

Umweltschutz und Industriestandortpolitik

Umweltschutz — ein Thema der Entwicklungspolitik?

Zwei große Themen haben die stadt- und regionalpolitische Debatte in letzter Zeit beherrscht: „Tertiärisierung“ und „Stadtflucht“.

Bis in die Mitte der siebziger Jahre wurde in den großstädtischen Verdichtungsräumen äußerst kontrovers die Frage der Zentralörtlichkeit behandelt. Mit dem Auftreten wirtschaftlich rezessiver Erscheinungen ist die Auseinandersetzung allerdings merklich verhaltener geworden.

Die Konkurrenz um die umzugswilligen Einwohner dauert in den Städten und Gemeinden der Verdichtungsräume an und läßt noch kein Ende der „Stadtflucht“ erkennen. Gefragt ist der „mobile“ Bürger, der jüngeren Alters und besser verdienend ist, eine Kleinfamilie gründet und deutscher Staatsbürger ist, und in erster Linie eine Wohnung, ein Haus zur Miete, besser in Eigentumsform sucht, das seinen Vorstellungen vom Wohnen in einer möglichst „unbelasteten“ Umwelt am nächsten kommt. Unbelastet von der in den Stadträumen steigenden Inanspruchnahme des Straßenraums durch Kraftfahrzeuge und der Wohngebiete durch den Verkehrslärm, der Luft durch Abgase und Staub etc.

Überdeckt von diesen beiden großen Politik-Themen der Stadtregionen haben die strukturellen Probleme der Industrie- und Arbeitsplatzentwicklung in den zurückliegenden Jahren weniger die Stadt- und Regionalpolitik beschäftigt, sondern mehr die Struktur- und Raumordnungspolitik der Länder und auf Bundesebene.

Im Einzelfall haben die Konflikte mit großen, emittierenden Industriebetrieben die Kommunalpolitik beschäftigt und zum Teil bundesweites Aufsehen erregt. Dennoch haben die Entwicklungsprobleme der Industrie und des Gewerbes erst nachhaltig mit dem Einsetzen massiver wirtschaftlicher Strukturprobleme und sprunghaft angestiegener Arbeitslosigkeit im gewerblichen Bereich auch auf die Kommunal- und Regionalpolitik durchgeschlagen. Die struktur- und raumordnungspolitische Debatte zur Förderung der Industrieentwicklung in strukturschwachen Gebieten, wie sie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur geführt wurde, hat darum eine folgerichtige Ergänzung in der kommunalen Wirtschaftspolitik der Städte im Verdichtungsraum erfahren¹. Das verdeutlicht die Bedeutungszunahme von Industrie und Gewerbe für die städtische Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und auch Steuerpolitik. An die Stelle vorrangiger Ziele für die Entwicklung des

Dienstleistungssektors früherer Jahre tritt allmählich ein ausgewogeneres Verhältnis von „Tertiär“- und Industriepolitik.

Die Behandlung von „strukturellen“ Umweltproblemen mit der Einrichtung von politischen Fachausschüssen in den Parlamenten, von speziellen Verwaltungsstellen bzw. Umweltämtern und die Einbeziehung von Umweltproblemen in Untersuchungsprogramme, Informationssysteme und Planungsvorgänge, beginnt in dem Maße auf der kommunalen und regionalen Ebene anzusteigen wie die „Stadtflucht“ und die Industriepolitik vermehrte Anforderungen an die Stadtentwicklung stellen. Mit der Bedeutungszunahme der industriellen Wirtschafts- und Arbeitsplatzprobleme wird auch im Ansatz die Umweltbelastung durch Industrie und Gewerbe als stadtstrukturelles bzw. stadtentwicklungspolitisches Problem erkennbar. Die „Stadtflucht“ und die „Entleerung“ besonders in Innenstadtteilen auf der einen Seite und die wirtschaftspolitischen Entwicklungsanforderungen der Industrie, einschließlich der Arbeitsplatznachfrage durch gewerbliche Arbeitnehmer, auf der anderen Seite erheben die Umweltschutzfrage zu einem entscheidenden Kriterium der Entwicklung der Verdichtungsräume.

Tendenzen der Konfliktentwicklung in Verdichtungsräumen

Ein Ausweg aus diesem entwicklungspolitischen Zwiespalt wird sich nicht durch eine Selbstregulierung der Probleme ergeben können. Weder sind bisher entscheidende Schritte der nachhaltigen Verbesserung der Wohnqualität in den inneren und älteren Stadtquartieren wahrzunehmen, noch sind Konzepte zu einem einschneidenden Abbau der Arbeitslosigkeit in den Verdichtungsräumen bekannt geworden. Verstärkt wird die politische Verantwortung in der Entscheidung zwischen mehr Wohnwert oder uneingeschränkten Standortvorteilen für die Industrie und eine für den Bürger akzeptable Abwägungspolitik gefragt sein.

Der politische Legitimationszwang wird mit Sicherheit noch ansteigen. Denn das Problem der „Stadtflucht“ stellt nicht allein einen Konflikt zwischen Kernstadt und Umland dar, sondern ist im Kern ein sozialer Konflikt. Die Bemühungen um den abwanderungswilligen Bürger aus „wirtschaftlich stärkeren Schichten“ (Stichwörter: Stadthaus, Einfamilienhausangebote etc.) binden Ressourcen, die in Konkurrenz zu der schleppenden Modernisierung in den

traditionellen Miethausquartieren der „wirtschaftlich schwächeren Schichten“ gesehen werden müssen.

Auch die Industrieentwicklung der letzten Jahre nahm einen Verlauf, der eher auf eine Verschärfung der Konflikte auf Wohnbereichen hindeutet. Die Statistik der Industriewanderungen stellt eine zunehmende Konzentration der Neuerrichtung, mehr noch der Verlagerung innerhalb der Verdichtungsräume fest². Markant ist dabei, daß die betriebswirtschaftlich motivierten Verlagerungen nur über relativ geringe Distanzen erfolgen. Von größerer Bedeutung für die Belastungssituation in den Stadtregionen ist der Bestand an Industrie- und Gewerbebetrieben, bei denen eine Tendenz zunehmender „Immobilität“ aus betriebswirtschaftlichen Gründen zu erkennen ist.

Da der Ausgangsort der Verlagerungen von Betrieben weitgehend die Kernstadträume sind und die Regionsgemeinden und Städte mit umfangreichen Offerten an Industrie- und Gewerbebetrieben, an „belastbarer Umwelt“ und auch an Wirtschaftsförderungspräferenzen aufwarten, schaltet auch die Wirtschaftsförderungspolitik der Städte mehr und mehr vom Ziel der Ansiedlung von Betrieben auf das Ziel der Umsiedlung bzw. Verlagerung von Betrieben im Stadtgebiet um. Wie weitgehend das Engagement der Städte und Gemeinden in der Industriepolitik sein wird, ist zur Zeit noch nicht mit Sicherheit zu sagen. Mithinein in diese wirtschaftspolitische Zieldiskussion wird die sozialpolitische Frage spielen, in welchem Verhältnis die Förderung der gewerblichen Arbeitsplätze zum Aufwand für den Ausbau und die Konsolidierung „tertiärer“ Betriebe und Arbeitsplätze stehen soll.

Zukünftige Konfliktfelder im Rahmen der Industrieentwicklung

Eine sich weiter auf die Verdichtungsräume konzentrierende Industrieentwicklung wird in vielfältiger Form Probleme in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Umweltschutz- und Wohnungspolitik aufwerfen, wie sie heute nur in Ansätzen zu skizzieren sind.

Die weite Einwirkung dieser Entwicklungen in fast alle Lebensbereiche soll mit einigen „Konfliktskizzen“ kurz umrissen werden.

Industrieentwicklung — Arbeitsplätze — Umweltprobleme

Der sekundäre Wirtschaftsbereich unterliegt auch weiterhin einem tiefgreifen-

den Strukturwandel, der mit allen Konsequenzen von Arbeitsplatzverlusten infolge von Produktionsverlagerungen in Billiglohnländer und in die Industrieländer (Absatzmärkte), Betriebsstillegungen und Rationalisierungsmaßnahmen begleitet sein wird. Die Konzentrationsbewegungen der Industrie innerhalb der Verdichtungsräume werden darum ständig steigende Anforderungen an die berufliche und räumliche Mobilität der Arbeitnehmer stellen, zumal alle bevölkerungsanalytischen Erkenntnisse dort auf ein weiteres Anwachsen der Bevölkerung und eine steigende Arbeitsplatz- und Ausbildungsnachfrage hindeuten.

Die gewerblichen Arbeitnehmer werden in eine zwiespältige Haltung kommen, wenn die Erhaltung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen in tatsächlicher Konkurrenz zur Verminderung der industriellen Emissionen steht. Tendenziell werden von den Betrieben vorgenommene Maßnahmen des Immissionsschutzes gleichzeitig von „arbeitsplatzsparenden“ Rationalisierungsmaßnahmen begleitet sein, zumal dann, wenn ein Betrieb die umfangreichen Belastungen eines Standortwechsels auf sich genommen hat.

Der Spielraum einer manipulativen Behandlung seitens der Verwaltung ist einerseits durch die fortwährende Zusammenballung von politisch-wirtschaftlicher Macht (Konzentrationsprozesse in der Wirtschaft, Zentralisationsprozesse im politisch-administrativen System usw.) andererseits durch den politischen Druck fehlender Ausbildungs- und Arbeitsplätze auf Arbeitnehmer, Politiker und Gewerkschaften bestimmt.

Industrieentwicklung — wirtschaftsnahe Infrastruktur — Umweltprobleme

Die Energieversorgung ist zu einem wichtigen Faktor der konkurrierenden Wirtschaftspolitik der Länder geworden. Neue, erweiterte sowie technologisch umgestellte Energieerzeugungsunternehmen spielen im auf „zukunftsichere Wirtschaftsräume“ zielenden Kalkül eine wachsende Rolle. Ihre betriebswirtschaftlich notwendige Nähe zu den Energieabnehmern zieht eine staatliche Standortpolitik nach sich, die mit den Kraftwerken weitere Emittenten in die Verdichtungsräume bringt bzw. in ihnen beläßt.

Die Frage nach einem langfristig wirksamen Schutz der Bevölkerung und der natürlichen Lebensgrundlagen im Verdichtungsraum vor der Bedrohung durch hochgiftige und gefährliche Abfallstoffe ist mit der zur Entsorgung der Industrie notwendigen geordneten sog. Sondermüllablagerung bzw. -verwertung eng verbunden. Die Ausweisung entsprechender Standorte konnte bisher im Verdichtungsraum nicht befriedigend gelöst werden. Ein wachsender Widerstand von ländlichen Gemeinden und Bevölkerung gegen die Aufnahme „unproduktiver“ Betriebe und deren Emissionen ist abzu-

sehen. Die Verarbeitung spezieller Industrieabfälle und erst recht die Probleme mit Restsubstanzen neu entwickelter Produktionsverfahren halten ein langfristiges Gefährdungspotential aufrecht.

Die Belastung von Gewässern durch Industrieabwässer ist in vielen Gebieten über die Belastung der Oberflächengewässer bis zur Gefährdung der Grundwasservorkommen fortgeschritten. Die Fortsetzung der Produktion und die Trinkwasserversorgung in den Stadtregionen kann bisher nur durch einschneidende und kostspielige Maßnahmen (z.B. Fernversorgung) unter erheblichen Nutzungseinschränkungen gewährleistet werden.

Industrieentwicklung — Ressourcenverbrauch

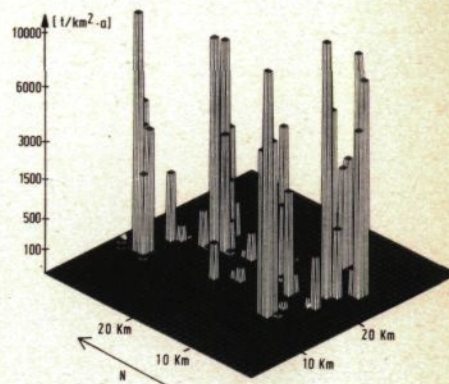
Die „natürlichen Ressourcen“ der Verdichtungsräume sind durch verschiedene Emittentengruppen und durch vielfältige Schadstoffe so weitgehend belastet, daß weitere belastende Entwicklungen nur mit einer Lockerung von Schutznormen oder durch „gegenseitige Kompensation“ möglich sind. Kompensationsmöglichkeiten ergeben sich dort, wo Einschränkungen der Immissionsbelastung durchsetzbar sind und dadurch „Spielräume“ für zukünftige Belastungen entstehen. Möglichkeiten der Minderung der Grundbelastung in einschneidender Form sind heute nicht erkennbar. Eher ist von einer Ausbreitung und Umverteilung von Umweltbelastungen in die Tiefe der Wirtschaftsregionen auszugehen.

Die Luft in den Stadtregionen wird in vielfältiger Form und fortschreitendem Ausmaß belastet. Sowohl Industrie als auch Verkehrs- und Hausbrandemissionen haben daran Anteil. Für die einzelnen Stadtregionen haben die Emissionsquellgruppen Industrie, Verkehr und Hausbrand unterschiedliche Bedeutung, das gleiche gilt für die Stadtquartiere. Je komplexer die Zusammensetzung der einzelnen Schadstoffgruppen und je intensiver die Mischung der städtischen Funktionen ist, desto höhere Kumulationseffekte der einzelnen Emissionsarten treten auf. Die vorhandene Stadtstruktur entscheidet damit wesentlich über die zukünftige Umweltqualität in einzelnen Stadtgebieten und ihre Verbesserungsmöglichkeiten.

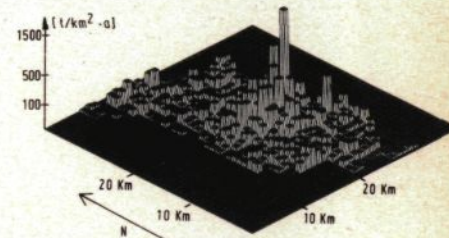
Die Industriewanderung an neue Standorte nimmt in steigendem Maße Landschaftsflächen in Anspruch, die den Verdichtungsräumen ökologische Ausgleichsfunktionen und zum Teil Erholungswert für die Bevölkerung haben. Problematisch wird dieser Vorgang des Flächenverzehrs besonders dadurch, daß die aufgelassenen Gewerbeflächen in keiner Form einer „ökologischen“ Funktion (z.B. als Grünflächen, Frischluftschneisen) zugeführt werden, sondern meistens als ungeordnete Flächen für eine eventuelle Gewerbenutzung brach-

liegen.

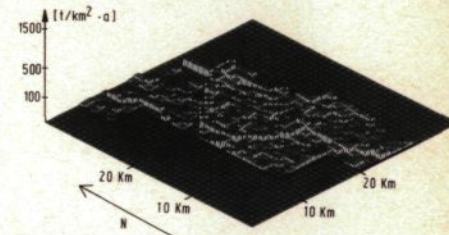
Während die Möglichkeiten und Notwendigkeiten des Umweltschutzes gegenüber den Emissionsquellgruppen Verkehr und Hausbrand in ihren praktischen und politischen Grenzen z.Zt. scheinbar ausformuliert sind — allerdings noch lange nicht umgesetzt sind — wächst das Spektrum der umweltschädigenden Schadstoffe mit der industriellen Technologieentwicklung mit und stellt kaum überschaubare Anforderungen. Sowohl staatlicherseits als auch auf Seiten der Industrie bestehen Schwierigkeiten, über einen mittelfristigen Zeitrahmen hinausgehende Emissionsprognosen abzugeben



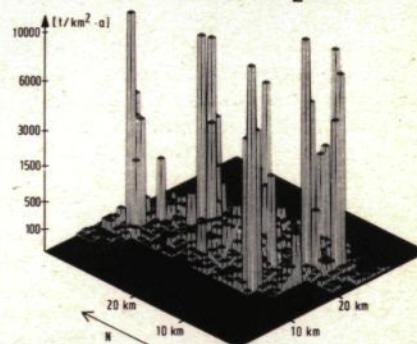
Jahresemission der Emittentengruppe Industrie Schwefeldioxide (als SO₂) (t/a)



Jahresemission der Emittentengruppe Hausbrand und Kleingewerbe Schwefeldioxide (als SO₂) (t/a)



Jahresemission der Emittentengruppe Kfz-Verkehr — Schwefeldioxide (als SO₂) (t/a)



Jahresemission insgesamt — Schwefeldioxide (als SO₂) (t/a)

und damit die Verträglichkeit des Betriebes mit seiner Umgebung langfristiger zu sichern.

Industrieentwicklung — Entwicklung der Wohnqualität in Stadtregionen

Der Prozeß der Industriewanderung, Verlagerung von Betrieben, Stilllegungen etc. hat nur eine graduelle Verbesserung der Immissionsverhältnisse in den traditionell belasteten, innerstädtischen Quartieren mit gewerblich geprägter Mischnutzung gebracht. Das Wohnqualitätsimage dieser Gebiete ist soweit vorgeprägt, daß der Bevölkerungsexodus nicht zum Stillstand kommen wird, kaum private Instandhaltungs- und Modernisierungsaktivitäten wahrzunehmen sind und einer — heute noch nicht sichtbaren — öffentlichen Anlaufförderung bedürften.

In stärkerem Maße geraten die Stadtrandgebiete und die Wohnlagen des Umlandes und der regionalen Zentren in den Bereich industrieller Ausdehnung wie umgekehrt auch die Erweiterung und der Ausbau von jüngeren Wohnsiedlungen an industriell genutzte Flächen heranwachsen. Mit diesen Entwicklungsprozessen weitet sich die betroffene Bevölkerung aus auf weitere, u.a. „mittelständische“ Schichten. Die Konflikte entstehen sowohl aus der unmittelbaren Nähe zu Betriebsanlagen als auch aufgrund großräumiger Belastungen. Verschärft werden die Auseinandersetzungen mit industriellen Emittenten sicherlich auch durch das Zunehmen der Verkehrsemissionen in der gesamten Stadtregion.

Entwicklungspolitik — Industriepolitik

Wirtschaftliche Konzentrationsprozesse haben auch zu einer Zentralisierung der politisch-administrativen Entscheidungsgewalt, besonders der staatlichen Ebene, in Fragen der Industriepolitik beigetragen. Sie haben in der Folge zu einer partiellen Ablösung der staatlichen Politik von den tatsächlich vorhandenen Entscheidungs- und Abwägungsspielräumen und den Konflikten um die Ressourcennutzung geführt; allerdings auch zu einer Delegation von Entscheidungskonflikten auf die Kommunalebene. Alternative Entwicklungspolitiken sind jedoch allein auf der Kommunalebene nicht zu entwerfen.

Die häufig gegensätzlichen Ansprüche der Industrie und der Wohnbevölkerung in Fragen des Umweltschutzes lassen sich damit in der kommunalpolitischen Entscheidung in Form der Belangabwägung immer schwieriger ausgleichen. Eine politische Legitimationskrise ist durch die Ausweitung außerinstitutioneller Interessenvertretungen der Bürger manifest geworden. Die Überforderung von Politikern, langfristig wirkende Entscheidungen zu treffen auf der Grundlage von Parteiprogrammen, in denen die Umweltschutzfrage kein besonderes Gewicht hat, trifft mit dem weitgehenden Ausschluß der Bürger zusammen, in Ent-

scheidungsvorgängen informiert, aufgeklärt und beteiligt zu werden, die auch über seine weitere, individuelle Zukunft verfügen.

Der Beitrag der Raumplanung zum Umweltschutz und zur langfristigen Sicherung der Industrieentwicklung

Die in ihren Umrissen dargestellte, vielschichtige Verflechtung von Entwicklungsproblemen in den städtischen Verdichtungsräumen infolge einer neuen Qualität der Industriepolitik und den immer deutlicher artikulierten Anforderungen der Bevölkerung an eine gesicherte Wohn- und Umweltqualität, werfen die grundsätzliche Frage auf, wie diese konfligierenden Ansprüche miteinander in Einklang zu bringen sein werden.

Daß die Notwendigkeit des kompromißhaften Ausgleichs zwischen Bevölkerungs- und Industrieinteressen nicht nur für diese Generation besteht, sondern — trotz Proklamation der „tertiären Gesellschaft“ bzw. der „Freizeitgesellschaft“ — wohl über die nächsten Jahrzehnte hinaus, von dieser Annahme wird hier allerdings ausgegangen.

Insofern wird auch davon ausgegangen, daß die „staatliche, politische Planung“ bei der Lösung dieser Konflikte eine Funktion haben wird. Daß eine der Komplexität der Problemstellung entsprechende Antwort der „Planung“ schwer gegeben werden kann, stellt sich für die Verfasser schon in dem Versuch dar, aus ihrer eigenen Erkenntnis und Tätigkeit einen Beitrag zur Bewältigung der aufgezeigten Probleme zu leisten.

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Arbeit, die aufgrund ihrer „Produktionsbedingungen“ zwangsläufig den disziplinär eingeschränkten Blickwinkel der Raumplanung in Verbindung mit der „Ökologie“ hatte³.

Dies wird als Einschränkung erkannt, weil die Umweltfrage selektiv auf die Ressourcen Fläche, Luft, Wasser etc. begrenzt wird, also schon der Begriff Umwelt nicht in seinem vollen Bedeutungsumfang abgegriffen werden kann. Ebenso wie der Bezug auf die Industrie nur einen Ausschnitt kennzeichnet, zumal wenn hauptsächlich auf die emittierende Industrie abgestellt wird.

Der Industrieproblematik kann ebenso nur in dem Maße nachgegangen werden, wie die Raumplanung einen verkürzten Begriff von „der Industrie“ gebraucht. Dies kann allein kritisch hinterfragt werden.

Es fehlt zwangsläufig eine kreativ-projektive Interpretation der Entwicklung der Industriestruktur, der Arbeitsweltstrukturen und des politisch-wirtschaftlichen Systemzusammenhangs bis hin zum Aufzeigen grundsätzlicher Alternativpolitiken. Zur Vervollständigung dieser Fragestellung werden weitere Bemühungen aus wirtschafts-, arbeitsmarkt- und politikwissenschaftlicher Sicht notwendig sein.

Unter diesen Einschränkungen kann

im folgenden nur eine begrenzte Antwort auf die mit Sicherheit umfassender zu stellende Frage des Umweltschutzes gegeben werden. Es wird dabei der in den ersten Teilen aufgeworfenen Grundfrage nachgegangen, inwieweit die öffentlichen Planungsinstitutionen die langfristige Sicherung der Ressourcen im Verdichtungsraum im Verteilungskonflikt zwischen Industrie- und Bevölkerungsansprüchen gewährleisten können. Dabei stehen insbesondere die Steuerungsintentionen und Konflikte der verschiedenen administrativen Ebenen im Mittelpunkt. Sie drücken sich unmittelbar in der Aufgliederung von vier, nachfolgend diskutierten, „Falltypen“ der administrativen „Zukunftsentscheidungen“ aus.

Landesweites und langfristiges Angebot von Zonen, Zentren und Achsen (Falltyp I)

Der langfristig ausgerichtete Anspruch der Raumordnungspolitik

- in den Verdichtungsräumen gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen
- und in den zurückgebliebenen Gebieten die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu verbessern (§2 ROG)

hat sich in den punkt-axialen Konzeptionen der Landesplanung ausgedrückt. Die Vorstellung von der Konzentration öffentlicher und privater Investitionen und der Wirtschaftstätigkeit von Unternehmen des 2. und 3. Sektors in den zentralen Orten des Landes war dabei von der Annahme eines ungebrochenen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums sowie eines kaum eingeschränkten Ressourcenverzehr bestimmt. Den landesplanerischen Konzepten lag in ihrer Gesamtheit keine konkrete, an der formulierten Nachfrage von Betrieben festgemachte Abschätzung eines längerfristigen Bedarfs an industriellen Standorten allerdings ebenso wenig zugrunde, wie ökologisch begründete Vorstellungen im Hinblick auf die Eignung der entsprechenden Standorte, auf die aktuelle und langfristige Belastbarkeit der vorhandenen Ressourcen, auf die Zumutbarkeit potentieller Immissionen für die davon betroffene Bevölkerung sowie im Hinblick auf eine vorsorgende Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen existieren.

Die Versuche verteilungspolitischer Konzepte der Raumordnung in Verbindung mit strukturpolitischen Absichten der staatlichen Wirtschaftsförderung blieben — angesichts des politischen Tabus, direkt in die freie Standortwahl privater Unternehmen einzugreifen — auf ein Anreizsystem aus Infrastrukturangeboten und abgestuften Förderungssätzen (Entwicklungszentren) begrenzt. Die relative Steuerungsunwirksamkeit dieses landesweiten Standortkonzepts — tatsächlich konnten sich die bestehenden Disparitäten zwischen Verdichtungsräumen und Entleerungsräumen zwischenzeitlich weiter verfestigen — erklärt sich:

- aus einer Überschätzung des überhaupt zur Disposition stehenden wirtschaftlichen Entwicklungspotentials,
- aus einer Unterschätzung der das betriebliche Standortverhalten maßgeblich bestimmenden Faktoren,
- und berücksichtigt nicht die raumwirksamen Folgeeffekte einer Veränderung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen für die betriebliche Investitionsbereitschaft (z.B. Import/Export-Schwierigkeiten, Rationalisierungserfordernisse – Substitution von Arbeit durch Kapital und neue Technologien, Ressourcenengpässe und Belastungsgrenzen etc.).

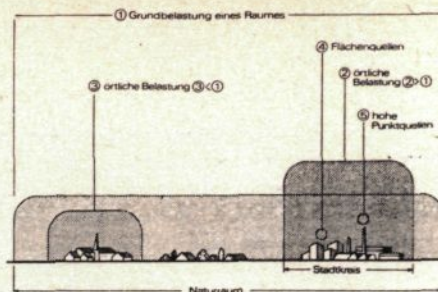
Ungeachtet landesplanerischer Standortkonzepte und wirtschaftsfördernder Intentionen insbesondere in den strukturschwachen ländlichen Räumen hält die Tendenz der Entwicklungskonzentration auf die Verdichtungsräume an.

Anstatt ein umfassendes Konzept für eine landesweit ökologisch abgestimmte Flächennutzung zu entwickeln, wird die „räumlich-funktionale Arbeitsteilung“ von Verdichtungsräumen und Entleerungszonen (ländl. Raum) mit der umweltpolitischen Unterscheidung von „Belastungsgebieten“ und „Freiräumen“ zementiert und instrumentiert: 'Luftreinhaltepläne' für Belastungsgebiete und 'Landschaftsrahmenprogramme' für Freiräume charakterisieren die Situation eines räumlich und sektoral segmentierten, mittelfristig angelegten Umweltschutz-Fachplanungssystems; für mittelfristig wirtschaftsrelevante Ressourcenteilbereiche, wie Wasserwirtschaft und Energieversorgung, werden vorrangig Pläne aufgestellt. Unmittelbar bevölkerungsbezogene Fragestellungen, z.B. die Schaffung neuer Erholungsgebiete, finden nur in geringem Maße Berücksichtigung. Langfristige konzeptionelle Überlegungen zur Lösung der Ressourcenfrage insgesamt blieben in der Landesplanung völlig im Hintergrund.

Hinter dem scheinbaren Nebeneinander von regionalisierten und sektoralen Umweltpaltungsansätzen wird unter Belastungsverteilungsgesichtspunkten ein den Siedlungsraum und Freiraum übergreifendes Konzept sichtbar:

- Schaffung einer annähernd konstanten Grundbelastung für die Verdichtungsräume und von Immissionspielräumen unterhalb gesetzlich normierter Belastungsgrenzwerte für eine potentielle Ressourcenbeanspruchung in der Folge weiterer wirtschaftlicher Entwicklung;
- Einbeziehung des Freiraumes und seines Ressourcenpotentials für eine Aufnahme sich erhöhender Grundbelastungen und zur Wahrnehmung von Ausgleichs- und Versorgungsfunktionen für die Belastungsräume.

In ähnlicher Weise schreibt die landesplanerische Zentren-Achsen-Gliederung mit ihren konzentrierten, gestuften Angeboten an wirtschaftlicher Infrastruktur sowie an



Begriffserklärung zur Umweltbelastung

qualifizierten Arbeitsplätzen unter Umweltschutzgesichtspunkten einerseits eine Belastungskonzentration auf eben diese Zentren fest, wie sie andererseits als landesweites Konzept auch eine landesweite Belastungsverteilung – auch in die kaum belasteten Räume hinein – einkalkuliert.

Das Fehlen ökologischer Grundlagen, Orientierungen und Durchsetzungsmöglichkeiten in der Landesplanung verhindert zu einem großen Teil eine adäquate Abwägung im Zielkonflikt zwischen ökonomischen Interessen und ökologischen Erfordernissen⁴ im Einzelfall, und erweist sich als Hemmnis für den Versuch, eine umweltgerechte, langfristig vorausschauende, die regionalen siedlungsräumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Besonderheiten und Restriktionen berücksichtigende (Entwicklungs-)Planung zu betreiben.

In den Ländern steht bisher die „Querschnittsaufgabe Umweltschutz“ (z.B. Luftreinhaltung, Gewässerschutz usw.) in den Bereichen Planung und Vollzug weitgehend unverbunden nebeneinander. Die vorwiegend sektoral begrenzten Interventionsbereiche sind bislang, was die rechtlichen Grundlagen, die Planwerke, die Verfahren und die Organisationen angeht, unterschiedlich und unvollständig; übergreifende Umweltverträglichkeitsprüfungen von privaten Vorhaben mit landespolitischer Bedeutung sind im rechtlichen und planerischen Instrumentarium förmlich noch nicht installiert. (Potentiell ist jedoch in den „Raumordnungsverfahren“ der Länder die Möglichkeit angelegt, auch die Umweltverträglichkeit von Vorhaben zu überprüfen). Zwar ist über 'Raumordnungsklauseln' in den fachplanerischen Vorschriften eine Anbindung an das System der Raumordnung vorgesehen – insbesondere Landschaftsrahmenprogramme können ihre Rechtswirkung über die Einbindung und Verbindlichkeitserklärung in raumordnerischen Plänen auf Landesebene herleiten. Eine umfassende verfahrensmäßige und organisatorische Integration in das System der Raumordnung besteht jedoch nicht.

Da landesplanerische Verfahren i.d.R. verwaltungs- und behördeninterne Abstimmungsverfahren sind, die keine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen, ist innerinstitutionell eine Möglichkeit, über eine öffentliche Verfahrensbeteiligung Umweltschutzbelange stärker in der Planung zu verankern, z.Zt. nicht vorhanden.

Gegenüber der insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik zu beobachtenden Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen auf der Landesebene, ist diese Tendenz im Bereich der Umweltpolitik nicht so eindeutig auszumachen. Zwar werden hier die landesweit geltenden Rahmenbedingungen und Oberziele des Umweltschutzes formuliert, deren Beachtung über Richtlinien und Verordnungen dekretiert, die Konkretisierung der Zielsetzungen, die Auffüllung und Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, die Abwägungsentscheidung im Konfliktfall sowie die Durchsetzung geeigneter Maßnahmen wird häufig von der Landesebene auf die nachgeordneten administrativen Ebenen (Regionalplanung, Kommunalplanung, Vollzug) verlagert. Die politische und planerische Verantwortlichkeit für die großräumige Belastungsverteilung und Ressourcenbeanspruchung wird damit auf die Vielzahl kleinräumiger nachbarschaftlicher Umweltschutzkonflikte übertragen.

Sicherung überregional bedeutsamer Vorrangstandorte im Verdichtungsraum (Falltyp II)

Im landesweiten 'Zentrale-Orte-System' der Länder wird bestimmten hervorgehobenen Standorten im Verdichtungsraum oder in seinem unmittelbaren Umland die Funktion zugewiesen, das „überlastende“ Potential an Industrie aus den Verdichtungsräumen aufzunehmen. (Dies wird vor allem mit dem akuten Flächenmangel in den Kernräumen der Agglomeration begründet und nicht mit einer umfassenden Überlastung der Ressourcen und einer Gefährdung der Lebensbedingungen im Verdichtungsraum). Die raumordnerische Kennzeichnung dieser Industriestandorte als 'Entlastungs- oder Vorrangstandorte' wird i.d.R. mit einem konzentrierten Einsatz von Wirtschaftsförderungsmitteln an diesem Standort verbunden (Koppelung von Landes-, Regional- und kommunaler Förderung). Trotzdem führte die so gesteigerte förderungspolitische Attraktivität nicht zu einer vollständigen Annahme der Standorte durch Betriebe, die sich aus den Kernräumen verlagern, so daß einige Länder (z.B. Baden-Württemberg, Hessen) inzwischen die Zahl ihrer Förderungsschwerpunkte drastisch reduziert haben.

In Nordrhein-Westfalen nimmt sich die Landesplanung – unabhängig von der Wirtschaftsförderung – des Problems 'Mangel an großen zusammenhängend nutzbaren Flächen im Verdichtungsraum' an, indem sie eine Reihe von möglichen Standorten auf ihre Eignung für industrielle Nutzung bzw. für Anlagen der Energieerzeugung überprüft und die planungsrechtliche Sicherung und Vorhaltung dieser Flächen veranlaßt⁵.

Ein prognostisch unsicherer Bedarf für diese langfristig angelegte Angebotsplanung im Hinblick auf industrielle Großvorhaben wird zwar begründet, eine konkrete Nachfrage steht dem jedoch

– auch angesichts des äußerst geringen Potentials von ansiedlungsinteressierten Großbetrieben – kaum gegenüber. Attraktiv sind lediglich die wenigen Standorte, die aufgrund ihrer geplanten Lage in der Randzone der Verdichtungsräume den Standortpräferenzen industrieller Großunternehmungen entgegenkommen. Demgegenüber sind von der Streuung der restlichen industriellen Standortangebote über das ganze Land (insbesondere in strukturschwache Räume hinein) die beabsichtigten Struktur- und Arbeitsmarkteffekte nicht zu erwarten. Angesichts des hohen Rationalisierungsgrades in der Standortplanung der anvisierten Grundstoffindustrie könnte hiermit im Verhältnis zur Investitionssumme nur eine geringe Anzahl von neuen Arbeitsplätzen in diesem Raum geschaffen werden; eine wirksame Gegensteuerung zu den anhaltenden Entleerungsprozessen der ländlichen und strukturschwachen Gebiete scheint damit nicht möglich.

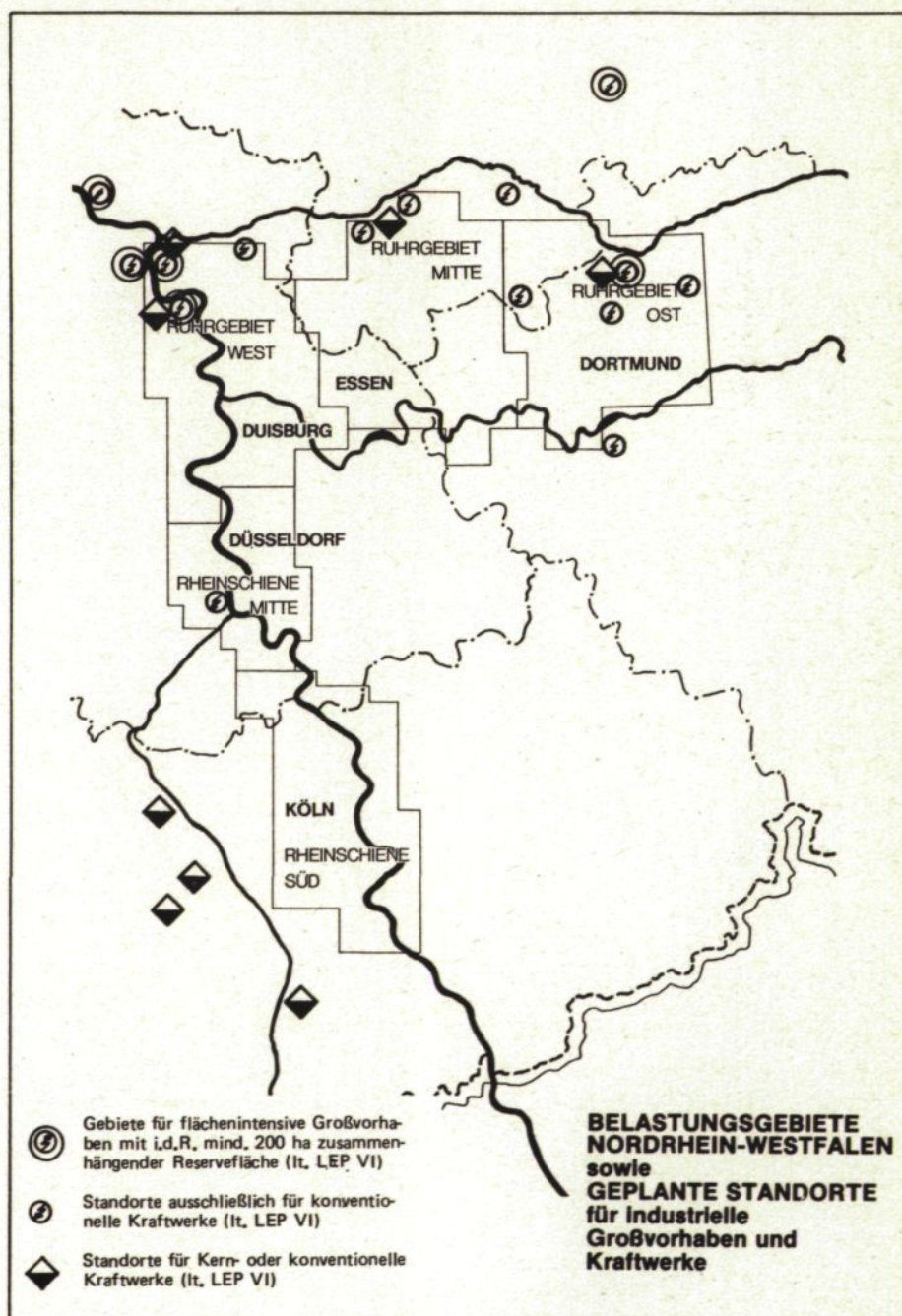
Das langfristige Standortangebot der Länder für Anlagen der Energieerzeugung (entsprechendes gilt für die Sondermüllanlagen) ist – wenngleich es auch auf politisch umstrittenen Schätzungen des Energiebedarfs der Bundes- und Landesenergieprogramme beruht – näher an der Nachfrage und den potentiellen Standortinteressen der Energiewirtschaft orientiert. Die räumliche Ballung von Standortvorschlägen für Anlagen der Energieerzeugung (darunter auch Kernkraftwerke) oder der Sondermüllbeseitigung in der Nähe des Verdichtungsraumes unterstreicht zum einen die Absicht, die Verdichtungsräume durch den massiven Ausbau von vorwiegend betriebsbezogener Infrastruktur als Standort für die Industrie mittel- und langfristig attraktiv zu halten und in der Konkurrenz gegenüber anderen Standortangeboten zu stärken. Die Frage der Abwägung zwischen den Standortanforderungen der Industrie, wie die Nähe zu den Verbraucherschwerpunkten (private Haushalte und Industrie), das Vorhandensein von leistungsfähigen Leitungsnetzen sowie von Kühl- und Brauchwasser in großen Mengen gegenüber dem Faktum der erheblichen Zusatzbelastung der Ressourcen (Landschaft, Luft, Wasser) und der potentiellen Gefährdung von Lebensbedingungen (sowohl durch die damit verbundenen Immissionen wie auch durch die mit der Realisierung von Atomkraftwerken verbundenen Risiken) wird in dem angesprochenen Planentwurf eindeutig wirtschaftspolitisch präjudiziert.

Die wichtigsten Umweltschutzfragestellungen, die bei der Planung dieser überregional bedeutsamen Vorrangstandorte angesprochen werden, berühren die Aspekte der Standorteignung und -auswahl sowie die der langfristigen Vorsorge gegenüber zu erwartenden zusätzlichen Ressourcenbeanspruchungen und einer potentiellen Verschlechterung bzw. Gefährdung von Lebensbedingungen.

Für beide Arten von Standortangeboten wurden im Rahmen der Voruntersuchungen zum Landesentwicklungsplan VI, Nordrhein-Westfalen, kursorische Eignungsprüfungen der infragekommenden Standorte durchgeführt (z.B. im Hinblick auf die Realisierbarkeit von Abständen zur Wohnbebauung, Gewässer- und Landschaftsschutzbelange etc.) sowie Untersuchungen zur mutmaßlichen Umweltverträglichkeit der geplanten Vorhaben angestellt (z.B. Belastungszunahme im kleinräumigen Einwirkungsbereich). Dabei können in die Standortplanung für Anlagen der Energieerzeugung im Verdichtungsraum insofern konkretere Umweltschutzaufgaben einfließen, als hier Art und Umfang von potentiellen Emissionen mehr oder weniger eindeutig vorherbestimmbar und sogar quantifizierbar sind (z.B. Untersuchung von 1.000 m-Abstandsradien aus Lärmschutzgründen, Rückgriff auf

das im Belastungsgebiet erstellte Emissionskataster, Emissionsprognose nach Kraftwerkseinheiten, Ausschöpfung von durch den Luftreinhalteplan geschaffenen neuen Immissionsspielräumen etc.), bei den Standorten im ländlichen Raum ist der Überprüfungsumfang entsprechend geringer.

Dennoch ist absehbar, daß die geplante räumliche Standortstreuung im ländlichen Raum sowie die Standortballung in der Nähe des Verdichtungsraumes sowohl zu einer erheblichen Erhöhung der Grundbelastung der sog. Freiräume wie auch zu einer Erhöhung der Belastungen und Gefährdungspotentiale in den Agglomerationen führen werden. Diese, mit einer Realisation der Vorhaben verbundenen, komplexen Folgewirkungen – hier ist neben dem Problem des regionalen Belastungszuwachses vor allem das Problem des länder- und staatenüber-



greifenden Transports von Emissionen (Transmission) zu nennen — wurden bei den kursorischen Voruntersuchungen auf Landesebene nicht berücksichtigt. Bei der landesplanerischen Standortausweisung fehlen umfassende und langfristig angelegte Belastbarkeitsuntersuchungen und Ressourcenplanungen.

Die politisch brisante Abwägung zwischen Umweltschutzerfordernissen und anderen Belangen, insbesondere wirtschaftspolitischen Interessen, sowie die Durchsetzung von notwendigen Umweltschutzaufgaben wird auf den Einzelfall und auf die nachgeordneten Ebenen des kommunalen Bebauungsplanverfahrens sowie des Genehmigungsverfahrens verwiesen.

Im administrativen Kompetenzkonflikt stellt die planungsrechtliche Ausweisung von Vorrangstandorten auf der Landesebene eine besondere Ausformung des zentralistischen Eingriffs in die kommunale Planungshoheit dar. Einerseits werden industrielle Großprojekte (über 200 ha Nutzfläche) dem kommunalen und regionalen Konkurrenzkampf entzogen — andererseits wird den betroffenen Kommunen direkt eine langfristige Flächenverhaltung auferlegt (Restriktion für die kommunale Wirtschaftsförderung). Verfahrensmäßig wird die Durchsetzung landesplanerischer Interessen gegenüber kommunalen Belangen durch die Einführung eines sog. Darstellungsprivilegs der Landesplanung für solche Großprojekte sowie durch die mittlerweile im Landesplanungsgesetz NW enthaltene 'Anpassungsverpflichtung' der Gemeinden sowie das 'Plangebott' unmittelbar bewerkstelligt (negative Bindung für die kommunale Bauleitplanung).

Der Versuch — wegen der besonderen politischen Brisanz des Planentwurfs LEP VI NW (Kernkraftwerksstandort!) — die Bürger informell, d.h. nicht rechtswirksam, durch Angabe von Bedenken und Anregungen, am landesplanerischen Aufstellungsverfahren zu beteiligen, kann für eine weitere Verankerung von Umweltschutzaspekten in der Planung nur geringe Bedeutung haben; er dient vor allem der politischen Legitimation.

Sicherung eines langfristigen Angebots regionaler Vorranggebiete (Falltyp III)

In der Planung von Industriestandorten in der Region verbindet sich die langfristige Standortangebotsplanung des Landes mit den mittel- und langfristigen kommunalen Interessen zur Sicherung von Standorten für die ansässige Industrie bzw. die erwünschte Ansiedlung weiterer Betriebe. Während das landesplanerische Handeln in diesem Bereich vom Prinzip des effektiven Mitteleinsatzes durch Konzentration auf wenige hervorgehobene Standorte (Entwicklungszentren, Entlastungsstandorte) bestimmt wird, leitet sich die kommunale Gewerbeplanung — trotz verminderter Bedeutung der Gewerbesteuererinnah-

men — immer noch aus stadtwirtschaftlichen Erwägungen ab (Arbeitsplatzsicherung, Gewerbesteuervermehrung). Der Regionalplanung kommt von daher die Aufgabe zu, landespolitisch zugewiesene Entwicklungsmargen in Form von Einwohner- und Arbeitsplatzrichtwerten in der Region zu verteilen (sowie Übernahmeverpflichtung von landesplanerischen Standortangeboten) und mit den mittelfristigen kommunalen Entwicklungsabsichten (F-Plan) abzustimmen. Über die Zentrale-Orte-Hierarchie hinausgehend, bestimmt sie hervorgehobene Schwerpunktbereiche der Entwicklung, die planungsrechtlich gesichert werden sollen und an die auch Wirtschaftsförderungsmittel verstärkt gebunden werden sollen. Bei den hier im Vordergrund stehenden Verdichtungsregionen sind diese Entwicklungsannahmen vor allem durch den Verlagerungsprozeß von Betrieben aus den Kernstädten in das nähere Umland geprägt, wobei vorrangig auch Interessen an der Ansiedlung neuer Industriebetriebe bestehen; dies ist aber auch zugleich der Raum, wo ökologische Be- und Überlastungserscheinungen infolge anhaltender Verdichtung einen Grad erreicht haben, der die wirtschaftliche und soziale Stabilität der Agglomerationsräume bedroht.

Die umweltpolitische Steuerungsaufgabe der Regionalplanung besteht demnach allgemein darin, eine regionsspezifische, umfassende und langfristige Ressourcenpolitik zu betreiben und konkret die Sicherung vorhandener und neuer Standorte vor allem für flächenintensive und umweltbelastende Industrieanlagen auf der Grundlage ökologischer Kataster durchzuführen, die auf der systematischen Erfassung standortgebundener Emissionen (Schadstoffe, Lärm), Flächenbedarf (Verbrauch von Regenerationsflächen) sowie der Gefährdung von Ressourcen (Grundwasser, hochwertige Böden) beruhen.⁶

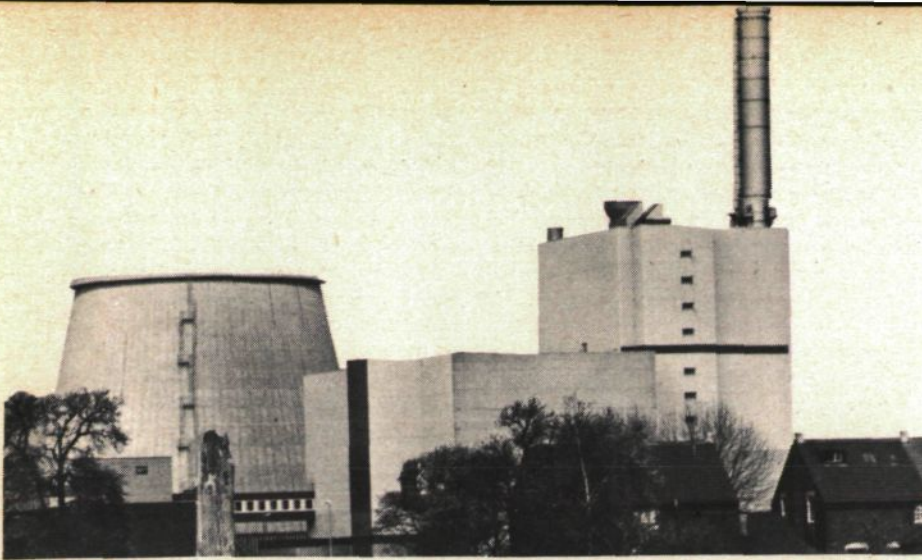
Ansätze für ökologische Belastbarkeitsuntersuchungen, die für die Ausweisung von industriellen Standorten in der Region Bedeutung erlangen können, sind bisher wenige vorhanden; z.B.

- der Luftreinhalteplan Rheinschienen-Süd (Köln),⁷
- die lufthygienisch-meteorologische Klimauntersuchung in der Region Untermain als Planungsgrundlage für die Ausweisung regionaler Grünzüge,⁸
- die Systemanalyse zur Landesentwicklung in Baden-Württemberg, die spezifische Angaben über die ökologische Belastbarkeit des Raums Mittlerer Neckar (Stuttgart) enthält⁹
- oder der in Arbeit befindliche ökologische Gesamtbelastungsplan Niederelbe.¹⁰

Vor dem Hintergrund mangelnder Eingriffsmöglichkeiten und fehlender Durchsetzungskraft der Regionalplanung gegenüber den primär stadtwirtschaftlich bestimmten Interessen der Kommunen sind die bisherigen umweltpolitischen Steuerungsversuche auf der regionalen Ebene

allerdings skeptisch einzuschätzen:

1. Angesichts des zunehmenden wirtschaftspolitischen Engagements der Kernstädte und Umlandgemeinden sowie einer nachlassenden betrieblichen Verlagerungstätigkeit, erweist sich die Ausweisung von Schwerpunktsstandorten für Industrie und Gewerbe mit Entlastungsfunktionen außerhalb des überlasteten Verdichtungskernraums (im Abstand von 30-40 km) als verfehlt.
2. Dagegen deutet sich in der Regionalplanung und auch in der Landesförderung eine Konzentration auf die Mittelzentren in der Verdichtungsrandzone an, die eher den Standortpräferenzen der Unternehmen in der Kern-Umland-Wanderung entspricht (Problem: erneute Anreizung der kommunalen Verteilungskonkurrenz). Vom Standpunkt ökologisch orientierter Nutzungskonzepte ist eine solche Tendenz in der Regionalplanung zu kritisieren, weil sie — solange diese Ausweisung nicht mit einem Konzept zum ökologischen Ressourcenschutz (Orientierung an Belastungsgrenzwerten von Grundwasser, Vorflutern, Grünflächen, Luft etc.) verbunden ist — eine Belastungsumverteilung sowie eine zusätzliche Verschwendung freier Ressourcen fortschreibt und den räumlichen Zersiedlungsvorgang beschleunigt.
3. Angesichts der häufig praktizierten Übernahme kommunaler Vorstellungen zur Flächennutzung in die Regionalplanung und im Hinblick auf die Zusage der 'Eigenentwicklung' von Mittel- und Unterzentren im Verdichtungsraum ist die Durchführung von regionalen Grün- und Freiflächenkonzepten im Verdichtungsraum praktisch unmöglich geworden.
4. Das vorhandene Instrumentarium regionalplanerischer Festsetzungsmöglichkeiten, wie z.B. eine Differenzierung in uneingeschränkt nutzbare Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche und entsprechende Bereiche für „nicht oder nicht erheblich belastende Betriebe“¹¹ bleibt auf den kleinräumlichen Immissionschutz beschränkt, es fehlt der großräumige Bezug zur regionalen Umweltsituation.
5. Regionalisierten Luftreinhalteplänen mit ihrer Orientierung an einzelbetrieblichen technischen Immissionsschutzmaßnahmen fehlt bisher eine Verbindung mit der regionalen Standortplanung; sie bieten jedoch einen Ansatzpunkt für eine an Belastungsgrenzwerten von Ressourcen orientierte Umwelplanung. Die Durchsetzungsmöglichkeiten der angeordneten Maßnahmen gegenüber den Verursachern und Anlagebetreibern sind allerdings durch fehlende Rechtsverbindlichkeiten erschwert und langwierig. Die politisch unterschiedliche Stellung der Regionalplanung im staatlich-kommunalen Zwischenbereich ist gleichfalls für die unzureichende Verankerung von Umweltschutzbelangen in der Regionalplanung im Rahmen von Planverfahren von Bedeutung. Nicht lösbare Konflikte zwi-



Mit der Erhöhung der Schornsteine im Ruhrgebiet („Verbesserung der Ableitbedingungen von Abgasen und Stäuben“) ist eine geringfügige Entschärfung der kleinräumigen Immissionsbelastung im Ruhrgebiet feststellbar, jedoch auch eine deutliche Erhöhung der Grundbelastung im ländlichen Raum einhergegangen; Niederschlag von Luftverunreinigungen, die nachweislich aus dem Ruhrgebiet stammen, werden sogar aus Norwegen gemeldet.



Typische Gemengelage von Industriestandorten und Wohnstandorten im Ruhrgebiet.



In Duisburg sind historisch die am Rheinufer gelegenen Großindustriebetriebe und die dahinterliegenden Wohnsiedlungen der Arbeitskräfte in extremer Weise aufeinander zugewachsen. — Ein Großteil der Duisburger Innenstadt liegt damit in dem nach dem Abstandserlaß NW erforderlichen Schutzabstandsbereich von 1500 m um die Emissionsquellen; Betriebserweiterungsvorhaben bzw. Stadterneuerungs- und Sanierungsvorhaben (z.B. in Duisburg-Hochfeld) würden die Anwendung der Abstandsliste im Bauleitplanverfahren erforderlich machen. Ohne „flexible Handhabung“, Ausnahmen und Dispensregelungen wäre eine Kahlschlagsanierung riesigen Ausmaßes (ohne Wiederaufbau) die Folge!

schen Region und Kommune werden in der Regel auf das Genehmigungsverfahren für Bauleitpläne bzw. die Entscheidung im einzelnen Ansiedlungsfall verlagert.

Sicherung und Entwicklung besonderer regionaler Vorrangstandorte (Falltyp IV)

In Erweiterung der allgemein üblichen regionalplanerischen Standortausweisung für Industrie und Gewerbe existieren im regional/kommunalen Grenzbereich Versuche, mit Hilfe modellhafter Standortberatung, des konzentrierten Einsatzes von Fördermittelkombinationen, organisatorischer Betreuung oder der Unterstützung der Standortentwicklung durch besondere Infrastrukturausstattung etc., der Wirtschaft besondere Angebote zu unterbreiten. Diese Konzeptionen sind — im Gegensatz zu den bereits genannten Gesamtentwicklungskonzepten eines Landes oder einer Region — auf begrenzte, mittelfristig kalkulierbare Erfolgsaussichten abgestellt¹²; sie sind relativ kurzfristig auf aktuelle Erfordernisse und veränderte Bedingungen wirtschaftlicher Betätigung umzustellen.

Mit der erweiterten Möglichkeit, hierfür präzisierte Ziele der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung zu formulieren, möglichst effektiv staatliche Fördermittel und Verwaltungskraft einzusetzen, kann potentiell die Wirksamkeit einer standörtlichen Steuerung vergrößert werden.

Obwohl die künftigen industriellen Nutzer dieser Standortangebote i.E. nicht bekannt sind, ist die potentielle Nutzung durch bestimmte Infrastrukturvorleistungen und planungsrechtliche Regelungen im Bebauungsplan eingegrenzt. Insofern sind hier auch die Möglichkeiten größer, Immissionsschutzüberlegungen und Fragen des ökologischen Ressourcenschutzes an einer absehbaren Belastungssituation zu orientieren und durch bestimmte Maßnahmenkomplexe zu konkretisieren.

Die vorhandenen Möglichkeiten einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in diesen hervorgehobenen Standortangeboten werden jedoch praktisch durch das Überwiegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Zielsetzungen (auch im Rahmen der Bauleitplanbelange) — soweit rechtlich und politisch möglich — bis ins Stadium der Baugenehmigung hinausgeschoben, um das Standortangebot nicht einzuschränken.

Die aus wirtschaftlichen Interessen abgeleitete Forderung nach frühestmöglicher Planungssicherheit und möglichst durch Umweltschutzaufgaben uneingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten des Standortes vernachlässigt, daß mit diesem Abwägungsbeschuß in jedem Fall auch eine Entscheidung über die Zumutbarkeitsgrenzen von Immissionen für die betroffene Bevölkerung, z.B. in industriennahen Wohngebieten fällt, und daß das damit in Kauf genommene Risiko von erheblichen Belästigungen und potentieller

Gesundheitsgefährdung, Motiv unerwünschter Wanderungs- und Segregationsprozesse werden kann.

Neben der Attraktivität dieser herausgehobenen Vorrangstandorte für die Neuansiedlung von Industrie und Gewerbe kommt ihnen insbesondere in den letzten Jahren eine verstärkte Bedeutung für den kleinräumlichen Verlagerungsprozeß im Verdichtungsraum zu; hier könnten — in Kenntnis der zu verlagernden Betriebe und ihrer Emissionen — umweltschützende Aspekte gezielter berücksichtigt werden. So besteht z.B.

- die Möglichkeit, die Vorhaltung von Gewerbegebieten stärker am Stör- und Belastungsgrad der Verlagerungsbetriebe auszurichten, da die Anforderungen der potentiellen Nutzer zum Beispiel durch Befragung der verlagerungswilligen bzw. aus Immissionschutzgründen zu verlagernden Betriebe eher eingrenzbar sind als im Fall von Standortvorhaltungen für Neuansiedlungen;
- die Möglichkeit, im Zusammenhang mit der Neuerrichtung verlagerter Betriebe Emissionsbeschränkungen durch technisch-betriebliche Maßnahmen durchzusetzen, die gegenüber dem Betrieb am alten Standort — wenn überhaupt — nur mit Schwierigkeiten erzielbar wären (z.B. 'Wirtschaftliche Vertretbarkeit' nach BImSchG § 17, Vollzugsdefizit der Gewerbeaufsicht im Bereich von Überwachung und Kontrolle);
- die Möglichkeit, durch gezielte Verlagerung von Störbetrieben aus innerstädtischen Wohnlagen, durch entsprechende Bereitstellung von Ersatzstandorten einen Beitrag zu leisten zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität und damit dem anhaltenden Trend der Abwanderung bzw. dem Umzug bestimmter Bevölkerungsschichten entgegenzuwirken.

Die Ansätze, die dazu in einigen Regionen und Kommunen durch Betriebsbefragungen (Ermittlung der Verlagerungsbereitschaft), durch Untersuchungen zur Verträglichkeit von Bestandsbetrieben an ihrem jetzigen Standort (Ermittlung von zu verlagernden Betrieben) und durch Untersuchungen vorhandener und potentieller Gewerbeflächen auf Belastbarkeit praktiziert worden sind, sind auch Ausdruck der zunehmenden Bedeutung, die der Umweltschutz für die unteren Planungsebenen erreicht hat.

Andererseits bleibt die vorrangige Orientierung an kurz- und mittelfristigen stadtwirtschaftlichen Zielen und die Unterbewertung der regionalen ökologischen Situation erhalten:

- An der Konkurrenz der Gemeinden hat sich nur insofern etwas geändert, als die Haltung: 'Wir nehmen alles, was wir bekommen können' mangels Nachfrage potentieller Neuansiedler abgelöst wird durch die Haltung: 'Wir versuchen möglichst jeden Betrieb innerhalb der Stadtgrenzen zu halten'!

Das hat Auswirkungen auf die Abwägung zwischen der Sicherung von Arbeitsplätzen und der Umweltverträglichkeit bestimmter emittierender Betriebe angesichts der bestehenden großräumigen Vorbelastung und der schon bestehenden Engpässe bei den ökologischen Ressourcen.

- Die Untersuchungen der gewerblichen Standortangebote auf Belastbarkeit mit der Konsequenz entsprechender Nutzungsbeschränkungen verlassen die Ebene des kleinräumlich-nachbarschaftlichen Immissionsschutzes kaum. Solange sich derartige Nutzungsbeschränkungen einzig an der Nähe der Standorte zur benachbarten Wohnnutzung orientieren, können zwar Abstandsflächen, Lärmwälle oder nach Belastungsgraden gegliederte Gewerbegebiete sowie technische Maßnahmen des Immissionsschutzes (z.B. Verbesserung der Ableitbedingungen) die benachbarte Wohnbevölkerung schützen, allerdings unter Umständen um den Preis der Erhöhung der großräumigen Grundbelastung von Luft und Wasser, mit der Konsequenz der Verringerung auch ökologisch bedeutsamer Freiflächen. Der Prozeß des unkontrollierten Ressourcenverbrauchs im Verdichtungsraum bleibt weiterhin ohne Reglementierung.

Schlußbemerkung

Mit den hier nur skizzierten Tendenzen des betrieblichen Standortverhaltens der Industrie und auch der Bevölkerungsbewegungen als weiterer Konzentrationsprozeß in den städtischen Verdichtungsräumen ist abschließend der Beitrag der 'Raumplanung' zur Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten und des Umweltschutzes in diesem Raum zu vergegenwärtigen.

In der Landes- und Regionalplanung ist ein weitgehend funktionalisiertes und ressortiertes Planen und Handeln sowohl für Wirtschafts- als auch Wohnfragen festzustellen. Der Umweltschutz als eine im Grundsatz ressortübergreifende und die Funktionen 'Arbeiten' und 'Wohnen' verbindende Querschnittsaufgabe, hat trotz einiger Ansätze bisher nicht den Stellenwert eines ausschlaggebenden Kriteriums für die Standort- und Raumdispositions-Entscheidungen in den Stadtregionen.

Häufig noch liegen der politischen Belangabwägung in der Planung falsche Alternativen, wie etwa die zwischen 'Umweltschutz' und der 'Sicherung der Arbeitsplätze' zugrunde; oder Überlegungen, Umweltschutzaufgaben (per se mit dem Odium der Industrie Feindschaft behaftet) wirkten investitions hemmend und damit restriktiv auf das wirtschaftliche Wachstum. — Tatsächlich geht aber u.a. von den erkennbar gewordenen Belastungsgrenzen, z.B. in der Folge des irreversiblen Verbrauchs von ökologischen Ressourcen, eine investitions hemmende Wirkung aus.

Demgegenüber wird an dieser Stelle davon ausgegangen, daß eine Verbindung von wirtschaftspolitischen, raumplanerischen und umweltschützenden Zielen und Maßnahmen für eine langfristig vorausschauende Sicherung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Verdichtungsräumen notwendig und unabdingbar ist.

War das Eindringen des Umweltschutzgedankens in die Raumplanung und in die raumwirksamen Fachplanungen von der richtigen Absicht begleitet, den technisch-betrieblichen Umweltschutz an der Emissionsquelle — wo notwendig — durch räumlich planerische Immissionsschutzmaßnahmen (z.B. Schutzabstände) zu ergänzen, zeichnet sich heute bereits die Tendenz einer Verschiebung von der Emissionsbekämpfung am Entstehungsort zur Immissionsschutzplanung ab, eines schleichenden Übergangs vom Verursacherprinzip auf das Gemeinlastprinzip.¹⁴ Andererseits hat mit der Verbreiterung des Umweltschutzgedankens auch die Konfliktrichtigkeit der Planungen zugenommen, sowohl zwischen den verschiedenen politischen und administrativen Ebenen (Bundes-, Landes-, Regional- und Kommunalebene), wie auch zwischen Bürger und Verwaltung. — Überdies wird eine Tendenz zur 'Ausklammerung' von umweltschutzbedeutsamen Untersuchungen, Planungen und Entscheidungen aus der Entwicklungsplanung deutlich.

Die weitere Entwicklung der Industrie, der Wohnverhältnisse und der Immissionsbelastungen in den Stadtregionen werden den Druck auf Politik und Planung verstärken und die vordergründig administrativen Konflikte auf die zugrundeliegenden wirtschafts- und sozialpolitischen Zielwidersprüche zurückzuführen. So muß die funktionalisierte Rolle der Raumplanung angesichts des skizzierten (raumwirksamen) wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels, sowie des irreversiblen Verbrauchs von ökologischen Ressourcen in Frage gestellt und neu definiert werden:

Greifen Bevölkerungs- und Gewerbeentwicklung im Verdichtungsraum künftig nicht mehr im gekannten Maße in den 'freien Raum' aus, stellt sich — im Hinblick auf die langfristige Verbesserung der Wohn- und Arbeitsbedingungen in den Stadtregionen — hier verstärkt die Frage der Modernisierung vorhandener Stadtstrukturen: für die Entwicklungsaufgaben der Modernisierung des Wohnungsbestandes und der Sicherung des Gewerbebestandes am gegebenen Standort kommt der Umweltschutzfrage eine zentrale Bedeutung zu.

Anmerkungen

- 1) Die Städte in der Wirtschaftspolitik, Grundsätze kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Der Städtetag, N.F. Jg. 29 (1976).
- 2) Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West), Neuerrichtete, verlagerte und stillgelegte Industriebetriebe in den

- Jahren 1972 und 1975, bearbeitet in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 1977.
- 3) Karl-Heinz Fiebig, Ajo Hinzen, Gerd Grzella, Dörte Möller, Jürgen Witt, Inge Knothe, Umweltschutz und Industriestandorte, unveröff., Manuskript, Berlin 1977 (Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes unter dem Arbeitstitel: Umweltschutzaspekte in der Landesplanung und ihre Konkretisierung in Ballungsgebieten Veröffentlichung für Ende 1978 vorgesehen).
 - 4) Vgl. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung: Raumordnung und Umweltschutz vom 15.6.1972.
 - 5) Landesentwicklungsplan VI (Entwurf), Düsseldorf 1977, Festlegung von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieerzeugung), die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von bes. Bedeutung sind.
 - 6) Vgl. Regierungspräsident Düsseldorf: Grobraster für den Regierungsbezirk Düsseldorf, 1976, S. 68.
 - 7) Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Luftreinhalteplan Rheinschene-Süd (Köln) 1977-1981, Düsseldorf 1976
 - 8) Regionale Planungsgemeinschaft Untermain: Lufthygienisch-meteorologische Modelluntersuchung in der Region Untermain & Arbeitsbericht Frankfurt a.M., 1974
 - 9) Dornier System, Prognos, Arbeitsgruppe Landespflege: Systemanalyse zur Landesentwicklung Baden-Württemberg, Stuttgart 1975.
 - 10) Grimm, P., Peters, N., Rohweder, O. Vorstudie zu einem ökologischen Gesamtlastplan für die Niederelberegion, Hamburg 1976.
 - 11) Vgl. 3. DVO zum Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 4.5.1976 GVBl.Nr. 32.
 - 12) Solche Leistungen waren insbesondere in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums von Bedeutung, wenn Standortentscheidungen von Unternehmen auf aktuelle Realisation drängen.
 - 13) Ganser, K.: Großräumige und kleinräumige Konflikte in der Verteilung von Arbeitsplätzen, in: Stadtbauwelt 57, 1978
 - 14) Vgl. der Sachverständigenrat für Umweltfragen: Jahresgutachten 1978



Die AtomWirtschaft oder unsere strahlende Zukunft



Die Projektgruppe zur Handhabung des Buches:

Wir haben uns bemüht, den Bericht so aufzubauen, daß man nicht das gesamte Werk von vorn bis hinten lesen muß, sondern bei den einzelnen interessierenden Fragen nachschlagen kann. Deshalb am besten erst mal ins Inhaltsverzeichnis schauen:

Sind Atomkraftwerke notwendig?

— Steigt der Energiebedarf?

— Wird die Versorgungssicherheit durch Atomkraftwerke gewährleistet?

— Wie stark ist die Umweltbelastung durch AKW?

Auswirkungen des Atomenergiewerks für die Bevölkerung

— Auswirkungen auf die Bauwirtschaft den Bergbau, die Landwirtschaft

Warum ist das Atomenergiewerk abzulehnen?

Warum werden Atomkraftwerke trotzdem gebaut? Eine politische und ökonomische Analyse der Atomindustrie und staatlichen Energiepolitik

Durchsetzungsstrategien der VEW und der staatlichen Organe Einfluß und Durchsetzungsmöglichkeiten der Bevölkerungsinteressen

Kontaktadresse des Autorenkollektivs:

H. Bayer/C. Link Harkortstr. 112 4600 Dortmund 50

240 Seiten, 9,- DM

Bezugsbedingungen:

Einzelbestellung: 9,- DM + Versand

bei Bestellung von mehr als 10 Exemplaren

für Arbeitsgruppen, Bürgerinitiativen und Studenten: 7,- DM

Buchläden: Ihr bekommt das Buch für 6,- DM bei 30 Tagen

Zahlungsziel, ab 10 Ex. portofrei,

Lieferung gegen Rechnung (gilt für alle)

gefährdung durch kernkraftwerke



denkschrift der ärztekammer: propaganda für wen?

Inhalt:

Arzt und Atomkraftwerk -

Dimension einer Entscheidung

Die Denkschrift der Bundes-

ärztekammer (im Originaltext)

Kritik an der Denkschrift -

Dokumentation - Ärztliche

Stellungnahmen gegen die

Denkschrift

Personelle Besetzung und

Arbeitsweise des Ausschusses

des wissenschaftlichen Beirates

im Anhang: Internationale

Stellungnahmen gegen die

Kernenergie

Herausgegeben von der Ar-

beitsgemeinschaft Medizini-

sche Soziologie, Münster.

Kontaktadresse:

Arbeitsgemeinschaft medizinische Soziologie

c/o Peter Voswinkel, Dammstraße 25 44 Münster

72 Seiten, 4,- DM

Bezugsbedingungen:

Einzelbestellung: 4,- DM + Versand

Bei Bestellung von mehr als 10 Exemplaren für

Arbeitsgruppen, Bürgerinitiativen und Studenten: 3,- DM

Buchläden: Ihr bekommt die Broschüre für 2,70 DM, 30 Tage

Zahlungsziel, ab 10 Ex. portofrei

Lieferung gegen Rechnung (gilt für alle)

Bestellungen an:

KLENKES

Druck & Verlag

Oranienstr.9

51 Aachen

Tel. 0241/512466

Die deutsche Stadt im Industrie- zeitalter

Beiträge zur modernen deutschen Stadtgeschichte



Herausgegeben von Jürgen Reulecke
Mit einer Einleitung von Wolfgang Kollmann

Peter Hammer Verlag

Jürgen Reulecke/Wolfhard Weber
(Hg.)

FABRIK - FAMILIE - FEIERABEND

Beiträge zur Sozialgeschichte des
Alltags

420 Seiten - DM 32,-

Jürgen Reulecke

DIE DEUTSCHE STADT IM

INDUSTRIEZEITALTER

Beiträge zur modernen deutschen
Stadtgeschichte

152 Seiten - DM 18,-

Fabrik Familie Feierabend



Beiträge zur Sozialgeschichte des Alltags

im Industriezeitalter

Herausgegeben von

Jürgen Reulecke und Wolfhard Weber

Peter Hammer Verlag

PETER HAMMER VERLAG GMBH

5600 Wuppertal 2, Postfach 20 04 15