

Stephanie Albert

Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplanes

Exemplarische Darstellung am Beispielraum München West

The Content and Structure of Regional Masterplans

As exemplified by the plan for the Munich-West region

Kurzfassung

Nach § 9 Abs. 6 ROG kann ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernehmen (regionaler Flächennutzungsplan (RFNP)). Der Gesetzgeber hat damit auf die Erfordernisse einer effizienteren Planung und engeren Verknüpfung der Planungsebenen reagiert. In dem Beitrag wird der RFNP als neues Instrument der Regional- und Bauleitplanung beleuchtet. Im Rahmen dessen werden normative Planelemente des RFNP erarbeitet und diese am Beispielraum München ausgestellt. Dabei werden Fragen der Ausgestaltung des Textteiles sowie der kartographischen Darstellung eines RFNP diskutiert. Abschließend werden Problemfelder bei der Umsetzung und Lösungsansätze aufgezeigt.

Abstract

Under section 9 para. 6 of the German Federal Regional Planning Act (the Raumordnungsgesetz – ROG) it is possible for a single plan to perform the functions both of a regional plan and of a joint (i.e. inter-authority) masterplan (or "preparatory land-use plan", in this case a regional masterplan). In providing this option, the legislature was reacting to the requirements of more efficient planning and for closer co-ordination of the various tiers of planning. In this article the regional masterplan is discussed as a new instrument of regional and land-use planning. Within this context the article identifies normative planning elements of regional masterplanning, which are exemplified in more concrete terms by reference to the Munich region. The article discusses such issues as the matters to be included in the textual component of the plan, as well as the cartographic representation of the regional masterplan. It concludes by pointing out a number of problem areas in implementation and discussing attempts at finding solutions.

1 Der regionale Flächennutzungsplan als neues Planungsinstrument

1.1 Anlass und Zielsetzung des neuen Planungsinstrumentes

Die komplexen Anforderungen, die sich in jüngster Zeit insbesondere der Regional-, aber auch der Bauleitplanung stellen, erfordern ein Umdenken und eine Neuorientierung der Planung. Die klassischen Instrumente der Regional- und Bauleitplanung, aber auch die neuen ergänzenden, jedoch informellen und rechtsunver-

bindlichen Konzepte können allein die Problematik in ihrer Gesamtheit nicht bewältigen.

Im Zusammenhang mit diesem Sachverhalt forderte beispielsweise die MKRO 1996 im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen, das Verhältnis der Regionalplanung zur kommunalen Bauleitplanung, insbesondere die Aufgabenbereiche von Regional- und Bauleitplanung und die Erhöhung der Wirksamkeit regionalplanerischer Vorgaben¹ gegenüber der Bauleitplanung, zu überprüfen. Des Weiteren wurde die Klärung der Frage gefordert, ob „den Trägern der Regional-

planung über ihre bisherigen Planungskompetenzen hinaus neue Aufgaben bzw. Trägerschaften in Problembereichen eröffnet werden [sollten], die nur durch überörtliche Planung sinnvoll gelöst werden können (z.B. ÖPNV; Abfallentsorgung).“²

Im Zuge der Novellierung des Rechts der Raumordnung und des Bauwesens oblag nun dem Gesetzgeber die Aufgabe, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Regionalplanung die wachsenden Kooperations- und Koordinationsaufgaben wirksamer als bisher wahrnehmen kann. Der Gesetzgeber hat mit der Neuregelung des Rechts der Raumordnung auf diese Forderungen reagiert. Neben dem Ziel, die räumliche Planung in die Lage zu versetzen, auf die inhaltlichen Anforderungen flexibler reagieren zu können, soll durch das Bau- und Raumordnungsgesetz das Recht der Bauleitplanung und Raumordnung durch Vereinheitlichung der Verfahren und Instrumente übersichtlicher und einfacher gestaltet werden.³

Eine besondere Möglichkeit zur Vereinfachung und Effektivierung der Planung bietet der § 9 Abs. 6 ROG; dieser sog. „Experimentierparagraph“ eröffnet das Angebot, dass in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB übernehmen kann (regionaler Flächennutzungsplan). Dabei soll es aber nicht darum gehen, die eine Planungsart durch die andere zu ersetzen, sondern es soll aus beiden Planungsebenen eine neue, eigenständige Ebene entwickelt werden.⁴ Zu diesem regionalen Flächennutzungsplan (RFNP) liegen darüber hinaus vom Gesetzgeber keine weitergehenden Aussagen vor. Das planungsmethodische Grundgerüst eines solchen RFNP sowie seine inhaltliche Ausgestaltung wird deshalb derzeit in Fachkreisen diskutiert.⁵

Ein solcher neuer Plantyp trägt dazu bei, Regional- und Bauleitplanung enger miteinander zu verknüpfen, die Koordinations- und Kooperationsdefizite zwischen diesen beiden Planungsebenen abzubauen und somit die Aufgaben der Raumplanung und insbesondere der Regional- und Bauleitplanung effektiver erfüllen zu können, das Planungssystem zu vereinfachen und durchsichtiger zu machen sowie die Zahl der Planungsinstanzen zu verringern.⁶

Durch einen zusammengeführten Regional- und Flächennutzungsplan, der in seiner inhaltlichen Ausgestaltung speziell auf seine Aufgabenstellung und Zielsetzung zugeschnitten ist, ist es möglich, eine Planungsebene einzusparen und damit „sowohl Doppelarbeit zu vermeiden wie auch die Verfahren zu vereinfachen und damit Zeit und Kosten zu sparen.“⁷

1.2 Anforderungen an einen regionalen Flächennutzungsplan

Der RFNP unterliegt dem Anspruch, die Aufgaben und Ziele sowohl des Regionalplanes als auch des Flächennutzungsplanes wahrzunehmen, d.h. in der *regionalplanerischen Dimension* die zusammenfassende, übergreifende Ordnung, Steuerung und Koordination der überörtlichen bzw. regionalen Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur zu gewährleisten. In der *flächennutzungsplanerischen Dimension* muss er für das gesamte Plangebiet die Art der Bodennutzung in den Grundzügen – d.h. Bauflächen sowie Flächen, Standorte und Trassen für kommunale Infrastruktur – nach den vorausehbaren städtebaulichen Bedürfnissen der Gemeinde darstellen.⁸

An den neuen Plantyp werden somit zwei Ansprüche gestellt: Er muss zum einen die *Erfüllung als Mittler- und Scharnierfunktion* zwischen großräumigen überörtlichen und örtlichen Raumansprüchen und Erfordernissen (Funktion Regionalplan), zum anderen die *Bereitstellung von Ableitungs- und Entwicklungsmöglichkeiten* für die verbindliche Bauleitplanung/Bebauungsplanung (Funktion FNP) gewährleisten.⁹

Damit obliegen dem RFNP sowohl örtliche als auch überörtliche Aufgaben, wobei als zentrale Aufgaben, insbesondere in Verdichtungsräumen, folgende Aspekte zu nennen sind:

- Umwelt- und sozialverträgliche Steuerung der Siedlungsentwicklung und Siedlungsstruktur,
- Erhalt und Schaffung eines zusammenhängenden Freiraumsystems,
- Erstellung eines regionalen Verkehrskonzeptes mit Schwerpunkt ÖPNV,
- Sicherung und aufgabenadäquater Ausbau der Ver- und Entsorgung.

2 Diskussion und Darstellung möglicher Planinhalte eines regionalen Flächennutzungsplanes – exemplarisch dargestellt am Beispielraum München West

2.1 Der Beispielraum München West

Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit entwickelten Planelemente werden exemplarisch an der Region München dargestellt. Entscheidend ist hierbei eine möglichst optimale Anwendungsmöglichkeit in der Praxis, verbunden mit der Wahrung der inhaltlichen bzw. fachlichen Ansprüche des Planes.

Eine exemplarische Ausgestaltung eines RFNP für die gesamte Planungsregion München ist jedoch zur Verdeutlichung der Ausgestaltbarkeit nicht erforderlich.

Unter Berücksichtigung der Aktualität der Flächennutzungspläne sowie einer hohen landes- und regionalplanerischen Aussagedichte fokussiert sich deshalb die weitere Arbeit auf den *Teilraum München West* mit dem westlichen Teil der Landeshauptstadt München sowie den Gemeinden Alling, Eichenau, Emmering, Fürstfeldbruck, Germering, Gräfelfing, Gröbenzell, Planegg und Puchheim.

Bei der Umsetzung der Planelemente im Beispielraum München West in einen RFNP steht die *Visualisierung der Planelemente* in einem Planwerk im Vordergrund. Die Ausweisungen werden hierfür aus den Darstellungen der Flächennutzungspläne sowie den Ausweisungen des Regionalplanes abgeleitet. Eine darüber hinausgehende fachliche Fundierung der Ausweisungen, die für eine erste inhaltliche Ausgestaltung nicht zwingend notwendig ist, jedoch bei der realen Aufstellung des RFNP erfolgen muss, wird hier nicht geleistet.

Der beispielhaft erarbeitete RFNP ist besonders auf verdichtungsraumspezifische Aufgaben und Anforderungen zugeschnitten und kann angesichts der vielfältigen und unterschiedlichen Probleme und Charaktere der bundesdeutschen Raumstrukturen für andere Räume nur als Grundgerüst dienen; die Erarbeitung des RFNP muss immer individuell an der Ausgangslage und den Handlungsbedarfen des spezifischen Raumes orientiert erfolgen.

2.2 Diskussion möglicher normativer Planinhalte eines regionalen Flächennutzungsplanes

Nachfolgend werden mögliche Planinhalte eines RFNP diskutiert. Verfolgt wird dabei ein *integrativer Ansatz*, d.h. es werden Planelemente der Regional- und Flächennutzungsplanung zusammengeführt, darüber hinaus erfolgt jedoch eine planspezifische Modifikation, Weiterentwicklung oder auch Neukonzipierung von Planelementen, die der Aufgabe des RFNP angemessen sind. Die Formulierung des § 9 Abs. 6 ROG („... sowohl die Festlegungen *im Sinne* des § 7 Abs. 1 bis 4 als auch die Darstellungen *im Sinne* des § 5 des Baugesetzbuches zu kennzeichnen“) wird dabei dahingehend interpretiert, dass nicht nur eine additive Übernahme von bestehenden Planelementen der Ursprungspläne für die Aufgabenerfüllung ausreichend ist. Ein solcher Ansatz eröffnet die Chance, die Planelemente aufgabenadäquat weiterzuentwickeln und die Planungseffektivität zu optimieren.

Bindungswirkung der Planelemente

Von besonderer Bedeutung für die Ausgestaltung eines RFNP ist die *Bindungswirkung* der Planelemente gegenüber der Bebauungsplanung sowie den Fachplanungen. Die Regionalplanung unterscheidet diesbezüglich zwischen Zielen der Raumordnung und

Landesplanung, die ein Abwägungsergebnis darstellen und von den öffentlichen Planungsträgern beachtet werden müssen, und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung, die „Direktiven für Abwägungsvorgänge“ darstellen und somit noch gegeneinander und untereinander abzuwägen sind.¹¹ Die Flächennutzungsplanung kennt eine solche Differenzierung nicht. Die Darstellungen des Flächennutzungsplanes stellen das Ergebnis einer gerechten Abwägung aller Belange dar, aus denen die Festsetzungen der Bebauungspläne zu entwickeln sind.¹²

Diese unterschiedlichen Bindungswirkungen der Planelemente müssen nun im RFNP zusammengeführt werden. Eine Fixierung von Grundsätzen im RFNP ist allerdings vor dem Hintergrund, dass in der konventionellen Planungshierarchie die Flächennutzungsplanung einen Hauptadressaten zur Abwägung der Grundsätze darstellt, wenig sinnvoll. Auch erscheint eine dadurch erfolgende Abwägung dieser überörtlich bedeutsamen Grundsätze erst auf Bebauungsplanebene auf Grund der örtlichen Sichtweise der Bebauungsplanung fachlich unbefriedigend. Zudem entfalten Grundsätze für die zahlreichen Konflikte und Regelungsgehalte insbesondere in Verdichtungsräumen eine zu schwache Bindungswirkung.

Aus diesem Grunde sollten bei der Aufstellung eines RFNP, entsprechend den Anforderungen der konventionellen Flächennutzungsplanung und um eine fundierte Grundlage für die nachfolgende Bebauungsplanung bilden zu können, die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander soweit möglich bereits gerecht abgewogen werden. Die normativen Planinhalte des RFNP stellen in erster Linie deshalb ein *Abwägungsergebnis* dar. Das heißt, sie sind keiner weiteren Abwägung mehr zugänglich und entsprechen dem Charakter von Zielen auf überörtlicher Ebene bzw. von Darstellungen auf örtlicher Ebene.

Da es im Geltungsbereich eines RFNP, der einen Planungszeitraum von 10 bis 15 Jahren umfasst, allerdings nicht immer möglich ist, alle Ansprüche und Nutzungen, die an den Raum gestellt werden, bereits abschließend abzuwägen, ist es in einigen Fällen notwendig und sinnvoll, sich langfristig Optionen offen zu halten, um auf künftige Entwicklungen reagieren zu können. Im RFNP sind daher auch Flächen vorzusehen, die im Sinne von Grundsätzen noch kein endgültiges Abwägungsergebnis, sondern einen abwägungserheblichen Belang und einen Hinweis für zukünftige Planungen und die Fachplanungen darstellen. Diese *Flächenoptionen* sollen im RFNP jedoch lediglich eine untergeordnete Rolle spielen, um die Zielaussagen nicht zu verwässern und eine aussagekräftige Grundlage für die Bebauungsplanung und die Fachplanungen bilden zu können.

Normative Planinhalte zur Siedlungsstruktur und zum Siedlungswesen

Die Steuerung der Siedlungsstruktur erfolgt vor allem durch Instrumente der Regionalplanung, wie z.B. das Zentrale-Orte-System und Achsenausweisungen. Um auch im RFNP die Lenkung und Entwicklung der Siedlungsstruktur unter dem Leitbild der dezentralen Konzentration gewährleisten zu können, werden in erster Linie regionalplanerische Instrumentarien zur Erarbeitung und Weiterentwicklung der Planelemente zur Siedlungsstruktur herangezogen.

Die Metropole des Raumes bildet das *Kernzentrum*, das oberzentrale Funktionen wahrnimmt. Den *Ergänzungszentren* obliegt die Aufgabe, Zentrenfunktion(en) (Wohnen, Gewerbe, Erholung) des Hauptzentrums zu vervollständigen. Dabei richtet sich die Ergänzungsfunktion nach den standortspezifischen Gegebenheiten. *Entlastungszentren* konzentrieren sich gegenüber Ergänzungszentren weniger auf eine spezielle Ergänzungsfunktion, sondern stellen eine funktionale Einheit dar, die Überlastungserscheinungen vor allem des Kernzentrums auffangen. Die Kennzeichnung der Zentren stellen keine flächenbezogene, gebietsscharfe, sondern eine funktional-abstrakte Ausweisung dar und wird deshalb sachgerechter in einer separaten *Strukturkarte* dargestellt.

Die Ausweisung ÖPNV-orientierter *agglomeraler Siedlungshaupt- und -nebenachsen* ist im Hinblick auf die (vor allem verdichtungsraumspezifischen) Verkehrsprobleme und die durch die Ausweisung von Ergänzungszentren forcierte Funktionsteilung, die eine zusätzliche Mobilität bewirkt, sinnvoll und wichtig. Dabei entspricht die Intention der agglomeralen Siedlungshaupt- und -nebenachsen im Wesentlichen den Zielrichtungen der kleinräumigen Siedlungsachsen, die zur Gliederung der Siedlungsstruktur durch Steuerung der Bebauung auf die Achsen hin, zum Schutz von Freiräumen in den Achsenzwischenräumen sowie zur Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse und Verlagerung von Entwicklungsimpulsen in den Umlandbereich durch Stärkung der Achsenendpunkte und deren Ausstrahlung ausgewiesen werden.¹³ Auch diese funktional-abstrakte Ausweisung erfolgt in der *Strukturkarte*.

Im Bereich des Siedlungswesens steht die Erarbeitung eines innerregional abgestimmten Siedlungsentwicklungskonzeptes im Vordergrund. Um eine fundierte Grundlage für die nachfolgende Bebauungsplanung bilden zu können, ist eine gebietsscharfe Abgrenzung der zukünftigen Siedlungsflächen erforderlich. Eine Orientierung an der konventionellen Flächennutzungsplanung mit ihren Bauflächendarstellungen scheint hier sinnvoll und zielführend.

Mit der Ausweisung von *Wohn-, Sonder- und Gewerbebauflächen* ermöglicht der RFNP die notwendige überörtliche Koordination der Flächenausweisungen für eine umwelt- und sozialverträgliche Siedlungsentwicklung. Soweit notwendig, kann die angestrebte Nutzung bzw. Zweckbestimmung innerhalb der Sonder- und Gewerbebaufläche mittels Symbol oder Buchstaben gekennzeichnet werden. Die Ausweisung von *Flächen für besondere öffentliche Zwecke* stellt ein wichtiges Instrument zur Sicherung zentralörtlicher Funktionen sowie zur Standortvorsorge der Gemeinden dar. Der Katalog der Bauflächenausweisungen sollte zur Entwicklung nachhaltiger Stadtstrukturen um die Ausweisungsmöglichkeit der *Mischbaufläche* ergänzt werden.

Die Aufnahme von Flächen für Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie weitere wichtige öffentliche Zwecke, z.B. Friedhof oder Spielplatz, dient der gemeindlichen Standortvorsorge. Im RFNP sollen dafür *Freiflächen für besondere öffentliche Zwecke*, die durch Angabe eines Buchstabens oder Symbols weiter differenziert werden können, ausgewiesen werden.

Innerörtliche Bestandsdarstellungen besitzen in der Regel keinen oder allenfalls örtlichen Regelungsgehalt und sollen deshalb im RFNP lediglich differenziert als *Siedlungs- und Gewerbeflächen* gekennzeichnet werden. Auf Grund der hohen räumlichen Wirkung von bestehenden überörtlich bedeutsamen *Infrastruktureinrichtungen* sollten diese zusätzlich im Bestand gekennzeichnet werden. Bestehende großflächige, öffentliche Grünflächen werden als *öffentliche Grünfläche* dargestellt.

Beschränkt wird eine pauschale Bestandsdarstellung dadurch, dass so dem nachhaltigen Leitbild der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ im RFNP nicht Rechnung getragen werden kann. Neben Textausagen zur Innenentwicklung sollen deshalb überörtlich bedeutsame, innerörtliche Entwicklungsbereiche, deren Nutzung noch nicht geklärt ist, als *innerörtliche Entwicklungsfläche* gekennzeichnet werden.

Als neuer Bauflächentypus werden *Siedlungsentwicklungsflächen* als sinnvoll erachtet. Siedlungsentwicklungsflächen sind als künftige Siedlungsfläche einer Gemeinde zu verstehen, deren Nutzung im Unterschied zu den zweckbestimmten Bauflächen noch offen ist. Bei der Ausweisung steht die Sicherung der Fläche als langfristige Siedlungsoption und als Ausdruck des Planungswillens der Gemeinde im Vordergrund. Da auf Grund der fehlenden Nutzungszuweisung leichter Nutzungskonflikte entstehen können, sollte die Ausweisung ergänzend zu den Bauflächenausweisungen und nur, wenn keine konkrete Nutzungszuordnung möglich ist, erfolgen.

Normative Planinhalte zur Freiraumstruktur

Die konventionellen Darstellungen der Flächennutzungsplanung im Freiraumbereich beinhalten meist nachrichtliche Übernahmen und dienen vielmehr der Einordnung der städtischen Grünflächen in das räumliche Gesamtgefüge der Gemeinde als der Freiraumsicherung und -entwicklung. In der konventionellen Regionalplanung dagegen werden Regionale Grünzüge und Grünzäsuren zur Sicherung des Freiraumes vor weiterer Besiedelung sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur Koordination einzelner Freiraumfunktionen ausgewiesen. Zum Schutz, zur Sicherung und Entwicklung von Freiräumen kann die Regionalplanung auf steuerungseffizientere Instrumente zurückgreifen und stellt aus diesem Grunde das Grundgerüst für eine Fortentwicklung der Planelemente dar.

Im Freiraumbereich besteht für die Regionalplanung neben Vorranggebieten als verbindliches Ziel durch das Instrument der Vorbehaltsgebiete als Grundsatz der Raumordnung und Landesplanung die Möglichkeit, Ausweisungen vorzunehmen, die in der Bauleitplanung noch gegeneinander und untereinander abzuwägen sind.¹⁴ Bei der Aufstellung eines RFNP sind jedoch die öffentlichen und privaten Belange bereits gegen- und untereinander gerecht abzuwägen. Die in der Regionalplanung praktizierte Differenzierung im Freiraumbereich zwischen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten im Sinne von Zielen und Grundsätzen ist aus diesem Grunde nicht analog in den RFNP übertragbar. Die Planelemente haben deshalb überwiegend den Charakter von Zielen, d.h. sie werden im Rahmen der Aufstellung des RFNP bereits abgewogen. Nur Flächen, über deren Nutzung hinsichtlich des Zeithorizontes des RFNP noch nicht abschließend entschieden werden kann, sind im Sinne eines Grundsatzes als Hinweis und Abwägungsbelang einzustufen und auszuweisen.

Vergleichbar mit den Regionalen Grünzügen sollen im RFNP *Grünverbindungen* ausgewiesen werden. Sie stellen ein freiraumschützendes und siedlungsgliederndes Planelement dar und verfolgen – im Sinne einer Ableitung und Konkretisierung Regionaler Grünzüge – als Hauptzielsetzung das Freihalten größerer zusammenhängender Freiräume von Besiedelung (eindimensionaler Zielbezug).¹⁵ Angesichts des in Verdichtungsräumen herrschenden Siedlungsdrucks und der dadurch induzierten Bedeutung von Freiflächen nehmen die Grünverbindungen in diesen Räumen eine zentrale Rolle in der Freiraumsicherung und -entwicklung wahr.

Des Weiteren sollen im RFNP *Biotopschutzflächen* ausgewiesen werden. Funktional werden die Biotopschutzflächen aus den regionalplanerischen Vorrang-

und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft abgeleitet und modifiziert, d.h. Biotopschutzflächen erfüllen – in konkretisierter Form – unterschiedliche, ursprünglich den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft obliegende Teilaufgaben wie beispielsweise den Schutz wertvoller Biotope, den Schutz des Landschaftsbildes, die Erhaltung von typischen Landschaftsstrukturen oder die Biotopvernetzung.¹⁶ Analog zu den regionalplanerischen Ausweisungen sollte auch bei den Biotopschutzflächen die Ergänzung zu fachplanerischen Festsetzungen (Naturschutzgebiete usw.) im Vordergrund stehen.

Die Bewältigung der Eingriffs-/Ausgleichsproblematik, die nun auf die Ebene der Flächennutzungsplanung bzw. sogar der Regionalplanung verlegt werden kann¹⁷ und somit auch den Regelungsgehalt des RFNP berührt, gewinnt zunehmend an Bedeutung. Im RFNP sind deshalb *SPE-Flächen* als Eingriffs- bzw. Ausgleichsflächen zur Entwicklung von Natur und Landschaft auszuweisen.

Die Ausweisung von Wasservorranggebieten stellt eine wichtige Ergänzung zu den fachplanerischen Instrumenten dar und dient dem langfristigen Schutz von Trinkwasservorkommen. Vor diesem Hintergrund wird im RFNP die Ausweisung von *wasserwirtschaftlichen Schutzflächen* vorgeschlagen.

Die Einführung eines Instrumentes zur Freihaltung von Überschwemmungsbereichen in durch Hochwasserereignisse gefährdeten Gebieten ist vor allem angesichts der Hochwasserkatastrophen in den letzten Jahren besonders erforderlich. In Anlehnung an die Flächennutzungsplanung, die nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes freizuhalten sind, darstellen kann, sollen im RFNP deshalb *Hochwasserschutzflächen* ausgewiesen werden.

Da im Funktionsbereich Rohstoffe Fachplanungsinstrumentarien fehlen, nehmen die Ausweisungen des RFNP, entsprechend den regionalplanerischen Vorrang- und Vorbehaltsgebietsausweisungen, eine bedeutende Funktion ein. Eine Ausweisung von *Flächen für die Rohstoffgewinnung und Rohstoffsicherung* zur Lenkung der Abbautätigkeit und zur langfristigen Sicherung von wertvollen Rohstoffvorkommen ist deshalb ein wichtiger Regelungsgehalt des RFNP.

Kann bezüglich der Fläche noch keine abschließende Entscheidung gefällt werden, sollte es möglich sein, Nutzungsoptionen langfristig offen zu halten, d.h. Flächen, die sich zum Abbau von Rohstoffen eignen, über deren endgültige Nutzung aber noch keine Aussage getroffen werden kann, als *Flächenoptionen für die Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung* zu kennzeichnen. Eine solche Nutzungsoption ist als Information

und Abwägungsgewichtung für die Bebauungs- und Fachplanungen, aber auch für die Fortschreibung des RFNP zu verstehen.

Die Ausweisung von Naherholungsbereichen zur Sicherung der Erholungsfunktion ist vor allem in Verdichtungsräumen besonders wichtig. Eine Ausweisung von *Naherholungsflächen*, in denen die Erholungsfunktion gesichert bzw. entwickelt werden soll, ist sinnvoll und sachgerecht.

Der Klimaschutz stellt eine wichtige Aufgabe der räumlichen Gesamtplanung dar und ist insbesondere in Verdichtungsräumen vor dem Hintergrund der starken Emissionen und fehlendem Luftaustausch von besonderer Bedeutung. Der RFNP sollte zur Sicherung klimarelevante Flächen ausweisen können, auf denen Nutzungen, die die klimatische Funktion beeinträchtigen können, unterlassen werden. Hierfür sollte eine Ausweisung von *Klimaschutzflächen* erfolgen, auf denen Bebauung und sonstige Nutzungen, die dem Klimaschutz entgegen stehen, unterbleiben sollen.

Der neue Plan muss auch für die langfristige Siedlungsentwicklung die Möglichkeit bieten, Standortvorsorge zu betreiben und klimarelevante Aspekte zu verankern. Aus diesem Grunde sollen *Flächenoptionen für den Klimaschutz* ausgewiesen werden, die eine besondere klimarelevante Bedeutung besitzen, auf denen eine Bebauung jedoch unter Einbeziehung klimarelevanter Aspekte möglich ist.

Normative Planinhalte für die Technische Infrastruktur

Die Ausstattung eines Raumes mit Versorgungseinrichtungen und Anlagen der Technischen Infrastruktur bildet eine wichtige Grundlage für seine räumliche Entwicklung.¹⁸ Insbesondere in Verdichtungsräumen stellt angesichts der Flächenengpässe und der Flächenansprüche von Infrastruktureinrichtungen die langfristige Flächensicherung für Standorte und Trassen sowie deren regionale Abstimmung untereinander und mit der Siedlungsentwicklung eine vordringliche Aufgabe der räumlichen Planung dar. Sowohl die konventionelle Regional- als auch Flächennutzungsplanung beschränken sich häufig auf Darstellungen des Bestandes sowie auf nachrichtliche Übernahmen von Fachplanungen und formulieren kaum eigene Planungsabsichten aus. Diese Darstellungen genügen allein aber nicht, die erforderliche wechselseitige Anpassung und Abstimmung von Verkehrs- und Ver- und Entsorgungssystemen an die Siedlungsentwicklung zu erreichen.

Es ist deshalb notwendig, die Planinhalte für die Technische Infrastruktur für den RFNP hinsichtlich ihrer Steuerungswirksamkeit weiterzuentwickeln, was eine

enge Abstimmung und Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachplanungen erfordert, um die fachliche Umsetzung der Vorgaben zu ermöglichen bzw. zu gewährleisten. Dementsprechend können nur fachlich fundierte, mit den Fachplanungen abgestimmte Ausweisungen im Sinne von Zielen in den RFNP aufgenommen werden.

Ausweisungen für notwendige Netzergänzungen im Sinne von Empfehlungen aus Sicht der räumlichen Gesamtplanung an die Fachplanung besitzen dagegen nur Informationscharakter und Bedeutung als abwägungserheblicher Belang, um den erforderlichen Entscheidungsspielraum der Fachplanungen nicht zu beschneiden. Diese planerisch sinnvollen Trassenergänzungen werden deshalb im RFNP als Flächenoptionen dargestellt.

Die Lenkung der Verkehrsinfrastruktur ist angesichts der Flächenengpässe und der Abstimmungserfordernisse mit der Siedlungs- und Freiraumentwicklung für eine geordnete, ausgewogene Entwicklung des Raumes unerlässlich. Die Ausweisung von *vorsorglich freizuhaltenen Korridoren für den Schienen- und Straßenverkehr* stellt deshalb eine wichtige Ausweisung dar. Im Sinne eines Zieles sollten jedoch nur solche Korridore ausgewiesen werden, die bereits mit der zuständigen Fachplanung abgestimmt wurden.

Zudem sollte es möglich sein, die aus überörtlicher Sicht als notwendig erachteten Netzergänzungen, die noch nicht mit den Fachplanungen abgestimmt wurden, darzustellen. Aus diesem Grunde sind diese Netzergänzungen als *Flächenoptionen für den Straßenverkehr bzw. Schienenverkehr* gebietsscharf aufzunehmen. Die Ausweisungen besitzen jedoch lediglich Empfehlungscharakter und bedürfen noch der weiteren Abstimmung und Konkretisierung.

Vor dem Hintergrund einer ÖPNV-abgestimmten Siedlungsentwicklung ist eine Ausweisung von Haltepunkten im RFNP sinnvoll. Es sollte im Plan jedoch zwischen *künftig erforderlichen Haltepunkten*, die räumlich eng an eine weitere Siedlungsentwicklung gekoppelt sind, und *bestehenden Haltepunkten*, in deren Umfeld eine Nachverdichtung zu überprüfen ist, unterschieden werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Koordination der verkehrlichen Infrastruktur sind Bereiche, in denen wichtige Verkehrsmittel aufeinander treffen (größere Bahnhöfe, Flughäfen usw.), gesondert als verkehrliche Verknüpfungsbereiche auszuweisen. Eine Abstimmung der Verkehrsinfrastruktur und bessere Verknüpfung der einzelnen Verkehrsträger erfordert die Ausweisung *künftig erforderlicher verkehrlicher Verknüpfungsflächen* und bestehender *verkehrlicher Verknüpfungsflächen*.

Güterverkehrszentren, die durch die Vernetzung bzw. Verknüpfung der Verkehrsträger Straße, Schiene und Binnenschifffahrt zu einem effizienten, umweltschonenden Güterverkehrssystem beitragen können, stellen angesichts der immensen Verkehrsprobleme ein wichtiges Instrument der Verkehrsinfrastrukturplanung dar und sind als wichtige Ausweisung im RFNP anzusehen. Im RFNP sollen *künftig erforderliche Güterverkehrszentren* und *Güterverkehrszentren*, die durch die Verknüpfung unterschiedlicher Verkehrsträger zu einem effizienten, umweltschonenden Güterverkehrssystem beitragen können, ausgewiesen werden.

Die Ausweisung von *Flächen für die Wasser- bzw. Energieversorgung und -gewinnung sowie für die Abwasserbeseitigung bzw. für die Abfallwirtschaft* ist für eine wirksame Flächen- und Standortsicherung im RFNP notwendig und sinnvoll. Der Bestand und die Planung der Wasser- und Energieversorgungsleitungen sind in ein Leitungskataster aufzunehmen.

Als wichtiger Hinweis für die Bebauungsplanung sollen *Bodenkontaminationsflächen* gebietsscharf ausgewiesen werden.

2.3 Textliche Aussagen des regionalen Flächennutzungsplanes

Der RFNP setzt sich, entsprechend den Ausgangsplänen Regional- und Flächennutzungsplan, aus zeichnerischem Planwerk und Textteil zusammen. Der Textteil hat die Aufgabe – entsprechend dem Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplanes – interessierten Bürgern und auch den übrigen vom RFNP Betroffenen (Träger öffentlicher Belange usw.) Auskunft und Information über die in der Planzeichnung dargestellte Entwicklung des Raumes zu geben. Darüber hinaus können die Planungsträger begründen, was sie zu einer bestimmten Nutzungs- bzw. Funktionsdarstellung veranlasste und nach welcher Abwägung es zu diesem Ergebnis kam.

Gleichzeitig kristallisierte sich während der Entwicklung der Planelemente heraus, dass nicht alle normativen Inhalte des RFNP zeichnerisch in der Karte darstellbar sind, sondern dass es darüber hinaus – ähnlich der konventionellen Regionalplanung – möglich sein muss, schriftliche Ziele zu formulieren und zu fixieren. Diese Ziele in beschreibender Form sind ebenso wie die zeichnerischen Ziele bereits abgewogene Aussagen zur Entwicklung des Raumes und deshalb für die Adressaten verbindlich.

Erläuterungsberichte entsprechend der konventionellen Flächennutzungsplanung entwickeln jedoch lediglich Informations- und Empfehlungscharakter und

könnten folglich nicht die erforderlichen schriftlichen Ziele, die Bestandteil des RFNP sind, umfassen.

Aus diesem Grunde ist ein Textteil im Sinne eines Erläuterungsbereiches zum RFNP nicht ausreichend. Vorstellbar ist stattdessen, ähnlich der bisherigen Praxis der Regionalplanung, eine Zweiteilung des Textteiles: Der Textteil sollte sich dabei aus einem verbindlichen Teil, in dem die schriftlichen Ziele der Planung fixiert sind, und einem Erläuterungsteil, der sowohl die schriftlichen als auch die zeichnerischen Ziele, den Anlass der Planung, die Grundgedanken und Leitziele der Planung, den Abwägungsprozess und -entscheidung usw. darlegt und erläutert, zusammensetzen.

2.4 Kartographische Darstellung der Planelemente

Das zeichnerische Planwerk des RFNP besteht aus einer übergeordneten *Strukturkarte* und dem eigentlichen *RFNP*. Ergänzt werden diese Darstellungen durch eine *Karte mit überörtlich bedeutsamen, nachrichtlichen Übernahmen*.

Im Rahmen der inhaltlichen Ausgestaltung hat sich für die *Strukturkarte* der Maßstab 1:100 000 als geeignet herausgestellt, der eine differenzierte und klare Darstellung der verschiedenen Zentren- und Achsentypen sowie eine Darstellung der Gesamtregion gewährleistet. Die *Strukturkarte* enthält ausschließlich Planelemente, die aus der Regionalplanung abgeleitet sind. Aus diesem Grunde werden die Planzeichen aus den regionalplanerischen Darstellungsweisen entwickelt.

Beim *regionalen Flächennutzungsplan* hat sich der *Maßstab 1:25 000* bezüglich der Aussageschärfe und -dichte in der Ausgestaltung bewährt. Ein RFNP sollte aus diesem Grunde grundsätzlich zunächst in diesem Planungsmaßstab erarbeitet werden.

Problematisch erweist sich dieser Maßstab im Raum München bzw. in großen Planungsregionen jedoch mit Blick auf den gesamten Geltungsbereich des RFNP und die daraus folgende Größe des Planwerkes. Allein die Darstellung des Beispielraumes im Maßstab 1:25 000 nimmt ein DIN A 0-Format ein, die Plankarte der gesamten Region würde somit mehrere Teilkarten im DIN A 0-Format umfassen. Die leichtere Lesbarkeit spricht sicherlich für diese Maßnahme. Gerade aber in den Fällen, in denen Nutzungskonflikte oder ein Zusammenwirken verschiedener Nutzungen auf engstem Raum deutlich gemacht werden sollen, versagt diese Art der Darstellung weitgehend und lässt die Eindeutigkeit vermissen. Außerdem erschwert das Nebeneinander mehrerer Kartenblätter die Interpretationsarbeit in nicht unerheblichem Maße.

Es wird daher vorgeschlagen, den zeichnerischen Teil des RFNP mit der Aussageschärfe und Aussagegenauigkeit des Maßstabes 1:25 000 zu erarbeiten, die verbindliche Plankarte für die Planadressaten jedoch im Maßstab 1:50 000 herauszugeben. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund des fortschreitenden Einsatzes von EDV in der Planerstellung, der ohne Schwierigkeiten Maßstabssprünge ermöglicht, unproblematisch. Da dieser Maßstabssprung jedoch zu einer großen Inhaltsdichte der Planinhalte führt, sollte in Räumen, in denen das Kartenwerk im Maßstab 1:25 000 handhabbar bleibt, der RFNP in diesem Maßstab erarbeitet und auch herausgegeben werden.

Die *Darstellungen* differenzieren sich in Flächendarstellungen der Realnutzung und bauplanungsrechtlichen Nutzung, in Flächendarstellungen anthropogen schutzwürdiger Freiräume, in Flächendarstellungen ökologisch schutzwürdiger Freiräume und in Darstellungen der nicht-flächigen Band- und Punktinfrastruktur. Soweit sich die Planinhalte aus der Flächennutzungsplanung ableiten lassen, orientiert sich die Darstellung an den Vorgaben der Planzeichenverordnung, um eine fundierte Grundlage für die Bebauungsplanung bilden zu können.

3 Einschätzung der Realisierbarkeit eines regionalen Flächennutzungsplanes

3.1 Zentrale Problemfelder bei der Umsetzung

Eine Zusammenführung der Regional- und Flächennutzungsplanung erfordert neben der Erarbeitung eines neuen Plantyps mit neuen Planinhalten vor allem eine Neuorganisation des Planungssystems und der Planungszuständigkeiten innerhalb des abzugrenzenden *Geltungsbereiches des RFNP*. Die Organisation des *Planungsträgers* des RFNP muss dabei eine ausgewogene und akzeptierte Integration der bisherigen Planungsträger – Regionalplanung und Flächennutzungsplanung – gewährleisten. Das *Planaufstellungsverfahren* muss eine Beteiligung aller von der Planung Berührten ermöglichen, ohne jedoch das Verfahren dadurch nachteilig zu verlängern.

Im Folgenden sollen diese Fragen vor dem Hintergrund der Planungsregion München diskutiert werden. Die zahlreichen Problembereiche können jedoch nur angerissen und in Ansätzen gelöst werden.

Geltungsbereich des regionalen Flächennutzungsplanes

Ein wesentlicher Diskussionspunkt des RFNP stellt sein Geltungsbereich dar. Zwar schreibt § 9 Abs. 6 ROG vor, dass die für Regionalpläne generell zugelassene

Aufstellung räumlicher Teilpläne für den RFNP ausgeschlossen wird. In der Fachwelt wird jedoch noch diskutiert, ob und inwieweit dies als Vorschrift zu verstehen ist, dass der RFNP immer die gesamte Planungsregion umfassen muss.²¹

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung wird deutlich, dass der Geltungsbereich des RFNP bei großen Planungsregionen weder aus praktikablen (Plangröße) noch aus inhaltlich-sachlichen (enge funktionale Verflechtungen innerhalb des Verdichtungsraumes) Gründen sinnvoll die gesamte Planungsregion umfassen sollte, sondern die Fokussierung beispielsweise auf den engeren Verdichtungsraum sachgerecht ist.

Die Erarbeitung eines RFNP lediglich für einen Ausschnitt der Planungsregion ruft neben der Ungewissheit der gesetzlichen Zulässigkeit die Frage nach der Planung in der Restregion hervor. In diesem Regionsteil ist von einer Fortführung der konventionellen Regional- und Flächennutzungsplanung auszugehen. Ein solches zweiteiliges Planungssystem innerhalb einer Planungsregion erschwert allerdings die Erarbeitung einer Konzeption für die Gesamtregion. Des Weiteren ist gerade in monozentrischen Räumen wie z. B. München durch die Stärkung der Planung allein im Kernraum die Gefahr gegeben, den ländlichen Raum, der wichtige Entwicklungsimpulse benötigt, zu vernachlässigen. Um diese Tendenzen zu verhindern, ist eine enge Abstimmung zwischen dem Planungsträger des RFNP im Kernraum und den Planungsträgern der Regional- und Flächennutzungsplanung im Restraum erforderlich. Ein solcher Abstimmungsprozess läuft jedoch Gefahr, sich verlängernd auf die Planung auszuwirken und somit der Zielsetzung des neuen Planes, eine schnellere Planung zu bewirken, entgegenzu stehen.

Schreibt die gesetzliche Vorgabe als zwingenden Geltungsbereich des RFNP die gesamte Planungsregion vor, so wäre für viele Planungsregionen die Plangröße des RFNP zumindest im vorgeschlagenen Maßstab nicht handhabbar. In diesem Fall ist eine administrative Neugliederung der Planungsregionen zu diskutieren.

Planungsträger

Der RFNP nimmt in einem Plantyp die Aufgaben der Regional- und Flächennutzungsplanung wahr. Aus diesem Grunde muss die Erarbeitung und Aufstellung des RFNP sowohl von den Trägern der Regionalplanung als auch von den Trägern der Flächennutzungsplanung, d. h. von den im Geltungsbereich liegenden Gemeinden, getragen bzw. durchgeführt werden.

Die Regionalplanung, die für die raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung der Region auf langfristige Sicht regionsspezifische Struktur- und Entwicklungsprobleme aufarbeitet und daraus unter Einbeziehung kommunaler Planungen entsprechende Zielvorstellungen ableitet²², ist mit ihrem Fachwissen und ihren Erfahrungen geradezu prädestiniert, die Erarbeitung und Aufstellung des RFNP wahrzunehmen. Zugleich müssen jedoch die kommunalen Interessen in ausreichendem Maße integriert und berücksichtigt werden, um den wichtigen und notwendigen Konsens über die planerischen Entwicklungsabsichten und den Ausgleich kommunaler Interessen einerseits sowie kommunaler und regionaler Interessen andererseits zu gewährleisten.

§ 9 Abs. 6 S. 1 ROG setzt für die Aufstellung eines RFNP voraus, dass die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgen muss. Bei dieser Voraussetzung scheiden diejenigen Träger der Regionalplanung aus, die rein staatlich strukturiert sind bzw. überwiegend staatlich organisiert sind. Aber auch die eher kommunal verfassten Träger der Regionalplanung scheiden als Träger überwiegend aus, weil sie meist nicht die Anforderung erfüllen, dass alle Gemeinden im beschlussfassenden Organ vertreten sind. Die Voraussetzungen für die Übernahme der Trägerschaft des RFNP durch bereits konstituierte Träger der Regionalplanung im geltenden Landesplanungsrecht ist lediglich in Bayern gegeben, da in dessen regionalen Planungsverbänden neben den Landkreisen auch alle Gemeinden Mitglieder sind.

Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung eines RFNP könnte in den anderen Ländern einem zu bildenden oder bestehenden Planungsverband übertragen werden, in dessen beschlussfassendem Organ sämtliche Gemeinden des Planungsraumes vertreten sind. Zur Wahrnehmung der RFNP müsste neben der Regionalplanung zusätzlich die Flächennutzungsplanung auf den Verband übertragen werden. Eine solche Übertragung von Teilen der kommunalen Planungshoheit stößt jedoch bei den Städten und Gemeinden aus Angst vor einer Schwächung ihrer Stellung oft auf großen Widerstand. „Das Gespenst der Auszehrung der kommunalen Planungshoheit“²³ steht deshalb der Realisierung eines RFNP erheblich entgegen. Durch eine zusätzliche, ausgeweitete Beteiligung der Kommunen bzw. der Bürger (z. B. durch eine, ähnlich dem Verband Region Stuttgart, direkte Wahl der Verbandsversammlung und Schaffung eines so genannten Regionalparlamentes) könnte eine höhere Akzeptanz und Bereitschaft zur gemeinsamen Planung erreicht werden.

Ungeklärt bleibt bei einer teilräumlichen Abgrenzung des RFNP auch das Verhältnis zwischen dem Geltungsbereich des RFNP und dem Teil der Region, für den weiterhin die konventionelle Regional- und Flächennutzungsplanung betrieben werden soll, bezüglich der Trägerschaft. Ein Planungsverband, der einen regionalen Plan mit konkreten, die Flächennutzungsplanung beinhaltenden Aussagen im Geltungsbereich des RFNP und lediglich regionalplanerischen Aussagen im Restraum der Region beschließt, ist zwar denkbar, wird aber auf Widerstand stoßen. Einen solchen Eingriff in ihre Planungshoheit durch andere, außenstehende Gemeinden werden die Gemeinden im Geltungsbereich des RFNP kaum akzeptieren.

Vorstellbar ist ein gemeinsamer Beschluss aller Gemeinden in der Region bzw. des Planungsverbandes über überörtliche Ziele und Grundsätze, d. h. im Restraum über die klassischen Ausweisungen der Regionalplanung und im Kernraum über die Ausweisungen, die überörtlichen Charakter besitzen bzw. aus der Regionalplanung abgeleitet wurden (z. B. Grünverbindungen). Eine solcher Beschluss gewährleistet zudem die notwendige Abstimmung der Planinhalte der beiden Plantypen in der Region und verhindert ein Auseinanderbrechen einer Planungsregion in zwei separate Planungsräume.

Der RFNP mit den konkret flächenbezogenen, in die kommunale Planungshoheit eingreifenden Aussagen sollte dagegen nur von den betroffenen Gemeinden beschlossen werden. Bereits auf dieser Ebene wird es sehr schwer sein, die kommunalen Egoismen zu überwinden und ein Abstimmungsergebnis bzw. Konsens zu erreichen.

Planaufstellungsverfahren

Eng verknüpft mit der Trägerschaft des RFNP ist die Frage nach dem Ablauf des Planaufstellungsverfahrens. Das Planaufstellungsverfahren muss zum einen eine zügige Planung und schnelle Änderung ermöglichen, um die Aktualität des Planes zu wahren. Ansonsten ist zu befürchten, dass gerade in dynamischen Räumen ein solcher Plan zum Zeitpunkt der Fertigstellung nach jahrelanger Planungszeit durch die zwischenzeitliche Entwicklung überholt ist und deshalb sogleich wieder geändert werden müsste. Zudem muss die RFNP auf die sich rasch verändernden Anforderungen und Entwicklungen schnell und flexibel reagieren können, um die Konkurrenzfähigkeit des Raumes zu gewährleisten. Ein schwerfälliger und somit entwicklungshemmender RFNP besitzt keine Attraktivität und wird an Bedeutung verlieren bzw. nicht aufgestellt werden.

Zum anderen sind bei der Aufstellung des RFNP gemäß § 9 Abs. 6 ROG die verfahrensrechtlichen Vorschriften des BauGB einzuhalten, d.h. eine Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange gemäß §§ 3 und 4 BauGB muss bei der Planaufstellung erfolgen. Eine direkte Einbindung aller Bürger im Geltungsbereich eines RFNP in der heutigen Praxis der Bauleitplanung in das Aufstellungsverfahren (dies entspricht beispielsweise in der Region München einer Beteiligung von 2,4 Mio. Bürgern!) ist jedoch weder organisatorisch noch inhaltlich in angemessener Zeit bewältigbar und wirkt in hohem Maße planungsverlängernd. Um die Aktualität der Planung zu gewährleisten müssen deshalb neue, gestrafftere Verfahren zur Bürgerbeteiligung gefunden werden.

Zusätzlich bedarf ein solcher Regionalplan, der zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernehmen soll, der Zustimmung jeder betroffenen Gemeinde.²⁴ Um die Wirksamkeit des Planes nicht durch Ausnahmen und „weiße Flecken“ zu untergraben, muss ein Konsens zwischen möglichst allen betroffenen Gemeinden über die Inhalte des RFNP gefunden werden. Dies bedeutet – soll der RFNP keine bloße Widerspiegelung bereits bestehender, kommunaler Einzelplanungen darstellen, sondern eine umwelt- und sozialverträgliche Entwicklung in den Bereichen der Siedlungs- und Freiraumstruktur, Verkehr sowie Ver- und Entsorgung gewährleisten –, dass vor allem auf kommunaler Seite bisherige Egoismen und Gedankenstrukturen, die nicht über Gemarkungsgrenzen hinausgehen, abgebaut werden müssen. Bei der Erarbeitung des RFNP muss für alle an der Planung Beteiligten bzw. Betroffenen die positive Entwicklung des Gesamtgebietes im Vordergrund stehen.

Ein solches Umdenken wird nicht allein durch Überzeugungsarbeit erreicht werden, sondern bedarf eines Anreizes von politischer Seite. Vorstellbar ist deshalb beispielsweise eine finanzielle Umverteilung von Steuerzuweisungen innerhalb eines Gebietes zwischen Gemeinden, die durch ihre Gewerbefunktion Gewerbesteuern einnehmen, und Gemeinden, die für den Raum Erholungs- und Entlastungsfunktionen wahrnehmen.

3.2 Fazit/Ausblick

Der Beitrag zeigt, dass es möglich ist, die Planinhalte der Regional- und Flächennutzungsplanung sinnvoll zusammenzuführen. Diese Planinhalte können für die Steuerung einer umwelt- und sozialgerechten Siedlungs- und Freiraumentwicklung sowie der Entwicklung der Technischen Infrastruktur effektiv eingesetzt werden. In der graphischen Umsetzung wird deutlich, dass diese Planinhalte zudem klar lesbar und inhaltlich logisch in einem zentralen Planwerk darstellbar sind.

Die Chancen, ob ein RFNP aufgestellt bzw. umgesetzt wird, hängt jedoch in entscheidendem Maße von den bestehenden politischen Strukturen des Gebietes sowie der Bereitschaft der Planungsträger der Regional- und Flächennutzungsplanung ab, neue Wege in einer gemeinsamen Planung zu beschreiten. Oft überwiegen die Ängste vor Kompetenzverlusten sowie kommunale Egoismen. Die für die Aufstellung eines RFNP erforderliche Neuabgrenzung des Planungsgebietes, die ungeklärte Frage der Trägerschaft des Planes bzw. die notwendige Neuorganisation sowie die Unsicherheiten gegenüber dem Planaufstellungsverfahren verstärken die Skepsis bei den Vertretern beider Planungsebenen.

Ein RFNP, der von allen Beteiligten erarbeitet wird, um gemeinsam eine positive Entwicklung der Region zu erreichen und so seine Konkurrenzfähigkeit im europäischen Vergleich zu gewährleisten, kann einen entscheidenden Beitrag zu einer effektiveren und schlankeren Planung leisten. Angesichts der zahlreichen Problemfelder und derzeitigen Denkstrukturen ist es jedoch fraglich, ob in absehbarer Zeit eine solches Miteinander zwischen den politischen Vertretern und den Vertretern der Regional- und Flächennutzungsplanung realistisch ist.

Jedoch allein die Diskussionen über neue Formen der Planung, die der Experimentierparagraph angeregt hat, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt abzuwarten, ob sich der neue RFNP als neues Planungsinstrument etablieren kann oder ob andere Wege gefunden werden müssen, die komplexen und zahlreichen Probleme auf örtlicher und überörtlicher Ebene zu lösen.

Anmerkungen

- (1)
Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. – Bonn 1995, S. 41
- (2)
Vgl. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuordnung des Rechts der Raumordnung (BauROG-E), Bundestagsdrucksache 13/6392 vom 4.12.1996, Bonn 1996, Zielsetzung
- (4)
Vgl. Regierungsentwurf . . . Bonn 1996, Begründung, S. 85
- (5)
Vgl. stellvertretend von Hesler, A. u.a.: Modelle eines neuen Plan-typs für Verdichtungsgebiete. – Hannover 1998. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Arbeitsmaterialien, Band 222. Des Weiteren wird zurzeit der RFNP im Rahmen des „Arbeitskreises Regionaler Flächennutzungsplan“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung intensiv diskutiert.

(6)

Vgl. Hesler, A.: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungs-räume (Entwurf). Kurzfassung für das Experten-Gespräch am 15.4.1997. – Bad Homburg 1977, S. 1

(7)

Ebenda, S. 10

(8)

Vgl. Horn, I.: Das Regionale Flächennutzungskonzept – ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungs-räumen. – Kaiserslautern 1997. In: Kistenmacher, H. (Hrsg.): Werkstattberichte am Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung, Universität Kaiserslautern, Band 28, S. 41

(9)

Vgl. von Hesler, A. u.a.: Modelle eines neuen Plantyps . . . , a.a.O. [siehe Anm. (5)], S. 11 ff.

(10)

In der Fachwelt ist noch offen, welche inhaltliche Struktur die Planelemente des RFNP aufweisen sollen; so schlagen von Hesler u.a. einen *Summationsansatz* vor, d.h. Kerninhalte aus dem Flächennutzungsplan und Kerninhalte aus dem Regionalplan werden zusammengefasst, ohne dass diese planspezifisch modifiziert oder neue Planelemente eingeführt werden. Vgl. von Hesler, A. u.a.: Modelle eines neuen Plantyps . . . , a.a.O. [siehe Anm. (5)]

(11)

Vgl. Kistenmacher, H. u.a.: Planinhalte für den Freiraumbereich, Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung zur Differenzierung von Planinhalten für den Freiraumbereich. – Hannover 1993. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Beiträge, Band 126, S. 21

(12)

Vgl. Baugesetzbuch (BauGB) vom 27.8.1997 (BGBl. I, S. 2141), § 8 Abs. 2 S. 1; § 1 Abs. 6

(13)

Vgl. Kistenmacher, H.: Achsenkonzepte. – Hannover 1995. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 20

(14)

Vgl. Kistenmacher, H. u.a.: Planinhalte für den Freiraumbereich . . . , a.a.O. [siehe Anm. (11)], S. 21

(15)

Vgl. Kistenmacher, H. u.a.: Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Kaiserslautern 1996. (Unveröffentlichter) Endbericht am Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung, Universität Kaiserslautern, S. 26

(16)

Vgl. ebenda, S. 67

(17)

Vgl. § 5 Abs. 2a BauGB; § 7 Abs. 2 S. 2 ROG

(18)

Vgl. Klatt, S.: Verkehrsinfrastruktur. – Hannover 1995. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1017

(19)

Vgl. Koppitz, H.-J.; Finkeldei, J.; Schwarting, G.: Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen – Verfahren – Wirkungen. – Berlin/Potsdam 1996, S. 39

(20)

Vgl. ebenda

(21)

Vgl. Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F.: Rechtliche Voraussetzungen zur Umsetzung des § 9 Abs. 6 ROG – Regionaler Flächennutzungsplan. Diskussionsvorlage für die Sitzung des Arbeitskreises „Regionaler Flächennutzungsplan“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Berlin am 9.3.1999, S. 2 f.

(22)

Vgl. Schmitz, G.: Regionalplanung. – Hannover 1995. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 823

(23)

Vgl. Goedecke, O.: Entwicklungen der Regionalplanung zur Konfliktregelung im Verdichtungsraum München. – Bayreuth 1990. In: Maier, J. (Hrsg.): Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Universität Bayreuth, Heft 90, S. 150

(24)

Vgl. Runkel, P.: Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung. In: Umwelt- und Planungsrecht (1997) H. 1, S. 8

Dipl.-Ing. Stephanie Albert

Werderstraße 11

67655 Kaiserslautern