

Robert Koch

Der Regionale Flächennutzungsplan: Potenziale, Probleme und Lösungsansätze

The Regional Land Use Plan: potentials, problems and proposed solutions

Kurzfassung

Der Regionale Flächennutzungsplan wurde als neuer Planotyp eingeführt, um die beiden inhaltlich und planungssystematisch eng miteinander verknüpften Ausgangspläne zusammenzuführen und das Planungssystem zu vereinfachen. Die gesetzlich bestimmte gesamtsregionale Überplanung und die Beachtung der Vorschriften von ROG und BauGB erhöht die Komplexität derart, so dass sich Länder, Regionen und Kommunen bisher zurückhalten. Dabei ließen sich bei einer flexiblen und kreativen Handhabung des neuen Plans, etwa unter Einbeziehung teilträumlicher Modelle, regionsspezifische Lösungen finden, wie sie im Rahmen einer Befragung von Stadt- und Regionalplanern ermittelt wurden. Ein wirklicher Fortschritt ist allerdings erst bei einer gemeinsamen Konzeption im Konsens aller Kommunen zu erwarten.

Abstract

The "Regional Land Use Plan" (or "Regional Masterplan" – Gm. Regionaler Flächennutzungsplan) has been introduced to link regional and urban planning. Legislation (Section 9 VI of the German Federal Regional Planning Act – Raumordnungsgesetz-ROG) requires this plan to be applied to entire regions and to comply with regional (ROG) and urban planning law (the Federal Building Code – Baugesetzbuch-BauGB). Due to its complexity, the Länder, regions and municipalities have not yet implemented regional masterplans. However, such plans could be simplified by suitable modifications, such as different levels of planning scales and concepts, as proposed by interviewed planners, since better results and efficiency and greater acceptance of this new plan type will depend significantly on closer co-operation among the municipalities in terms of planning concepts and strategies.

1 Ausgangsbedingungen und Fragestellung

Seit dem 1.1.1998 eröffnet § 9 Abs. 6 ROG die Möglichkeit, „in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen“¹ einen Plan aufzustellen, der die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans zugleich übernimmt („Regionaler Flächennutzungsplan“, im Folgenden „RFP“), sofern die einschlägigen Vorschriften beider Pläne nach ROG und BauGB erfüllt sind. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass die Regionalplanung vollständig kommunal verfasst ist, also durch „Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden erfolgt“ (so der Gesetzeswortlaut).

Aus dieser gesetzlichen Regelung ergeben sich drei Erfordernisse, die eine grundlegende Neuerung des bis-

herigen Planungssystems darstellen: Der neue Planotyp zielt in seinem Anwendungsgebiet auf Räume mit intensiven raumstrukturellen Verflechtungen ab, wie sie insbesondere in verdichteten Räumen zu finden sind. Allerdings sind die meisten Planungsregionen aus verschiedenen Strukturraumtypen zusammengesetzt, die sich gegenseitig ergänzen und ausgleichen sollen. Daher kommt es der regionalen Raumordnung unter der Prämisse der *bestehenden* Planungsregionen zu, die Integration der verschiedenen strukturierten Teilräume mit ihren spezifischen Ordnungs- und Entwicklungsbedarfen zu leisten.

Weiterhin muss der neue Plan den Funktionen, Inhalten und Aufstellungsverfahren beider Ausgangspläne

gerecht werden. Insofern stellt der RFP zumindest dem Gesetz nach eher einen kombinierten denn einen integrierten und wirklich *neuen* Plantyp dar.² Schließlich müssen zur Wahrung einer ausreichenden kommunalen Mitbestimmung im Entscheidungsorgan des Planungsverbands alle Gemeinden mit Sitz und Stimme vertreten sein, um einen Ausgleich für die Abgabe der Flächennutzungsplanung an den Verband zu schaffen.

Wichtigstes Ziel der Neuerung des Planungssystems ist dessen Vereinfachung, da zwei Planungsebenen zusammengefasst werden. Eine Zusammenführung ist jedoch nicht nur aus der formalen Reduzierung der Fünfstufigkeit der deutschen Raumplanung sinnvoll, sondern liegt insbesondere hinsichtlich der intensiven Verflechtungen in verdichteten Stadtregionen nahe: Physische, ökologische und finanzielle Restriktionen, etwa in Form von Flächenknappheit, Konkurrenzen bzw. Unverträglichkeiten zwischen (natürlichen) Raumfunktionen und Nutzungen, wie sie im örtlichen und überörtlichen Kontext auftreten, sowie ein hohes (Erschließungs-)Risiko einzelngemeindlicher Gewerbegebiete engen den prinzipiell gegebenen kommunalen Planungs- und Handlungsspielraum faktisch erheblich ein. Somit sind kommunale und regionale Entwicklung eng aufeinander bezogen und angewiesen. Daher verwundert es nicht, dass sich Regional- und Flächennutzungspläne in Verdichtungsräumen planungssystematisch und -inhaltlich überschneiden sowie gegenseitig ergänzen. Die zwischengemeindlichen Verflechtungen und Abstimmungsbedarfe sind dort derart stark ausgeprägt, dass Flächennutzungsplänen schon heute eine erhebliche überörtliche Bedeutung zukommt.³ Dies ist nicht zuletzt bei der verbandlichen Flächennutzungsplanung durch den Umlandverband Frankfurt, den Stadtverband Saarbrücken sowie die baden-württembergischen Nachbarschaftsverbände der Fall. So sind z.B. im Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe überörtlich relevante Zielsetzungen derart verankert, dass unterhalb der Gemeindeebene Zentrenkategorien unterschieden und lokalisiert werden.⁴ Aber auch in der Regionalplanung werden verstärkt Flächenkennzeichnungen bzw. normative Ausweisungen der Siedlungsentwicklung⁵, etwa in Form von Vorranggebieten für die Funktionen Wohnen und Gewerbe⁶, eingesetzt, um diese Nutzungen zu sichern und damit eine gebietsbezogene Standortvorsorge zu betreiben.

Dabei kommen die unterschiedlichen, jedoch komplementären Funktionen von Regional- und Flächennutzungsplänen zum Tragen: Während erstere überörtlich bedeutsame Raumfunktionen und -nutzungen in Form von abwägungsrelevanten Grundsätzen, verbindlichen Zielen und räumlichen Ausweisungen ordnen, sichern

und somit Entwicklungsmöglichkeiten schaffen bzw. offenhalten, bereiten letztere die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebenden Bodennutzungen in den einzelnen Gemeinden anhand flächendeckender Darstellungen und textlichen Erläuterungen vor.⁷ Folglich stehen sich verbindliche Rahmenvorgaben zu einer möglichst abgestimmten sowie ausgewogenen Regionalentwicklung einerseits und gemeindliche Vorstellungen einer geordneten Entwicklung mit einer verwaltungsinternen Bindung⁸ andererseits gegenüber.

Die engen Bezüge zwischen den beiden Planebenen sind insbesondere durch das Gegenstromprinzip vorgegeben. Danach unterliegen die Flächennutzungspläne dem Anpassungsgebot an Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) und fügen sich in ihrer Funktion für die teilräumliche „Entwicklung, Ordnung und Sicherung“ in die „Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums“ ein (§ 1 Abs. 3 1. Halbs. ROG). Im Gegenzug sind die Flächennutzungspläne bei der Aufstellung von Regionalplänen in der Abwägung wiederum als Darstellung der „Gegebenheiten und Erfordernisse“ der Teilräume im Hinblick auf die „Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums“ zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 3 2. Halbsatz i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 2 ROG).

Zudem hat der Gesetzgeber durch die Novellierung des Planungsrechts die Zusammenführung der beiden Ausgangspläne vorbereitet, indem er sie gestärkt hat. Um etwa für vorzeitige Ausgleichsmaßnahmen die hierfür erforderlichen Bereiche bzw. Flächen sicherzustellen, wurde die Möglichkeit einer entsprechenden Festlegung oder Darstellung auf den Regional- (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG) bzw. Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 2a BauGB) hochgezogen. Dies erhöht die strategische Bedeutung beider Pläne als Instrumente der Umweltvorsorge.⁹ Darüber hinaus entfällt die Genehmigungs- und Anzeigepflicht von Bebauungsplänen, wenn sie aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, was dessen Stellenwert als gemeindliche Gesamtplanung und Koordinationsinstrument der gemeindlichen Entwicklung hervorhebt. Schließlich ermöglicht § 35 Abs. 3 BauGB die Konzentration bestimmter Nutzungen wie Windkraftanlagen im Außenbereich unter Ausschluss an anderer Stelle als dort entgegenstehender öffentlicher Belang; damit entspricht diese Darstellungsform regionalplanerischen Eignungsgebieten (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG). Gerade die Ausgleichsregelung bildet die Grundlage für eine überörtliche bzw. regionale Lösung, die der Aufwertung zusammenhängender Freiraumbereiche mit einem hohen Natur- und Landschaftspotenzial zu „Regionalparks“ dient.¹⁰ Der RFP würde eine solche Zielsetzung erheblich erleichtern, da er

eine großräumige Koordination der Raumfunktionen und eine kleinräumige verträgliche Zuordnung von Nutzungen bewerkstelligen könnte, die angesichts der unterschiedlichen Ansprüche an Freiräume häufig zu Nutzungskonflikten führen.

Die Konkretisierung regionaler Ziele durch flächenbezogene Darstellungen und somit die Sicherung regional bedeutsamer Nutzungen und Funktionen auf der einen, und die überörtlich abgestimmte Koordination von Flächen auf der anderen Seite können zu den Stärken des RFP gerechnet werden. Auf Grund des planimmanenten Abstimmungs- und Konzeptfindungsprozesses dürften Reibungsverluste deutlich vermindert werden, wie sie sonst häufig im Zuge der Anpassung der Bauleit- an die Regionalplanung vorkommen. Allerdings stehen diesen Gründen die eingangs genannten, mit der Implementierung des RFP verbundenen Neuerungen gegenüber, die gewisse Einführungsschwierigkeiten erwarten lassen. Daher wird hier angenommen, dass die bisherigen Erfahrungen in der interkommunalen bzw. regionalen Abstimmung und Kooperation eine besondere Herausforderung für die Einführung des RFP darstellen, aber eine wichtige Voraussetzung für eine derart enge planerische Zusammenarbeit sind. Doch auch bei diesbezüglich günstig ausgeprägten regionalen Strukturen dürfte die Anwendung des RFP erheblich davon abhängen, welche Vorteile die beteiligten regionalen Akteure dem neuen Plan beimessen.

So wird im Folgenden die bisherige Praxis der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit erörtert, bevor dann auf Potenziale und Probleme (Vor- und Nachteile) des RFP eingegangen wird. Die dabei vorgetragenen Erkenntnisse beruhen auf Ergebnissen einer Befragung von Stadt- und Regionalplanern, die in fünf Regionen West- (Frankfurt, Mannheim, Karlsruhe und München) sowie Ostdeutschlands (Dresden) durchgeführt wurde, um die Akzeptanz des neuen Plantyps zu ermitteln.¹¹ Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen sollten u.a. wegen der fehlenden Repräsentativität nicht verallgemeinert werden, sondern vielmehr als Beitrag zur Diskussion über die Implementierung des neuen Plans und die Weiterentwicklung der Planung auf regionaler Ebene insgesamt verstanden werden.

2 Bisherige Praxis der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit

Da der neue Plan vielfältige Aspekte der Regional- und Kommunalentwicklung entsprechend den engen Verflechtungen miteinander verbindet, setzt dies ein intensives Zusammenwirken der beteiligten Akteure vor-

aus. So gesehen ist eine partielle Abstimmung nicht ausreichend, vielmehr erfordert der neue Plan eine gemeinsame Konzeptfindung.

Doch zeigte die Untersuchung, dass sich die planerische Zusammenarbeit zumeist im formellen interkommunalen Abstimmungsverfahren nach § 2 Abs. 2 BauGB erschöpft, wobei darin hauptsächlich nur aneinander angrenzende Nutzungen einbezogen werden.¹² Dabei wurde deutlich, dass planerische Abstimmung nicht nur kleinräumige Verträglichkeiten sicherstellen sollte. Vielmehr erstreckt sich das in den Gesprächen thematisierte Abstimmungserfordernis etwa auf die gemeindegrenzenüberschreitende Zuordnung von Siedlungsgebieten zu Infrastruktureinrichtungen wie Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs, um dessen Auslastung zu erhöhen, oder auf die Schaffung ausreichender Erholungsmöglichkeiten in der planenden Gemeinde zur Entlastung der Nachbargemeinde. Erstaunlicherweise führt selbst eine verbandliche Flächennutzungsplanung nicht immer zu einer vertieften, d.h. konzeptionellen Abstimmung; vielfach wurden bei der Erstaufstellung des „gemeinsamen“ Flächennutzungsplans größtenteils die bereits bestehenden einzelgemeindlichen Entwürfe in die Gesamtplanung eingebracht.¹³

Für die selektive planerische Interaktion zwischen den Kommunen gibt es verschiedene Gründe. Der wichtigste liegt in der allseits hoch eingeschätzten kommunalen Planungshoheit, die eine geringe Konfliktbewältigungsbereitschaft nach sich zieht und daher nur eine geringe Abstimmungstiefe zulässt, was sich im Ergebnis häufig in Minimalkonsensen niederschlägt („Die wollen sich gegenseitig nicht weh tun“, so ein befragter Stadtplaner). Wo diese „stille Übereinkunft“ nicht besteht, ist die mangelnde Abstimmung häufig durch Vorbehalte zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden motiviert, die jeweils wiederum einen größtmöglichen Planungsspielraum für sich beanspruchen. Insbesondere zentralörtliche Ausweisungen oder sonstige gemeindebezogene Funktionsfestlegungen sind Anlass für unterschiedliche Auffassung in der Entwicklungsintensität, wobei der jeweils anderen Seite eine unverhältnismäßige Ausweisungspraxis vorgehalten wird. Eine dritte Variante ist, den Abstimmungsbedarf von vornherein wegen unzureichender Verflechtungen (große Entfernung, geringe Betroffenheit) als gering einzustufen.

Allerdings gibt es auch positive Ansätze für eine intensivere planerische Zusammenarbeit zwischen den Kommunen. Zu diesem Zweck wurden vereinzelt Stadt-Umland-Gesprächsrunden eingerichtet, um sich gegenseitig über Entwicklungsvorstellungen zu informieren und planerische Konzeptionen auszutauschen.

Dabei machen sich wiederum Ungleichgewichte zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden bemerkbar, wenn erstere auf ihren Kompetenzvorsprung in Planungsfragen verweisen, dem letztere aus Sicht der Kernstädte nicht viel entgegenzusetzen hätten. Immerhin ließen kleine Gemeinden in den Gesprächen durchblicken, dass sie im Gegenzug die Hinweise und Ratschläge der Kernstädte stets in ihre planerischen Erwägungen einbezögen. Weiter gediehen ist die Koordination im Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim, für den ein gemeinsames Leitbild in den Bereichen Verkehr, Wirtschaft und Einzelhandel erarbeitet wird.

An dieser Stelle ist eigentlich das Engagement der Regionalplanung gefragt. Abgesehen von ihrer klassischen Planungsfunktion könnte sie dabei auf die sich zunehmend etablierenden Aufgabenfelder der Information, Beratung und Moderation zurückgreifen.¹⁴ Doch stehen viele Kommunen einem Engagement der Regionalplanung auf interkommunaler Ebene ablehnend gegenüber. Dahinter verbirgt sich nicht zuletzt eine grundsätzliche Abwehr von regionalplanerischen Ordnungsvorstellungen, wie die Regionalplanung überhaupt als staatliche und somit kontrollierende bzw. restringierende Institution wahrgenommen wird. So werden Instrumente wie Eigenentwicklung oder Freiraumschutz denn auch häufig als „Negativplanung“ gescholten. Daher verwundert es nicht, wenn bei einer verbandlichen Flächennutzungsplanung Konflikte zuerst auf dieser Ebene verbleiben und erst bei schwer lösbaren Interessensgegensätzen oder regional bedeutsamen Planungsproblemen die Regionalplanung hinzugezogen wird.¹⁵

Von der interkommunalen planerischen Abstimmung zu trennen ist allerdings die Kooperation in Form von Projekten. Zur Bewältigung der damit verbundenen komplexen Aufgaben (wie Koordinierung, planerische Ausgestaltung, Unterstützung bei Genehmigungs- und anderen behördlichen Verfahren) wurde der Regionalplanung in den Gesprächen seitens der Stadtplaner eine hohe (potenzielle) Eignung bescheinigt, nicht zuletzt in der Rolle als Moderatorin einer regionalen Entwicklung. Jedoch setzt sich diese nicht nur aus selektiven Projekten mit einer hohen Akzeptanz und positiven Außenwirkung zusammen, so dass ein positives Zusammenwirken von regionaler und (inter)kommunaler Ebene umfassendere Formen verlangt, was den konkreten Ziel- und Raumbezug betrifft. So könnte hier beispielsweise ein regionales Flächenmanagement¹⁶ weiterführen, das bestimmten Nutzungen wie Wohnen und Gewerbe geeignete regionale Standorte zuordnet und die Ausbildung einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung einschließlich der entsprechenden Kooperationsstrukturen ermöglicht. Dies

wäre eine Weiterentwicklung, wie sie nicht zuletzt durch den RFP erleichtert würde, doch eine funktionierende und konzeptionelle Abstimmung zwischen den Kommunen zwingend voraussetzen würde.

3 Vor- und Nachteile des neuen Plantyps aus Sicht der Planungspraxis

Wie oben dargelegt, würde der RFP bei einer tatsächlichen Verzahnung von regionaler und kommunaler Planungskonzeption einen Fortschritt bedeuten, da er nicht nur über die Konkretisierung Nutzungskonflikte bewältigen, sondern auch eine ganzheitliche und nachhaltige Regionalentwicklung ermöglichen könnte. Jedoch sind die räumlichen, inhaltlichen und organisatorischen Anforderungen an den neuen Plan so beträchtlich, dass eine Einführung nur bei einem deutlichen Überwiegen seiner Vorteile als erstrebenswert gelten dürfte.¹⁷ Im Folgenden werden die wichtigsten Argumente Pro und Contra, wie sie in der Untersuchung ermittelt wurden und in der Übersicht wiedergegeben sind, erörtert und zueinander in Beziehung gesetzt. Dabei wurden für einige Nachteile Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, die auch außerhalb des neuen Plantyps zur Anwendung kommen könnten im Hinblick auf eine effektivere Planung auf regionaler Ebene.

3.1 Neuerung des Planungssystems

Die augenfälligste Neuerung des Planungssystems durch den RFP ist die Einsparung einer Planungsebene. Dieses formale Argument lässt sich auch inhaltlich materialisieren. So könnten eng miteinander verbundene Bereiche wie die Siedlungs- und Landschaftsplanung durch die Zusammenführung beider Ebenen stärker eingebunden werden und fachlich zusammengehörige Bereiche wie die Landschaftsrahmen- und Landschaftsplanung miteinander verschmolzen werden, was in den Gesprächen als Fortschritt beurteilt würde. Dabei fällt allerdings auch die von den befragten Regionalplanern teilweise gesehene Gefahr einer steigenden gemeindlichen Einflussnahme auf die Regionalplanung ins Gewicht, die nur durch eine eigenständige regionale Ebene vermieden werden könne (s.u. 3.3).

3.2 Überlegungen zur inhaltlichen und räumlichen Ausgestaltung

Ein wesentlicher Punkt des neuen Plans ist angesichts des gesetzlichen Erfordernisses einer gesamtregionalen Planung¹⁸ und der inhaltlichen Verknüpfung beider Ausgangspläne die Ausgestaltung des RFP, also die Plangenauigkeit und -inhalte. Hier ist wiederum die

Vor- und Nachteile einer zusammengefassten Regional- und Flächennutzungsplanung

Kriterium	Positive Auffassung	Negative Auffassung
Neuerungen im Planungssystem insgesamt	• Einsparung einer Ebene • Vereinfachung insbesondere bei Verknüpfung mit Funktionalreform bzw. bei Zusammenfassung gleicher fachlicher Bereiche unterschiedlicher Ebenen, z.B. Landschaftsrahmen- und Landschaftsplanung	• Zwischenebene zwischen Staat und Kommunen sinnvoll durch eigenständige Regionalplanung, da diese nicht allein durch Kommunen betrieben werden könne
Plangenaugigkeit und -inhalte	• Neuer Plan ermögliche die Beschränkung auf Kernelemente • Flächenhafte Definition von Grünzügen • Bessere Überplanbarkeit und somit Steuerung von Randbereichen • Flexible Handhabung der Planschärfe bzw. Maßstäblichkeit durch detaillierte Planung in besonders ordnungs- und entwicklungsbedürftigen Bereichen	• Keine ausreichende Plangenaugigkeit erwartet, um daraus Bebauungspläne ableiten zu können • Inhaltliche Entfernung von den einzelnen, insbesondere kleineren Gemeinden angesichts der notwendigen Generalisierung • Problem der unterschiedlichen Aussageschärfen je nach raumstrukturellen Erfordernissen, schwierige Überplanbarkeit des ländlichen Raums • Bei hohem Detaillierungsgrad evtl. häufige Änderungen des Plans erforderlich • Flächennutzungsplanung fungiere in der Praxis nur noch als Nutzungskataster, da je nach Vorhaben nur eine selektive Beachtung stattfände
Mitwirkung der Gemeinden	• Gemeindliche Verantwortung für übergeordnete Belange, Selbstbindung • Größere Akzeptanz regionaler Ziele bei den Gemeinden • Verstärkter Druck zu interkommunaler/m Abstimmung bzw. Ausgleich, damit auch größerer Argumentationsaufwand der Gemeinden (mehr Objektivität, gegen Verhinderungsplanung)	• Evtl. Überforderung der Gemeinden • Gefahr des mangelnden regionalen Bewusstseins bei den Gemeinden • Mitbestimmung von Gemeinden, die von den Belangen anderer nicht berührt seien und auch über keine ausreichende Ortskenntnis verfügten • Ungleichheit der Partner (Kernstadt und Umlandgemeinden), geringer Stellenwert der Entwicklungsvorstellungen peripher gelegener Kleingemeinden • Misstrauen der Gemeinderäte gegenüber Ortsplanern, die zusätzlich regionale Ziele umsetzen müssten
Gremien- und Personalaufwand	• Verschlinkung der bisherigen Organe machbar • Rationeller Personaleinsatz möglich • Abstimmungsaufwand für bisher eigenständige Planebenen entfällt	• Keine Verringerung des Abstimmungs- und Gremienaufwands erkennbar, da beide Planebenen inhaltlich weiterhin vorhanden seien • Großer regionaler Planungsapparat („Riesenbüro“) sei zusammen mit verbleibenden Ortsplanern keine schlanke Verwaltung
Planungsergebnis	• Flächenhafte Konkretisierung regionaler Ziele bzw. konsensuale Planung und Umsetzung regionaler Belange unter Berücksichtigung kleinräumiger Verflechtungen • Nachhaltige Siedlungs- und Grünflächenverteilung nur im regionalen Rahmen möglich • Kompetente Planung für kleinere Gemeinden	• Gegenstromprinzip inhaltlicher Art (kommunales Entwicklungsstreben versus regionale Ordnungsfunktion) würde leerlaufen • Minimalkonsens („die wollen sich nicht untereinander weh tun“) oder Wunschkatalog einzelngemeindlicher Vorstellungen vorherzusehen/nicht auszuschließen, evtl. blieben dabei wichtige raumstrukturelle Fragen auf der Strecke • Keine Neuerung über die bisherigen Ausgangspläne zu erwarten

Quelle: Eigene Zusammenfassung der Ergebnisse

Stärke des zusammengefassten Plans hervorzuheben, der regionale Ziele flächenhaft konkretisiert, wie z.B. multifunktionale Grünzüge mit ihren Nutzungskonkurrenzen, und so eine planinhärente Umsetzung des Anpassungsgebots herstellt. Damit ließen sich nach Meinung einzelner Planer nicht zuletzt Randbereiche (etwa großer Städte) besser überplanen. Auch wurde eine angepasste Planschärfe je nach Ordnungs- und Entwicklungsbedarf für möglich gehalten.¹⁹ Dem wurde von Kritikern entgegengehalten, dass der neue Planotyp der Übersichtlichkeit halber Generalisierungen beinhalten müsse, so dass daraus schwerlich Bbauungspläne abgeleitet werden könnten und auch sonst eine zu stark vereinfachte Darstellung der Nutzungsstrukturen kleinerer Gemeinden befürchtet wurde. Unterschiedliche Planschärfen wurden insofern als Problem aufgefasst, als etwa ländliche Räume, auf die der Plan nicht zugeschnitten sei, dadurch ins Hintertreffen gelangen könnten. Aber auch eine hohe Planschärfe wurde insofern kritisch beurteilt, da sie zu zahlreichen Planänderungen bzw. Zielabweichungsverfahren²⁰ führen könne. Überhaupt wurde der Flächennutzungsplanung vereinzelt nur eine geringe Bedeutung zuerkannt, da sie lediglich als beschreibendes bzw. die tatsächliche Entwicklung nachvollziehendes Instrument aufgefasst wurde („Nutzungskataster“). Angesichts der unterschiedlichen regionalen Planungserfordernisse soll hier nicht näher auf konkrete Planelemente bzw. Ausweisungen eingegangen werden. Immerhin wurde in den Gesprächen mehrfach herausgestellt, dass im RFP Erläuterungen der Flächennutzungsplanung zu Zielen der Siedlungsentwicklung aufgewertet werden könnten. Darin wurde insbesondere ein Schritt zur inhaltlichen Zusammenführung beider Ausgangspläne gesehen, wie er darüber hinaus als weitestgehend abgewogene Vorgabe an die verbindliche Bauleitplanung notwendig sein dürfte. Gleichwohl können einzelne Planaussagen bzw. Ausweisungen von vornherein mit dem Status eines Vorbehalts, also Grundsatzes, versehen werden, wenn über die Nutzung für den gesamten zeitlichen Planungshorizont keine endgültige Entscheidung getroffen werden kann oder soll.²¹

Insgesamt ergeben sich in der Konsequenz zwei Alternativen, die den Zuschnitt des Planungsraums betreffen: Ein gesamtregionaler Flächennutzungsplan²² dürfte vor dem Hintergrund der inhaltlichen Komplexität und Planungserfordernisse unterschiedlicher Räume nur schwer zu realisieren sein. Andernfalls könnte der gemeinsame Flächennutzungsplan nur für die besonders ordnungsbedürftigen Verdichtungsräume aufgestellt und in den übergreifenden Regionalplan für die Gesamtregion integriert werden, die somit *einen* Plan bilden würden.²³ Unabhängig davon, in welcher Form der ländliche Raum von dem neuen Planotyp abgedeckt

werden soll, könnten dort spezifische Instrumente wie Städtenetze oder das ganzheitliche Konzept einer integrierten Entwicklung greifen, um entsprechende Kooperationsstrukturen zu schaffen bzw. zu fördern.²⁴

3.3 Mitwirkung der Gemeinden

In den Gesprächen spielte weiterhin die wichtige organisatorische Neuerung der Mitwirkung aller am RFP beteiligten Gemeinden eine große Rolle. Positiv hervorgehoben wurde dabei die gemeindliche Verantwortung auch für regionale Belange, die eine höhere Akzeptanz der selbstgesetzten überörtlichen Ziele erhoffen ließe im Gegensatz zur oben (2.) dargelegten Ablehnung regionalplanerischer Ordnungsvorstellungen. Mit der kommunalen Organisationsform verbunden wurde ferner die positiv bewertete Notwendigkeit einer verstärkten interkommunalen Abstimmung und gegenseitigen Kontrolle, die ein kommunales Einzelkämpfertum verhindern und statt dessen einen übergemeindlichen Ausgleich bewirken solle.

Andererseits wurde damit gerechnet, dass die Gemeinden einem solchen Anspruch nicht gewachsen sein könnten, weil sie über ein mangelndes regionales Bewusstsein verfügten und nur ihre eigenen Interessen in den Vordergrund stellten. Eine solche Haltung wäre bei Ungleichgewichten im Stadt-Umland-Verhältnis nicht auszuschließen. Ferner hätten die einzelnen Gemeinden über weiter entfernte mitzubestimmen und könnten so wiederum ihre Interessen im Rahmen eines „Kuhhandels“ durchsetzen, ganz zu schweigen von mangelnden Ortskenntnissen.

In großen und heterogen strukturierten Regionen sind derartige Probleme nicht auszuschließen, aber bei gutem Willen durchaus zu lösen. So könnten, wie in Gesprächen vorgeschlagen, die Regionen in Teilräume mit besonders engen raumstrukturellen Verflechtungen gegliedert werden. Die dort einzurichtenden kommunalen Teilraumverbünde hätten die Aufgabe, stringente regionalplanerische Vorgaben (Ziele einschließlich Orientierungswerte) umzusetzen bzw. bauleitplanerisch zu konkretisieren. Eine ähnliche Konstruktion bestand bereits beim inzwischen aufgelösten Nachbarschaftsverband Stuttgart, in dem einzelne „Teilbereichsausschüsse“ für die Erarbeitung von Teilentwürfen des gemeinsamen Flächennutzungsplans zuständig waren.²⁵ Insofern erscheint eine teilräumliche Planung durchführbar. Allerdings müsste die funktionale Einheit der Region mit ihren internen Austauschbeziehungen gewahrt bleiben, wofür wirklich stringente und durchsetzbare Ziele der Regionalplanung zu sorgen hätten.

3.4 Gremien- und Personalaufwand

Die direkte Vertretung aller Gemeinden im zentralen Beschlussorgan hat, wie oben festgestellt, einen erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsmechanismen in dem für den RFP zuständigen Planungsverband. Folglich wurde von den befragten Planern auch der organisatorische Ablauf in Form des Gremien- und Personalaufwands angesprochen.

Dem inhaltlichen Erfordernis einer kombinierten Regional- und Flächennutzungsplanung entsprechend wurde zum Teil keine Verringerung des Abstimmungs- und Gremienaufwands erwartet. Vielmehr wurde in diesem Sinne bei einer weiterhin getrennten Ortsplanung ein insgesamt zu großer Planungsapparat kritisiert, der dem Ziel einer schlanken Verwaltung nicht gerecht werde.

Von den Befürwortern des Plans dagegen wurden im Hinblick auf die organisatorische Komplexität Lösungsvorschläge unterbreitet. Danach solle die Planungsversammlung von den einzelnen Kommunen zahlenmäßig nicht mehr nach der jeweiligen Gemeindegröße beschickt werden, sondern dieser durch die entsprechende Gewichtung der Stimmen bei einer sonst gleichen Anzahl von Gemeindevertretern Rechnung getragen werden. Abgesehen von einer vereinfachten Entscheidungsfindung wurde von einer solchen Regelung erhofft, dass weniger Personen als vielmehr Inhalte im Vordergrund stünden und die Gemeindevertreter statt Partikular- die Interessen der jeweils ganzen Kommunen vorzubringen hätten. Weiterhin wurde die Bildung einer Lenkungsgruppe, bestehend aus einzelnen Planern, angeregt, die für die Vorstrukturierung von Entscheidungen verantwortlich wären. Darüber hinaus könnten sie die Funktion einer verbandsinternen Konfliktmoderation wahrnehmen.

Aus Sicht des Verfassers eröffnen sich weitere organisatorische Lösungen, wenn andere regionale Akteure herangezogen werden und in Form eines Planungsbeirats mitwirken.²⁶ Insgesamt kann dem Einwand einer zu unübersichtlichen Entscheidungsfindung angesichts der verbandlichen Strukturen generell entgegnet werden, dass der Anspruch einer umfassenden Konfliktbewältigung und ausgewogenen bzw. nachhaltigen Stadt- sowie Regionalentwicklung, der über das heute praktizierte hinausgeht, mit einem kleineren Planerstab nicht einzulösen sein wird. Doch könnten Reibungsverluste insgesamt vermindert werden, wenn die planerische Abstimmung und Koordination innerhalb einer Planungsebene stattfindet, d.h. Konflikte frühzeitig erkennbar werden und unter Beteiligung kommunaler und regionaler Akteure gelöst werden, anstatt lange verdeckt zu bleiben und dann bei allmählicher Verschärfung eine Blockade auszulösen. Daher sind

die genannten organisatorischen Regelungen durchaus angemessen, um die Komplexität des neuen Plans zu begrenzen und gleichzeitig das Aufgabenbewältigungs- und Problemlösungspotenzial effizient zu nutzen.

3.5 Ergebnis der Planung

Von den befragten Planern thematisiert wurde nicht zuletzt das Ergebnis der Planung. Daraus lässt sich eine – wenn auch eingeschränkte und deshalb vorläufige – Beurteilung des neuen Plans ableiten.

Im Gegensatz zu der oben im Rahmen der Planinhalte angeführten Benachteiligung kleinerer Gemeinden im neuen Plan wurde ihnen bezüglich des Planungsergebnisses eine vorteilhafte Planung durch den für den RFP zuständigen Verband bescheinigt, die mit dessen höheren Kompetenzen begründet wurde. Weiterhin unterstrichen die befragten Planer nochmals die flächenhafte Konkretisierung regionalplanerischer Ziele in einem konsensualen Verfahren, welche die Grundlage für eine Realisierung regionaler Belange bilden solle und eine nachhaltige Entwicklung erst ermögliche.

Einer derartigen ganzheitlichen und ausgewogenen Planung wurde von Seiten der Kritiker entgegengehalten, dass das Gegenstromprinzip (s.o. 1.) leerlaufe, wenn Kommunen sowohl über regionale als auch über kommunale Belange zu entscheiden hätten. Dabei wurde unterstellt, dass sich das kommunale Entwicklungsstreben gegenüber der regionalen Ordnungsfunktion durchsetzen würde.

Dieses Argument lässt sich allerdings entkräften, wenn einer kommunal getragenen Regionalplanung eine kritische und engagierte Landesplanung gegenüber stünde, die frühzeitig, d. h. schon während der Planaufstellung beteiligt würde und so ggf. als Korrektiv einer von kommunalen Interessen dominierten Planung wirken könnte.²⁷ So könnte der oben (2.) beschriebene Minimalkonsens verhindert werden. Was die als unzureichend antizipierte inhaltliche Neuerung gegenüber den Ausgangsplänen anbelangt, wird es m.E. auf die Planungspraxis und die zu Grunde liegende Konzeption ankommen. Eine additive Aneinanderreihung regional- und flächennutzungsplanerischer Inhalte bringt freilich keinen Fortschritt. Darüber hinaus könnte jedoch der neue Plan dazu genutzt werden, differenzierte Leitbilder umzusetzen wie das der funktionsräumlichen Einheit von Stadtregionen. Deren Ausgestaltung könnte z. B. über regionale Zentrenkonzepte²⁸ erfolgen, die auf Grund des Flächenbezugs des neuen Plans räumliche Ziele *innerhalb* der Gemeinden umfassen würden und so, abgesehen von der Vorbeugung (über)örtlicher Nutzungskonflikte, Standortqualitäten besser ausprägen könnten.

Neben der vertikalen Verzahnung der Raumplanung liegt es nach meinem Dafürhalten nahe, auch eine horizontale Verknüpfung vorzunehmen, indem wichtige Fachplanungen wie Generalverkehrs- und Landschaftsplanung dem Planungsverband zugeordnet werden. Dies dürfte maßgeblich dazu beitragen, Planungsablauf und Planungsergebnis im Hinblick auf eine ausgewogene Entwicklung der Raumfunktionen und Raumnutzungen zu effektivieren. Dem Gedanken der kooperativen Regionalentwicklung entspräche ferner die Umsetzung der Planung durch strategisch wichtige Trägerschaftsaufgaben wie ÖPNV, Wirtschaftsförderung, Landschaftsentwicklung und Erholung.²⁹ Die erfolgreiche Verknüpfung von Planung und Trägerschaftsaufgaben wäre insofern nützlich, als sich damit regional bedeutsame Projekte steuern ließen, die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen gestärkt würde und das politische Gewicht der Planung erhöht würde, zumal deren Umsetzung mit einem Fördermittel verbunden wäre.³⁰

Auch wenn diese Vorschläge über den eigentlichen RFP hinausgehen, so stellen sie doch eine wesentliche Ergänzung im Hinblick auf die aktive Gestaltung der Regionalentwicklung dar. Der RFP mit seiner kommunalen und regionalen Komponente bildet hierfür eine geeignete Plattform zur Koordination der Entwicklung auf der Grundlage einer vertieften interkommunalen Kooperation.

4 Fazit

Die relativ strikten bundesrechtlichen Vorgaben mit den hohen inhaltlichen und räumlichen Anforderungen an den RFP einerseits und die festgestellten Defizite der regionalen Zusammenarbeit andererseits können zu dem Schluss führen, der neue Plan sei nicht praktikabel. Jedoch sollte dabei nicht übersehen werden, dass sich alle antizipierten Probleme lösen lassen, sofern „von unten“ der Wille zur interkommunalen und regionalen Abstimmung, Koordination und Kooperation gegeben ist. Dies setzt allerdings „von oben“ die Zulässigkeit einer flexiblen und problemadäquaten Auslegung und Handhabung der gesetzlichen Vorschrift voraus, soll der neue Plan nicht bereits vor seiner Einführung obsolet werden. Eine offene, regionspezifische und ggf. teilräumliche Lösung ist nicht nur mit dem Charakter von § 9 Abs. 6 ROG als „Experimentierklausel“³¹ vereinbar, sondern angesichts der vielfältigen regionalen Ausgangsbedingungen geradezu notwendig.

Vor diesem Hintergrund verstehen sich die obigen Ausführungen auch als Diskussionsbeitrag zur Erneuerung der regionalen Raumplanung und nicht nur als Beur-

teilung der Anwendungschancen des RFP. Diese könnten z. B. bei einer schrittweisen Einführung des neuen Plans erhöht werden. Aus Sicht des Verfassers ist es zu überlegen, über die Bildung einer Gemeindekammer zunächst die organisatorischen Voraussetzungen für eine engere Einbindung der Kommunen zu schaffen und den dadurch kommunalisierten regionalen Planungsverband durch die Übertragung von Fachplanungen und Trägerschaftsaufgaben materiell zu stärken. Die idealerweise gegebene Kombination aus kommunaler Verantwortung und Vertrauen in die Kompetenz des Verbands würde diesen für die Bauleitplanung qualifizieren. So könnte der regionale Planungsverband entweder (zunächst) als Dienstleister für Flächennutzungspläne fungieren oder (später) sogar deren Trägerschaft zugewiesen bekommen. Eine solche sukzessive Implementierung des RFP dürfte den spezifischen räumlichen und institutionellen Gegebenheiten eher gerecht werden als ein Maximalvorschlag im Sinne einer Patent- bzw. Paketlösung, deren weitreichende Neuerungen eher abschrecken. Hierfür ist vor allem eine vom regionalen Konsens getragene Lösung erforderlich, um eine tatsächliche Weiterentwicklung regionaler Planung und deren Umsetzung zu erreichen.

Anmerkungen

(1)

Zu denken ist dabei etwa an Braunkohle (sanierungs)gebiete wie den Südraum von Leipzig oder an komplexe Fremdenverkehrsräume mit intensiven Nutzungskonflikten wie die Insel Rügen (Vorschlag des Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zum RFP). In Frage kämen darüber hinaus etwa auch polyzentrale Räume mit ausgesprochen schwach ausgeprägten hierarchischen Abstufungen, wo es besonders um eine funktionsteilige Entwicklung mit einer entsprechenden Flächensicherung geht. Dies trifft z. B. auf den Raum zwischen Chemnitz und Zwickau zu.

(2)

So spricht auch Prieb in Anbetracht der gesetzlichen Regelung von einer „Addition der Flächennutzungsplanung und der Regionalplanung“ (vgl. Prieb, Axel: Regionaler Flächennutzungsplan. In: ARL-Mitteilungen (1998) 2, S. 1–3, hier: S. 1)

(3)

Siehe etwa Kistenmacher, Hans: Aufgabenverständnis und Erfordernisse einer leistungsfähigen Regionalplanung. Antworten auf wachsende Anforderungen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1995 in Chemnitz. – Hannover 1995, S. 14–30

- (4)
Nachbarschaftsverband Karlsruhe (Hrsg.): Flächennutzungsplan. Erläuterungsbericht zur genehmigten Planfassung 1985. Kurzfassung. – Karlsruhe 1985, S. 37 ff.
- (5)
Geyer, Thomas: Siedlungsstruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung. – Hannover 1999, S. 175–185
- (6)
Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Hannover. – Hannover 1997, S. 29 ff.
- (7)
Schmitz, Gottfried; Hesler, Alexander von; Groß, Thomas: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Endbericht 1997. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): ARL-Arbeitsmaterial, 222, Hannover 1998, S. 12
- (8)
Aus dem Flächennutzungsplan sind die Bebauungspläne zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Außerdem unterliegen öffentliche Fachplanungen einer Anpassungspflicht gegenüber dem Flächennutzungsplan, sofern diesem nicht widersprochen wird (vgl. § 7 Satz 1 BauGB).
- (9)
Kistenmacher, Hans: Umweltvorsorge durch die Regional- und Landesplanung und ihre Bedeutung für die Flächennutzungsplanung. In: Jacoby, Christian (Hrsg.): Strategische Umweltvorsorge in der Flächennutzungsplanung. – Berlin 1996, S. 15–35, hier: S. 27 und S. 35; Hinzen, Ajo u.a.: Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung. – Wiesbaden, Berlin 1995, S. 75
- (10)
Rautenberg, Thomas: Regionalpark Rhein-Main. In: RaumPlanung 79 (1997), S. 296–298
- (11)
Koch, Robert: Der Regionale Flächennutzungsplan. Ein neuer Plantyp für Verdichtungsräume und seine Einschätzung bei Kommunen und Regionalplanung. Diplomarbeit im Aufbaustudiengang Umweltschutz und Raumordnung, Studienrichtung Räumliche Planung der Technischen Universität Dresden. – Dresden 1999. Die Arbeit wurde von Prof. Dr. Bernhard Müller und PD Dr. Rainer Danielzyk betreut.
- (12)
Diese Feststellung findet auch sonst in der interkommunalen Kooperation ihre Entsprechung, zumal gemeinsame Aufgaben je nach Erfordernis, d.h. Problemdruck, überwiegend nur in „Zweck-Verbänden“ wahrgenommen werden, also die Lösung einzelner technischer Sachverhalte angestrebt wird (vgl. Fürst, Dietrich: Stadt und Region. In: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Stadtperspektiven. DIfU-Symposium 1993. = Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Beiträge zur Stadtforschung 10, Berlin 1994, S. 41–55, hier: S. 50)
- (13)
So auch Kilian, Michael; Müllers, Ernst: Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen. In: Verwaltungsarchiv, 89. Jg. (1998) 1, S. 25–69, hier: S. 48
- (14)
Vgl. Diller, Christian: Die Regionalplanung als Moderatorin einer nachhaltigen Entwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, 54. Jg. (1996) 4, S. 228–234
- (15)
Vgl. Fürst, Dietrich u.a.: Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. = Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden (1990) 4, S. 116 f.
- (16)
Siehe etwa Mensing, Klaus; Wittekind, Jürgen: Interkommunales Flächenmanagement. In: Informationen zur Raumentwicklung (1997) 7, S. 481–493
- (17)
Siehe Koch, Christina: Workshop „Regionaler Flächennutzungsplan“. In: ARL-Nachrichten (1999) 4, S. 28 f.
- (18)
So ist in § 9 Abs. 6 Satz 3 die Möglichkeit einer teilregionalen Planung ausdrücklich ausgeschlossen. Daher wird die gesetzliche Regelung so interpretiert, dass der RFP ein „einheitliches Konzept für den regionalen Verflechtungsraum“ darstelle (so Bielenberg, Walter; Erbguth, Wilfried; Runkel, Peter: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar, Bd. 2. – Bielefeld 1997, Lieferung XII/1997, J. 630, S. 21).
- (19)
So auch Horn, Inge: Das Regionale Flächennutzungskonzept. Ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen. = Veröffentlichung des Lehr- und Forschungsgebiets Regional- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern. – Kaiserslautern 1997, S. 107
- (20)
Aus Gründen der notwendigen Flexibilität sind freilich geringfügige Abweichungen vom Plan denkbar, sofern die Gesamtkonzeption hiervon nicht beeinträchtigt wird. Gerade die Flächennutzungsplanung bedarf angesichts der zunehmenden Ersetzung durch informelle Entwicklungskonzepte eines größeren Ausgestaltungsspielraums (vgl. Bunzel, Arno; Mayer, Ulrike: Die Flächennutzungsplanung. Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. = Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (Hrsg.): Beiträge zur Stadtentwicklung, 20, Berlin 1996).
- (21)
So könnte etwa zwischen verbindlichen Flächenausweisungen bzw. Entwicklungsrestriktionen und sog. „Flächenoptionen“ unterschieden werden, wobei letztere zwar einen bedeutsamen Abwägungsbelang darstellen, aber ggf. noch disponibel bezüglich veränderter Rahmenbedingungen sind; vgl. Albert, Stephanie: Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplans. Exemplarische Darstellung am Beispielraum München

West. In: Raumforschung und Raumordnung (2000) 2–3, S. 139–149, hier: S. 143 ff.; siehe auch Mitschang, Stephan: Flächennutzungsplanung. Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung. In: RaumPlanung 86 (1999), S. 198–208, hier: S. 206 f. Anhand dieser Differenzierung bzw. Priorisierung könnte der Flächennutzungsplan eine stärkere inhaltliche Akzentuierung und planungspraktische Relevanz erhalten.

(22)

Eine gesamtregionale Lösung wird von den Bearbeitern eines Gutachtens zum RFP favorisiert (Schmitz, Gottfried; Hesler, Alexander von; Groß, Thomas: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, a.a.O. [siehe Anm. (7)])

(23)

Eine solche teilräumliche Vertiefung („Lupenmodell“) schlägt der Arbeitskreis „Regionaler Flächennutzungsplan“ der ARL vor (vgl. Koch, Christina: Workshop „Regionaler Flächennutzungsplan“, a.a.O. [siehe Anm. (17)]). Auch aus juristischer Sicht wird ein Regional- und (teilräumlicher) Flächennutzungsplan mit der gesetzlichen Regelung des Teilraumplanungsverbots für vereinbar gehalten, sofern er als einheitlicher, d.h. zusammenhängender (Regional-)Plan mit einer städtebaulichen Konkretisierung durch den Flächennutzungsplan im verdichteten Raum erstellt wird (vgl. Spannowsky, Willi: Der „regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht (1999) 11–12, S. 409–417, hier S. 413).

(24)

Das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung setzt ebenso wie das der Städtenetze auf endogene Potenziale des ländlichen Raums und strebt die Ausprägung dessen Stärkung an, um seine Eigenständigkeit im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich zu fördern (vgl. Knieling, Jörg: Städtenetze und Konzeptionen der Raumordnung. Wirkungszusammenhänge und Maßnahmen zur Optimierung der instrumentellen Ergänzungsfunktionen. In: Raumforschung und Raumordnung, 55. Jg. (1997) 3, S. 165–175; Wirth, Peter: Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern. Ein einheitliches Innovationskonzept. In: Raumforschung und Raumordnung, 54. Jg. (1996) 5, S. 334–344). Damit soll der spezifische Stellenwert und die planerische Gleichwertigkeit des ländlichen Raums gegenüber dem verdichteten Raum sichergestellt werden.

(25)

Siehe Fürst, Dietrich u.a.: Regionalverbände im Vergleich, a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 93; Wentz, Martin: Frankfurt am Main und die Region. Herausforderungen und Gestaltungsfähigkeit. In: ders. (Hrsg.): Region. Zukunft des Städtischen, Bd. 5. – Frankfurt am Main 1994, S. 10–17, hier: S. 16 f.

(26)

Ein solcher Planungsbeirat könnte Vertreter aus Wirtschaft, Umweltverbänden und sonstigen gesellschaftlichen Interessengruppen umfassen und beratende sowie moderierende Funktion für die Planungsversammlung ausüben. Die Ausstattung des Planungsbeirats mit einem Initiativ- und Anhörungsrecht könnte dazu beitragen, den Fokus von einer einzelgemeindlichen Betrachtungsweise hin auf eine räumlich und fachlich übergeordnete Sicht zu lenken und so einer kommunalen Verkrustung entgegenzuwirken. Siehe etwa Aigner, Birgit; Miosga, Manfred:

Stadtregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadregionen. = Münchner Geographische Hefte, 51, Regensburg 1994, S. 169

(27)

Diese Forderung erhebt etwa Ringler, Harald: Der Regionale Flächennutzungsplan als Chance. Das Dilemma in Baden-Württemberg. In: Planerin (1999) 2, S. 40–42. Aus der Konstellation einer gestärkten (inter)kommunalen Planungsebene wird gleichermaßen eine ausgeprägtere regionale Ausrichtung der landesplanerischen Vorgaben gefolgert (vgl. Bielenberg, Walter; Erbguth, Wilfried; Runkel, Peter: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht . . . , a.a.O. [siehe Anm. (18)]). In diese Richtung geht auch der Vorschlag, die Genehmigungsbefugnis für den RFP insgesamt auf die oberste Landesplanungsbehörde zu konzentrieren im Sinne einer „Bündelung der Kontrollverantwortung“ gemäß § 203 Abs. 3 BauGB, was nicht zuletzt auch eine erhebliche Verfahrensvereinfachung bedeuten würde (siehe Spannowsky, Willi: Der „regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument . . . , a.a.O. [siehe Anm. (23)], S. 414 f.)

(28)

Siehe dazu etwa Prieb, Axel: Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: ders. (Hrsg.): Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. = Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, 39, Kiel (1999), S. 1–10

(29)

Gerade für den Bereich Fremdenverkehr und Erholung ist dadurch ein inhaltlicher Zugewinn zu erwarten, zumal hierfür bisher keine eigenständige Fachverwaltung existiert. Ggf. wäre allgemein zwischen der Koordination der Aufgaben durch den regionalen Planungsverband und deren Erfüllung durch dezentrale Organisationseinheiten (Zweckverbände usw.) je nach räumlichem Zuschnitt zu trennen.

(30)

Insofern zielt eine derart intensivierte regionale Kooperation darauf ab, den an sich innovativen Wettbewerb zwischen den Kommunen im Hinblick auf eine regionale Strategie zu instrumentalisieren, d.h. die jeweiligen Potenziale und Stärken zu bündeln und zu profilieren, im Sinne eines Leitbildes der „coopetition“ (vgl. Saller, Raymond: Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung (2000) 2–3, S. 211–220, hier: S. 220).

(31)

Runkel, Peter: Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung. In: Umwelt- und Planungsrecht, 17. Jg. (1997) 1, S. 1–9, hier: S. 8

Dipl.-Ing. Robert Koch, M.A.
Technische Universität Hamburg–Harburg
Projektbüro Dresden
c/o TUD, Gesellschaft für
Wissens- und Technologietransfer
Chemnitzer Straße 48b
01187 Dresden
E-Mail: r.koch@tu-harburg.de