

**Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement
in mittleren und kleinen Städten in
Deutschland und Slowenien**

**Sustainable urban development and management
of areas in medium-sized and small towns in
Germany and Slovenia (SUDMA)**

- Teil I, Rahmenbedingungen -

Ein INTERREG II C - Projekt
unterstützt aus Mitteln des EFRE-Fonds der EU,
nationale Kofinanzierung: Städte Forchheim und Lauf,
Rechtsanwälte Thorn & Lunder

Bearbeitung:

igi Niedermeyer Institute
UNTERSUCHEN BERATEN PLANEN GmbH
Hohentrüdingen Straße 11
91747 Westheim

Thorn & Lunder
Rechtsanwälte
Clemensstraße 32
80803 München

Institut für Geographie
Trg francoske revolucije 7 p.p. 466
SLO - 1000 Ljubljana

Namen der Bearbeiter:

igi Niedermeyer Institute:

Frau Hildegard Engels
Frau Sabine Müller-Herbers
Herr Winfried Schmidt

Thorn & Lunder:

Herr Michael Thorn
Herr Ales Lunder
Frau Dominique Martens
Herr Dr. Marho Brus

Institut für Geographie
Ljubljana:

Herr Dr. Marjan Ravbar

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0. Ein transnationales Projekt – Thema, Akteure und Untersuchungsaufbau.....	0/1
1. Der Umgang mit Flächen als zentrales Handlungsfeld nachhaltiger kommunaler Entwicklung	1/1
2. Deutschland	2/1
2.1 Allgemeine und institutionelle Rahmenbedingungen	2/1
2.1.1 Staats- und Verwaltungsaufbau	2/1
2.1.2 Stellung der Kommunen	2/5
2.1.3 Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation.....	2/7
2.2 System der räumlichen Planung	2/13
2.2.1 Gesetzliche Grundlagen.....	2/14
2.2.2 Planungsverwaltung, Pläne und Programme.....	2/17
2.2.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen	2/24
2.3 Handlungsfeld Flächen in den Städten.....	2/27
2.3.1 Maßgaben für den Umgang mit Flächen	2/27
2.3.2 Instrumente	2/30
2.3.3 Vorhaltung von flächenbezogenen Daten.....	2/32
2.3.4 Ansätze für Flächenmanagement.....	2/43
2.4 Integriertes Flächenmanagement als ein Lösungsansatz	2/45
2.4.1 Zusammenfassende Einschätzung der gegenwärtigen und zukünftigen Probleme hinsichtlich des Umgangs mit Flächen in Kommunen	2/45
2.4.2 Möglichkeiten für einen effektiven Umgang mit Flächen-Problemen in Kommunen	2/47
3. Slowenien	3/1
3.1 Allgemeine und institutionelle Rahmenbedingungen	3/1
3.1.1 Die Entwicklung der Raum- und Stadtplanung in Slowenien.....	3/1
3.1.2 Staats- und Verwaltungsaufbau	3/3
3.1.3 Gemeindeverwaltungssystem.....	3/6
3.1.4 Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation.....	3/12
3.2 System der räumlichen Planung	3/16
3.2.1 Gesetzliche Grundlagen.....	3/16
3.2.2 Planungsverwaltung, Pläne und Programme.....	3/22
3.2.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen	3/31
<i>(nur bezüglich System räuml. Planung)</i>	

	Seite
3.3 Handlungsfeld Flächen in den Städten.....	3/32
3.3.1 Maßgaben für den Umgang mit Flächen	3/32
3.3.2 Instrumente	3/33
3.3.3 Vorhaltung von flächenbezogenen Daten.....	3/35
3.3.4 Ansätze für nachhaltigen Umgang mit Flächen.....	3/37
3.4 Integriertes Flächenmanagement als ein Lösungsansatz	3/40
4. Vergleich.....	4/1
4.1 Vorbemerkungen	4/1
4.2 Unterschiede bei den allgemeinen und institutionellen	4/1
Rahmenbedingungen	
4.3 Unterschiede im System der räumlichen Planung.....	4/3
4.4 Handlungsfeld Flächen in den Städten.....	4/4
4.5 Abschließende Einschätzung zum integrierten Flächen-	4/6
management als Lösungsansatz	
5. Literatur- und Quellenverzeichnis.....	5/1

0. Ein transnationales Projekt – Thema, Akteure und Untersuchungsaufbau

Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten bildet ein wesentliches Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung im europäischen Kontext. Kooperationspartner aus Deutschland und Slowenien haben deshalb im Februar 1999 einen gemeinsamen Projektantrag zu diesem Thema zur Förderung im Rahmen des INTERREG II C – Programms der Europäischen Union gestellt. Mit Schreiben des Deutschen Programmsekretariats für INTERREG II C (CADSES) vom 8. November 1999 wurde gemäß der Entscheidung des transnationalen Lenkungsausschuß die Genehmigung des Projektantrages mitgeteilt.

Die transnationale Kooperation wird auf deutscher Seite von den igi Niedermeyer Instituten in Westheim, Thorn & Lunder Rechtsanwälte in München sowie den Städten Forchheim und Lauf an der Pegnitz gebildet. Auf slowenischer Seite agieren als Kooperationspartner das Geographische Institut in Ljubljana sowie die Städte Nova Gorica, Kranj und Novo Mesto (vgl. Abb. 1).

Das Untersuchungsprojekt besteht aus drei Hauptteilen:

- I: Rahmenbedingungen für Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien eund Vergleich
- II: Flächenmanagementkonzepte für die einzelnen Städte
- III: Leitfaden und Empfehlungen

Die hier vorliegende Untersuchung umfasst Teil I. Für Teil II und III wird auf die getrennt verfassten Untersuchungsberichte verwiesen.



Abb. 1: Übersichtskarte

igi

02/1999

1. Der Umgang mit Flächen als zentrales Handlungsfeld nachhaltiger kommunaler Entwicklung

Das transnationale Projekt umfaßt die Konzeptentwicklung und Prüfung der Anwendungsmöglichkeiten von integriertem Flächenmanagement unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien. Der vorausschauende Umgang mit der Ressource Fläche in den Städten bildet ein wesentliches Element nachhaltiger Stadtentwicklung.

Nachhaltigkeit und Planungsprinzipien der Nachhaltigkeit

Nachhaltige Entwicklung steht im Dreiklang und Spannungsfeld von Ökonomie – Ökologie – Sozialem. Einen Überblick über die Ziele für eine nachhaltige Stadtentwicklung gibt Abb. 2.

Die Nachhaltigkeitsprinzipien beim Umgang mit der Ressource Fläche zielen grundsätzlich darauf ab,

- zukünftige Handlungsoptionen für die flächenbezogene Entwicklung der Städte in Hinblick auf die Raumfunktionen Wohnen, Arbeiten und Erholen offen zu halten (ökonomische und soziale Dimension) und
- den Schutz und die Entwicklung der flächenbezogenen, ökologischen Ressourcen dauerhaft zu gewährleisten (ökologische Dimension).

Es gilt, nicht durch kurzfristige, einseitige Flächenpolitik zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten zu verschenken und einmalige Standortqualitäten dadurch irreversibel zu verlieren.

<p>Ökologische Dimension</p> <p>Oberziel: Erhaltung des natürlichen Kapitalstocks</p> <p>Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none">• Minimierung der Flächenneuanspruchnahme (quantitativer Freiraumschutz)• Erhaltung zusammenhängender Freiräume (struktureller Freiraumschutz)• Minimierung des Energieverbrauchs• Minimierung der verkehrsbedingten Emissionen• Reduzierung intra- und interregionaler Stoffaustauschprozesse
<p>Ökonomische Dimension</p> <p>Oberziel: Erhaltung der wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit</p> <p>Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sicherung einer adäquaten überregionalen Verkehrsanbindung• Sicherung einer bedarfsgerechten Ausstattung mit technischer Infrastruktur der Ver- und Entsorgung• Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur• Sicherung einer bedarfsgerechten Bereitstellung attraktiver Gewerbeflächen für Neuansiedlung und Betriebsverlagerungen• Verbesserung der Attraktivität bestehender Gewerbestandorte als Beitrag zur Bestandspflege bzw. -sicherung
<p>Soziale Dimension</p> <p>Oberziel: Erhaltung des sozialen Friedens</p> <p>Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sicherung einer bedarfsgerechten Wohnraumversorgung und Wohnbaulandbereitstellung für alle Bevölkerungsschichten• Sicherung der Grundversorgung mit Waren und Dienstleistungen• Sicherung eines bedarfsgerechten Angebots an Bildungsmöglichkeiten, sozialer, kultureller und technischer Infrastruktur• Sicherung eines angemessenen Angebots an Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten• Mitwirkung der Betroffenen an den Planungs- und Entscheidungsprozessen

(aus: Hilligardt 1998, S. 14 verändert)

Abb. 2: Oberziele/Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Für den nachhaltigen Umgang mit Flächen in der Stadt können weitere Handlungsstrategien und -ziele konkretisiert werden (s. Abb. 3)

Prinzipien des haushälterischen Umgangs mit Flächen

- Reduzierung des Zuwachses an bebauter Siedlungsfläche
- Wiedernutzung von Bauland im Bestand (Baulücken, Brach- und Konversionsflächen)
- Verdichtung und Nutzungsmischung (Nachverdichtung in Wohngebieten, Ausschöpfung von Umnutzungs- und Ausbaupotentialen, Erneuerung von Gewerbegebieten und Standortsicherung in Gemengelagen)
- Erhaltung und Vernetzung klimawirksamer Freiflächen
- Reduzierung der Bodenversiegelung
- Kompensation der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke durch Ausgleichsmaßnahmen
- Ressourcenschonende Steuerung von Baulandangebot und -nachfrage durch die räumliche Planung, auch im regionalen Kontext und Einsatz neuer steuerlicher Instrumente

vgl. BFLR 1997, S. 3; BFLR 1996., S. 72 ff

Abb.3: Ziele und Handlungsprinzipien zum nachhaltigen Umgang mit Flächen

Integriertes Flächenmanagement

Ein wesentlicher Ansatz zur Förderung des schonenden bzw. haushälterischen Umgangs mit Flächen ist die Anwendung eines integrierten Flächenmanagements in den Städten.

Integriertes Flächenmanagement wird als ein Instrument verstanden, das für den vorausschauenden Umgang mit Flächen in den Kommunen sektoral vorhandene Informationen zusammenführt und in der Verknüpfung eine neue Qualität an Entscheidungsgrundlagen und möglichen Lösungsansätzen für die Flächenentwicklung in den Städten aufzeigt. Es wird als qualitatives Instrument verstanden, das über die nur quantitative Betrachtung von Flächenentwicklung und Nutzung sowie die nur sektorale Betrachtung hinausgeht. Der integrierende Ansatz hebt dabei auf verschiedene Dimensionen ab:

- Orientierung an einem Zielrahmen, der sowohl die ökonomische, soziale und ökologische Dimension integriert. D. h. zukünftige Handlungsoptionen für die flächenbezogene Entwicklung der Städte in Hinblick auf die Raumfunktionen Wohnen, Arbeiten und Erholen offen zu halten (ökonomische und soziale Dimension) und den Schutz und die Entwicklung der flächenbezogenen, ökologischen Ressourcen dauerhaft zu gewährleisten (ökologische Dimension).
- Erfassung und Verknüpfung von flächenrelevanten Daten und Informationen, die segmentiert vorliegen (z. B. bei verschiedenen Verwaltungseinheiten) und die Aussagen über die verschiedensten flächenbedeutsamen Qualitätsmerkmale erlauben (wie

besondere oder einmalige Flächenqualitäten im Stadtgebiet z. B. bezüglich Verkehrsanbindung, Verfügbarkeit, klimatischer Ausgleichsfunktionen).

- Aufzeigen vorausschauender Lösungsmöglichkeiten für konkrete Problemlagen, die vielfältige Aspekte integrieren, wie z. B. Prioritätenfestlegung für unterschiedliche Flächenpotentiale und Qualitäten nach neuen Gesichtspunkten oder die Einbeziehung neuer kommunaler Aufgabenstellungen in der Flächenvorsorge (z. B. Festlegung potentieller Ausgleichs- und Ersatzflächen im Zuge der Änderung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung).

Bei Management mit einem Ursprung in der modernen Verwaltungslehre handelt es sich formal um Prozesse der Entscheidungsfindung und Entscheidungsdurchsetzung in komplexen Systemen. Integriertes Management im hier verstandenen Sinne konzentriert sich in erster Linie auf den Prozeß der Entscheidungsfindung und -vorbereitung (z. B. Prioritätensetzung).

Integriertes Flächenmanagement ist dabei nicht den sog. sektoralen Ansätzen von Flächenmanagement gleichzusetzen, wie sie in den Kommunen zum Teil im Bereich der Brachflächenreaktivierung, der aktiven Baulandbevorratung, der Wirtschaftsförderung (Gewerbeflächenkataster) oder seit neuerem auf dem Gebiet von naturschutzrechtlichen Kompensationskonzepten (auch Ökokonto) zum Einsatz kommen. Eine Abgrenzung ist auch gegenüber dem mit gleicher Bezeichnung in Städten gehandhabten Flächenmanagement (synonym Bodenmanagement) im Sinne der kommunalen Bodenpolitik erforderlich (vgl. RACH 1994). Mit den darunter subsummierten Aktivitäten kommunaler Baulandpolitik, die u. a. die planungsrechtliche Vorbereitung, Bodenordnung, Erschließung, Bodenpreisgestaltung oder die Vermarktung der Flächen umfassen, wird zum einen der Umsetzungsaspekt wesentlich stärker betont, zum anderen bleibt das Aufgabenfeld dem Sektor Baulandbeschaffung und -mobilisierung verhaftet. Integriertes Flächenmanagement ist auch von der Handhabung von flächenbezogenen Daten im Rahmen der Erstellung oder Überarbeitung von Flächennutzungsplänen zu unterscheiden (vgl. Kap. 2.3.3)

Bei dem integrierten Flächenmanagement handelt es sich um ein informelles Instrument, das in den Kommunen möglichst auf vorhandene Informationen aufbaut und sich insbesondere an der Verwaltungssituation und den spezifischen Rahmenbedingungen in mittleren und kleinen Städten orientiert.

In mittleren und kleinen Städten (bis ca. 50000 Einwohner) wird ein besonderer Handlungsbedarf gesehen. Für Städte dieser Größenordnung gilt, daß sie einerseits zunehmend ähnliche Problemlagen wie größere Städte aufweisen (u. a. zunehmende Flächenrestriktionen und komplexere Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen), andererseits zum Teil noch erhebliche Potentiale für die Siedlungsentwicklung sowie ausgeprägte landschaftliche und ökologische Qualitäten vorhanden sind. Gleichzeitig bilden mittlere und kleine Städte ein vernachlässigtes Feld fachlicher Untersuchungen, insbesondere auch was den Umgang mit Flächen (z. B. eingesetzte Instrumente, Handlungsprinzipien oder Personaleinsatz) betrifft.

Für die deutsche Seite ist zudem zu konstatieren, daß unter Planungsfachleuten eine rege Diskussion um die Notwendigkeit eines regionalen, also überkommunalen Flächenmanagements geführt wird. In der Praxis stößt dies jedoch gerade auch in mittleren und kleinen Städten auf wenig Akzeptanz. Verglichen mit größeren Städten und Kernstädten in Ballungsräumen verfügen diese zum Teil noch über umfangreichere Potentiale zur Flächenentwicklung. Die Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation, insbesondere gemeinsamer Flächenentwicklung ist bisher relativ gering. Als Prämisse für die vorliegende Untersuchung gilt deshalb zu prüfen, welche Optimierungsmöglichkeiten explizit noch im kommunalen Kontext für den vorausschauenden Umgang mit Flächen bestehen.

Die slowenische Situation zeichnet sich dadurch aus, daß die Diskussion und auch Anwendung von sektoralem Flächenmanagement auf regionaler sowie auf kommunaler Ebene eine Rolle spielt. Aufgrund des Transformationsprozesses befindet sich die kommunale räumliche Planung vielfach noch im Aufbau und hat hinsichtlich ihrer fachlichen Prinzipien und Ziele mit erheblichen Akzeptanzschwierigkeiten bei Politik und Privateigentümern zu kämpfen. Gerade die Städte mittlerer Größenordnung unterliegen jedoch als potentielle Regionalzentren durch den wirtschaftlichen Aufschwung einem erheblichen Flächenentwicklungsdruck. Gegenüber vielen deutschen Städten verfügen sie noch über erhebliche Flächenpotentiale. Für integriertes Flächenmanagement unter Nachhaltigkeitsaspekten bietet sich hier die Chance, zu einem frühen Entscheidungszeitpunkt über zukünftige Flächenentwicklung anzusetzen.

Da es sich bei Flächen um einen der wesentlichen Gegenstände kommunaler Handlungsmacht handelt, nehmen eine Vielzahl von Faktoren auf den Umgang mit Flächen Einfluß. In den folgenden Kapiteln werden deshalb die Rahmenbedingungen und Einflußkräfte für den Umgang mit Flächen und Flächenmanagement in slowenischen und deut-

schen Städten aufgezeigt. Die Einflußfaktoren reichen von wesentlichen verfassungsrechtlichen, planungsrechtlichen und -organisatorischen Rahmenbedingungen bis zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren.

So ist z.B. der Staats- und Verwaltungsaufbau mit ausschlaggebend für die Ausgestaltung der raumbezogenen Planungsverwaltung und somit für die Kompetenzen auf den einzelnen Ebenen. Die Stellung der Kommunen und die Zusammensetzung ihrer Einnahmequellen, wie z.B. in Deutschland die Erhebung der Gewerbesteuer, bilden verbindliche Einflußfaktoren für die beständige Tendenz zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete. Nicht zuletzt beeinflussen die allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren, die in einem Land vorherrschen, wie z.B. die Wohlstandsentwicklung, die Rahmenbedingung für den Flächenbedarf (z.B. Entwicklung zu 1-Personen-Haushalten mit steigendem Wohnflächenanspruch).

2. Deutschland

2.1 Allgemeine und institutionelle Rahmenbedingungen

2.1.1 Staats- und Verwaltungsaufbau

Föderales Staatssystem

Der Föderalismus als Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland ist im Grundgesetz in Art. 20 Abs.1 verankert mit dem Wortlaut: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ und erfährt durch Art.79 Abs.3GG eine Bestands- und Unantastbarkeitsgarantie.¹

Eine Dokumentation der Funktionsweisen und Institutionen des bundesstaatlichen Systems setzt die Begriffsbestimmung des Wortes „Föderalismus“ voraus. Föderalismus bezeichnet das Organisationsprinzip für ein gegliedertes Gemeinwesen, in dem grundsätzlich gleichberechtigte und eigenständige Glieder zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammengeschlossen sind.² Begründet wird die Wahl des föderativen Systems mit historischen Entwicklungen und der ethnischen Struktur der Gesellschaft. Als Grundprinzipien des Föderalismus sind das Subsidiaritätsprinzip und die Aufgabenteilung im Bundesstaat zu nennen, die in direktem Zusammenhang zur Idee der Gewaltenteilung stehen.

Eine Aufgabenteilung im Bundesstaat in Bund- und Länderzuständigkeiten ermöglicht es dem Bund , sich von Aufgaben zu entlasten, die von den Ländern besser erfüllt werden können etwa durch Ortsgebundenheit oder direkteren Zugriff in Probleme, und bietet dem Bund zugleich die Möglichkeit, sich auf die Bereiche zu konzentrieren, die zwingend zentralstaatlich geregelt werden müssen, da spezielle länderübergreifende Bereiche sonst nicht sinnvoll zu regeln wären. Die damit verbundene Entlastung des Entscheidungszentrums stellt gleichzeitig sicher, daß die Komplexität reduziert und die Effektivität staatlichen Handelns erhöht wird.

Damit diese Entlastung des Zentralstaates aber nicht zu einer Überlastung der Gliedstaaten oder der Kommunen führt, schließlich sind deren Möglichkeiten sowohl personell als auch finanziell begrenzt, ist es sinnvoll, die Aufgabenverteilung gemäß dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip auszugestalten.

¹ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.20 Rdnr.16, Art.79 Rdnr.8

² vgl. S. Magiera, Föderalismus,1994,S.73 m.w.N.

Das Subsidiaritätsprinzip entwickelte sich aus gesellschaftsvertraglichen Überlegungen und dem Prinzip der Gewaltenteilung.³

Es besagt, daß übergeordnete Gemeinschaften nur solche Aufgaben wahrnehmen sollen, die nachgeordnete kleine Gemeinschaften nicht ebenso gut oder besser erfüllen können. Dieser Grundsatz geht eng einher mit der Idee der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern und schließt den Kreis der verfassungsrechtlichen Pfeiler des föderativen Systems.

Konkurrierende Gesetzgebung

Eine Ausbildung des Prinzips der föderalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern ist die grundsätzliche Mitwirkung der Länder am Gesetzgebungsprozess, die ihnen ebenfalls in Art. 79 Abs.3 GG sichergestellt ist.⁴

Für den Bereich der Gesetzgebung weist Art.70 Abs.1 GG als Konkretisierung von Art.30 GG⁵ den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dies ist im Bereich der Gesetzgebung jedoch sehr häufig der Fall durch die Zuweisung ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen gemäß Art.71,73 GG und konkurrierender Kompetenzen gemäß Art.72,74 GG.⁶ Im Fall der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis sind die Länder unter zwei Einschränkungen zum Gesetzeserlaß befugt. Zum einen darf der Bund im geltenden Bereich keinen Gebrauch von seinem Gesetzgebungsrecht gemacht haben.⁷ Zum anderen hat der Bund gemäß Art.72 Abs.2 GG jedoch innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung nur dann ein Gesetzgebungsrecht, sofern der dortige Tatbestand vorliegt.

Für die hier zu dokumentierende Flächenplanung liegt keine ausdrückliche Zuweisung einer Kompetenz an den Bund in den Art.70ff. GG vor.

Die Bestimmung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes im öffentlichen Baurecht war Gegenstand eines Rechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichtes, das sogenannte Baurechtsgutachten⁸, welches die Bundesregierung im Zuge der Vorarbeiten zum BBauG beantragt hatte. Hierbei stellte das Bundesverfassungsgericht fest, daß zur Zuständigkeit gemäß Art. 74 Abs.1 Nr.18 GG insbesondere das Recht der städtebaulichen Planung,

³ vgl. J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip, 1986, S.19

⁴ vgl. Jarass/ Piero, GG, Art.79 Rdnr.9

⁵ vgl. Jarass/ Piero, GG, Art.30 Rdnr.1

⁶ vgl. K.Reuter, Grundlagen, 1996, S.39ff.

⁷ vgl. Jarass/ Piero, GG, Art.72 Rdnr.2

⁸ Gutachten des BVerfG zum Erlaß des BBauG; BVerfGE 3, 407; vgl. auch Friauf, S.619ff.

also der Bauleitplanung, der Baulandumlegung, der Erschließung sowie der Bodenbewertung gehöre.⁹

Nicht zum Bodenrecht gehören dagegen die hier ebenfalls relevante Landesplanung und die Raumordnung.¹⁰ Gleichzeitig lehnte es das Gericht ausdrücklich ab, aus Art. 74 Abs.1Nr18 GG im Wege einer Gesamtschau eine Bundeskompetenz für das Baurecht insgesamt, insbesondere für das „Baupolizeirecht im bisher gebräuchlichen Sinne“, abzuleiten.

Hinsichtlich der übrigen Bereiche bleibt es somit bei der Gesetzeskompetenzverteilung des Art.70 GG, wonach die Länder grundsätzlich für die Gesetzgebung zuständig sind.

Verwaltungsebenen und Zuständigkeiten

Bund-Länder

Der Verbundcharakter des deutschen Föderalismus, ist durch die funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten gekennzeichnet. Dem Übergewicht des Bundes bei der Gesetzgebung entspricht die Dominanz der Länder bei der administrativen Funktion, also dem Gesetzesvollzug als Vollzugsverwaltung bzw. der übrigen Regierungs- und Sonderverwaltung.

Art. 83 GG konkretisiert den Grundsatz der Alleinzuständigkeit der Länder in Art. 30 GG.¹¹ Der Großteil der Verwaltungszuständigkeit liegt damit per Gesetz und auch in der Praxis bei den Ländern und stellt zudem deren Hauptaufgabe dar. Der Bund besitzt nur für begrenzte Aufgabenbereiche eigene ausführende Behörden, ansonsten ist er auf die Verwaltungstätigkeit der Länder angewiesen.

Es bestehen drei Möglichkeiten des Vollzuges von Bundesgesetzen, nämlich den Normalfall der Landeseigenverwaltung, die Auftragsverwaltung und die Ausnahme der bundeseigenen Verwaltung.¹²

Der Normalfall der Landeseigenverwaltung liegt vor, wenn Bundesgesetze von Landesverwaltungen bzw. Kommunalverwaltungen als sogenannte eigene Angelegenheit nach Art.84 GG ausgeführt werden. Hierbei regeln die Länder gemäß Art.84 Abs.1 GG das Verwaltungsverfahren selbst, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Der Bund führt lediglich die sogenannte Rechtsaufsicht durch, kann also das Verwaltungshandeln der Länder auf seine Rechtmäßigkeit hin über-

⁹ vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, Einleitung Rdnr.10

¹⁰ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 39

¹¹ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art. 83 Rdnr.9

¹² vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.83 Rdnr. 1

prüfen.¹³ Weitere Weisungen kann der Bund jedoch normalerweise nicht erteilen. Die Kosten der Verwaltungstätigkeit werden bei der Landeseigenverwaltung von den Ländern getragen.

Bei der Auftragsverwaltung nach Art.85 GG bleibt die Einrichtung der Behörden zwar Angelegenheit der Länder, diese Landesbehörden unterstehen jedoch den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden.¹⁴ Der Bund beschränkt bei der Auftragsverwaltung seine Aufsicht nicht auf die Rechtmäßigkeitsprüfung, sondern dehnt sie im Rahmen der sogenannten Fachaufsicht auch auf die Prüfung der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Länder aus.¹⁵

Die bundeseigene Verwaltung nach Art.86 GG ist begrenzt auf einige wenige Gebiete, die im Grundgesetz eigens aufgezählt sind und in dieser Untersuchung nicht von Bedeutung sind.

Regierungsbezirke-Landkreise-Gemeinden

Auf Landesebene ist im Bereich der vollziehenden Gewalt zu unterscheiden zwischen Landesverwaltung und Kommunalverwaltung. Letztere ist aufgeteilt in die drei Ebenen Gemeinde, Landkreis, Bezirk.

Die Gemeinde dient mit ihrer Selbstverwaltung gemäß Art.11 Abs.4 BV der Verwirklichung des demokratischen Prinzips von unten nach oben. Sie sind damit Grundlage des demokratischen Staates.

In Bayern existieren als Besonderheit in Deutschland die Regierungsbezirke, die zu den „höheren Kommunalverbänden“ gezählt werden.

Aus dem in Art.28 Abs.2 GG garantierten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden resultiert der Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden für die Erfüllung aller örtlichen Aufgaben auf ihrem Gebiet. Eine ausdrückliche Kompetenzübertragung durch ein Gesetz ist nicht erforderlich.¹⁶

¹³ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.84 Rdnr.12

¹⁴ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.85 Rdnr.5f.

¹⁵ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.85 Rdnr.8

¹⁶ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.28 Rdnr.12

2.1.2 Stellung der Kommunen

Kommunale Aufgaben

Bei der Aufzählung kommunaler Aufgaben ist nicht nur zu differenzieren zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben, sondern auch zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden. Beide Gemeindeformen haben die freiwilligen Aufgaben und die Pflichtaufgaben ihres eigenen Wirkungsbereiches und die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches gemäß Art.7,57 GO bzw. Art.8,58 GO zu erfüllen. Die kreisfreien Städte müssen darüber hinaus die eigenen und übertragenen Aufgaben des Landkreises gemäß Art.5,51 bzw. Art.6,53 LKrO und die Aufgaben des Landratsamtes als unterste Staatsbehörde gemäß Art.37 Abs.1 Satz2 LKrO erfüllen. Für die Landkreise und Bezirke besteht kein Grundsatz der Allzuständigkeit, was bedeutet, daß die Landkreise und Bezirke nur die durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben erfüllen dürfen.

Kommunale Planungshoheit

Zu den typischen gemeindlichen Angelegenheiten i.S. des Art. 28 Abs.2 S.1 GG wird neben der Personal- und Finanzhoheit auch die Planungshoheit gezählt.¹⁷ Ein wesentliches Element der gemeindlichen Planungshoheit ist die Bauleitplanung¹⁸, die zugleich einen Kernbestandteil des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gemäß Art. 28 Abs. 2 GG darstellt.¹⁹

Nach § 1 Abs.3 i.V.m. § 2 Abs.1 Satz 1 des BauGB sind die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Unter Bauleitplänen ist im Sinne des § 1 Abs. 2 BauGB der Flächennutzungsplan als vorbereitender und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan zu verstehen.

Die kommunale Planungshoheit ist dabei auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft begrenzt und findet „im Rahmen der Gesetze“ ihre Grenze.²⁰ Die Gesetzesbindung der gemeindlichen Planungshoheit wird durch die Kommunalaufsicht in Form der Rechtsaufsicht kontrolliert durch eine erforderliche Genehmigungserteilung gemäß § 6 Abs.1

¹⁷ vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art.28 Rdnr.13

¹⁸ vgl. BVerfGE 56, 298 (312f.);Battis, ÖffBauRu.RaumOR, S.56ff.;Finkelnburg/Ortloff, ÖffBauR (Bd.1), S.26ff.;

¹⁹ Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 1 Rdnr.3

²⁰ vgl. Stollmann, Öfftl. BauR,§ 2 Rdnr.18

BauGB.²¹ Die Ausübung der aus der kommunalen Planungshoheit fließenden planerischen Gestaltungsfreiheit wird durch das Abwägungsgebot des § 1 Abs.6 BauGB gesetzlich umschrieben und rechtlich strukturiert.²² Durch das Abwägungsgebot des § 1 Abs.6 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange untereinander gerecht abzuwägen. Mit der Entwicklung dieser Rechtsfigur ist von Rechtsprechung und Wissenschaft der zunehmenden Bedeutung des Planens als öffentlich-rechtlicher Handlungsform im Sozialstaat und der unterschiedlichen rechtlichen Struktur des Planungsrechts gegenüber anderen verwaltungsrechtlichen Normen Rechnung getragen worden.²³

Kommunalhaushalt/ Einnahmenezusammensetzung

Gerade die zahlreichen Aufgabendelegationen vom Staat auf die Gemeinden im Baurecht erstellen ein Mehr an Kosten, da eine stetige Aufgabenerfüllung, vor allem der Pflichtaufgaben und der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sichergestellt werden muß.

Die Finanzverfassung und in ihr die Steuerertragszuweisung bilden somit das heimliche Rückgrat der föderalen Verfassung des Grundgesetzes. Denn die Kompetenzen der Gemeinden taugen nur so viel, wie ausreichend finanzielle Mittel zu ihrer Umsetzung bereitstehen. Die Gemeinde hat zwei Einnahmequellen und zwar zunächst die eigene aus der gemeindlichen Finanzhoheit und dann die fremde Einnahmequelle aus dem kommunalen Finanzausgleich. Zur Sicherung ihrer Bedarfsdeckung hat der Gesetzgeber, wie vom Grundgesetz vorgesehen, den Gemeinden die Finanzhoheit verliehen, die auch die Steuerhoheit einschließt.²⁴ Das Grundgesetz nennt in Art.106 Abs.5ff. GG die Hauptpfeiler der kommunalen Finanzausstattung. Dazu gehören zum einen die Beteiligung an der Einkommensteuer gemäß Art.106 Abs.5 GG²⁵ und der Finanzausgleich gemäß Art.106 Abs.7 GG.

Zum anderen bestehen die Realsteuergarantie und das Aufkommen der örtlichen Aufwandsteuer gemäß Art. 106 Abs.6 GG.²⁶ Die Gemeinden sind aus ihrer ihnen verliehenen Finanzhoheit heraus befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Abgaben zu erheben, soweit die sonstigen Einnahmen aus der Beteiligung am wirtschaftlichen Verkehr wie z.B. aus Miet- Pacht oder Zinseinnahmen nicht ausreichen. Die möglichen Abgaben umfassen

²¹ vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 6 Rdnr.1

²² Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 2 Rdnr.4

²³ Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 1 Rdnr.87

²⁴ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.28 Rdnr.14

²⁵ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.106 Rdnr.13

²⁶ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art.106 Rdnr.15

dabei Steuern, Beiträge, Gebühren und sonstige Abgaben. Als Realsteuern fallen der Gemeinde gemäß Art. 106 Abs. 6 GG die Grundsteuer und die Gewerbesteuer zu.²⁷

Für den Umgang mit Flächen von Bedeutung sind überdies der Erschließungsbeitrag bei der Neuausweisung von Gewerbe- und Wohngebieten, der ebenfalls von der Gemeinde erhoben wird. Darüber hinaus fließen den Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich weitere Finanzen zu. So werden z.B. Zuweisungen aus staatlichen Mitteln für kommunale Hochbaumaßnahmen gemäß Art. 10f. FAG bewilligt, die der Gemeinde größere Bauprojekte ermöglichen.

Auch die Landkreise und Bezirke haben eine Garantie auf Finanzausstattung, die sie jedoch größtenteils durch die Kreis- bzw. Bezirksumlage gemäß Art 18 bzw. 21 FAG als wichtigste Einnahmequelle erlangen.²⁸ Hierbei legen die Landkreise ihren finanziellen Bedarf, der durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckt ist, auf die kreisangehörigen Gemeinden, die Bezirke auf die kreisfreien Städte und Landkreise um. Die Umlage wird mit einem bestimmten Prozentsatz der Umlagegrundlagen bemessen, dem sogenannten Kreis- bzw. Bezirksumlagehebesatz. Die Einkünfte aus eigenen Abgaben sind gering, da sie nicht am Steueraufkommen der Gemeinden beteiligt sind und sich so nur auf Gebühren stützen können. Die fehlenden Gelder kommen wiederum aus dem Finanzausgleich.

2.1.3 Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation

Seit dem 19. Jahrhundert unterliegen die räumlichen Strukturen in Deutschland einem bis dahin nicht gekannten Wandel, der sich mit geradezu rasender Geschwindigkeit vollzog (IÖR 1997). Betrachtet man die Konsequenzen dieses Wandels rein unter dem Aspekt sich ändernder Flächennutzung, so ergibt sich eine rasante Zunahme der bebauten Fläche, während der Anteil an naturnaher Fläche permanent abgenommen hat (vgl. Kap. 2.2.3). Dieser Prozess zunehmenden Flächenverbrauchs hat sich im Prinzip bis heute fortgesetzt und auch für die Zukunft ist keine Trendwende zu erkennen. In den Jahren 1993 bis 1996 betrug der tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Bundesrepublik Deutschland ca. 84 ha. 1997 betrug der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Landesfläche 11,8%, für das Jahr 2010 wird ein Anteil von 13,4% erwartet (BBR 1999 b).

²⁷ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art. 106 Rdnr. 15

²⁸ vgl. Jarass/ Pieroth, GG, Art. 106 Rdnr. 17

Ogleich damals wie heute die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und Entwicklungen den steigenden Flächenbedarf verursachten bzw. immer noch verursachen, haben sich die Gründe für die starke Zunahme von bebauten Flächen im Laufe der letzten beiden Jahrhunderte verändert.

Im 19. Jahrhundert setzte, ausgelöst durch den Prozess der Industrialisierung, ein intensiver Urbanisierungsprozess ein, der großflächig Industriebetriebe und zahlreiche neue Stadtviertel entstehen ließ. Unterstützt durch den Bau der Eisenbahn wurden auch nahe der Industriestädte gelegene Umlandgemeinden von diesem Verstädterungsprozess erfasst (IÖR 1997).

Verstärkt wurde dieser Prozess durch ein mit Beginn der Industrialisierung einsetzendes Bevölkerungswachstum, dass sich bis zum ersten Weltkrieg nahezu ohne Abschwächung fortsetzte.

Nach einer Zeit der Stagnation, ausgelöst durch zwei Weltkriege, die Weltwirtschaftskrise und die selbstgewählte politische Isolation Deutschlands, setzte in den späten fünfziger Jahren in der damaligen Bundesrepublik Deutschland ein enormes Wirtschaftswachstum ein. Damit einher ging ein stark steigender Flächenbedarf für Industrie- und Gewerbe sowie für Wohnflächen und Verkehr. Verstärkt wurde dieser Prozess noch durch den Zuzug von Heimatvertriebenen, der in den fünfziger Jahren ganze Stadtviertel entstehen ließ.

Die Situation ungebremsten Wachstums erlitt erst Anfang der siebziger Jahre, ausgelöst durch die erste Ölkrise, einen vorübergehenden Dämpfer. Außerdem setzte sich in den sechziger und siebziger Jahren allmählich die Erkenntnis durch, dass der durch wirtschaftliches Wachstum und steigenden Lebensstandard verursachte Flächenverbrauch unweigerlich zu schweren ökologischen Konflikten führt. Um diese Konflikte einzudämmen, die in letzter Konsequenz den Lebens- und Wirtschaftsraum des Menschen zu zerstören drohten, wurden erstmals in größerem Umfang planerische Instrumente mit dem Ziel geschaffen, negative Folgen ungezügelter Wachstums einzudämmen (z.B. 1960 Bundesbaugesetz, 1965 Raumordnungsgesetz, 1971 Städtebauförderungsgesetz).

Trotz dieser planerischen Instrumente gilt bis heute, dass Planung den Flächenverbrauch allenfalls kanalisieren, nicht jedoch entscheidend eindämmen konnte (vgl. Kap. 2.2.3).

Deshalb ist die Frage nach den gegenwärtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die den ungebremsten Flächenverbrauch zumindest entscheidend mit verursachen, von grundsätzlicher Bedeutung (BFLR 1996).

Zwei elementare Ursachen können für den ungebremsten Flächenverbrauch verantwortlich gelten:

1. Veränderte soziale und familiäre Strukturen in Verbindung mit einem immer noch steigenden Lebensstandard,
2. ein auf Wachstum ausgerichtetes Wirtschaftssystem.

Ein Bevölkerungswachstum kann demgegenüber nicht mehr als wesentliche Ursache für erhöhten Flächenverbrauch angeführt werden, da die Bevölkerung in der Bundesrepublik deutlich langsamer wächst, als der Anteil der Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsfläche.

So hat sich in den alten Bundesländern die Siedlungsfläche in den vergangenen 40 Jahren verdoppelt, während die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um 30%, die Zahl der Erwerbstätigen um nur 10% gewachsen ist (BBR 1999 b).

Im folgenden soll auf die beiden genannten Ursachen näher eingegangen werden:

Veränderte soziale und familiäre Strukturen in Verbindung mit einem immer noch steigenden Lebensstandard

Generell nimmt die Zahl der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland zu, während die durchschnittliche Personenzahl pro Haushalt zurückgeht. Dieser Trend hat verschiedene Ursachen, die sich letztlich alle mit dem Schlagwort „Individualisierung der Gesellschaft“ zusammenfassen lassen (PRIEBIS 1998).

Während bis zum Beginn der Industriellen Revolution die Großfamilie das Lebensmodell schlechthin war, zerfiel die Großfamilie mit zunehmender Industrialisierung und Verstädterung zusehends. Dieser Trend des Zerfalls familiärer Strukturen findet gegen Ende des 20. Jahrhunderts seine Fortsetzung in einer Zunahme von Single- und Zwei-Personen-Haushalten. Dabei liegt der Wohnflächenbedarf pro Person bei kleineren Haushalten deutlich höher als bei größeren Haushalten, da der Flächenbedarf in und außerhalb der Wohnung (z.B. für Küche, Waschraum, Bad, Wohnzimmer, Garage etc.) nur bedingt von

der Personenzahl im Haushalt abhängt. Tatsächlich stieg der Wohnflächenbedarf von 15 m² pro Person im Jahr 1950 auf 38 m² pro Person im Jahr 1997.

Die Zunahme von kleinen Haushalten mit großem Flächenbedarf beschränkt sich dabei nicht, wie vielleicht zu erwarten ist, auf die jüngere Generation, sondern ist gerade bei der älteren Generation signifikant: Viele ältere Menschen bleiben immer länger in Ihren großen Häusern wohnen, auch wenn die Kinder längst das Haus verlassen haben oder der Partner verstorben ist. Die Kinder haben in der Zwischenzeit häufig in Neubausiedlungen gebaut, der Wohnflächenbedarf einer „Großfamilie“ hat sich erheblich vermehrt.

Es ist selbstverständlich, daß diese Entwicklung nicht ohne einen sehr hohen und immer noch steigenden Lebensstandard denkbar wäre. Hier sind enge Wechselwirkungen zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegeben, die unter 2.) näher beleuchtet werden.

Der steigenden Lebensstandard hat generell einen Trend zum eigenen „Haus im Grünen“ verstärkt, der ursächlich mit der Individualisierung der Gesellschaft zusammenhängt und der bei jungen Familien seit Ende der sechziger Jahre ungebrochen zu beobachten ist. Dieser Trend wird durch staatliche Förderung (Eigenheimzulage, Bausparprämie, vermögenswirksame Leistungen) verstärkt. Zahlreiche Neubausiedlungen sind in immer neuen Gürteln um die Städte herum entstanden. Dabei verschob sich die Bauaktivität von den Städten immer weiter ins Umland hinein (Prozess der Suburbanisierung). Neben gesteigerten Wohnansprüchen spiegelt diese Entwicklung auch die Verknappung von Bauland in den Städten und die damit immens gestiegenen Baulandkosten wieder, die insbesondere für Familien mit Kindern nicht mehr tragbar sind (BBR 1999 a).

Des Weiteren war diese Entwicklung nur durch einen konsequenten Ausbau von Verkehrswegen möglich, der überwiegend zugunsten des motorisierten Individualverkehrs erfolgte. Auch bei dieser Entwicklung, die ebenfalls sehr flächenintensiv ist, greifen gesellschaftliche Tendenzen (Individualisierung) und wirtschaftliche Gegebenheiten (Wachstum einer stark von der Autoindustrie geprägten Wirtschaft) ineinander.

Auf Wachstum ausgerichtetes Wirtschaftssystem

Das gesamte Wirtschaftssystem ist auf Wachstum ausgerichtet. Dies gilt nicht etwa nur für einzelne nationale Volkswirtschaften, sondern ist ein weltweit zu beobachtendes Phänomen. Nur bei einem ausreichenden Wirtschaftswachstum lassen sich solche Ziele wie z.B. Vollbeschäftigung erreichen. Obwohl sich mittlerweile, zumindest teilweise, die logische Erkenntnis durchgesetzt hat, dass auf einer begrenzten Erde kein unbegrenztes Wachstum möglich ist, gibt es derzeit keine Strategie für ein Wirtschaftssystem, das den Bedarf an Nahrung, Gütern, Arbeitsplätzen etc. ohne Wirtschaftswachstum decken kann.

Bezieht man diese Ausgangslage auf ein hochindustrialisiertes Land wie die Bundesrepublik Deutschland, so ist das größte wirtschaftliche Problem nicht die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern, sondern die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen. Ohne einschneidende wirtschaftspolitische Maßnahmen, die mittelfristig nicht erkennbar sind, ist ein stetiges Wirtschaftswachstum Voraussetzung für eine noch zu akzeptierende Arbeitslosenquote.

Ein stetiges Wirtschaftswachstum erfordert aber auch die Bereitstellung von Flächen für Industrie- und Gewerbebetriebe. Hinzu kommt die Tatsache, dass, ähnlich wie bei Wohnflächen, auch bei Gewerbeflächen die benötigte Fläche je Arbeitsplatz zugenommen hat. Dies gilt besonders bei Betriebsverlagerungen von Kernstädten heraus in das Umland (IÖR 1997). In dieser Entwicklung spiegelt sich der technische Fortschritt wieder, der es z.B. ermöglicht eine große Lagerhalle durch einen einzigen Lageristen zu verwalten oder den Produktionsablauf einer Fertigungsstraße durch wenige Spezialisten steuern zu lassen („menscheneleere Fabrikhallen“).

Eine Überlagerung dieser Entwicklungen (Zwang zur Bereitstellung von neuen Arbeitsplätzen, zunehmender Flächenbedarf je Arbeitsplatz) führte in der Konsequenz dazu, dass in der Vergangenheit das Wachstum von Gewerbe- und Industrieflächen noch größer war, als das Wachstum von Wohnbauflächen (BBR 1999 b). Dieser Trend hält bis heute an.

Weitere Punkte, die einen hohen Flächenverbrauch begünstigen, werden nachfolgend aufgeführt:

- Die Gewerbesteuer fließt in Deutschland an die Gemeinde, auf deren Fläche der Gewerbebetrieb liegt. Infolgedessen werden Gewerbegebiete oftmals sehr großzügig ausgewiesen. Um im Wettbewerb mit anderen Gemeinden bestehen zu können, nimmt die Werbung einzelner Gemeinden mit günstigen Gewerbeflächen teilweise aggressive Formen an. Die steuerliche Gesetzgebung in Verbindung mit der Planungshoheit der Gemeinden fördert damit zwangsläufig einen hohen Flächenverbrauch.
- Freiflächen im Gemeindebesitz kosten in erster Linie Geld (Pflege und Unterhaltung) ohne dass sich auf Freiflächen ein Gewinn erwirtschaften lässt. Sieht man von Fällen einer privaten Flächenbevorratung ab (z.B. als Bauplatz für Kinder oder als Spekulationsobjekt), gilt Ähnliches aber auch für ungenutzte oder extensiv genutzte Freiflächen in Privatbesitz. Von daher besteht sowohl seitens der Kommunen als auch seitens Privater ein finanzielles Interesse für eine lukrative Bebauung von Freiflächen. Auch bezüglich landwirtschaftlich genutzter Freiflächen gilt, daß die Bebauung für den Eigentümer in der Regel lukrativer ist, als die Fortsetzung der landwirtschaftlichen Nutzung.
- Das Angebot an neuen Gewerbeflächen liegt bis heute überwiegend auf der „grünen Wiese“ am Rande der Stadt. Ehemalige Industrie- oder Militärflächen werden demgegenüber viel zu selten in die Planung einbezogen. Als Gründe werden die hohen Kosten sowie ungeklärte Finanzierung und Verantwortlichkeit für die Sanierung von Altstandorten angeführt. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang, dass die Verursacher häufig nicht mehr greifbar sind oder, bei mehreren Nutzern einer Fläche, jahrelange Rechtsstreitigkeiten über die Haftung eine Neuerschließung der Fläche verhindern. Eine umfassendere öffentliche Vorfinanzierung könnte für dieses Problem eine Abhilfe schaffen.
- Der seit Jahren zu beobachtende Trend der Verlagerung des Einzelhandels aus den Zentren hinaus an die Peripherie hat gleichfalls einen erheblichen Flächenverbrauch zur Folge gehabt. Gleichzeitig sind Verkaufsflächen in den Innenstädten brachgefallen. Dieser Trend ist in Wechselwirkung zu anderen unter 1) aufgeführten Ursachen zu sehen: Die Zunahme von Wohnsiedlungen außerhalb der Städte und die zunehmende Mobilität mit dem Privat-PKW begünstigten die Entwicklung neuer Verbrauchermärkte mit großen Parkplätzen an der Peripherie und hemmten die Entwicklung

der Geschäfte in den Innenstädten (schlechte Erreichbarkeit mit PKW und schlechte Parkmöglichkeiten)

Neben den angeführten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ursachen für den hohen Flächenverbrauch der letzten Jahrzehnte tragen auch einige Prinzipien des in Deutschland gültigen Planungsrechtes zu der eigentlich unerwünschten Entwicklung bei. Zu nennen sind hier die Planungshoheit der Gemeinden, die häufig zu einer nur kurzfristigen und nicht das Allgemeinwohl berücksichtigenden Planung führt, und das lange Jahre als Leitbild fungierende Planungsziel der räumlichen Trennung von Wohnen, Arbeiten, sich Versorgen und sich Erholen (vgl. Kapitel 2.2.2 und 2.2.3, BFLR 1996).

Fazit

Auch wenn das geltende Planungsrecht in Teilbereichen für den langjährigen hohen Flächenverbrauch mit verantwortlich ist, liegen die Ursachen für denselben in den herrschenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Eine Änderung des Planungsrechtes reicht alleine nicht aus, um dem ungebrochenen hohen Flächenverbrauch wirksam Einhalt zu gebieten. Eine Reduzierung und Kanalisierung lässt sich jedoch durch gezielten Einsatz von gesetzlichen und informellen Planungsinstrumenten erreichen. Dabei sind jedoch die skizzierten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stets mit zu bedenken.

2.2 System der räumlichen Planung

Der wesentlichen Gegenstand räumlicher Planung ist die Zuweisung und Verhandlung von Nutzungen im Raum, die sich in der Regel auf Flächen beziehen.

Das System der räumlichen Planung wird deshalb nachfolgend kurz im Überblick aufgezeigt. An dieser Stelle sei auf Veröffentlichungen zur ausführlichen Darstellung des deutschen Planungssystems verwiesen (vgl. BMBAU 1996, ARL 1995, EUROPEAN COMMISSION 1999).

Soweit sich planungsrechtliche Aussagen auf konkrete Regelungen der Landes-, Regional- und kommunale räumliche Planung beziehen, werden bayerische Regelungen dargestellt.

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Begriff Raumplanung umfaßt die Bauleitplanung und die verschiedenen Ebenen des Raumordnungsrechts. Charakteristikum der Raumplanung ist, daß sie zwar soziale, kulturelle, wirtschaftliche und finanzielle Gegebenheiten miteinbezieht, aber ausgerichtet ist auf den Raum, den unvermehrbaaren Ausschnitt der Erdoberfläche. Zweck der Raumplanung ist es, die Raumnutzungen zu ermöglichen, die unter den gegebenen Umständen die öffentlichen und privaten Interessen in Zukunft voraussichtlich am besten befriedigen werden.

Außer dem Raumbezug haben Raumordnung und Bauleitplanung gemeinsam, überörtlich und überfachlich die raumbedeutsamen Maßnahmen der verschiedenen Träger öffentlicher Gewalt aufeinander abzustimmen.²⁹ Dem entspricht die Aufgabe der Bauleitplanung, die gesamte städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebietes zu ordnen und die verschiedenen das Gemeindegebiet betreffenden Planungen anderer Planträger zu koordinieren und zu ordnen i.S.d. §§ 1,2 BauGB.³⁰

Wegen der Koordinierungs- und Integrationsfunktion werden Raumordnung und Bauleitplanung unter dem Begriff Gesamtplanung zusammengefaßt.³¹

Diese Gesamtplanung erfolgt kraft Gesetzes auf vier Ebenen, nämlich der Bundesraumordnung gemäß ROG, der Raumordnung der Länder gemäß LPIG, der Regionalplanung und der Bauleitplanung gemäß BauGB.

Typisierender Gegenbegriff zur Gesamtplanung ist die ebenfalls raumbezogene Fachplanung, die jedoch auf ein bestimmtes Vorhaben beschränkt ist, wie z.B. die Planung einer Autobahntrasse gemäß §§ 16ff. BFStrG oder dem Ausbau eines Gewässers gemäß § 31 WHG. Fachplanungen vollziehen sich meist in einem besonderen Verfahren, dem Planfeststellungsverfahren, das nicht Inhalt dieser Dokumentation sein soll.

Die relevanten gesetzlichen Grundlagen zu baurechtlichen und flächenplanungsrechtlichen Belangen finden sich je nach Zuständigkeit sowohl in Bundes- als auch in Landesgesetzen (vgl. Abbildung 4).

²⁹ vgl. Stallmann, Öfftl. BauR, § 1 Rdnr.15

³⁰ vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 1 Rdnr.56

³¹ vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 1 Rdnr.6

Baugesetzbuch (BauGB)

Die bundesrechtlich wichtigste Norm hinsichtlich des Rechtes der Bauleitplanung ist das neue seit Januar 1998 geltende Baugesetzbuch (BauGB), welches zahlreiche Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18.08.1997³² beinhaltet.

Ziel des BauROG war insbesondere das unübersichtlich gewordene Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im Baugesetzbuch zusammenzuführen - insbesondere die weitgehende Integration des BauGBMaßnG in das BauGB und Aufhebung der Übergangsregelung für die neuen Länder - sowie zu einer Reihe strukturpolitischer und umweltpolitischer Probleme gesetzgeberische Lösungen zu finden.

Gegenstand des Baugesetzbuches ist im wesentlichen Bauplanungsrecht, das durch Vorschriften in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) erweitert und konkretisiert wird.

Raumordnungsgesetz (ROG)

Auf dem Gebiet des Raumordnungsrechts ist dominierende Rechtsnorm das Raumordnungsgesetz (ROG). Obwohl das BVerfG in seinem Rechtsgutachten dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung im Gesamtstaat zugestanden hatte³³, machte der Bund mit dem Erlaß des Bundesraumordnungsgesetzes am 08.04.1965 nur von seiner Rahmenkompetenz nach Art.75 Abs.1Nr.4 GG Gebrauch.³⁴

Im oben genannten Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes³⁵ wird Raumordnung definiert als zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Ordnung des Raums aufgrund von vorgegebenen oder erst zu entwickelnden Leitvorstellungen.

Raumordnungsrecht kann demnach als der Inbegriff der Rechtsvorschriften bezeichnet werden, die besondere staatliche Träger dazu ermächtigen, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume durch zusammenfassende übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.

Das Raumordnungsgesetz enthält deshalb sowohl Anweisungsnormen an die Landesgesetzgeber als auch unmittelbar geltendes Bundesrecht für den Bundesbereich sowie Bundesrecht, das sowohl unmittelbar für den Bundesbereich gilt als auch zugleich Anweisungsnormen für den Landesbereich umfaßt.

³² BGBl. 1997,I, 2081ff.

³³ BVerfGE 3,407 (423,428)

³⁴ vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, Einl. Rdnr.9

³⁵ BVerfGE 3,407 (425)

In dem vom Raumordnungsgesetz gesetzten Rahmen haben die Länder die Ebenen der Landes- und Regionalplanung durch jeweilige Landesplanungsgesetze ausgefüllt.³⁶

Das als Art. 2 des BauROG von 1998 ergangene ROG ist jedoch gründlich modernisiert worden³⁷ und hat nun folgenden Inhalt:

§ 1 Abs.1-3 ROG enthält generelle Planungsziele oder programmatische Hauptleitsätze inhaltlicher Art. Dabei sind gemäß § 1 Abs.1 S.2 ROG unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen. Zugleich ist Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

§ 1 Abs.4 ROG gebietet, daß sich die Ordnung der Einzelräume in die Ordnung des Gesamttraumes einfügen soll und die Ordnung des Gesamttraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen soll. Diese sogenannte Gegenstromprinzip ist ein rechtsstaatlich begründetes grundlegendes Ordnungs- sowie Planungsprinzip und bestimmt die Abwägung der widersprechenden Interessen.³⁸

In den §§ 2-4 ROG werden die Grundsätze der Raumordnung, die Begriffsbestimmungen und deren Verwirklichung behandelt.

Hinsichtlich der Raumordnung unterscheidet das ROG nach Ebenen wie folgt:

1. Ebene: Raumordnung in der EU und im größeren europäischen Raum gemäß § 18 Abs.2 ROG
2. Ebene: Raumordnung des Bundes gemäß § 18 Abs.1 ROG
3. Ebene: Raumordnung der Länder gemäß § 8 ROG
4. Ebene: Regionalplanung gemäß § 9 ROG

Überwiegend findet Raumordnung in Form der Landesplanung statt, worauf bereits die rahmenrechtlichen Regelungen gemäß §§ 6-17 ROG hinweisen. Dementsprechend ist der Erlaß eines Raumordnungsplanes für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland in der Bundesraumordnung nicht vorgesehen.

³⁶ für Bayern: bayerischen Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 16.9.1997, GVBl.S.500

³⁷ dazu Dolderer, NVwZ 1998,345

³⁸ vgl. Cholewa/ Dyong/ von der Heide/ Arenz, ROG, §1 Rdnr.30

Fachplanungsgesetze

Im Gegensatz zur Gesamtplanung, die Nutzungsregelungen für ein gesamtes Gebiet trifft, hat die Fachplanung jeweils nur die Planung und Errichtung eines konkreten Objekts zum Gegenstand.³⁹

Die Bezeichnung einer Planungsart als Gesamt- oder Fachplanung dient jedoch nur der begrifflichen Klärung und hat rechtlich keine Auswirkungen, denn die Bestimmung des Rangverhältnisses verschiedener Planungen bestimmt sich generell nach § 38 des BauGB.⁴⁰

Typische Beispiele einer Fachplanung sind der Ausbau eines Gewässers gemäß § 31 WHG oder der Bau einer Autobahntrasse gemäß § 16ff. BFStrG, da insbesondere das Straßen- und Wegerecht eine sehr große Rolle innerhalb der Fachplanung spielt.

Innerhalb dieses Rechtsgebietes hat der Bund unter Ausschöpfung seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG das Bundesfernstraßengesetz(BFStrG) vom 6. August 1953 erlassen, welches die Rechtsverhältnisse der Bundesfernstraßen im wesentlichen erschöpfend regelt. Das FStrG bildet die Institute des Straßenrechts aus. Die Landstraßengesetze, die dann allmählich folgen, beruhen auf einem Musterentwurf, an dem Sachverständige des Straßenrechts mitgearbeitet haben. Deshalb ist heute ein im wesentlichen gleiches Straßenrecht in Bund und Ländern vorhanden.

2.2.2 Planungsverwaltung, Pläne und Programme

Die Organisation der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland ist entsprechend dem Verwaltungsaufbau (vgl. Kap. 2.1.1) in ein abgestuftes System von Zuständigkeiten eingebunden. Durch das abgestufte System ist sichergestellt, dass Planungen der einzelnen Ebenen sich durch gegenseitige Abstimmungen einander anpassen (Gegenstromprinzip) (vgl. Abb. 4).

³⁹ vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 38 Rdnr.1

⁴⁰ vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 38 Rdnr.2

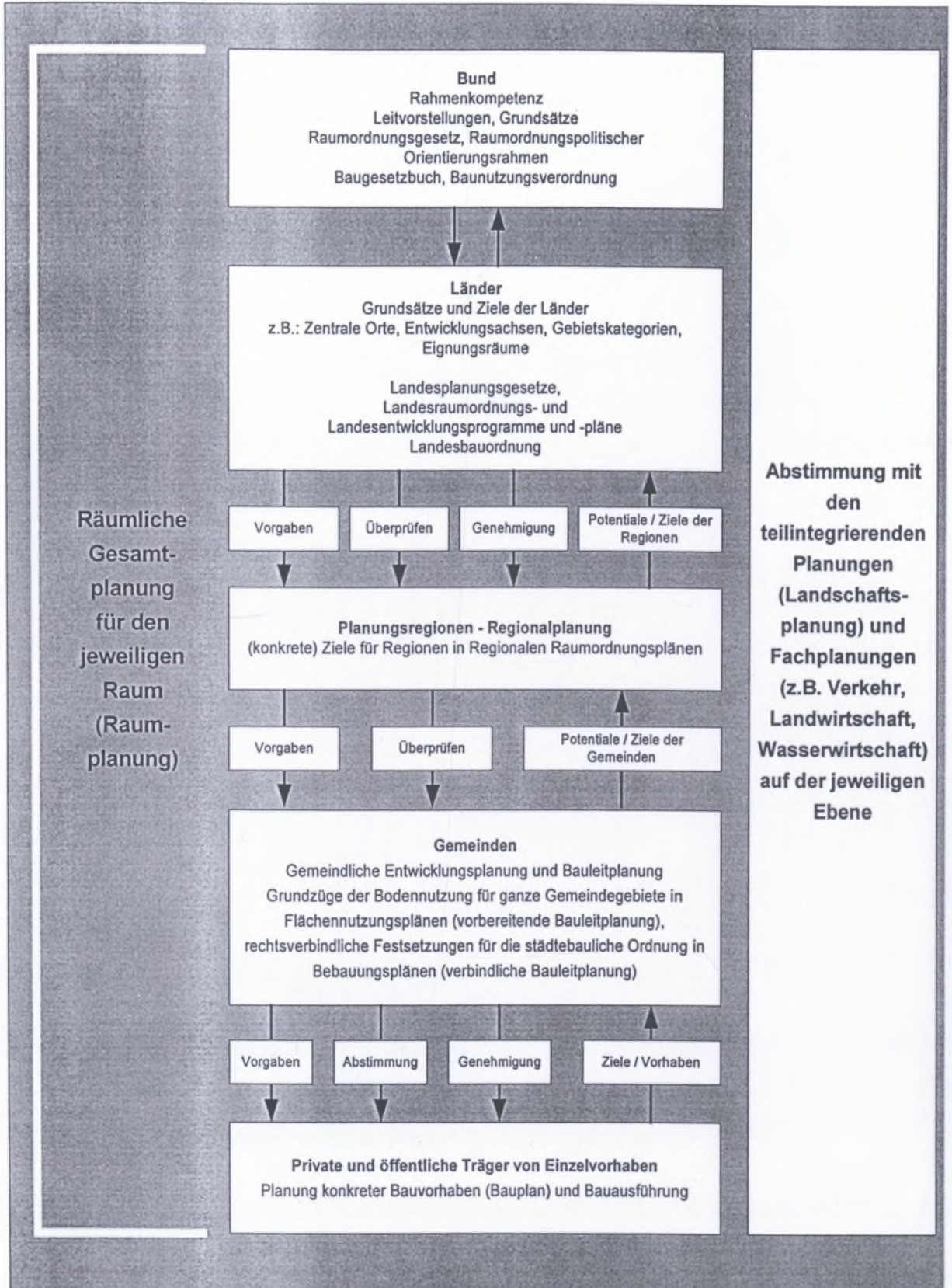


Abb. 4: Planarten und Hierarchie der räumlichen Planung in Deutschland, aus BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG; BAUWESEN UND STÄDTEBAU, 1996

Bund

Der Bund hat auf dem Gebiet der Raumordnung gemäß Artikel 75 Grundgesetz Rahmenkompetenz. Das heißt, der Bund legt einen gesetzlichen Rahmen an inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften fest (Raumordnungsgesetz - ROG). Dieser Rahmen ist von den Ländern in eigener Verantwortung an inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften auszufüllen.

Auf der Ebene des Bundes ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zuständig. Entsprechend dem föderalen System stimmen der Bund und die Länder ihre Leitvorstellungen und Konzeptionen in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) gegenseitig ab. Die abgestimmten Grundsätze und Ziele der Raumordnungspolitik werden im Bundesraumordnungsprogramm festgeschrieben und in jüngster Zeit auch im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (1993) sowie dem raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (1995) dargestellt. Aktuelle raumordnerische Fragen grundsätzlicher Bedeutung werden in der MKRO als Entschlüsse verabschiedet, wie z. B. „Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen vom 09.03.1996“, „Mehr Planungssicherheit für Windenergieanlagen durch Darstellung von Eignungsgebieten in der Landes- und Regionalplanung vom 08.03.1995“.

Die in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) aufgestellten raumordnerischen Leitvorstellungen und Ziele werden auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung umgesetzt.

Länder

Die Länder sind gemäß § 6 ROG verpflichtet zur Konkretisierung des Raumordnungsgesetzes Landesplanungsgesetze aufzustellen. Nach § 8 ROG sind die Länder außerdem verpflichtet, Raumordnungspläne für das gesamte Landesgebiet zu erarbeiten und soweit erforderlich Grundlagen für die Aufstellung der Regionalpläne zu schaffen. Die Konkretisierung des Raumordnungsgesetzes erfolgt in Bayern durch das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG).

Gemäß Artikel 13 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) erfolgt die Darstellung der vorrangigen Ziele der Raumordnung im Sinne des Raumordnungsgesetzes im

Landesentwicklungsprogramm (LEP) und in fachlichen Programmen und Plänen (Art 15 BayLplG).

Landesentwicklungsprogramm (LEP):

Das Landesentwicklungsprogramm legt die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebiets als Ziel der Raumordnung und Landesplanung fest. Das LEP enthält unter anderem folgende Darstellungen: Einteilung des Landes in Regionen, zentrale Orte sowie Grundsätze für ihren weiteren Ausbau, Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung, Gebiete die zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen besonderer Maßnahmen benötigen, sonstige zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung erforderlichen Planungen und Maßnahmen. Die Aufstellung des LEP erfolgt durch die oberste Landesplanungsbehörde, beim Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen.

Fachliche Programme und Pläne

Im Landesentwicklungsprogramm können gemäß Artikel 15 BayLplG Bereiche, für die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in fachlichen Programmen und Plänen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms aufgestellt werden sollen, festgelegt werden. Die Programme und Pläne können sich auf das ganze Staatsgebiet oder größere Teile des Staatsgebiet erstrecken. Die fachlichen Programme und Pläne konkretisieren die im LEP enthaltenen Grundzüge und sind im Rahmen des LEP aufeinander abzustimmen. Als Beispiele für fachliche Programme und Pläne sind zu nennen: Landschaftsrahmenpläne auf der Grundlage des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG), fachliche Programme und Pläne für die Naturräume besonderer Problematik und Nationalparke (LEP I.4.3.2), Agrarleitpläne (Art 21 Abs.2 des Gesetzes zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft), Wald funktionspläne (Art 6 Bayerisches Waldgesetz (BayWaldG)).

Regionen

Gemäß § 9 ROG sind die Regionalpläne aus den Raumordnungsplänen für das Landesgebiet, in Bayern dem sog. Landesentwicklungsprogramm, zu entwickeln. Erst durch die regionale Ausformung erhalten die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für viele Planungsbereiche ihre volle Aussagekraft. Artikel 17 BayLplG legt die Inhalte der Regionalpläne fest. Demnach enthalten die Regionalpläne u.a. folgende Darstellungen:

- Zentrale Orte der untersten Stufe (Kleinzentren) und Richtlinien für den Ausbau nach Maßgabe des LEP,
- die anzustrebende Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur der Region sowie die Funktionen der Gemeinden,
- die Erschließung und Entwicklung der Region durch Einrichtungen des Verkehrs und der Versorgung, Bildung und Erholung,
- Planungen und Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der Landschaft und Gebiete in denen den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonderes Gewicht zukommt
- sonstige zur Verwirklichung der Grundsätze sowie übergeordneter Ziele erforderliche Planungen und Maßgaben.

Bayern ist in sieben Regierungsbezirke unterteilt. Insgesamt gibt es in Bayern 18 Planungsregionen, für die die Regionalpläne aufgestellt werden. Die Aufstellung eines Regionalplanes bzw. die Fortschreibung wird durch den Planungsausschuss der regionalen Planungsverbände beschlossen. In den regionalen Planungsverbänden sitzen Vertreter der kreisangehörigen Gemeinden, der kreisfreien Gemeinden und der Landkreise. Die Regionalpläne werden bei den zuständigen regionalen Planungsstellen bzw. den Regionalbeauftragten der zugehörigen Bezirksregierung ausgearbeitet. Zu dem ausgearbeiteten Entwurf werden die Träger öffentlicher Belange gehört.

Auf Antrag des regionalen Planungsverbands werden die Regionalpläne durch die zuständige höhere Landesplanungsbehörde (Landes-/ Regionale Planungsstelle bei der Bezirksregierung) für verbindlich erklärt.

Die Regionalplanung übernimmt eine wichtige Mittlerfunktion zwischen den Raumordnungsbehörden auf der Bundes- und Landesebene und den Kommunen. Die Regionalpläne sind somit ein Bindeglied zwischen den übergeordneten Programmen und Plänen des Bundes und der Länder und der kommunalen Planung.

Aufgrund der Darstellungen in den Regionalplänen wirken sich diese unmittelbar auf die Bauleitplanung der Gemeinden aus (Anpassungsgebote). Die Gemeinden haben bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die für ihre Gemeinde vorgesehene räumliche Entwicklung (Stufe des zentralen Ortes und die damit verknüpften Funktionen) zu beachten, u.a. Angaben in welche Richtung die Siedlungsentwicklung erfolgen soll, Landschaftliche Vorbehaltsgebiete sowie regionale Grünzüge. Dadurch kann direkt auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden z.B.

hinsichtlich des Umfangs der Ausweisung neuer Gewerbe- und Wohnbauflächen Einfluss genommen werden.

Andererseits ermöglicht die Regionalplanung die Berücksichtigung der Belange der kommunalen Bauleitplanung. So enthalten die Regionalpläne Angaben zu Siedlungs- und Gewerbeflächen (Bestand und durch genehmigte Bebauungs- und Flächennutzungspläne ausgewiesen). Im Zuge der Aufstellung der Regionalpläne werden die betroffenen Kommunen umfassend beteiligt (Gegenstromprinzip).

Gemeinde

Die gesetzliche Grundlage der gemeindlichen Bauleitplanung bildet das Baugesetzbuch (BauGB). Demnach ist die Leitung und Vorbereitung der baulichen und sonstigen Nutzung in einer Gemeinde Aufgabe der Gemeinde. Wie in Abb. 4 und Kap. 2.2.2 dargestellt ist gemäß § 1 Abs. 3 BauGB die Bauleitplanung eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinde. Gemäß § 2 Abs. 1 BauGB sind die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen. Für die Gemeinden besteht die Verpflichtung der Berücksichtigung der Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs.4 BauGB; s.o.).

Die gemeindliche Bauleitplanung ist in einem zweistufigen System organisiert, die vorbereitende und die verbindliche Bauleitplanung:

Flächennutzungsplan (vorbereitende Bauleitplanung):

Im Flächennutzungsplan wird die künftige räumliche Entwicklung der Gemeinde, für einen Zeitraum von ca. 15 Jahren dargestellt. Der Flächennutzungsplan hat gegenüber dem Bürger keine unmittelbare Rechtswirkung. Mit dem Flächennutzungsplan werden die Weichen für die verbindliche Bauleitplanung gestellt.

Bebauungspläne (verbindliche Bauleitplanung):

Bebauungspläne werden für kleinere räumliche Ausschnitte der Gemeinde aufgestellt. Im Bebauungsplan werden die im Flächennutzungsplan dargestellten Planungsabsichten konkretisiert. Die Bebauungspläne sind für jedermann rechtsverbindlich. Sie stellen die Grundlage für die Erschließung von Neubaugebieten und die Neuordnung bestehender Baugebiete dar.

In enger Verknüpfung mit den Bauleitplänen sind gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz Landschafts- und Grünordnungspläne zu erstellen.

Landschaftsplan:

Die Landschaftspläne stellen auf der Ebene der Flächennutzungsplanung die Ziele der Entwicklung von Natur und Landschaft für das gesamte Gemeindegebiet dar.

Grünordnungsplan:

Auf der Ebene des Bebauungsplanes werden die grünordnerischen Maßnahmen dargestellt, u.a. auch die Darstellung des Ausgleichs der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft.

Die untere Bauaufsichtsbehörde zur Genehmigung von baulichen Anlagen ist in Bayern bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen angesiedelt. D.h., die Baugenehmigungen werden bei kreisangehörigen Gemeinden nicht in der Kommune selbst, sondern bei den Baugenehmigungsabteilungen der Landkreisbehörde ausgesprochen. Eine Ausnahme bei den kreisangehörigen Gemeinden bilden die Großen Kreisstädte, die ebenfalls über eigene Genehmigungskompetenzen verfügen.

Die Genehmigung der Flächennutzungspläne erfolgt bei den kreisangehörigen Gemeinden durch das Landratsamt (Landkreisbehörde). Bei kreisfreien Städten, Großen Kreisstädten und bei kreisangehörigen Gemeinden, die im Umlandbereich größerer Städte liegen, durch die zuständige höhere Planungsbehörde (Regionalplanungsstelle bei den Bezirksregierungen). Bebauungspläne können, soweit sie aus rechtskräftigen Flächennutzungsplänen entwickelt werden, von den kreisfreien und Großen Kreisstädten selbst beschlossen werden.

Einen Überblick über die Stufe der Planungsverwaltung gibt nachfolgende Abbildung 5.

Verwaltungsebene	Programme und Pläne der Raumordnung
Bund	Bundesraumordnungsprogramm (BRÖP) Raumordnungspolitische Orientierungs- bzw. Handlungsrahmen Raumordnungsberichte
Land (Bayern)	Landesentwicklungsprogramm
Bezirke (7)	-
Planungsregionen (18)	Regionalpläne
Landkreis	-
Gemeinde	Flächennutzungspläne / Landschaftspläne Bebauungspläne / Grünordnungspläne

Abb. 5: Stufe der Planungsverwaltung

2.2.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen und Probleme

Ausgangslage

Gegenwärtig leben in der Bundesrepublik Deutschland ca. 80% der Bevölkerung in Städten (BBR 1999b). Dies bedeutet in der Praxis eine Konzentration der Güterproduktion sowie der Energie- und Rohstoffumsätze, die kennzeichnend für industriell stark entwickelte Länder und Regionen ist. Folgen dieser Konzentration sind eine intensive Flächennutzung in den städtischen Räumen sowie eine hohe Verkehrsleistung innerhalb und zwischen den Städten. Dieser Zustand, der im Prinzip schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ausgeprägt war, verschärfte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit einer drastischen Geschwindigkeit.

So verdoppelte sich die Siedlungsfläche in den alten Bundesländern in den letzten 40 Jahren, obwohl die Bevölkerung im gleichen Zeitraum nur um rund 30 % gewachsen ist (BBR 1999b). Bis heute werden täglich mehr als 80 ha Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt (vgl. Kap. 2.1.3). Wie die genannten Zahlen belegen, lässt sich die Zunahme der Siedlungsfläche nicht alleine mit dem Bevölkerungswachstum erklären, sondern ist eine Folge des vermehrten materiellen Wohlstands mit stark gestiegenen individuellen Raumnutzungsansprüchen. So standen 1997 jedem Bundesbürger im früheren Bundesgebiet 500 m² Siedlungsfläche zur Verfügung während es 1950 nur 350 m² waren.

Inzwischen werden in der Bundesrepublik Deutschland 4,2 Mio ha als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt, was einem Anteil von 11,8% der Landesfläche entspricht (BBR 1999b). Von den 4,2 Mio. ha Siedlungs- und Verkehrsfläche nehmen Gebäude einschließlich der zugehörigen Freiflächen einen Anteil von 52% ein, auf Verkehrsflächen entfallen etwas mehr als 40 % und auf Erholungsflächen 6,4 %. Die Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Bundesrepublik Deutschland sind etwa zur Hälfte versiegelt (2,1 Mio ha).

Rahmenbedingungen für die zukünftige Entwicklung

Gegenwärtig erscheint der Trend zur weiteren Umwidmung von Flächen für Siedlungszwecke ungebremst. Will man sich nicht im wahrsten Sinne des Wortes seine Zukunft verbauen, werden dringend Instrumente benötigt, die diesem Trend entgegensteuern. Diese Problematik erkennend, hat der Gesetzgeber solche Instrumente geschaffen, die häufig jedoch nicht mit der gebotenen Konsequenz angewendet werden. Als ein solches Instrument kann das Baugesetzbuch (BauGB) angesehen werden, das den sparsamen und schonenden Umgang mit dem Boden gesetzlich verankert. Des Weiteren hat der Flächen- und Bodenschutz durch das Bundes - Bodenschutzgesetz (BBodSchG) als Planungsaufgabe an Bedeutung gewonnen. In den Kapiteln 2.2.1, 2.3.1 und 2.3.2 wird auf die planerischen Instrumente und deren gesetzliche Grundlage vertieft eingegangen.

Obwohl Hoffnungen bestehen, dass der Bodenschutz mit den erweiterten ordnungsrechtlichen Maßnahmen, ergänzt durch steuernde marktwirtschaftliche Instrumente (Baulandpreise), zukünftig effektiver wird, sind die Rahmenbedingungen nach wie vor ungünstig für eine flächenschonende Siedlungspolitik. So werden die gegenwärtig zu beobachtenden Suburbanisierungsprozesse, also die Verlagerung der stärksten Siedlungsflächenzunahme in periphere Räume, maßgeblich durch das starke Gefälle der Grundstückspreise vom Zentrum zur Peripherie mit verursacht. Anders ausgedrückt fördert das Preisgefälle mit niedrigen Baulandpreisen in ländlichen Regionen nicht nur den direkten Landschaftsverbrauch, sondern zieht auch unerwünschte Folgen wie z.B. einen erhöhten Verkehr mit entsprechendem Flächenverbrauch nach sich (vgl. Kap. 2.1.3).

Ein weiteres Hindernis bei der Eindämmung des hohen Siedlungsflächenverbrauchs ist darin zu sehen, dass Siedlungsentwicklung nicht entscheidend durch die öffentliche Planung bestimmt wird. Vielmehr ist die gegenwärtige Siedlungsentwicklung eine Folge privater und öffentlicher Bodennutzungs- und Investitionsentscheidungen, die durch öffentliche Planungen allenfalls mehr oder weniger kanalisiert werden. Einzelentscheidungen, deren Summe die räumliche Planung ausmacht, werden aber auch in Zukunft stark von wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst (RUNKEL1999).

Für die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung sind gegenläufige Tendenzen erkennbar. Einerseits erschweren Verwaltungsvereinfachungen und die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren eine sorgfältige Abwägung von flächenbeanspruchenden Vor-

haben, andererseits werden neue informelle und gesetzliche Instrumente geschaffen, die einen schonenden und sparsamen Umgang mit Flächen fördern sollen. Einige dieser Instrumente werden nachfolgend kurz angesprochen. So schreibt z.B. das Baugesetzbuch (BauGB 1998) eine nachhaltige Siedlungsentwicklung fest, indem die bauleitplanerischen Oberziele durch die Ziele

- sozialgerechte Bodennutzung,
- Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt
- Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen

ergänzt wurden (vgl. Kap. 2.1.3). Die Bauleitplanung ist damit also zu einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und damit auch zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden verpflichtet.

Weiterhin ist der aktuelle Prozess in der Siedlungsplanung durch eine zunehmende Bedeutung des EU-Rechtes gekennzeichnet. Die Umsetzung von EU-Richtlinien in Bundesrecht wirkt sich bereits heute bis auf die Ebene der Bauleitplanung aus und wird vielerorts eine Einschränkung der kommunalen Planungsbefugnis zur Folge haben. Als Beispiel sei auf das europäische Naturschutzrecht (z.B. FFH-Richtlinie), das vielerorts zu strikten Nutzungs- und Planungsbeschränkungen führt (vgl. Kap. 2.1.3), oder auf den Entwurf einer Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme verwiesen.

Ein weiteres Kennzeichen der aktuellen Entwicklung in der Flächennutzungsplanung, das sich in Zukunft noch verstärken wird, ist die Weiterentwicklung von einer imperativen zu einer kooperativen Planung.

Dabei ist das Prinzip der kooperativen Planung nicht nur auf die Planung einzelner Kommunen beschränkt, sondern trägt in besonderem Maße auch dem zunehmenden Erfordernis der interkommunalen Zusammenarbeit Rechnung. Bereits heute ist in Bereichen hoher Verdichtung die interkommunale Zusammenarbeit ein sinnvolles und erprobtes Instrument zur Lösung von Stadt – Umland – Problemen, dass in Zukunft fortentwickelt werden muss. Eine nachhaltige Raumentwicklung benötigt verstärkt von den Gemeinden gemeinsam getragene Planungskonzepte als Voraussetzung für eine optimale und damit sparsame Flächennutzung. Als Beispiele seien gemeinsame Gewerbegebiete, regionale Einzelhandelskonzepte, Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen auf gemeinsamen Flä-

chenpools, Ausbildung eines europäischen Biotopverbundsystems etc. genannt. Ein Garant für eine nachhaltige Flächennutzung ist die interkommunale Zusammenarbeit allerdings nicht.

Eine weitere Möglichkeit überkommunaler Flächennutzungsplanung sieht § 9 ROG Abs. 6 durch Ausgestaltung eines regionalen FNP vor (MITSCHANG 1999). Aus Sicht der Gemeinden birgt diese Lösung die Gefahr in sich, dass Flächennutzungsplanung zunehmend Aufgabe der Regionalplanung werden kann, wenn die Kommunen für die anstehenden Probleme in der Flächenplanung nicht von sich aus gemeinsame Lösungen finden.

2.3 Handlungsfeld Flächen in den Städten

2.3.1 Maßgaben für den Umgang mit Flächen

Nachdem in Kapitel 2.2.1 das gesetzliche Umfeld erläutert wurde, in dem sich Planung juristisch betrachtet abspielt, wird in diesem Kapitel ein besonderes Augenmerk auf die Gesetze, Richtlinien und Paragraphen gerichtet, die Vorgaben zu einem nachhaltigen Umgang mit Flächen beinhalten.

Raumordnungsgesetz (ROG 1997)

Das Raumordnungsgesetz bildet gewissermaßen den äußersten Rahmen, in dem flächenbezogene Planung stattfindet (vgl. Kapitel 2.2.1). Dementsprechend sind im Raumordnungsgesetz Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland festgeschrieben. Auch wenn solche Rahmengesetze oftmals wenig konkret werden, sind die dort aufgeführten Leitvorstellungen gleichwohl bei nachgeordneten konkretisierenden Gesetzen, Richtlinien und Verordnungen zu berücksichtigen und damit letztlich in die Praxis umzusetzen.

Bezüglich der Thematik eines nachhaltigen Umgangs mit Flächen werden in den §§ 1 und 2 des ROG eindeutige Aussagen getroffen:

In § 1 Abs. 2 ROG wird als Leitvorstellung der Raumordnung eine nachhaltige Raumentwicklung genannt, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum

mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumigen ausgewogenen Ordnung führt. Unter den nachfolgenden Ziffern werden die Kennzeichen einer nachhaltigen Raumentwicklung näher ausgeführt. Dort heißt es z.B., dass die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten ist (Ziffer 1) oder dass die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten sind (Ziffer 4).

In § 2 ROG werden die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung definiert. Danach sind in den jeweiligen Teilräumen ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben (Ziffer 1). In den folgenden Ziffern werden diese Themenbereiche aufgegriffen und konkretisiert. So ist z.B. nach Ziffer 2 der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen Vorrang vor Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben, Freiräume sind in ihrer Bedeutung für einen funktionsfähigen Naturhaushalt zu sichern (Ziffer 3), Umweltbelastungen abzubauen (Ziffer 5) oder Naturgüter sparsam zu nutzen (Ziffer 8).

Auch das ROG, das, wie eingangs erwähnt, als Rahmengesetz angesehen werden kann, bietet also genug konkrete Maßgaben für eine nachhaltige Flächennutzung. Weiter konkretisiert werden diese Maßgaben in den einschlägigen Fachgesetzen. Dabei kommt dem Baugesetzbuch (BauGB 1998) wegen seiner unmittelbaren Flächenwirksamkeit eine wichtige Bedeutung zu.

Baugesetzbuch (BauGB 1998)

Nach § 1 BauGB, in dem die Aufgaben, Begriffe und Grundsätze der Bauleitplanung festgelegt sind, sollen Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten sowie eine menschenwürdige Umwelt sichern (Absatz 5). Damit sind zwei wichtige Grundsätze nachhaltiger Planung angesprochen: Einerseits hat Planung die sozialen Belange aller Bevölkerungsschichten zu berücksichtigen, andererseits ist die Umwelt auch für zukünftige Generationen zu erhalten.

Unter den nachfolgenden Ziffern werden die Kriterien Soziales und Umwelt näher ausgeführt. So sind z.B. nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Ziffer 2 bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung unter Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen zu berücksichtigen. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind dementsprechend die

sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere der Familien, junger und alter Menschen und der Behinderten zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Ziffer 3).

Unter Ziffer 7 finden dann die Belange des Umweltschutzes Erwähnung. Die Bedeutung, die der Gesetzgeber den Umweltschutzbelangen zumisst, wird dadurch unterstrichen, dass den umweltschützenden Belangen in der Abwägung im BauGB ein eigener Paragraph (§ 1a) gewidmet wurde. Bezüglich flächenbezogener Planungen heißt es in Absatz 1, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind.

Mit dem Schutz des Bodens befasst sich auch das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG).

Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG)

Zweck und Grundsatz des Gesetzes ist eine nachhaltige Sicherung und Wiederherstellung der Funktionen des Bodens (§ 1 BBodSchG). Die Funktionen des Bodens im Sinne des BBodSchG werden in § 2 definiert. Neben den natürlichen Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen sowie als wichtiges Medium im Naturhaushalt findet u. a. auch die Nutzungsfunktion als Fläche für Siedlung und Erholung Erwähnung.

Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Während das Bodenschutzgesetz auf das Medium Boden beschränkt ist, befasst sich das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) umfassender mit der nachhaltigen Sicherung von Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich als Lebensgrundlage für den Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft (§ 1 Absatz 1).

In § 2 Abs. 1 Ziffer 3 BNatSchG wird als ein Grundsatz des Naturschutzes und der Landschaftspflege angeführt, dass Naturgüter, soweit sie sich nicht erneuern, sparsam zu nutzen sind. Ihr Verbrauch ist so zu steuern, dass sie nachhaltig zur Verfügung stehen. Unter Ziffer 4 wird dieses Prinzip der Nachhaltigkeit noch einmal ausdrücklich auf das Medium Boden angewendet.

In § 8a BNatSchG wird das Verhältnis des Naturschutzrechtes zum Baurecht näher bestimmt. Sind Eingriffe in Natur und Landschaft aufgrund von Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen zu erwarten, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden (Absatz 1). Gemäß dem Prinzip der Nachhaltigkeit müssen die Maßnahmen dergestalt durchgeführt werden, dass durch die Bauleitplanung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt (§ 8 Absatz 2).

(Richtlinie 92/43/EWG (FFH - Richtlinie))

Auch die FFH – Richtlinie enthält Maßgaben für einen nachhaltigen Umgang mit Flächen und hat in der Bundesrepublik nach anfangs zögerlicher Umsetzung zunehmend Auswirkungen auf flächenbeanspruchende Planungen. Hauptziel der FFH – Richtlinie ist, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen. Die Richtlinie soll einen Beitrag zu dem allgemeinen Ziel einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

Da in den Anhängen der FFH – Richtlinie relativ exakte Definitionen für die Abgrenzung von zu schützenden Gebieten festgelegt werden, beschränkt die FFH – Richtlinie, mit dem Ziel einer EU – weiten nachhaltigen Entwicklung, die nationale Planungskompetenz und stellt damit eine sehr weitreichende Maßgabe bezüglich eines nachhaltigen Umgangs mit Flächen dar.

2.3.2 Instrumente

Auf der kommunalen Ebene kommen eine Vielzahl von Instrumenten zum Einsatz, die den Umgang mit Flächen regeln bzw. Unterstützung dabei bieten. Grundsätzlich können formelle und informelle Instrumente unterschieden werden.

Formelle Instrumente wie die Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen sind aufgrund gesetzlicher Vorgaben vorgeschrieben (vgl. Kap. 2.2.2). Sie regeln ausdrücklich die Zuordnung von Nutzungen zu bestimmten Flächen bzw. die Art und das Maß der Flächennutzung. Im Hinblick auf die flächenbezogenen Aspekte von Natur- und Landschaftsschutz im Stadtgebiet regelt dies der Landschaftsplan.

Von den Kommune werden jedoch auch eine Vielzahl informeller Instrumente genutzt. Im Bereich der Stadtplanung können z. B. Stadtentwicklungskonzepte und Wohnbaulandprogramme genannt werden. Sie werden oftmals im Vorfeld der Erarbeitung bzw. Änderung von Flächennutzungsplänen erstellt. In Stadtentwicklungskonzepten werden Leitlinien für die Gesamtentwicklung der Stadt dargestellt, die bereits Vorgaben für den Umfang und den möglichen Standort von zukünftigen Wohn- und Gewerbeflächen in der Stadt enthalten können. Wohnbaulandprogramme enthalten Prognosen zum zukünftigen Wohnungsbedarf der Bevölkerung, die bei Berechnung des entsprechenden Flächenbedarfs für Wohnbaulandneuausweisung oder die Umnutzung bzw. Nachverdichtung im Bestand verwendet werden. Damit werden wesentliche Vorgaben für die zukünftige Flächeninanspruchnahme einer Kommune getroffen (Umfang der Inanspruchnahme, gewünschte Qualitäten von Bauland, mögliche Standorte etc.). Zu berücksichtigen sind darüberhinaus auch stadtentwicklungspolitische Beschlüsse der Gemeinde mit Konsequenzen für den Umgang mit Flächen, wie etwa die Einführung von Wohnbaulandmodellen zur aktiven kommunalen Baulandbevorratung. Durch diese kann die Gemeinde Einfluß auf die Baulandpreise nehmen und die Zuteilung des Baulandes unter sozialen Gesichtspunkten (z. B. Bevorzugung von Einheimischen) steuern.

Weitere informelle Instrumente zum Umgang mit Flächen sind eher dem umweltpolitischen Aufgabenfeld zuzurechnen, wie z. B. die Aufstellung von kommunalen Umweltqualitätszielkonzepten oder die Anwendung einer freiwilligen Richtlinie zur kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung. Mit diesen Instrumenten werden Vorgaben für den Umgang mit den ökologischen Qualitäten von Flächen in der Stadt festgelegt, indem z. B. der Mindestumfang oder die Zielgröße für die Erhaltung naturnaher Standorte vorgegeben wird. Zur Bebauung oder Umnutzung vorgesehene Flächen können damit einer Beurteilung unter ökologischen Gesichtspunkten (z. B. klimatische, gewässerökologische, landschaftliche Qualitäten) zugeführt werden, deren Ergebnisse in die Entscheidung über die letztendliche Nutzung der Flächen einfließen. Zu nennen sind z. B. auch Untersuchungen zur Belastung von Flächen mit Altlasten oder Immissionen.

Die Instrumente können generell nach bestimmten Typen bzw. auch der Art des eingesetzten Hilfsmittels differenziert werden. Als relativ aufwendige, umfassende Formen können Programme, Pläne und Konzepte genannt werden. Aber auch Kataster, Kartierungen, Karteien, Checklisten oder Datenbanken sowie Geographische Informationssysteme bieten als handwerkliches Rüstzeug Unterstützung beim täglichen Umgang mit Flächen in den Kommunen (vgl. Kap. 2.3.3).

2.3.3 Vorhaltung von flächenbezogenen Daten

In den Kommunen werden vielfältige flächenbezogene Daten und Informationen erfasst, verarbeitet und vorgehalten. Die Art und Qualität der Daten ist abhängig vom kommunalen Aufgabenfeld, für das sie benötigt werden und ist, je nach Aufgabe, den unterschiedlichen Ämtern der Stadtverwaltung zugeordnet. Bei kreisangehörigen Kommunen, die in bestimmten Aufgabenfeldern keine eigene Verwaltungs- und Planungshoheit besitzen, werden flächenbezogene kommunale Daten bei den Landkreisbehörden verwaltet (z. B. Altlastenerfassung, flächenbezogene Daten im Aufgabenfeld der Unteren Naturschutzbehörde etc.). Darüberhinaus werden flächenbezogene Daten des Gemeindegebietes zum Teil auch außerhalb der Kommunalverwaltung in kommunalen Dienstleistungsgesellschaften vorgehalten, wie z. B. in kommunalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder bei den Industrie- und Handelskammern (IHK).

Flächenbezogene Daten sind in verschiedenen Bereichen der kommunalen Verwaltung vorzufinden, wie z. B. im Liegenschaftsamt, der Wirtschaftsförderung, der Stadtplanung oder dem Grünflächenamt.

Liegenschaften

Die flächenbezogenen Aussagen zu den Liegenschaften in einer Gemeinde umfassen im wesentlichen die Angaben, wie sie im Grundbuch der Stadt geführt werden. Inzwischen ist die Einführung des **edv-gestützten automatisierten Liegenschaftskatasters/-Buches (ALK/ALB)** in den deutschen Kommunen weit fortgeschritten. Konkrete Zahlen zum Umfang der Städte im Bundesgebiet, die bereits über ein automatisiertes Liegenschaftsbuch bzw. -kataster verfügen, liegen jedoch nicht vor. Für das Bundesland Bayern kann davon ausgegangen werden, daß ca. 1.800 (insgesamt 2.000 Kommunen in Bayern) ein ALB führen, da mit diesen Kommunen Verträge über die regelmäßige Lieferung der Daten des automatisierten Liegenschaftsbuches bestehen. Ca. 400 Kommunen dürften bereits mit dem automatisierte Liegenschaftskataster (ALK) arbeiten. In diesem Umfang bestehen vertragliche Bindungen zur Lieferung der digitalen Daten des ALK (vgl. LUDWIG 2000). In den Kommunen, die noch nicht über ein entsprechend automatisiertes System verfügen, ist jeweils die Einsicht ins Grundbuch erforderlich.

In der Regel werden im Grundbuch bzw. ALB folgende Angaben erfasst: Flurstücksnummer, Grundstücksgröße, Eigentümer und Bebauung. Die Angaben zur Bebauung sind sehr allgemein gehalten (z. B. Wohnhaus mit Lagerschuppen) und entsprechen nicht den üblichen planungs- und baurechtlichen Kategorien. Zur genaueren Bestimmung ist deshalb die Einsicht in den Katasterplan erforderlich. Auch die jeweils aktuelle Nutzung ist nicht ersichtlich. Problematisch ist zum Teil die Aktualität der Daten, wenn sie nicht direkt von der Kommune erhoben werden, sondern z. B. über das Landesvermessungsamt oder die Vermessungsämter ermittelt werden. Durch die Automatisierung und Vernetzung haben die Kommunen wohl den Zugriff, oft jedoch nicht auf den aktuellsten Stand (z. B. durch unterschiedliche Datenserver, die unterschiedliche Erhebungsstände nachweisen, Zeitverzug durch Bearbeitungsaufwand in den Vermessungsämtern). Bei den ALB-Daten besteht oft das Problem, dass sie nicht die aktuellen Eigentümeradressen aufweisen, was die Gemeinden durch Abgleich mit ihren Einwohnerdateien in der Regel korrigieren lassen.

Wirtschaftsförderung

Die Städte verfügen z. T. über eigene Wirtschaftsförderungsabteilungen bzw. ausgelagerte Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Wird dort aktiv Wirtschaftsförderung betrieben, z. B. eine aktive Ansiedlungspolitik, so verfügen diese Abteilungen häufig über vielfältige flächenbezogene Daten. Aus der derzeit aktuellen Gewerbebauland-Umfrage 1997/98 ist ersichtlich, daß über 50 % der beteiligten Städte über ein **Gewerbebaulandkataster** zumindest für Teilflächen der Gemeinde verfügen. 34 % verfügen über ein flächendeckendes Kataster, wobei dies vor allem für Metropolstädte und besonders häufig für Städte in Nordrhein-Westfalen zutrifft (vgl. BBR 1999c). Die in der Umfrage ermittelten Werte für mittlere und kleine Städte können nicht als repräsentativ für das Bundesgebiet angesehen werden, geben aber einen Überblick. In Gemeinden unter 20.000 Einwohnern verfügen 37,5 % über ein flächendeckendes Gewerbebaulandkataster bzw. eines für Teilflächen (18 von 48 Kommunen/Rückläufe). In der Größenordnung der Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern führen 50 % ein derartiges Kataster (53 von 102 Kommunen/Rückläufe) (vgl. BBR 1999c).

Es sind allerdings keine Informationen bundesweit darüber verfügbar, welche Inhalte und Erfassungskriterien die Gewerbebauland oder -flächenkataster aufweisen. Es kann sich zum Teil um umfangreiche Kataster bzw. Informationssysteme handeln, die aus mehreren Dateisegmenten, wie z. B. einer Flächen-, Gebäude-, Quartiers-, Betriebs- und Inte-

ressentendatei bestehen (vgl. THIELE 1988). Zum Teil wird als Basis auf das automatisierte Liegenschaftskataster zurückgegriffen. Zusätzlich ist dann jedoch eine zeitaufwendige Recherche nach der aktuellen Nutzung, Vorgaben der Flächennutzungsplanung, Stand Bebauungsplanverfahren, Aussagen von Landschaftsplänen, Altlastenverdacht, Infrastruktureinrichtungen etc. erforderlich (vgl. TIEDT 1998). In mittleren und kleinen Städten, die einen überschaubaren Umfang aufweisen, wird häufig keine eigene Kartei oder ein eigenes Kataster zu derzeit und zukünftig möglichen Gewerbeflächen geführt. Der zuständige Sachbearbeiter hat aufgrund seiner Erfahrung einen individuellen Überblick.

Je nach Struktur der Städte (z. B. altindustrialisierte Standorte) eng verwandt mit dem Gewerbeflächenkataster sind sog. **Brachflächenkataster**. Die Wieder- bzw. Umnutzung von gewerblichen und industriellen Brachflächen, von Konversionsflächen und ehemaligen Bahngeländen in den Städten stellt ein erhebliches Potential für die Wirtschaftsentwicklung, aber auch zur Befriedigung des Wohnbaulandbedarfes dar. In wie weit dieses Instrument vor allem in mittleren und kleinen Städten zum Einsatz kommt ist aufgrund fehlender Untersuchungsergebnisse nicht nachvollziehbar. Vor allem größere Kommunen, die aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels eine relativ hohe Anzahl von altindustrialisierten Standorten aufweisen (z.B. im Ruhrgebiet) und die erheblichen wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozessen unterliegen (z.B. in den neuen Bundesländern), dürften dieses Instrument nutzen. Die Baulandumfrage 1997/1998 zeigt, daß die befragten Kommunen über 50.000 Einwohner ein Wiedernutzungspotential von 86 bis zu 100 % aufweisen. In den befragten Kommunen mit unter 50.000 Einwohnern wird das Wiedernutzungspotential mit 60 % (bis 20.000 EW) bzw. 73,3 % (20.000 bis 50.000 EW) angegeben (vgl. BBR 1999c). Damit wurde nicht die Frage nach der Führung eines Brachflächenkatasters gestellt. Zur Angabe des Wiedernutzungspotentials dürfte jedoch zumindest in den größeren Städten eine überschlägige Erfassung der Brachflächen erforderlich gewesen sein.

Wichtige Merkmale bei der Erfassung bilden in der Regel die Größe der Fläche, der Zuschnitt, die Eigentumsverhältnisse, die vorhandene Bausubstanz, das Bau- und Planungsrecht, die angrenzenden Nutzungen, die verkehrliche und technische Erschließung sowie die Belastungssituation aufgrund von Altlasten (vgl. BBR 1997). Brachflächenkataster können in Gewerbeflächeninformationssysteme integriert sein oder in den Stadtplanungsämtern geführt werden.

Flächenbezogene Daten bei überkommunalen Einrichtungen

Flächenbezogene Daten im Rahmen eines Gewerbeflächeninformationssystems werden auch bei den Wirtschaftsförderungsabteilungen der Landkreise verwaltet. Dies ist eine Dienstleistung, die vor allem für die kreisangehörigen Kommunen, die keine eigene Gewerbebaulanddatei führen, die Möglichkeit bietet, ihre Gewerbeflächenpotentiale Interessenten aufzuzeigen. Landkreisweit wird damit ein Überblick über nutzbare Gewerbeflächen geliefert. Die Erfassung der Daten erfolgt durch Fragebogenaktionen in den Kommunen, die in bestimmten Zeitabständen aktualisiert werden. Beispielhaft wird hier auf die Erfassungskriterien beim Landkreis Forchheim verwiesen. Für unbebaute und bebaute Gewerbeflächen werden folgende Kriterien zur Einordnung der Flächen erfasst: Allgemeine Informationen (zur Gemeinde, Bbauungsplan und Flächennutzungsplan), Entfernungen (zur Ortsmitte, Bahnhof, Bushaltestelle, Bundesstraße, Autobahn), Erschließung (Gleisanschluß, Straße, Wasser, Abwasser, Strom, Gas), Geländebeschaffenheit (Relief, Bodenmaterial, Grundwassertiefe), Bebauung (ja/nein), Emissionen/Immissionen, Angaben zur Bauleitplanung, Angaben zum Grundstück (Größe, Bebauungsstatus, derzeitige Nutzung), ggf. Angaben zum Gebäude, Preis, Verfügbarkeit, Eigentümer sowie Ansprechpartner bei der Gemeinde).

In Bayern wurde darüber hinaus ein bayernweites Standortinformationssystem (SISBY) eingerichtet. Das Standortinformationssystem wird vom Bayerischen Wirtschaftsministerium und der Industrie- und Handelskammer (IHK) betreut und finanziert. Die Daten über verfügbare Gewerbeflächen werden bei den Kommunen erhoben und einmal jährlich aktualisiert. Gemeldete Änderungen werden einmal monatlich im Internet aktualisiert. Die Struktur des Standortinformationssystems umfasst Angaben zur Gemeindestruktur (Grunddaten), zu den Gewerbegebieten (Name, Verkehr und Erschließung, Umweltschutz etc.) und zu den Gewerbeflächen (Verfügbarkeit, Flächengröße etc.). Durch die Verknüpfung ausgewählter Kriterien bestehen verschiedene Suchmöglichkeiten (vgl. BUCHER 2000). Darüber hinaus unterhält die IHK eine Gewerbeobjektbörse, in der bayernweit vorhandene Gewerbeprojekte (z.B. Büroräume, Fabrikhallen etc.) zum Verkauf oder zur Vermietung angeboten werden können.

Baulandbereitstellung und Baugenehmigung

In den Stadtplanungsämtern bzw. Baugenehmigungsabteilungen der Kommunen werden ebenfalls flächenbezogene Daten erfasst und fortgeschrieben. Es wird eine sog. **Baudatei** oder Baubezirksdatei geführt. In den Gebieten der Gemeinde, für die Bebauungspläne bestehen, ist der Zugriff auf die flächenbezogene Daten nach dem jeweiligen Bebauungsplan organisiert. Je Grundstück des Bebauungsplangebietes werden Daten, wie z. B. Baugenehmigungsanfragen, erfolgte Baugenehmigungen (mit Angaben zur Nutzung, besondere Auflagen etc.) erfasst und fortlaufend ergänzt. Die Führung dieser Bauakten dürfte in großem Umfang vor allem in mittleren und kleineren Städten noch ohne edv-technische Erfassung erfolgen. Aktuelle Untersuchungsergebnisse über die Handlungspraxis in den Kommunen liegen nicht vor. Für Grundstücke bzw. Bauvorhaben in Gebieten, für die keine Bebauungspläne bestehen (z. B. Gebiete nach § 34 BauGB: im Zusammenhang bebauter Ortsbereich) werden ebenfalls Bauakten geführt.

Als weiteres Instrument der flächenbezogenen Datenvorhaltung werden in Stadtplanungsämtern **Baulückenkataster** benutzt. Im Rahmen der seit den 80iger Jahren aktuellen Diskussion um die Innenentwicklung und Nachverdichtung in Städten werden Baulückenkataster als wichtiges Instrument zur Aktivierung von Baupotentialen im Bestand angesehen. Diese Strategie ist vor allem für den Wohnungsbau von Bedeutung. Aber auch die Probleme einer vielfach ungenügenden Mobilisierung von Bauflächen in Gebieten mit bestehenden Bebauungsplänen in Stadterweiterungsbereichen haben die Notwendigkeit von Baulückenkatastern oder Baulandkatastern bekräftigt.

Es besteht eine umfassende Anzahl von unterschiedlichen Aktivierungspotentialen. Diese reichen z. B. von der Umnutzung leerstehender oder mindergenutzter Gebäude oder Gebäudeteile (Dachgschoßausbau) bis zu Neubauten in Baulücken oder dem Neubau in zweiter Reihe (vgl. LÜTKE-DALDRUP 1989). Die am wenigsten aufwendige Vorgehensweise bei der Erstellung von Baulückenkatastern ist die Erfassung von Baulücken in Gebieten mit rechtskräftigen Bebauungsplänen und in Gemeindegebieten, die dem § 34 BauGB unterliegen.

Die Baulandumfrage 1997/98 hat ergeben, daß 40 % der 296 auskunftgebenden Städte und Gemeinden entsprechende Kataster erstellt oder aktualisiert haben. Je größer die Kommune, desto häufiger werden Baulückenkataster zur Information von Verwaltung und politischen Vertretern eingesetzt (in Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohnern:

91 %). Am geringsten verbreitet sind entsprechende Kataster in Kommunen mit bis zu 20.000 Einwohnern (30 %) und mit Einwohnern zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern (36 %). Deutschlandweit betrachtet sind Baulückenkataster eher in den alten Ländern und vor allem in West- und Süddeutschland verbreitet (vgl. BBR 1999).

Flächennutzungsplanung

Der Flächennutzungsplan (FNP) regelt die gesamträumliche Abstimmung der derzeitigen und zukünftigen Nutzungsansprüche für die gesamten Flächen des Gemeindegebietes. Er hat einen Planungshorizont von ca. 15 Jahren. Bei der Erstellung oder Überarbeitung des FNP werden vielfältige flächenbezogene Informationen erfasst und kartographisch dargestellt. Flächenbezogene Merkmale, die z. B. berücksichtigt werden, sind die Lage im Stadtgebiet, die Erschließungssituation, die städtebauliche Grundstruktur in dem die Flächen liegen, potentielle Altlasten, Schutzgebiete (Natur- und Landschaftsschutz, Wasserschutz etc.), ökologische Qualitäten wie bedeutsame Biotopstrukturen usw. Die Informationen werden von den einzelnen Fachabteilungen ermittelt bzw. bei übergeordneten Behörden abgefragt. Für den FNP werden die Informationen dann verknüpft und für die letztendliche Darstellung der zukünftigen Flächennutzung abgewogen.

Diese flächenbezogenen Daten weisen dann zum Zeitpunkt der Erstellung einen aktuellen Stand auf; werden jedoch in der Regeln nicht fortgeschrieben (Ausnahme: siehe Baudatei). Ursache hierfür ist u. a. auch, daß vor allem mittlere und kleinere Kommunen bisher ihre FNPs nicht mit edv-gestützten Systemen, wie einem Geographischen Informationssystem (GIS) erstellen. Der EDV-Einsatz ist die Voraussetzung für eine vergleichsweise rationelle Aktualisierung der erhobenen Daten. Flächendeckende Untersuchungen zum Stand der Einführung von GIS-Systemen liegen nicht vor. Für Bayern bietet sich eine grobe Orientierung am Einsatz des automatisierten Liegenschaftskatasters (ALK) an, da die Einführung eines GIS-System auf kommunaler Ebene sinnvollerweise auf die Nutzung des ALK aufbaut (s. Pkt Liegenschaften).

Altlastenerfassung

Altlasten bzw. Altlastenverdachtsstandorte umfassen Altablagerungen (z. B. ehemalige Deponien) und Altstandorte. Altstandorte können ehemals gewerbliche oder industrielle Nutzungen (z. B. metallverarbeitende Betriebe, Tankstellen, ehemalige Gaswerke) sowie ehemalige militärische Flächen, Bahnanlagen und Güterumschlagsstandorte sein. Bei diesen Standorten ist mit erheblichen Schadstoffbelastungen des Bodens und des Grundwassers zu rechnen. Zur Vorsorge und Sanierung werden deshalb Altlastenkataster geführt. Bei kreisangehörigen Gemeinden in Bayern erfolgt dies in der Regel durch die Untere Abfallbehörde beim Landkreis. Zum Teil führen größere Städte auch selbst Altlastenerhebungen durch und führen eine Kartei, z. B. im Zuge der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans.

Aktuelle Untersuchungsergebnisse, in welchem Umfang Städte und Gemeinden Altlastenkataster führen und welche Inhalte in der Regel erfasst werden, sind nicht verfügbar. Kataster mit umfangreichen Angaben beinhalten Angaben zu Lage, Größe und Zustand der Fläche, zu früherem Betrieb und zu stillgelegten Anlagen, zu Art, Menge und Beschaffenheit von Stoffen, zu Umwelteinwirkungen, zu Eigentümern und Nutzungsberechtigten, zu sonstigen bedeutsamen Sachverhalten und Rechtsverhältnissen. Ergänzend umfasst werden Kriterien zur Gefährdungsabschätzung (Lage im Wasserschutzgebiet, in Gebieten mit FNP oder Bebauungsplan, hohe potentielle Gefährdung) und zum Bearbeitungsstand (STADT MÜNSTER 1998). Weniger umfangreiche Altlastenerfassungen berücksichtigen die Lage und Größe, Zeitraum der Nutzung, den vermuteten Inhalt (z.B. bei Deponien) oder die vermuteten Schadstoffe, die derzeitige Nutzung, den aktuellen Zustand und die Informationsquelle.

In Bayern wird bislang ein Altlastenkataster beim Landesamt für Umweltschutz geführt. Derzeit wird ein neues edv-Programm bei den Landratsämtern eingeführt, daß dann von diesen verwaltet werden soll. Das Programm enthält Informationen über

- den Verlauf der Nutzung,
- Eigentümer,
- die zuständige Behörde,
- Emissionsquellen,
- Standortverhältnisse (Vegetation, Boden, Wasserhaushalt),
- Immissionen,

- Gefährdungspotential,
- allgemeine Infos (z.B. Schriftverkehr)

eines Altlasten-Standortes.

Generell haben Kommunen die in ihrem Gemeindegebiet befindlichen Altstandort zu melden. Nach Auskunft des Landratsamtes Lauf sind aber nur aufgelassene Deponien relativ vollständig erfasst, während gewerbliche und industrielle Altstandorte von den Kommunen häufig nicht systematisch erfasst werden. Derartige Altlasten würden deshalb häufig erst bei Baumaßnahmen per Zufall entdeckt.

Kompensationsflächenkataster (Ausgleich und Ersatz nach Naturschutzgesetz)

Die geänderte Eingriffsregelung nach dem BauGB zum Ausgleich und Ersatz von Eingriffen in Natur und Landschaft erfordert eine Anwendung bereits auf Ebene der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung und nicht erst bei der Baugenehmigung. Kompensationsflächen müssen nicht mehr am Ort des Eingriffs durchgeführt werden, sondern können auch räumlich getrennt erfolgen und refinanziert werden. Für die Kommunen besteht damit die Notwendigkeit, im Gemeindegebiet geeignete Flächen für Ausgleich und Ersatz zu kennen. Die Erfassung, Beurteilung und Fortschreibung dieser Flächen kann mit einem sog. Kompensationskataster erfolgen. Vor allem größere Städte haben dazu beispielhaft entsprechende Kataster erarbeitet und z.T. bereits eingeführt (vgl. z.B. STADT MÜNSTER 1998). Bundesweit sind jedoch keine Informationen verfügbar, ob und inwieweit vor allem auch mittlere und kleine Städte ein entsprechendes Kataster führen oder planen (für Beispiele vgl. DIFU et.al 1996).

In Bayern werden die Neuregelung der Eingriffsregelung bis Ende 2000 im Rahmen einer Übergangsregelung ausgesetzt, so daß sich entsprechende Bemühungen in den Städten in diesem Jahr erst im Anfangsstadium befinden.

In der Regel werden neben allgemeinen Angaben wie Lage, Größe und aktuelle Nutzung flächenbezogene Aspekte der naturschutzfachlichen Eignung sowie liegenschaftliche Aspekte (zur Beurteilung der Verfügbarkeit) und planungsrechtliche Belange erfasst.

Soweit die Kommunen über eigene Grünflächenämter verfügen (kreisfreie Städte, Große Kreisstädte), werden für das Stadtgebiet flächenbezogene Daten zur Qualität und Pflege von Natur und Landschaft vorgehalten. Als Beispiele sind z.B. die Biotopkartierung sowie

Karteien und Datenbanken zum landschaftspflegerischen Management von bestimmten Flächen zu nennen.

Bei kreisangehörigen Gemeinden werden diese Informationen zu Natur- und Landschaftsschutz bei der Unteren Naturschutzbehörde beim Landkreis geführt.

Fazit

Generell ist festzustellen, dass es kaum repräsentative Untersuchungen zum Einsatz der einzelnen fachbezogenen Kataster und Informationssysteme in den kommunalen Verwaltungen gibt. Das trifft sowohl für die Bundesebene, also auch für die Länderebene zu. Eine Ausnahme bilden lediglich die Daten aus aktuellen Umfragen zum Einsatz von Gewerbebaulandkatastern in Kommunen (s. oben).

Dieses Resümee ist auf Grundlage einer Literaturrecherche sowie einer telefonischen Umfrage bei einschlägigen Institutionen zu ziehen, bei denen am ehesten entsprechende Untersuchungsergebnisse zu erwarten wären. Folgende Institutionen wurden berücksichtigt: Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) Berlin, Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen (BBR) Bonn, Deutscher Städte- und Gemeindebund Bonn, Bayerischer Gemeindetag München, Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) Köln (via Internet), Archiv für Kommunalwissenschaften (via Internet), Forschungsgruppe Stadt + Dorf GmbH Berlin, CIMA Stadtmarketing GmbH München, Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) Dresden, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) Dortmund, Bayrisches Staatsministerium für Finanzen München, Bezirksregierungen - stellvertretend die Regierung von Oberfranken Bayreuth. Als gemeinsames Fazit ist im Tenor lediglich gesichert festzustellen, daß die Situation und Handlungspraxis in den einzelnen Städten – auch gleicher Größenordnung – sehr unterschiedlich ist.

Sind schon Informationen zum generellen Einsatz dieser Instrumente kaum verfügbar, so bestehen außerdem erhebliche Informationsdefizite, in welcher Form und mit welchem Inhalt in den einzelnen kommunalen Fachabteilungen flächenbezogene Daten erfasst und vorgehalten werden. Der explorative Ansatz des vorliegenden Projektes zur Untersuchung der Situation in mittleren und kleinen Städten wird somit mehr als bestätigt.

Aus diesem Grund wird deshalb nachfolgend die Situation zur Erfassung und Vorhaltung von flächenbezogenen Daten in den beiden beteiligten deutschen Kommunen beispielhaft

aufgezeigt (Tabellen 1 und 2). Aufgrund der geringen Zahl der Beispielstädte ist damit zwar keine wissenschaftlich fundierte Übertragbarkeit auf alle anderen Städte dieser Größenordnung gewährleistet. Auf diese Weise ist ein Einblick in die aktuelle Praxis der Datenverwaltung dieser Städte möglich, wie sie doch zumindest in einem Teil der Städte ähnlicher Größenordnung und Struktur zu vermuten ist.

Stadt Lauf a. d. Pegnitz

Kreisangehörige Gemeinde

ca. 25.000 Einwohner

Mittelzentrum

randliche Lage Verdichtungsraum Nürnberg / Fürth / Erlangen

Erfassung und Vorhaltung flächenbezogener Daten

Liegenschaften

- edv-gestütztes automatisiertes Liegenschaftskataster/-buch (ALK/ALB) befindet sich gerade in Einführung
- genehmigte Bauanträge werden in den Katasterplänen vermerkt

Gewerbeflächen

- kein eigenes Gewerbeflächenkataster, Erfahrungswissen der zuständigen Bearbeiter
- Standortatlas (Landkreis Nürnberg Land): alle derzeit verfügbaren Gewerbeflächen der einzelnen Gemeinden vermerkt, Überarbeitung erfolgt alle 2 – 3 Jahre

Wirtschaftsförderung

keine eigene Wirtschaftsförderungsabteilung; erfolgt beim Landratsamt

Baulandbereitstellung und Baugenehmigung

- Baulandmodell: Erwerb der Flächen durch Stadt von Eigentümern. Zuweisung der Bauflächen an Bauherren unter sozialen Gesichtspunkten
- Bauplandatei: Registrierung der Bauanträge, Flurstücke, Bauherren, Beschreibung und Baugenehmigung
- Baulücken: kein Kataster, Erfahrungswissen der zuständigen Bearbeiter

Flächennutzungsplanung

Erfassung bzw. Ermittlung der Daten durch die einzelnen Fachabteilungen und bei übergeordneter Behörde (Schutzgebiete, Altlasten)

Altlastenerfassung

Altlastenkataster: Erfassung beim Landratsamt

Kompensationsflächenkataster

Ökokonto soll in den Landschaftsplan eingearbeitet werden; Einarbeitung soll ab 2001 erfolgen

Stadt Forchheim

Kreisangehörige Gemeinde / Große Kreisstadt

ca. 30.700 Einwohner

Mittelzentrum

Lage in unmittelbarer Nähe zum Ballungsraum Nürnberg / Fürth / Erlangen

Erfassung und Vorhaltung flächenbezogener Daten

Liegenschaften

edv-gestützte automatisierte Liegenschaftskataster/-buch (ALB) flächendeckend eingeführt; halbjährliche Aktualisierung

Wirtschaftsförderung

- ausgelagerte Wirtschaftsförderungsgesellschaft: Sammlung über Anfragen
- Gewerbebauandkataster: nach Stadtbezirken gegliedert

Brachflächenkataster

Kein Kataster, in Zusammenhang mit Gewerbeflächenerhebung für FNP mit aufgenommen

Baulandbereitstellung und Baugenehmigung

- aktive Baulandbevorratung durch Stadtratsbeschluss; Flächenkauf durch Gemeinde (Bodenbevorratungspolitik)
- Baulandmodell: seit 1991 wird nur noch Bauland ausgewiesen, wenn die Grundstückseigentümer bereit sind, 45 % der Bruttofläche der geplanten Baugebiete an die Stadt Forchheim zum planungsbeeinflussten halben Verkehrswert zu verkaufen. Diese Flächen werden unter sozialen Kriterien vergeben.
- Wohnraummodell: Nachverdichtung mit B-Planänderung; um Mangel an Sozialwohnungen entgegenzuwirken, müssen 30 % der neu ausgewiesenen Geschossflächen als sozialer Wohnungsbau ausgewiesen werden
- Baulückenkataster (1984 mit ABM erstellt, bis 1995 fortgeführt; 1997 letzter Bericht)

Flächennutzungsplan

- Erstellung von verschiedenen Fachplänen und Fachgutachten im Vorfeld der Flächennutzungsplanänderung
 - Rahmenplan zum FNP/LSP
 - kommunalwirtschaftliches Entwicklungskonzept
 - Fachpläne zu den Themen:
 - Kindergärten
 - Spiel- und Bolzplätze
 - Altlasten
 - Wohnbauflächen
 - Gewerbeflächen

Altlastenerfassung

Altlastenkataster wurde im Vorfeld der FNP-Änderung durch Stadt erstellt

Kompensationsflächenkataster

Wird in Zusammenarbeit mit Liegenschaftsamt erarbeitet; vorgesehen sind Flächen in städtischem Eigentum; Flächen sind noch nicht digital erfasst

2.3.4 Ansätze für Flächenmanagement

Management hat die Gestaltung, Entwicklung und Lenkung von komplexen Systemen zum Inhalt. Wesentliche Bestandteile von Management sind Grundsatz- und Zielbildung, Planung, Organisation und Kontrolle (vgl. RACH 1994). Auch für das Management von Flächen im Rahmen unterschiedlicher kommunaler Aufgabenstellung sind deshalb diese wesentlichen Bestandteile Voraussetzung. So ist eine Grundsatz- und Zielbildung erforderlich, dass z. B. in der Kommune eine aktive Baulandpolitik für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder gewerbliche Ansiedlungswillige betrieben werden soll. Eine zielgerichtete Flächenpolitik erfordert ein planmäßiges Vorgehen, welche Schritte und Maßnahmen in welcher Reihenfolge sinnvoll sind. Zunächst sind Grundinformationen über Art, Umfang, Qualität und räumliche Verteilung von Flächen notwendig, ebenso wie eine Wertung der Informationen in Hinblick auf die Eignung für die angestrebten Ziele erforderlich ist. Strategien und Maßnahmen zur Zielerreichung sind festzulegen und umzusetzen. Regelmäßige Kontrolle gibt Aufschluß über den aktuellen Stand und Erfolg, sowie über Ansatzpunkte zur möglichen Verbesserung.

Die Erfassung und Vorhaltung der relevanten flächenbezogenen Informationen ist eine der wesentlichen Aufgaben. Für die effektive Entscheidungsfindung zum Umgang mit den Flächen sind möglichst aktuelle, umfassende und vollständige Informationen erforderlich, die fortlaufend aktualisiert werden können. Da dabei in der Regel mit umfangreichen Datenmengen umgegangen wird, ist der Einsatz von elektronischen Datenverarbeitungssystemen sinnvoll. Digital geführte Kataster und Datenbanken- bzw. Informationssysteme (z. B. Geographische Informationssysteme – GIS) ermöglichen die fortlaufende Aktualisierung der Daten. Darüberhinaus bieten sie automatische Auswertungs- und Verknüpfungsroutinen, die für einen zielgerichteten Strategie- und Maßnahmen Einsatz sowie die regelmäßige Kontrolle eine wesentliche Unterstützung liefern (z. B. Verknüpfung ausgewählter Flächenmerkmale für bestimmte Handlungsansätze, Flächenbilanzierung).

Die Analyse der flächenbezogenen Datenvorhaltung in den Kommunen bzw. zum Teil in überkommunalen Einrichtungen (vgl. Kap. 2.3.3) bildet die Grundlage für die Identifizierung von Ansätzen für Flächenmanagement, wie sie bisher in Städten und Gemeinden zum Einsatz kommen. Aufgrund der fehlenden Untersuchungsergebnisse zur Datenvorhaltung und dem Einsatz von Flächenmanagement in Kommunen, insbesondere was die Art und Weise der Datenvorhaltung in mittleren und kleinen Städten betrifft, können

keine repräsentativen Aussagen ermittelt werden. Ein wesentlicher Teil der Erkenntnisse stützt sich auf die ausführliche Analyse der beiden Beispielstädte Lauf und Forchheim im Freistaat Bayern.

Insgesamt ist festzustellen, daß ein integriertes Flächenmanagement unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nicht zum Einsatz kommt.

Integriertes Flächenmanagement setzt den Umgang und die Verarbeitung einer Vielzahl von flächenbezogenen Daten voraus, was wiederum am ehesten mit edv-technischer Bearbeitung gewährleistet werden kann. Mittlere und kleinere Kommunen, die mit einem bereits voll eingeführten Geographischen Informationssystem (GIS) ausgestattet sind, sind in der Minderheit. Auch die bayernweite Betrachtung verweist bisher nur auf einen geringen Teil von Kommunen mit eingeführtem GIS (s. Aussagen über die Nutzung des Automatisierten Liegenschaftskatasters als Voraussetzung für GIS, Kap. 2.3.3).

Flächenmanagementansätze sind bisher lediglich sektoral erkennbar. Am weitesten ausgearbeitet und angewandt finden sie sich im Bereich der kommunalen Baulandaktivierung und dem Gewerbeflächenmanagement.

Die **Baulandaktivierung** bezieht sich auf Baulandpotentiale in vorhandenen Baugebieten mit rechtskräftigen Bebauungsplan, zum Teil auf Baulücken im Bestand (z. B. § 34 Gebiete) sowie auf potentielle Bauflächen, für die bei vertraglicher Einigung mit dem Eigentümer, verbindliches Baurecht geschaffen wird. Unter Managementgesichtspunkten betrachtet, beinhaltet diese Strategie die aktive Grundsatz- und Zielbildung in der Kommune (z. B. bodenpolitischer Grundsatzbeschuß für aktive Baulandpolitik), die Erstellung einer Informationsgrundlage über verfügbare Flächen, die Entwicklung und Anwendung von konkreten Aktivierungsmaßnahmen (z. B. kommunaler Zwischenerwerb von Flächen, städtebauliche und privatrechtliche Verträge) sowie ein strategisches Vorgehen. Die Praxis in den Beispielstädten zeigt, dass Elemente dieser Form von sektoralem Flächenmanagement zum Einsatz kommen, dass jedoch die vollständige Erfassung, die kontinuierliche Aktualisierung und Bilanzierung der flächenbezogenen Informationen nur zum Teil erfolgt und nicht auf edv-technischen Grundlagen basiert.

Ansätze zu Flächenmanagement in einem weiteren sektoralen Fachbereich sind mit den sog. **Gewerbebaulanddateien oder -Informationssystemen** gegeben. Die Untersuchung der beiden Beispielstädte zeigt, daß Aufbau und Pflege dieser Dateien oder Informations-

systeme nicht auf kommunaler Ebene der kreisangehörigen Gemeinden erfolgt, sondern landkreisbezogen bzw. bezogen auf den Zuständigkeitsbereich der IHK organisiert sind. Als wesentliches Merkmal sind hier vor allem die edv-technische Erfassung und laufende Aktualisierung von verfügbaren Gewerbeflächen zu nennen. Je Fläche werden umfangreiche Kriterien erfasst, die über Suchroutinen verknüpft werden können und damit die gezielte Suche nach geeigneten Flächen erlauben.

Zur sachgerechten Anwendung der neuen Eingriffsregelung bestehen in einigen Kommunen Deutschlands bereits Flächenmanagementansätze im Bereich des Kompensationsflächenmanagements. Aufbauend auf Kompensationskataster mit flächenbezogenen Daten und Sachinformationen sowie dem Einsatz eines GIS-Systems können hier fortlaufend die Entwicklungen zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Stadtgebiet dargestellt und bilanziert werden sowie Suchläufe für potentiell geeignete Flächen automatisch durchgeführt werden.

2.4 Integriertes Flächenmanagement als Lösungsansatz

In diesem Kapitel soll anfangs eine zusammenfassende Einschätzung der aktuellen Probleme hinsichtlich des Umgangs mit Flächen in den Städten durchgeführt werden (Kap. 2.4.1). Anschließend werden Möglichkeiten für einen effektiveren Umgang mit den anstehenden Flächen-Problemen aufgezeigt (Kap. 2.4.2).

2.4.1 Zusammenfassende Einschätzung der gegenwärtigen und zukünftigen Probleme hinsichtlich des Umgangs mit Flächen in Kommunen

Grundsätzlich kann man feststellen, dass aktuelle Probleme der Flächennutzung auch zukünftig Bestand haben. So werden bestehende Flächenengpässe in Zukunft eher noch verschärft werden, da sich Fläche nicht vermehren lässt, die flächenintensive Wirtschafts-, Steuer- und Ansiedlungspolitik jedoch derzeit keine durchgreifende Änderung erkennen lässt. Aus diesem Grunde wird sich auch der Druck auf ökologisch wertvolle inner- und randstädtische Flächen weiterhin erhöhen. Zunehmende Interessenskonflikte sind auch im Zuge der Um- bzw. Neunutzung von innerstädtischen Brachflächen zu erwarten. Verschärfter Immissionsschutz und Anwohnerinteressen können hier durchaus sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten blockieren.

Zusätzlich zu den bestehenden und sich verschärfenden Problemen sind von der Stadtplanung zukünftig neue Aufgaben zu bewältigen. So lässt das Kompensationsgebot in der Bauleitplanung neue Flächennutzungskonflikte erwarten und erfordert neue planerische Instrumente. Weiterhin werden Prinzipien nachhaltiger Stadtentwicklung stärker zu berücksichtigen sein, um nicht zuletzt Forderungen aus der EU nachzukommen. Die anstehenden Probleme sowie Vorgaben der Landes- und Regionalplanung werden den Druck auf die Gemeinden zu einer interkommunalen Zusammenarbeit bezüglich der Flächennutzungsplanung verstärken.

Trotz dieser skizzierten neuen Entwicklungen, die auch einzelne Elemente einer nachhaltigen Stadtentwicklung beinhalten, ist eine grundsätzliche nachhaltige Stadtentwicklung bislang kein Modell für die Stadtplanung. Allenfalls werden einzelne zumeist ökologische Aspekte herausgegriffen, ohne dass eine Verknüpfung der drei Dimensionen Ökologie – Ökonomie – Soziales erfolgt und zur Richtschnur planerischen Handelns gemacht wird.

Bezüglich des Umgangs mit flächenbezogenen Daten, wird dem Einsatz von EDV-gestützten Systemen (z.B. Geographisches-Informationssystem, GIS) künftig eine wichtige Bedeutung zukommen. Durch eine Verknüpfung von Daten unterschiedlicher Kategorien (z.B. ökologischer Zustand, Anbindung, Erschließung) ist hier ein verbesserter Datenzugriff und eine verbesserte Grundlage für nachhaltige Flächennutzungsplanung zu erwarten. Eine Garantie für die Umsetzung nachhaltiger Stadtentwicklung ist der Einsatz von GIS jedoch nicht.

Derzeit werden Daten zu einem bestimmten Zweck erhoben und dann bei der zuständigen Stelle archiviert. Häufig werden die Daten nicht systematisch aktualisiert. Kennzeichnend für diese Situation ist, dass flächenbezogene Informationen oft nur sehr umständlich bei verschiedenen Behörden abgerufen werden können und in vielen Fällen nicht mehr aktuell sind. Schnelle Auskünfte, z.B. im Rahmen von Bauanfragen, oder zügige flächenbezogene Entscheidungen, z.B. bezüglich der Ansiedlung eines Gewerbebetriebes, sind damit oft nicht möglich.

2.4.2 Möglichkeiten für einen effektiven Umgang mit Flächen-Problemen in Kommunen

Komplexe Probleme erfordern komplexe Lösungen – so heißt ein vielzitatierter Ausspruch. Wendet man diesen Ausspruch auf die Flächen-Problematik an, so wird deutlich, dass es keine einfache endgültige Lösung für den Umgang mit Flächen in Kommunen gibt, sondern dass ein komplexer in stetiger Anpassung befindlicher Prozess der einzig angemessene Umgang mit den flächenbezogenen Problemen darstellt. Bei diesem Prozess handelt es einerseits um einen Entscheidungsfindungs-Prozess, andererseits um einen Durchsetzungs-Prozess und damit gemäß unserer Definition aus Kapitel 1 um Management im klassischen Sinne des Wortes.

Da Fläche eine endliche Ressource ist, kann es sich bei einem Flächenmanagement notgedrungen nicht um ein beliebiges Management mit beliebigen und dem Interesse einzelner unterworfenen Zielvorstellungen handeln. Vielmehr muss Flächenmanagement die Endlichkeit der Ressource Fläche berücksichtigen und langfristige ökonomische, ökologische und soziale Perspektiven für alle eröffnen – also nachhaltig sein. Ein an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit orientiertes Flächenmanagement, wie es in Kapitel 1 skizziert wurde, ist daher ein zukunftsweisender Weg für Kommunen, um gegenwärtig und zukünftig angemessen mit Flächen umzugehen.

Der effektive Einsatz eines Flächenmanagement-Systems setzt zwei Dinge voraus: Erstens müssen klare Zielvorstellungen für die gewünschte Entwicklung der Gemeinde definiert werden. Sollen die Zielvorstellungen eine langfristige Perspektive für die Gemeinde und ihre Bürger bieten, müssen diese sich zwangsläufig an den mehrfach skizzierten Prinzipien der Nachhaltigkeit orientieren. Zweitens müssen in dem Flächenmanagement-System alle Informationen integriert werden, die für flächenbezogene Entscheidungen relevant sind. Umgekehrt muss das Flächenmanagement-System integrierter Bestandteil aller planerischen Entscheidungen auf dem Gemeindegebiet sein – es muss sich also im wahrsten Sinne des Wortes um ein integriertes Flächenmanagement handeln.

Eine effektive Durchführung von nachhaltigem Flächenmanagement setzt bei der Vielzahl von Entscheidungskriterien den Einsatz eines Geographischen Informationssystems (GIS) voraus. Andererseits ist eine EDV-mäßige Erfassung flächenbezogener Daten nur sinnvoll, wenn eine Bewertung der Daten hinsichtlich ihrer Bedeutung erfolgt. Eine Bewertung von Daten und Informationen setzt aber wiederum klare Zielvorstellungen und Leitbilder voraus, denen ethische Werte zugrunde liegen. An dieser Stelle ist eine Diskussion

über Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung hilfreich, um die modernen elektronischen Hilfsmittel auch nutzbringend einsetzen zu können, anstatt nur einfach Daten zu sammeln.

3. Slowenien

3.1 Allgemeine und institutionelle Rahmenbedingungen

3.1.1 Die Entwicklung der Raum- und Stadtplanung in Slowenien

In der Entwicklung der Raumplanung gab es mehrere Meilensteine, die mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und dem Entwicklungsstand des Fachgebietes sowie mit rechtlichen Aspekten verbunden sind, vor allem mit der Verabschiedung von gesetzlichen Vorschriften, die bestimmte Spielregeln formulierten. Die Nachkriegszeit wird in der Regel in vier Phasen eingeteilt (siehe Tabelle): Die erste Phase umfasst die Zeit bis zur Verabschiedung des Gesetzes über regionale Raumplanung im Jahre 1967. Charakteristisch dafür ist die zentralisierte staatliche Planung, in der jedoch auch Ansätze von Raumplanung erkennbar sind, die aus dem Element urbanistischer Planung¹ hervorgehen. Diese Zeit ist geprägt von einer Konzentration der Wirtschaft in den Städten, begleitet von intensiver Deagrarisierung und Landflucht. Die zweite und kürzeste Phase war zwar eine Zeit der Institutionalisierung der Raumplanung, doch dauerte sie zu kurz, damit diese sich endgültig hätte durchsetzen können. Vor einem Vierteljahrhundert wurde neben der Dezentralisierung der Verwaltung auch eine Politik der ausgewogenen regionalen Entwicklung beschlossen, die durch ein polizentrisches Entwicklungskonzept die Unterschiede auf regionaler Ebene schrittweise abbaute. Die dritte Phase bedeutet eine Anpassung der regionalen, räumlichen und urbanistischen Planung an das Prinzip der sozialistischen Selbstverwaltung. Die letzte Phase kennzeichnen neue Herausforderungen für die Raumplanung, ausgelöst durch eine größere Rolle des Privateigentums, der Einführung der Marktwirtschaft und der wirtschaftlichen Liberalisierung. In den letzten Jahren sind wir neben einer dezentralisierten Privatisierung auch Zeuge der Ausweitung kleiner Betriebe. Große Industriebetriebe werden schrittweise umgestaltet oder zerfallen zu kleineren, selbständigen Einheiten. Dabei entsteht Bedarf nach der Formulierung eines aktiven Modells in der Raumplanung, um damit das bisher übliche, schützende und passive Modell zu ersetzen.

Die Raumplanung der Nachkriegszeit zeigt, dass sich neben der "urbanistischen" Planung schon früh auch ein sog. "sozialer Organismus" durchsetzen konnte, der die urbanistische Planung "veredelte" und ihr regionale Dimensionen gab. Etwas verallgemei-

¹ Urbanistische Planung entspricht etwa dem deutschen Begriff Bauleitplanung

nernd könnte man die Zeit bis Mitte der Siebzigerjahre auch "anpassende" Planung nennen, deren Hauptaufgabe aufgrund der großen Dynamik der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung die Beseitigung regionaler Unterschiede (zwischen den Regionen sowie zwischen Stadt und Land) war. Auf die Einführungszeit der Raumplanung folgte ein Stillstand, gekennzeichnet durch die sog. "gesellschaftliche" Raumplanung. Ihr Hauptverdienst war die Aufstellung eines – zwar verzweigten und deshalb zu komplizierten – Koordinationssystems von Entwicklungszielen und Planungsaufgaben. Dieser Zeit ist es zu verdanken, dass man mit einer genauen Erfassung der räumlichen Verhältnisse begann. Typisch für beide Phasen ist auch die mehr oder weniger starke Einmischung der Politik in die Entscheidungen der Fachleute sowie ein relativ geringes Mitwirken fachlicher Kreise an der Entscheidungsfindung. Die dritte Phase der Raumplanung kann auch als "perspektivisch" bezeichnet werden. Ihre ersten Ansätze finden sich Anfang der Neunzigerjahre. Dieser Abschnitt, der noch keinesfalls abgeschlossen ist, erfährt große Veränderungen in den Planungsansätzen, Aufgaben, dem Inhalt und der Methodologie der Raumplanung. Gesucht werden neue, interdisziplinäre Ansätze, neue Terminologie wird verwendet, und auch die Natur- und Geisteswissenschaften werden stärker einbezogen. Die wichtigsten Unterschiede in den Ansätzen in der Nachkriegszeit sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Tab. 3: Die Entwicklungsphasen der Raumplanung in Slowenien und ihre wichtigsten Merkmale

Zeitabschnitt	anpassende Planung	"gesellschaftliche" Planung	perspektivische Planung
Hauptmerkmale	<i>(bis Mitte der 70er Jahre)</i>	<i>(bis 1990)</i>	<i>(nach 1990)</i>
Aufgaben der Raumplanung	Aufhebung von Unterschieden in der regionalen Entwicklung	Formulierung eines Rahmens zur Entwicklungskoordination überwiegend auf Gemeindeebene	Auswahl von Verfahren und genaues Abwägen der gewünschten Ziele
Hauptziele der Raumplanung	AKTIVE PLANUNG Begriffe: Fortschritt, urbane Entwicklung, "räumliche" Dynamik, Leitspruch: "die Zukunft ergreifen"	EINSCHRÄNKENDE PLANUNG Begriffe: Fortschritt, urbane Entwicklung, "räumliche" Dynamik, Leitspruch: "die Zukunft ergreifen"	SCHÜTZENDE PLANUNG Begriffe: gesund, organisch, human, "weich", nachhaltig, umweltfreundlich, ausgeglichen, "nachhaltige Entwicklung"
soziale und wirtschaftliche Aspekte der Raumplanung	unmarktwirtschaftlich, "Unbesteuerbarkeit" der geplanten Eingriffe, deshalb nur bedingt prognostisch	unmarktwirtschaftlich, "Unbesteuerbarkeit" der geplanten Eingriffe, deshalb nur bedingt prognostisch	bedingt "besteuerbar", szenarische Planung ersetzt prognostische Planung
Rolle der Verwaltung bei der Formulierung der Hauptziele	Einmischung der Verwaltung bei der Verteidigung falscher Lösungen	Einfluss der Verwaltung auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung	Verwaltung schafft gesellschaftliche Rahmenbedingungen, "urbanes Management" mit Beimischung von "Tagespolitik"

Zeitabschnitt	anpassende Planung	"gesellschaftliche" Planung	perspektivische Planung
Hauptmerkmale	<i>(bis Mitte der 70er Jahre)</i>	<i>(bis 1990)</i>	<i>(nach 1990)</i>
Planungswerkzeuge – das Wesen der Planung	Aufbau eines Rechtssystems der Informierung der Öffentlichkeit bei der Raumplanung; Experten für "technische und künstlerische" Bereiche; Sektor- und Zielansatz	fachkompetente und sozial engagierte Rolle der Experten – Ausarbeitung von Strategien; Konzentrierung auf die Lösung der Hauptprobleme, Einführung von Instrumenten (z. B. Steuern); Planung aufgrund einheitlicher Rauminformationssysteme (Planungselemente, einheitliche Kennziffern, "GIS", ...); "public private partnership)	
Verhältnis von Raumplanung und Politik	Politik bestätigt die "Richtigkeit" der Planung	Politik bestätigt die "Richtigkeit" der Planung	Politik als Schiedsgericht
Verhältnis Raumplanung und Wissenschaft	vereinzelte Kontakte	Unterstützung durch wissenschaftliche Erkenntnisse	Wissenschaft als Schiedsgericht

3.1.2 Staats- und Verwaltungsaufbau

Staatsaufbau

Die neue Verfassung der Republik Slowenien vom 23.12.1991 bezeichnet den slowenischen Staat als demokratische Republik und Rechts- und Sozialstaat. Die wesentlichen Grundbestandteile für ein demokratisches Gemeinwesen wie Gewaltenteilung, Achtung der Menschenrechte etc. werden verfassungsrechtlich statuiert.

Vorliegend von Bedeutung ist die Regelung der lokalen Selbstverwaltung, zu deren Verständnis zunächst der Staatsaufbau zu beleuchten ist.

Der Staatsaufbau auf Grundlage der geltenden Verfassung geht vom Grundsatz der Gewaltenteilung aus. Hierauf gründend wurde ein parlamentarisches System eingeführt, das sich insbesondere hinsichtlich der Regierungsbildung und des Verhältnisses zwischen Regierung und Parlament am deutschen Vorbild orientiert. Trotz der oben erwähnten Grundsätze sind in der Verfassung noch einige Restelemente des alten Systems erhalten geblieben, insbesondere im Verhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive:

Die Legislative wird in Slowenien von einem 90-köpfigen **Parlament** mit einem Vierjahresmandat gebildet. Parlamentarier sind Volksvertreter und an keine Weisungen gebunden. Bislang fanden die Wahlen nach dem proportionalen System statt. Auf Grund eines Referendums und einer Entscheidung des Verfassungsgerichtes wird es wahrscheinlich noch im Jahr 2000 zu einem Mehrheitswahlrecht kommen mit zwei Kreisen. Nach der geltenden Verfassung haben die Gesetzesinitiative die Regierung, jeder Parlamentarier und mindestens 5.000 Wahlbürger (Volksinitiative) sowie die 2. Kammer des Parlamen-

tes. Gemäß der Geschäftsordnung des Parlamentes ist das Gesetzgebungsverfahren dreistufig.

Ferner besteht in Slowenien die **2. Kammer** des Parlamentes, die jedoch keine vergleichbare Funktion wie der deutsche Bundesrat hat. Es handelt sich vielmehr um eine Ständevertretung, deren 40 Mitglieder für die Dauer von 5 Jahren mittelbar von Vertretern bestimmter Vereinigungen und Körperschaften (Gewerkschaften, Wirtschaftskammer, etc.) gewählt werden. Die Befugnisse der 2. Kammer sind beratender Natur. Sie kann im äußerstenfall verlangen, dass das Parlament über ein Gesetzesvorhaben erneut verhandeln und mit einem höheren Quorum abstimmen muß.

Der **Staatspräsident** vertritt die Republik Slowenien und ist Bestandteil der Exekutive. Er wird für die Dauer von 5 Jahren in direkten Wahlen gewählt und kann maximal zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten ausführen. Seine Zuständigkeiten und Kompetenzen sind dem des deutschen Bundespräsidenten vergleichbar, also eher repräsentativer Natur.

Die exekutive Gewalt wird in Slowenien von der **Regierung**, wiederum nach deutschem Vorbild, repräsentiert. Der Ministerpräsident wird im Parlament in geheimer Wahl mit einfacher Mehrheit gewählt. Anschließend müssen die von ihm vorgeschlagenen Minister vom Parlament bestätigt werden, wobei sie zuvor beim jeweiligen Parlamentsfachausschuß ein Hearing bestehen müssen. Ebenfalls nach deutschem Vorbild ist das konstruktive Mißtrauensvotum ausgestaltet.

Das **Verfassungsgericht** als Hüter der Verfassung wurde in Slowenien bereits durch die Verfassung von 1963 eingeführt, jedoch erhielt es erst durch die neue Verfassung von 1991 die Zuständigkeiten und Kompetenzen, die ein Verfassungsgericht in demokratischen Ländern hat. Das Verfassungsgericht besteht aus neun Richtern, die auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Parlament in geheimer Wahl mit einfacher Mehrheit für die Dauer von 9 Jahren gewählt werden. Sie können nicht wiedergewählt werden.

Verwaltungsaufbau

Verwaltungsaufbau, Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie die Ernennung der Staatsbediensteten regelt das Verwaltungsgesetz. Derzeit wird an einer umfassenden Verwaltungsreform gearbeitet.

Die Tätigkeit der **staatlichen Verwaltung** steht unter dem Gesetzesvorbehalt. Die von ihr erlassenen allgemeinen Vorschriften müssen im Einklang mit der Verfassung und den Gesetzen stehen, die einzelnen Verwaltungsakte bedürfen einer konkreten Bevollmächtigung in einem Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erlassener Vorschriften.

Die staatliche Verwaltung ist nach einzelnen Ressorts bzw. Ministerien aufgeteilt, die vom Minister repräsentiert und geleitet werden. Einzig der jeweils zuständige Minister ist berechtigt, auf Grund einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, die gesetzlich vorgesehenen Durchführungsverordnungen und sonstige Verwaltungsakte zu erlassen. Die Ministerien müssen sich bei ihrer Arbeit an die politischen Richtlinien der Regierung halten und ihr über die laufenden Geschäfte Bericht erstatten.

Die Verwaltung stellt die öffentlichen Dienste, die in der Zuständigkeit der Republik liegen mittels unmittelbarer Durchführung (Regiebetrieb), durch öffentliche Unternehmen und öffentliche Anstalten, durch Konzessionserteilung, direkte Kapitaleinlagen sowie andere Maßnahmen, welche eine wirkungsvolle und rationale Verrichtung der Tätigkeit der öffentlichen Dienste der Republik ermöglichen. Die Verwaltung übt auch die Rechtsaufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Arbeit der öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Anstalten und Fachaufsicht über einzelne Akten, mit welchen die öffentlichen Unternehmen über die Rechte und Pflichten der Bürger und Organisationen entscheiden. Einige Funktionen der Staatsverwaltung können auch durch Erteilung öffentlicher Vollmachten erfüllt werden.

Der Staat kann ein Teil der Verwaltungsaufgaben auch auf die Organe der Gemeinde-selbstverwaltung übertragen. Gemäß der slowenischen Verfassung ist dies in der Regel nur mit deren Zustimmung möglich, außer bei städtischen Gemeinden, auf welche der Staat einige seiner Aufgaben, die sich auf die Entwicklung der Städte beziehen, mit dem Gesetz übertragen kann. In den Angelegenheiten, welche vom Staat auf die Organe der örtlichen Gemeinschaften übertragen wurden, üben die Staatsorgane auch die Fach- und Rechtsaufsicht aus.

Gemäß dem Verwaltungsgesetz wird die Staatsverwaltung zwar nicht dezentralisiert, aber dezentriert. Auf den einzelnen Gebieten des Staates, und zwar auf dem Gebiet einer oder mehreren örtlichen Gemeinschaften werden Verwaltungseinheiten organisiert, deren Aufgabe die Sicherstellung einer rationalen und wirkungsvollen Durchführung der mit dem Gesetz bestimmten Aufgaben der Staatsverwaltung ist. Verwaltungseinheiten werden von einem Vorsteher geleitet, der von der Regierung auf Antrag des für die

Verwaltung zuständigen Ministers, nach der vorherigen Meinung der Gemeinderäte der Gemeinden, für deren Gebiet die Verwaltungseinheit organisiert wird, ernannt und abberufen wird.

Verwaltungseinheiten entscheiden in erster Instanz über die Verwaltungsangelegenheiten aus der staatlichen Zuständigkeit. Das für ein bestimmtes Verwaltungsgebiet zuständige Ministerium entscheidet über die Beschwerde gegen den Bescheid oder andere einzelne Akte, die in Bezug auf die Verwaltungsangelegenheiten in erster Instanz von der Verwaltungseinheit erlassen wurden. Verwaltungseinheiten verrichten bestimmte Aufgaben auch aus der Zuständigkeit der Ministerien in Verbindung mit der Fach- und Rechtsaufsicht der Organe der örtlichen in den Angelegenheiten aus der staatlichen Zuständigkeit, die auf die örtliche Gemeinschaft übertragen worden sind. In den Streitigkeiten über die Zuständigkeit zwischen den Verwaltungseinheiten entscheidet die Regierung.

3.1.3 Gemeindegemeinschaften

Das System der Selbstverwaltung hat Jugoslawien als dem einzigen sozialistischen Staat ermöglicht, in beträchtlichem Maße sowohl das Marktsystem in der Wirtschaft als auch eine bestimmte Autonomie in örtlichen Gemeinschaften einzuführen. Diese Form der Autonomie nannte sich im kommunalen Sektor Kommunalsystem. Diese Struktur hatte sich in der Praxis nicht bewährt und hat sich sogar in ihr Gegenteil entwickelt: auf kommunaler Ebene regierte zuletzt nicht das Kommunalsystem sondern der Staat herrschte nach wie vor über die Kommune bzw. Gemeindegemeinschaft. Die Idee der Rolle der Kommune als einer autonomen Organisation verschob sich zur Kommune als staatliches Organ erster Instanz mit der universalen Zuständigkeit für die Erfüllung aller staatlichen Aufgaben.

Auf dem Gebiet Slowenien bestanden 62 Gemeinden bzw. Kommunen, die im Durchschnitt 32.250 Einwohner und 326.7 km² umfaßten.

Man geht davon aus, daß ca. 80% aller Aufgaben, welche die Kommunalorgane verrichten haben, staatlichen Charakter hatten. Örtliche Aufgaben, deren Erfüllung der Befriedigung der Bedürfnisse der Einwohner in den Orten diente, mußten die Gemeinden auf sogenannte Gemeindegemeinschaften übertragen. Auf dem Gebiet Slowenien wurden über 1200 solche Gemeindegemeinschaften gezählt. Sie wurden in fast allen größeren Orten gegründet und mußten sich im beträchtlichen Maße durch Beiträge der Bürger selbst finanzieren. Die Mittel hierfür wurden jeweils durch ein Referendum auf Gemein-

deebene aufgebracht, reichten häufig aber nicht einmal für die notwendigsten Infrastrukturmaßnahmen aus.

Mit der Verfassung aus dem Jahre 1991 wurde ein neues **System der Gemeindeselbstverwaltung** eingeführt, das den Mustern der zeitgenössischen europäischen Gemeinden folgen sollte. In einigen wichtigen Teilen unterschied es sich indes, so dass später eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Fassung der örtlichen Gesetzgebung und beim Aufbau des neuen Systems der Gemeindeselbstverwaltung in der Republik Slowenien auftraten. Das Gesetz über die Gemeindeselbstverwaltung wurde am 31.12.1993 erlassen und wurde bis zum heutigen Tage häufig geändert.

Die slowenische Verfassung bestimmt die Gemeinde als eine örtliche Selbstverwaltungsgemeinschaft. Das Gebiet der Gemeinde umfaßt einen oder mehrere Orte. Das Gebiet, auf dem eine Gemeinde gegründet werden soll, muß die Bedingungen, die im Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung bestimmt sind, erfüllen. Vor allem muß eine Grundschule, Zutritt zu der entsprechenden ärztlichen und sozialen Daseinsvorsorge, Versorgung mit Lebensgütern, Kommunalanschlüssen sowie andere notwendige Bedingungen (Post, Bank, Bücherei, Räume für die Verwaltungstätigkeit der örtlichen Gemeinschaft) vorhanden sein. Das Gesetz bestimmt weiter, dass die Gemeinde grundsätzlich mindestens 5.000 Einwohner haben muß, wobei Ausnahmen zulässig sind (Die kleinste Gemeinde zählt ca. 450 Einwohner).

Die Verfassung regelt, dass die Gemeinde nach vorherigem obligatorischem Referendum der Einwohner des Gebietes, auf dem die Gemeinde gegründet werden soll, durch Gesetz gegründet wird. Dies gilt sowohl für die Gründung neuer Gemeinden, als auch für die Änderungen des Gemeindegebietes. Das Verfahren der Gemeindegründung wird im Gesetz über das Verfahren für die Gemeindegründung und Bestimmung ihrer Gebiete näher geregelt.

Auf dem grundsätzlich einheitlichen Gemeindegebiet können sog. engere Teile der Gemeinde gegründet werden, die als örtliche bzw. dörfliche Teile oder Stadtteilgemeinschaften organisiert werden.

Die Verfassung schreibt keine Verpflichtung zur Gründung örtlicher Gemeinschaften, etwa von Landkreisen, vor. Gemeinden entscheiden selbständig über die Verbindung in Landkreisen und andere örtliche Selbstverwaltungsgemeinschaften aufgrund der Regelung und Verrichtung der örtlichen Angelegenheiten von breiterer Bedeutung.

Ein Landkreis wird durch Gesetz auf Grundlage der Entscheidung der Gemeinderäte gegründet, geändert oder aufgelöst. Über die Entscheidung des Gemeinderates kann ein Referendum durchgeführt werden. Eine Gemeinde kann durch Beschluss auch aus einem Landkreis austreten.

Mit dem Statut des Landkreises legen die Gemeinden die örtlichen Angelegenheiten von breiterer Bedeutung, welche der Landkreis in seiner Zuständigkeit verrichtet, die Organe des Landkreises und die Art der Finanzierung fest. Der Landkreis verrichtet die örtlichen Aufgaben von breiterer Bedeutung, die sich auf die kommunale, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung des Gebietes, auf die Befriedigung der gemeinsamen Bedürfnisse der Einwohner und der Wirtschaft, auf die Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung in den Gemeinden und auf den Ausgleich in deren Entwicklung beziehen. Der Staat kann durch Gesetz bestimmte Angelegenheiten in die ursprüngliche Zuständigkeit der Landkreise vor allem aus den Gebieten des Umweltschutzes und Raumordnung (Raumregelungsdokumentation der regionalen und niedrigen Ebenen) übertragen.

Der Landkreis ist gemäß slowenischer Verfassung und Gesetz nicht eine breitere örtliche Selbstverwaltungsgemeinschaft sondern eine Form der Zusammenarbeit der Gemeinden.

Derzeit besteht in Slowenien noch kein Landkreis.

In der Vorbereitungsphase befindet sich das Gesetz über Landkreise, das die Aufgabe hat, die strukturelle Lücke zwischen Gemeinde und Staat zu schließen und die praktische Durchführung der Gründung der Landkreise erleichtern soll. Solche Landkreise könnten mit den in Deutschland üblichen Landkreisen verglichen werden.

Die Gemeinde verrichtet die örtliche Angelegenheiten der öffentlichen Bedeutung (ursprüngliche Aufgaben), die sie mit der Gemeindegliederung bestimmt oder welche durch Gesetz bestimmt sind, selbständig. Als Aufgaben erwähnt das Gesetz unter anderem die Verwaltung des Gemeindevermögens, Ermöglichung der Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde und Verrichtung der Aufgaben auf dem Gebiet der Gastwirtschaft, Tourismus und Landwirtschaft. Enthalten sind die Planung der Raumentwicklung, die Erfüllung der Aufgaben auf dem Gebiet der Eingriffe in den Raum und der Errichtung der Objekte sowie Bewirtschaftung von Baugrundstücken; Schaffung der Bedingungen für den Bau der Wohnungen; im Rahmen der Zuständigkeiten die Regelung, Verwaltung und die Sorge für die örtliche öffentlichen Dienste; Einrichtung und Instandhaltung der kommunalen Wasser- und Energieobjekte; Bau, Instandhaltung und Einrichtung der örtlichen öffentlichen Straßen.

Im Gesetz ist ferner eine Regelung des Status der **Stadt** vorgesehen. Den Status einer Stadt kann mit der Entscheidung des Parlamentes ein größerer urbaner Ort erhalten, der sich der Größe, Wirtschaftsstruktur, Bevölkerungsdichte und geschichtlichen Entwicklung nach von den anderen Orten unterscheidet. Sie muß mindestens 3000 Einwohner zählen und eine gewisse historische Tradition aufweisen.

Die slowenische Verfassung läßt ferner zu, daß eine Stadt einen Sonderstatus als Stadtgemeinde erhalten kann. Nach dem Gesetz ist die **Stadtgemeinde** ein dichter und geschlossener Ort oder mehrere Orte, die einen einheitlichen Raumorganismus darstellen und durch eine städtische Umgebung, geprägt durch die tägliche Migration der Einwohner, verbunden ist. Den Status der städtischen Gemeinde kann nur eine Stadt, die mindestens 20.000 Einwohner und 15.000 Arbeitsplätze hat, ein geographischer, wirtschaftlicher und kultureller Mittelpunkt des Gebietes ist.

Die Stadtgemeinde wird von dem Parlament durch Gesetz, mit dem sie auch den Namen und die Grenzen der städtischen Gemeinde bestimmt, gegründet.

Gemeindeorgane sind der Gemeinderat, der Bürgermeister und der Aufsichtsrat.

Der Gemeinderat ist das Vertretungsorgan der Gemeinde, das im Einklang mit den demokratischen Standards von den Einwohnern der Gemeinde für die Zeit von vier Jahren gewählt wird. Der Gemeinderat zählt 7 bis 45 Mitglieder und ist das höchste Organ der Entscheidung über alle Angelegenheiten im Rahmen der Rechte und Pflichten der Gemeinde. Er hat vor allem Regelungs- (= normgebende), Wahl- und Aufsichtsfunktion. In der Regel verrichten die Gemeinderatsmitglieder ihre Funktion nicht beruflich sondern ehrenamtlich.

Das Organ der Gemeinde ist auch der **Bürgermeister**, der ebenso wie der Gemeinderat unmittelbar für die Zeit von vier Jahren gewählt wird. Der Bürgermeister ist das individuelle Organ, dessen Hauptaufgabe sich auf die Führung der Gemeindeverwaltung und die Vertretung der Gemeinde bezieht. Der Bürgermeister ist unmittelbar mit dem Gemeinderat verbunden, da er ihn vertritt, einberuft und die Versammlungen führt, jedoch ist er kein Mitglied und er hat kein Wahlrecht. Der Bürgermeister schlägt dem Gemeinderat den Haushaltsplan vor und legt den Jahresabschluß vor, bereitet den Erlaß von Verordnungen und anderer Akte aus der Zuständigkeit des Gemeinderates vor. Der Bürgermeister sorgt weiter für die Veröffentlichung des Gemeindefestsetzungsgesetzes, der Verordnungen und anderen allgemeinen Akten der Gemeinde. Er kann die Veröffentlichung verweigern, wenn er der Meinung ist, daß die von dem Gemeinderat gefaßten Beschlüsse nicht verfassungsmäßig oder ungesetzlich sind. Besteht der Gemeinderat bei der erneuten Ent-

scheidung trotzdem bei seiner Entscheidung, muß der Bürgermeister für die Veröffentlichung solcher Beschlüsse sorgen, kann jedoch bei dem Verfassungsgericht eine Normenkontrollklage einreichen.

Der Grundsatz der nicht beruflichen Ausübung der Funktion gilt auch für den Bürgermeister, jedoch kann er selbst entscheiden, ob er seine Funktion beruflich ausüben will.

Der Aufsichtsrat ist ein besonderes Gemeindeorgan, das die finanzielle Geschäftsführung der Gemeinde beaufsichtigt. Er ist das höchste Aufsichtsorgan des öffentlichen Gebrauches in der Gemeinde. Die Mitglieder des Aufsichtsrates werden vom Gemeinderat für die Amtsperiode der Mitglieder des Gemeinderates gewählt. Sie verrichten ihre Aufgaben ehrenamtlich.

Das System der **Gemeindefinanzierung** in Slowenien wird durch das Gesetz über die Gemeindefinanzierung geregelt. Die Gemeinden werden aus eigenen Quellen finanziert. Gemeinden, die auf Grund schlechterer wirtschaftlicher Entwicklung nicht zur Gänze die Verrichtung eigener Aufgaben gewährleisten können, haben Anspruch auf staatliche Unterstützung, wenn sie durch Gesetz bestimmte Maßstäbe erfüllen. Derzeit sind in Slowenien lediglich drei Gemeinden in der Lage sich selber zu finanzieren.

Das Vermögen der Gemeinde besteht in der Regel aus: Immobilien und bewegliche Güter im Eigentum der Gemeinde, Geld und Vermögensrechte. Das Gesetz sieht eine besondere Kategorie des Eigentums vor, nämlich das Gemeindeeigentum, das eine Form öffentlichen Eigentums darstellt.

Die Einkünfte der Gemeinde sind vor allem Einkommen aus Pachtzins und Mieten für die Grundstücke und Objekte, die sich in dem Eigentum der Gemeinde befinden, Einnahmen aus Kapitaleinlagen, Wertpapieren, Renten und anderen Rechten, Gewinne der öffentlichen Unternehmen und Konzessionen. Das Gemeindevermögen ist nur eine Quelle der Gemeindefinanzierung.

Weitere Quellen sind Steuern und der Gemeindeanteil an der (staatlichen) Einkommensteuer.

Die dritte Quelle ist der finanzielle Ausgleich, der den Gemeinden vom Staat zugesichert wird, die vierte (de facto angezapfte) Quelle ist die Verschuldung der Gemeinden, und die fünfte sind zusätzliche Mittel, die der Staat einzelnen Gemeinden für besondere Zwecke zur Verfügung stellt.

Das Gesetz über die Gemeindefinanzierung führt die Gemeindeaufgaben auf, die in das Bündel des sog. gewährleisteten Verbrauchs (zum Beispiel die Finanzierung der Gemeindeorgane) und der Quellen für die Gewährleistung diesen Verbrauches gehören. Den Gemeinden stehen folgende Steuern zu: Erb- und Schenkungssteuer, Steuern aus den Gewinnen bei Glücksspielen, die Steuer aus dem Immobilienverkehr, Verwaltungsabgaben, besondere Abgaben für die Verwendung der Spielmaschinen außerhalb der Spielräume und 35 % der Einkommensteuer, die auf dem Gemeindegebiet erhoben wird. Für alle anderen Aufgaben kann die Gemeinde Mittel aus den Vermögenssteuern, Ersatz für die Verwendung von Baugrundstücken (eine slowenische Besonderheit ohne Entsprechung im Deutschland), der örtlichen Tourismusabgaben, Kommunalabgaben, Gebühren, Entschädigungen für die Nutzungsänderung von Grundstücken und Wäldern (slowenische Besonderheit ohne Entsprechung im Deutschland), Entschädigungen und Ersatz für die Degradierung des Raumes und Umweltverschmutzung, Einkommen der Verwaltung, erhalten. Die Mittel, mit denen die Gemeinde die Ausführung der Verfassungs- und gesetzlichen Aufgaben sicherstellt, bestimmen den Umfang der Mittel für die Finanzierung der örtlichen Angelegenheiten der öffentlichen Bedeutung (sog. angemessener Verbrauch). Ein angemessener Verbrauch je Einwohner wird durch das Parlament bestimmt. Der Gemeinde, die aus eigenen Mitteln nicht den angemessenen Verbrauch sicherstellen kann, stehen Mittel für den finanziellen Ausgleich aus dem Staatsbudget zu. Mittel für den finanziellen Ausgleich können höchstens 100 % der geschätzten eigenen Einkünfte erreichen.

Die Gemeinden dürfen sich durch Ausstellen von Wertpapieren oder durch Kreditaufnahme verschulden. Verträge über die Verschuldung werden durch den Bürgermeister auf Grundlage des Haushaltsplanes und der vorherigen Zustimmung des für die Finanzen zuständigen Ministers abgeschlossen. Die Gemeinden können sich, außer in besonderen Fällen (Bau von Wohnungen, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung etc.), nur im Umfang von 10 % der realisierten Einkünfte der Gemeinde in dem Jahr vor der Verschuldung verschulden, Zins und Tilgung dürfen im einzelnen Jahr nicht 5 % der realisierten Einkünfte überschreiten.

Alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde müssen vom Gemeindehaushalt umfaßt sein. Ist der Gemeindehaushalt nicht rechtzeitig beschlossen, wird der öffentliche Verbrauch der Gemeinde vorübergehend aus dem Haushalt des vergangenen Jahres finanziert. Das Parlament kann den Gemeinderat aufheben und vorzeitige Wahlen ausschreiben, wenn der Gemeinderat in zwei aufeinander folgenden Jahren keinen Gemeinde-

haushalt verabschiedet. Das Parlament kann dies nur auf Antrag der Regierung tun, und dabei auch den Bürgermeister seines Amtes entheben, wenn es feststellt, daß dieser seine gesetzliche Aufgaben nicht erfüllt hat. Der Rechnungshof prüft die Geschäftsführung der örtlichen Selbstverwaltungsgemeinschaft und kommunaler juristischer Personen. Die Verwendung der bestimmten Mitteln beaufsichtigt das Ministerium für die Finanzen.

Heute bestehen in Slowenien 192 Gemeinden, zu denen in der Zeit vor den nächsten lokalen Wahlen (2002) noch weitere hinzukommen werden. Die slowenischen Gemeinden sind in Bezug auf Größe, Einwohnerzahl, Entwicklung und demographische Zusammensetzung sehr heterogen.

3.1.4. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation

In Slowenien hat sich in der Nachkriegszeit die Wirtschafts- und Einwohnerstruktur wesentlich verändert. Die Einwohnerzahl ist in dieser Zeit um ein Viertel gestiegen. Ein Land mit 50% landwirtschaftlicher Bevölkerung und nur rund 16% Erwerbstätigen erreichte in einer dynamischen Entwicklung schnell die Vollbeschäftigung und schon Anfang der Achtzigerjahre das Niveau eines durchschnittlich entwickelten Industriestaates. Der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung sank auf ein Zwanzigstel. Die Vorherrschaft des primären Sektors in der Struktur der aktiven Bevölkerung wurde vom sekundären Sektor abgelöst. Besonders in den letzten Jahren überwiegt bereits der tertiäre und quartäre Sektor. Die Industrialisierung führte nicht nur zu einer Steigerung von Produktion und Beschäftigung, sondern hatte auch langfristige Folgen in der Umweltzerstörung bei der Flächeninanspruchnahme (Plut, 1987) und der Verschlechterung der Lebensbedingungen, da präventive Maßnahmen hinter der Entwicklung zurückbleiben.

Die bisherige Entwicklung beruhte in den ersten Jahren zuerst auf einer Konzentrierung der Wirtschaft in den Städten, begleitet von intensiver Deagrarisierung und Landflucht. Vor gut zwei Jahrzehnten wurde neben der Dezentralisierung der Verwaltung auch eine Politik der ausgewogenen regionalen Entwicklung eingeführt, die durch ein polizentrisches Entwicklungskonzept die Unterschiede auf regionaler Ebene schrittweise verringerte. Die polizentrische Entwicklungsplanung hat in Slowenien ein besonderes Gewicht. Auf der einen Seite förderte sie nicht die "Superkonzentration" in den Städten, auf der anderen Seite trug sie dazu bei, die Besiedlung auf dem Land (Muži, 1980) zu erhalten. In den letzten Jahren sind wir neben einer dezentralisierten Privatisierungswelle auch

Zeuge eines gleichzeitigen Aufschwungs von Kleinstbetrieben. Auch große Industriesysteme werden schrittweise umstrukturiert oder zerfallen in selbständige Betriebe, die unter einer gemeinsamen Verwaltung stehen.

Die wirtschaftliche Entwicklung Sloweniens spiegelt sich auch in einer regen Bautätigkeit wieder, die unmittelbar flächenwirksam ist und nachfolgend dargestellt wird:

In Slowenien gab es nach der Volkszählung von 1991 in 443.659 Gebäuden insgesamt 684.139 Wohnungen, davon waren 652.345 bewohnt. Daneben waren 26.374 Wohnungen als Ferienwohnungen ausgewiesen, was rund 4% aller Wohnungen beträgt. Pro Person stand im Durchschnitt 23,5m² Wohnraum zur Verfügung. Jede Wohnung hatte durchschnittlich 2,87 Bewohner. Es überwogen Wohnungen mit einem Haushalt (90% aller Wohnungen). Vier Fünftel aller Haushalte und neun Zehntel aller Bewohner entfielen auf Zweizimmerwohnungen oder größer. Laut Statistik waren nur 3.057 (0,5%) aller Wohnungen völlig ohne sanitäre Anlagen, Wasser- und Abwasseranschluss. Fast neun Zehntel der Wohnungen hatten fließendes Wasser, drei Fünftel Zentralheizung und ein Drittel war an die Kanalisation angeschlossen.

Das Alter der Wohnungen gliedert sich etwa wie folgt: vor 1918 wurden 17%, in der Zwischenkriegszeit 8%, in der Nachkriegszeit bis zum Jahr 1970 30%, in den Jahren 1971-1980 25% und im letzten Jahrzehnt die restlichen 20% aller Wohnungen erbaut.

In den letzten dreißig Jahren wurden in Slowenien 348.463 Wohnungen erbaut. Das sind pro Jahr durchschnittlich 10.889 Wohnungen. Am intensivsten war der Wohnungsbau in den Siebziger- und Achtzigerjahren, als vor allem im Stadtumland die meisten Ortschaften ihre Fläche verdoppelten. Besonders stark war der Wohnungsbau Mitte der Achtzigerjahre, als im Durchschnitt jährlich rund 15.000 Wohnungen gebaut wurden. Danach nahm diese Zahl ab und lag 1991 bei 5.918 erbauten Wohnungen. Seit der Eigenstaatlichkeit Sloweniens hat sich der Wohnungsbau bei rund 6.000 Wohnungen jährlich eingependelt. Dabei muss auch auf das veränderte Wohnverhalten der Bevölkerung und auf die Tatsache hingewiesen werden, dass der Bau eines Hauses in eigener Regie billiger war als der Kauf einer Eigentumswohnung.

Die meisten Bauherren im Wohnungsbau sind Privatpersonen, die in der Regel freistehende Einfamilienhäuser für den Eigenbedarf errichten. Das Wohnen im eigenen Haus hat sich in Slowenien seit Ende der Siebzigerjahre unglaublich ausgeweitet. Der Anteil

freistehender Wohnhäuser an allen Neubauten betrug noch 1960 26.6%, 1970 bereits 38,6% und 1980 48,8%. 1983 betrug dieser Anteil bereits mehr als die Hälfte (54,%), stieg dann rasch weiter und erreichte 1989 bereits fast drei Viertel (74%) und 1996 vier Fünftel (80%).

Heute sind in Slowenien 63% aller Wohnungen in freistehenden Einfamilienhäusern. Nach 1980 wurden fast alle Wohnungen außerhalb der Städte privat erbaut. Nach groben Berechnungen leben in Slowenien in Einfamilienhäusern rund 1,3 Mio. Menschen, davon rund 200.000 in den Städten und mehr als 550.000 im Stadtumland. In ländlichen Siedlungen überwiegen Einfamilienhäuser.

Auf den Verbrauch von Siedlungsflächen nimmt vor allem die Struktur der Wohnhäuser Einfluss. Ein großer Teil der freistehenden Einfamilienhäuser hat einen hohen Flächenverbrauch, obwohl es große Unterschiede zwischen den Regionen und sogar Städten gibt. Den niedrigsten Verbrauch an Siedlungsflächen haben das nach dem Krieg entstandene Nova Gorica und Velenje (18% und 24%). Mit Ausnahme dieser beiden Städte ist der Anteil der freistehenden Einfamilienhäuser umgekehrt proportional zur Größe der städtischen Agglomeration: in Ljubljana und Maribor beträgt er 28%, in Celje 30%, in den Küstenstädten 31% und in Kranj 37%. Weniger als die Hälfte Einfamilienhäuser haben von den größeren Städten noch Škofja Loka, Jesenice, Kamnik, Ptuj, Domale, Murska Sobota und Novo Mesto. In Städten mit weniger als 10.000 Einwohnern sind Mehrfamilienhäuser dagegen in der Regel in der Minderzahl.

Der hohe Anteil freistehender Wohnhäuser spiegelt sich auch im höheren Flächenverbrauch wider, der in Ljubljana, Maribor, Celje, Nova Gorica, Škofja Loka und in den Küstenstädten 15mal höher liegt als bei Mehrfamilienhäusern. In den anderen Städten mit über 10.000 Einwohnern beträgt dieser Wert das 5- bis 10-fache; in anderen kleineren Städten liegt er darunter. Bei den gegenwärtigen Trends im Wohnungsbau steigen diese Werte sogar noch weiter an.

Einer der Indikatoren des Urbanisierungsgrades, der auf Angaben über die Zahl der Wohnungen und Häuser beruht, ist auch die Zahl der Wohnungen pro Haus. Im Durchschnitt hat jedes Wohngebäude in der Stadt 6,84 und im suburbanisierten Stadtumland 3,75 Bewohner. Doch gibt es von Stadt zu Stadt beträchtliche Unterschiede: In größeren Städten (z. B. Ljubljana, Maribor und Celje), neuen und planmäßig erbauten Städten (Velenje und Nova Gorica) sowie alten Industriestädten (Hrastnik, Jesenice, Trbovlje) mit einem hohen Anteil an Wohnblocks übersteigt die Dichte in der Regel 10 Bewohner je

Gebäude. Kleine Städte wie z. B. Breice, Laško, Metlika, Logatec u. ä. unterscheiden sich bei diesem Wert kaum von ihrem ländlichen Umland.

Wohnflächen nehmen den größten Anteil der Siedlungsflächen ein. In den Städten entfallen rund 2/3 der bebauten Flächen auf den Wohnungsbau (mit Ausnahme von Novo mesto und Murska Sobota mit nur 1/2). Im Stadtumland liegt dieser Anteil zwischen 80 und 90%, während der Wohnungsbau auf dem Land noch stärker vorherrscht. In Zukunft ist in den Städten trotz der erwarteten Ausdehnung von Einkaufszentren und anderen Gebäuden ein steigendes Interesse an Wohnflächen zu erwarten, im Stadtumland wird dagegen der Bedarf an andersartiger Flächennutzung ansteigen.

Die Entwicklung des Wohnungsbaus in urbanen Gebieten zeigt in den letzten zwei Jahrzehnten in den Städten und an der unmittelbaren Peripherie ein sehr ähnliches Bild: Das Verhältnis zwischen dem Wohnungsbau und der Bevölkerungsentwicklung hat einen Index zwischen 150 (Celje und das Stadtumland in der Region Gorenjsko) und 250 (Velenje). Es übersteigt damit im Durchschnitt um 25 bis 50% die Bevölkerungsentwicklung. Der Wohnungsbau ist auch auf dem Land überdurchschnittlich stark, obwohl dort die Zahl der Einwohner zurückgeht oder stagniert. Die Hauptgründe für die Ausweitung des Wohnungsbaus und damit der Siedlungsflächen sind:

- höheres Durchschnittsalter der Bevölkerung;
- Veränderungen im sozialwirtschaftlichen Status der Haushalte;
- Größe des Durchschnittshaushalts nimmt ab;
- Rückgang von Haushalten mit "drei Generationen", die früher in einer Wohnung lebten;
- Rückgang der durchschnittlichen Kinderzahl;
- Rückgang der Eheschließungen und Anstieg der Scheidungen;
- verstärkter Wegzug der Kinder aus dem Haushalt der Eltern.

3. 2. System der räumlichen Planung

3. 2. 1. Gesetzliche Grundlagen

Im ehemaligen Jugoslawien hat die Verfassung der Bundes- und Republikgesetzgebung über die gesellschaftliche Planung, bereits die Raumplanung als einen Bestandteil der sogenannten gesellschaftlichen Planung angesehen. Vollständig hat dieses Prinzip die neue Republikgesetzgebung eingeführt und zwar im Jahre 1984 in Slowenien mit der zweiten Fassung der Raumgesetzes (Raumordnungsgesetz und das Gesetz über die Ordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe).

Das **Raumordnungsgesetz** hat die Angelegenheiten der Raumordnung als Angelegenheit allgemeiner Bedeutung festgelegt. Mit der Raumordnung sollte ein wirtschaftlicher und zweckmäßiger Gebrauch des Raumes sichergestellt und Entwicklungen so geführt werden, dass diese mit den Raummöglichkeiten im Einklang stehen. Das Gesetz hat das Verfahren der Planung des Raumgebrauches geregelt und bestimmt, dass zu den Bestandteilen der langfristigen und mittelfristigen Planungsakten der Republik und der Gemeinden auch die Raumbestandteile gehören. In den Raumbestandteilen der Planungsakten wurden unter der Berücksichtigung des Schutzes und des rationalen Verbrauches von Grundstücken und anderer Güter von allgemeiner Bedeutung (Wasser, Erze, Wälder etc.) Grundrichtungen und globaler Entwurf der Tätigkeitsentwicklung im Raum bestimmt. In den Raumbestandteilen der mittelfristigen Planungsakten wurden insbesondere die Gebiete der Baugrundstücke bestimmt, auf denen die Orte gebaut, verbreitet oder erneut werden bzw. auf denen andere Raumeingriffe, wie z. B. Verkehrs- oder Energienetze, Verbindungsnetze, Netze für die Versorgung mit Trinkwasser, etc. ausgeführt werden.

Mit der Fassung der Verfassungsänderungsanträge im Jahre 1989 trat unter anderem auch das Gesetz über das System der gesellschaftlichen Planung der SR Slowenien außer Kraft. Um auf dem Gebiet der Raumordnung eine rechtliche Lücke zu verhindern, trat im Jahre 1990 das Gesetz über die Raumplanung und -ordnung vorübergehend in Kraft. Dieses Gesetz bestimmte, daß die Raumbestandteile der gesellschaftlichen Pläne der Republik und der Gemeinden, die für die Zeit von 1986 bis 1990 in Kraft waren, bis zur Fassung neuer Vorschriften über die Raumordnung fortgelten sollten. Die Änderungen und Ergänzungen der Raumbestandteile des langfristigen und mittelfristigen gesellschaftlichen Planes der Republik verfasst das Parlament durch Erlass im zweistufigen Verfah-

ren. Änderungen und Ergänzungen der Raumbestandteile der langfristigen und mittelfristigen Pläne der Gemeinden werden nach dem Verfahren vorbereitet und verfasst, das für die Vorbereitung und Verfassung der Raumdurchführungsakte vorgeschrieben ist.

Das Gesetz über die Ordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe legt die Ordnung der Ortschaften als eine urbane Planung von Bau, Verbreitung und Erneuerung der Ortschaften, Bestimmung der Bedingungen für die Übertragung der geplanten Objekte und Anlagen in den Raum sowie urbane Aufsicht über die Ausführung fest. Die Ordnung anderer Raumeingriffe legt das Gesetz als urbane Planung der Infrastrukturobjekte und -anlagen sowie anderer dauerhaften Änderungen des Raums außerhalb der Ortschaftsgebiete, Bestimmung der Bedingungen für die Übertragung der geplanten Raumeingriffe sowie urbane Aufsicht über die Ausführung fest. Änderungen des Gesetzes in Verbindung mit dem Schwarzbau und dem Bau der Autobahnen traten in den Jahren von 1993 und 1997 in Kraft.

Raumordnung der Ortschaften und andere Raumeingriffe

Das Gesetz über die Raumordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe dient der Durchführung in Bezug auf die Gesetzgebung über die Raumordnung. Ortschaften und andere Raumeingriffe werden im Einklang mit den Lösungen und der Festlegung aus den Raumbestandteilen des mittelfristigen Plans der Gemeinde (Bedingungen für die Raumdurchführungsakte) und im Einklang mit den Ausrichtungen aus den Raumbestandteilen des mittelfristigen Plans der Gemeinde (urbanistische und landschaftliche Entwürfe) geregelt.

Bau und Erweiterung von Ortschaften sowie der Bau von Infrastrukturobjekten und Anlagen, die dauerhaft die zweckmäßige Ausnutzung des Raumes ändern, werden auf den Baugrundstücken geplant. Die Baugrundstücke werden mit dem mittelfristigen gesellschaftlichen Plan der Gemeinde auf den Gebieten, die für diese Zwecke mit dem langfristigen Plan festgelegt wurden, bestimmt. Andere Raumeingriffe werden auf den Grundstücken geplant, die für diese Zwecke im Einklang mit den Ausrichtungen über die zweckmäßige Raumausnutzung in den Raumteilen der langfristigen Pläne mit dem mittelfristigen gesellschaftlichen Plan bestimmt werden.

Das Gesetz über Baugrundstücke

Das Gesetz unterscheidet zwischen dem bebauten und unbebauten Baugrundstück. Das unbebaute Baugrundstück ist ein Grundstück auf dem Gebiet, das mit dem Raumplan für den Bau von Objekten bestimmt ist. Mit den Baugrundstücken wirtschaftet die Gemeinde zu öffentlichen Gunsten.

Unter den Bedingungen, die durch das Gesetz bestimmt werden, ist der Verkehr mit den Baugrundstücken frei. Im Falle des Verkaufs des unbebauten Baugrundstücks müssen die Vertragsparteien vor dem Abschluß des Kaufvertrages die Bestätigung einholen, daß auf dem Grundstück, kein Vorkaufsrecht nach dem Gesetz über Baugrundstücke besteht. Der Vorkaufsberechtigte (Gemeinde oder Staat) hat das Vorkaufsrecht an dem unbebauten Grundstück, auf dem mit dem Raumdurchführungsakt der Bau folgender Objekte beabsichtigt ist: Objekte der öffentlichen Infrastruktur, Objekte für das Gesundheitswesen, sozialen Schutz, Schulwesen, Wissenschaft, Kultur, Sport und öffentlichen Verwaltung, sozialer und unprofitabler Wohnungen, Objekte für die Bedürfnisse der Verteidigung.

Ein Verkauf unter Mißachtung des Vorkaufsrechts, d.h. ohne Angebot an dem Vorkaufsberechtigten, ist nichtig.

Zur öffentlichen Infrastruktur zählen Objekte und Netze, die unmittelbar für die Durchführung der öffentlichen Wirtschaftsdienste auf dem Gebiet der kommunalen und Wasserwirtschaft, des Umweltschutzes, der Energieversorgung, des Verkehrs und der Verbindungen mit den anderen Objekten bestimmt sind und im Gesetz als solche definiert sind.

Öffentliche Infrastruktur sind auch Kommunalobjekte, deren Nutzung unter gleichen Bedingungen für alle bestimmt ist. Hierzu zählen Straßen, Märkte, Spielplätze, Parkplätze, Friedhöfe, Grüne Wiesen, Sportflächen etc.. Objekte der öffentlichen Infrastruktur und Grundstücke, auf denen diese gebaut sind, bebaute öffentliche Güter.

Am bebauten öffentlichen Gut können Eigentumsrechte nicht erworben werden, so daß Immobilien, die zum bebauten öffentlichen Gut gehören, dem allgemeinen Rechtsverkehr entzogen sind.

Eigentumsrechte oder andere Sachenrechte an der Immobilie können zu öffentlichen Gunsten gegen Naturalersatz oder finanzielle Entschädigungsleistung entzogen oder beschränkt werden (Enteignung). Enteignung ist zulässig, wenn das durch Gesetz be-

stimmte öffentliche Wohl nicht auf andere Art und Weise erreicht werden kann. Das öffentliche Wohl ist nachgewiesen, wenn die Enteignung der Immobilie für den Bau der Objekte der öffentlichen Infrastruktur oder Objekte für die Verteidigungsbedürfnisse notwendig ist, insofern ein solcher Bau im Raumdurchführungsplan verzeichnet ist. Der Bescheid kann mit der Klage im Verwaltungsstreit angefochten werden.

Das Enteignungsverfahren wird auf Antrag des Enteignungsberechtigten eingeleitet. Über die Enteignung entscheidet das Gericht im Außerstreitverfahren (= freiwillige Gerichtsbarkeit). Im Enteignungsverfahren führt das Gericht eine mündliche Verhandlung durch. Es kann nur die vom Gerichtssachverständigen ausgearbeitete Schätzung verwendet werden. Gegen den Bescheid des Gerichtes der zweiten Instanz ist die Revision zulässig.

Funktion (System) der Verwaltungsorganisationen und Inspektionsdienste

Die Verwaltungsaufgaben in Verbindung mit der Durchführung des Gesetzes über die Ordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe sind von dem Verwaltungsorgan der Gemeinde in Rahmen der übertragenen Zuständigkeiten unter den vom Ministerium vorgeschriebenen Bedingungen auszuführen. Die Sorge für die Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen und anderen Vorschriften aus dem Gebiet der Raumordnung, Ordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe wird den Verwaltungsorganen aus der ersten Instanz anvertraut, welche alle damit verbundene Verwaltungsaufgaben verrichten. Organisations- und fachliche Aufgaben, die sich auf die Ordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe beziehen, werden von besonderen Verwaltungsorganisationen durchgeführt. Im Einklang mit den Aufgaben, die durch das Gesetz bestimmt sind, organisiert die Verwaltungsorganisation die Ausarbeitung der Raumdurchführungsakte. Sie erstellt die Lokationsdokumentation und holt die vorgeschriebene Zustimmungen ein, erteilt Informationen über die Ordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe und führt das Informationssystem über die Raumordnung.

Andere wichtige fachliche Aufgaben werden außerhalb der öffentlichen Verwaltung verrichtet. Dies umfaßt vor allem die Ausarbeitung der fachlichen Grundlagen für die Vorbereitung der Raumdurchführungsakte sowie andere fachlich technische Aufgaben in Verbindung mit der urbanistischen Planung und anderen Raumeingriffen, die von den für diese Tätigkeit registrierten Organisationen und Gesellschaften verrichtet werden.

Rechtsordnung des Bauwesens

In den siebziger Jahren ging die Zuständigkeit für die Rechtsordnung des Bauwesens von der Bundesebene auf die Ebene der Republik über. In Slowenien ist das Gesetz über den Bau der Objekte aus dem Jahre 1984 noch in Kraft, das nicht nur Bau sondern auch die Sanierung von Objekten regelt.

Die Baugenehmigung wird auf Antrag des Investors von dem für die Bauangelegenheiten zuständigen Verwaltungsorgan erteilt (Verwaltungseinheit). Für wichtigere Bauobjekte (z.B. Flughäfen, Autobahnen, Eisenbahnen, Häfen, Flußhäfen, Hydrozentralen, etc.) wird die Baugenehmigung von dem Ministerium für Raumplanung erteilt. Der Investor hat seinem Antrag auf Erteilung der Baugenehmigung die gesamte Dokumentation vorzulegen: technische Dokumentation, rechtskräftige Baubewilligung, alle notwendigen Zustimmungen (Wasser-, Verkehrs-, Telekommunikations-, Feuer-, Umweltschutz etc.), Auszug aus dem Grundbuch als Beweis über die Rechte der Verfügung über das Grundstück und den Beweis, daß alle finanziellen Mittel nach den besonderen Vorschriften gesichert sind. Eine Baugenehmigung ist nicht notwendig, wenn es sich um kleinere Bauarbeiten handelt, für welche eine Baubewilligung nicht verlangt wird. In solchen Fällen ist die Anmeldung solcher Arbeiten dem Verwaltungsorgan der Gemeinde ausreichend.

Mit den Bauarbeiten darf erst begonnen werden, nachdem der Investor die Baugenehmigung erhalten hat.

Das fertiggestellte Investitionsobjekt darf nicht genutzt werden, bis eine technische Überprüfung durchgeführt wird. Die technische Überprüfung wird von dem Organ durchgeführt, das die Baugenehmigung erteilt hat. Die technische Überprüfung umfaßt ungeachtet der Natur des Investitionsobjekts die Überprüfung der Bauarbeiten, der Installation, der Ausrüstung und anderer Anlagen. Erst nach der erfolgreich durchgeführten technischen Überprüfung wird die Genehmigung für die Nutzung des Investitionsobjektes erteilt (Nutzungsgenehmigung).

Gesetz über landwirtschaftliche Grundstücke

Die Nutzung von landwirtschaftlichen Grundstücken, ihr Schutz, Verkehr und Verpachtung sowie sog. gemeinsame Weideplätze regelt das Gesetz über die landwirtschaftliche Grundstücke (GIG). Landwirtschaftliche Grundstücke in Sinne des Gesetzes über Grundstücke sind Grundstücke, die für die landwirtschaftliche Tätigkeit bestimmt sind, außer Bau- und Wassergrundstücke sowie für andere Zwecke bestimmte Grundstücke. Zu landwirtschaftlichen Grundstücken gehören auch alle Grundstücke, die nicht als Wälder auf Grund des Gesetzes über Wälder kategorisiert sind.

Die Grundstücke werden der natürlichen Eigenschaften nach in die I. und II. Kategorie, die Grundstücke die für Daueranpflanzung (Obstgärten, Weingärten, Hopfenboden etc.) sowie Grundstücke, die für das Gartenwesen angemessen sind, unterteilt.

Die Festlegung der Grundstücke, die für die landwirtschaftliche, Bau-, Wassertätigkeit oder zu anderen Zwecken angemessen sind, ist nur in den Planakten der Republik Slowenien und örtlichen Gemeinschaften möglich.

Die Grundstücke der Kategorie I. und II. können ausnahmsweise, wenn keine anderen Grundstücke, die für die landwirtschaftliche Tätigkeit weniger angemessen sind, bzw. Wälder, verwendet werden können, in den Planakten der Republik Slowenien auch für den nicht landwirtschaftlichen Gebrauch bestimmt werden. Eine vergleichbare Umwidmung kann ausnahmsweise auch in der Planakte der örtlichen Gemeinschaft bestimmt werden.

Derjenige, der den Zweck des landwirtschaftlichen Grundstückes oder Waldes auf Grundlage der vorgeschriebenen Genehmigung oder anderer Verwaltungsakte ändert, oder den Zweck im Gegensatz mit den Vorschriften so ändert, daß dieser Grundstück nicht für die landwirtschaftliche Tätigkeit verwendet wird bzw. daß der Wald gerodet wird, zahlt eine Entschädigung auf Grund der Zweckänderung des landwirtschaftlichen Grundstückes und Waldes. Sie wird im Verwaltungsverfahren von dem für die Erteilung der Baugenehmigung zuständigen Organ bemessen. Eine Partei kann ohne Bestätigung über die bezahlte Entschädigung keine Baubewilligung erhalten und auch nicht mit dem Bau beginnen.

Erwerb des Eigentumsrechtes an dem landwirtschaftlichen Grundstück, Wald oder Bauernhof mit den rechtlichen Geschäften unter Lebenden und mit den rechtlichen Geschäften auf den Todesfall ist nur mit Zustimmung der Verwaltungseinheit nach vorherigem

Einvernehmen mit der Gemeinde, in welcher sich der landwirtschaftlicher Grundstück, der Wald oder Bauernhof befindet, möglich. Rechtsgeschäfte, die ohne Zustimmung bzw. Bestätigung oder im Gegensatz mit diesen geschlossen wurden, sind nichtig. Natürliche oder juristische Person, die den Kauf des landwirtschaftlichen Grundstückes, Waldes oder des Bauernhofes beabsichtigen, müssen das Angebot der Verwaltungseinheit aushändigen, die das Angebot an die Amtstafel anschlägt. Beim Kauf des Grundstückes, Bauernhofes oder des Waldes, es sei denn, für Wälder ist im Gesetz über Wälder etwas anderes bestimmt, kann ein Vorzugsrecht die Vorzugsberechtigten in folgenden Reihenfolge geltend gemacht werden: Miteigentümer, Pächter, Bauer, dessen Grundstück an das zu verkaufende Grundstück grenzt, anderer Bauer, dessen Grundstück sich in einer angemessenen Entfernung befindet, Republik Slowenin über den Fonds der landwirtschaftlichen Grundstücke und Wälder der Republik Slowenien, Gemeinde, auf der sich die Immobilie befindet, Landwirtschaftsorganisation, für die das Grundstück bzw. den Bauernhof für die Verrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeit bzw. für Forstwesen von großer Bedeutung ist und die ihren Sitz in der angemessenen Entfernung hat.

Macht keiner der Vorzugsberechtigten das Vorzugsrecht geltend, kann der Verkäufer das landwirtschaftlichen Grundstück Käufern verkaufen, die sein Angebot rechtzeitig und auf die mit dem Gesetz vorgeschriebene Art angenommen haben.

Für den Verkehr mit allen Grundstücken in der Umgebung von Militärobjecten hat auf Grundlage des Gesetzes über die Verteidigung das Ministerium für Verteidigung ein Prüfungs- und Zustimmungsrecht.

3.2.2 Planungsverwaltung, Pläne und Programme

Die Aufgaben des Raumordnungsplans auf **staatlicher Ebene** sind die Erfüllung gesellschaftlicher Ziele und strategischer Prioritäten. Daneben soll die Staatsverwaltung die Raumplanung an die nächsthöhere Ebene anpassen – also an das europäische Raumplanungskonzept. Die Aufgaben der Planung auf staatlicher Ebene liegen in der Vorbereitung von Hauptkriterien, die auf den unteren Ebenen soweit wie möglich zu befolgen sind. Das heißt, dass die staatlichen Planungsziele nicht nur Einschränkungen enthalten dürfen – obwohl auch diese wichtig sind – sondern den Einwohnern der einzelnen Regionen auch zeigen müssen, dass die Planung auf regionaler Ebene vor allem in ihrem eigenen Interesse liegt (Entwicklungspolitik auf Regionalebene). Der staatliche Raumord-

nungsplan gibt also die allgemeine Richtung vor, die für alle, die direkt oder indirekt an Entwicklungsentscheidungen jedweder Art mitwirken, verbindlich ist.

Die staatlichen Fach- und Verwaltungsdienste, in unserem Fall das Ministerium für Raumordnung, sind zuständig für die Methodologie, Beratung, Beurteilung und Abstimmung der Regionalpläne, die inhaltlichen und technischen Fragen der Raumplanung sowie für die rechtlichen Grundlagen und die Finanzierungsfragen. Neben dieser koordinativen Rolle ist die Raumplanung auf staatlicher Ebene auch zuständig in den Fällen, die regionale und lokale Zuständigkeiten übersteigen, z. B. Verkehrsinfrastruktur und militärische Sperrgebiete. Das Ministerium setzt zu diesem Zweck gewöhnlich ein beratendes Organ ein, den sog. "Beirat für Raumplanung", der aus Experten aus der Wissenschaft und den Fachverbänden besteht.

Der **regionale Raumordnungsplan** definiert Entwicklungsfragen, die auf den ersten Blick auch von lokaler Natur sein können, doch bekommen sie ihre regionale Bedeutung vor allem aufgrund der wichtigen Verbindungen zwischen den Gemeinden. Das ist vor allem deshalb wichtig, weil die neuen Gemeinden kleiner sind und der Bedarf nach regionaler Zusammenarbeit steigt. Deshalb konkretisiert der regionale Entwicklungsplan unter Berücksichtigung gesamtstaatlicher Orientierungen Kriterien zur Vorbereitung besonderer regionaler Raumordnungspläne und Durchführungsvorschriften auf Gemeindeebene.

Ausgehend von den genannten Voraussetzungen ist die regionale Raumplanung das wichtigste Element der Raumplanung bzw. Raumordnung. Sie präzisiert sozusagen die Ziele der Regionalentwicklung, die im gesamtstaatlichen Raumordnungsplan festgeschrieben sind. Die zweckgebundene Landnutzung und die Infrastrukturplanung (Allgemeines, Verkehr, kommunale Leistungen) tritt in den Vordergrund, die sektorielle Planung erfährt in der regionalen Raumplanung ihre Koordinierung, Konkretisierung und Implementierung. Die regionale Raumplanung bzw. ihre Träger bekommen die Funktion eines "Zwischengliedes" zwischen der staatlichen und der lokalen Ebene. Für die Organisation der regionalen Raumplanung ist zweifellos am wichtigsten, dass bei der Gestaltung der Regionalpolitik auch die Gemeinden eine wichtige Rolle spielen. Der regionale Raumplan ist deshalb ein wichtiges Bindeglied zwischen den "übergeordneten" Programmen und Plänen sowie der kommunal-urbanistischen Durchführungsplanung.

Bei der regionalen Raumplanung spielt der Planungsprozess eine wichtige Rolle. Koordination ist in ausnahmslos allen Planungsphasen erforderlich. Somit wird ein Ausgleich zwischen den sektoriellen und den (komplexen) Rauminteressen sowie zwischen den lokalen/regionalen und staatlichen/überregionalen Interessen garantiert.

Bei Überlegungen über die Rolle und den Organisationsgrad des Planungssystems bei der Schaffung eines regionalen Raumordnungsplans muss die Bedeutung moderner Ansätze zur Interessenkoordinierung hervorgehoben werden. Hier unterscheiden wir in der Regel: (1) vertikale Koordinierung, (2) Koordinierung nach dem sog. "Gegenstromprinzip" und (3) die Lösung von Schlüsselproblemen.

Raumordnung als Bestandteil der gesellschaftlichen Planung

Die urbanistische Planung der Ortschaften bzw. urbane Planung anderer Raumeingriffe umfasst die Vorbereitung und Fassung der Raumdurchführungsakte, die Raumdurchführungspläne (Bebauungspläne, Ordnungspläne und sog. Lokationspläne) und Raumordnungsbedingungen. Bedingungen für die Übertragung der geplanten Objekte und Anlagen sowie anderer Raumeingriffe als auch die Bedingungen, die sich auf ihre Bildung und Gebrauch beziehen, werden in der Baubewilligung bestimmt.

Langfristige Pläne der gesellschaftlichen Entwicklung, die für eine oder mehrere Gemeinden verfaßt werden, beinhalten folgende Raumkomponenten:

1. Entwurf der Raumorganisation, der vor allem die Abhängigkeit und Entwicklung der Ortschaften, Verkehrsnetz, Energienetz, Netz für die Versorgung mit dem Trinkwasser und Ableitung der Abwässer und anderer wichtiger Netze umfaßt;
2. Entwurf des zweckmäßigen Gebrauchs des Raumes, der den Zweck und Umfang der Gebiete für die einzelne Tätigkeit festlegt, vor allem aber: bewohnte Gebiete, landschaftliche Gebiete, Waldgebiete, Erz- und Mineraliengebiete, vorgesehene Gebiete für Industriezonen, Gebiete für den Sport im Freien, Schutzgebiete für Wasserquellen, natürliches und kulturelles Erbe, gefährliche und degradierte Gebiete, die Sanierung benötigen, und Gebiete für andere wichtigere Tätigkeiten;
3. Schutz und Verbesserung des menschlichen Umfeldes.

Der langfristige Plan bestimmt die allgemeine Orientierung für die Entwicklung der Gesellschaft sowie langfristige Ziele und Richtungen dieser Entwicklung. Auf diese Art bil-

det der langfristige Plan Grundlage und allgemeine Richtung für die ausführlichere Gliederung und übereinstimmende Lösung der Aufgaben in den mittelfristigen Plänen. Der Raumteil des mittelfristigen gesellschaftlichen Planes der Gemeinde wird mit den Programmen, Projekten und anderen Durchführungsakten durchgeführt, die das Gesetz im Einklang mit dem Gesellschaftsplan der Gemeinde bestimmt.

Raumplanung

Bei der Raumplanung spielen fachliche Grundlagen und Evidenzen der Daten im Raum eine wichtige Rolle. Fachliche Grundlagen, die verbindlich bei den Entscheidungen für die Raumordnung zu berücksichtigen sind, sind Analysen über Möglichkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung und andere Forschungen, Studien und Projekte über die natürliche Raumeigenschaften sowie über seine Entwicklungsmöglichkeiten. Evidenzen der Daten über den Raum werden von den geodätischen Verwaltungsorganen vorbereitet, die das Register der Raumeinheiten führen.

Eine besondere Stelle in den langfristigen Plänen der Gemeinde haben die urbanistischen Entwürfe über Ortschaften und Landschaftsentwürfe der Gebiete.

Mit dem urbanistischen Entwurf der Ortschaften werden insbesondere bestimmt:

- aufgerundete Raum- und Funktionseinheiten mit der Ausrichtung auf ihre urbane Ordnung;
- Reihenfolge der Ausbreitung bzw. Erneuerung der Ortschaften;
- Ausrichtung der Raumordnung für die Volksverteidigung.

Mit dem Landschaftsentwurf des Gebietes wird außerhalb der Ordnungsgebiete der Ortschaften insbesondere bestimmt:

- Bedingungen für die Erhaltung und Entwicklung der natürlichen und der durch die Arbeit erworbenen Werte des menschlichen Umfeldes;
- Gebiete der landwirtschaftlichen Grundstücke und Waldgebiete mit ihren Funktionen, Gebiete für die Forschung und Bergbau und anderen primären Gebrauch;
- Gebiete für die Infrastruktur;
- Wasserwirtschaftliche Ordnungen;
- Ausrichtungen für die Formung und Schutz der Landschaft.

Raumdurchführungsplanung des mittelfristigen gesellschaftlichen Planes der Gemeinde betrifft insbesondere Gebiete, auf denen in der Planzeit gebaut, erweitert oder erneuert wird.

Bei diesem Verfahren ist allen interessierten Personen die Möglichkeit eingeräumt, Einsicht in die vorgeschlagene und alternativen Lösungen zu nehmen und schriftliche Anmerkungen einzureichen. Für die Zeit der Abstimmung, jedoch mindestens 30 Tage, muß der Planentwurf öffentlich zugänglich sein. Die Interessen sollten bei dem Prozeß der Vorbereitung des langfristigen Plans in Einklang gebracht werden. Ein besonderes Verfahren für der Abstimmung ist für die Fälle vorgesehen, in denen keine Einigung erzielt werden konnte.

Raumdurchführungsakte

Mit den Raumdurchführungsakten werden unter der Berücksichtigung der Ausrichtung des langfristigen Plans die im mittelfristigen Plan getroffenen Entscheidungen über den Bau, Erweiterung und Sanierung der Ortschaften und anderen Raumeingriffen ausführlicher bearbeitet. Die Raumdurchführungsakten werden auf Grundlage und unter Berücksichtigung der Daten der fachlichen Grundlagen vorbereitet. Sie werden graphisch auf den topographischen Grundplänen des bestehenden Zustandes, die mit den Grundbuchdaten über die Grundstücke ergänzt sind, dargestellt. Der Maßstab der Pläne wird in Bezug auf die notwendige Ausführlichkeit der Ausarbeitung bestimmt.

Raumdurchführungsakte sind:

- Raumordnungsbedingungen und
- Raumdurchführungspläne.

Raumordnungsbedingungen sind für die Gemeindegebiete bestimmt, für welche keine Ausarbeitung der Raumdurchführungspläne beabsichtigt ist, sowie für Gebiete, für welche die Ausarbeitung der Raumdurchführungspläne beabsichtigt ist, die Pläne aber nicht in der laufenden Planphase verfaßt werden. Auf den Ordnungsgebieten der Ortschaften oder einzelnen funktional aufgerundeten Gebieten in den Ortschaften, die mit dem Raumordnungsbedingungen geregelt werden, sind die kommunalen Eingriffe, An- und Überbau sowie Ergänzungsbau der Objekte bzw. Anlagen, die für die Instandhaltung der bestehenden Baustruktur oder für das Wohnen und die Arbeit der Einwohner auf diesem Gebiet, als auch der Bau, welcher die Abrundung der bestehenden Baustrukturen bedeu-

ten, zulässig. Mit den Raumordnungsbedingungen werden ausführlicher die urbanistische, Gestaltungs- und andere Bedingungen für die Raumeingriffe sowie Maßnahmen für die Erhaltung und Entwicklung des menschlichen Umfeldes bestimmt, insbesondere:

- Maßstäbe und Bedingungen für Bau oder Sanierung der Objekte und Anlagen in Bezug auf ihre Lage, Funktionen, Größe und Gestaltung;
- Maßstäbe und Bedingungen für die Durchführung anderer Eingriffe, die dauerhaft den Raum ändern,
- Maßstäbe für die Bestimmung der Baugrundstücke;
- Maßstäbe und Bedingungen für die Kommunalordnung der Baugrundstücke;
- Maßstäbe und Bedingungen für die Erhaltung und Entwicklung der natürlichen und mit Arbeit erworbenen Werte des menschlichen Umfeldes.

Die Raumordnungsbedingungen sind die Grundlage für die Vorbereitung der **Lokationsdokumentation** für das einzelne Objekt oder einen anderen Eingriff in den Raum auf dem Gebiet, das geregelt wird. Die Raumordnungsbedingungen umfassen 95% aller Gebiete, 5% werden von den Raumdurchführungsplänen geregelt.

Raumdurchführungspläne

Mit den Raumdurchführungsplänen werden die Gebiete, die mit dem mittelfristigen gesellschaftlichen Plan für den Bau, Erweiterung oder Sanierung der Ortschaften sowie für die Durchführung anderer Eingriffe in den Raum bestimmt sind, geregelt.

Raumdurchführungspläne sind:

- Bebauungspläne, die für den Bau neuer Ortschaften oder für die einzelne Gebiete innerhalb der Ortschaften sowie für die touristische und industrielle Komplexe außerhalb der Ortschaften notwendig sind;
- Ordnungspläne, die zur Erweiterung oder Sanierung der Ortschaften, für die Ordnung der Grünflächen und für andere Raumeingriffe, bei denen es sich nicht um Bau handelt, beabsichtigt sind;
- Lokationspläne, die für die einzelnen Infrastrukturobjekte und Anlagen verlangt werden.

Mit Raumdurchführungsplänen werden ausführlicher die Lösungen über die Ordnung der Ortschaften und anderer Raumeingriffe bearbeitet, die in der Planung der Gemeinde oder des Staates bereits verabschiedet wurden. Raumdurchführungspläne sind auch Grundlage für die Parzellierung der Grundstücke und unmittelbare Grundlage für die Erteilung der Baubewilligung (vgl. Abb. 6).

Vorbereitung und Verfassung der Raumdurchführungsakte

Für die Vorbereitung aller Raumdurchführungsakte ist die Gemeinde verantwortlich. Für die Bebauungs- bzw. Ordnungspläne werden in der Regel unterschiedliche Lösungen vorbereitet, die mittels einer öffentlichen Ausschreibung in Auftrag gegeben werden. Über die Auswahl der Lösung, die als Grundlage für die Vorbereitung des Raumdurchführungsplanes dient, entscheidet der Gemeinderat. Die Verabschiedung der Raumdurchführungsakte läuft nach einem besonderen Verfahren:

Der Entwurf der Raumdurchführungsakte wird zunächst von dem Gemeinderat behandelt und danach für einen Monat öffentlich ausgelegt. Die Auslegung wird gleichzeitig an mehreren Orten durchgeführt: am Gemeindesitz und in allen betroffenen örtlichen Gemeinschaften, ebenso in den interessierten Unternehmen. Während der öffentlichen Auslegung des Entwurfes werden die öffentlichen Verhandlungen derart durchgeführt, daß der größtmögliche Einfluß aller betroffenen oder anders interessierten Personen auf den endgültigen Inhalt dieser Akte sichergestellt werden kann. Nach der öffentlichen Auslegung behandelt der Gemeinderat die Anmerkungen und Vorschläge und bildet sich eine Meinung. Der Entwurf wird anschließend mit den Meinungen, die während der öffentlichen Auslegung erklärt wurden, ergänzt und in Einklang gebracht. Der auf diese Art ergänzte Entwurf wird durch Erlaß des Gemeinderates verabschiedet. Die Raumdurchführungsakte gelten zehn Jahre, und können für 5 Jahre verlängert werden. Eventuelle Änderungen oder Ergänzungen während der Zeit ihrer Gültigkeit werden nach dem gleichen Verfahren wie deren Verabschiedung durchgeführt.

Raumdurchführungspläne bei Raumeingriffen, die für die Entwicklung des Staates wichtig sind, werden von der Staatsregierung durch Erlaß verabschiedet. Das Programm solcher Raumdurchführungspläne wird im Einklang mit den Bestimmungen des mittelfristigen gesellschaftlichen Plans von der Staatsregierung durch Mitarbeit der betroffenen Gemeinden verfaßt. Über den Entwurf eines solchen Planes beraten sich die betroffenen Gemeinden mindestens einen Monat, bevor die endgültige Entscheidung von der Regierung durch Erlaß getroffen wird.

Mit dem Plan der Baugrundstücke, welcher den Bestandteil des Raumdurchführungsplanes bzw. der Lokationsdokumentation darstellt, werden die Baugrundstücke für den Bau von Objekten und andere Raumeingriffe bestimmt. Die Bauparzelle ist ein Baugrundstück, auf welchem ein Objekt oder eine Anlage (Baustelle) steht bzw. geplant ist und das Baugrundstück, das für seine regelmäßige Nutzung notwendig ist (funktionales Grundstück). Die Baugrundstücksteilung wird auf dem Gebiet auf Grundlage des Planes der Bauparzellen aus dem verabschiedeten Raumdurchführungsplan bzw. dem Plan der Bauparzellen aus der Lokationsdokumentation, auf deren Grundlage die Baubewilligung erteilt wurde, durchgeführt.

Jeder Investor benötigt für den Bau der Objekte und Anlagen eine Baubewilligung. Die Baubewilligung ist auch für alle andere Raumeingriffe notwendig, die dauerhaft eine Nutzung, Wohn- und Arbeitsbedingungen, ökologisches Gleichgewicht in der Natur oder landschaftliche Eigenschaften verändern. Die Baubewilligung ist ihrer Natur nach ein konkreter Verwaltungsakt, der von dem für die Raumordnung zuständigen Verwaltungsorgan der Gemeinde ausgestellt wird. Sie ist inhaltlich von den Raumdurchführungsakten abhängig. In Fällen, in denen es sich um den Bau oder andere Raumeingriffe handelt, welche die Gebiete mehrerer Gemeinden oder das Gebiet der ganzen Republik betreffen sowie in besonders gefährlichen (mit potentieller Auswirkung auf die Sicherheit oder Gesundheit einer größeren Zahl von Menschen) und in ökologisch empfindlichen Fällen, ist für die Erteilung der Baubewilligung das Ministerium für Raumplanung zuständig.

In bestimmten gesetzlich vorgesehenen Fällen ist eine Baubewilligung nicht notwendig. Der Gemeinderat kann vorschreiben, daß eine Baubewilligung nicht für den Bau von Hilfsobjekten notwendig ist. Mit der Vorschrift bestimmt er die Art, den Zweck, die höchste Größe und die Bauart dieser Objekte. Die Arbeiten, für welche die Baubewilligung nicht notwendig ist, muß der Investor vor Beginn der Arbeiten dem zuständigen Verwaltungsorgan der Gemeinde anmelden.

Im Antrag auf Baubewilligung muß der Investor die Grunddaten über den Zweck und Leistungsfähigkeit des beabsichtigten Objektes, der Anlage oder des anderen Raumeingriffes aufführen und Beweise beilegen, daß er das materielle Recht hat, auf dem bestimmten Grundstück zu bauen oder einen anderen Raumeingriff zu vollziehen. Das Verfahren zur Erteilung der Baubewilligung ist beschleunigt. In Gebieten, die mit den Raumdurchführungsplänen geregelt werden, wird die Baubewilligung unmittelbar auf Grundlage solcher Pläne unter Berücksichtigung anderer gesetzlichen Bedingungen und im Ein-

klung mit dem GWV (Gesetz über das Verwaltungsverfahren) erteilt. Auf Gebieten, die mit den Raumdurchführungsbedingungen geregelt werden, muß der Investor seinen Antrag noch mit der besonderen Lokationsdokumentation ergänzen. In der Lokationsdokumentation müssen auf Grundlage der Bestimmungen aus den Raumdurchführungsbedingungen Funktionen, Lage und Ausgestaltung des Objektes oder eines anderen Raumeingriffes bestimmt werden, ebenso auch die vorgesehenen Kommunalanschlüsse und andere notwendige begleitende Anschlüsse sowie die Zustimmung der zuständigen Organe, Organisationen und Gemeinschaften, die durch das Gesetz vorgeschrieben sind.

Bei Erteilung der Baubewilligung wirken neben dem Verwaltungsorgan, das für die Erteilung zuständig ist, auch andere Organe, Organisationen und Gemeinschaften mit, die im Einklang mit dem Gesetz ihre Zustimmung erteilen müssen. Diese Zustimmung muß spätestens in einem Monat erteilt werden, ansonsten wird gesetzlich die Zustimmung vermutet.

Die Baubewilligung beinhaltet Daten aus dem Raumdurchführungsplan bzw. der Lokationsdokumentation und der urbanistischen, architektonischen Dokumentation sowie Ordnungs- und andere Bedingungen, die bei dem beabsichtigten Bau und anderen Raumeingriffen erfüllt werden müssen. Die Baubewilligung beinhaltet ferner Daten über die betreffende Bauparzelle.

In der Baubewilligung werden die Bedingungen für die Ordnung der Umgebung des Objekts, die Bedingungen für die Ordnung der Baustelle und andere Bedingungen, die mit dem beabsichtigten Eingriff in den Raum verbunden sind (Verwendung der fruchtbaren Erde, Baumschlag etc.) vorgeschrieben. Bestandteil der Baubewilligung ist der Auszug aus dem graphischen Teil des Raumdurchführungsplanes bzw. der Lokationsdokumentation.

Die Baubewilligung wird für bestimmte Zeit erteilt. Sie verliert ihre Gültigkeit, wenn in einem Jahr nach Rechtskraft der Baubewilligung nicht der Antrag auf Erteilung der Baugenehmigung gestellt wurde, bzw. wurde dieser Antrag rechtskräftig abgelehnt wurde oder die Baugenehmigung nach dem Gesetz ihre Gültigkeit verloren hat. Auf die Forderung der betroffenen Partei kann die Baubewilligung um ein Jahr verlängert werden, jedoch insgesamt höchstens für zwei Jahre.

Abb. 6: Hierarchie der Akte auf dem Gebiet der Ordnung des Raumes, der Ortschaften und des Bauwesens

Allgemeine (abstrakte) Akte mit Gesetzeseigenschaft	Langfristiger Plan Raumbestandteile des langfristigen Plans
	Mittelfristiger Plan Raumbestandteile des mittelfristigen Plans

Raumdurchführungsakte			
Raumordnungsbedingungen	Raumdurchführungspläne		
	Bebauungsplan	Ordnungsplan	Lokationsplan

Konkrete Verwaltungsakte (Genehmigungen)	Baubewilligung
	Baugenehmigung
	Nutzungsgenehmigung

3.2.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen und Probleme

Das Konzept der Raumplanung stammt noch aus dem ehemaligen Jugoslawien. Auf staatlicher und auf Gemeindeebene gelten noch immer der "langfristige" und der "mittelfristige" (gesellschaftliche) Plan, die nach Bedarf geändert und ergänzt werden.

Die Entscheidungen im Bereich der Raumplanung sind in der Zuständigkeit des Staates. Die Raumplanung ist auch entscheidend mit rechtlichen Aspekten verbunden. Alle Entwürfe oder Eingriffe in den Raum können nur auf der Grundlage von Rechtsvorschriften durchgeführt werden. Dies ist nur unter zwei Voraussetzungen möglich: aufgrund einer Verordnung, die den Planungsvorgang auslöst – darüber müssen im Planungsverfahren vor allem die Eigentümer unterrichtet sein – und aufgrund vorgeschriebener Regeln und Institutionen, die den Raumplan ausarbeiten. Die Unterrichtung über die Bedingungen und Regeln der Raumplanung ist also von entscheidender Bedeutung, haben doch raumplanerische Entscheidungen einen direkten Einfluss auf eine ganze Reihe anderer normativer Entscheidungen, die auf den ersten Blick zwar nur unter die Zuständigkeit des Ministeriums für Umwelt und Raumordnung fallen, jedoch in praktisch alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens eingreifen.

Das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung, das im Jahre 1993 verabschiedet wurde (Gesetzblatt RS 72/93) führt erneut die Gemeinde als "grundlegende soziale und natürliche Gemeinschaft der Bewohner eines bestimmten Gebietes" ein. In Slowenien gibt es

heute statt der früheren 62 ganze 192 neue Gemeinden. Dadurch gewinnen Ideen über Planung auf regionaler Ebene erneut an Aktualität, obwohl es noch keine zeitgemäßen gesetzlichen Bestimmungen dazu gibt. Die Gemeinden sind ein Mittler von Regierungsentscheidungen, und gleichzeitig auch ein Schutz vor zentralistischen Entscheidungen, denen sich jedoch kleine und wirtschaftlich schwache Gemeinden sehr schwer widersetzen. Deshalb sind Ideen über die Bildung von regionalen Einheiten immer aktueller. Regionen wären auch eine wichtige Stärkung der polizentrischen Raumentwicklung, die schon längere Zeit die grundlegende Orientierung der regionalen Entwicklungspolitik Sloweniens darstellt.

3.3 Handlungsfeld Flächen in den Städten

3.3.1 Maßgaben für den Umgang mit Flächen

Slowenien hat noch im Jahre 1984 vier sog. "Systemgesetze" zur Raumplanung verabschiedet: das Gesetz über Raumordnung (Gesetzblatt SRS 18/1984, 15/89), das Gesetz über die urbanistische Planung von Ortschaften und anderer Eingriffe in den Raum (Gesetzblatt SRS 18/84, 29/86, Gesetzblatt RS 26/90, 18/93, 47/93, 71/93), das Gesetz über Baugrundstücke (Gesetzblatt SRS 18/84) und das Gesetz über den Bau von Gebäuden (Gesetzblatt SRS, 34/84). Damit wurden die Rolle und die Bedeutung der Raumplanung in einem einheitlichen System der gesellschaftlichen Planung definiert. Der räumliche Aspekt kam in Form räumlicher Komponenten langfristiger, sog. "gesellschaftlicher Pläne" zum Ausdruck, und zwar in einem urbanistischen Ortschaftskonzept (Bebauung, Sanierung und Bau von Siedlungen und Infrastruktur) sowie einem landschaftlichen Konzept und in Form raumplanerischer Bestandteile mittelfristiger gesellschaftlicher Pläne und urbanistischer Pläne und Durchführungsvorschriften (Raumordnungsbedingungen und -pläne). Die Durchführung dieser Pläne war abhängig von der Erschließung des Baulandes, dem Vorbescheid, der Baugenehmigung und der Benutzungsgenehmigung. So mussten alle Gemeinden in Slowenien raumplanerische Komponenten für die langfristigen und mittelfristigen "gesellschaftlichen Pläne" erstellen, und zwar auf der Grundlage einer einheitlichen Methodologie (Verordnung über obligatorische Elemente der einheitlichen Methodologie gesellschaftlicher Planung, Gesetzblatt SRS 46/85) und einheitlicher Inhalte (Anweisungen über den Inhalt und die Methodologie zur Erstellung fachlicher Grundlagen und raumplanerischer Bestandteile der Planungsvorschriften von Gemeinden,

Gesetzblatt RS 20/85; Anweisungen über den Inhalt fachlicher Grundlagen und den Inhalt urbanistischer Pläne, Gesetzblatt SRS, 14/85).

Mit der Einführung der verfassungsmäßig garantierten Prinzipien der Marktwirtschaft und des freien Unternehmertums, der Demokratisierung des politischen Lebens sowie der Einführung der lokalen Selbstverwaltung erlebte Slowenien zahlreiche wichtige und langfristige institutionelle, organisatorische und systembedingte Veränderungen. Im Bereich der Raumplanung wurde im Jahre 1990 das Gesetz über Raumordnung und -planung in einem Übergangszeitraum (Gesetzblatt RS 48/90) verabschiedet, welches das System der sog. "gesellschaftlichen" Planung abschaffte. Aufgrund zahlreicher Veränderungen auf dem Gebiet des Wohnungsbaus und des Baus von Infrastruktureinrichtungen sowie aus rein operativen Gründen wurden zahlreiche Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über die urbanistische Planung von Ortschaften und anderer Eingriffe in den Raum (Gesetzblatt RS 18/93, 47/93, 71/93) beschlossen. Darunter ist mit Sicherheit von zentraler Bedeutung das Gesetz über den Schutz der Umwelt (Gesetzblatt RS 32/93).

3.3.2 Instrumente

Die Schaffung von Instrumenten berücksichtigt räumliche, sozialwirtschaftliche, sachliche und zeitliche Dimensionen und ist auf die Bestimmung folgender Bereiche gerichtet:

- funktionale Stellung der Region in ihrer Umgebung und im regionalen Netz (Städte als Entwicklungsgeneratoren), Zugänglichkeit, Mobilität der Bevölkerung;
- infrastrukturelle Ausstattung und Hauptfunktionen der Region und Teilen davon, die zu einer einheitlichen kommunalen Einheit verbunden sind;
- Erhaltung des Natur- und Kulturerbes und Umweltschutz;
- sozial-ökonomische Struktur der Bevölkerung und Beurteilung der zukünftigen Entwicklung;
- zweckgerichtete Raumnutzung, die mit der Vielfältigkeit der Siedlungsstruktur verbunden ist.

Die Träger des Raumordnungsplans sind auf der einen Seite Institutionen, die einen effektiven (räumlichen) Zusammenhalt der Region sichern und dafür Sorge tragen, dass ihre Maßnahmen auch ausgeführt werden. Das sind also in erster Linie die Gemeinden, die Verwaltungseinheiten (Bezirke) sowie Fachverbände, denen die räumliche und regio-

nale Entwicklung obliegt. Der regionale Entwicklungsplan dient nämlich allen gesellschaftlichen Gruppen, Investoren und Bürgern als Orientierung bei ihren Bestrebungen für eine gleichmäßige Raum- und Siedlungsentwicklung. Entscheidungen zur Raumentwicklung im Raumordnungsplan sind noch ohne direkte Rechtsfolgen für Eigentumsverhältnisse und andere Bereiche, obwohl sie bereits die zukünftige Zweckbestimmung des Raumes festlegen. Seine Effektivität ist abhängig von der Langfristigkeit der Entscheidungen. Deshalb ist auch ein möglichst breites Spektrum an Mitwirkenden am Raumordnungsplan wichtig, da ihr Einvernehmen die Verwirklichung des Plans sicherstellt. Der Umsetzung des Raumordnungsplans dienen auch Anpassungsvorschriften (z. B. das Gesetz über die urbanistische Planung auf lokaler Ebene), die Beachtung gesetzlich festgeschriebener Werte (z. B. das Natur- und Kulturerbe) auf staatlicher und lokaler Ebene und noch zahlreiche sektorielle Gesetze und Verordnungen. Die Erkenntnis, dass die Hauptinstrumente der Raumplanung in einer Reihe von begleitenden Vorschriften (fördernden oder einschränkenden) von scheinbar "nichträumlicher" Natur liegen, breitet sich immer mehr aus.

Die Hauptaufgabe der Raumplanung liegt eigentlich im Planungsprozess. Am wichtigsten dabei ist die Koordination zwischen den verschiedenen sektoriellen Vorschriften, die aufgrund des Charakters der Raumplanung auch unter dem wachsamen Auge der Öffentlichkeit stehen. Sehr wichtig bei der Implementierung der Raumplanung ist der Inhalt der sektoriellen Vorschriften, die wegen der Erfüllung der Raumplanungsziele auch die Möglichkeit der gegenseitigen Abstimmung bieten sollen, um einen minimalen Konsens zu erreichen, der bei der Festlegung und Durchführung sowohl sektorieller als auch gemeinsamer Aufgaben gegeben sein muss.

Unter den Instrumenten der Raumplanung spielt auch das Verfahren selbst eine wichtige Rolle. Damit wird eine formale Grundlage für die Gültigkeit und die Durchführung des Plans in einem bestimmten Zeitraum geschaffen (in der Regel vier bis zehn Jahre).

Bei der weiteren Beurteilung der Anwendung von Instrumenten oder der meisten sektoriellen Vorschriften stellt sich die Frage nach ihrer Aussagekraft, die bei der regionalen Raumplanung berücksichtigt werden muss. In Slowenien wird es nötig sein, eine Bewertung der "Harmonisierfähigkeit" der sektoriellen Dokumente vorzunehmen und auch für solche Fälle Instrumente festzulegen, mit denen ein grundlegender Konsens erreicht werden kann. Darunter sind wichtige Instrumente und Inhalte zur Steuerung der regionalen und räumlichen Entwicklung. Das sind vor allem:

- die Bestimmung der Gebietsfunktionen, wie z. B. Siedlungshierarchie, Schwerpunkte der Regionalentwicklung für Produktion, Wohnen und Freizeit usw.;
- die Bestimmung der Entwicklungsbereiche (Achsen) bzw. zentraler Ortschaften und Wohnbereiche, verbunden mit Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung (Prognosenvarianten);
- Festlegung der wichtigsten Bereiche und Standorte für Tätigkeiten von übergeordneter Bedeutung wie z. B. Kraftwerke, Müll- und Sondermülldeponien, Straßen- und Eisenbahninfrastruktur, Telekommunikation und sonstige Infrastruktureinrichtungen, privatwirtschaftliche Projekte von regionaler Bedeutung;
- Festlegung von Bedingungen und Einschränkungen beim Bau von Wohnsiedlungen und Teilen davon, Bestimmung der Funktionen von Grün- und Freizeitflächen;
- Festlegung absoluter und/oder relativer Schutzgebiete zur land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, von Wasserflächen u. ä. als nichtbebaubare Flächen;
- Festlegung der vorrangigen Aufgaben für die mittelfristige Umsetzung quantitativer Ziele aus dem regionalen Entwicklungsplan wie z. B. bestimmte Umweltsanierungsprojekte.

3.3.3 Vorhaltung von flächenbezogenen Daten in den Kommunen

Gemäß den "Systemgesetzen" zur Raumplanung und Raumordnung (das Gesetz über Raumordnung (Gesetzblatt SRS 18/1984, 15/89), das Gesetz über die urbanistische Planung von Ortschaften und anderer Eingriffe in den Raum (Gesetzblatt SRS 18/84, 29/86, Gesetzblatt RS 26/90, 18/93, 47/93, 71/93), das Gesetz über Baugrundstücke (Gesetzblatt SRS 18/84) und das Gesetz über den Bau von Gebäuden (Gesetzblatt SRS, 34/84)) wurden auch Rauminformationssysteme (Planungselemente, einheitliche Kennziffern, "GIS", ...); definiert. Diese sind für den gesamten Staat zentralisiert. Zuständig für Rauminformationssysteme sind:

- (1) das Statistische Amt R Slowenien,
- (2) das Vermessungsamt R S und
- (3) das Geoinformationszentrum beim Ministerium für Raum und Umwelt (GIS).

Die Aufgaben des **Vermessungsamtes** sind u.a. auch die Listenführung (Registerführung) von Angabenbasen der geodätischen Netze. Im Hinblick auf den zweiten Teil des Projektes SUDMA sind besonders interessante Daten z.B. Gebäuderegister, Register von

Siedlungseinheiten, Register von Raumeinheiten, Register von Wohneinheiten, usw. Die wichtigste Aufgabe ist hier die Abstimmung über Raumeinheiten, Parzellen in Katastralgemeinden.

Das **Statistische Amt R Slowenien** hält Umweltdaten über jede Slowenische Stadt vor.

Das **GeoInformation Centre** wurde 1991 durch die Regierung gegründet mit folgenden Aufgaben:

Regulierung und Koordination der GI Politik auf nationalem Gebiet. Benutzerservice: Metadata management, externer Zugriff auf den Metadaten Katalog, Vermittlung / Bereitstellung von Daten, Datenbereitstellung durch ein verzweigtes Datenlagerungssystem, on-line GIS, Diskussionsforen, etc. Das SMA stellt offizielle Daten von seiner Datenbank und geodätische Informationen des Vermessungssystems, Grundstückskataster, Staatsgrenzen, Verwaltungsgrenzen und topographische und kartographische Systeme, etc, zur Verfügung.

In den Kommunen werden daneben noch vielfältige flächenbezogene Daten und Informationen erfasst, verarbeitet und vorgehalten. Die Art und Qualität der Daten ist abhängig vom kommunalen Aufgabenfeld, für das sie benötigt werden und ist je nach Aufgabe den unterschiedlichen Ämtern der Stadtverwaltung zugeordnet. Bei kreisangehörigen Kommunen wie Kranj, Nova Gorica und Novo mesto, die in bestimmten Aufgabenfeldern keine eigene Verwaltungs- und Planungshoheit besitzen, werden flächenbezogene kommunale Daten bei den Staatsbehörden verwaltet (z. B. Altlastenerfassung, flächenbezogene Daten im Aufgabenfeld der Unteren Naturschutzbehörde etc.). Darüberhinaus werden flächenbezogene Daten des Gemeindegebietes zum Teil auch außerhalb der Kommunalverwaltung in kommunalen Dienstleistungsgesellschaften vorgehalten.

Die Städte verfügen z. T. über eigene Wirtschaftsförderungsabteilungen bzw. ausgelagerte Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Wird dort aktiv Wirtschaftsförderung betrieben, z. B. eine aktive Ansiedlungspolitik, so verfügen diese Abteilungen häufig über vielfältige flächenbezogene Daten.

Die Vorhaltung von Daten in den Stadtplanungsämtern zur Baulandbereitstellung und Baugenehmigung sowie zur Flächennutzungsplanung erfolgt in Slowenien vergleichbar zu den deutschen Städten.

Beispielhaft sei an dieser Stelle die digitale Datenbank des langfristigen Planes von Novo Mesto dargestellt.

Der digitale Langfristige Plan enthält folgende Daten: die festgelegte Landnutzung, Verkehrsinfrastruktur, Telekommunikationsinfrastruktur, Energieinfrastruktur, Versorgungsinfrastruktur, Sperr- und Schutzgebiete, Festlegung von Grenzen, Erhaltung von Flächen für Gewerbeansiedlung. Computerunterstützte Ausarbeitung des „urban plan“, Dokumentation der kommunalen Anwendungen, Ausarbeitung von Plänen, die die langfristigen Pläne von Novo mesto darstellen, verschiedene Landschaftsanalysen.

3.3.4 Ansätze für nachhaltigen Umgang mit Flächen

Heutzutage wird die soziokulturelle und ökologische Dimension der Regionalentwicklung immer wichtiger. Über die endogene, ausgeglichene, naturverbundene oder selbsttragende Regionalentwicklung ist in den letzten Jahren viel geschrieben worden. Dabei handelt es sich um ein wichtiges, vielleicht auch gerade "modernes" Thema der Regionalentwicklung, das auch Gegenstand zahlreicher Diskussionen über die Rolle regionaler Faktoren ist. Nicht selten spricht man auch von einer "Entwicklung von innen" für verschiedene, räumlich abgeschlossene Raumeinheiten, die entweder ökologischen Risiken ausgesetzt oder aufgrund verschiedener gesellschaftlicher, vor allem struktureller Probleme bedroht sind.

Unter den verschiedenen Ausgangspunkten, die das Paradigma der endogenen Entwicklung begründen, sind mindestens drei besonders wichtig: Das ist erstens die inhaltliche Ausrichtung auf die Erforschung regionaler Ressourcen und zweitens die räumliche Selektivität der Wirkung urbaner Entwicklung und Siedlungshierarchie. Der dritte Punkt ist verbunden mit dem Begriff der ausgewogenen und polizentrischen regionalen Entwicklung. Daneben geht es noch um entscheidende wirtschaftliche Veränderungen auf globaler Ebene, welche die Effizienz der traditionellen Instrumente der Regionalpolitik stark verringert haben. Der Einfluss internationaler Strukturveränderungen und regionaler Krisen auf die Konjunktur nationaler Wirtschaften ist sehr groß geworden. Dagegen sind die traditionellen Einflussmöglichkeiten der Regionalpolitik vor allem deshalb zurückgegangen, da die innovative und informationsorientierte Wirtschaft ihr Kapital in ertragreiche Bereiche investiert. Diese Mittel werden gewöhnlich in Gebiete mit einer dynamischen

Entwicklung kanalisiert. Deshalb beruhen Modelle regionaler Systeme (regionaler Ressourcen) mit einer ausgeglichenen Entwicklung auf der Erforschung folgender Bereiche:

- **natürliche Ressourcen:**

Die Erforschung der geographischen und naturgeographischen Dynamik und landschaftlichen Vielfalt sowie der Interaktionen zwischen den Elementen der natürlichen Umwelt, Geo-Informationssysteme (Monitoring, Evaluierung der Umwelt mit Hilfe von Beobachtungssystemen); Ursachen und Folgen der Umweltverschmutzung; sozialökonomische und ökologische Belastungen in (A) Talregionen, (B) Bergregionen und (C) Karstgebieten; die Bedeutung für das Leben, die Wirtschaft, die Bewertung der Beziehungen Mensch-Umwelt : Umwelt-Landschaft (Interaktionen Mensch-natürliche Umwelt), die Folgen verschiedener wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungsmodelle auf die Bodennutzung in urbanisierter und ländlicher Umgebung.

- **Interaktion zwischen wirtschaftlicher Integration und Regionalentwicklung:**

Untersuchungen sozialgeographischer Faktoren, Erforschung des Wertesystems im Verbindung mit Konflikten bei der Bodennutzung (Identifizierung von Problemfeldern), Bildung einer "dynamischen Theorie" regionaler Wirkungen in verschiedenen Regionen (densité relationelle); vergleichende Studien über die Industrialisierung und Urbanisierung, Untersuchungen über die Entwicklung urbaner Systeme, Wechselwirkung zwischen urbanen Zentren und dem Stadtumland (Problematik von Verdichtungsräumen und ländlicher Gebiete), soziale Veränderungen der Lebensbedingungen (Lebensqualität und Indikatoren urbaner Lebensweise) sowie die Wechselwirkung von Urbanisierungsprozessen, des Arbeitsmarktes und der Bevölkerungsmobilität, die Entwicklung von Siedlungs- und Kommunikationssystemen als Faktoren regionaler Entwicklung (Innovationsdiffusion), die Folgen der Internationalisierung der Wirtschaft (räumliche Folgen des wirtschaftlichen Wettbewerbs der Städte unter dem Aspekte des europäischen Wettbewerbs) und die zunehmende Mobilität des Kapitals, die an die Bevölkerungsstruktur und regionale Dynamik gebunden ist (Modernisierung, Spezialisierung, Deindustrialisierung, Reindustrialisierung, Terzialisierung).

- **Multifunktionalität des Raums:**

Die Erforschung möglicher Konzeptionen zur Sicherung der ökologischen Funktion der Landschaft, Sicherstellung von Produktionsstabilität, Durchfluss von Rohstoffen, Quantifizierung von Interaktionen zwischen Verwendung und Zustand natürlicher Ressourcen, Wertbestimmung der natürlichen Ressourcen und der Landschaft für potentielle Nutzer,

wirtschaftlich-geographische Quantifizierungen, Festlegung von Grenzwerten, Veränderungen in der Landschaftsnutzung, Bewertung von landschaftsbildenden Elementen und ihrer Rolle in spezifischen Landschaftstypen.

• **naturverbundene – ausgewogene – räumliche (Regional)entwicklung:**

Modell(e) einer "neuen räumlichen Organisierung" der Landschaft, die auf dem Miteinander von Lebensart, wirtschaftlich-geographischer Verhältnisse und der Umwelt beruht. Übertragung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse auf sozialwissenschaftliche Bereiche ("Risikoanalysen", Bestimmung von Gefahrenstufen, Bevölkerungsakzeptanz, Projektionen, Maßnahmen), Aufhebung von Unterschieden zwischen Ökonomie und Ökologie, regionale Identität, Image, regionales Potential, regionale Politik, usw.

Die Bestimmung regionaler Ressourcen als Entwicklungspotentiale mit umweltgerechter (eingeschränkter) Nutzung (erneuerbarer und/oder nichterneuerbarer natürlicher Ressourcen, Umweltqualität, Bevölkerungspotentiale, daneben noch sozial-wirtschaftliche und Infrastrukturpotentiale) sind die wichtigsten inhaltlichen Schwerpunkte für weitere Überlegungen über den Inhalt regionaler Raumplanung. Von ihrer Bestimmung hängt die optimale Raumnutzung ab, die auf der gerechten Verteilung von Gütern und der Förderung oder Einschränkung des Verbrauchs erneuerbarer und nichterneuerbarer regionaler Ressourcen beruht. Die Ausbildung von Kriterien und die Schwierigkeit der Umbildung des entstehenden Konzepts regionaler Raumplanung in anwendbare Verfahren und Verwaltungsstrategien verlangt eine ganzheitliche methodologische und inhaltliche Definierung der Problematik, also die Konkretisierung von Inhalten im wirtschaftlichen, räumlich-ökologischen, sozial-demografischen sowie kulturellen und politischen Bereich. Dabei stellt sich vor allem die Frage nach der Universalität der einzelnen sozial-ökonomischen Entwicklungsindikatoren und der Indikatoren über die Bedeutung und Nutzung regionaler Ressourcen, vor allem unter Berücksichtigung von Vergleichen geographisch und entwicklungsmäßig sehr unterschiedlicher Gebiete.

3.4 Integriertes Flächenmanagement als Lösungsansatz

An die Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds passte sich auch die Raumplanung an. Globale Veränderungen in der Gesellschaft beeinflussen deshalb auch Art, Methode und Stellung der Raumplanung. Diese befindet sich in ständigem Wandel und beweist so ihre komplexe Ausrichtung auf die Steuerung dieser Einflüsse. Die untenstehende Darstellung einiger wichtiger und typischer Entwicklungsvoraussetzungen hat unmittelbare Folgen für die Beziehungen in der Raumordnung. Die gesamte Nachkriegszeit haben wir in vier Phasen eingeteilt, die auch für die Entwicklung der regionalen Raumentwicklung von Bedeutung sind.

Die erste Phase umfasst die Zeit bis zur Verabschiedung des Gesetzes über regionale Raumentwicklung (1967). Charakteristisch dafür ist die zentralisierte staatliche Planung, in der aber trotzdem die Ansätze der Raumplanung erkennbar sind, die aus Elementen der urbanistischen Planung hervorgehen. Die zweite und kürzeste Phase umfasst zwar eine Zeit der Institutionalisierung der regionalen Raumentwicklung, doch dauerte sie zu kurz, als dass diese sich endgültig hätte durchsetzen können. Die dritte Phase stellt eine Assimilierung der regionalen, räumlichen und urbanistischen Planung durch die gesellschaftliche Planung des Selbstverwaltungssystems dar. Die letzte Phase bedeutet den Beginn neuer Herausforderungen für die regionale Raumplanung, die durch die Einführung der Marktwirtschaft entstehen.

Für die erfolgreiche Durchführung des Raumplanungsprozesses müssen einige Vorbedingungen erfüllt sein:

- ein genau festgelegter Planungsprozess;
- die Schaffung von Möglichkeiten für die gleichberechtigte Zusammenarbeit aller Beteiligten im Planungsverfahren;
- Sicherstellung der Planungskoordination und Abstimmung sektoraler (regionaler) Planungsinteressen;
- Schaffung (Festlegung) fester Voraussetzungen (Garantien) für die Umsetzung des Plans;
- Schaffung von Voraussetzungen für eine ausgewogene regionale Raumplanung mit Sektorplänen und (vor allem) mit wirtschaftlicher Planung.

Die Vorbereitung des Systems der Raumplanung ist also eine Phase zwischen der regionalen und lokalen Planung, die im Ausland zwar bekannt ist, in Slowenien jedoch von einer Reihe ungelöster Fragen abhängt, von denen folgende hervorzuheben sind:

- Definierung der Regionen, ihrer Wirtschaftskraft, Autonomie und staatlichen Funktionen (hier ist wahrscheinlich die wichtigste Frage die Übertragung staatlicher Funktionen auf die Regionen und der Grad ihrer Autonomie);
- Statusfragen der jetzigen Verwaltungseinheiten und ihre Vereinigung (im Bereich Raumordnung) auf Region-Niveau;
- rechtliche, verwaltungsbehördliche, wirtschaftliche und soziale Verhältnisse zwischen der staatlichen, regionalen und lokalen Raumplanung;
- Verhältnis zwischen dem staatlichen, regionalen und lokalen Raumplan bzw. seinen Durchführungsvorschriften im Bereich Organisation, Kontrolle und Ausführung.

Der regionale Planungsprozess bedeutet deshalb nichts anderes als einen ständigen Dialog zwischen den Beteiligten an der Raumplanung bzw. zwischen den Nutzern des Raumes. Es geht also um die Schaffung von Voraussetzungen und um eine konsensuelle und akzeptable Lösung langfristiger Raumprobleme. Beim regionalen Planungsprozess geht es auch nicht um ein einmaliges Ereignis, sondern um einen permanenten Prozess und um ein ständiges Engagement, sowie um die Kontrolle und Durchsetzung von Planungsverpflichtungen.

Die Steuerung dieses Prozesses stellt letzten Endes einen Managementprozess, genauer gesagt einen Flächenmanagementprozess dar. Will man sich nicht Entwicklungschancen für die Zukunft verbauen, muss sich dieser Managementprozess auch in Slowenien an Prinzipien nachhaltiger Entwicklung messen lassen (vgl. Kap. 2.4.1).

4. Vergleich

4.1 Vorbemerkungen

Ursprünglich waren für Teil 1, Rahmenbedingungen, je ein vom Aufbau her identisches Kapitel für Deutschland und Slowenien vorgesehen. Im Rahmen der Bearbeitung stellte sich heraus, dass die Rahmenbedingungen hinsichtlich des Umgangs mit Flächen in Deutschland grundsätzlich andere sind als in Slowenien. So konnte die einheitliche Gliederung für die beiden Länder nicht konsequent durchgeführt werden. Auch dort, wo einheitliche Überschriften verwendet wurden, zielen die inhaltlichen Aussagen des slowenischen Teils häufig in eine andere Richtung als die des deutschen Teils. Die daraus abzuleitenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und Slowenien werden nachfolgend dargestellt.

4.2 Unterschiede bei den allgemeinen und institutionellen Rahmenbedingungen

Zum besseren Verständnis der Situation in Slowenien, die sich von der Situation im westlichen Europa grundsätzlich durch die Zeit des Sozialismus und die relativ kurze Zeit der staatlichen Unabhängigkeit unterscheidet, wird in einem zusätzlichen Kapitel die Entwicklung der Raumplanung in Slowenien skizziert (Kap. 3.1.1).

Staats- und Verwaltungsaufbau

Bezüglich des Staatssystems weist die neue Verfassung der Republik Slowenien vom 23.12.1991 große Ähnlichkeiten mit dem System der Bundesrepublik Deutschland auf. So handelt es sich gemäß Verfassung bzw. Grundgesetz bei beiden Staaten um demokratische und soziale Rechtsstaaten. Die Stellung von Parlament, Regierung und Präsident sind in Deutschland und Slowenien ebenfalls vergleichbar.

Erhebliche Unterschiede ergeben sich demgegenüber beim Staats- und Verwaltungsaufbau. Grund für die Differenzen ist die unterschiedliche Größe beider Staaten. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Zuständigkeiten auf die Ebenen Bund, Länder, Regierungsbezirke, Landkreise und Kommunen verteilt sind, finden sich in Slowenien nur zwei Ebenen: die staatliche und die kommunale Verwaltung. Zusätzlich können auf dem

Gebiet einer oder mehrerer örtlicher Gemeinschaften Verwaltungseinheiten organisiert werden.

Abschließend kann festgehalten werden, dass in Slowenien ein direkterer Zugriff des Staates auf die Kommunen – auch in Angelegenheiten der Raumplanung – gegeben ist, als in der Bundesrepublik Deutschland, wo viele dieser Planungsangelegenheiten auf Landes-, Regierungsbezirks- oder Kreisebene mit entschieden werden.

Stellung der Kommunen / Gemeindeselbstverwaltungsbehörden

Seit Erlass des Gesetzes über die Gemeindeselbstverwaltung vom 31.12.1993 entsprechen die kommunalen Aufgaben und Befugnisse in Slowenien in etwa denen deutscher Gemeinden. Ähnlichkeiten ergeben sich z.B. bezüglich der Gemeindefinanzierung (aus Steuern, Pachtzins, Finanzausgleich etc.). Auch bezüglich Planungshoheit und Bauleitplanung sind die Aufgaben slowenischer und deutscher Kommunen vergleichbar.

Unterschiede gibt es in der Kreiszugehörigkeit von Gemeinden. Während in Deutschland alle Gemeinde mit Ausnahme der kreisfreien Städte zu einem Landkreis gehören, der bestimmte planungsrelevante Befugnisse (z.B. im Naturschutz) wahrnimmt, entscheiden in Slowenien die Gemeinden selbständig über den Zusammenschluss oder die Zugehörigkeit zu Landkreisen.

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation

Während die wirtschaftliche Situation in Deutschland – zumindest in den alten Bundesländern – durch eine 50-jährige relativ kontinuierliche Wachstumsphase unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen geprägt wird, sind in Slowenien der Wechsel vom Sozialismus in die Marktwirtschaft und die staatliche Unabhängigkeit entscheidende Faktoren.

Aus diesem Grund ist in Slowenien in den nächsten Jahren ein höheres prozentuales Wirtschaftswachstum als in Deutschland zu erwarten und damit ein erhöhter zusätzlicher Flächenbedarf insbesondere für Industrie und Gewerbe (Nachholbedarf).

Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland, wo bereits in den vergangenen Jahren Industrie- und Gewerbeflächen einen zunehmenden Anteil an der Siedlungsfläche hatten, wurde das Siedlungsflächenwachstum in Slowenien in den letzten 3 Jahrzehnten durch

die starke Wohnbautätigkeit geprägt. Die Ursachen für die Wohnbautätigkeit in Slowenien sind denen in Deutschland sehr ähnlich (kleinere Haushaltsgrößen, Auflösung der Großfamilie, Wunsch nach „Haus im Grünen“ etc.).

4.3 Unterschiede im System der räumlichen Planung

Gesetzliche Grundlagen

Der unterschiedliche Staats- und Verwaltungsaufbau schlägt sich auch in den planungs- und raumordnungsrelevanten gesetzlichen Bestimmungen in den beiden Ländern nieder. So unterscheidet das Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik vier Ebenen (EU, Bund, Länder, Regionen) zu der als 5. Planungsebene noch die Bauleitplanung der Kommunen hinzukommt. Dabei nimmt die Planungstiefe von der übergeordneten Instanz zur untergeordneten Instanz zu. Werden auf Bundesebene nur die Rahmenbedingungen festgelegt, erfolgt dann insbesondere auf regionaler Ebene eine deutliche Konkretisierung.

In Slowenien gibt es demgegenüber nur zwei hierarchische Ebenen (Staat, Gemeinde), innerhalb der aber weitere Unterteilungen bezüglich zu erstellender Raumordnungspläne existieren. Ähnlich wie in Deutschland werden vom Staat Rahmenbedingungen vorgegeben, die dann von Gemeinden bei der Erstellung von lang- und mittelfristigen Plänen (entspricht ungefähr Flächennutzungsplan in Deutschland) und Raumdurchführungsplänen (entspricht etwa Bebauungsplänen in Deutschland) zu beachten sind. Die Instanzen zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene fehlen hingegen weitgehend.

Planungsverwaltung, Pläne und Programme

Bedingt durch die unterschiedliche Größe und den unterschiedlichen Verwaltungsaufbau der beiden Länder unterscheidet sich auch die Planungsverwaltung ganz deutlich voneinander.

Während in Deutschland i.d.R. vier staatliche Planungsebenen unterschieden werden (Bund, Länder, Planungsregionen, Gemeinden), sind es in Slowenien lediglich zwei Ebenen (Ministerium für Raumordnung und Kommunen). Allerdings existieren auch in Slowenien regionale Raumordnungspläne, die gesamtstaatliche Vorgaben aufgreifen und als Vorgabe für die kommunale Planung konkretisieren.

Aktuelle Entwicklungstendenzen

Hier unterscheiden sich die deutsche und die slowenische Sichtweise deutlich voneinander. Für Deutschland werden eine Fülle von Neuerungen, wie z.B. Gesetzesänderungen, kooperative Planungsansätze, Änderungen von Verwaltungsabläufen oder Einfluss durch EU-Gremien, ausgemacht.

Diese Vielzahl von Einzelentwicklungen zeigt, dass wesentliche Elemente in der Raum- und Stadtplanung festliegen, im Detail aber mit zahlreichen Änderungen zu rechnen ist.

Die slowenische Seite greift hingegen ein grundsätzliches Problem in der Planung auf, wo sie für die Zukunft dringend Handlungsbedarf, aber auch eine Einleitung der notwendigen Entwicklung sieht. Bei dem Problem handelt es sich um die – auch planerisch wirksame – Zersplitterung des Zentralstaats in 192 teilweise sehr kleine Gemeinden ohne wirksame verbindende Regionalverwaltung. Diese Zersplitterung resultiert übrigens aus dem Versuch, die zentralisierte Organisation aus sozialistischen Zeiten zu überwinden – im ehemaligen Jugoslawien gab es in Slowenien nur 62 Gemeinden.

4.4 Handlungsfeld Flächen in den Städten

Maßgaben für den Umgang mit Flächen

Die deutsche Situation ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Gesetzeswerken und Vorschriften, die die Flächennutzung auf unterschiedlichen Ebenen – angefangen von Rahmengesetzen wie dem Raumordnungsgesetz (ROG) bis hin zu sehr detaillierten Gesetzen und Verordnungen wie dem Baugesetzbuch (BauGB) – regeln.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Gesetze, die im Zusammenhang mit Flächennutzungen zu berücksichtigen sind – insbesondere aus dem Bereich der Natur- und Umweltschutzgesetzgebung. Diese Situation spiegelt die lange kontinuierliche Gesetzgebung wieder, die eine ständige Verfeinerung und Vertiefung gesetzlicher Regelungen zur Folge hatte. Zur Zeit sind Bestrebungen erkennbar, diese Entwicklung zu stoppen oder umzukehren, indem teilweise Gesetze gebündelt und vereinfacht werden.

Ganz anders stellt sich die Situation in Slowenien dar. Bereits der Name des Raumordnungsgesetzes „Gesetz über Raumordnung und –planung in einem Übergangszeitraum“ von 1990 zeigt, dass die flächenbezogene Planung vor 10 Jahren kurzfristig auf eine

völlig neue Grundlage zu stellen war und damit manches an Vorläufigkeiten enthält. In naher Zukunft sind für Slowenien weitere Änderungen, Ergänzungen oder Neuerungen in der Gesetzgebung zu erwarten, die den Umgang mit Flächen auf allen Ebenen detaillierter regeln werden.

Instrumente

Während es für die deutsche Situation kennzeichnend ist, eine Vielzahl formeller (z.B. Flächennutzungsplan, FNP) und informellen (z.B. Stadtentwicklungskonzepte) Instrumente der flächenbezogenen Planung aufzuzählen, stellt im slowenischen Textbeitrag der Schwerpunkt auf der Notwendigkeit, Instrumente zu schaffen. Diese Instrumente sollen eine Planung ermöglichen, die auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruht.

Allerdings existieren auch in Slowenien – durchaus ähnlich wie in Deutschland – Instrumente zur Steuerung der räumlichen Entwicklungen, wie Festlegungen für den Bau von Siedlungen, Schutzgebieten, Infrastruktureinrichtungen, Erholungsgebieten etc. Darüber hinaus gibt es dem deutschen FNP vergleichbare Instrumente auf kommunaler Ebene.

Vorhaltung von flächenbezogenen Daten

Die Vorhaltung flächenbezogener Daten erfolgt in Deutschland und in Slowenien zum Teil recht unterschiedlich.

In Deutschland werden viele der Daten bei den Kommunen selbst, oft in unterschiedlichen Abteilungen und Dateien vorgehalten. Für die Bereiche, für die die Kommunen keine Planungshoheit besitzen, werden flächenbezogene Daten bei den Landkreisen vorgehalten (z.B. Altlastenkataster bei kreisangehörigen Kommunen). Ein Teil der Daten wird außerhalb der Kommunen in kommunalen Dienstleistungsgesellschaften wie z.B. den kommunalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder bei den Industrie- und Handelskammern vorgehalten.

Eine bundesweite Einrichtung stellt das edv-gestützte automatisierte Liegenschaftskataster/-buch dar.

In Slowenien dagegen werden nach den Systemgesetzen zur Raumplanung und Raumordnung Rauminformationssysteme definiert. Demnach werden Daten durch das Statistische Amt, des Vermessungsamt und das Geoinformationszentrum beim Ministerium für Raum und Umwelt vorgehalten. Diese Daten stehen den Kommunen über Datenban-

ken zur Verfügung und können als Grundlage für die kommunale Planung verwendet werden. Neben diesen Grunddaten werden in den Kommunen selbst flächenbezogene Daten vorgehalten. Für die Aufgabenfelder, für die die Kommunen keine Planungshoheit haben werden die flächenbezogenen Daten bei staatlichen Behörden gesammelt.

Ansätze für Flächenmanagement / Ansätze für nachhaltigen Umgang mit Flächen

An dieser Stelle unterscheiden sich die deutschen und die slowenischen Textbeiträge grundsätzlich voneinander: Während im deutschen Teil Ansätze für nachhaltiges Flächenmanagement in Kommunen beschrieben wird, liegt im slowenischen Teil der Schwerpunkt auf einer Erforschung und allmählich zunehmenden Berücksichtigung nachhaltiger Prinzipien und Sichtweisen in der Raumplanung. Offenbar hat die Diskussion um nachhaltiges Flächenmanagement in Deutschland eine wesentlich konkretere Stufe erreicht als in Slowenien.

Erfahrung mit den slowenischen Partnerstädten, z.B. hinsichtlich des Einsatzes von GIS-Systemen, legen jedoch die Vermutung nahe, dass die Entwicklung von nachhaltigen Flächenmanagementsystemen in nächster Zukunft ähnlich konkrete Formen annehmen wird, wie in einigen deutschen Kommunen.

4.5 Abschließende Einschätzung zum integrierten Flächenmanagement als Lösungsansatz

Trotz vieler Unterschiede zwischen den Rahmenbedingungen in Slowenien und Deutschland lassen sich viele Gemeinsamkeiten feststellen, die nachfolgend aufgeführt werden:

- In beiden Ländern ist in den nächsten Jahren weiterhin mit einem anhaltend hohen Flächenbedarf zu rechnen.
- Zahlreiche Interessenkonflikte (private und wirtschaftliche Interessen, Natur- und Umweltschutz, öffentliche Interessen) sind vorprogrammiert.
- Raum- und Stadtplanung müssen schnell auf geänderte Situation reagieren. Planung läuft also nicht statisch, sondern als dynamischer Prozess ab.

- Fläche ist eine endliche Ressource, sollte als vorausschauend und sparsam eingesetzt werden.

Diese kurze Auflistung zeigt, dass Planung in beiden Ländern sehr komplex ist und zukünftig ohne ein angemessenes Flächenmanagement, das die langfristige Verfügbarkeit von Flächen offenhält, nicht mehr erfolgreich bewältigt werden kann.

5. Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur Deutschland

BUCHER (2000):

Mündliche Auskunft von F. Bucher, IHK Nürnberg.

BBR - BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (1999a):

Nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung - die regionale Perspektive. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.1999.

BBR - BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (1999b):

Steuerung der Flächennutzung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8, 1999.

BBR - BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (1999c):

Baulandumfrage 1997/98 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Heft 7.1999. Arbeitspapiere. Bonn.

BFLR - BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (1997):

ExWoSt - Informationen 22.2 zum Forschungsfeld `Städte der ZukunftA. Bonn

BFLR - BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (1996):

Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderung an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. Bonn

BMBau - BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1996):

Raumordnung in Deutschland.

Difu - DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (1996):

Planerische Vorsorge für Ausgleich und Ersatz in Bauleitplänen. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 19.

HILLIGARDT, J. C. (1998):

Planungsprinzipien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen. Ein Ansatz zur Konkretisierung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung für Verdichtungsräume. RuR 1.1998, S. 5 - 19.

IÖR - INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG e.V. (1997):

Zukunftsfähige Stadtregionen durch ressourcenoptimierte Flächennutzung. Expertise im Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung.

LÜTKE-DALDRUP, E. (1989):

Innenentwicklung - Königsweg zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs. Raum-Planung 46/47, 1989, S. 185 - 193

LUDWIG (2000):

Mündliche Auskunft von Herrn Ministerialrat Ludwig, Bayerisches Staatsministerium für Finanzen vom 06.04.2000.

MITSCHANG, S. (1999):

Flächennutzungsplanung, Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung. RaumPlanung 86, 1999. S. 198 - 207.

PRIEBIS, A. (1998):

Regionale Flächenhaushaltspolitik. Seminar-Dokumentation „Forum Stadtökologie“ 6. S. 9 - 19. vgl. SANDER (1998).

RACH, D. (1994):

Baulandkataster und Baulandbörsen, Bodenmanagement durch Information und Beratung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2 S. 19 - 30.

RUNKEL, P. (1999):

Zur Zukunftstauglichkeit des planungsrechtlichen Instrumentariums für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. RuR 4. 1999, S. 255 - 258.

STADT MÜNSTER (1998):

Umweltbericht 1998. Münster.

THIELE, A. (1988):

Das Gewerbeflächenkataster GEKAT - EDV-gestützte Gewerbeflächenplanung und -vermittlung. RaumPlanung 43. S. 252 - 256.

TIEDT, P. (1998):

Flächeninformationen und -management. Mitteilungen BV der LEGen 2/98, S. 22 - 23.

Literatur Slowenien

Grad F., Lokalna demokracija, organizacija in volitve, Z Uradni list RS, Ljubljana, 1998

Grad F., Zakonodajna funkcija republike, Z Uradni list SRS, Ljubljana, 1989

Kau i I., Grad F., Ustavna ureditev Slovenije, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1999

Naprudnik M., Premzl V., Urejanje prostora in varstvo okolja na Bavarskem, Maribor, 1992

Poga nik A., Urbanisti no planiranje, FAGG, Ljubljana, 1999

Poga nik A., Urejanje prostora in varstvo okolja, Zalo ba Mladinska knjiga, Ljubljana 1992

Pusi E., Komuna i op ina, Informator, Zagreb, 1981

Ribi i C., Centralizem zoper Slovenijo, ZP Enotnost, Ljubljana, 1994

Šmidovnik J., Lokalna samouprava, Pravna obzorja, Ljubljana, 1995

Vlaj S., Lokalna samouprava, Teorija in praksa, Ljubljana, 1998

Predpisi o graditvi objektov in javnih naro iloh s pojasnili, Z Uradni list RS, 1997

Predpisi o lokalni samoupravi, Uradni list RS, Ljubljana, 1999

Predpisi o urejanju prostora s pojasnili, Z Uradni list SRS, Ljubljana, 1986

Upravni zbornik 1996, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1996

Zbornik, Regionalizem v Sloveniji, Z Uradni list RS, Pravo in politika, Ljubljana 1998

Zbornik razprav, Nova ustavna ureditev Slovenije, PF v Ljubljani, Ljubljana, 1992

Rechtsquellen Slowenien

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti RS (Ur. l. RS št. 1/91, popravek 19/91)

Ustava SFRJ (Ur. l. SFRJ št. 9/74, 38/81, 70/88)

Ustava SRS (Ur. l. SRS št. 6/74, 22/81, 33/89)

Ustava RS (Ur. l. RS št. 33/91)

Ustavni zakon o spremembi 68. člena Ustave RS (Ur. l. RS št. 42/97)

Zakon o obrambi in zaščiti (Ur. l. št. 15/91, popravek 18/91)

Zakon o vojaški dolžnosti (Ur. l. RS št. 18/91, 74/95)

Zakon o sodiščih (Ur. l. SRS št. 19/94, 45/95, 38/99)

Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (Ur. l. RS št. 19/94)

Zakon o ustavnem sodišču (Ur. l. RS št. 15/94)

Zakon o upravi (Ur. l. RS št. 67/94, 20/95 odločba US)

Zakon o vladi RS (Ur. l. RS št. 4/93, 133/96, 47/97)

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS št. 71/94, 47/97, 60/99)

Zakon o organizaciji in delovnem področju republiške uprave (Ur. l. RS št. 27/91)

Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Ur. l. RS št. 29/95, 44/96 odločba US)

Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS št. 80/99)

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (Ur. l. RS št. 30/90, 18/91, 2/91 - I, 74/93)

Zakon o delavcih v državnih organih (Ur. l. RS št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91 - I, 4/93, 70/97, 38/99)

Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS št. 32/93)

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS št. 72/93, 6/94 odločba US, 45/94 odločba US, 57/94, 14/95, 20/95 odločba US, 63/95 obvezna razlaga, 9/96 odločba US, 44/96 odločba US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 odločba US, 74/98, 59/99 odločba US)

Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS št. 80/94, 45/97 odločba US, 56/98, 59/99 odločba US, 61/99 odločba US, 89/99 odločba US)

Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95)

Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Ur. l. RS št. 44/96)

Zakon o ustanovitvi občin ter določitev njihovih območij (Ur. l. RS št. 60/94, popravek 69/94, 56/98, 75/98, 67/98 odločba US in popravek 73/98, 67/98 odločba US, 72/98 odločba US, 75/98 odločba US)

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Ur. l. RS št. 15/94, 13/95 odločba US, 38/96, 43/96 odločba US)

Zakon o urejanju prostora (Ur. l. SRS št. 18/84, 15/89)

Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor (Ur. l. SRS št. 18/84, 37/85, 29/86, Ur. l. RS št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97)

Dolgoročni plan SRS za obdobje od leta 1986 - 2000 (Ur. l. SRS št. 17/86, 41/87, 12/89 in Ur. l. RS št. 36/90 kartografski del, 27/91)

Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega državnega plana RS (Ur. l. RS št. 72/95, 13/96 in 11/99)

Državni plan SRS za obdobje 1986 - 1990 (Ur. l. SRS št. 2/86, 41/87, 23/89)

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. l. RS št. 48/90)

Zakon o graditvi objektov (Ur. l. SRS št. 34/84, 29/86, Ur. l. RS št. 59/96, 45/99)

Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. l. RS št. 44/97)

Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS št. 32/93, 1/96)

Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS (Ur. l. RS št. 10/93, 1/94, popravek 23/96)

Zakon o kmetijskih zemljiščih (Ur. l. RS št. 59/96, 31/98 odločba US)

Zakon o gozdovih (Ur. l. RS št. 30/93)

Navodilo o pogojih za izdajo soglasja ministrstva za obrambo za promet s kmetijskimi zemljišči ter z nezazidanimi stavbnimi zemljišči (Ur. l. št. 14/99)

Uredba o dolo itvi objektov in okolišev objektov, ki so posebnega pomena za obrambo, in ukrepih za njihovo varovanje (Ur. l. št. 7/99

Battis/ Krautzberger/ Löhr:
Baugesetzbuch, 5.Aufl., 1996

Rechtsquellen Deutschland

Battis:
Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 4. Aufl., 1999

Cholewa / Dyong/ von der Heide/ Arenz:
Raumordnung in Bund und Ländern Kommentar, Loseblatt Stand September 1993

Dürr (Hrsg.): Baurecht, 2.Aufl., 1992

Finkelnburg/Ortloff:
Öffentliches Baurecht (Bd.1), 5. Aufl., 1998

Friauf:
Raumordnungsrecht, in: von Münch, BesVerwR, 7.Aufl., 1985, S.619ff.

Hoppe / Grotefels:
Öffentliches Baurecht, 1. Aufl., 1995

Isensee:
Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz.
In: Isensee/Kirchhof Hrsg.), Handbuch IV, 1990, S.517-691

Jarass/Pieroth:
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 5.Aufl., 2000

Peine:
Öffentliches Baurecht, 3.Aufl., 1997

Steiner:
Besonderes Verwaltungsrecht, 5.Aufl., 1995

Stollmann:
Öffentliches Baurecht, 1. Aufl., 1998