanverfahren durchschnittlich nach 20 Monaten abgeschlossen wurden. Hier werden vor Beginn des Verfahrens die Realisierungswahrscheinlichkeit und -bedingungen geprüft und ein konzentriertes Vorgehen festgelegt.

## 4.2 Verfügbarkeit von geeigneten Flächen

Viele der selbständigen Städte Niedersachsens verfügen über nur noch geringe Anteile landwirtschaftlich genutzter Flächen und Brachen. Vereinfacht betrachtet kämen diese Flächen als zukünftiges Bauland in Frage. Auch zwei Städte dieser Untersuchung hatten weniger als die Hälfte an landwirtschaftlich genutzter Fläche gegenüber den kleinen Gemeinden der Untersuchung. Zwar verfügen diese Gemeinden derzeit noch über potentiell Bauland, ihr Kapazitätssende ist jedoch heute bereits absehbar. Nicht zuletzt aufgrund dieser 'natürlichen' Grenzen sind diese Gemeinden bestrebt, kontinuierlich Bauland auszuweisen, um nicht plötzlich mit leeren Händen dazustehen (und dann die guten Steuerzahler an das Umland zu verlieren). Letztlich wird in einigen Jahren ihr weiteres Wachstum durch die Gemeindegrenzen doch ein Ende finden.

Alle Gemeinden verfügten jedoch in den letzten zehn Jahren und auch noch mittelfristig über ausreichend potentiell Wohnbauland. Ein Planungsstopp aufgrund mangelnder geeigneter Flächen konnte zu keinem Zeitpunkt und in keiner Gemeinde festgestellt werden.

### 4.2.1 Konkurrenz mit anderen Nutzungsansprüchen

Wohnbauland ist bei weitem nicht die einzige flächenbeanspruchende Nutzung. Geeignetes Bauland wird von den Gemeinden vor allem auch für neue Gewerbegebiete genutzt ( $G : W = 2$  bis  $3 : 1$ ). Bei der Ausweisung von Gewerbeflächen wird deutlich großzügiger verfahren als bei der Ausweisung von Wohnbauland. Dabei ist zu beobachten, dass die neuen Gewerbeflächen nur zögerlich bebaut werden. Die Unternehmen kaufen nicht zuletzt aufgrund der günstigen Bodenpreise, die in der Regel nur bei etwa der Hälfte der Preise von Wohnbauland liegen, große Flächen auf, um bei späteren Betriebserweiterungen nicht behindert zu werden. Ob diese Flächenreserven tatsächlich später benötigt werden, lässt sich derzeit noch nicht sagen. Der Augenschein lässt vermuten, dass diese Flächen von den Unternehmen jedoch nicht benötigt werden.

Neben neuen Gewerbeflächen werden Flächen für den Verkehr benötigt, insbesondere für den Bau von Umgehungsstraßen u.ä. Hier wirkt weniger die direkte Flächeninanspruchnahme als vielmehr die Immissionsbelastung angrenzender Flächen, die eine Nutzung zu Wohnzwecken zwar nicht verhindert, so doch zumindest erschwert. In Konkurrenz zu Baugebieten im Umland fallen diese Flächen in der Käufergunst allemal weit zurück. Wer will schon hinter einem 7,5 Meter hohen Erdwall wohnen!

Bei einigen Flächen die derzeit landwirtschaftlich genutzt werden, würde eine Bebauung dazu führen, dass dem Landwirt die Existenzgrundlage entzogen wird. Dies ist zumeist dann der Fall, wenn der landwirtschaftliche Betrieb durch einen Flächenverlust unter die Rentabilitätsschwelle gedrückt wird. Aufgrund der Produktionsstruktur in der Landwirtschaft beginnt dann ein langsames 'Sterben' des Betriebes. Dies löst zumeist Entschädigungsansprüche aus, vor der viele Gemeinden zurückschrecken. Fast in jeder der untersuchten Gemeinden liegt ein solcher Fall vor.

Zu einem vollständigen Wohnen gehören auch Freiflächen, Gemeinschafts- und Versorgungseinrichtungen. Sie sind als Bestandteil der Wohnfunktion zu verstehen.

In den großen Städten und gerade in deren Randbereich befinden sich viele Flächen, die keiner speziellen Nutzung (mehr) unterworfen sind und die auf eine spätere Nutzung warten. Hier haben sich im Sinne des Natur- und Artenschutzes wertvolle Bestände entwickelt. Auf dem 'Lande' sind solche Flächen wesentlich seltener, da hier die Landwirtschaft stärker präsent ist, nahezu flächendeckend alles bewirtschaftet und unter den Zwängen der EG dem Land nur noch wenig Raum für spontane Vegetation bietet. "Es ist also nicht abwegig, zu behaupten, dass die 'natürliche Natur', um zu überleben, vorübergehend die Städte braucht. Das sogenannte Unkraut ist eine der biologischen Reserven, mit welchem wir später einmal brachgewordene landwirtschaftliche Flächen besiedeln können. Gerade dieses Unkraut aber bekämpft die Stadtgärtnerei: sie wirtschaftet mit Blumen und mit Rasen in einer Weise, als müsste sie die moderne Landwirtschaft nachahmen: zwar werden die Erträge nutzlos weggeworfen, aber sie werden zuvor maximiert. Nun war das früher relativ harmlos, als die öffentliche Gärtnerei auf einige Stadtparke beschränkt war. Planung und Spekulation, insbesondere am Stadtrand, sorgten dafür, dass immer Flächen mit spontaner Vegetation vorhanden waren, es gab Bauruinen, als Bauland (aus der bisherigen Nutzung) ausgeschiedenes Gelände, das noch keinen Interessenten fand, und spekulativ überbewertete Grundstücke, die unverkauft herumliegen. Fehlplanung und Bauspekulation sind also große Naturschützer, sie garantieren die für die Erhaltung der Unkrautvegetation notwendige Dysfunktionalität. Heute nun finden das die Stadtgärtner unordentlich; sie dehnen ihre Tätigkeit weit über die Parke hinaus auf das gesamte Stadtgebiet aus, sie mähen, pflastern und bepflanzen in Zonen, wo früher die Kinder und Halbwüchsigen auf unbesetzten Flächen spielen konnten. Natürlichkeit scheint hier verstanden zu werden als ein Kontinuum von Ungenützhheit und Unbenutzbarkeit, ein endloses Verkehrsbegleitgrün aus Rasen und Rosen"<sup>11</sup>. Durch die konkrete Zweckbestimmung der Grünflächen (Spielplatz, Park, Verkehrsbegleitgrün etc.) erfolgt eine Reduzierung auf einige wenige präzise definierte Nutzungsmöglichkeiten. Das Praktizieren anderer Nutzungen wird u.a. auch dadurch unterbunden, indem es nicht möglich ist, Nutzungsspuren zu hinterlassen, die nachfolgenden Nutzern eine

---

<sup>11</sup> Lucius Burckhardt 'Ästhetik und Ökologie - die Erfindung der Landschaft, Sendung am Deutschlandfunk, Juni 1990

Interpretation der Nutzungsmöglichkeiten des Ortes ermöglichen würde. Nachdem so die Nutzungsmöglichkeiten innerstädtischen Freiflächen unterbunden wurden, verbleibt den Kindern und Heranwachsenden nur noch die 'ungepflegten' Flächen an den Stadträndern. Hier geraten sie nun in Konflikt mit den Naturschützern, die diese Flächen aufgrund ihrer Seltenheit im Sinne des Artenschutzes für begehrenswert und von anderen Nutzern zu schützende Flächen ansehen. Um jedoch den Zustand spontaner Vegetation zu erhalten, müssen diese Flächen wiederum im Sinne der Naturschützer gepflegt werden. Hierzu werden Pflegepläne aufgestellt, die die Grünordnungsämter dann mit ihrer Standardtechnologie umsetzen. Die von diesen Standorten verdrängten Jugendlichen agieren dann doch auf den gepflegten öffentlichen Grünanlagen und eignen sich diese 'vandalisierend' an. Diese Art von Grünflächenpflege hat nur zur Folge, dass die Kosten der Kommunen für ihre Gartenämter ständig steigen, eine weitere Artenverarmung stattfindet und die Bürger ihre Freiflächen nicht nutzen können - während die Grünordnungsämter immer mehr Terrain erobern. Im Sinne des Arten- und Biotopschutzes ist es wesentlich sinnvoller, die Pflegepraxis der öffentlicher Grünflächenämter zu ändern, als weiterhin zu versuchen, Flächenreservate zu Lasten von Baurechten und zu Lasten der Freiraumansprüchen von Kindern und Heranwachsenden durchzusetzen.

Dieser Konflikt schließt auch die Flächenansprüche zwischen den Natur- und Landschaftsschutzgebieten und den Flächen für Naherholungsfunktionen mit ein. Anstatt diese Funktionen sich ergänzen und überlagern zu lassen, wird jede Funktion für sich optimiert und gegeneinander scharf abgegrenzt. Hinzu kommt, dass nicht selten die Gemeinden Grundeigentümer dieser Flächen sind. Da sie im Haushalt nur kostenverursachend erscheinen, wird von Seiten der Kämmerei immer wieder Druck ausgeübt, diese Flächen zu bebauen. (Verkauft würden diese Flächen über die Liegenschaftsabteilungen, die im Regelfall dem Kämmerey unterstehen.)

## 4.2.2 Übergeordnete Planungen

Nach § 1 (4) BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Ist der Bauleitplan nicht diesen Zielen angepasst, so liegt ein Rechtsverstoß vor, und der Plan kann nicht rechtswirksam werden.

Die Städte und Zentren werden von der Raumordnung und Landesplanung als Entwicklungsschwerpunkte angesehen. Nun gibt es aber gerade in diesen Standorten etliche Beschränkungen, so dass diese nicht über beliebig viele neue Bauflächen verfügen. Aufgrund der teilweise schwierigen städtebaulichen Lage, der Konflikte mit Gewerbe und Verkehr, der mangelnden Wohnumfeldqualität und mittlerweile durchaus auch langen Wege durch eine den Individualverkehr behindernde Verkehrspolitik (ohne die Ursachen für das Verkehrsaufkommen durch geschickte Standortplanung zu beeinflussen) und der so teilweise nur noch schwer erreichbaren Infrastruktur (z.B. der Einkaufszentren am Ortsrand) fällt die Attraktivität dieser Gebiete für nicht auf Urbanität orientierte Käufergruppen deutlich ab. Sie versuchen, auf das Umland auszuweichen, und verursachen damit selbst die von ihnen bemängelten Wohnstandortdefizite in den Zentren mit.

Seit Jahren versucht hier die Raumordnung und Landesplanung einzugreifen. Auf dieser doch sehr hohen Abstraktionsebene formulierten die Träger der Raumordnung (Kreise und Planungsverbände) und der Landesplanung (Land Niedersachsen) ein stereotypes städtebauliches Leitbild, das in der Praxis kaum Spielräume für individuelle Entscheidungen lässt und oft als Argument von den Genehmigungsbehörden benutzt wird, um weitere inhaltliche Auseinandersetzungen mit der konkreten Situation vor Ort zu unterbinden. Dieses stereotype Leitbild auf die konkrete Situation angewandt konterkariert die gemeinsamen Ziele aller (Wohlfahrt). Nun verfügen die kleinen Gemeinden nicht über das notwendige Fachwissen und Fachpersonal, um diese Auseinandersetzung führen zu können. Demgegenüber verfügt der Landkreis als Träger der Regionalplanung über eben genau diese Fachkompetenz, mit der er auf die Durchsetzung seiner Planungsziele achtet. Wendet sich die Gemeinde nun hilfesuchend an den Kreis (bzw. den Planungsverband), spricht sie immer auch gleichzeitig mit der Genehmigungsbehörde ihrer Bebauungspläne und mit der Planungsbehörde des Regionalplanes. Daher ist es bei dieser Konstellation nicht verwunderlich, dass kontroverse Situationen, soweit es überhaupt zu einer Diskussion kommt, immer wieder zugunsten des Kreises entschieden werden.

Gleichzeitig verfügen die Städte nicht über genügend geeignetes Wohnbauland, um die Ziele der Raumordnung und Landesplanung auch umsetzen zu können, was jedoch nicht etwa zum (rechtlichen) Eingreifen der Regionalplanung führt. Alle Mittel- und Grundzentren der Beispielmunicipalitäten konnten ihre Flächenausweisungen für Wohnbauland durchsetzen, incl. der evtl. erforderlichen Änderung des Flächennutzungsplanes. Demgegenüber hatten die kleinen

Gemeinden teilweise erhebliche Schwierigkeiten; Änderungen des Flächennutzungsplanes konnten oft nur realisiert werden, indem Flächen getauscht wurden<sup>12</sup>, womit der Beweis für die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme neuer Flächen umgangen werden konnte. Es ist allerdings auch festzustellen, dass diese neuen Bauflächen, die die kleinen Gemeinden in Betracht gezogen hatten, aus regionalplanerischer und gesamtgemeindlicher Sicht teilweise sehr bedenklich waren. Hier macht sich die mangelnde Fachkompetenz der kleineren Gemeinden bemerkbar.

#### 4.2.3 Eigentumsverhältnisse

Bezogen auf die Grundeigentumsverhältnisse werden von den Gemeinden idealtypisch zwei Konzepte verfolgt. Entweder versucht die Gemeinde, die Flächen vor Planungsbeginn zu erwerben, was eine aktive langfristig planende Liegenschaftsabteilung voraussetzt, oder die Bauleitplanung erfolgt auf Bestreben eines Bauträgers, des Grundeigentümers o.ä. Ob sich ein Baugebiet im Eigentum der Gemeinde oder in Privatbesitz befindet, hat grundsätzlich keinen Einfluss auf die Aufstellung eines Bebauungsplanes. Lediglich die Preisvorstellungen des Privateigentümers auf unerschlossenes Land beeinflusst die Entscheidung der Ratsherren. Empfinden diese den Preis als zu hoch, wird kein Aufstellungsbeschluss gefasst. Da in den Gemeinden (bezogen auf ihre Planungskapazitäten) genügend andere Flächen zur Verfügung stehen, verzögert dies jedoch nur den Beginn eines Verfahrens, indem andere Verfahren vorgezogen werden.

Bei Flächen, bei denen aufgrund komplizierter Eigentumsverhältnisse ein Umlegungsverfahren erforderlich wird, wird ungern ein Bauleitplanverfahren eingeleitet. Die Gemeinden scheuen den hohen langjährigen Aufwand, den dieses Verfahren mit sich bringt.

---

<sup>12</sup> In der Regel wird Fläche für die Landwirtschaft als Wohnbaufläche und eine andere etwa gleich große Wohnbaufläche als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt. Diese Flächen müssen in der Regel auch in einem räumlichen Bezug zueinander stehen.

## 5. Verfahrensverzögerungen

Insgesamt wurden in der Regelzeit von weniger als 24 Monaten fast die Hälfte aller Bauleitplanverfahren erfolgreich abgeschlossen.

ohne Verzögerung	33	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	46	%
durchschnittliche Planungszeit	19	Monate

Bei den Ursachen für eine Verzögerung konnten zwei Problembereiche identifiziert werden. Zunächst eine Gruppe von Bebauungsplänen, bei denen schwierige Konfliktlagen das Verfahren erschwerten. Dies erforderte oft eine gutachterliche Tätigkeit. Die zweite Gruppe von Bauleitplanverfahren wurde verzögert, weil die politischen Gremien längere Zeit über die Pläne berieten oder über eine lange Zeit keine Entscheidung getroffen wurde.

Verzögerung aufgrund:		
schwierige Konfliktlage	14	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	20	%
durchschnittliche Planungszeit <sup>13</sup>	45	Monate
schwierige politische Entscheidungsfindung	24	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	34	%
durchschnittliche Planungszeit	59	Monate

<sup>13</sup> Bei mehreren Ursachen wurden die Verzögerungszeiten den Verfahren anteilig zugeordnet.



Daneben wurden einige Bauleitplanverfahren aufgrund einer ungeklärten Rechtslage verzögert. Erst durch ein Verwaltungsgerichtsverfahrens zugunsten der Gemeinde konnten diese Verfahren nach vielen Jahren erfolgreich abgeschlossen werden.

## 5.1 Schwierige Konfliktlagen

Bei dieser Gruppe verzögerten schwierige Konfliktlagen die Bauleitplanverfahren. In der Regel musste das Verfahren unterbrochen werden, um ein Gutachten durch Fachbüros oder -institutionen erstellen zu lassen. In etwa 2/3 dieser Fälle ist Verkehrslärm als Ursache zu benennen, wovon wiederum die Hälfte auf den KFZ-Verkehr entfiel. Im weiteren sind Konflikte mit angrenzenden landwirtschaftlichen Betrieben, Gewerbebetrieben und Altlasten zu benennen. Verkehrslärmgutachten wurden vor allem in den Städten erforderlich. Verursacher des Verkehrslärmes sind hier vor allem die Bundesstraßen und -autobahnen sowie die Bundesbahn. Städte verfügen aufgrund ihrer Zentrumsfunktionen über zahlreiche hochfrequentierte Bundesstraßen und Bundesbahntrassen. Daneben holen die Städte mit ihrem Wachstum mittlerweile die Umgehungsstraßen ein. In kleinen Gemeinden besteht zumeist noch eine Auswahlmöglichkeit bei neuen Baugebieten, so dass hier oft diese Konfliktlagen umgangen werden konnten.

Verzögerung aufgrund:

Konfliktlage - Lärm - Autoverkehr	5	B-Pläne
Konfliktlage - Lärm - Bahnverkehr	2	B-Pläne
Konfliktlage - Lärm - Flugverkehr	2	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	13	%
durchschnittliche Planungszeit	43	Monate

Auf dem Lande sind es dagegen vornehmlich die landwirtschaftlichen Betriebe, die mit ihren Geruchsemissionen eine gutachterliche Tätigkeit erzwingen. Die neuen Baugebiete grenzen oft an landwirtschaftliche Betriebe. Nicht selten sind es die gleichen Betriebe, die diese Flächen zur Verfügung gestellt haben. Um den Konflikt zwischen Wohnen und Landwirtschaft lösen zu können, müssen diesen Betrieben dann oft Produktionsbeschränkungen auferlegt werden. Dieser Umstand verhindert, dass einige potentielle Bauflächen von Landwirten zur Verfügung gestellt werden, bzw. Ratsherren sich gegenüber den Landwirten verpflichtet fühlen, die Flächen zur Verfügung gestellt hatten. Letzteres führt dann dazu, dass die Konflikte nicht entsprechend 'neutral' abgewogen werden und ein Abwägungsfehler erfolgt.

In einem Fall verzögerte ein angrenzendes aufgelassenes Abbaugelände und in einem anderen Fall ein angrenzendes Landschaftsschutzgebiet das Verfahren. Letzteres könnte noch als Verzögerung aufgrund natur- und landschaftsschützerischer Ursachen definiert werden. Nur ist hier anzumerken, dass in anderen Städten eine solche Nähe in mehreren Fällen nicht zu einer Verzögerung geführt hat und dieser Konflikte auch vor 40 Jahren beachtet worden wäre.

Ende der 80er Jahre kam es in einer Gemeinde zur Verzögerung in einem Bauleitplanverfahren, als dort eine aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes wertvolle Fläche bebaut werden sollte. Erstmals musste eine Vegetationsaufnahme durchgeführt, ihr Befund unter städtebaulichen Aspekten bewertet und im Entwurf berücksichtigt werden. Der wesentliche Verzögerungsgrund war jedoch nicht der verwaltungstechnische Vorgang, sondern der diesen begleitende Diskussionsprozess im Gemeindeparlament, bei dem die Kommunalpolitiker die gleiche Diskussion nachvollzogen, die der Bundestag und der Landtag bereits Jahre zuvor durchgeführt hatten und ihren Niederschlag im neuen BauGB und NatSchG gefunden hatte. Dieser Vorgang ist heute in vielen Kommunen zu beobachten. Bei diesem konkreten Fall kam hinzu, dass ein Teil der zu erhaltenden Vegetationsbestandes als öffentliche Grünfläche festgesetzt wurde und sich daraus hohe Grundstückspreise ergaben. Diese hohen Grundstückspreise füllten dann den wesentlichen Teil der Diskussion um dieses Baugebiet aus. Heute würden diese Festsetzungen so getroffen werden, dass dadurch keine erhöhten Grundstückskosten entstehen. (Es wird erwogen, den betreffenden Bebauungsplan dahingehend zu ändern.)

Eine Verzögerung aufgrund der jetzt in allen Untersuchungsgemeinden angewandten Eingriffsregelung nach dem NNatG konnte in den vorliegenden Fällen nicht festgestellt werden, ausgenommen vielleicht der oben beschriebene Fall, der eine ähnliche Ursache hatte. Auch bei einer gezielten Befragung zu den aktuell noch laufenden Bauleitplanverfahren konnte keine zeitliche Verzögerung festgestellt werden. Was jetzt vermehrt besonders bei Gewerbegebieten erfolgt, ist eine gleichzeitige Aufstellung von Bebauungs- und Grünordnungsplänen. Von den Verwaltungen wurden der plötzliche Umschwung und vereinzelt auch die erhöhten planerischen Anforderungen bemängelt (Reduzierung der Planungskapazität). Es ist jedoch auch festzustellen, dass in einigen Gemeinden diese 'Wende' zu keiner wesentlichen Änderungen in der Planungspraxis führte. Diese Gemeinden verfolgen bereits seit Jahren eine, die Belange des Natur- und Landschaftsschutz berücksichtigende Planung. Überhaupt entwickeln die Planer vor Ort (soweit dies wie bereits erwähnt ohnehin nicht immer so gemacht wurde) eine große Sensibilität und Kreativität bei dem Umgang mit den zu schützenden Bereichen.

Gutachten sind mit erheblichen Kosten verbunden. Daher werden Gutachten von einigen Gemeinden erst in Auftrag gegeben, wenn das Problem nicht mehr anderweitig zu lösen ist. Oft erfolgt die Vergabe erst nach der Beteiligung der TÖB, teilweise erst nach der öffentlichen Auslage (mit der Folge einer Wiederholung dieses Verfahrensschrittes) und in einigen Fällen erst

nach dem Satzungsbeschluss, wenn dabei Verfahrensfehler geltend gemacht wurden. Gemeinden, die mit viel Natur und Landschaft ausgestattet sind und diese ggf. noch über Jahre pfleglich behandelt haben, oder Gemeinden, die durch Bundesstraßen und Bahntrassen ohnehin belastet sind, müssen dafür auch noch tief in die Haushaltskasse greifen. Viele Gemeinden übernehmen die Flächen und Gebäude von in Konkurs gegangenen Gewerbebetrieben und führen sie einer neuen Nutzung zu. Diese Flächen sind dann fast immer mit Altlasten z.T. erheblich belastet. Einige Gemeinden sind überdies hinaus auch noch mit kontaminierten Flächen aus dem 2. Weltkrieg geschlagen. Bevor diese Flächen neu genutzt werden können, müssen sie kosten-trächtig und personalaufwendig saniert werden. Zudem treten dabei auch noch oft unkalkulierbare Risiken auf.

Verzögerung aufgrund:		
Konfliktlage - Landwirtschaft	2	B-Pläne
Konfliktlage - Gewerbebetrieb	1	B-Pläne
Konfliktlage - Altlasten	2	B-Pläne
Konfliktlage - Natur u. Landschaft	3	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	11	%
durchschnittliche Planungszeit	40	Monate

In allen diesen Konfliktfällen kommen auf die Gemeinden hohe Kosten zu. Gerade gegenüber anderen Gemeinden, die nicht mit solchen Problemen belastet sind, wird dies von vielen Politikern als herbe Benachteiligung empfunden. Diese Benachteiligung sollte durch die Bereitstellung von Finanzmitteln durch den Bund oder die Länder insbesondere für gutachterliche Tätigkeiten ausgeglichen werden. Dann könnten die Gemeinden frühzeitig einen Gutachter beauftragen und ihre Planungen darauf abstellen.

Bezogen auf die Konfliktbehandlung sei hier ein weiterer Punkt erwähnt. Viele Gemeinden schrecken aufgrund der hohen Kosten für die erforderlich werdenden Schallschutz- und Sanierungsmaßnahmen zunächst vor der Verwirklichung eines Baugebietes zurück. Auch aus Gerechtigkeitsgründen ist es nicht verständlich, dass die hiervon betroffenen Gemeinden und späteren Grundeigentümer die Kosten für diese Maßnahmen zu tragen haben, zumal der Verursacher des Lärmes auf der Bundes- oder Landesebene auszumachen ist.

## 5.2 Planungen Dritter

In zwei untersuchten Fällen behinderte eine ungeklärte Rechtssituation die Bauleitplanung über mehrere Jahre. Ursache hierfür waren vom Bund auferlegte bauliche Restriktionen, die von der Kommune erfolgreich vor Gericht angefochten wurden. Dies ist kein Sonderfall. Bundesplanungsbehörden tendieren dazu, ihre Fachplanungen über die Planungshoheit der Gemeinden hinweg durchzusetzen. Der Bau von Bundesverkehrsstraßen, Bundeswasserstraßen, Flugplätzen usw. behindert die Planungen der Gemeinden immer wieder, wie in fast allen Gemeinden bestätigt wurde. Ein weiteres, ähnlich gelagertes Problem zeichnet sich in den Planungen des Landes Niedersachsen zu den zentralen Abfallentsorgungseinrichtungen bereits heute ab. Hier sind rasche Entscheidungen gefordert.

Verzögerung aufgrund:

ungeklärter Rechtslage	2	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	3	%
durchschnittliche Planungszeit	77	Monate

### 5.3 Mangelnde Zieldefinition und Entscheidungen

Ein Viertel aller untersuchten Bauleitpläne wurde durch langandauernde Beratungen und nicht erfolgte Entscheidungen der politischen Gremien der Gemeinden verzögert. Dieses Ergebnis war auch für die Bearbeiter dieser Untersuchung zunächst überraschend. Hier sind mehrere Ursachen zu benennen.

Auf den ersten Blick war ein Teil dieser Verzögerungen auf die Einwendungen der Bürger zurückzuführen. Dabei sind es jedoch nicht die eigentlichen Einwendungen selbst, sondern vielmehr die dadurch erforderlich gewordene klare Stellungnahme innerhalb des Abwägungsvorgangs (bei denen die privaten und Öffentlichen Interessen gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden müssen) ausschlaggebend für die Verzögerung. Die konkrete Sachlage legte dabei zumeist die Abwägung zugunsten öffentlichen Interesses nahe (etwa bei einem Einspruch gegen einen Kinderspielplatz in der Nachbarschaft des Einwenders). Aber auch Gründe wie 'ich lasse mich nicht überplanen' reichten schon aus, um das Verfahren zu stoppen. Fehlinterpretationen über die Inhalte und den rechtlichen Status des Bebauungsplanes seitens der betroffenen Bürger sind dabei nicht selten zu beobachten. Z.B. wird immer wieder geglaubt, dass die Festsetzung einer zu überbauenden Fläche die Grundeigentümer verpflichtet, dort auch zu bauen. Z.B. verstehen sie nicht, dass sie ihren jetzigen Garten auch weiterhin als solchen nutzen können, und lehnen daher die Planung ab. Da diese 'Überplanung' in der Gemeinde 'öffentlichkeitswirksam' ist, scheuen Politiker dann eine Entscheidung oder nehmen das betreffende Grundstück (zwangsläufig das gesamte Umfeld) aus dem Geltungsbereich heraus.

Die Pflicht zur Konfliktbewältigung der Bauleitplanung zwingt die Gemeinden, die Bereiche mit in den Geltungsbereich des Bebauungsplanes aufzunehmen, bei denen es durch die neue Bebauung zu Konflikten kommt. Davon sind nicht selten auch Bereiche innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile betroffen. Im Bauleitplanverfahren werden nun diese oft historisch entstandenen Gemengelagen 'öffentlich'. Bereits ohne Bebauungsplan bestand hier z.B. die Pflicht zur 'gegenseitigen Rücksichtnahme'. Durch den Bebauungsplan wird dieser Sachverhalt explizit und entsprechend in den Festsetzungen des Plans berücksichtigt. Seitens der Betroffenen wird nun immer wieder fälschlicherweise der Bebauungsplan als Ursache einer Nutzungsbeschränkung angesehen (die doch vorher schon bestand) und dies dann in ihrer Stellungnahme als ein unzumutbarer Eingriff in die Eigentumsverhältnisse abgelehnt. Kaum ein Ratsherr widerspricht dieser Auffassung, lieber wird die Konfliktbewältigung auf die Bauaufsichtsbehörden abgewälzt oder das Verfahren ganz eingestellt oder solange unterbrochen, bis sich das Problem 'biologisch' löst.

Keine der untersuchten Gemeinden schloss ein Bauleitplanverfahren ab, wenn ein betroffener Grundeigentümer sich grundsätzlich gegen eine Bebauung ausgesprochen hat. Dies ist durchaus nicht selten der Fall. Blockiert ein Grundeigentümer z.B. die Realisierung einer Erschließungsstraße, indem er nicht verkaufen will, sind hier in der Regel durchaus die §§ 85ff. BauGB anwendbar (Enteignung). Jedoch wird hiervon kein Gebrauch gemacht.

Hier liegt offensichtlich ein Grundmissverständnis demokratischer Selbstverwaltung bei einigen Politikern vor. Es geht im Bauleitplanverfahren nicht darum, allen alles recht zu machen, wie viele glauben, sondern durchaus gerade darum, politische Positionen zu beziehen und politisch begründete Entscheidungen zu treffen. Dies wird allerdings durch zwei Punkte erschwert. Zum einen gibt es teilweise sehr schwierig zu handhabende Abwägungsgrundsätze und eine komplizierte Rechtsprechung, zum anderen gibt die Komplexität des Bauleitplanverfahrens einem Plangegner immer wieder die Gelegenheit, das Bauleitplanverfahren durch ein Normenkontrollverfahren zu verzögern oder gar zu Fall zu bringen. Von Seiten der Genehmigungsbehörden wird in diesen Fällen eher abgeraten und auf 'problemlosere' Baugebiete verwiesen.

Vor allem Überplanungen bereits weitgehend bebauter Gebiete, mit dem Ziel, eine städtebauliche Ordnung herbeizuführen, das Schaffen von Baurechten in bis über 200 Meter tiefen Grundstücken (Bauen in 2. und 3. Reihe), eine auf besondere städtebauliche Situation orientierte Schließung von großen Baulücken, die Überplanung ehemaliger landwirtschaftlicher Hoflagen (2000 - 5000 qm Fläche) stellen sich als entscheidungsproblematische Bauleitplanverfahren heraus. Diese Fälle sind planungsrechtlich durchaus handhabbar (auch ohne enteignungsrechtliche Folgen). Letztlich entscheiden sich die Politiker bei den hier immer zu erwartenden zahlreichen Anregungen und Bedenken zuweilen nicht oder nur sehr zögerlich (ggf. erst zu Beginn der nächsten Legislaturperiode).

Nicht in die Untersuchung mit aufgenommen sind Bebauungspläne, die zwar begonnen wurden, jedoch aufgrund dieser Problematik ganz eingestellt wurden. Diese Dunkelziffer dürfte nach Schätzungen der Planer mindestens doppelt so hoch sein wie die verzögerten Verfahren. Da diese Pläne aufgrund der erforderlichen umfangreichen Bestandsaufnahmen sehr arbeitsaufwendig sind, wird dadurch erhebliche Arbeitskapazität gebunden.

Weiterhin werden Bauleitplanverfahren durch fehlende politische Entscheidungen in anderen Bereichen verzögert. Hier sind es vor allem große, grundsätzliche Entscheidungen der gemeindlichen Entwicklung wie: Hauptverkehrsstraßen, Friedhofsplanung, neue Gewerbe- und Schulstandorte u.v.m. In der Regel wird hier ein Gutachter beauftragt, der dann eine optimale Lösung vorgelegt (z.B. Trassenverlauf für eine Umgehungsstraße). Konsequenzen und Folgewirkungen dieses Lösungsvorschlages werden von dem Fachgutachter nicht erbracht, zumal er nicht dazu beauftragt wird und oft auch fachlich nicht dazu in der Lage ist. Dieser Mangel wird dann in der Bürgerschaft, den Parteien und Fraktionen unsystematisch und bruchstückhaft

nachgebessert, mit dem Ergebnis einer oft stark emotional geführten, endlos langen politischen Diskussion ohne abschließende Entscheidung, zumal dann oft nicht einmal mehr klar ist, was eigentlich zu entscheiden ist.

Verzögerung aufgrund:		
fehlender Entscheidung		
bei der Abwägung	7	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	10	%
durchschnittliche Planungszeit	63	Monate

Was für die großen Entscheidungen der gemeindlichen Entwicklung gilt, gilt jedoch auch für viele Bauleitplanverfahren. Beim Aufstellungsbeschluss wird i.d.R. lediglich das zu überplanende Gebiet und die Art der baulichen Nutzung (nur die Baufläche!) benannt, ohne sich über die weiteren Ziele der Bebauung zu einigen. Es wird höchstens darüber gestritten, ob den betroffenen Grundeigentümern die mit der Planung verbundene Wertsteigerung ihrer Grundstücke zugestanden werden soll. Liegt der konkrete Plan zum Beschluss für die Auslegung (§ 3 (2) BauGB) vor, beginnt die eigentliche Diskussion über die Ziele und Grundzüge der Planung. Zum Beispiel wird immer wieder in die Diskussion geworfen, dass sich nur Bauplätze für freistehende eingeschossige Wohnhäuser verkaufen lassen und die Gemeinde auf den Grundstücken für zwei bis dreigeschossige Wohngebäude oder Reihenhäuser sitzen bleibt. Wem die Baugrundstücke gehören und wer sie letztlich zu vermarkten hat, bleibt bei dieser Diskussion regelmäßig unbeachtet.

Verzögerungen im Bauleitplanverfahren ergaben sich besonders dann, wenn die Preisvorstellungen des Grundeigentümers bzw. Bauträgers nicht in das politische Kalkül der Ratsherren passten, und die Gemeinde versucht, Druck auf den Grundeigentümer auszuüben, um z.B. selber die Flächen vermarkten zu können oder um die Grundstückspreise zu senken. Hier konnte auch eine fehlende Koordination zwischen den Liegenschaften (Kämmerei), der Bauverwaltung und dem Rat bzw. dem zuständigen Ausschuss in einigen Gemeinden festgestellt werden. Vorherrschendes Ziel der Kommunalpolitiker scheint es zu sein, billig Bauland für 'Häuslebauer' bereitzustellen, das dann sofort bebaut werden muss. Ergeben sich aufgrund der Erschließungskosten oder der Einstandspreise für unerschlossenes Land hohe Baulandpreise, so kommt es zu einer zurückhaltenden Flächenausweisung durch die Kommunalpolitiker, womit die Grundstückspreise weiter steigen, usw.!



Selbst Dinge, die nicht Gegenstand des Bebauungsplanes sind, werden - vorzugsweise bei der abschließenden Beschlussfassung - über Monate diskutiert. Vor allem wasserrechtliche und erschließungstechnische Fragen sind beliebte Themen.

Verzögerung aufgrund:		
fehlende oder unklare		
Zieldefinition/Leitbild	15	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	21	%
durchschnittliche Planungszeit	60	Monate

Mittlerweile lehnen einige freie Planungsbüros die Bearbeitung von Baugebieten, besonders im Geschosswohnungsbau ab, da eine kostenneutrale Abwicklung unter diesen Umständen nicht möglich ist.

Ebenfalls mit zu diesem Problemkomplex sind Bebauungspläne zu zählen, die aufgrund mangelnder Personalausstattung der Verwaltungen nicht oder nur zögerlich bearbeitet werden, da die politische Vertretung nicht ausreichend Planungskapazität zur Verfügung stellt. Diese Verfahren haben oft eine städtebauliche Neuordnung älterer Bebauungspläne zum Ziel, oder es werden Gemengelage und 'anarchisch' gewachsene älterer Siedlungen aus den Jahren vor dem Bundesbaugesetz überplant. Dabei ist festzustellen, dass noch weitere Gebiete in den Gemeinden städtebauliche 'Missstände' aufweisen, die eigentlich überplant werden müssten. Warum nun ausgerechnet diese Gebiete aus der Vielzahl von Problemfällen überplant werden, erklärt sich nach einem kurzen Blick auf die Adressenliste der Ratsherren.

Verzögerung aufgrund:		
begrenzte Planungskapazität		
	6	B-Pläne
Anteil an den untersuchten B-Pläne	8	%
durchschnittliche Planungszeit	56	Monate

Worin liegen nun die Ursachen für die mangelnde Entscheidungsfreudigkeit der Politiker? Die Ursachen sind in der Verwaltung und bei den Politikern zu suchen. Die Verwaltung hat die Politiker neutral und sachkompetent zu beraten. In den kleinen Gemeinden ist dies aufgrund der Personalsituation nur begrenzt möglich. Besonders in den großen Gemeinden macht sich die hierarchische Struktur der Kommunalverwaltungen spürbar. Hier erläutern nur die Baudezernenten oder Bauamtsleiter den politischen Gremien die Entwürfe ihrer Sachbearbeiter. Angesichts der Komplexität der Bauleitplanung und der Fülle der Aufgaben eines Bauamtes- oder dezernates ist der Vortragende fachlich zumeist überfordert; Nachfragen bleiben unbeantwortet, nicht umsetzbare Zusagen werden gemacht (i.d.R. sind sie dann zumeist rechtlich nicht ausführbar). Die politischen Vertreter versuchen (nicht zuletzt in dieser Folge), jemanden zu finden, an den sie sich halten und den sie evtl. persönlich verantwortlich machen können. Die Verwaltungsspitzen legitimieren mit diesem Vorgehen ihrerseits die starke Hierarchisierung der Verwaltung. (Hinzu kommt, dass der öffentliche Dienst bei der Eingruppierung an die Verwaltungshierarchie gebunden ist, was zumindest die leitenden Verwaltungsbeamten hartnäckig behaupten.) Klappt es wider Erwarten in einer hierarchisch strukturierten Kommune doch, so ist ein starker sachkompetenter Baudezernent oder Stadtdirektor hierfür der Grund, was die Verwaltung jedoch äußerst anfällig auf Störungen macht. Ohne sie läuft dann nichts, da keine selbständigen Entscheidungen getroffen werden.

Neben diesem Missmanagement der Verwaltung (wozu noch viel zu sagen wäre) hat jedoch auch die Politik eine Bringschuld. Sie muss die Ziele der städtebaulichen Entwicklung - das Leitbild für die Gemeinden - bestimmen. Keine der untersuchten Gemeinden verfügt derzeit über ein eigenständiges städtebauliches Leitbild. Eine Gemeinde arbeitet unter Zuhilfenahme eines freien Büros an einem neuen Leitbild. Grund für diese Initiative ist die Gängelung durch ein stereotypes Leitbild des Regionalplanes, der dieser Gemeinde keine Expandierungsmöglichkeiten einräumt.

Die fehlenden Leitbilder lassen nun auch die Ausrichtung der Personalbesetzung in der planenden Verwaltung nach der Einwohnerzahl nicht mehr verwunderlich erscheinen. Wollte eine Gemeinde nur ihren Bestand pflegen, erklärte sie sich also mit dem bisher Erreichten zufrieden, könnten Stellen hier abgebaut und andere Bereiche der Verwaltung verstärkt werden. Oder die Gemeinde möchte kontinuierlich entsprechend ihrer Ausgangsgröße wachsen, dann ist sie sicher mit der Regel 'ein Planer je 13000 Einwohner' zufrieden. Muss die Gemeinde jedoch umstrukturieren oder will sie in den nächsten Jahren kräftig zulegen, dann muss sie allerdings auch die personellen und organisatorischen Konsequenzen tragen. Nur über diese Grundsatzentscheidungen wird in den Gemeinden offensichtlich nicht diskutiert. Umso verwunderlicher ist es, dass fast alle untersuchten Gemeinden (und viele andere auch) ihren Flächennutzungsplan neu aufstellen wollen. Fast immer wird als einzige programmatische Aussage ein Landschaftsplan dem Flächennutzungsplan vorangestellt. Dies bedeutet in dieser thematischen Verkürzung immer: Sicherung des Bestandes. Womit die ganze Diskussion über neue Flächenausweisungen,

um den dringenden Wohnbedarf befriedigen zu können, ad absurdum geführt wird. Bleibt noch zu erwähnen, dass (gerade die persönlichkeitsstarken) Verwaltungschefs beim Vorliegen eines Leitbildes einen großen Teil ihrer Macht einbüßen würden. Allgemein scheuen Verwaltungen Umstrukturierungsmaßnahmen und machen lieber weiter wie bisher. Auch dies erleichtert nicht gerade eine Diskussion über die städtebauliche Zukunft der Gemeinde.

Bevor die Kommunalpolitiker zu solchen kostenträchtigen Entscheidungen wie der Vergabe von Einzelgutachten (Landschafts-, Verkehrsplan etc.<sup>14</sup>) kommen, sollten sie sich zunächst grundsätzlich über das Leitbild ihrer Gemeinde klar werden. Ein klar definiertes Leitbild hilft auch der Gemeindeverwaltung (in allen Ressourcen!) bei ihrer alltäglichen Arbeit und Entscheidung. Außerdem muss nicht bei jedem Bauleitplanverfahren erneut auf Sekundärschauplätzen politisches Profil gewonnen werden. Die Bauministerin hat dies immer wieder in ihren Ausführungen deutlich gemacht: "*Dabei halte ich jedoch nur wenig von starren Leitbildern einer künftigen städtischen Entwicklung. Solche unflexiblen Leitbilder beruhen oft auf der Vorstellung, Ziele für die Stadtentwicklung ließen sich von einem geistigen oder politischen Zentrum aus gleichförmig definieren und dann auch umsetzen*"<sup>15</sup>. Dies bedeutet, und die Ergebnisse dieser Untersuchung unterstreichen diese Notwendigkeit, endlich weg zu kommen von den die Entwicklung hemmenden stereotypen, undifferenzierten und unflexiblen Leitbildern, wie es die Landes- und Regionalplanung den Gemeinden bisher diktiert hat.

Um diese neuen Leitbilder entwickeln und umsetzen zu können, müssen die Gemeinden, gerade wenn sie weiteres Bauland ausweisen sollen, auch personell und fachlich gestärkt werden. Es bedeutet auch, den Gemeinden wieder mehr Handlungsspielraum zu geben. So sind die städtebaulichen Entscheidungen etwa zu den §§ 31, 34 und 35 BauGB auch in den kleinen Gemeinden ohne eigene Bauaufsicht wieder mehr in ihre eigenen Hände zu legen. Da besonders die kleinen Gemeinden bis etwa 30000 Einwohner über die größten Flächenreserven verfügen, sind besonders diese zu fördern. Es macht wenig Sinn, die bereits an ihre Grenzen stoßenden Städte zu fördern oder das Planungsrecht auf ihre besonderen Probleme hin zu 'erleichtern'.

---

<sup>14</sup> Es sei denn, es ergibt sich aus der Diskussion um ein Leitbild eine konkrete Fragestellung, die diese Gutachten beantworten sollen.

<sup>15</sup> Dr. Irmgard Schwaetzer, Rede anlässlich der Jahrestagung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung am 4.5.1993 in Hannover

## 6. Zusammenfassung und Empfehlungen

In sieben Gemeinden Niedersachsens wurde die Praxis der Ausweisung von Wohnbauland der letzten zehn Jahre untersucht. Hierzu wurden in sechs Gemeinden 71 Bauleitplanverfahren analysiert.

Über den Betrachtungszeitraum konnte kein Zusammenhang zwischen der Planungsdauer und dem Zeitpunkt der Rechtskraft hergestellt werden. Im Durchschnitt benötigten die Gemeinden 41 Monate für die Durchführung der Bauleitplanverfahren.

Als erster begrenzender Faktor ist die Planungskapazität der Gemeinden zu nennen. Die Planungskapazität der Gemeinden orientiert sich an der vorhandenen Anzahl der Einwohner. Einige Gemeinden weichen auf die Vergabe an externe Planungsbüros aus. Aufgrund des Verfahrens und des Koordinationsaufwandes kann jedoch nur etwa 50 % der gesamten Aufwandes tatsächlich von freien Büros erledigt werden kann. Die Planungskapazität wird durch die Verwaltungsorganisation zu Lasten der kleinen Gemeinden weiter eingeschränkt.

Alle Gemeinden verfügten zum Zeitpunkt der Untersuchung in ausreichendem Umfang über neu auszuweisende Wohnbauflächen, die kleinen Gemeinden jedoch über wesentlich mehr. Insgesamt wurden in der Regelzeit von weniger als 24 Monaten etwa die Hälfte aller untersuchten Bauleitplanverfahren erfolgreich abgeschlossen.

Bei den Ursachen für eine Verzögerung konnten zwei Themenbereiche identifiziert werden. Zunächst eine Gruppe von Bebauungsplänen, bei denen schwierige Konfliktlagen das Verfahren erschwerten. Etwa drei Viertel dieser Konflikte wurde durch Lärmemissionen verursacht. Die Konfliktlagen erforderten oft eine gutachterliche Tätigkeit, die die Verfahren verzögerten. Die zweite größere Gruppe von Bauleitplanverfahren wurde verzögert, weil die politischen Gremien längere Zeit über die Pläne berieten oder über eine lange Zeit keine Entscheidung getroffen wurde. Ursache hierfür ist zum einen eine mangelnde Entscheidungsfreudigkeit beim Abwägungsvorgang (besonders bei der Behandlung der Bedenken von Bürgern) und zum anderen eine unsystematische Entscheidungsfindung im Bauleitplanverfahren .

	Bebauungs- pläne	Anteil	Verfahr.- dauer
	Anzahl	%	Monate
insgesamt untersucht:	71	100	41
ohne Verzögerung:	33	46	19
Verzögerung aufgrund <sup>16</sup> :			
schwieriger Konfliktlage	17	24	42
davon durch Lärmemissionen	9	13	43
schwieriger politischer Entscheidungsfindung und mangelnde Planungskapazität	28	40	60

---

<sup>16</sup> einschließlich Doppelnennungen

Eine Beschleunigung der Bauleitplanverfahren und eine vermehrte Ausweisung von Wohnbauland kann erreicht werden durch:

- Bereitstellen von Finanzmitteln durch Bund und Länder für Immissions- und Stadtentwicklungsgutachten.
- Erlass einer auf die Anforderungen der Bauleitplanung besser angepassten Verordnung zum Umgang mit Lärmkonflikten.
- Rasches Entscheiden bei Planungen des Landes Niedersachsen und des Bundes.
- Abkehr von den stereotypen, undifferenzierten und unflexiblen Leitbildern in der Raumordnung und Landesplanung.
- Abgestuftes Entscheiden:
  1. Entwickeln eines eigenständigen Leitbildes/Vision für die Kommune (Konsens herstellen!).
  2. Entscheiden über die städtebaulichen Ziele und Grundkonzept bei der Aufstellung des Bebauungsplanes (möglichst früh einen Konsens herstellen und daran möglichst festhalten).
  3. Realistische und sachorientierte Entscheidungen beim weiteren Verfahren und bei der Abwägung.
- Frühzeitige vollständige Informationsbeschaffung und Weitergabe (nie etwas unter den Tisch kehren), d.h. Gutachten , wenn möglich spätestens beim Aufstellungsbeschluss vergeben.
- Fachübergreifendes Management des Bauleitplanverfahrens.
- Abbau von Verwaltungshierarchie.
- Personelle und fachliche Stärkung besonders der kleinen Gemeinden, bessere Bezahlung der Fachkräfte.
- Übertragen von mehr Handlungs- und Entscheidungskompetenz auf die kleinen Gemeinden (§§ 31, 34 und 35 BauGB).
- Konzentration der Kräfte auf die erfolgversprechenden Bauleitpläne und nicht zuletzt:
- Mehr politischen Mut bei Entscheidungen.

Letztlich fordert ein Wachsen der Gemeinde die Bündelung und Mobilisierung von Kräften auf allen Ebenen: die der Politik und der Administration, der Bauwirtschaft und der Kreditwirtschaft ebenso wie die der alten und neuen Bürger - schlicht aller Kräfte der Kommune. Eine solche gemeinsame Bewegung zu einem 'new deal' benötigt als Kristallisationspunkt eine gemeinsames Leitbild. Da diese neuen städtebaulichen Leitbilder weit über das hinausgehen, was bislang im Städtebau hierunter verstanden wurde, sollte deswegen besser von einer Vision gesprochen werden. Die Vision dient vor allem

- der Erhöhung der Motivation aller,
- der Steigerung der Kommunikationsfähigkeit,
- der besseren Setzung von Prioritäten,
- der Präzisierung der Vorstellung vom Machbaren,
- der Steigerung von Kreativität zur Überwindung von Widerständen,
- und zur Begeisterung und Gewinnung weiterer Kräfte

Es ist durchaus denkbar und legitim, dass sich eine Gemeinde für eine Vision der Konsolidierung oder Arrondierung entscheidet. Auch in diesem Fall sollte eine klare Vision formuliert werden. So können Fehlinvestitionen in Zeit und Geld bei den Bauwilligen vermieden und in der Verwaltung die Personalstruktur mit den Visionen in Einklang gebracht werden.

## Nachwort über ein Verhältnis und einige kritische Anmerkungen zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

Abschließend soll noch auf zwei Themen kurz eingegangen werden - dem Verhältnis von Bauverwaltung und Umweltverwaltung und auf das neue Baulandgesetz.

In Gesprächen mit der Verwaltungsspitze und Kommunalpolitikern wird immer wieder die These vertreten, dass die Naturschutzbehörden Bauleitplanverfahren be- oder gar verhindern. Wie gezeigt wurde, sind Konflikte mit Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes nur eine Ursache neben anderen, wesentlich bedeutenderen Ursachen für eine Verhinderung oder Verzögerung von Bauleitplanverfahren. Die Vehemenz, mit der diese These vertreten wird und damit die Augen der Beteiligten für die eigentlichen Ursachen verschließt, erklärt sich aus dem besonderen Verhältnis zwischen der Bau- und der Umweltverwaltung (zu letzterer seien die Untere und Obere Naturschutzbehörde hinzugezählt). Bauverwaltungen gibt es seit Bestehen der Bundesrepublik, bzw. ihre Vorläufer reichen bis ins Preußen Friedrich des Großen zurück. (Sie hatten Jahrzehnte Zeit, sich zu etablieren.) Während die Organisation und Aufgabenverteilung der Bauverwaltungen auf Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene über Jahrzehnte reifen konnten, muss dieser Prozess im Umweltbereich erst noch geleistet werden.

Die leitenden Mitarbeiter in den Bauverwaltungen sind zumeist gestandene Herren aus der Baubranche - viele Architekten, Bauingenieure und einige Verwaltungsfachleute. Sie wollen, dass gebaut wird, und waren unter dem Paradigma des Wiederaufbaues jahrzehntelang widerspruchlos erfolgreich. Heute etabliert sich ein neuer, umweltorientierter Verwaltungszweig. In den Gemeinden sind dies oft Umweltämter oder -abteilungen, mit unterschiedlichsten Zuordnungen innerhalb der Verwaltungsorganisation. Sie wollen nicht bauen, sondern die Natur und Landschaft vor Eingriffen jeglicher Art schützen - also das Alte bewahren im Gegensatz zu der Bauverwaltung, die das Neue plant. Infolge eines zunehmenden öffentlichen Umweltbewusstseins wachsen die Umweltverwaltungen personell und finanziell beständig. Gleichzeitig klettert diese Organisationseinheit in der Verwaltungshierarchie nach oben. Genügte früher noch ein Sachbearbeiter oder eine Sachbearbeiterin, so ist 'sie' oder 'er' wenige Jahre später Amtsleiter - vor wenigen Jahren noch Untergebener, heute gleichberechtigt oder gar weisungsbefugt. Nicht wenige machten eine steile Karriere vorbei an vielen altgedienten Kollegen der Bauverwaltung. Gleichzeitig werden diesen neuen Umweltverwaltungen Kompetenzen zugewiesen, die bislang u.a. auch in der Bauverwaltung lagen - ohne Gesichtsverlust geht dies kaum. Während das



Personal der Umweltämter aufgestockt wird, schrumpft gleichzeitig der Personalbestand in der Bauverwaltung, obwohl das Arbeitsaufkommen deutlich gestiegen ist. Personell sind die Umweltverwaltungen oft mit Biologen, Chemikern und Landschaftspflegern besetzt - Bauen und Planen, selbst einfache Verwaltungstätigkeiten sind ihnen oft fremd. Die Mitarbeiter in den Umweltverwaltungen sind zumeist jung, mit einem hohen Frauenanteil - auch in leitender Position. Plötzlich sieht sich der altgediente Bauverwaltungschef (noch den Mörtel der Aufbaujahre an den Schuhen) einer jungen attraktiven grünen Kollegin gegenüber, die ihm, dem Macher des Wiederaufbaus erklärt, dass er eine unkrautüberwucherte Schmutzdecke nicht mehr anständig bebauen darf. Wen wundert es, wenn er die Welt nicht mehr versteht.

Bislang war der Natur- und Umweltschutz hauptsächlich damit beschäftigt, die schlimmsten Umweltsünden (u.a. der Bauverwaltung) zu verhindern. Konzeptionelle planerische Tätigkeiten waren der Umweltverwaltung fremd. Gerade hier tun sich viele Umweltverwaltungen schwer. Selbst eine kompromissbereite Hand der Bauverwaltung wird nicht selten ausgeschlagen. Über die Jahre der Missachtung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes (und des BNatSchG) ist die planerische Fähigkeit und die Fähigkeit zum Kompromiss verschüttet worden.

Was mit dieser kurzen Beschreibung deutlich werden soll, ist, dass sich hier zwei völlig verschiedene Verwaltungseinheiten gegenüberstehen. Hier kein Feindbild aufzubauen, ist schwer und bedarf einer großen persönlichen Integrität. Einigen Verwaltungen auch dieser Untersuchung ist es gelungen, die neuen Umweltverwaltungen in die gesamte Verwaltungsstruktur produktiv einzubinden. Gerade ihr Erfolg in der Bauleitplanung ist ein Zeichen für eine gute und fruchtbare Zusammenarbeit, bei der die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes gewahrt werden und eine zügige Bauleitplanverfahren erfolgt.

Während dieser Untersuchung trat am 1.5.1993 das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz in Kraft. Ziel dieses Artikelgesetzes ist es u.a., den Wohnungsbau zu erleichtern. Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wird vor allem das BauGB und daneben das WoBauErlG, die BauNVO, das BNatSchG u.a geändert. Die zahlreichen Änderungen beziehen sich immer wieder aufeinander. Das Gesetz ist tief verschachtelt. So wurde das WoBauErlG, dessen einer Teil das MaßnahmenG zum BauGB beinhaltet, geändert; dieses wiederum ändert in bestimmten Fällen das BauGB. Daneben gibt es noch spezielle Überleitungs-vorschriften u.a. für die neuen Bundesländer. Es wurden lediglich die Änderungen der jeweiligen Gesetze veröffentlicht, also nicht die vollständigen Texte der geänderten Gesetze. Mittlerweile ist zumindest das MaßnahmenG in der geänderten Fassung neu veröffentlicht worden. Kurz gesagt, in der jetzt vorliegenden Fassung ist das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ohne erheblichen Aufwand (mehrere Tage Arbeit) nicht lesbar - falls überhaupt jemand in der

Lage ist, dieses Gesetz in der vorliegenden Fassung in seiner ganzen Tiefe zu verstehen. Trotzdem wird hier der Versuch gewagt, kurz auf einige Neuerungen einzugehen.

Die bereits im Wohnungsbauerleichterungsgesetz eingeführte Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wurde in den Rechtsinstrumenten erweitert. Auf dieses bereits seit drei Jahren existierende Instrument setzen viele Gemeinden große Hoffnungen. Bislang hat dies Instrument keine spürbare Wohnbautätigkeit ausgelöst. Die meisten Gemeinden beginnen erst jetzt, mit diesem Instrument zu arbeiten. Die Gemeinde erwerben die Grundstücke im Bereich einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu dem Wert, den sie ohne Aussicht auf die Entwicklung haben (i.d.R. der Preis für Acker oder Grünland); später kann die Gemeinde diese Grundstücke dann zu Baulandpreisen veräußern. Aus einigen Gemeinden wird deswegen heftiger Widerstand gegen die Preisfestsetzungen gemeldet. Hier muss die weitere Entwicklung abgewartet werden. Schnelle Erfolge sind nicht zu erwarten.

Beim Vorhaben- und Erschließungsplan handelt es sich grob gesagt um einen Bebauungsplan, der für ein bestimmtes Vorhaben von einem Investor oder Bauträger durchgeführt wird, der dann auch die gesamten Erschließungskosten trägt. Inhalt und Verfahrensablauf entspricht in weiten Teilen dem des Bauleitplanverfahrens. Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist für alle Beteiligten (in den alten Bundesländern) ein neues Instrument, das erst noch eingeführt werden muss. Für den Investor ist mit diesem Instrument ein erhebliches Risiko verbunden, da das Gemeindeparlament mindestens bis zum Satzungsbeschluss die Möglichkeit hat, das Vorhaben abzulehnen. Angesichts der Reserviertheit, mit dem im Westen Kommunalparlamente privaten Investoren gegenüberstehen, ein nicht zu unterschätzender Risikofaktor.

Legt ein Investor ein Erschließungskonzept für ein Gebiet in einem rechtskräftigen Bebauungsplan vor, muss die Gemeinde die Erschließung ermöglichen. Hier dürften einige Gemeinden eine böse Überraschung erleben, wenn ihnen Investoren für längst tot geglaubte Bebauungspläne aus früheren Jahren ein Erschließungskonzept auf den Tisch legen und die Gemeinden dann die Erschließung dulden oder selbst durchführen müssen. Aufmerksame Gemeinden werden ihren Bestand durchforsten und die Pläne wieder aufheben, deren Inhalte mit heutigen städtebaulichen Zielen nicht mehr vereinbar sind. Mit der Bekanntgabe des Aufstellungsbeschlusses werden dann 'schlafende Hunde' geweckt. Also mit dem Risiko leben lernen? Eine Aufhebung von Bebauungsplänen dürfte fast immer mit der Aufhebung von Baurechten verbunden sein. Dies wäre dann ein entschädigungspflichtiger Eingriff. Fest steht, dass hier eher die Planungskapazitäten der Gemeinde gebunden als entlastet werden.

Neu geregelt wurde auch, dass Umlegungsverfahren nun durch öffentlich bestellte Vermessungsingenieure durchgeführt werden können. Das könnte eine Erleichterung für die Gemeinden bringen; ob es damit schneller geht, bleibt offen. Umlegungsverfahren dauern so lange, weil der Prozess der Verständigung unter den Eigentümern so schwierig ist und nicht weil die

öffentlichen Verwaltungen langsam arbeiten. In Niedersachsen ist durchaus eine Entlastung zu erwarten, da die Katasterämter mit der Digitalisierung ihrer Daten beschäftigt sind.

Ein Baugebot kann jetzt auch bei einem dringenden Wohnbedarf ausgesprochen werden. Auch bisher gab es im BauGB die Möglichkeit, ein Baugebot auszusprechen. Nur hat kaum eine Kommune davon Gebrauch gemacht - trotz vieler guter städtebaulicher Gründe. Eingriffe ins Eigentum sind immer hochbrisante politisch Angelegenheiten. Der Verwaltungsaufwand für das Aussprechen eines Baugebotes ist enorm. Da die Kommune nachweisen muss, dass das Vorhaben wirtschaftlich und technisch möglich und vom Eigentümer finanziell verkraftbar ist, muss die Gemeindeverwaltung im Prinzip selbst die Planungs- und Finanzierungsleistung durchführen - doppelte Arbeit.

In Gemeinden mit einem dringenden Wohnbedarf sollen nur noch dann Gewerbegebiete ausgewiesen werden, wenn auch dazu passende Wohngebiete geplant werden. Die Schwierigkeit, geeignete Flächen in der Nähe der Gewerbegebiete zu finden, dürfte eher zu einer zurückhaltenden Ausweisung von Gewerbegebieten führen als zu neuen Wohngebieten. Ob auch tatsächlich ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem Gewerbegebiet und dem Wohngebiet hergestellt werden kann, muss ebenfalls bezweifelt werden. Die Erfahrung liefert hier andere Ergebnisse, wie z.B. die Auswertung der Pendlerströme aus den Volkszählungsergebnissen verdeutlichen.

Bereits seit dem MaßnahmenG zum BauGB (vom 17.5.1990) ist es möglich, das Bauleitplanverfahren zu verkürzen (durch Verzicht auf Verfahrensschritte, Fristsetzungen u.ä.). Bis auf eine Ausnahme hat keine der untersuchten Gemeinden hiervon Gebrauch gemacht. Diese ablehnende Haltung gilt im Prinzip für alle Kommunen. Solche Art von Verkürzungen stören das methodisch aufeinander aufbauenden Verfahren erheblich. In dem hier vorliegenden Fall kam es durch Inanspruchnahme der Beschleunigungsmöglichkeiten auch prompt zu einer Verzögerung des Verfahrens. Der Verzicht auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung provoziert regelmäßig den Widerstand der Betroffenen ('die Gemeinde will da heimlich etwas durchpauken'). Die TÖB haben für ihre Prüfung keine ausreichende Zeit, wichtige Informationen werden nur unvollständig oder in nicht umsetzbarer Form gemacht. Oder sollen Verfahrensschritte solange wiederholt werden, bis die Beteiligten 'gelernt' haben, Termine einzuhalten? Von allen Befragten wurde diese Art von Verfahrensverkürzungen entschieden abgelehnt.

Bebauungspläne, die für einen dringenden Wohnbedarf aufgestellt wurden, bedürfen nicht mehr der Anzeige. Wie bereits erwähnt, ist das Bauleitplanverfahren ein sehr kompliziertes Verfahren, das immer wieder zahlreiche Anknüpfungspunkte für Rechtsstreitigkeiten eröffnet. Bisher schaffte das Anzeigeverfahren hier eine gewisse Rechtssicherheit. Die Gemeinden laufen hier Gefahr, z.B. ihre Erschließungskosten für Jahre 'in den Sand zu setzen', nur weil ein Nachbar, angesichts dieser Sonderregelungen misstrauisch geworden, gegen den Plan klagt.

Interessant sind die Erleichterungen, mit denen es möglich geworden ist, im Außenbereich Wohnungen zu bauen. Allerdings bleibt fraglich, ob dies städtebaulich sinnvoll ist. Besonders in einigen typischen Gegenden Niedersachsens mit weitläufigen Streusiedlungen erscheint dies bedenklich. Die auf diese Problematik ohnehin sensibilisierten Gemeinden könnten, um eine solche Entwicklung zu verhindern, bauleitplanerisch tätig werden. Fraglich bleibt, ob die erforderliche Erschließung gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist, selbst unter dem Gesichtspunkt, dass sich viele im Außenbereich liegende Grundstücke an das Schmutzwassersystem anschließen müssen.

Die Möglichkeit, durch eine Satzung im Außenbereich liegende Flächen zum Innenbereich zu erklären, erscheint in einigen Fällen vielversprechend. (Damit wird eine Forderung dieser Untersuchung nach mehr städtebaulicher Kompetenz der Gemeinden erfüllt.) Unter dem Aspekt, neues Wohnbauland zu schaffen, macht diese Regelung nur Sinn, wenn die Länder erklären, dass dies kein Eingriff im Sinne des BNatSchG ist. Hier sind die Länder aufgefordert, schnell zu entscheiden. Allerdings wird damit die Ungleichbehandlung verschärft, die sich aus der Tatsache ergibt, dass jemand, der im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes baut, durch die Eingriffsregelung finanziell belastet wird, während auf denjenigen keine Belastung zukommt, der eine Baulücke oder in diesem Fall in einem als Innenbereich definierten Bereich baut.

Längst überfällig und hilfreich sind die Ergänzungen des BNatSchG zur Handhabung der Eingriffsregelung im Bauleitplanverfahren. Das Problem ist hier nur, dass zur verwaltungstechnischen Abwicklung der Kompensationsmaßnahmen eine entsprechende Satzung der Gemeinde erforderlich wird - das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz lässt die Umsetzung offen. Im Grundsatz kommt die Regelung jedoch dem Erschließungsbeitragswesen sehr nahe - ein äußerst kompliziertes Instrument, das nur wenige Verwaltungsfachleute beherrschen und seit Jahren viel Arbeit für die Verwaltungsgerichte liefert.

Die neuen Instrumente Vorhaben- und Erschließungsplan, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Erschließungsverträge, Außenbereichssatzung und die Satzungen zur Eingriffsregelung müssen fachlich begleitet werden. Es macht überhaupt keinen Sinn, wenn jede Gemeinde für sich das Rad neu erfindet oder weiterhin Hoffnungen auf untaugliche Verfahrenserleichterungen gesetzt werden.

Die pessimistische Einschätzung zum neuen städtebaulichen Planungsrecht rührt vor allem auch aus der Zersplitterung des Baurechtes. Mit dem Baugesetzbuch, dem Maßnahmengesetz zum BauGB, flankierendem Fachplanungsrecht und einer notgedrungen großen Zahl von Überleitungsvorschriften ist das öffentliche Baurecht mittlerweile zu einer Art 'Geheimwissenschaft' geworden. Unberührt von diesen Änderungen blieben die Bauordnungen, für die die Länder zuständig sind.

Die großen politischen Erwartungen, die in das neue Planungsrecht gesetzt werden, dürften nicht eingelöst werden. Wie aus dieser Untersuchung ersichtlich wird, sind es andere Themen, die eine Baulandausweisung behindern - fehlende Leitbilder, unzureichenden Zieldefinitionen, keine Entscheidungen beim Abwägungsvorgang, schwierige Konfliktlagen (Lärm). Es ist eher anzunehmen, dass die neue Unübersichtlichkeit im Planungsrecht diese Ursachen verschärfen werden.

Dabei stellt sich grundsätzlich die Frage, ob das dem Baugesetzbuch zugrundeliegende Zonierungsprinzip überhaupt noch in der Lage ist, den Herausforderungen einer zukünftigen Raumnutzung zu genügen.

Das Konzept, bestimmte Raumnutzungen zu definieren (Wohnen, Arbeit, Erholung etc.) und diese dann räumlich zu gliedern und voneinander abzugrenzen, stößt zunehmend an seine systemimmanente Leistungsgrenze. Ständig nehmen die Komplexität des Raumes und damit die Konfliktlagen zu, die sich durch dieses Ordnungsprinzip ergeben. Auch die immer neuen Versuche, dieses Prinzip durch abgeleitete Maßnahmen (z.B. Lärmschutzmauern) aufrechtzuerhalten, hilft nicht grundlegend, sondern schafft nur neue städtebauliche Probleme. Die Nutzungskategorien Wohnen, Arbeit, Erholung haben längst vielfältigere Bedeutungen erhalten. Dieses Ordnungsmuster wird zunehmend in Frage gestellt und bereits durch andere ersetzt. Dies wird deutlich an der zu beobachtenden Herausbildung gänzlich neuer Raumtypen. Zum Beispiel entsteht der 'besondere Ort' aus einer Wiedergewinnung von Komplexität, der Überlagerung vielfältiger Nutzungen und einer sich daraus entwickelnden komplexen Semiotik. Anstelle einfacher monofunktionaler und hierarchischer Raumbeziehungen entwickeln sich polyzentrische, sich räumlich überlagernde Netze. Und damit ändern sich auch die Prinzipien der inneren Ordnung. Ein neues administratives Regelungssystem müsste der Entwicklung hin zu einer größeren Flexibilität und Differenziertheit der Raumstrukturen Rechnung tragen. Dieses neue Regulationssystem auszuarbeiten, ist heute einer der dringlichsten Aufgaben.

# Anhang

## Erläuterungen zur Tabelle

Spalte

- 5 Verfahrenswiederholung: Anzahl der öffentlichen Auslegungen nach § 3 (2) BauGB, § 13 BauGB entspricht dem Wert 0,5
- 6 Planungsdauer in Monaten vom Aufstellungsbeschluss bis zur Rechtskraft
- 8 bis 11 bei Klammerwerten erfolgte eine Festsetzung nur in einem geringfügigen Umfang
- 12 freiwillige Differenzierung des Planes, z.B. Anzahl der Wohneinheiten, Ausschluss von Kleintierhaltung
- 13 incl. Festsetzungen zur Dachneigung und Stellung der Hauptkörper
- 14 1 = ja, 0 = nein
- 15 Bauflächen: 1 = flächig, 2 = Streifen, 3 = Fenster
- 16 a = Flächen zum Anpflanzen u.ä. (§ 9 (1) Nr.25a),  
b = Pflanzbindungen u.ä.(§ 9 (1) Nr.25a),  
ö = öffentliche Grünflächen, p = private Grünflächen,  
n = Flächen zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 9 (1) Nr.20),  
w = Wasserfläche oder Wald
- 22 nb = nicht bekannt
- 23 1 = ja, 0 = nein
- 24 1 = privates Büro, 0 = öffentliche Verwaltung
- 25 Verfahrensverzögerung:  
K-KL Konfliktlage - Lärm - Autoverkehr  
K-BL Konfliktlage - Lärm - Bahnverkehr  
K-FL Konfliktlage - Lärm - Flugverkehr  
K-A Konfliktlage - Altlasten  
K-L Konfliktlage - Landwirtschaft  
K-N Konfliktlage - Natur u. Landschaft  
K-G Konfliktlage - Gewerbe  
PD-A fehlende Entscheidung bei der Abwägung  
PD-Z mangelnde oder unklare Zieldefinition/Leitbild  
PD-K begrenzte Planungskapazität  
R ungeklärte Rechtslage

1	Aufstellg. Beschuß	Auslegung Beschuß	Rechts- kraft	Verf. Wied- holg.	Verfahr.- dauer	Verf.- dauer Monate
	am 2	am 3	am 4	5	TT.MM.JJ 6	7
C2	02.12.71	22.04.82	07.01.83	3	05.02.11	134
C1	21.05.81	22.04.82	07.01.83	1	18.08.01	20
C3	12.10.72	13.04.82	14.01.83	5	03.04.10	124
A1	23.06.81	21.06.82	17.03.83	1	23.09.01	21
E1	26.03.81	25.03.82	22.03.83	1	26.12.01	24
C4	05.03.81	04.09.81	25.03.83	1	19.01.02	25
C5	21.01.81	24.02.82	20.05.83	1,5	28.04.02	28
C6	22.08.81	24.02.82	02.09.83	1	10.01.02	25
G1	20.12.78	19.07.82	08.12.83	1	18.12.04	60
B1	26.03.82	17.05.83	30.12.83	1	05.10.01	22
B2	13.09.82	17.05.83	30.12.83	1	17.04.01	16
C7	16.12.82	30.06.83	13.01.84	1	27.01.01	13
G2	21.10.82	12.09.83	15.03.84	1	25.05.01	17
E2	29.05.80	15.04.83	28.03.84	1	30.10.03	46
A2	12.01.82	30.11.82	26.04.84	1	14.04.02	28
G3	21.10.82	02.05.83	24.05.84	1	03.08.01	20
E3	03.09.81	08.08.83	04.07.84	2	31.10.02	34
C8	02.12.72	15.02.84	21.09.84	1	20.10.11	142
C9	21.06.82	05.10.83	02.11.84	1	14.05.02	29
B3	17.03.83	13.03.84	28.01.85	1	13.11.01	23
D1	23.04.81	06.02.84	05.03.85	1	12.11.03	47
B4	22.09.83	03.05.84	25.03.85	1	03.07.01	19
C10	27.10.83	03.07.85	31.01.86	1	06.04.02	28
C11	16.12.82	05.07.85	31.01.86	2	15.02.03	38
C12	14.12.78	24.07.85	21.03.86	1	07.04.07	88
C13	18.03.82	05.10.83	25.04.86	1	07.02.04	50
C14	30.05.85	28.10.85	06.06.86	1	06.01.01	13
B5	27.06.85	07.01.86	10.07.86	1	12.01.01	13
A3	23.06.83	06.11.85	21.08.86	1	28.02.03	38
C15	18.03.82	02.01.86	22.08.86	1	05.06.04	54
B6	25.12.84	18.02.86	27.08.86	1	01.09.01	21
D2	01.11.84	02.05.85	30.09.86	1	28.11.01	23
C16	17.01.85	12.05.86	02.01.87	1	15.12.01	24
C17	12.12.85	16.04.86	13.02.87	1	03.03.01	15
C18	16.12.82	14.07.86	27.03.87	1	10.04.04	52
B7	28.11.85	13.06.86	15.04.87	1	17.05.01	17
D3	01.02.86	01.10.87	30.09.87	1	28.08.01	20
G4	19.06.80	23.03.87	28.12.87	1	10.07.07	91
E4	14.12.78	18.06.87	07.09.88	4	24.09.09	117
C19	05.04.73	29.02.88	03.02.89	3	31.10.15	190
B8	26.11.87	30.06.88	20.02.89	1	27.03.01	15
G5	05.06.88	16.01.89	07.09.89	1	03.04.01	16
G6	25.06.87	06.02.89	07.09.89	1	15.03.02	27
E5	10.03.86	31.03.89	15.11.89	2	07.09.03	45
A4	19.05.87	15.03.88	01.03.90	2	13.10.02	34
G7	26.06.86	04.09.89	05.04.90	1	10.10.03	46
B9	26.04.89	21.11.89	29.06.90	1	04.03.01	15
C20	13.04.89	27.12.89	03.08.90	1	21.04.01	16
C21	13.06.83	18.12.89	05.10.90	1	24.04.07	88
B10	26.01.89	21.11.89	10.10.90	1	13.09.01	21
C22	16.02.89	16.03.90	09.11.90	1	22.09.01	21
B11	26.01.89	18.06.90	21.01.91	1	25.12.01	24
C23	23.04.87	29.01.88	15.02.91	1	25.10.03	46
E6	10.05.84	12.04.90	20.03.91	3	09.11.06	83
G8	16.11.89	30.07.90	30.05.91	1	13.07.01	19
C24	15.02.90	28.02.90	05.07.91	1	19.05.01	17
C25	19.10.89	18.02.91	02.08.91	1	13.10.01	22
E7	13.02.89	02.01.91	04.09.91	1	21.07.02	31
B12	20.12.90	16.08.91	22.06.92	1	03.07.01	19
G9	28.06.90	21.10.91	02.07.92	1	04.01.02	25
E8	14.07.81	01.02.89	07.10.92	2	26.03.11	135
B13	26.04.90	14.05.91	19.10.92	1	25.06.02	30
D4	01.07.90	06.09.90	30.12.92	1	01.07.02	31
E9	07.06.90	21.04.92		1	27.07.02	35
G11	13.07.89	12.08.91		1	19.11.03	47
C26	16.05.91	07.07.92		1	16.01.02	25
G12	16.11.89	28.09.92		2	16.07.03	43
G10	19.12.91	14.12.92		1	13.06.01	18
C27	26.09.91	07.07.92		1	05.11.01	23
C28	26.09.91	07.07.92		1	06.12.01	24
G13	15.12.88	06.03.93		1	16.10.04	58
Durchschnitt	09.10.84	06.03.87	22.02.88	1,3	15.05.03	41
Summe						
Städte Durchschnitt	05.06.84	09.08.86	26.07.87	1,2	19.02.03	38
Gemeinden Durchschn.	18.07.85	14.06.88	07.06.89	1,4	20.11.03	47

	Gesamt- fläche	Art der Nutzung	Grund- flächen- zahl GRZ	Geschoß- flächen- zahl GFZ	Anzahl der Geschosse
1	qm 8	9	10	11	12
C2	51078	WA	0,4	0,5	I
C1	24604	WA,MI	0,3;0,4	0,5;0,6	I,II
C3	75000	WA	0,4	0,5	II
A1	58800	WA,WR	0,4	0,8	II, (III)
E1	9000	WA	0,3	0,3	I
C4	33302	WA,WR,MI	0,3;0,4	0,5;0,6;0,8	I,I-II
C5	83000	WA	0,3	0,5	I
C6	10800	WA	0,3	0,5	II
G1	33360	WA		0,35;0,5; (0,8)	I,II
B1	216400	MI	0,4	0,8	II
B2	239394	WR, (WA)	0,25; (0,2;0,4)	0,4; (0,2;0,5)	I, (II)
C7	5780	WA	0,4	0,8	II
G2	5700	WA	0,4	0,5;0,6	I,IV
E2	23000	WA	0,3;0,4	0,4;0,8	I;II
A2	203700	WR, (WA)	0,3; (0,2;0,4)	0,3; (0,2;0,4)	I, (II)
G3	12800	WA		0,35;0,4	I
E3	11000	WA	0,2	0,2	I
C8	9000	WA	0,3;0,4	0,5	I
C9	32589	WA	0,3	0,5	I
B3	91100	WA,WR	0,4; (0,3)	0,8; (0,75;1,0)	I,II,II-III
D1	46378	WA	0,4	0,5	I
B4	28000	WA	0,3	0,4	I
C10	19660	MI	0,3	0,5	I
C11	28747	WA	0,3;0,4	0,5;0,6	I,II
C12	90000	WA	0,3	0,4; (0,6)	I, (II)
C13	51865	WA,GE,MI	0,3;0,8;0,4	0,5;1,6;0,8	I,II
C14	31967	WA,WR	0,3	0,5	I
B5	27500	WR	0,4; (0,3;0,5)	0,8; (0,75;0,5)	II
A3	98360	WR	0,25;0,4	0,25;0,5	I,II
C15	90000	WR	0,3	0,5	I
B6	46524	WR, (WA)	0,3; (0,4)	0,4; (0,5)	I
D2	13320	WA	0,4	0,5	I
C16	92108	WA	0,3; (0,4)	0,4;0,5	I
C17	110000	WA	0,3	0,5	I
C18	64728	MI, (WS,WA,GE)	0,3	0,5	I
E7	148400	WR, (WA)	0,3	0,4; (0,8)	I, (II)
D3	10000	MD		0,5	I
G4	13040	WA	0,3;0,4	0,4;0,7	I,II
E4	87391	WA	0,25;0,3	0,4;0,5	I,II
C19	66756	WA	0,3; (0,4)	0,5; (0,8)	I,II
B8	205000	WR	0,4	0,5;0,8	I,II
G5	22800	WA	0,25	0,4	I
G6	3100	WA	0,25	0,4	I
E5	49900	WA	0,2	0,3	I
A4	54240	WR	0,4	0,6;0,7	I-II
G7	68700	WR	0,3	0,5	II
B9	112937	WA, (WS)	(0,2)	(0,3)	I
C20	121400	WR, (WA)	0,3; (0,4)	0,4; (0,5)	I
C21	15423	WA	0,3	0,5	I
B10	12900	WR	0,4	0,8	II
C22	4942	WA	0,4	0,4	I
B11	79671	WR, (WA)	0,2;0,4	0,3;1,0	I,III
C23	40000	WR, (WA,MI)	0,4;0,6	0,8-2,1;1,4-2,0	IIZ,IIIZ
E6	21900	WA	0,4	0,5	I
G8	10570	WR	0,25	0,4	I
C24	21000	WA	0,5	1,7	III
C25	33931	WA	0,3	0,3	I
E7	6850	WA	0,2	0,2	I
B12	51317	WR	0,2	0,35	I
G9	13500	WA	0,25	0,25	I
E8	11000	MK	0,6	1,1	II
B13	33000	WA	0,4	0,7;0,85;0,95	II,III
D4	200000	WA	0,4	0,5;0,8	I,II, (II-III)
E9	25000	WA	0,25		I
G11	8500	WA	0,4		I
C26	66000	WA	0,3	0,4	I
G12	85500	WA	0,4	0,4;0,6;1,0	I,II,II-III
G10	15300	MD	0,4	0,3-0,6;0,4-0,8	II,II-III
C27	35160	WA	0,3	0,4	I
C28	43031	WA	0,3	0,5	I
G13	4200	WA	0,4	0,4	I
Du.	54520		0,31	0,45	
Su.	3812123				
D.S	67935		0,32	0,49	
D.G	24641		0,30	0,37	



1	Differenzierungsgrad			Bau- grenz. 0/1/2 15	Grün.- festsetzg. 16
	textl. Fests. Anzahl 13	ÖBV Anzahl 13	Flur- grenzen 0/1 14		
C2	0	1	1	2	a b ö p
C1	0	0	0	2	a ö
C3	0	0	0	2	ö
A1	0	0	1	1	ö
E1	0	0	1	2	
C4	1	1	0	2	a b ö
C5	0	2	0	1,5	a b ö w
C6	0	0	0	2	ö
G1	0	0	1	1,5	
B1	1	0	1	1	a b ö
B2	9	0	1	1	b ö
C7	0	0	1	2	
G2	2	1	1	3	a
E2	5	3	1	1	a b ö
A2	0	0	1	1	b ö
G3	0	1	1	2	a
E3	0	0	1	2	a
C8	1	1	1	1	
C9	0	1	1	2	a b ö p
B3	14	0	1	3	a b ö p
D1	1	1	1	1	
B4	4	0	1	1	
C10	0	0	1	1	b
C11	0	1	0	2	ö
C12	1	0	1	1	a b ö
C13	1	1	1	2	ö p
C14	1	1	1	2	a b ö p
B5	7	6	1	3	a b
A3	0	0	1	1	a b
C15	0	1	1	1	a b ö
B6	8	5	1	2	a b ö
D2	0	0	1	1	
C16	0	0	0	1	b ö
C17	1	2	1	3	a b ö
C18	0	1	1	1,5	a b ö w
B7	10	6	1	2	a b ö
D3	0	0	1	1	
G4	1	7	0	3	a
E4	0	0	0	1,5	a ö
C19	1	1	1	2	ö
B8	14	6	0	3	a b ö n
G5	2	1	1	3	a ö
G6	0	4	1	2	a
E5	1	2	1	3	a b ö
A4	4	12	1	1,5	a b ö
G7	0	9	1	2	a b ö p
B9	15	0	1	2	a b ö
C20	2	0	0	3	a b ö w
C21	1	0	0	1	a b ö
B10	10	8	1	3	a b ö p n
C22	0	1	1	1	
B11	15	7	1	3	a b ö n
C23	7	1	0	1	ö w
E6	3	1	1	2	ö
G8	0	4	1	1,5	a ö
C24	2	0	0	1	ö p
C25	1	1	1	2	a b ö
E7	2	2	1	2	a b ö
B12	11	2	1	2	a b ö p n
G9	0	2	1	2	a
E8					
B13	9	6	0	3	a b ö
D4	5	1	1	2	a b ö
E9	3	2	1	2,5	a b
G11	0	5	1	1,5	a ö
C26	0	1	1	2	b ö
G12	3	3	1	1	a b ö p n
G10	5	3	1	2	a b ö p n
C27	3	1	1	1	a b n
C28	1	1	0	1	a b ö w
G13	4	3	1	2	a b ö n
Durchschnitt	2,7	1,9	0,8	1,8	
Summe	192	133	53		
Städte Durchschnitt	3,3	1,6	0,7	1,7	
Gemeinden Durchschn.	1,5	2,5	0,9	2,0	

Komplexitätsgrad Konfliktlagen		textl. Fests. Anzahl	Flur- stücke Anzahl	angeb. Fläche %	bebaute Fläche %	ursprüngliche Nutzung	Umleg. verf.	Plan Erst.	Verzögerungs- ursache
1	17	18	19	20	21	22	0/1 23	0/1 24	25
C2	Fluglärm	1	50	100	40	nb	0	0	K-FL,R
C1		1	20	100	25	nb	1	0	
C3	Fluglärm	1	30	100	15	nb	0	0	K-FL,R
A1		0	100	100	95	bebaut	0	0	
E1		0	10	80	0	Weide	0	1	
C4	KFZ-Lärm	2	10	80	5	lws	0	0	K-KLG
C5	KFZ-Lärm	1	40	100	20	nb	0	0	K-KLG
C6	lw.Betrieb	0	10	60	0	nb	1	0	K-LG
G1	lw.Betrieb	0	30	50	90	bebaut	0	0	PD-A,PD-Z
B1	KFZ-Lärm	6	100	60	30	nb	0	0	
B2	KFZ-Lärm	6	100	70	95	bebaut	0	0	
C7		0	10	60	30	Industriebetrieb	0	0	
G2		0	1	100	50	nb	0	0	
E2	KFZ-Lärm	3	10	70	10	lw.Betrieb, Tischlerei	0	1	PD-AG
A2		0	100	100	75	bebaut, Gärten	0	0	PD-ZG
G3		0	10	20	0	Acker	0	0	
E3	Natur.u.Landschaft	1	20	20	20	Acker, Abbaugelände	0	1	K-NG
C8		2	10	100	45	Gartenland	0	0	PD-AG
C9	KFZ-Lärm	3	10	15	10	Landwirtschaft	0	0	K-KLG
B3	Bahnlärm	2	10	20	0	nb	0	0	
D1		0	10	50	5	nb	0	0	PD-KG
B4		1	20	50	40	bebaut	0	0	
C10		0	10	60	5	Gehölze, Landwirtschaft	0	0	K-KLG
C11	KFZ-Lärm	5	10	100	0	nb	0	0	PD-ZG
C12	Schule	0	200	100	95	bebaut	0	0	PD-KG
C13	Gewerbe	1	20	100	50	nb	0	0	K-GG
C14	KFZ-Lärm	2	10	25	0	nb	0	0	
B5	Natur.u.Landschaft	2	10	20	0	nb	0	0	
A3	Bahnlärm	0	40	70	20	bebaut, Gärten, Datschen	0	0	PD-ZG
C15	KFZ-Lärm	2	10	50	10	nb	0	0	PD-A,PD-K,K-KL
B6	Natur.u.Landschaft	5	20	50	10	nb	0	0	
D2		0	10	50	25	nb	0	0	
C16	Fluglärm	1	50	75	40	nb	0,5	0	
C17		1	10	40	5	lw.Betrieb	0	1	
C18	Gewerbe, Jugendzentrum	1	50	40	30	nb	0	0	PD-KG
E7	Grundwasser, Natur.u.Landschaft	2	10	10	20	nb	0	0	
D3		0	10	50	10	nb	0	0	
G4		0	20	60	0	Gartenland	1	0	PD-GG
E4	lw.Betrieb, Ausstellungsgebiet	0	30	70	5	Acker, Wiese, Gehölze	0	1	PD-Z, K-L
C19		0	100	100	90	bebaut	0	0	PD-A,PD-Z
B8	Grundwasser, Natur.u.Landschaft	6	20	20	0	nb	0	0	
G5	KFZ-Lärm	1	10	40	0	Acker	0	0	
G6		0	10	40	0	Acker	0	0	PD-AG
E5	Natur.u.Landschaft	5	30	100	30	Hausgärten u.ä.	0	1	PD-NG
A4	Natur.u.Landschaft	2	10	90	0	Wald	0	0	PD-ZG
G7	Altlast	0	10	0	0	Barackenlager	0	0,5	PD-ZG
B9	KFZ-Lärm	3	200	30	98	bebaut	0	0	
C20		0	50	100	30	Acker, Weide	0	1	
C21		0	10	40	0	Gartenland	0	0	PD-K
B10		0	10	50	0	nb	0	0	
C22		0	10	50	50	bebaut, Gärten	0	0	
B11		1	10	50	0	nb	0	0	
C23	Altlasten	0	10	30	10	Industriebetrieb	0	0	PD-Z, K-A
E6	Bahnlärm, Friedhofserweiterung	3	20	100	5	Acker	0	1	PD-Z, K-BL
G8		0	10	50	10	Acker	0	0	
C24	Altlasten	1	10	20	0	Industriebetrieb	0	0	
C25	Natur.u.Landschaft	0	10	25	0	Landwirtschaft	0	0	
E7	Natur.u.Landschaft	3	10	50	0	Weide	0	1	K-NG
B12	Grundwasser, Spielplatz	2	10	50	0	nb	0	0	
G9		1	10	40	0	Acker	0	1	PD-KG
E8		0	20	100	30	nb	0	0	PD-ZG
B13	Bahnlärm, Altlast	0	20	100	0	Gewerbe	0	1	K-AG
D4	Bahnlärm	3	30	50	10	Acker	0	0	K-BLG
E9		1	50	100	50	Gartenland	0	1	PD-AG
G11		1	10	25	0	Acker,Weide	0	0	PD-G
C26	Natur.u.Landschaft	1	50	50	40	lw.Betrieb, Weiden	0	1	
G12	KFZ-Lärm	2	10	30	5	Acker,Weide	0	0,5	PD-ZG
G10	lw.Betrieb	5	10	100	30	Weide	0	0	
C27	lw.Betrieb, GE-Lärm, KFZ-Lärm	0	10	30	20	Grünland	0	0	
C28	KFZ-Lärm	1	20	30	5	Acker, Weiden, Garten	0	0	
G13	KFZ-Lärm	2	10	40	0	Acker	0	0	PD-Z
Durchschnitt		1,4	28,8	59,2	21,7		0,050	0,20	
Summe		96	1941	4105	1538		3,500	14	
Städte Durchschnitt		1,4	34,5	59,6	24,6		0,051	0,08	
Gemeinden Durchschnitt		1,3	16,0	58,4	15,2		0,048	0,48	