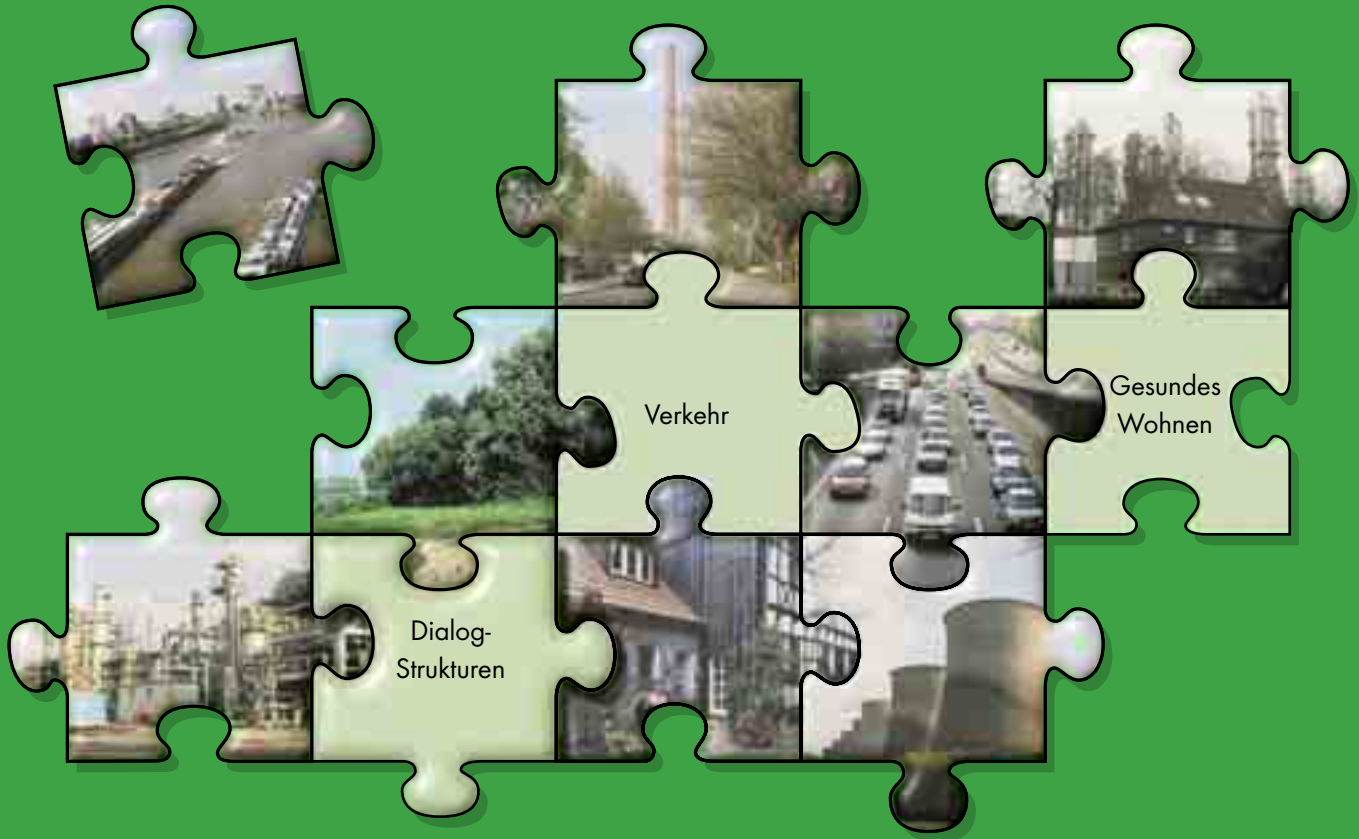




Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

In Zusammenarbeit mit

Städtetag Nordrhein-Westfalen

Bearbeitung

Die Bearbeitung erfolgte durch:

Dipl.-Ing. Cornelia Rösler (Projektleitung), Deutsches Institut für Urbanistik, Köln

Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dipl.-Ing. Vera Lorke, Deutsches Institut für Urbanistik, Köln

Druck

JVA Geldern druck + medien

gedruckt auf 100 % Recyclingpapier mit Umweltzeichen



Auflage

1. Auflage Juli 2005

Diese Broschüre ist im Rahmen des **Aktionsprogramms Umwelt und Gesundheit NRW (APUG NRW)** entstanden. Weitere Informationen zum Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit finden Sie im Internet unter: www.apug.nrw.de.

VORWORT



Eine gesunde Umwelt ist ein wichtiges Element für die Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden. Umweltschutzmaßnahmen wirken sich positiv auf die Gesundheit der Menschen aus. Um die damit verbundenen Synergien in Planungsverfahren ausschöpfen zu können, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen der verschiedenen Beteiligten.

Dieses Projekt zeigt an konkreten Beispielen aus der kommunalen Praxis in NRW auf, wie Umwelt- und Gesundheitsbelange mit möglichst geringem Aufwand in Planungsverfahren eingebracht und berücksichtigt werden können. Die aus praktischen Erfahrungen abgeleiteten Impulse stellen Anregungen für die Zusammenarbeit der Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsverwaltungen vor Ort dar. Das Land unterstützt damit die Kommunen bei ihren Aufgaben im umweltbezogenen Gesundheitsschutz.

Ich bedanke mich bei allen an diesem Projekt Beteiligten und hoffe, dass die Ergebnisse einen Beitrag zu effizienten und im Sinne der Menschen in unserem Land guten Planungsentscheidungen leisten.

Das Projekt wurde im Rahmen des Aktionsprogramms Umwelt und Gesundheit NRW (APUG NRW) durchgeführt. Das Aktionsprogramm bündelt Aufgaben und Initiativen auf dem Gebiet des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes. Es fördert die interdisziplinäre Zusammenarbeit und gibt Impulse im Bereich Umwelt und Gesundheit.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Eckhard Uhlenberg', written in a cursive style.

Eckhard Uhlenberg

Minister für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Projekt:

**Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen zur
Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen
in Planungsverfahren**

Endbericht

Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Auftragnehmer:	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Rechtsträger:	Verein für Kommunalwissenschaften e.V.
Institutsleiter:	Prof. Dr. Heinrich Mäding
Projektbearbeitung:	Dr. Arno Bunzel Dipl.-Ing. Vera Lorke Dipl.-Ing. Cornelia Rösler (Projektleitung)

Köln/Berlin, den 26. Mai 2005

Inhalt

Einleitung	5
1. Inhaltliche Darstellung des Projekts	7
1.1 Ziele des Vorhabens.....	7
1.2 Vorgehensweise	7
1.3 Die ausgewählten Bebauungspläne	10
2. Analyse der bestehenden Zusammenarbeitsstrukturen	14
2.1 Ressortübergreifende gemeinsame Ziele	14
2.2 Organisatorische Rahmenbedingungen.....	14
2.3 Hemmnisse und Defizite	16
3. Impulse zur Verbesserung der Zusammenarbeitsstruktur zwischen Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsressorts.....	18
4. Resümee und Ausblick	26
Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Werkstätten	28

Einleitung

Der Themenbereich „Umwelt und Gesundheit“ hat in den letzten Jahren vor allem im Hinblick auf den vorsorgenden Gesundheitsschutz zunehmend an Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund sieht die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Aktionsprogramme für Umwelt und Gesundheit als ein wirksames Instrument zur Verbesserung des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes. In einer Ministerkonferenz im Jahr 1994 haben sich daher die europäischen WHO-Mitgliedstaaten darauf verständigt, nationale Aktionsprogramme aufzustellen. Auch in Deutschland wurde ein bundesweites Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit (APUG) ins Leben gerufen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat als einziges Bundesland ein eigenes Aktionsprogramm auf den Weg gebracht, in dessen Rahmen dieses Projekt angesiedelt ist. Die Federführung für das APUG NRW liegt beim Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) des Landes Nordrhein-Westfalen.

Das Vorhaben „Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren“ wurde vom MUNLV gefördert und vom Städtetag Nordrhein-Westfalen unterstützt. Dem Ministerium und dem Städtetag möchten wir auch im Namen der beteiligten Städte und derjenigen Kommunen, die von den Ergebnissen profitieren können, dafür danken, dass sie dieses Vorhaben ermöglicht haben.

Unser Dank gilt auch den Städten Düsseldorf, Duisburg, Gelsenkirchen und Krefeld, die als Fallbeispielstädte an dem Vorhaben aktiv beteiligt waren. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsressorts dieser Städte möchten wir unseren ganz besonders herzlichen Dank für ihre Mitwirkung, ihr Engagement, ihre konstruktiven Diskussionsbeiträge und für das ebenso angenehme wie kooperative Arbeitsklima in den vier Werkstätten aussprechen. Es hat uns große Freude bereitet mit ihnen zusammenzuarbeiten. Ebenfalls Dank gebührt ihren Amtsleiterinnen und Amtsleitern bzw. Referatsleiterinnen und Referatsleitern, die wir zur Abschlussdiskussion der vierten Werkstatt eingeladen und in dessen Rahmen sie uns wertvolle Hinweise zur Optimierung der Ergebnisse gegeben haben.

Cornelia Rösler
Difu, Köln

Dr. Arno Bunzel
Difu, Berlin

1. Inhaltliche Darstellung des Projekts

1.1 Ziele des Vorhabens

Im Rahmen von Planungsverfahren ist bei der Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen die Ämter- bzw. Ressortzusammenarbeit¹ ein entscheidender und Ergebnis beeinflussender Faktor. So schreibt nun auch das BauGB seit dem 20. Juli 2004 neben der bisherigen Behördenbeteiligung eine frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (TÖB) vor, um insbesondere Informationen zum Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu generieren. Das novellierte Baurecht hat damit die Notwendigkeit eines effektiven Zusammenwirkens der kommunalen Dienststellen zur Berücksichtigung der Belange ganz allgemein und insbesondere der Belange von Umwelt und Gesundheit unterstrichen. Ein effektives Einbringen der Umwelt- und Gesundheitsbelange in die Bauleitplanverfahren erfordert aber mehr als die formale Einhaltung der gesetzlich gebotenen Beteiligung.

Zwar führen viele Planungsverwaltungen dementsprechend über die bisherigen gesetzlichen Anforderungen hinaus bei der Aufstellung von Bauleitplänen bereits frühzeitig eine Abfrage berührter Belange bei den wichtigsten städtischen Fachressorts durch, häufig – so die Ausgangsthese des Projekts – werden die fachpolitischen Ziele der Umwelt- und Gesundheitsverwaltungen aber unzureichend in die Planungsverfahren eingebracht und berücksichtigt. Regelmäßig liegt das Hauptaugenmerk auf den Belangen, die das Planungsvorhaben behindern könnten. Nur selten werden positiv fachpolitische Ziele anderer Ressorts im Planungsverfahren aufgegriffen und das planungsrechtliche Instrumentarium zu deren Umsetzung genutzt. Die Zusammenführung von Zielen und Maßnahmen der unterschiedlichen Fachdisziplinen bedarf daher einer Sensibilisierung für Auswirkungen und Effekte der eigenen Tätigkeitsbereiche für die jeweils anderen Ressorts. Erst dann können Synergien erkannt und genutzt, Interessenkonflikte aufgedeckt und gelöst sowie mögliche Effizienzsteigerungen gefördert werden.

Ziel des Projekts war es daher, im Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Planungs-, Gesundheits- und Umweltressorts ausgewählter nordrhein-westfälischer Städte Beispiele der internen Ressortbeteiligung und -zusammenarbeit zu beschreiben und zu analysieren, um sowohl positive als auch negative Aspekte herauszuarbeiten.

Folgende Zielbereiche waren im Rahmen des Vorhabens von besonderer Bedeutung:

- Definition und Beschreibung von positiven Vorgehensweisen,
- Identifikation und Bewertung von Hemmnissen und Defiziten,
- Entwicklung von Lösungsansätzen,
- Identifikation von Potenzialen und Zukunftsperspektiven.

1.2 Vorgehensweise

Das Vorhaben basiert auf einer Serie von vier Werkstattgesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsressorts der vier nordrhein-westfälischen Städte Düsseldorf, Duisburg, Gelsenkirchen und Krefeld. Zur Arbeitsgruppe gehörten zudem jeweils ein/e Vertreter/in des MUNLV, des NRW-Städtetages

¹ Im Folgenden werden i.d.R. anstelle des Begriffs „Amt“ die Begriffe „Ressorts“ oder „Verwaltungen“ verwendet, da im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in vielen Kommunen der traditionelle Begriff der „Ämter“ nicht mehr aktuell ist.

und des Landesinstituts für den öffentlichen Gesundheitsdienst (Iögd NRW) sowie das Difu als Auftragnehmer mit den Projektbearbeiterinnen und -bearbeitern. Somit haben an den Werkstätten jeweils etwa 16 Personen teilgenommen. Die eintägigen Werkstätten wurden vom Difu vorbereitet (Einladungen, Veranstaltungsorganisation, Diskussionsleitfaden usw.), moderiert und nachbereitet (Protokoll, Ergebnisdokumentation).

Gegenstand der Werkstattgespräche war die Analyse der Zusammenarbeit von Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsressorts anhand von vier konkreten Bebauungsplanverfahren. Die Vertreter/innen aus den beteiligten Städten wurden zunächst gebeten, pro Stadt jeweils drei Bebauungspläne zur Auswahl vorzuschlagen. Nach Vorstellung der Bebauungspläne in der ersten Werkstattunde wurde nach abgestimmten Kriterien jeweils ein Bebauungsplan ausgewählt. Vor allem sollte durch die Auswahl eine möglichst große Bandbreite unterschiedlicher Planungsziele erfasst werden.

In den weiteren Werkstattgesprächen wurden die ausgewählten Bebauungspläne im Einzelnen vorgestellt. Das Augenmerk galt dabei vor allem dem Verfahrensgang, dem Zeitpunkt und der Art der Einbindung der Umwelt- und Gesundheitsressorts in das Verfahren, der Aufgabenverteilung und den im konkreten Fall relevanten Umwelt- und Gesundheitsbelangen. Methodisch von besonderem Wert war bei der Analyse die Bewertung der vorgestellten Verfahrensabläufe im Spiegel des Erfahrungshintergrundes der anderen beteiligten Städte. Zudem ermöglichte es die Beteiligung der drei Ressorts, die ressortspezifischen Sichtweisen und Erfahrungen zu erkennen und mit den Sichtweisen der anderen Ressorts zu konfrontieren.

Die Beispielanalyse erfolgte auf der Grundlage eines vom Difu entwickelten und in der ersten Werkstatt abgestimmten Kriterienrasters. Maßgebend waren dabei folgende grundlegende Fragestellungen:

- Welche Zusammenarbeitsstrukturen herrschten bisher vor und wie sollte eine optimale Struktur aussehen? Wer und wann wird beteiligt? Wie erfolgt die Beteiligung? Was ist Gegenstand und Zielrichtung der Beteiligung? Welche Vorteile wären mit einer Verbesserung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit verbunden?
- Welche gemeinsamen Ziele werden verfolgt? Wo bestehen (vermeintliche) Interessenkonflikte?
- Welche Synergieeffekte und Effizienzsteigerungen lassen sich durch eine stärkere Abstimmung untereinander erzielen? Lassen sich z.B. durch eine intensivere vorherige Abstimmung bei Planungen und konkreten Vorhaben die Abwägungsprozesse weniger konfliktreich realisieren? Werden die einzelnen Planungsschritte besser aufeinander abgestimmt und damit effizienter?
- Welcher Nutzen z.B. in zeitlicher Hinsicht oder bezüglich des Planungsergebnisses und anderer fachpolitischer Ziele der beteiligten Verwaltungen kann durch eine gute Zusammenarbeit erreicht werden?
- Welche fachpolitischen Ziele der beteiligten Verwaltungen sind in der Vergangenheit unzureichend berücksichtigt worden und könnten durch eine Sensibilisierung der jeweils anderen Fachressorts zukünftig stärker beachtet werden?
- Welche Organisationsabläufe sind erforderlich und Erfolg versprechend? Wie können sich die Ämter gegenseitig unterstützen?
- Welche Hilfsmittel könnten zur Vereinfachung der Verfahren dienen?

Aufbauend auf die Beispielanalyse sowie die im Anschluss herausgearbeiteten positiven Vorgehensweisen und Hemmnisse wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Lösungsvorschläge mit impulsgebender Funktion für die Optimierung der Zusammenarbeitsstrukturen entwickelt.

Zur Abschlussdiskussion im Rahmen der vierten Werkstatt wurden zusätzlich die jeweiligen Ressortleiterinnen und Ressortleiter eingeladen, um ihnen die Ergebnisse der Werkstätten zu präsentieren und diese mit ihnen zu diskutieren.

Nach Durchführung der Werkstätten wurden die Ergebnisse im Hinblick auf Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Defizite, potenzielle Lösungsansätze sowie übertragbare Empfehlungen für andere Städte ausgewertet.

	Termin	Thema
Werkstatt 1	23. November 2004	Auftakt, Arbeitsauftrag, Beispielauswahl
Werkstatt 2	19. Januar 2005	Analyse (Vorgehensweise, Hemmnisse und Defizite, Verbesserungsmöglichkeiten, übertragbare Lösungsansätze) der Fallbeispiele aus Duisburg und Gelsenkirchen
Werkstatt 3	2. März 2005	Analyse (Vorgehensweise, Hemmnisse und Defizite, Verbesserungsmöglichkeiten, übertragbare Lösungsansätze) der Fallbeispiele aus Krefeld und Düsseldorf
Werkstatt 4	26. April 2005	Gegenüberstellung von Hemmnissen und Lösungsansätzen, Empfehlungen für andere Städte, Abschlussdiskussion mit Ressortleitern/innen, Verfahren für Abschlussbericht, Vorschläge für weitere Vorgehensweisen

1.3 Die ausgewählten Bebauungspläne

Ansiedlung IKEA in Duisburg

Die Ansiedlung des IKEA-Einrichtungshauses in Duisburg erfolgt auf einer Fläche im Stadtteil Beeck im Bundesautobahn-Dreieck A 42 und A 59. Die Standortentscheidung fällt IKEA vor allem, da die Fläche verkehrstechnisch optimal gelegen ist, um auch das Einzugsgebiet am Niederrhein zu erreichen. Die Stadt Duisburg verfolgt mit der Ansiedlung das Ziel das bestehende Angebotsdefizit im Segment Einrichtungsbedarf zu verringern.

Bis ca. 1970 wurde die Fläche durch eine Kokerei genutzt. Sie lag unter Bergaufsicht und gehörte der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG), die mittlerweile die Flächen an IKEA abgegeben hat. Das Baurecht für IKEA wurde durch ein Bebauungsplanverfahren geschaffen, welches zu Beginn im Jahr 2000 federführend bei der LEG lag. Das Planungsamt Duisburg erhielt im Mai 2001 den Auftrag zur Durchführung des Bauleitplanverfahrens und beschloss im selben Jahr die Aufstellung eines Bebauungsplans. Der extern erarbeitete Umweltbericht wurde ebenfalls durch das Planungsressort koordiniert. Durch die vormalige industrielle Nutzung waren zudem die Aufstellung eines Sanierungsplans sowie ein Abschlussbetriebsplanverfahren zur Entlassung der Flächen aus der Bergaufsicht erforderlich. Seit Mitte 2004 ist der Bebauungsplan rechtsverbindlich.



Abbildung 1: Entwurf zum Bebauungsplan Nr. 1026 – Beeck –

„Schalker Verein“ in Gelsenkirchen

Das Projekt „Schalker Verein“ in Gelsenkirchen stellt eine innerstädtische Brachflächenentwicklung mit daraus resultierenden vielfältigen Umweltproblemen dar.

Das Land Nordrhein-Westfalen und die EU fördern die Reaktivierung des ehemaligen Betriebsgeländes der Firma Thyssen, welche bereits vor über 20 Jahren den Standort verließ. Das Recycling der ca. 26 ha großen Industriebrache soll durch die Ansiedlung von Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben dazu beitragen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und damit einen wichtigen Schritt zur Bewältigung des Strukturwandels ermöglichen.

Die von der LEG/Grundstücksfond aufgekaufte Fläche befindet sich in Hauptbahnhofsnähe innerhalb gewachsener Bebauung in einer Gemengelage. Erste Ideen zur Entwicklung der Fläche entstanden 2001 im Rahmen einer städtebaulichen Ideenwerkstatt. Als Ergebnis wurde ein Rahmenplan erstellt, der die Ausgangsbasis für die bauliche Entwicklung des Gebiets bildet. Neben den genannten Gewerbeflächen sollen zukünftig auch Parkflächen und Wohnnutzung zur Ergänzung an den Bestand entstehen. Das Projekt wird von einem Team aus Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Gelsenkirchen und der LEG bearbeitet und im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens umgesetzt. Die innerhalb des Verfahrens durchgeführte UVP und der zu erstellende Umweltbericht lagen federführend beim Planungsressort. Der Bebauungsplan liegt im Entwurf seit 2004 vor und steht kurz vor dem Satzungsbeschluss.



Abbildung 2: Entwurf des Bebauungsplans „Schalker Verein“, Stand 09/2004

„Umgehungsstraße Fischeln“ in Krefeld

Mit den Planungen zum Bau einer Westumgehung im Süden von Krefeld verfolgt die Stadt vor allem das Ziel die Verkehrsbelastung im Ortsteil Fischeln im Süden von Krefeld zu reduzieren und damit eine Entlastung des Ortskerns Fischeln zu erreichen, wo die Durchfahrt der Bundesstraße seit langem ein entscheidendes Problem darstellt. Ein weiteres Entwicklungsziel ist die Ausweisung neuer Baugebiete im Westen des Ortsteils Fischeln. Dazu gehört insbesondere die Wohnbaumaßnahme „Fischeln-Südwest“ für 450 bis 600 Wohneinheiten. Mit dem Bau der Westumgehung sollen im Sinne einer nachhaltigen Ortsentwicklung die verkehrlichen Auswirkungen der neuen Baugebiete so verträglich wie möglich gesteuert werden.

Der Planungsprozess für die Westumgehung startete 1996 mit der Änderung des Flächennutzungsplanes. Im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) wurden 1998 drei Varianten für die Trassenführung der Umgehungsstraße entwickelt, die jeweils in unterschiedlicher Entfernung zur bestehenden Bebauung liegen. Im März 2000 hat sich der Rat der Stadt für die Trassenvariante 3c ausgesprochen, einer Variante, die im Süden ortsferner verläuft und im Westen von Fischeln auf die ortsnahe Trasse abschwenkt. Die Realisierung der Trasse erfolgt in drei Teilabschnitten, die jeweils planungsrechtlich durch Bebauungspläne verwirklicht werden sollen. Der Teilabschnitt „Südwest-Umgehung Fischeln“ und das zugehörige, im Jahr 2000 eingeleitete Bebauungsplanverfahren waren Gegenstand der Diskussionen in den Werkstätten. Die Offenlage des Bebauungsplans war im März/April 2004.



Abbildung 3: Westumgehung Fischeln; Trassenvarianten

Düsseldorf „Von Gahlen Str.“

Das Bebauungsplangebiet „Von Gahlen Str.“ liegt östlich der Düsseldorfer Stadtmitte im Zentrum des Stadtteils Gerresheim. Mit einer Größe von ca. 2 ha handelt es sich um ein relativ kleines Gebiet mit gesicherter äußerer Erschließung und intakter öffentlicher und privater Infrastruktur im umliegenden Stadtteil. Die angrenzende Bebauung ist durch kleinteilige Wohn- und Gewerbenutzung geprägt. Die Grundstücke im Plangebiet befinden sich in Privatbesitz verschiedener Eigentümer.

Ziele des Bebauungsplanes „Von Gahlen Str.“ sind insbesondere die Schaffung von innenstadtnahem Wohnraum durch Nachverdichtung des Gebietes, um dem Wohnflächenbedarf zu begegnen sowie der Realisierung einer Kindertagesstätte im Plangebiet zur Reduzierung des Fehlbedarfs. Weiterhin soll mithilfe des Bebauungsplans ein Fußweg durch das Gebiet realisiert werden, der vor allem Kindern das gefahrlose Erreichen der südlich angrenzenden öffentlichen Grünfläche ermöglicht.

Das Bebauungsplanverfahren wurde 1995 mit dem Aufstellungsbeschluss begonnen, der Satzungsbeschluss durch den Rat erfolgte im April 2005.

Bei der Planung „Von Gahlen Str.“ handelt es sich um eine klassische Angebotsplanung im Bestand, um dem großen Bedarf an Ein- und Zweifamilienhäusern vorrangig im Innenbereich gerecht zu werden.



Abbildung 4: Bebauungsplan „Von Gahlen Str.“ zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung

2. Analyse der bestehenden Zusammenarbeitsstrukturen

2.1 Ressortübergreifende gemeinsame Ziele

Die Planungsressorts sind verpflichtet, alle relevanten Umwelt- und Gesundheitsbelange fachlich fundiert aufzubereiten, zu bewerten und in einem Umweltbericht zu beschreiben. Das Planungsressort muss dazu die für die Planung erheblichen und unerheblichen Umwelt- und Gesundheitsbelange selektieren. Hierbei sind sie auf die Zusammenarbeit mit den Umwelt- und Gesundheitsverwaltungen angewiesen.

Über dieses Grunderfordernis zur Kooperation bestand zwischen den an den Werkstattgesprächen beteiligten Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsressorts Einigkeit. Von den Planungsressorts wurde das Interesse an qualifizierten Beiträgen aus den anderen Ressorts zum Ausdruck gebracht, um die Belange des Umweltschutzes und der Gesundheit möglichst effektiv berücksichtigen zu können. In diesem Sinne bestand zwischen allen Beteiligten Übereinstimmung über die folgenden Ziele:

- Fachlich qualifizierte und rechtssichere Vorbereitung des politischen Entscheidungsprozesses.
- Frühzeitige und vollständige Erfassung aller von der Planung erheblich berührter Umwelt- und Gesundheitsbelange.
- Qualifiziertes Planungsergebnis im Sinne des Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge.

2.2 Organisatorische Rahmenbedingungen

Die Organisationsstruktur bei den beteiligten Städten weist erhebliche Unterschiede auf. Dies betrifft zum einen die Zuordnung der Umwelt- und Gesundheitsressorts zu Dezernaten bzw. Fachbereichen:

- Düsseldorf
Umwelt-, Planungs- und Gesundheitsamt sind in Düsseldorf jeweils unterschiedlichen Dezernatsbereichen zugeordnet.
- Duisburg
Im Planungsdezernat ist das Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement angesiedelt. Das Umweltdezernat vereint Umweltamt, Gesundheitsamt, Schulamt sowie diverse andere Einrichtungen. Im Umweltamt ist ein Umweltmediziner im Fachgebiet Umweltchemie/Umweltmedizin tätig, der sich bei Planungsverfahren im Bedarfsfall mit dem Gesundheitsamt abstimmt.
- Gelsenkirchen
Das Referat Umwelt und das Referat Stadtplanung, in dem eine Landschaftsplanerin für Umweltprüfungen im Rahmen von Bauleitplanverfahren zuständig ist, sind dem Vorstandsbereich Planen, Bauen, Umwelt unterstellt, welcher vom Vorstand (Stadtdirektor) geführt wird. Hier sind auch verschiedene, weitere Behörden angesiedelt (z.B. untere Wasserbehörde, untere Immissionsschutzbehörde, untere Bodenschutzbehörde). Das Referat Gesundheit ist dem Vorstandsbereich Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz zugeordnet.

- Krefeld

Bauleitplanung und Stadtplanung sind im Fachbereich Stadtplanung und Bauaufsicht angesiedelt, welcher ebenso wie der Fachbereich Umwelt dem Geschäftsbereich Planung, Bau und Umwelt untersteht.

Der Fachbereich Gesundheit, der über eine Abteilung Umweltmedizin, Umwelthygiene verfügt, ist dem Stadtdirektor unterstellt.

In den Beispielstädten haben sich zum anderen unterschiedliche Verfahrensabläufe etabliert. Üblich ist eine frühzeitige Beteiligung der wichtigsten Ressorts noch in der Vorentwurfsphase, um die wesentlichen Erfordernisse des Planungsverfahrens bereits frühzeitig zu erkennen. Diese Beteiligung findet häufig vor dem offiziellen Scoping – das heißt der Festlegung des Umfangs- und Detaillierungsgrads der Umweltprüfung – und der frühzeitigen Behördenbeteiligung hierzu statt. Dabei wird grundsätzlich das Umweltressort eingebunden, auch um das Scoping und ggf. die Vergabe von Aufträgen für umweltbezogene Untersuchungen und Gutachten vorzubereiten und zu koordinieren. Diese Zusammenarbeit gilt als selbstverständlich und wird nicht in Frage gestellt. Demgegenüber ist die frühzeitige informelle Beteiligung der Gesundheitsressorts weniger etabliert. Die Beteiligung findet häufig erst im Rahmen des förmlichen Verfahrens statt.

Unterschiede bestehen bei der organisatorischen Zuständigkeit für die Abfassung und Koordination des Umweltberichts. Während in Düsseldorf und Krefeld der Umweltbericht im Umweltressort geschrieben bzw. koordiniert wird, wurde in Gelsenkirchen im Planungsamt eine Stelle mit geeigneter Qualifikation eingerichtet, die hierfür verantwortlich zeichnet. In Duisburg wurde die Erstellung des Umweltberichts im analysierten Fall an ein geeignetes Fachbüro vergeben. Die Auftragsvergabe wurde in enger Abstimmung zwischen Planungs- und Umweltressort vorbereitet. Eine generelle Regelung über die Aufgabenverteilung bei der Abfassung des Umweltberichts steht in Duisburg noch aus.

Zum großen Teil bestehen in den beteiligten Städten Kommunikationsstrukturen, welche die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts nach deren Einschätzung erheblich unterstützen. Folgende unterschiedliche Beispiele wurden diskutiert:

- In Düsseldorf und Krefeld werden informelle „Jour Fix“ zu aktuellen Planungssituationen durchgeführt (verstetigte Form des Jour Fix).
- In Düsseldorf treffen sich seit zehn Jahren einmal im Monat die projektverantwortlichen Bereichsleiter/innen der unteren Landschaftsbehörde, des Planungs- und des Umweltressorts. Das Gesundheitsressort ist seit einem Jahr bei den Treffen dabei. Es werden aktuelle Pläne besprochen, die entweder gerade gestartet sind oder aber in abgestimmtem Zustand kurz vor Übergabe in die Ausschüsse stehen. Das Planungsamt lädt zu den Sitzungen ein und erstellt die Tagesordnung. Pro Sitzung kommen ca. 15-25 Teilnehmer/innen. Zweimal im Jahr gibt es einen Top Jour Fix, an denen die Amtsleiter/innen und Abteilungsleiter/innen teilnehmen.
- In Krefeld findet einmal pro Woche ein Jour Fix statt, zu dem sich die Amtsleiter/innen und Dezernenten/innen treffen. Dieser Jour Fix ist aus Sicht der Stadt Krefeld ein effizientes Instrument auf der abschließenden Entscheidungsebene. Die übrigen Diskussions- und Abstimmungsbedarfe werden durch Projektgruppen geleistet.

- In Gelsenkirchen werden projektbezogene, ressortübergreifende Arbeitsgruppen einberufen

In diese Kommunikationsstrukturen waren zunächst nur die Planungs- und Umweltressorts eingebunden. Die Gesundheitsressorts werden demgegenüber erst seit kurzem beteiligt bzw. sollen zukünftig beteiligt werden. Dies wird von allen Teilnehmer/innen als wünschenswert angesehen. Zum Teil wurde in diesem Zusammenhang auch auf die nur beschränkten Personalkapazitäten der Gesundheitsverwaltungen für diese Aufgabe hingewiesen, die einer intensiveren Einbindung der Gesundheitsressorts in die Planungsverfahren mitunter im Wege stehen.

2.3 Hemmnisse und Defizite

Im Zusammenhang mit der Analyse von Fallbeispielen und darüber hinaus konnten folgende Hemmnisse und Defizite in der kommunalen Zusammenarbeit zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren identifiziert werden:

- Klassische Kompetenz- und Einflusskonkurrenzen zwischen den Ressorts
Beispiel: Die eingebrachten Belange liegen (vermeintlich) im Kompetenzbereich eines anderen Fachressorts.
- Verständigungsprobleme durch unterschiedliche Fachsprachen und Fachbegriffe
Beispiel: Mitarbeiter/innen der anderen Ressorts sind oft nicht mit Planungsbegriffen vertraut.
- Aufgabenstellungen der Umwelt- und Gesundheitsressorts im Bauleitplanverfahren sind zum Teil nicht klar.
 - ▶ Unzureichende Kenntnisse über die Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung
Dies wird beispielsweise durch eingereichte Belange deutlich, die mit den Möglichkeiten eines Bebauungsplans nicht aufgegriffen werden können (wie bautechnische Details z.B. fensterunabhängige Belüftung zur Vermeidung von gesundheitsbelastender Schimmelpilzbildung);
 - ▶ Unzureichende Kenntnisse über Verfahrensabläufe und Instrumente
Beispiel: Stellungnahmen werden eingereicht, die mit Details überfrachtet sind, die erst später im Verfahren aufgegriffen werden können.
- Fehlende Rückkopplung zwischen Umwelt- und Gesundheitsbelangen bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB-Beteiligung).
Beispiel: Das Umweltressort hat im Rahmen der TÖB-Beteiligung auf eine bestehende Altlast im Plangebiet hingewiesen. Da die Stellungnahmen parallel erfolgten, hat das Gesundheitsressort erst nachträglich von dieser Altlast erfahren und somit zu diesem Aspekt keine Stellungnahme abgegeben
- Interessenkonflikte zwischen den Fachressorts;
Beispiel: Zielkonflikte zwischen Natur- und Artenschutz und dem Schutzgut „Mensch und seine Gesundheit“, die aus Sicht der Gesundheitsressorts in Sonderfällen zu einer überproportionalen Berücksichtigung der Naturschutzbelange in der

Gesamtbewertung aufgrund des gesetzlichen Biotop- und Artenschutzes führen kann.

- Fach-„Rollen“-Fixierung;
- Kommunikationsprobleme treten meistens dann auf, wenn nur schriftliche Verfahren durchgeführt werden, ohne dass ein direkter persönlicher Kontakt zwischen den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stattfindet;
- Doppelprüfungen durch das Umweltressort und das Gesundheitsressort hinsichtlich der Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit (z.B. durch Immissionen, Bodenbelastungen etc.);

Einerseits: Muss/soll sich das Umweltressort oder das Gesundheitsressort z.B. zum Thema Lärm äußern? Sind damit ineffiziente Doppelarbeiten verbunden?

Andererseits: Sind Überlappungen zwischen den Aufgaben des vorsorgenden Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge tatsächlich als Nachteil zu werten oder können damit nicht vielmehr positive Synergieeffekte erzielt werden?

- Gesundheitsbelange werden durch die Umweltressorts nicht umfassend aufgerufen, so dass diese beispielsweise im Umweltbericht nicht ausreichend repräsentiert sind.
- Unzureichende Abstimmung und Einbindung der Gesundheitsressorts bei der Vermittlung der Ergebnisse der Umweltprüfung (Umweltbericht);
- Überforderung des Planungsressorts bei der fachlichen Beurteilung und Gesamtbewertung der Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen ohne umwelt- und gesundheitsfachliche Unterstützung;
- Zeitmangel zur Prüfung und Bearbeitung von Stellungnahmen.

Aus Zeitmangel können Bebauungspläne in den Gesundheitsressorts zum Teil nur oberflächlich geprüft werden.

Als Hemmnisse und Defizite, die nicht oder nur kaum von den Fachressorts im Hinblick auf eine Optimierung der kommunalen Zusammenarbeitsstrukturen beeinflusst werden können und daher nicht Gegenstand des Vorhabens sind, wurden benannt:

- Einflussnahme „höherer“ Behörden;
- Intervention der Politik in einem zu frühen Stadium des Planungsverfahrens;
- Defizite im Personalmanagement.

3. Impulse zur Verbesserung der Zusammenarbeitsstrukturen zwischen Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsressorts

Nach der Identifikation von Hemmnissen und Defiziten anhand der Analyse von konkreten und fiktiven Fallbeispielen wurden positive Vorgehensweisen herausgearbeitet und darüber hinausgehende Lösungsvorschläge entwickelt. Diese wurden den Erfordernissen und Hemmnissen gegenübergestellt. Auf dieser Basis wurden in den Werkstätten Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeitsstrukturen der beteiligten Ressorts erarbeitet, die nicht immer eins zu eins auf andere Verwaltungsstrukturen in anderen Städten übertragbar sein werden, aber grundsätzlich Impulse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der vorhandenen Strukturen geben können. Diese Impulse sind dabei auf das Ziel ausgerichtet, die Berücksichtigung von Umwelt- und insbesondere auch von Gesundheitsbelangen in Planungsprozessen zu optimieren. Der Übertragbarkeit auf andere Kommunen wurde dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Im Folgenden werden diese sieben Impulse im Einzelnen erläutert.

Erster Impuls:

Die Umwelt- und Gesundheitsressorts sind so früh wie möglich und kontinuierlich in das Planungsverfahren einzubinden.

Die möglichst frühe und kontinuierliche Einbindung der Umwelt- und Gesundheitsressorts in Planungsverfahren ist grundlegende Voraussetzung für die fachlich qualifizierte und rechtssichere Vorbereitung des politischen Entscheidungsprozesses. Nur die frühzeitige und vollständige Erfassung aller von der Planung erheblich berührter Umwelt- und Gesundheitsbelange kann zu einem qualifizierten Planungsergebnis im Sinne des Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge führen.

Die Einbindung muss so rechtzeitig erfolgen, dass sie noch Einfluss auf den städtebaulichen Vorentwurf haben kann. Auf diese Weise können die fachspezifischen Ziele und Belange noch im Vorentwurf aufgegriffen werden. Liegt ein Vorentwurf demgegenüber erst einmal auf dem Tisch, ist ein grober Rahmen vorgegeben, in dem sich die Stellungnahmen der Ressorts einordnen. Je später die Einbindung erfolgt, desto verfestigter sind die Planungsvorstellungen.

Die frühzeitige Einbindung dient zudem dazu, Planungshindernisse und -erfordernisse so rechtzeitig zu erkennen, dass erforderliche Gutachten ohne verzögernde Effekte in den Verfahrensablauf integriert werden und dass Konzeptänderungen zu einem fortgeschrittenen Verfahrensstand vermieden werden können. Die möglichst frühzeitige Einbindung der beteiligten Ressorts ist deshalb ein in hohem Maße verfahrensökonomischer, d.h. effizienter aber effektiver Ansatz.

Möglichst frühzeitig eingebunden werden sollten nicht nur die Umweltressorts sondern auch die Gesundheitsressorts. Sie können einen wichtigen eigenständigen Beitrag gerade in der Vorentwurfsphase leisten, da sie neben der fachlichen Sicht der Umweltspezialisten die quer zu den Ressorts liegenden Belange der Gesundheitsvorsorge erkennen und thematisieren. Hierzu zählen z.B. die Belange der unterschiedlichen Altersgruppen und deren Anforderungen an die Erreichbarkeit von Orten zu Fuß oder per Rad, Aspekte der barrierefreien Gestaltung oder auch die Darstellung der gesundheitlichen Auswirkungen von Baumaßnahmen für die betroffenen Anwohner/innen.

Die Bedeutung und damit die Notwendigkeit zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren muss von den beteiligten Ressorts erkannt werden. Dazu bedarf es der Aufklärung und Sensibilisierung, in welchem Maße Umwelt- und Gesundheitsbelange zur Qualifizierung von Planungsverfahren beitragen können. Hierbei besteht eine erhebliche Abhängigkeit vom Engagement der einzelnen Mitarbeiter/innen, die sich über schriftliche oder mündlich vorgetragene Stellungnahmen in den Planungsprozess einbringen.

Zweiter Impuls:

Umwelt-, Gesundheits- und Planungsressorts sollten eine Arbeitsteilung vereinbaren, die sich am Prinzip eines effektiven, effizienten und transparenten Verwaltungshandelns orientiert.

Gemeinsames Ziel von Umwelt-, Gesundheits- und Planungsressorts muss ein effektives, effizientes und transparentes Verwaltungshandeln sein. Hieran muss sich die Arbeitsteilung der Ressorts ausrichten. Dies bedeutet vor allem, dass die vorhandene Kompetenz im anderen Ressort genutzt und der Aufbau doppelter Zuständigkeiten vermieden wird. Umwelt- und Gesundheitsressorts müssen deshalb grundsätzlich aktiv und konstruktiv an der Erarbeitung von Bauleitplänen mitwirken. Sie dürfen sich nicht auf die Funktion der zu beteiligenden Fachbehörde zurückziehen, sondern sind wie das federführende Planungsressort Teil der für die Planung insgesamt verantwortlichen Kommunalverwaltung. Erforderlich ist deshalb nicht nur das Vortragen von Bedenken, sondern vielmehr das gemeinsame Erarbeiten von Lösungen.

Wie die Arbeitsaufteilung erfolgt, ist eine Frage der vorhandenen Kompetenzen und Kapazitäten in den Ressorts. Eine besondere Herausforderung stellen dabei die vielfältigen thematischen Schnittstellen zwischen den Aufgaben der Umwelt- und Gesundheitsressorts dar. So nimmt etwa die Umweltverwaltung Aufgaben im Bereich des Lärmschutzes, der Grundwasserschutzes oder der Luftreinhaltung wahr. Lärmschutz und Luftreinhaltung betreffen zugleich aber auch originär das Schutzgut „Mensch und seine Gesundheit“ und fallen damit ebenso in den Aufgabenbereich der Gesundheitsverwaltungen. Beim Grundwasser resultiert die Zuständigkeit der Gesundheitsressorts aus ihrer Kompetenz für die Trinkwassergewinnung. Ein Beispiel aus der Stadt Duisburg hat deutlich gemacht, dass der Gesundheitsbehörde auch wichtige Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung von Bodenverunreinigungen und den daraus resultierenden Gesundheitsgefahren für Anwohner/innen zukommen können. Die betroffenen Ressorts müssen sich über die vorhandenen Kompetenzen wechselseitig im Klaren sein und auf dieser Grundlage eine Arbeitsteilung vereinbaren. Dabei wird es zwar grundsätzlich darum gehen müssen „unnötige“ Doppelarbeit zu vermeiden. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass ein „zweiter Blick“ ein sinnvoller und notwendiger Ansatz zur Qualitätssicherung sein kann und deshalb Doppelprüfungen nicht per se ineffizient sind.

Soweit die Gesundheitsressorts dazu beitragen können und sollen, die ressortübergreifenden, querliegenden Aspekte eines Bauleitplans zu benennen, soweit sie Aspekte der Gesundheitsvorsorge berühren, ergeben sich weitere Kompetenzfragen. Fuß- und Radwegeverbindungen liegen z.B. grundsätzlich im Kompetenzbereich der für die Verkehrsplanung zuständigen Ressorts. Gleichwohl kann es der Gesundheitsverwaltung nicht verwehrt sein, auf die spezifischen Erfordernisse bestimmter Bevölkerungsgruppen

hinsichtlich der Qualitäten von Wegeverbindungen hinzuweisen. Eine Vorabstimmung zwischen Verkehrs- und Gesundheitsressort ist zwar wünschenswert, wird aber nicht immer erreichbar sein. Über abweichende Stellungnahmen ist dann im Wege der Abwägung zu entscheiden.

Das Abstimmungserfordernis gilt im Grundsatz auch für die Entwicklung und Verwendung von Checklisten. Checklisten können dazu genutzt werden, die spezifischen Aspekte der Gesundheitsvorsorge bei Bauleitplänen auch gegenüber den anderen beteiligten Ressort zu verdeutlichen. Von den Teilnehmer/innen wurde der Nutzen von Checklisten allerdings unterschiedlich bewertet. Einerseits eröffnen sie den Blick gezielt auf gesundheitlich relevante Belange und verhindern damit, dass diese übersehen werden. Andererseits wird jedoch die Gefahr gesehen, dass Checklisten das Erkennen relevanter Auswirkungen erschwere, wenn diese in der Systematik nicht auftauchen. Zudem würde unnötig Aufwand in die Abarbeitung von Checklisten gesteckt, weil der Blick auch auf Aspekte gelenkt werde, die im konkreten Fall nicht relevant werden. Verhindert werden könne dieses „reine Abarbeiten“ durch eine Erstellung der Checklisten von denjenigen Personen, die sie im späteren Planungsprozess auch anwenden. Da in vielen Städten bereits Checklisten für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorliegen, gilt es im Sinne einer effektiven Arbeitsteilung, diese Checklisten um die spezifischen Gesundheitsaspekte zu erweitern. In jedem Fall sollte darauf geachtet werden, dass Checklisten auf einander abgestimmt sind, um so eine sinnvolle Arbeitsteilung nicht zu konterkarieren.

Zur Verbesserung einer effektiven, effizienten und transparenten Ressortzusammenarbeit kann auch die Nutzung EDV-gestützter Arbeitsprozesse dienen. Dabei verfügen alle am Planungsprozess beteiligten Ressorts über dieselben Masken mit den eingetragenen Rahmendaten auf dem Rechner und können so in dieser Maske die ihrem Arbeitsbereich und ihrem Wissen entsprechenden Eintragungen vornehmen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt in der Optimierung der Arbeitsprozesse durch gemeinsam verwaltete Daten, die nicht mehr untereinander verschickt werden müssten und den vorhandenen gleichen Datenstand bei allen Beteiligten voraussetzen. Die Unterstützung der Arbeitsabläufe durch ein entsprechendes EDV-System ersetzt aber keineswegs die persönlichen Gespräche zu Beginn und im fortgesetzten Stadium der Planungen; sie könne sogar einen Rückschritt bedeuten, wenn gute, bereits existierende Kooperationsstrukturen durch vermehrten Rechnereinsatz aufgelöst würden. Zudem kann die ausschließliche EDV-Nutzung im Planungsprozess dazu führen, dass Stellungnahmen eines Ressorts vom jeweils anderen Ressort zu spät erkannt und somit nicht kommentiert werden.

Dritter Impuls:

Entwicklung eines kooperativen Klimas durch (turnusmäßige) Ressortbesprechungen, projektbezogene ressortübergreifende Arbeitsteams oder projektbezogene Besprechungen ergänzend zur schriftlichen Abfrage von Stellungnahmen.

In allen kooperativen Projekten, in denen Personen verschiedener Profession oder aus verschiedenen Fachbereichen zusammenarbeiten, ist es notwendig, sich über die unterschiedliche Problemsicht und das unterschiedliche Verständnis wesentlicher Begriffe auszutauschen. Indem das Verständnis der jeweiligen Bezugsrahmen, Problemsichten, Verfahren und Begriffen nachvollziehbar gemacht wird, kann Transparenz erzielt, die Möglichkeit von Missverständnissen verringert oder vermindert werden und damit zugleich Befürchtungen von Einmischungen in den jeweils anderen Fachbereich sowie von Kontrolle und Konkurrenz vermieden werden. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit in Planungsprozessen.

Als wesentliche Hemmnisse bei der Formulierung und bei der Berücksichtigung von Stellungnahmen im Planungsverfahren wurden sowohl Verständigungsprobleme durch unterschiedliche Fachsprachen und Fachbegriffe als auch unzureichende Kenntnisse über die Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung sowie über Verfahrensabläufe und Instrumente identifiziert.

Als bedeutender Ansatz zur Optimierung der Zusammenarbeitsstrukturen und zum Abbau der genannten Defizite und Hemmnisse kann der „Jour fix“ (siehe Kapitel 2.2) bezeichnet werden, der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern als Form der informellen Beteiligung sehr positiv bewertet wurde.

Der große Vorteil des Jour fix wird im gegenseitigen Kennen lernen und im Erfahrung- und Meinungsaustausch gesehen. Die intersektorale Arbeit kann somit gefördert, unklare Fachbegriffe unmittelbar erläutert und Verfahrensabläufe transparent gestaltet werden.

Informelle und förmliche Beteiligung sind keine Gegensätze oder Alternativen, sondern ergänzen sich. Zudem sind die jeweils praktizierten regelmäßigen ressortübergreifenden Abstimmungsrunden nach Häufigkeit, Gegenstand und Teilnehmerkreis nicht ohne weiteres vergleichbar und übertragbar. Sie sind vielmehr an die jeweiligen Strukturen angepasst und stellen eine spezifische Zusammenarbeitskultur dar. So dürfte insbesondere die Bildung projektbezogener ämterübergreifender Arbeitsgruppen nur bei sehr komplexen Bebauungsplänen angemessen sein. Nicht projektbezogene Besprechungen in regelmäßigen Abständen erscheinen demgegenüber unverzichtbar, um eine vertrauensvolle und ergebnisorientierte Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Vierter Impuls:

Die Abstimmung der gesundheits- und umweltbezogenen Stellungnahmen soll gemeinsam von den Fachressorts vorgenommen werden; die Ergebnisse sind anschließend ins Planungsverfahren zu integrieren.

Die Planungsressorts haben primär ein Interesse daran, von den Fachverwaltungen möglichst eindeutige und widerspruchsfreie Stellungnahmen zu erhalten. Eine nachvollziehbare Gesamtbewertung der Umwelt- und Gesundheitsbelange kann verhindern, dass Gesundheitsbelange gegen Umweltbelange in der Öffentlichkeit und im politischen Entscheidungsprozess unsachgerecht gegeneinander ausgespielt werden. Diese Gesamtbewertung sollte von den fachlich zuständigen Stellen geleistet werden. Hierzu ist eine Abstimmung zwischen Umwelt- und Gesundheitsressort erforderlich. Das Planungsressort sollte mit einer bereits abgestimmten auf Wechselwirkungen und Synergien eingehenden Bewertung konfrontiert werden. Sich widersprechende fachliche Bewertungen unterschiedlicher Ressorts erfordern eine fachliche Klärung keine Abwägungsentscheidung. Hiermit wird das Planungsressort in der Regel überfordert sein.

Eine Abstimmung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen bietet den Fachressorts zudem die Möglichkeit, Wechselwirkungen zwischen Aspekten des vorsorgenden Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge zu erkennen sowie Synergien zur Stärkung der eigenen Argumentationen zu nutzen. Die durch die Abstimmung gewährleistete Rückkopplung der Bewertungen bewirkt wechselseitig auch eine umfassende Informationsgrundlage für die fachliche Bewertung der Ressorts.

Damit können auch diejenigen Probleme, die durch die sternförmige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) entstehen können, indem Stellungnahmen parallel erfolgen und somit meist keine Rückkopplung stattfindet, vermieden werden.

Abweichend von der üblichen sternförmigen Beteiligung der Abteilungen und Dienststellen innerhalb der Kommunalverwaltung könnte, so lautete ein Vorschlag, das Gesundheitsressort auch nachlaufend beteiligt werden. Die Stellungnahme könnte sich dann auf Ergänzungen beschränken und hätte zugleich die Funktion einer zumindest überschlägigen Zweitprüfung zu Zwecken der Qualitätssicherung.

Dieses Verfahren müsste aber nur dann eingesetzt werden, wenn ein persönliches Abstimmungsverfahren nicht erfolgen kann. Bei der Einrichtung eines Jour fix, entsprechend der oben genannten Varianten, würde sich diese Vorgehensweise erübrigen, da so eine Rückkopplung sichergestellt werden könnte.

Als Sonderfall wurden dazu im Rahmen der Werkstätten Zielkonflikte zwischen Natur- und Artenschutz und dem Schutzgut „Mensch und seine Gesundheit“ genannt. Kritisiert wurde, dass der strikte Vorrang des gesetzlichen Biotop- und Artenschutzes (im Vergleich zur Gesundheitsvorsorge) tendenziell zu einer überproportionalen Berücksichtigung der Naturschutzbelange in der Gesamtbewertung führe.

Fünfter Impuls:

Die Erstellung des Umweltberichts sollte unabhängig von der Federführung des Planungsressorts in der Verantwortung einer dafür fachlich kompetenten Stelle (z. B. Umweltressort) unter Beteiligung des Gesundheitsressorts liegen.

Die Gemeinden sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen verpflichtet, alle relevanten Umwelt- und Gesundheitsbelange fachlich fundiert aufzubereiten, zu bewerten und in einem Umweltbericht zu beschreiben. Hierbei sind sie auf die Zusammenarbeit mit den Umwelt- und Gesundheitsressorts angewiesen. Dabei stellt sich vor allem die Frage, welche Stelle in der Stadtverwaltung die Ausarbeitung des Umweltberichts übernehmen sollte. Da die Erstellung des Umweltberichts eine Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen und kumulierenden Wirkungen erfordert, ist hierzu mehr als die additive Zusammenstellung der eingehenden Stellungnahmen und Fachgutachten erforderlich. Notwendig ist eine fachlich tragfähige Gesamtbewertung. Diese verlangt einschlägige Fachkompetenz. Dabei ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die fachliche Gesamtbewertung nichts mit der Abwägung der unterschiedlichen Belange zu tun hat. Diese erfolgt erst auf der Grundlage des Umweltberichts und der darin vorgenommenen fachlichen Bewertung.

Im Rahmen der Organisationshoheit der Städte und Gemeinden können grundsätzlich sehr unterschiedliche Regelungen zur Kompetenzverteilung getroffen werden, wobei die Federführung für das Gesamtverfahren sinnvoller Weise bei der für die Verfahrensfragen kompetenten Planungsverwaltung verbleiben sollte. In Betracht kommen z.B. folgende Lösungen:

- Der Umweltbericht wird in Düsseldorf vom Umweltamt durch eine Tabelle mit der Zusammenfassung der Forderungen als Übersicht für das Planungsamt und die Politik ergänzt. So ist zugleich auch eine interne Übersicht gewährleistet. Der Entwurf des Umweltberichts wird durch das Umweltamt erarbeitet und anschließend vom Planungsamt ergänzt. Bevor allerdings der Umweltbericht das Planungsamt erreicht, fließen die aus Sicht des Gesundheitsamtes zu berücksichtigenden Belange in den Umweltbericht ein. Dieses Vorgehen wird vom Planungsamt als positiver Service begriffen. Das Planungsamt überprüft lediglich in einer Art Kontrollfunktion die ihm ebenfalls vorliegenden Original-Stellungnahmen der Fachressorts. Der Umweltbericht (ohne die einzelnen Original-Stellungnahmen) dient als Grundlage für die Abwägung durch den Rat.
- In Gelsenkirchen ist das Vorgehen ähnlich, der Umweltbericht wird im Planungsamt auf Grundlage der Stellungnahmen der anderen Ämter erarbeitet und geht dann an den Rat.
- In Krefeld und Duisburg hingegen werden die Stellungnahmen dem Rat vorgelegt.

In der Werkstattrunde wurde die Meinung geäußert, dass Umweltbericht und Stellungnahmen zwei unterschiedlich zu betrachtende Produkte seien, da die Stellungnahmen teilweise auch von externen Behörden stammen bzw. im Umweltbericht nicht mehr nachvollzogen werden kann, welche Anregungen eventuell keine Beachtung gefunden haben. Dies sei jedoch ein wichtiger Grund für die o.g. tabellarische Übersicht im Umweltbericht der Stadt Düsseldorf und ein Grund dafür, dass dort auch nicht berücksichtigte Belange aufgelistet werden, um die Transparenz im Abwägungsprozess zu erhöhen.

Sechster Impuls:

Synergien von Umwelt- und Gesundheitsbelangen sind im Umweltbericht sichtbar zu machen (Bewertung der Wechselwirkungen). Sie können zur Bewertung von Planungsvarianten sowie für die Kommunikation mit Politik und Bevölkerung genutzt werden.

Eine fachlich angemessene Bewertung der Auswirkungen einer Bauleitplanung auf die Umwelt und die Gesundheit der Menschen setzt voraus, dass auch die Wechselwirkungen sowie die kumulierenden Wirkungen erfasst, bewertet und angemessen beschrieben werden. Die isolierte Betrachtung und Darstellung von einzelnen Umweltauswirkungen kann zu Fehleinschätzungen und Übergewichtungen einzelner Aspekte führen. Insbesondere gilt dies für die Vermittlung in der Öffentlichkeit und in die kommunalpolitischen Entscheidungsgremien. Diese müssen sich auf die fachlichen Bewertungen verlassen können. Hierzu gehört insbesondere auch die Darstellung, wie sich die Auswirkungen auf die verschiedenen Schutzgüter zueinander verhalten. Stellungnahmen der Umwelt- und Gesundheitsressorts können sich so positiv ergänzen (Beispiel Altlasten: Schutz vor Gesundheitsgefahren der Bevölkerung und zugleich Schutz vor Schadstoffeinträgen über Boden und Grundwasser in die Umwelt).

Entgegen zu befürchtender Konkurrenzen zwischen Umwelt- und Gesundheitsressort setzte sich auch in den Werkstattunden die Erkenntnis durch, dass Überschneidungen zwischen den Aufgaben des vorsorgenden Umweltschutzes und der Gesundheitsvorsorge nicht als Nachteil zu werten sind, sondern hier vielmehr positive Synergieeffekte erzielt werden können. Die unterschiedlichen Sichtweisen – Schutz der Umwelt einerseits und Schutz des Menschen und seiner Gesundheit andererseits – und damit unterschiedlichen Argumentationsstränge leisten einen Beitrag zur Qualitätssicherung des Planungsverfahrens.

Siebter Impuls:

Die Mitwirkung der Umwelt- und Gesundheitsressorts erfordert eine angemessene Personalausstattung sowie eine planungsfachliche Qualifizierung für Mitarbeiter/innen der Umwelt- und Gesundheitsressorts, d.h. kontinuierliche Fort- und Weiterbildung.

Unzureichende Kenntnisse über die Gestaltungsmöglichkeiten, Verfahrensabläufe und Instrumente der Bauleitplanung sowie Verständigungsprobleme durch unterschiedliche Fachsprachen und Fachbegriffe erschweren die Optimierung kommunaler Zusammenarbeitsstrukturen im Planungsverfahren. Seitens der Vertreter/innen der Planungsressorts wurde darauf hingewiesen, dass Stellungnahmen anderer Ressorts zum Teil für die Ebene der Bebauungsplanung untauglich seien, da sie Aspekte betreffen, die erst im Genehmigungsverfahren beeinflusst werden können. Häufig fehle seitens der beteiligten Behörden die Kenntnis über das, was auf der Ebene des Bebauungsplans geregelt werden könne. Hier sei ein Lernprozess erforderlich.

Um ressortübergreifende Aufgaben gemeinsam zu lösen, ist ein Blick über das eigene Fachgebiet hinaus und damit eine Lösung von der „Fach-Rollen-Fixierung“ erforderlich. Dafür ist es notwendig, dass Kenntnisse über Begrifflichkeiten und Verfahren der anderen Fachgebiete erworben werden. In dieser Hinsicht ist auch der interne Jour-Fix als Fortbildung anzusehen, da er das Grundverständnis für die jeweils anderen Fachgebiete

fördert und somit einen kontinuierlichen Lernprozess aller beteiligten Ressorts ermöglicht.

Als wichtig und notwendig wird erachtet, dass vor allem die Gesundheitsressorts die Prioritäten hin zu einer stärkeren Bearbeitung von Planungsverfahren verschieben müssten, um der hohen Bedeutung und Betroffenheit des Schutzguts „Mensch und seine Gesundheit“ Rechnung zu tragen. Dazu bedarf es der Kompetenzzaneignung: schwerpunktmäßig an Planungsverfahren zu arbeiten heißt auch, sich entsprechend fortzubilden. Die Mehrzahl der Teilnehmer/innen vertrat die Meinung, dass die Gesundheitsressorts im Vergleich zu den Umweltverwaltungen hier noch Nachholbedarf hätten. Checklisten zur Prüfung der Gesundheitsbelange können hier nur bedingt Abhilfe schaffen (s.o.).

Eine planungsfachliche Qualifizierung ist im Hinblick auf die effiziente Erstellung von Stellungnahmen zu empfehlen, da sie nicht nur befähigt, den Aufwand der Prüfung und den Umfang der einzubringenden Belange nach den Erfordernissen des jeweiligen Einzelfalls zu differenzieren, sondern auch verhindert, dass Stellungnahmen abgegeben werden, die mit den Möglichkeiten des Bebauungsplans nicht aufgegriffen werden können. Somit kann auch potenziellen Motivationsverlusten für künftige Beteiligungen entgegengewirkt und stattdessen das Engagement gestärkt werden.

4. Resümee und Ausblick

Die Werkstattgespräche haben eine ganze Reihe sehr hilfreicher Ansätze für eine effektive Zusammenarbeit zwischen Gesundheits-, Umwelt- und Planungsressorts im Rahmen von Bebauungsplanverfahren aufgezeigt. Diese knüpfen an sehr konkrete Erfahrungen der beteiligten Ressorts, die zur Einführung entsprechender besserer Kooperationsstrukturen Anlass gegeben haben. Auch die Werkstattgespräche haben bei den mitwirkenden Städten zum Teil Anstöße zu Einführung neuer Formen und Abläufe der Zusammenarbeit gegeben. Angeregt durch die Vorgehensweisen in Düsseldorf haben beispielsweise das Duisburger Planungsamt und das Umweltamt einen Jour-Fix eingerichtet, der zur Verbesserung der Zusammenarbeit zukünftig regelmäßig einberufen wird. In Gelsenkirchen wird das Planungsressort projektübergreifende Zusammenarbeitsstrukturen festlegen, so dass die verbesserte Zusammenarbeit demnächst allen Projekten zugute kommt. Zudem werden die Teilnehmer aus Düsseldorf die Ergebnisse des Projekts amtsintern vorstellen.

Als besonders ertragreich erwies sich, dass alle mitwirkenden Städte Vertreterinnen und Vertreter aus allen drei Ressorts in die Werkstattgespräche entsandten. Auf diese Weise konnten nicht nur die unterschiedlichen Erfahrungen in den Städten, sondern auch die jeweils fachspezifischen Sichtweisen der unterschiedlichen Ressorts erfasst werden. Der interkommunale und ressortübergreifende Erfahrungsaustausch zwischen Gesundheits-, Umwelt- und Planungsverwaltungen eröffnet einen wechselseitigen Lernprozess, der die jeweils anderen Fachressorts für Belange sowie Arbeitsabläufe des eigenen Tätigkeitsbereichs sensibilisiert und die Zusammenarbeit der Ressorts für eine (noch) bessere Berücksichtigung der Umwelt- und Gesundheitsbelange erheblich beleben kann. Dies wurde von den Mitwirkenden in einer abschließenden Bewertung noch einmal positiv herausgestellt.

Während die Zusammenarbeit zwischen den Umweltressorts und Planungsressorts in allen beteiligten Städten unter anderem auch wegen der komplexen umweltrechtlichen Aspekte bereits über einen längeren Zeitraum in der Regel frühzeitig, umfassend und arbeitsteilig erfolgt, findet eine vergleichbare intensive Zusammenarbeit mit den Gesundheitsressorts erst seit jüngerer Zeit statt bzw. wird erst aktuell etabliert. Die Gesundheitsressorts haben im Verhältnis zu Umweltressorts also einen gewissen Nachholbedarf bei der Einbindung in Planungsverfahren, der von den anderen Ressorts erkannt und akzeptiert wird bzw. werden muss. Dabei wird es als notwendig erachtet, dass die Gesundheitsressorts in die bestehenden Kooperations- und Zusammenarbeitsstrukturen einbezogen und in die bereits in anderen Konstellationen erprobten Zusammenarbeitsformen eingeführt werden.

Die Diskussion hat gezeigt, dass bei den anderen Ressorts zum Teil Unklarheit darüber bestand, welche spezifischen Gesundheitsbelange durch das Gesundheitsressort in das Planungsverfahren eingebracht werden können. Gerade in dieser Beziehung haben die Werkstattgespräche zu einem Lernprozess beigetragen. Dies deutet auf ein Informations- und Kenntnisdefizit bei den anderen Ressorts hin, das beispielsweise durch gezielte Fortbildung aber auch durch eine aktive Vermittlung durch die Gesundheitsressorts ausgeräumt werden kann. Als besonders hilfreich erwies sich in den Werkstattgesprächen die Darstellung der Gesundheitsbelange an konkreten Beispielen.

Insgesamt wurde von allen Teilnehmer/innen das Projekt „Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Pla-

nungsverfahren“ sehr positiv bewertet. Folgende Punkte wurden von einzelnen Teilnehmer/innen besonders hervorgehoben:

- die inhaltlich guten und hilfreichen Diskussionen mit Teilnehmer/innen anderer Fachressorts und die daraus gewonnenen Anregungen;
- neue Zusammenarbeitsstrukturen und Möglichkeiten der Arbeitsaufteilung zwischen den Fachressorts kennen zu lernen;
- die Möglichkeit, das eigene Engagement zum Ausdruck zu bringen und neue Kontakte (besonders zu den Vertreter/innen der Gesundheitsressorts) zu knüpfen;
- die Möglichkeit, die bestehenden ressortübergreifenden Kontakte zu verbessern;
- die detaillierte Diskussion über konkrete Projekte aus den Städten und die Möglichkeit dabei bekannte Problemstellungen auch einmal am fremden Projekt zu besprechen.

Von mehreren Teilnehmer/innen wurde eine Fortführung des Projekts in Form einer zusätzlichen Werkstattrunde angeregt, welche ca. ein Jahr nach Beendigung des Projekts durchgeführt werden sollte. Die Runde sollte dann in gleicher Besetzung tagen und besonders dazu dienen, die umgesetzten Ergebnisse zu diskutieren bzw. Erfolge nach einem Jahr zu evaluieren. Auch dieser Vorschlag unterstreicht noch einmal die Einschätzung, dass dem ressortübergreifenden und interkommunalen Erfahrungsaustausch ein hoher Wert beigemessen wird.

Zudem wurde angeregt, ein Seminar zum Thema „Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen: Umwelt und Gesundheit“ mit Vertreter/innen der Städte durchzuführen, um auf diese Weise die zahlreichen Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeitsstruktur und das Verständnis für die Notwendigkeit der intensiveren Einbeziehung der Gesundheitsressorts weiter zu verbreiten. Dies könnte zusätzlich die Möglichkeit eröffnen, dass die in diesem Projekt erzielten Ergebnisse auch mit den Kreisen und kreisangehörige Gemeinden – in und zwischen denen andere Zusammenarbeitsstrukturen bestehen als in den kreisfreien Städten – diskutiert und somit sowohl übertragbare Impulse als auch Aspekte, die einer gesonderten Betrachtung bedürfen, identifiziert werden können.

Des Weiteren wurde dafür plädiert, dass die Ergebnisse über die Gremien des Städtetages vermittelt werden.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Werkstätten

Beispielstädte und ihre Vertreter/innen (jeweils in alphabetischer Reihenfolge) aus den Planungs-, Umwelt- und Gesundheitsressorts waren:

Duisburg:

- Dr. Thomas Griebe, Fachgebiet Umweltchemie und Umweltmedizin
- Angela Müller, Amt für kommunalen Umweltschutz
- Bernd Welke, Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement

Düsseldorf:

- Lars Kolk, Stadtplanungsamt
- Ulrich Schürfeld, Gesundheitsamt
- Klaus von Zahn, Umweltamt

Gelsenkirchen:

- Claudia Andreas, Referat Gesundheit
- Ulrich Axt-Kittner, Referat Umwelt
- Eva Schmidt, Referat Stadtplanung

Krefeld:

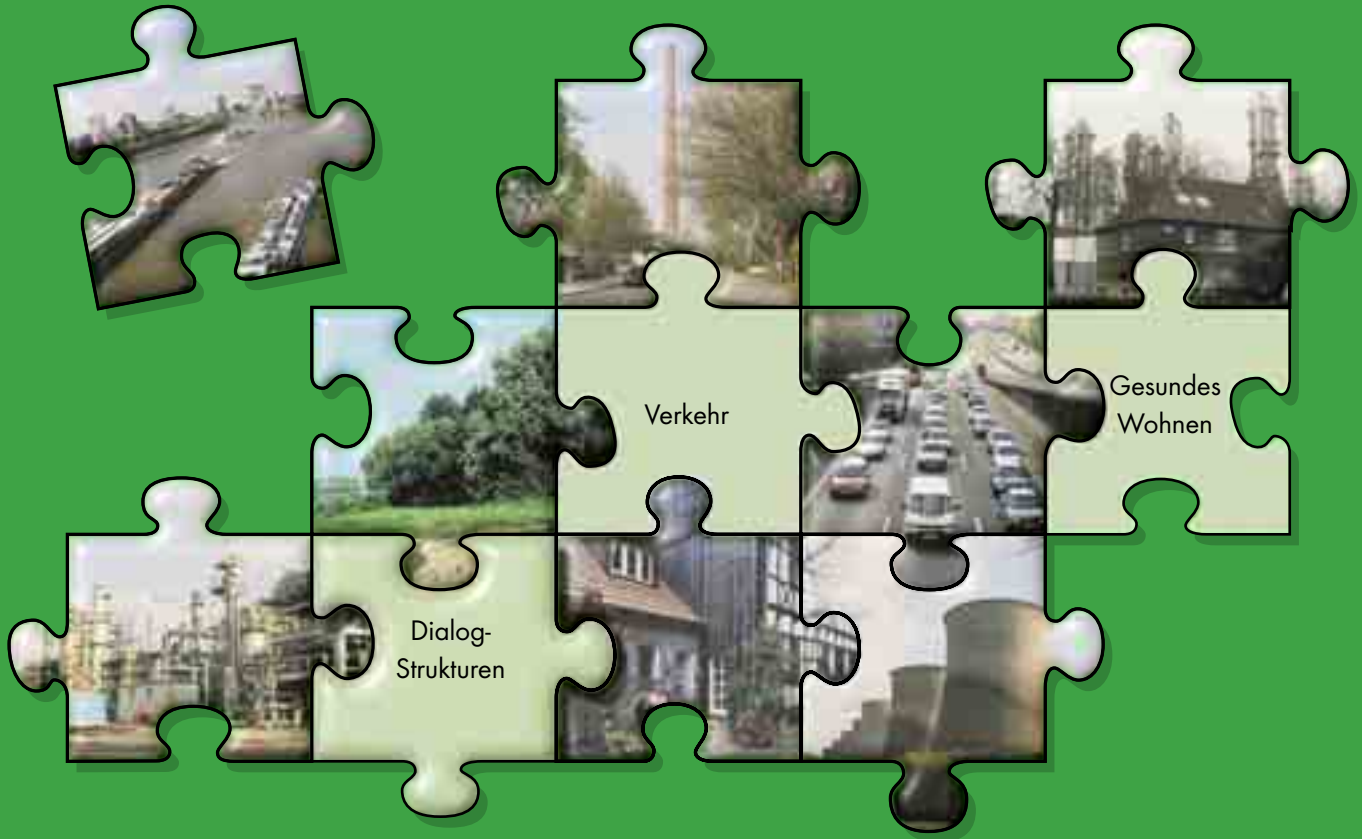
- Helmut Döpcke, Fachbereich Umwelt
- Norbert Hudde (in der 1. Werkstatt vertreten durch Herrn Martin Harter), Fachbereich Stadtplanung und Bauaufsicht
- Dr. Gerhard Orth, Fachbereich Gesundheit

Weitere Teilnehmer/innen waren:

- Dr. Diana Hein und Kyra Menge, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (MUNLV)
- Axel Welge, Städtetag NRW
- Dr. med. Rudolf Welteke, Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst (lögD)

An der Abschlussdiskussion nahmen zusätzlich teil:

- Richard Erben, Amtsleiter Stadtplanungsamt Düsseldorf
- Dr. Rainer Fehr, Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst (lögD)
- Dr. Werner Görtz, Amtsleiter Umweltamt Düsseldorf
- Wolfgang Griesert, Leiter Fachbereich Stadtplanung und Bauaufsicht Krefeld
- Sabine Hoster, Amtsleiterin Amt für kommunalen Umweltschutz Duisburg



www.apug.nrw.de

APUG NRW.